

Påtalerett

Gert Johan Kjelby

3. utgave

PÅTALERETT

Gert Johan Kjelby

PÅTALERETT

ÇAPPELEN DAMM AKADEMISK

© CAPPELEN DAMM AS, Oslo, 2023

ISBN 978-82-02-74984-2

3. utgave, 1. opplag 2023

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Cappelen Damm AS er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Omslagsdesign: Cappelen Damm AS

Sats: Bøk Oslo AS

Trykk og innbinding: Livonia Print SIA, Latvia

www.cda.no

akademisk@cappelendamm.no

Forord til 3. utgave

Siden forrige utgave av denne boken ble utgitt i august 2019, har det skjedd en rekke endringer i rettskildebildet. I november 2019 ble prinsippet om påtalemyndighetens uavhengighet lovfestet, og Kongen i statsråds avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker og rolle som formelt sett øverste påtalemyndighet, opphevet. Fra november 2019 ble arrestordreloven gjort gjeldende også for den nordisk-europeiske arrestordre. En fullstendig ny straffeprosesslov er som kjent enda ikke vedtatt, men ved lov nr. 122/2021 (i kraft fra 1. juli 2022) er det gjort en rekke kodifiseringer av gjeldende rett, men også betydelige realitetsendringer i straffeprosesslovens kap. 6 (Påtalemyndigheten), kap. 7 (Påtalen) og kap. 18 (Etterforskning) basert på Straffeprosessutvalgets innstilling (NOU 2016: 24). Som en følge av de nevnte lovendringene, ble påtaleinstruksen endret på flere punkt for å bringe instruksen i samsvar med straffeprosesslovens bestemmelser.

Fremstillingen i denne 3. utgaven er revidert og oppdatert med ny lovgivning, rettspraksis, påtalepraksis og litteratur. Strukturen er i stor grad beholdt, men noen tema er utdypet, nye emner er tilføyd og andre er tatt ut eller gitt en mer summarisk behandling enn i de tidligere utgavene.

Også denne utgaven tar *særlig* sikte på å dekke læringskravene i spesialemnet «Påtalerett» ved Det juridiske fakultet i Bergen, men fremstillingen er forsøkt tilpasset det praktiske rettslivs behov, særlig behovet til påtalejuristene i politiet. Det er derfor lagt stor vekt på å gi referanser til den normeringen som følger av riksadvokatens rundskriv, direktiv og retningslinjer for straffesaksbehandlingen. Disse er i praksis en viktig kilde for løsning av en rekke påtalerettslige spørsmål og en sentral del av det rettslige grunnlaget for påtalejuristenes tjenesteplikter. Noteapparatet, referanser og antall petitavsnitt er av den grunn noe mer omfattende enn det ville vært i en ren lærebok. Fremdeles vil sikkert enkelte spørsmål som oppstår under straffesaksbehandlingen bli savnet, men formentlig vil også denne fremstillingen være en veiviser til andre relevante kilder.

Fagmiljøet i strafferett, straffeprosess og politi- og påtalerett i Bergen har som alltid gitt god faglig støtte og oppmuntring. Jeg vil særlig takke kollega professor Ørnulf Øyen og deltakerne i prosjektet «Politi- og påtalerett» (2017–2022).

Bergen, 2. november 2022

Gert Johan Kjelby

Innholdsoversikt

KAPITTEL 1	Innledning	19
KAPITTEL 2	Påtale spørsmål og påtaleavgjørelser	59
KAPITTEL 3	Organisatoriske rammer	81
KAPITTEL 4	Grunnleggende prinsipper av betydning for påtalemyndighetens virksomhet	133
KAPITTEL 5	Påtalemyndighetens grunnleggende ansvar og forpliktelser	151
KAPITTEL 6	Forholdet mellom de ulike påtalenivåene – påtalekompetansen	183
KAPITTEL 7	Forholdet mellom de ulike påtalenivåene – instruksjons- og omgjøringsmyndigheten, klage og delegasjon	275
KAPITTEL 8	Noen grunnleggende krav til påtaleutøvelse og til påtalemyndighetens tjenestepersonell	313
KAPITTEL 9	Iverksetting og avslutning av etterforskning. Beslutningsansvar og ledelse	407

