

Rundskriv
fra
Riksadvokaten
Ra 99-238
630.0

Del II - nr. 3/1999
Oslo, 22. desember 1999

*Statsadvokatene, politimestrene, overvåkingssjefen, sjefen for Kriminalpolitisen
og generaladvokaten*

Etterforskning

I BAKGRUNN

Kriminalitetsbildet i Norge har endret seg vesentlig i de siste tiår. Politiet må i stadig større grad selv søke å avdekke straffbare forhold fordi det ikke inngis anmeldelser. Dette gjelder i særlig grad narkotikakriminalitet og annen kriminalitet hvor ingen "fornærmet" er interessert i oppklaring eller hvor kriminaliteten er profesjonelt utført, godt organisert og vanskelig å avdekke. Det er satt inn betydelige politiresurser i bekjempelsen av slik kriminalitet hvor undersøkelsene ofte må foregå skjult og ved bruk av nye metoder. Det er på denne bakgrunn behov for å avklare etterforskningsbegrepet, særlig av hensyn til klare ansvarslinjer og hvilket regelsett som kommer til anvendelse.

Etterforskning er et rettslig begrep som særlig har betydning for

- hvem som har ansvaret for virksomheten - Justisdepartementet eller riksadvokaten (påtalemyndigheten).
- hvilke regler som regulerer virksomheten. Under etterforskningen gjelder straffeprosessloven, påtaleinstruksen og instruks og retningslinjer fra overordnet påtalemyndighet. Eksempelvis vil klassifikasjon av en virksomhet som etterforskning kunne utløse reglene i straffeprosessloven og påtaleinstruksen om habilitet, taushetsplikt, klage, vitneplikt, innsyn (for mistenkte) og underretning om påtaleavgjørelser. For virksomhet politiet driver som ikke er etterforskning, kommer forvaltningsloven, politiloven og lover som gir regler for særlige rettsområder, for eksempel våpenloven og fremmedloven, til anvendelse.

II HVA ER ETTERFORSKING?

1. Generelt om etterforskning som formålsstyrt virksomhet

Straffeprosessloven § 226 første ledd danner det naturlige utgangspunkt for enhver etterforskning:

«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 ved retten.»

Etterforskning er ikke en mer eller mindre tilfeldig innsamling av fakta, men en formålsstyrt virksomhet. Den faktainnsamling som etterforskningen består i, skjer med rettslige normer som bakgrunn, ramme og mål. Det er bare rettsrelevante fakta som er av interesse. Målet for innsamlingen er å etablere grunnlag for at påtalemyndigheten (og eventuelt senere retten) kan vurdere om en straffebestemmelse er overtrådt, og om gjerningsmannen fyller de tre øvrige hovedvilkår for straff: kravet til subjektiv skyld (forsett, uaktsomhet m.v.), kravet om tilregnelighet og at det ikke foreligger noen straffrihetsgrunn (for eksempel nødverge eller nødrett).

2. Hva er avgjørende for om det foreligger etterforskning?

Avgjørende for om en virksomhet er etterforskning er dens formål. Er siktemålet å avklare om straffbart forhold finner eller har funnet sted, og i tilfelle hvor, når og hvem som er ansvarlig, er virksomheten å anse som etterforskning. Også annen virksomhet med formål å klarlegge omstendigheter av betydning for å treffe påtaleavgjørelse eller for sakens behandling i retten inngår i etterforskningen. Det kan under etterforskningen for eksempel være nødvendig å avklare om saken er foreldet, om prosessuelle vilkår for tiltale er oppfylt og å innhente opplysninger av betydning for straffespørsmålet.

Etterforskning kan etter dette angis som:

De undersøkelser politi og påtalemyndighet foretar for å

- avdekke om straffbart forhold er begått eller begås
- avklare de øvrige omstendigheter som en påtaleavgjørelse forutsetter klarlagt og eventuelt forberede sakens behandling i retten.

