



POLITIEMBETSMENNENES
LANDSFORENING

Justisdepartementet
Politiavdelingen
Postboks 8005
0030 Oslo

Sendes også på e-post til;
postmottak@jd.dep.no

Deres referanse
200705683

Vår referanse
PEL/swb,jof

Dato
Mandag 22.
september 2008

HØRING – NOU 2007:7 – Fritz Moen og norsk strafferettspleie

1. Innledning – generelt om rettssikkerheten i strafferettspleien, og spesielt i etterforskningen

En gransking av en straffesak innebærer gjerne en gransking av om politi og påtalemyndighet har gjennomført saken på en tilfredsstillende måte, her kanskje særlig med vekt på de rettssikkerhetsgarantier som skal ivaretas ved en straffeforfølgning. I mandatet til utvalget heter det i pkt 1.2.2.1: ”Granskningen skal primært rette seg mot politiets og påtalemyndighetens behandling av sakene. Utvalget skal vurdere om de reglene i lov, forskrift, retningslinjer etc. som gjaldt på de aktuelle tidspunktene, ble fulgt, og om det skjønnet som ble utøvd innenfor de rammene rettsreglene ga, var forsvarlig. Granskningen skal særlig ha for øyet om disse myndighetene til enhver tid har oppfylt sin plikt til å sørge for at straffesakene ble tilstrekkelig opplyst. Utvalget skal vurdere hvilket bevismateriale og hvilke opplysninger som forelå på de ulike stadier av sakene, og hvordan dette materialet ble vurdert av påtalemyndigheten og presentert for domstolene, dvs. hvilket faktisk grunnlag domstolene bygget sine avgjørelser på. Det skal særlig legges vekt på om og eventuelt i hvilken grad påtalemyndigheten hadde opplysninger som kunne skape berettiget tvil om hvorvidt tiltalene og senere dommene var riktige, på hvilket tidspunkt slike opplysninger eventuelt forelå, hvordan de i så fall ble vurdert av påtalemyndigheten og hvordan de ble presentert for domstolene under behandlingen av straffesakene og under behandlingen av gjenopptakelsesbegjæringene.” Det er da naturlig å knytte enkelte kommentarer opp mot den generelle ivaretagelsen av rettssikkerheten i politiet, og påtalemyndighetens rolle i dette, mer konkret; den integrerte påtalemyndighet.

Dette har utvalget utdypet i punkt 4.2: ”I tillegg til de konkrete reglene vil politiets virksomhet være regulert av mer generelle prinsipper. For denne granskningen har særlig to prinsipper stått sentralt: utredningsprinsippet og objektivitetsprinsippet. Formålet med etterforskningen var ifølge straffeprosessloven 1887 § 264 første ledd: «... å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for å avgjøre om rettslig forfølgning skal innledes mot noen bestemt person ved begjæring om rettslig forundersøkelse eller ved beslutning om tiltale. Det bør også tilveiebringes slike

opplysninger om siktedes livsførsel og øvrige personlige forhold som kan antas å ha betydning for straffutmålingen og for å beslutte andre forholdsregler enn straff.» Etterforskning skal sikre at det foreligger tilstrekkelige bevis for å kunne irettesføre straffesaker mot skyldige personer. Men etterforskningen skal også sikre at det innhentes bevis for siktedes uskyld, slik at det ikke blir gjennomført irettesføring mot uskyldige personer. Det er nær sammenheng mellom kvaliteten på beslutningsunderlaget og hvilken kvalitet beslutningen kan få. Jo flere beviser politiet samler inn og legger frem for retten, jo sikrere konklusjon kan retten trekke. I mange tilfeller kan et bredt bevisbilde gjøre bevisvurderingen vanskelig. Når det er innsamlet mange bevis, vil ofte bevisene til dels være motstridende – bildet blir mer uklart. Beslutningsgrunnlaget er imidlertid bedre, og den samlede bevisstyrken eller bevisvurderingens «robusthet» øker. Mange bevis har dårlig kvalitet i den forstand at de gir et uriktig bilde av hva som faktisk skjedde. Et nytt vitne kan f.eks. gi et bevisst eller ubevisst uriktig bilde av de faktiske forhold. Ytterligere bevisinnsamling kan derfor i enkelte tilfeller skape et bevisbilde som bidrar til at domstolen legger et galt faktum til grunn. Dette gjelder kanskje særlig hvor bevisinnsamlingen skjer lenge etter en hendelse. Utvalget vil her særlig vise til farene ved å innhente vitnebevis mange år etter observasjonen. Kravet til bevisinnsamling har betydning i flere sammenhenger. Av straffeprosessloven 1887 § 331 femte ledd fulgte det:

«Retten vaager paa Embeds Vegne over Sagens fuldstændige Ophysning og kan til Opnaaelse heraf beslutte at indhente nye Beviser og at udsætte Behandlingen.»

