

Dokumenttype	NOU 1988:39	Dokumentdato	1988-11-00
Tittel	Politi og påtalemyndighet. Arbeids- og ansvarsfordeling.		
Utvalgsnavn	Utvalget til å utrede eventuelle endringer i organiseringen av politiet, lensmannsetaten og påtalemyndigheten		
Utvalgsleder	Ryssdal, Signe Marie Stray		
Utgiver	Justis- og politidepartementet		
Oppnevnt	1987-01-16	Sider	211
Kapittel	1 Sammendrag		

På bakgrunn av mandatet og som utgangspunkt for sitt arbeid fant utvalget det nødvendig å foreta en gjennomgang av gjeldende politi- og påtaleordning i Norge. Etter å ha gjennomgått ordningen slik den formelt er bygget opp, besøkte utvalget Oslo, Kristiansand og Rogaland politikammer for å danne seg et bilde av hvordan ordningen praktiseres. Kristiansand og Rogaland politikammer har begge godkjente organisasjonsplaner i tråd med Justisdepartementets rundskriv G-91/83 (retningslinjer for organisasjonsutvikling ved politikamrene). Oslo politikammer har egen organisasjonsplan godkjent av Justisdepartementet. Utvalgets hovedinntrykk er at ordningen praktiseres i samsvar med det plan- og regelverk som foreligger. Utvalget merker seg imidlertid at en stor del av anmeldte straffbare forhold gjøres ferdig fra etterforskers hånd, før påtalemyndigheten som leder av etterforskningen får seg sakene forelagt.

Ifølge mandatet fikk utvalget videre i oppgave å vurdere den norske ordning opp mot sammenliknbare lands politiordninger. Utvalget fant ikke grunn til å gå utenfor Europa i denne forbindelse og så det slik at Sverige, Danmark, Finland, Vest-Tyskland, England og Wales og Skottland var de land som burde undergis en nærmere vurdering. Etter en foreløpig vurdering av disse landene ble en stående igjen med Sverige og Danmark som de lands ordninger en burde se nærmere på. Skottland har en ordning som minner mye om de skandinaviske lands ordninger, slik at en ikke fant det nødvendig å gå nærmere inn på denne, mens de øvrige land hadde særtrekk ved sine ordninger som gjorde de uaktuelle for nærmere vurdering. På samme måte som for så vidt gjaldt den norske ordningen, fant utvalget det nødvendig å innhente opplysninger om hvordan den svenske og danske ordning ble praktisert og hvilke erfaringer brukerne hadde med ordningene. På denne bakgrunn besøkte utvalget Danmark og Sverige i januar og februar 1988. Her fikk utvalget opplysninger om praktiseringen og erfaringer med ordningene som var av betydning for medlemmene av utvalget ved valg av de modeller utvalget har vurdert.

Den svenske ordning skiller seg fra den norske på flere punkter. I motsetning til i Norge er svensk politi og påtalemyndighet organisasjonsmessig atskilt. I forhold til svensk politiordning, som er bygget opp med lokalt, regionalt og sentralt nivå, kan en i realiteten si at det norske politi kun er bygget opp med et lokalt nivå. Derimot er påtalemyndigheten i Norge liksom i Sverige også bygget opp med sentralt og regionalt nivå - sentralt ved riksadvokatembetet og regionalt ved statsadvokatembetene. På disse nivåer er således også påtalemyndigheten i Norge atskilt fra politiet. Påtaleordningen i Norge skiller seg klart fra ordningen i Sverige på det lokale nivå, idet politi og påtalemyndighet i Norge utgjør en administrativ enhet.