Ansvarlig myndighets oppfatning av formålet vil som hovedregel være avgjørende. Av hensyn til avklaring av ansvarsforhold og hvilket regelsett som kommer til anvendelse, er det derfor av stor betydning at såvel politi som påtalemyndighet til enhver tid er seg bevisst formålet med den virksomhet som settes i verk eller videreføres. Er det gitt etterforskingsordre eller har ansvarlig påtalemyndighet erklært at informasjonsinnhenting skal betraktes som etterforskning, vil det være avgjørende med mindre det er klart at formålet er et annet.

For ordens skyld presiseres at spørsmålet om opprettelse av ordinær straffesak, og om det skal foretas registrering i Strasak, ikke nødvendigvis faller sammen med om virksomheten anses som etterforskning. Selv om straffesak ikke opprettes, må påses at det er notoritet over hva som er foretatt under etterforskningen.

3. Nærmere om grensen mellom etterforskning og annen politivirksomhet

Er formålet et annet enn angitt over, er virksomheten ikke å anse som etterforskning.

Om en virksomhet karakteriseres som «(kriminal) etterretning» eller «kriminalanalyse» gir liten veiledning for avgrensningen mellom etterforskning og andre politioppgaver. Karakteristikken «etterretning» er ofte mer en beskrivelse av en metode enn en avgrensning av virksomheten mot etterforskning. Etterretning er heller ikke, i motsetning til etterforskning, et lovbestemt begrep som det av rettslige grunner har betydning å klarlegge i detalj.

Den virksomhet som gjerne omtales som (kriminal)etterretning, er i det alt vesentlige etterforskning. Den hører dermed under påtalemyndighetens ansvarsområde og reguleres av straffeprosessloven og påtaleinstruksen.

Hvor formålet med innhenting av opplysninger er helt generelt - for eksempel å beskrive og vurdere kriminalitetsutviklingen nasjonalt, regionalt eller lokalt – er man utenfor etterforskningsbegrepet. Eksempelvis anses de undersøkelser som leder frem til de årlige trusselvurderinger fra Kriminalpolitisen og ØKOKRIM, regulært ikke som etterforskning. (En annen sak er at opplysninger som fremkommer ved etterforskning kan inkluderes i trusselvurderingen.) Dersom en slik strategisk kriminalanalyse avdekker forhold som bør undersøkes nærmere, vil en raskt komme over i en etterforskning.

Tilsvarende vil generell innhenting av informasjon med sikte på å avverge eller oppklare mulige fremtidige straffbare forhold i alminnelighet falle utenfor etterforskningsbegrepet. Slik virksomhet kan for eksempel bestå i undersøkelser for å avklare spesielle organisasjoners oppbygging, modus operandi, samarbeid med andre osv. Det samme gjelder undersøkelser av for eksempel til hvilke tider og på hvilke steder det kan forventes voldsbruk.

Hvilke metoder som anvendes i undersøkelsene, for eksempel om de skjer åpent eller skjult, er uten betydning for om det foreligger etterforskning i lovens forstand. (Begrep som «analyzesak» eller «undersøkelsessak» nyttes av og til om skjulte undersøkelser. Er det tale om undersøkelser med formål å avdekke om straffbart forhold er begått eller begås, foreligger etterforskning.)

Ordinær ordenstjeneste er ikke etterforskning, heller ikke om det foretas anholdelse, innbringelse eller visitasjon etter politiloven §§ 7, 8, 9 10 eller 10a. Formålet er her forutsetningsvis ikke å avklare om straffbart forhold er begått. (Pågrepelse i medhold av straffeprosessloven er på den annen side ledd i en etterforskning, jf. straffeprosessloven §§ 171-173 som forutsetter mistanke om straffbar handling). Men kommer politiet under ordenstjenesten over forhold som fører til at det settes i gang undersøkelser for å avklare om det er begått eller begås straffbart forhold, er man over i etterforskning. Heller ikke dette har skapt problemer i praksis.

I praksis er det akseptert en skjønnsmessig adgang for polititjenestemenn til å løse bagatellsaker på stedet (OPS - ”oppgjort på stedet”). I slike tilfeller settes det ikke i gang etterforskning og det skrives ikke rapport eller anmeldelse. Rundskrivet her gjør ingen endring i dette.