I den grad bevis situasjonen ikke er tilstrekkelig robust, skal retten utsette saken og kreve ytterligere bevis innsamlet. Dersom det ikke lar seg gjøre å fremskaffe ytterligere bevis, skal retten avsi frifinnelsesdom. Domstolen kan altså ikke domfelle uten at det foreligger et forsvarlig bevisgrunnlag. Skal etterforskningen tjene sitt formål, må de etterforskningskritt som foretas, gi et tilstrekkelig grunnlag for domstolens bevisvurdering. Politi og påtalemyndighet pålegges på denne måten en utredningsplikt. Dette omtales undertiden som undersøkelsesprinsippet.

Problemet for politiet er at det kan være vanskelig å vite hvor bevis kan innsamles, og hvem som sitter med bevis. Tekniske bevis kan forefinnes helt andre steder enn politiet kunne forutse, eller vitner unnlater å melde seg fordi de ikke forstår at den informasjon de sitter med, er av betydning for oppklaring av saken. En bred etterforskning er ressurskrevende, og kravet til innsamling av bevis må derfor vurderes i lys av bl.a. sakens alvor, bevis situasjonen og ressursbruken den aktuelle bevisinnsamling vil medføre. Plikten til å søke etter bevis er lite presis, og det tilligger politiet en betydelig grad av skjønn med hensyn til å avgjøre om det skal innhentes ytterligere bevis. Imidlertid legger utvalget til grunn at også dette skjønnet må være forsvarlig, noe utvalget ifølge mandatet skal prøve.

Sentralt for utvalgets arbeid står også objektivitetsprinsippet. Dette prinsippet er i dag lovfestet i straffeprosessloven § 226 tredje ledd som lyder: «Er en bestemt person mistenkt, skal etterforskningen søke å klarlegge både det som taler mot ham og det som taler til fordel for ham.» Kravet til objektivitet må sees i sammenheng med straffeprosessens ordning hvor politi og påtalemyndighet forestår den hovedsakelige del av bevisinnsamlingen. I de fleste saker vil mistenkte og hans forsvarer i meget begrenset utstrekning ha mulighet for å innhente bevis selv. På grunn av kravet til effektivitet vil forsvareren også ha begrenset tid og forutsetninger til å foreta en grundig gjennomgang av alle dokumenter i saken og selvstendige analyser av tekniske bevis. Straffeprosessens overordnede formål, og politiets og påtalemyndighetens primære oppgave, er å sikre et riktig resultat. Dersom politi og påtalemyndighet ikke opptrer objektivt, er det en fare for at bevis av betydning ikke blir fremlagt for den dømmende rett, noe som igjen kan føre til galt resultat. Straffeprosessloven 1887 inneholdt ikke en eksplisitt lovfesting av objektivitetsprinsippet, men formålet med etterforskningen og prosessen var den samme. Da objektivitetsprinsippet ble lovfestet i straffeprosessloven fra 1981, ble det ikke gitt uttrykk for at dette innebar noen endring. I den juridiske litteratur var objektivitetsprinsippet fremhevet som et generelt prinsipp også etter straffeprosessloven 1887. Utvalget legger derfor til grunn at det generelle objektivitetsprinsippet også gjaldt etter denne loven. Prinsippet får betydning for alle deler av straffeprosessen. Størst betydning har prinsippet under etterforskningen, men det gjelder også under hovedforhandlingen og ved spørsmål om gjenopptagelse. Disse sidene av objektivitetsprinsippet kommer utvalget tilbake til andre steder i utredningen. Objektivitetsprinsippet har betydning for alle sider av etterforskningen og gjelder like mye for politiets som for påtalemyndighetens arbeid. Kravet til objektivitet griper inn i utredningsprinsippet. Politiet kan ikke begrense seg til de undersøkelser som kan gi bevis mot en bestemt gjerningsmann. Kravet til innsamling av bevis må likevel som nevnt stå i forhold til sakens alvor, bevis situasjonen og ressursbruken.”

Dette er et tema som Politiembetsmennenes landsforening, PEL, tidligere har uttrykt bekymring for. ”Etterforskning besluttet og ledes av påtalemyndigheten” het det i det opprinnelige lovutkast til strpl § 225, 1. ledd 1. pkt. Slik lød forslaget i Straffeprosesslovekommitéens innstilling fra 1969, og slik lød Justisdepartementets forslag i Odelstingsproposisjonen, med følgende begrunnelse; ”utkastets første ledd gir uttrykk for det som etter påtaleinstruksen er ordningen også i dag.” I dag heter det her: ”Etterforskning iverksettes og utføres av politiet.” Det var Norsk Politiforbund – nåværende Politiets Fellesforbund – som fikk endret formuleringen under Justiskommitéen sin behandling av straffeprosessloven, til store protester fra PEL. NP sitt forslag var for øvrig: ”Politiet foretar etterforskning og skal berunder holde påtalemyndigheten underrettet.” Dette forslaget ble avvist, så det er etter vår oppfatning åpenbart at gjeldende rett ikke betyr at påtalemyndigheten kun skal underrettes – påtalemyndigheten skal delta i etterforskningen. Endringen i ordlyden fra Straffeprosesslovekommitéens innstilling fra 1969 og Justisdepartementets forslag i Odelstingsproposisjonen medførte likevel ikke noen realitetsendring. I Johs. Andenæs, Norsk straffeprosess bind I 3. utgave s 275 flg heter det at ”Når man ser 1. og 2. punktum i § 225 i sammenheng og i lys av uttalelsene i forarbeidene, må den rette forståelse være denne: Den myndighet som det tales om i 1. punktum tilligger primært påtalemyndighetens tjenestemenn innenfor politiet.” Begrepet ”politiet” i strpl § 225, skal altså tolkes likt som begrepet ”politiet” i § 67.