I Norge er det påtalemyndigheten som leder etterforskningen, jfr. pkt. 3.1.3. Som utgangspunkt er dette også situasjonen i Sverige. Unntak er imidlertid gjort for straffbare forhold av "enkel beskaffenhet". Her kan det svenske politi lede etterforskningen (også når noen med skjellig grunn mistenkes for forholdet). Når politiet leder etterforskningen, er det som utgangspunkt politisjefen som har denne myndighet. Samme myndighet har også politiintendent og politisekretær (som begge har politisjefsutdanning). Med visse begrensninger kan også andre tjenestemenn enn nevnt, i politisjefens sted lede etterforskningen (politiinstruksens kapittel 2 § 18 - § 20). Når åklagaren i Sverige leder etterforskningen, har han rett til å be om bistand av politiet for å få etterforskningen gjennomført, likesom han har

rett til å gi den enkelte polititjenestemann ordre om hva han skal gjøre i etterforskningsøyemed. Etter den norske påtaleinstruks § 7-5 annet ledd har påtalemyndigheten ansvaret for at etterforskningen skjer i samsvar med lov og instruks og kan etter behov i den enkelte sak gi pålegg om etterforskningens gjennomføring. I Norge er det påtalemyndigheten som henlegger saker hvor etterforskningen har funnet sted. Dette er også utgangspunktet i Sverige, men der kan politiet henlegge saken dersom etterforskningen ikke har ført frem til at noen med skjellig grunn kan mistenkes for handlingen og likeså når påtalebegjæring ikke er fremsatt i saker som ikke er undergitt offentlig påtale. Som i Norge ved forenklet forelegg har politiet i Sverige en viss adgang til å avslutte saken ved utferdigelse av forelegg, nemlig de såkalte "ordningsbøter".

Også dansk ordning skiller seg fra den norske på flere punkter. Påtalemyndigheten i de to land er i det vesentlige oppbygget etter samme mønster, såvel organisatorisk som kompetansemessig. At påtalemyndighetens øverste ledelse i Danmark ligger under justisministeren synes i praksis ikke å innebære noen avgjørende forskjell fra det norske system (jfr. pkt. 5.2.4. på dette punkt). Utvalget har merket seg at man i Danmark har overført betydelig påtalekompetanse fra statsadvokatene til politimestrene, og at man her vurderer å gå videre, slik at påtalekompetansen som hovedregel legges til politimestrene. Dansk påtalemyndighets laveste ledd er politimestrene. En annen vesentlig forskjell fra det norske system (straffeprosesslovens § 55) er at juristene i dansk politi ikke har selvstendig påtalekompetanse, men utleder denne i form av delegasjon fra politimesteren. Politijuristene har således ikke instruksjonsmyndighet over etterforskerne under straffesaksbehandlingen. De har heller ingen besluttsende medvirkning i ordenspolitiets gjøremål. De står imidlertid i stabsposisjon under politimestern, og som hans stedfortreder vil vedkommende politijurist ha den fulle direktiv- og ordremyndighet innen politikretsen. Man har i Danmark ikke noe som tilsvarende den norske joutjeneste for politiets jurister. Utvalget har videre merket seg at både kriminal- og ordensavdelingene i Danmark, med unntak av de tre største politikretsene ledes av politifaglig utdannet personell. De danske politiorganisasjonene har sagt seg tilfreds med den gjeldende ordning, og det synes som om samarbeidet mellom politiets etterforskere og jurister stort sett går greit. Det er utvalgets inntrykk at en i dansk politi ikke har de samme organisatoriske problemer og personellmessige motsetninger som i Norge.

Den danske ordning med et sentralt rikspolitisjefembete fremstår som en klar forskjell fra norsk politioppbygging. Rikspolitiets administrative oppgaver synes imidlertid for en stor del å svare til gjøremål som i Norge ivaretas av især justisdepartementet og politiskolen. Rikspolitiets operative gjøremål tilsvarende for en del det arbeid som hos oss utføres av kriminalpolitisen.