Politiet driver også annen virksomhet som ikke anses som etterforskning, for eksempel alminnelig forebyggende virksomhet, fremmedkontroll og utstedelse av pass, våpenkort mv. Dette skaper få avgrensingsproblemer.

4. Undersøkelser for å avklare om det er rimelig grunn til å sette i verk etterforskning

Som det fremgår under III nedenfor, kan det, særlig hvor det ikke foreligger anmeldelse, kreve atskillig overveielse å avgjøre om et forhold skal etterforskes. Blant annet inngår en bedømmelse av sannsynligheten for at det er begått et straffbart forhold i vurderingen. Det kan være nødvendig å foreta noen enkle undersøkelser for å få et forsvarlig grunnlag for å avgjøre om etterforskning skal settes i verk, for eksempel å sjekke om et tips har noe for seg ved å undersøke om vedkommende var på arbeid på det aktuelle tidspunkt, er eier av en angitt bil, er tidligere registrert i straffe- eller etterretningsregister osv. Hvor formålet er begrenset til enkle, kortvarige, undersøkelser for å skaffe grunnlag for å avgjøre om vilkårene for å sette i verk etterforskning er oppfylt, er den nedre grense for etterforskning ikke passert. Det kan vanskelig angis presist hvor grensen går mellom slike enkle undersøkelser og regulær etterforskning. Det må utøves et skjønn hvor det bl.a. tas hensyn til undersøkelsenes karakter og de aktuelle personer eller miljøer. På samme måte som for beslutning om at det ikke skal foretas etterforskning, er det klart at også ansvaret for undersøkelser for å avklare om det skal iverksettes etterforskning ligger hos påtalemyndigheten.

5. Virksomhet med flere formål og endring av formål

Innhenting av informasjon kan ha flere parallelle formål. En virksomhet med delt formål vil i prinsippet høre både under påtalemyndigheten og departementet. Har virksomheten som ett av flere mulige utfall at informasjonen kan komme til å bli brukt i straffeforfølgende øyemed, foreligger etterforskning i lovens forstand, og påtalemyndigheten må ta ansvar for etterforskingssdelen. Delt ansvar bør søkes unngått i størst mulig utstrekning. Er etterforskingselementet det dominerende, bør derfor påtalemyndigheten normalt anses å ha ansvaret for hele virksomheten selv om også andre formål spiller inn. Derimot kan påtalemyndigheten ikke fri seg fra ansvaret for etterforskingstiltak selv om etterforskingselementet er beskjedent. Av hensyn til påtalemyndighetens uavhengighet må det unngås at departementet får ansvar for noen form for straffeprosessuell etterforskning.

I noen tilfeller kan formålet endres. Det kan for eksempel være innledet etterforskning, men så viser det seg at grensen for straffbar handling ikke er passert, og det arbeides derfor videre med sikte på å advare vedkommende.

I tvilstilfeller hvor formålssynspunktet ikke gir tilstrekkelig veiledning, og hvor det ikke er tatt uttrykkelig standpunkt til ansvarsspørsmålet, bør det legges vekt på hvem som i praksis har tatt ansvaret, engasjert seg i saken osv.

III VILKÅRENE FOR Å SETTE I VERK ETTERFORSKING

I ordinære saker, særlig hvor det foreligger anmeldelse, er det sjelden vanskelig å avgjøre om det skal settes i verk etterforskning. I noen saker, først og fremst hvor det har kommet inn uklare eller usikre opplysninger eller hvor politiet selv har funnet frem til informasjon (ved "etterretning" eller på annen måte) kan det derimot være behov for å foreta nærmere vurderinger. Det stilles ikke strenge krav til å sette i verk og fortsette etterforskning. Den praksis politiet hittil har fulgt kan videreføres. Redegjørelsen nedenfor har først og fremst betydning som anvisning på hvordan

påtalemyndigheten skal gå frem når den i tvilstilfeller avgjør om etterforskning bør settes i verk og om den skal fortsette.