Denne tolkning synes å ha støtte i tilnærmet all juridisk litteratur rundt denne bestemmelsen og om norsk straffeprosess. Det kan vises til Bjerke/Keiserud Straffeprosessloven bind II 3. utgave s 813 flg og Auglend m.fl. Politirett s 494 flg. I Politirett, under overskriften *Ledelse og utføring av etterforskningen* (side 494) heter det: ”Bestemmelsen er uklar. Når § 225, 1. ledd, 1. setning bruker uttrykket ”politiet” menes alene de polititjenestemenn som tilhører påtalemyndigheten. Det fremgår av forarbeidene til straffeprosessloven av 1981 at loven ikke innebærer noen endring i kompetansefordelingen mellom påtalemyndighetens tjenestemenn og de tjenestemenn i politiet som ikke hører til påtalemyndigheten. Gjeldende ordning og praksis på dette området skulle opprettholdes, se også på. [påtaleinstruksen] § 7-5, 2. ledd. Dette innebærer at det er tjenestemenn med påtalekompetanse som kan beslutte at etterforskning skal iverksettes og som leder etterforskningen, se også strpl. §§ 55, 58, 59 og 75. [...] Selve etterforskningen forestås vanligvis for det alt vesentlige av tjenestemenn uten påtalekompetanse.” Det er ikke omstridt innenfor den juridiske litteratur at dette betyr at det er påtalemyndigheten som leder, styrer og har ansvaret for etterforskningen.

Stadig oftere blir påtalejuristen skjøvet unna den fortløpende etterforskning, og politiledere viser til dels manglende evne til å støtte påtalejuristens ledelse av politiets etterforskning. Det som savnes mange steder er sterkere påtalestyring av etterforskningen, at lovens ord blir gjennomført i praksis.

Påtalemyndigheten i politiet er straffesaksbehandlingens kvalitetsgarantister. Det norske tosporete system, med påtalemyndighet integrert i politiet, legger godt til rette for en kvalitetsmessig oppfølging av straffesaksbehandling og til at rettssikkerheten ivaretas. Ordningen innebærer ikke at påtalemyndigheten detaljstyrer etterforskningen, men at påtalemyndigheten har den faglige ledelsen, bestemmer hvilke rammer og målsettinger man har o.s.v.

Til tross for at den norske måte å organisere politi- og påtalemyndighet på i utgangspunktet legger svært godt til rette for faglig ledelse og kontroll, blir denne rollen svekket fra år til år. Årsaken til dette er at politidistriktene kun ansetter det antall påtalejurister som er nødvendig for å få sakene påtaleavgjort og irettført. Dermed har ikke påtalejuristene tid og anledning til å drive faglig ledelse og kontroll. Det er god grunn til å tro at påtalejuristens fravær i etterforskningen forringer denne og det er derfor god grunn til å være bekymret for denne utviklingen.

Bedre vilkår, mer presist flere påtalejurister, vil etter vår oppfatning gi flerfoldig igjen for kvaliteten på det som gjøres, og mindre sløsing med ressurser på etterforskningsstadiet. Dessuten er det grunn til å spørre om ikke den ordning at påtalejuristen kun mottar et ”ferdig” produkt ikke er i strid med straffeprosesslovens ordning for etterforskningen, jf det som er sagt over om at selve iverksettingen av etterforskningen skal besluttes av påtalemyndigheten. Har ikke denne utviklingen som her beskrevet tatt en stor risiko med tanke på rettssikkerheten for de som er i kontakt med politiet?

PEL spilte inn følgende til Justiskomiteens behandling av Statsbudsjettet for 2008: ” *Påtalemyndigheten i politiet er straffesaksbehandlingens kvalitetsgarantister. Vårt norske tosporete system, med påtalemyndighet integrert i politiet, legger godt til rette for en kvalitetsmessig oppfølging av straffesaksbehandling. Dette har etter hvert også en rekke andre land oppdaget. PEL var nylig på en studietur til USA hvor vi kunne konstatere at påtalemyndighetens rolle som faglig leder av etterforskningen og kvalitetssikrer i alvorlige straffesaker, sto sterkt. Utviklingen i mange andre vestlige land peker også i retning av nærere samarbeid mellom politi og påtale.*

PEL er derfor både overrasket og skuffet over at statsbudsjettet for 2008 nærmest totalt ignorerer påtalemyndigheten i politiet. Man skal lete nøye for i det hele tatt å finne uttalelser som omhandler vår gruppe. Til tross for at vår måte å organisere politi- og påtalemyndighet på i utgangspunktet legger svært godt til rette for faglig ledelse og kontroll, blir denne rollen svekket fra år til år. Årsaken til dette er at politidistriktene kun ansetter det antall påtalejurister som er nødvendig for å få sakene påtaleavgjort og iretteført. Dermed har vi ikke tid og anledning til å drive faglig ledelse og kontroll. Det hjelper lite å styrke spesialenhetens etterfølgende kontroll når noe har gått galt, hvis man ikke samtidig styrker den faglige kontrollen som skal påse at feil ikke skjer.