På bakgrunn av mandatet og etter innhentet informasjon som beskrevet ovenfor, kom utvalget fram til 5 modeller som ramme for sin drøftelse. Modellene er benevnt I, II, III, IV og V. To av modellene er spesielt utformet på bakgrunn av ordningene i Sverige og Danmark, idet samfunnsforholdene i disse land i stor grad kan sammenliknes med forholdene i Norge. En rekke av de spørsmål som er reist omkring den norske ordningen, har også vært debattert i våre naboland og til dels hatt betydning for organiseringen av politi og påtalemyndigheten i disse landene. Modell I er utformet spesielt med henblikk på ordningen i Sverige mens modell III på tilsvarende måte er utformet med henblikk på ordningen i Danmark. Modell II avspeiler i sin helhet Norsk Politiforbunds syn på en fremtidig politiordning i Norge. Modell IV legger et mere selvstendig ansvar på etterforskningsenheten enn hva som er situasjonen i Norge i dag, mens modell V er identisk med ordningen i Norge i dag. Det er i de to siste modeller tatt hensyn til Justisdepartementets organisasjonsrundskriv av 1983, mens det for modell IV må foretas endringer i forslag til normalinstrukser som for tiden ligger til behandling i departementet.

Kapittel 1 Sammendrag

Modell I. Kap 5.2.

I denne modell er politi og påtalemyndighet administrativt adskilte. Påtalemyndigheten bygges ut med et lokalt nivå og får som utgangspunkt bare ansvar for etterforskningen i alle saker som ikke er av "enkel beskaffenhet". Hvilke saker som er av enkel beskaffenhet fastsettes av Riksadvokaten og politiet har ansvar for etterforskningen av disse. Modellen er bygget opp etter den ordning som i dag består i Sverige.

Denne modell vil kreve en stillingsvekst som er anslått til 174 nye stillinger, noe som vil innebære en årlig rammeøkning på ca. 52 mill. kr. I tillegg kommer lokaler og utstyr.

Ingen av utvalgets medlemmer går inn for denne modell, jf. kap. 5.2.8.

Modellen forutsetter nært samarbeid mellom politi og påtalemyndighet samtidig som den forutsetter et administrativt og fysisk skille mellom dem. Dette vil føre til en dyrere ordning enn den vi har i dag, samtidig som ordningen lett vil bli mer tungrodd og byråkratisk.

Utvalget vil legge en betydelig vekt på merkostnader på ca. 57 mill. kr. som den årlige utgiftsøkning i administrasjonskostnader er anslått til uten at en derved oppnår bedret rettssikkerhet eller raskere saksbehandling. De økonomiske ressurser som kan stilles til disposisjon for politi- og påtalemyndighet bør heller nyttes til å sikre større effektivitet og hurtigere saksbehandling enn i dag er tilfelle.

Kapittel 1 Sammendrag

Modell II. Kap. 5.3.

Denne modell er utarbeidet av Arnold Nilsen, Norsk Politiforbund.

Modellen forutsetter et administrativt skille mellom politi og påtalemyndighet med et nytt ledd i påtalemyndigheten på det lokale plan. Politiet har ansvar for etterforskning i alle saker. Ferdig etterforskede saker forelegges bare for påtalemyndigheten når noen er eller har vært mistenkt/siktet i saken. Forslaget forutsettes av forslagsstilleren å medføre små økonomiske konsekvenser idet påtalemyndigheten ikke fysisk skal skilles ut fra politikamrene og stillinger overføres fra politi til påtalemyndighet.

Ingen av de øvrige medlemmer av utvalget går inn for denne modellen. I det vesentlige gjøres de samme merknader gjeldende som for modell I.

Det vises til medlemmenes merknader under kap. 5.3.7.

Kapittel 1 Sammendrag

Modell III. Kap. 5.4.

Denne modell forutsetter ikke administrativt skille mellom politi og påtalemyndighet. Politimesteren er nederste ledd i påtalemyndigheten og kan delegere myndighet til sine underordnede. Tjenestemenn i politi- og lensmannsetaten forestår etterforskningen med ansvar overfor politimesteren som har den samlede ledelse av polititjenesten i distriktene. Denne modell forutsetter endringer i organisasjonsmønsteret, men medfører ikke merkostnader.