1. Generelt om forståelsen av straffeprosessloven § 224

Straffeprosessloven § 224 første ledd slår fast at etterforskning

«... foretas når det som følge av anmeldelse eller andre forhold er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold...»

Uttrykket «foretas» må tolkes antitetisk; etterforskning kan ikke settes i verk med mindre det er rimelig grunn til det. På den annen side står påtalemyndigheten relativt fritt; den har ikke plikt til å sette i gang etterforskning i alle tilfeller det er rettslig adgang til det. Det er for eksempel anledning til å unnlate å sette i verk etterforskning i enkelte saker ut fra ressursprioritering eller av andre saklige grunner. Det kan også på dette stadium utøves et skjønn innenfor rammen av det opportunitetsprinsipp som gjelder i norsk straffeprosess.

Bestemmelsen beskriver to alternative informasjonskilder: «anmeldelse» eller «andre omstendigheter». En anmeldelse vil normalt gi «rimelig grunn» til å åpne etterforskning forutsatt at den beskriver et straffbart forhold som ikke er helt bagatellmessig. Unntak kan tenkes når anmeldelsen er, eller bærer preg av å være, motivert av usaklige hensyn som sjikane, skadehensikt, hevn eller ønske om å bedre anmelderens egen posisjon. Anmeldelser som i det vesentlige gjelder sivilrettslige forhold eller er av bagatellmessig karakter, må også undergis en særlig vurdering. I praksis vil problemene oftest være knyttet til om «andre omstendigheter» gir rimelig grunn til å sette i verk, eller fortsette, etterforskning. Hvor det ikke finnes noen privat fornærmet, som for eksempel i narkotika- og trafikksaker, inngir polititjenestemenn ofte anmeldelser. Slike tilfeller må bedømmes etter alternativet «andre omstendigheter» i § 224.

Den nærmere tolking av § 224 bør forankres i lovens egne ord «rimelig grunn». Det kreves ikke mistanke rettet mot noen bestemt person. Det ville sette altfor trange rammer om politiets virksomhet og føre til at alvorlige forbrytelser ikke kan oppklares. Heller ikke en betegnelse som «abstrakt mistanke» i betydningen «mistanke om straffbart forhold» gir særlig veiledning. Formuleringen i § 224 første ledd er dekkende i seg selv: «*rimelig grunn til å undersøke ...*». Den åpner for en utpreget skjønnsmessig vurdering av om etterforskning bør foretas både i tilfeller der undersøkelsene er rent generelle og i de tilfeller det søkes opplysninger om en eller flere konkrete personer.

2. Skillet mellom undersøkelser på person- og saksnivå

Undersøkelser rettet mot en eller flere enkeltpersoner på en slik måte at vedkommende - om han/hun hadde blitt avhørt - ville hatt status som mistenkt, eventuelt som siktet dersom forfølgning hadde blitt innledet ved domstolen, er etterforskning på personnivå. Er derimot undersøkelsene ikke rettet mot enkeltpersoner, det etterforskes for eksempel med utgangspunkt i et narkotikabeslag eller et mistenkelig dødsfall, foregår etterforskningen på saksnivå. Etterforskning som er rettet mot en gruppe eller et miljø, men ikke mot enkeltpersoner innen gruppen, skjer også på saksnivå. Dette skillet mellom person- og saksnivå brukes også ved Strasak-koding («avgjørelse på

anmeldtnivå (mot person)» og «avgjørelser på saksnivå»). Som det fremgår av drøftelsen nedenfor, vil også undersøkelser på saksnivå kunne berøre enkeltpersoner på ulike måter. Men først når undersøkelsene rettes mot en eller flere enkeltpersoner drives etterforskning på personnivå. Om undersøkelsene er rettet mot enkeltperson blir således et felles avgrensingskriterium for mistenkt- og siktetbegrepet (se bl.a. Rt 1997 side 138) og for skillet mellom saks- og personnivå.