PEL anser på denne bakgrunn at følgende tiltak bør innføres for å heve kvaliteten på straffesaksbehandling:

- *Den påtalefaglige ledelsen bør styrkes gjennom ansettelse av langt flere påtalejurister.*
- *Det bør satses på kompetansebevendende tiltak for påtalejurister, særlig med vekt på påtalefaglig ledelse av etterforskning av alvorlig og spesialisert kriminalitet.*
- *Det bør gjennomføres systematisk faglig gjennomgang og evaluering av utvalgte straffesaker, med utgangspunkt i den rettslige behandling av saken. Resultatene av evalueringene bør formidles til samtlige politidistrikt med sikte på kompetansebeving og kvalitetsforbedring.*
- *Det bør innføres mentorordninger hvor eldre og erfarne påtalejurister får ansvaret for å drive oppfølging og kvalitetssikring i større straffesaker, hvor uerfarne påtalejurister sitter med ansvaret.”*

Kanskje særlig dette med systematisk evaluering av straffesaker vil etter PEL sin oppfatning være et virkemiddel for å sikre høy kvalitet på straffesaksbehandling. Det finnes ikke definerte måleparametere for hva som er en god etterforskning. I politiet måles saksbehandlingstid og oppklaringsprosent, men ikke om vi har adekvate reaksjoner eller om det er høy kvalitet på etterforskningen. I riksadvokatens rundskriv nr. 1 for 2008 fremgår følgende mål for straffesaksbehandling:

1. Høy kvalitet
2. Høy oppklaring
3. Kort saksbehandlingstid
4. Adekvate reaksjoner

Når det kommer til hva som er, og i lang tid har vært, politiets eneste reelle parametere for å måle i hvilken grad man lykkes med straffesaksbehandlingen, er det begrenset til oppklaringsprosent og saksbehandlingstid.

Da PEL høsten 2007 gjennomførte en studietur hos politi- og påtalemyndighet i USA, ble vi imponert over hvordan amerikansk politi fokuserte på å holde høy kvalitet i straffesaksbehandlingen. Det var særlig to metoder de tok i bruk for å sikre et høyt nivå; systematisk bruk av kriminalstatistikk og evaluering av en høy andel av straffesakene. Kontrasten til norsk politi er derfor stor, idet vi i Norge nesten ikke foretar evaluering av straffesaker. I den grad dette gjøres, er det enten fordi saken har vært spektakulær (eksempelvis Orderud-saken) eller fordi ettertiden viser at det er begått justismord (eksempelvis Fritz Moen-saken). Vi har også eksempler på at det nedsettes utvalg som evaluerer hele saksområder, fordi det fremkommer at sakstypen ikke har vært ivaretatt godt nok av norsk politi (eksempelvis Voldtekstutvalget).

Det er viktig for slike systematiske evalueringer at man starter med iretteføringen. Dette vil være den objektive vurdering av politiets og påtalemyndighetens arbeid. Deretter arbeider man seg bakover, og gjennomgår etterforskningen. Det er ingen grunn til at politiet skal evaluere seg selv når man mener etterforskningen er avsluttet. Det er først når man ser domstolens behandling og ”mottakelse” av informasjonen som etterforskningen har klart å frembringe, at man vet hva som er utgangspunktet for en riktig tilnærming til etterforskningen. Det er PELs klare oppfatning at en slik ordning med systematiske evalueringer er mer hensiktsmessig enn den unntaksvis evaluering av atypiske saker.

Påtalemyndigheten i politiet skal ivareta objektivitetskravet, kravet til rettssikkerhet og til rask fremdrift av etterforskningen. I tillegg vil en godt påtalestyrt etterforskning i stor grad redusere både over- og underetterforskning av saker. Det er vanskelig å se hvorfor påtalemyndighetens funksjon i politiet ikke ivaretas bedre slik at forholdene legges til rette for en aktivt påtalestyrt etterforskning. Etter PELs oppfatning er vi i den situasjon at påtaleansvarlig blir involvert for lite og for sent, enda gjeldende rett må tolkes slik at det er påtalejuristen selv som skal bestemme når hun skal involveres, med tanke på når et forhold blir etterforskning. Når et forhold blir gjenstand for etterforskning, er prosessen derfra påtalestyrt.