Modellen er bygget opp etter den ordning som idag består i Danmark.

Ingen av utvalgets medlemmer går inn for denne modellen basert på norske forhold, fordi en finner andre løsninger mer tilfredsstillende. Modellen er imidlertid utarbeidet fordi den er interessant og praktikabel. Om de enkelte medlemmers merknader vises det til kap. 5.4.8.

Kapittel 1 Sammendrag

Modell IV. Kap. 5.5

Denne modell forutsetter ikke administrativt skille mellom politi og påtalemyndighet. Under påtalemyndigheten hører de samme stillinger som idag. Påtalemyndighetens jurister får straks ansvar for etterforskningen av saker hvor det anvendes tvangsmidler og andre saker av spesiell juridisk karakter. De øvrige saker etterforskes ferdig av etterforskningsenheten, som får en mer selvstendig stilling enn i dag. Modellen medfører ikke merkostnader i forhold til dagens ordning. Det kreves ikke lovendringer, men endringer i påtaleinstruks og politiinstruks.

Stray Ryssdal, Vik og Holte går inn for denne modell og Nilsen slutter seg subsidiært til den. Vik, Nilsen og Holte reserverer seg imidlertid for så vidt gjelder tvangsmidler som pågrepelse, ransaking og beslag idet de mener dette er etterforskningssteg som må kunne gjennomføres uten beslutning av påtalemyndigheten, jfr. kap. 5.1.2.

Etter Stray Ryssdal, Vik og Holtes oppfatning er fordelene ved modellen at en beholder den nåværende påtalemyndighet og nåværende administrative system som har vist seg å fungere godt. Når det gjelder ansvaret for etterforskningen tar modellene hensyn til det som i dag er en realitet - nemlig at den overveiende del av straffesaker også nå etterforskes før de forelegges påtalemyndigheten. Det må være riktig at denne situasjonen formaliseres - ikke minst av hensyn til tjenestemennene. Også for juristene må det være en fordel at de ikke sitter med et formelt ansvar som de ikke kan fylle.

Nilsen oppfatter ikke modellen som en nyskaping, men heller som et uttrykk for justering av gjeldende ordning, slik at den formelt beskriver gjeldende praksis.

Modellen er allikevel langt å foretrekke framfor den någjeldende ordning (modell V) og han går derfor subsidiært inn for denne modell.

Busch, Coward og Klev mener at det vil knytte seg problemer til denne ordning. Det vises til medlemmenes merknader under kap. 5.5.8.

Kapittel 1 Sammendrag

Modell V. Kap. 5.6.

Denne modell beskriver i sin helhet den nåværende ordning.

Utvalgets medlemmer Busch, Coward og Klev går inn for at dagens ordning opprettholdes, slik den er skissert under kap. 5.6.

Disse medlemmer legger særlig vekt på at hensynet til rettssikkerheten etter deres mening blir best ivaretatt med den ordningen man har i dag. Mange beslutninger som treffes i fremdriften av en straffesak - ganske særlig avgjørelser om tvangsmidler - er viktige for dem avgjørelsene angår. Ut fra rettssikkerhetssynspunkter må man prøve å sikre at de beslutningene som treffes, blir riktige allerede i første omgang; - en adgang til senere overprøving gir ikke samme beskyttelse for de berørte.

Disse medlemmene legger videre vekt på det fleksible samarbeidet som

dagens modell gir mellom påtalemyndigheten og etterforskeren i den enkelte sak. Det er gunstig at det nærmere samarbeidet mellom den politijuristen som har direktivrett i saken og den polititjenestemann som utfører etterforskningen, kan tilpasses etter de konkrete behov.

Utvalgets medlemmer, Stray Ryssdal, Nilsen, Vik og Holte finner det lite hensiktsmessig å beholde den bestående ordning uten endringer.

Det vises til medlemmenes merknader under kap. 5.6.6.

Ingen av modellene fører til redusert ressursbruk.