Sondringen har ikke betydning for om en undersøkelse regnes som etterforskning. Det bestemmes av formålet. Men om en etterforskning bør settes i verk eller videreføres, og hvilke skritt som kan tas under etterforskningen, kan stille seg ulikt avhengig av om avgjørelsen treffes på person- eller saksnivå. Dette drøftes nærmere nedenfor.

3. Momenter som inngår i skjønnet

Det understrekes at beslutninger om å sette i verk etterforskning er, og må være, utpreget skjønnsmessige. Nedenfor angis og drøftes noen momenter som bør inngå i skjønnet. Disse er rent veiledende. Ikke alle momenter vil være relevante i alle saker. Også andre forhold enn de som nevnes, kan etter omstendighetene være naturlig å trekke inn. Momentene vil først og fremst kunne være til nytte hvor det ikke foreligger anmeldelse. Som nevnt, vil en anmeldelse i seg selv som regel gi tilstrekkelig grunnlag for å åpne etterforskning.

Før etterforskning åpnes i medhold av straffeprosessloven § 224 første ledd kan det i tvilstilfeller være nyttig å vurdere i alle fall tre momenter som stikkordsmessig kan angis som *sannsynlighet*, *proporsjonalitet* (forholdsmessighet) og *saklighet*. Dette gjelder uansett om etterforskningen vil foregå på person- eller saksnivå, men generelt skal det naturlig nok mer til for å åpne etterforskning mot en enkeltperson enn på saksnivå. Blant annet må tas i betraktning at selve iverksettingen av en etterforskning rettet mot en enkeltperson etter omstendighetene kan være et inngripende tiltak som kan få konsekvenser for den som rammes. Overgang fra saks- til personnivå omtales nedenfor.

I *sannsynlighetsvurderingen* inngår en bedømmelse av graden av mulighet/sannsynlighet for at det foreligger et straffbart forhold. Som en alminnelig veiledning kan sies at det skal mindre til å foreta etterforskning hvor det er sannsynlig at straffbart forhold foreligger enn hvor dette framstår som en noe fjern mulighet. Hvilken sannsynlighet som bør kreves, vil særlig variere med hvor alvorlig det mulige straffbare forhold er (proporsjonalitetsvurderingen). For at politiet kan sette i verk etterforskning uten anmeldelse bør det i alminnelighet foreligge noen opplysninger av en viss troverdighet om art og omfang av det straffbare forhold og helst noen avgrensninger knyttet til «når» og «hvor».

Det må også foretas en mer kvalitativ vurdering av om et mulig straffbart forhold er så alvorlig at det bærer en etterforskningsinnsats - *proporsjonalitetsvurderingen*. Ved et mulig alvorlig straffbart forhold skal det mindre til for å foreta etterforskning enn ved et forhold av alminnelig karakter. Andre momenter i proporsjonalitetsvurderingen kan være

- hvilke etterforskingsskritt som er aktuelle. Saken kan for eksempel ligge slik an at det er rimelig grunn til å undersøke politiets egne registre, men ikke til å forsøke avhør av en persons nære familie og arbeidskolleger.
- om etterforskningen vil være inngripende for den som rammes (for eksempel sterkt stigmatiserende) eller om midlene som brukes har negative virkninger (vitneplikt med sterke sosiale reaksjoner, jf. straffeprosessloven § 123).

Det må i denne sammenheng også kunne legges en begrenset vekt på om undersøkelsene vil foregå lukket eller åpent. Forutsatt at en har rimelig trygghet for at undersøkelsene forblir lukkede, kan slike undersøkelser forsvares i noen tilfeller hvor åpne undersøkelser ville ha utsatt vedkommende for urimelige belastninger. På den annen side må det ved lukket etterforskning vises særlig varsomhet. Den det gjelder får ikke dokumentinnsyn og gis heller ikke mulighet til å korrigere misforståelser, gi tilleggsopplysninger eller bringe saken inn for overordnet myndighet til vurdering.

- at det gjelder et gammelt forhold hvor tidsaspektet i seg selv har redusert behovet for å kreve noen straffet.