I riksadvokatens rundskriv nr 3/1999 heter det: *”Påtalemyndigheten har også ansvar for å lede etterforskningen. Dette innebærer blant annet at politijuristen skal sørge for at etterforskningen er målrettet (jf. pkt. II 1 foran) og at den drives frem med tilbørlig hurtighet.”*

Den som har brukt størst plass på dette temaet er daværende riksadvokat Georg Fredrik Rieber-Mohns artikkel i Nytt i strafferetten 1996 Nr 2 side 19-47. Hans konklusjon lyder: *”På bakgrunn av drøftelsen foran er det min utvetydige konklusjon at gjeldende rett gir påtalemyndigheten i politiet ansvaret for både iværsettelsen og gjennomføringen av etterforskningen i straffesaker. Det betyr at avgjørelsen om etterforskning skal settes i verk, hvordan den skal gjennomføres, derunder om den skal utvides eller stanses, prinsippet tilligger påtalemyndigheten i politiet. Det er denne myndighet som har det fulle ansvar for etterforskningen i alle dens faser. Det betyr ansvar også for at den nødvendige sakkyndighet benyttes på særskilte områder, hva enten den befinner seg internt i politiet eller eksternt i andre fagmiljøer. Generelt sagt har påtalemyndigheten eneansvar for etterforskningens fremdrift og kvalitet.”*

Til illustrasjon for teorien rundt 1887-loven (straffeprosessloven av 1. juli 1887) kan man eksempelvis vise til Emil Stangs Rettergangsmåten i straffesaker (fra 1941) hvor det heter på side 123 flg: *”Etterforskningens hovedformål er således å skaffe påtalemyndigheten det nødvendige materiale til å avgjøre om en*

bestemt person skal siktes eller settes under tiltale for en straffbar handling. Det er derfor påtalemyndigheten som leder etterforskningen og bestemmer hvilke opplysninger som skal innhentes og hvilke skritt for øvrig skal tas.”

God påtaleledelse innebærer ikke bare høy faglig kvalitativ etterforskning, men også god ressursutnytting - fordi etterforskningen blir målrettet, og styrt mot hva som skal presenteres og belyses i retten. Etterforskning er kostbart. Og etterforskning er, eller i det minste skal være, formålsstyrt, jfr strpl § 226: ”Formålet med etterforskningen er å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for avgjørelsen av spørsmålet om tiltale, og å tjene som forberedelse for sakens behandling i retten.” Rieber-Mohn kommenterer denne bestemmelse slik: ”For at etterforskningen fullt ut skal fylle dette formål, må den være en juridisk styrt virksomhet. Alle de momenter som rettslig sett er nødvendige for avgjørelsen av tiltalespørsmålet og sakens forberedelse for retten, kan bare en fullverdig juridisk kompetanse gi innblikk i og kontroll over.”

Det er en forutsetning for en optimal etterforskning at det skjer en god påtaleledelse av denne. Som det heter i Rieber-Mohns artikkel: ”Det følger av foranstående at den faktainnsamling som vi kaller etterforskning, skjer med rettslige rammer som bakgrunn, ramme og mål. Det er bare rettsrelevante fakta som er av interesse. Det er bare en juridisk styrt faktainnsamling som sikrer et riktig resultat på kortest mulig tid. Hvor mange ganger har man ikke som påtalemyndighet erfart at en etterforskning som ikke har vært under påtalemessig kontroll, lider av avgjørende mangler?”

Det siste som skal siteres her fra Rieber-Mohns artikkel, er: ”Det følger av drøftelsen [...] foran at gjeldende straffeprosesslovs plassering av ansvaret for etterforskningen fullt ut hos påtalemyndigheten, har meget gode grunner for seg i tillegg til de solide historiske røtter. Den som måtte føle seg kallet til å argumentere for en annen oppfatning av gjeldende rett, må nødvendigvis gå inn i en drøftelse av forholdet mellom jus og etterforskning, spørsmålet om politisk ansvar for etterforskningen og prinsippet om påtalemyndighetens uavhengighet. Spørsmålet om rettsikkerhet – i vid forstand – vil altså stå sentralt i en slik drøftelse. For meg er det innlysende at den gjeldende ansvars plassering gir den beste garanti både for juridisk riktige og politisk uavhengige avgjørelser i strafferettspleien, og for at avgjørelser treffes innen rimelig tid.”

Når status mange steder er slik som beskrevet i innspillet til Justiskomiteen, at politidistriktene kun ansetter det antall påtalejurister som er nødvendig for å få sakene påtaleavgjort og irtteført og at påtalejuristene dermed ikke har tid og anledning til å drive faglig ledelse og kontroll, er det grunn til å uttrykke bekymring. Det gjelder både med tanke på kvaliteten i etterforskningen, ressursbruken i politiet og ikke minst rettssikkerheten.

Det er det enkelte politidistrikt som bestemmer hvor stor del av tildelt budsjett som skal brukes på påtalemyndigheten. Slik situasjonen er i dag opplever politijuristene at politidistriktene systematisk nedprioriterer vår mulighet til å drive faglig oppfølging.