Innholdsfortegnelse

Forord til 3. utgave	5
KAPITTEL 1 Innledning	19
1 Offentlig påtalerett og påtalemyndighet	19
2 Oversikt over påtalemyndighetens roller og oppgaver i strafferettssystemet	21
2.1 Etatens samfunnsoppdrag, hovedmål og hovedoppgaver	21
2.2 Påtalemyndigheten har straffeforfølgningsinitiativet og ansvaret for etterforskningen	25
2.3 Påtalemyndigheten avgjør påtalespørsmålet etter avsluttet etterforskning	26
2.4 Påtalemyndigheten møter i retten som part (aktor)	26
2.5 Påtalemyndigheten og straffefullbyrding	27
2.6 Påtalemyndighetens faglederrolle	28
2.7 Påtalemyndighetens oppgaver utenfor straffesakene	31
3 Påtalemyndighetens funksjonelle betydning i strafferettssystemet ...	34
4 Påtalerettens kilder	36
4.1 Overordnede rettslige normer – Grunnloven og menneskerettighetene	36
4.2 Straffeprosessloven og påtaleinstruksen	37
4.3 Politiregisterloven og politiregisterforskriften	41
4.4 Forvaltningsrettens betydning som rettskilde	42
4.5 Regler for god påtaleskikk, codes of ethics and conduct mv.	47
4.5.1 Internasjonal regulering og standarder	47
4.5.2 Nasjonal regulering	48
4.6 Påtalemyndighetens instruks, direktiv og påtalepraksis	50
4.7 Juridisk litteratur, utredninger mv.	55
4.8 Noen metodiske spørsmål	56

KAPITTEL 2 Påtalespørsmål og påtaleavgjørelser	59
1 Innledning	59
2 Påtalespørsmål og påtalevedtak – begrepsbruk og innhold	60
3 Positive og negative påtaleavgjørelser	64
4 Beslutningsformens rettslige betydning	67
4.1 Oversikt	67
4.2 Beviskravet og bevisvurdering ved de positive påtalevedtak	69
5 Særlig om påtaleavgjørelser basert på skjønnsmessige vurderinger ..	75
5.1 Skjønn ved håndheving av straffelovgivningen	75
5.2 Tvangsmiddelskjønn	75
5.3 Påtalemyndighetens rettsanvendelsesskjønn	76
5.4 Reaksjonsskjønn	78
5.5 Rettsmiddelskjønn.....	79
KAPITTEL 3 Organisatoriske rammer	81
1 Hovedtrekk i utviklingen av den offentlige påtalemyndighet	81
1.1 Den eldre justisforvaltningen og opprettelsen av en særskilt påtalemyndighet.....	81
1.2 Noen hovedtrekk i nyere tid.....	84
2 Påtalemyndighetens uavhengighet	86
2.1 Straffeprosessloven § 55 første ledd.....	86
2.2 Nærmere om uavhengighetsprinsippets rettsvirkninger	90
2.3 Behovet for kontroll med den uavhengige påtalemyndighet	94
3 Forholdet mellom påtalemyndigheten og domstolene – anklageprinsippet.....	97
3.1 Anklageprinsippet som organisatorisk og funksjonell ramme	97
3.2 Anklageprinsippet som kompetansebegrensning for retten	99
3.3 Rettslig prøving av positive påtalevedtak.....	103
3.4 Rettslig prøving av henleggelsesbeslutninger.....	110
4 Påtalemyndighetens hierarki, personell og virksomhetsområde	112
4.1 Oversikt og rettsgrunnlag.....	112
4.2 Påtalemyndigheten i politiet.....	114
4.3 Statsadvokatembetene.....	117
4.3.1 Oversikt.....	117
4.3.2 De regionale statsadvokatembetene	118
4.3.3 ØKOKRIM.....	119
4.3.4 Det nasjonale statsadvokatembetet. Kripes og PST	121
4.4 Riksadvokaten.....	123

4.5	Andre offentlige etater med påtalemyndighet	124
4.5.1	<i>Spesialenheten for politisaker</i>	124
4.5.2	<i>Generaladvokaten og krigsadvokatene</i>	126
4.5.3	<i>Andre offentlige organer med begrenset påtalemyndighet</i>	129
4.6	Eurojust (Det europeiske påtalesamarbeidet)	130
KAPITTEL 4	Grunnleggende prinsipper av betydning for påtale-	
	myndighetens virksomhet	133
1	Påtalerettslige prinsipper og andre grunnleggende krav til påtaleutøvelsen	133
2	Statsanklage- og anklageprinsippet	134
3	Legalitetsprinsippet og opportunitetsprinsippet.....	136
3.1	Den absolutte og den relative etterforsknings- og påtaleplikten.....	136
3.2	De opportunitetsforankrede plikt- og kompetansereglene i norsk påtalerett	140
3.2.1	<i>Straffeforfølgningspresumsjonen</i>	140
3.2.2	<i>Den relative etterforskningsplikten – strpl. § 224</i>	141
3.2.3	<i>Nærmere om henleggelsesadgangen etter strpl. § 62 a tredje ledd</i> ...	141
3.2.4	<i>Påtaleunntatelse – strpl. §§ 69 og 70</i>	143
3.2.5	<i>Et ulovfestet opportunitetsprinsipp som rekker lenger?</i>	144
4	Prinsippet om en forsvarlig saksbehandling	145
KAPITTEL 5	Påtalemyndighetens grunnleggende ansvar og	
	forpliktelser	151
1	Innledning	151
2	Påtalemyndigheten som ressursforvalter. Prioriteringsansvaret	151
2.1	Samfunnsansvar – rett og plikt til å prioritere	151
2.2	Prioriteringsansvar og prioriterte saker	153
2.3	Prioriteringsavgjørelser og behovet for fleksibilitet.....	160
3	Påtalemyndighetens legalitetskontroll med straffesaksbehandlingen	161
4	Påtalemyndigheten som beskytter av grunnleggende menneskerettigheter	165
4.1	Innledning – tre pliktsituasjoner.....	165
4.2	Straffeforfølgningspliktenes rettslige forankring.....	169
4.3	Positive plikter av særlig betydning for påtalemyndigheten	170
4.3.1	<i>Ulike sider ved straffeforfølgningen</i>	170
4.3.2	<i>Nærmere om kravet til «effective investigation»</i>	173
4.3.3	<i>Nærmere om straffbare forhold som aktualiserer straffeforfølgningsplikter etter EMK</i>	177