Generelt gjelder at etterforskningen i enhver henseende må være *saklig begrunnet*. Det skal ikke tas utenforliggende hensyn. Selvsagt skal man ikke skjele hen til en persons status eller posisjon. En etterforskning kan heller ikke forankres i noe slags politisk motiv - et ønske om å ramme en motstander, kritiker e.l. I så fall kan etterforskningen få karakter av myndighetsmisbruk. Det understrekes at slikt misbruk naturligvis vil kunne foreligge hva enten etterforskning foretas eller unnlates på usaklig grunnlag.

IV FORTSETTELSE AV ETTERFORSKING

Straffeprosessloven § 224 gjelder i prinsippet også for iverksetting av enkeltstående etterforskingsskritt under en pågående etterforskning. Bestemmelsen setter også ramme for hvor lenge etterforskningen kan vare ved. Den kan ikke fortsette når det ikke lenger er ”rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold”.

Så lenge etterforskningen ikke er rettet mot en eller flere personer på en slik måte at den utløser mistenkt- eller siktetstatus ved avhør, vil den som nevnt foregå på saksnivå. Undersøkelser for å «sjekke ut» personer vil i alminnelighet gjøres på saksnivå. Det kan for eksempel foretas undersøkelser for finne ut hvem som var til stede på eller i nærheten av et åsted på gjerningstiden eller foretas ”registersjekk” for eksempel for å undersøke om noen av de aktuelle vitnene tidligere er domfelt eller etterforsket for en lignende forbrytelse. Vurderingstemaet vil her ikke være om vilkårene etter § 224 foreligger for hver enkelt person som måtte være implisert, men om det er «rimelig

grunn» til å fortsette etterforskningen som sådan, eventuelt om det er rimelig grunn til å foreta det aktuelle etterforskingsskrittet.

Når etterforskningen går over fra saksnivå til personnivå ved at den rettes mot enkeltperson(er), må det særskilt vurderes om vilkårene etter straffeprosessloven § 224 fortsatt er til stede. I denne vurderingen bør i alminnelighet inngå de samme vurderinger som ved innledning av etterforskning, bl.a. sannsynlighets-, proporsjonalitets- og saklighetsvurderinger som angitt ovenfor.

Etterforskning foregår ikke nødvendigvis enten på saks- eller personnivå. Også hvor etterforskningen er innledet mot en enkeltperson, eller senere er blitt rettet mot en person, kan det samtidig foretas etterforskning på saksnivå. Det kan eksempelvis være tale om å foreta avhør for å sjekke ut «alternative mistenkte» som forsvareren har pekt på. Her må rimelighetsvurderingen foretas på saksnivå.

Etterforskningen kan også veksle mellom saks- og personnivå. Det kan for eksempel tenkes at en etterforskning som har blitt innledet på saksnivå etter noen tid retter seg mot en person (går over til personnivå), men senere viser det seg at vedkommende ikke har tilknytning til saken. Etterforskningen kan da fortsette på saksnivå inntil man finner frem til rett gjerningsmann og igjen går over på personnivå.

V ANSVAR FOR Å SETTE I VERK OG GJENNOMFØRE ETTERFORSKING

Vedtak om å sette i verk etterforskning er en påtaleavgjørelse. I praksis treffes avgjørelsen ofte av polititjenestemenn etter nærmere ordre eller fullmakt. Den enkelte politimester må her finne frem til hensiktsmessige ordninger avpasset distriktets størrelse, organisering mv. Det understrekes at det må være klart fastsatt hvem som har myndighet til å sette i verk etterforskning og være etablert rutiner som sikrer påtalemyndighetens kontroll. Ettersom ressursene er begrenset, er det særlig viktig at politidistriktene har gode rutiner for å avgjøre hvilke saker som skal etterforskes.

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. Særlig er det viktig å unngå unødig liggetid. Riksadvokaten gir ikke konkrete pålegg om hvordan dette skal gjennomføres i politidistriktene siden ulike lokale forhold tilsier fleksibilitet. Påtalemyndigheten bør unngå detaljstyring av etterforskningen. I store eller vanskelige saker skal etterforskningen ledes aktivt av påtalemyndigheten.