Forslagene som fremsettes av utvalget har sin basis i at de søker å ivareta rettssikkerheten til den som utsettes for straffeforfølgelse. Det fundamentale i denne søken etter rettssikkerhet på etterforskningsstadiet er i vårt system påtalemyndighetens rolle som garantist for etterforskningen. Når den integrerte påtalemyndighet mange steder mer fremstår som en formalitet enn en realitet, har det fundamentale sviktet. Enkelte endringer i straffeprosessloven vil ikke kunne endre dette. I Jo Hov Rettergang II Straffeprosess på side 177 heter det: ”Det sies gjerne at påtalemyndigheten har en særskilt objektivitetsplikt. Plikt til å være objektiv har i og for seg alle forvaltningsorganer, men når det har vært vanlig å fremheve dette særskilt for påtalemyndighetens vedkommende, skyldes det at påtalemyndighetens arbeid er spesielt på den måten at det består i å forberede og utføre en sak som en av partene i en prosess. Men siden det er en like viktig oppgave for påtalemyndigheten å sørge for at de uskyldige går fri som det er å sørge for at de skyldige blir dømt, må

påtalemyndigheten på ethvert trinn av saken legge like stor vekt på å finne frem til de forhold som taler i siktetes favor, som de som taler til hans ugunst (jfr. Strpl. § 226 (3)). Hvor viktig det er at påtalemyndigheten er objektiv, er særlig lett å se når det gjelder etterforskning. Politiet har langt større muligheter for å drive etterforskning enn siktede – som kanskje til og med befinner seg i varetektsfengsel.” Likevel har man tillatt en profesjonskamp å drive påtalemyndigheten bort fra etterforskning, og dermed svekket rettssikkerheten i politiet.

Dersom man virkelig ønsker å bedre rettssikkerheten i strafferettspleien, vil det derfor, etter vår oppfatning, ikke være tilstrekkelig å gjøre formelle endringer i straffeprosessloven, uten at en sørger for at systemet som skal være en garantist for rettssikkerhet fungerer, og at det tilrettelegges for at påtalemyndighetens rolle fungerer slik det er ment den skal fungere. Det er et overmodent behov for å se på hvor og hvorfor organiseringen ikke gir rom for en påtalestyrt etterforskning og hvorfor man ikke har en evaluering av etterforskning og påtalemessig behandling av straffesaken.

2. Kommentarer til enkelte av forslagene

PEL vil her kommentere enkelte av de konkrete forslagene som fremsettes og problemstillingene som reises av departementet. Som det fremkommer av det foran, er PEL av den oppfatning at enkelte organisatoriske begrep innenfor politietaten, vil være langt mer hensiktsmessige enn en fragmentarisk justering av straffeprosessloven.

1. Spørsmål om det bør lovfestes en plikt for politiet til å skrive en redegjørelse for bevismomentene i straffesaken ved oversendelse til overordnet påtalemyndighet.

Det er i dag god påtalepraksis at straffesaker som skal oversendes den høyere påtalemyndighet inneholder et internt notat, som departementet påpeker. Dette er en god praksis, som bør ivaretas. Det synes åpenbart at dette dokumentet ikke hører hjemme som en del av straffesakens dokumenter. Det vil da bli erstattet av et nytt internt dokument. Vi har en partsprosess, og det gjør at enkelte vurderinger ikke kan gjøres åpne. PEL går derfor imot et slikt forslag. En er også av den oppfatning at dersom en slik regel innføres, må innsyn ikke tillates, av samme begrunnelse som for hvorfor man går imot en slik regel.

I tillegg skal det bemerkes at utvalgets bemerkning om at ”*mens politiet har betydelige ressurser til å gjennomføre etterforskning i alvorlige saker, vil statsadvokatene og riksadvokaten [...] ofte bare ha dager på seg til å ta stilling til påtalespørsmålet*” er en uttalelse som PEL ikke kan kjenne seg igjen i og som vanskelig kan ses å være en dokumenterbar mening om at politiet har betydelige ressurser. Utsagnet virker tatt ut av løse luften uten ytterligere begrunnelse.

2. Spørsmål om påtalemyndigheten skal pålegges å nevne alle relevante bevis (ikke bare dem som ønskes ført) i bevisoppgave til retten.

Det er vanskelig å følge hva man her mener med ”alle relevante bevis”. Det er lett å mene at alle relevante bevis vil bli ført. Mener påtalemyndigheten at et bevis er relevant, vil det bli ført for retten. Følger man departementets forståelse, er man enig i at det vil kunne finnes ”bevis” som kan kaste lys over saken, men som etter påtalemyndighetens oppfatning ikke synes relevant, eller nødvendig. Spørsmålet blir således igjen om det er relevant, noe det etter påtalemyndighetens oppfatning ikke vil være, siden det etter påtalemyndighetens oppfatning ikke er aktuelt å føre det. Et eventuelt lovforslag bør derfor innta ”som den annen part mener kan ha relevans for saken”. Det skal likevel bemerkes at forslaget vil innebære et større innslag av inkvisisjonsprosess enn det som er ordningen i dag. Det er

vanskelig å se for se hvordan administrator i en rettssak ikke skal sette seg inn i, eller ha en formening om relevansen til, alle bevis som ikke ønskes ført av påtalemyndigheten, men som er nevnt i bevisoppgaven. I vår partsprosess er dette forsvarers oppgave, og det synes fornuftig å videreføre denne ordning.

3. Spørsmål om å regelfeste en plikt for politiet til å opplyse om mistenktes fullstendige timeplan i perioder med intensive avhør.

Dette er et forslag det er lett å støtte. Det er likevel enkelte forhold som taler imot. Blant annet bør en slik timeplan ha en viss vaghet. Eksempelvis kan man ikke oppgi en fullstendig detaljert timeplan, slik at en varetektsinnsatt sin rolle som informant blir avslørt. At tid og klokkeslett for overføring fra avhør til informantbehandling blir et straffesaksdokument, vil åpenbart undergrave mistenktes rolle som informant for politiet, og sette både personen og hele instituttet i fare.

En mellomløsning kan være at arrestjournalen skal inn i saken. For politiet sin side, kan en slik "timeplan" være verdifullt for å imøtegå påstander som tidvis fremsettes fra forsvarerhold og fra siktede/tiltalte selv, og som etter politiets oppfatning er ubegrunnede eller feilaktige.

4. Spørsmål om grensene for hvilket press som er tillatelig i en avhørssituasjon bør klargjøres.

Det er en skjønnsgrense som er vanskelig å klargjøre. PEL er enig med departementet at dagens regelverk er forholdsvis detaljert, og det er begrenset hvor detaljert et slikt regelverk kan være. Det er derfor viktigere at man har en god utdanning og utvelgelse av de som skal foreta avhør, slik at man kan føle seg tryggere på deres skjønnsutøvelse. Det er ikke gitt at enhver polititjenestemann kan eller bør ta avhør. Dette bør overlates til særlig skikkede personer, særlig i alvorlige straffesaker. Dette vil kunne sikre både kvalitet og rettssikkerhet (fornuftig skjønnsutøvelse). PEL er av den oppfatning at det bør vurderes å innføres et krav om at de etterforskere som skal foreta avhør, har gjennomført politihøgskolens avhørskurs, den såkalte KREATIV-utdanningen. Som et minimum bør denne regelen innføres for avhør av mer kvalifisert art, typisk siktetavhør, fornærmetavhør og andre sentrale avhør.

De kontrollene som strpl (eksempelvis strpl § 136) legger til domstolen/retten, må det i politiavhør være påtalemyndigheten som har den primære kontroll på og ansvar for å overvåke. Det vises til hva som er sagt over om påtalemyndighetens manglende muligheter til å følge etterforskning. Dette er således et konkret og godt eksempel på at en eventuell endring i strpl vil ha liten mening, da påtalemyndigheten ikke vil være tilstede for å følge dette opp. Det er her grunnlag for å spørre om hvordan det er tilrettelagt for at "kontrolløren", den integrerte påtalemyndighet som skal ivareta rettssikkerheten., og hvem som skal "passe på" når påtaleansvarlig ikke er gitt anledning til å delta i etterforskningen. Da gjenstår kun muligheten for å "reparere" i ettertid, så godt det lar seg gjøre.

5. Spørsmål om å gjøre det obligatorisk å ta opp politiavhør av mistenkte på bånd, i alle fall i alvorlige straffesaker.

PEL kan gi sin ubetingede støtte til dette forslaget, og anser lydbåndopptak som svært positivt.

6. Spørsmål om forbedringer i regelverket om tolking.

En viser til departementets vurdering.

7. Spørsmål om det bør være regler for oppbevaring av biologisk bevismateriale i alvorlige straffesaker med tanke på muligheten for gjenopptagelse.

PEL er positive til dette. En mener her det er riktig å samtidig se på annet regelverk rundt oppbevaring av bevismateriale, ikke minst materiale fra kommunikasjonskontroll. Dette er et svært sentralt bevis blitt i mange straffesaker som medfører de høyest utmålte straffene. Instruksene for oppbevaring av slik materiale bør endres slik at den harmonerer med det regelverk som foreslås for biologisk materiale.

8. Spørsmål om det bør innføres en generell regel om oppnevning av forsvarer for mistenkte eller siktede som er døv eller tilhører en annen gruppe som ofte vil ha dårligere mulighet til å ivareta eget tarv.

Det er viktig at enkelte særlige grupper ivaretas mer enn andre som kanskje lettere kan ivareta sine egne interesser. At den foreslåtte formulering gir noe som helst annet enn bestemmelsen i strpl § 100, 2. ledd er det veldig vanskelig å se. En støtter departementet i at en slik regel må inneholde en viss grad av skjønn. En er også av den oppfatning at en styrket rett til forsvarer, bør gjelde de mer alvorlige straffesaker. Også denne bestemmelse, uansett om den endres eller dagens bestemmelse videreføres, viser behovet for en fortløpende kontroll og styring av etterforskningen fra påtalemyndighetens side. Som PEL har påpekt over, vil denne kontrollen være trenert ved at påtalemyndighetens rolle ikke er ivaretatt, og at det ofte ikke er ansatt tilstrekkelig antall påtalejurister til å sørge for en slik overvåking av saken.