Erfaring viser at den beste, og raskeste, straffesaksbehandlingen skjer hvor politijurister og etterforskere samarbeider godt helt fra anmeldelsestidspunktet. I dette samarbeidet må man utnytte best mulig den kompetanse som etterforsker og jurist har til sammen. En god dialog både om etterforskningsmessige og påtalemessige spørsmål er viktig. Juristen må for øvrig særlig rette oppmerksomheten mot

- å klargjøre hva som er de rettslig relevante fakta og derved hvilke faktiske forhold etterforskningen skal ta sikte på å avklare,

- å ta stilling til påtalemessige spørsmål under etterforskningen, herunder metodebruk,
- å kontrollere at etterforskningen holder høy kvalitet,
- å sikre at rettssikkerhetshensyn blir ivare tatt under etterforskningen, ikke minst at etterforskningen er objektiv, jf. straffeprosessloven § 226 tredje ledd
- å følge opp fremdriften i etterforskningen

I saker av noe omfang eller kompleksitet kan det vurderes å benytte etterforsningsordre, etterforsningsplan eller arbeidssiktelse som et virkemiddel til å styre etterforskningen. Både etterforsningsordre og etterforsningsplan bør utarbeides i nært samarbeid med berørte etterforskere.

Om bruk av etterforsningsordre i overvåkingstjenesten gjelder særskilte direktiver, jf. riksadvokatens brev av 1. juli 1998 til overvåkingssjefen, med gjenpart til berørte førstestatsadvokater.

Statsadvokatene bør ved inspeksjoner og annen kontakt med politidistriktene også ha oppmerksomhet rettet mot rutinene for å avgjøre hvilke saker som skal etterforskes og mot den praktiske gjennomføring av de forhold juristen særlig bør ha sin oppmerksomhet rettet mot, jf. ovenfor.

VI PROTOKOLLERING AV AVHØR

I riksadvokatens rundskriv Del II-nr. 5/1953 heter det:

”Da den første forklaring en mistenkt avgir meget ofte vil være særlig betydningsfull for sakens senere skjebne, må jeg også understreke at avhøret må foregå på en formelt og reellt sett uklanderlig måte. Det kan ikke kritiseres og vil ofte være heldig at etterforskeren fører en alminnelig samtale med den mistenkte før han skrider til det egentlige avhør. Denne fremgangsmåte kan undertiden endog være nødvendig for å komme på talefot med vedkommende person eller for å oppnå dennes tillit. Men en formløs samtale mellom politimannen og den mistenkte som senere hen uten videre blir nedtegnet i en rapport og utgitt som en forklaring, tilfredsstillende ikke de fordringer til avhørsmåten som er stillet i straffeprosessloven og i påtaleinstruksen. ... Dertil kommer at en så formløs opptreden fra etterforskerens side vil være egnet til å svekke tilliten til politiavhørene og de metoder politiet betjener seg av.”

Dette gjelder fortsatt. For øvrig oppheves rundskriv nr. 5/1953.

Straffeprosessloven § 230 tredje ledd, jf. påtaleinstruksen § 8-11 tredje ledd fastsetter at forklaringer skal skrives ned (se påtaleinstruksen § 7-5 fjerde og femte ledd om bagatellsaker). Selv om det er rom for et visst skjønn med hensyn til når protokollering må foretas, skal det som forklares om realiteten i saken som hovedregel nedfelles i et formelt avhør senest ved avslutningen av samtalen den enkelte avhørsdag. Særlig ved omfattende eller sentrale forklaringer kan det være grunn til å overveie lydopptak av avhøret, jf. påtaleinstruksen § 8-13. Dersom politiet mener det er hensiktsmessig å

gjøre opptak, men siktede nekter å forklare seg dersom avhøret tas opp, bør dette tas inn i rapporten, eventuelt med en kort gjengivelse av siktedes begrunnelse.