9. Spørsmål om det bør vurderes å endre regler om oppnevning av sakkyndige.

PEL er positive til dette forslaget. Hvorvidt det er behov for å skille sakkyndige og politiet mer enn hvordan forholdet er i dag, er vanskelig å mene noe sterkt om. Det må nødvendigvis være et samarbeid der som innebærer en god del kontakt. At påtalemyndigheten kun skal melde sitt behov inn for den rettsmedisinske kommisjon eller lignende og at sakkyndige blir plukket ut og fulgt opp fra en sentral sakkyndig-institusjon er positivt. Det vil også forenkle påtalemyndighetens arbeid.

10. Spørsmål om det bør lovfestes at både retten og politiet/påtalemyndigheten bør pålegges å utforme skriftlig mandat og eventuelt tilleggsmandat til sakkyndige.

PEL vil her nøye seg med å bemerke at så langt PEL er kjent med, er det god påtaleskikk, og vanlig praksis, at det utformes skriftlig mandat for sakkyndige. Hvorvidt man har behov for å lovfeste denne regel, kan PEL godt gi sin tilslutning. Det er lett og se og være enig i at en fortløpende kommunikasjon med manglende notoritet, som skal ha skjedd i Sigrid-saken som omtales i denne NOU, i alle fall skaper en mistanke om at siktede ikke ivaretas godt nok, er uheldig og bør unngås.

11. Spørsmål om opplæring av sakkyndige som skal bistå i rettssaker.

PEL støtter departementets vurdering.

12. Spørsmål om innføring av en plikt til å foreta lydopptak av deler av hovedforhandlingen i straffesaker.

PEL kan gi sin ubetingede støtte til dette forslaget, og anser lydbåndopptak som svært positivt.

13. Spørsmål om å avklare de materielle vilkår for å ta ut tiltale.

Utvalgets forslag synes lite praktisk og ikke tilstrekkelig gjennomtenkt, og en støtter departementets vurdering av dette.

14. Spørsmål om regelendring for å klargjøre aktors plikt ved nedlegging av påstand i tilfeller der bevisene etter aktors egen oppfatning ikke oppfyller kravene til domfellelse.

Dette er et forslag som mangler en forståelse av den praktiske hverdag for mange aktorer.

Det virker svært lite gjennomtenkt å skulle lovfeste en del av mulige utfall av påstander. Ønsker man å regulere prosedyre- og påstandsspørsmål i straffeprosessloven bør det være en del av en større og mer helhetlig gjennomgang. Selv om det utvilsomt er sedvane for at aktor skal legge ned påstand, er det på sin plass å påpeke at det ikke er regler i straffeprosessloven som sier at påstand skal nedlegges. At en da skal innføre en slik fragmentarisk regel, er vanskelig å forstå. Det er et omfattende regelverk som skal sikre at aktor ikke nedlegger "feilaktige" påstander, blant annet at hun kan ansvarliggjøres for grov uforstand i tjenesten mv.

15. Spørsmål om regelendring for å gjøre det klarere hva rettslederens foredrag etter straffeprosessloven § 368 (rettsbelæringen) kan inneholde.

PEL støtter departementets vurdering.

16. Spørsmål om en fellende kjennelse fra juryen bør kunne settes til side av to fagdommere.

En viser til departementets vurdering.

3. Avslutningsvis

Fritz Moen-saken er illustrerende for at man alltid må søke å styrke rettsikkerheten i en etterforskning. Det er lettere å si i ettertid, men Fritz Moen-saken burde ikke fått det utfalle den fikk. Når man skal ivareta rettsikkerheten i det offentlige straffeforfølgelse, bør dette starte et annet sted enn en mer fragmentarisk endring av straffeprosesslovens regler. Som PEL har påpekt her, og ved flere tidligere anledninger, organiseringen av politiet slik den er ment å være, med den integrerte påtalemyndighet som en garantist for rettsikkerheten under etterforskningen, er dessverre mange steder nærmest ikke-eksisterende. Videre finnes det ikke et helhetlig og enhetlig system for å ivareta en fortløpende evaluering av etterforskningen knyttet opp mot og med utgangspunkt i domstolens behandling av saken, eventuelt henleggelsen. Å ta tak i denne problemstillingen synes etter vår oppfatning å være langt mer viktig enn å gjøre enkelte endringer i straffeprosessloven. Denne manglende ivaretagelse av at politiet er organisert i samsvar med reglene i straffeprosessloven er Politidirektoratet og Justisdepartementets ansvar i siste instans som den utøvende makt. Det må heller ikke bli en sovepute for den lovgivende myndighet å gjøre enkelte endringer i loven, uten at man har en organisasjon som kan gjennomføre grunnlaget for endringene, i dette tilfellet noe så viktig som å ivareta rettsikkerheten til borgerne.

For PEL,
Jan Olav Frantsovold
Sverre Wiese Bromander