VII BRUK AV ”0-DOKUMENTER”

I omfattende etterforskinger foretar politiet ofte rundspøringer i nærheten av åstedet. Dokumenter fra slike rundspøringer behøver i alminnelighet ikke tas inn som saksdokumenter, men det må fremgå klart at slike dokumenter finnes. Spørsmål om innsyn fra forsvarer i slikt materiale avgjøres etter reglene i straffeprosessloven §§ 242 og 264, eventuelt § 28 (se også påtaleinstruksen kap 16, 25 og 4).

Det kan i omfattende saker - typisk ved etterforskning av saker med ukjent gjerningsmann hvor alle bevegelser på et bestemt sted eller i et bestemt tidsrom kartlegges - være hensiktsmessig å skille ut dokumenter politiet oppfatter som lite relevante, for eksempel fordi et vitne som er avhørt ikke har kommet med opplysninger av betydning. Også slike dokumenter anses i alminnelighet som saksdokumenter og skal ikke føres som ”0-dokumenter”, men i sakens ordinære dokumentlister. Om ønskelig kan dokumentene tas inn som et særskilt hoveddokumentnummer. I forbindelse med begjæring om bruk av tvangsmidler skal retten, om slike dokumenter ikke vedlegges, gjøres oppmerksom på at det finnes ytterligere dokumenter som på anmodning overlates retten. Forsvareren skal gis kopi/utlån også av slike dokumenter i samsvar med de alminnelige innsynsregler, jf. straffeprosessloven §§ 242 og 264 og påtaleinstruksen kap. 16. Det bør regelmessig sørges for notoritet for at forsvareren har mottatt dokumentene, for eksempel ved kvittering.

IX UNNLATT UNDERRETNING OM SKJULT ETTERFORSKING

Det kan i enkelte tilfeller være helt nødvendig at et forhold, i alle fall innledningsvis, etterforskes i det skjulte. Så lenge etterforskningen bare foregår på saksnivå – det etterforskes for eksempel med sikte på å avklare om det foregår narkotikaomsetning i et lokalmiljø uten at politiet retter undersøkelsene mot bestemte personer – oppstår ikke spørsmål om underretning dersom saken henlegges, jf. påtaleinstruksen § 17-2 som fastsetter at det skal gis underretning om henleggelse til ”den som forfølgningen har vært rettet mot”. Vel så praktisk kan er at den skjulte etterforskningen retter seg mot en eller flere enkeltpersoner. Oftest vil slik etterforskning etter noen tid gå over i en åpen fase, for eksempel ved at det tas avhør eller nyttes tvangsmidler, og underretning kan gis på vanlig måte.

I noen tilfeller må en skjult etterforskning mot enkeltperson av taktiske, ressursmessige eller andre grunner avsluttes uten at forholdet er avklart. I slike tilfeller kan underretning være helt ødeleggende for mulig fremtidig oppklaring.

Riksadvokaten foreslo i brev til Justisdepartementet av 2. juli 1999 at et ble inntatt et nytt annet ledd i påtaleinstruksen § 17-2 med slik ordlyd:

”Underretning kan likevel unnlates etter avsluttet skjult etterforskning dersom underretning kan skade mulighetene for senere oppklaring eller røpe politiets metoder og den etterforskningen har vært rettet mot ikke har vært siktet i saken.”

Riksadvokaten redegjorde samtidig for at en uformelt har godtatt at underretning unnlates i enkelte tilfeller. Det ble bla. vist til at det åpenbart aldri har vært meningen at politiet skulle ha plikt til å underrette om skjult etterforskning og at underretningsplikten kan omgås ved å unnlate å henlegge saken. Departementet har meddelt at man ikke har ressurser til å påbegynne arbeidet med endring av påtaleinstruksen. Inntil videre kan politiet i praksis forholde seg i samsvar med utkastet til nytt annet ledd i påtaleinstruksen § 17-2 gjengitt ovenfor. Det minnes for øvrig om mulighetene for utsatt underretning om bruk av enkelte tvangsmidler ved lov av 3. desember 1999 nr. 82 om endringer i straffeprosessloven om etterforskningsmetoder mv.

Tor-Aksel Busch

Knut H. Kallerud
førstestatsadvokat

Kjerstin Kvande
statsadvokat