KAPITTEL 6 Forholdet mellom de ulike påtalenivåene – påtalekompetansen	183
1 Innledning. Ulike rettsvirkninger av påtalehierarkiet	183
2 Oversendelser og annen kommunikasjon mellom de ulike nivåene i påtalemyndigheten	184
3 Påtalemyndighetens stedlige kompetanse og straffesakenes fordeling	188
3.1 Hovedreglene	188
3.2 Unntak og adgangen til å fravike instruksens hovedregler	191
4 Påtalekompetansens fordeling mellom de ulike påtalenivåer	192
4.1 Utgangspunkt og hovedregler	192
4.2 Ulike hensyn av betydning for kompetansefordelingen	194
4.3 Det generelle utviklingstrekk – utstrakt delegering av påtalekompetanse til politiet	197
4.4 Den videre fremstillingen	200
5 Fordelingen av kompetansen til å avgjøre tiltalespørsmålet og andre positive påtalevedtak	200
5.1 Noen fellesspørsmål	200
5.1.1 <i>Hovedregel – avgjørelsesmyndigheten for de positive påtalevedtakene</i>	200
5.1.2 <i>Strafferammens betydning for tiltalekompetansen – noen fellesspørsmål</i>	202
5.1.2.1 <i>Allment</i>	202
5.1.2.2 <i>Forhøyet strafferamme ved særdeles skjerpene omstendigheter</i>	203
5.1.2.3 <i>Forhøyet strafferamme ved grov overtredelse</i>	205
5.1.2.4 <i>En annen løsning kan følge av loven eller forarbeidene</i> ...	206
5.1.2.5 <i>Oppsummering</i>	208
5.2 Riksadvokaten – strpl. § 65	208
5.2.1 <i>Innledning</i>	208
5.2.2 <i>Lovbrudd med strafferamme inntil 30 år – strpl. § 65 nr. 1</i>	209
5.2.2.1 <i>Hovedregel og unntak</i>	209
5.2.2.2 <i>Nærmere om beregning av strafferammen «inntil 30 år»</i> .	210
5.2.3 <i>Lovbrudd med strafferamme inntil 21 år – strpl. § 65 nr. 2</i>	212
5.2.3.1 <i>Hovedregel og unntak</i>	212
5.2.3.2 <i>Nærmere om beregningen av strafferammen «inntil 21 år»</i>	213
5.2.3.3 <i>Tiltalekompetansen i «21-årssakene» kan delegeres til statsadvokatene</i>	214
5.2.4 <i>Påtalekompetanse etter visse straffebestemmelser – strpl. § 65 nr. 3</i>	216

5.2.5	<i>Lovbrudd i tjeneste av embets- eller tjenestemenn tilsatt av Kongen – strpl. § 65 nr. 4</i>	218
5.2.6	<i>Lovbrudd begått på en bestemt måte; ved trykt skrift og i kringkasting – strpl. § 65 nr. 5</i>	219
5.2.7	<i>Saker mot utlending som ikke er bosatt i Norge – strpl. § 65 nr. 6...</i>	220
5.3	Statsadvokatene – strpl. § 66	222
5.4	Politimesteren og påtalemyndigheten i politiet – strpl. § 67 andre ledd	225
5.4.1	<i>Innledning</i>	225
5.4.2	<i>Politiets generelle tiltalekompetanse i «ettårssakene» – bokstav a</i> ...	226
5.4.2.1	<i>Hovedregel og unntak</i>	226
5.4.2.2	<i>Hva er en «ettårssak»? Beregningen av strafferammen</i>	228
5.4.2.3	<i>Nærmere om hvilke straffebestemmelser som omfattes av strpl. § 67 andre ledd bokstav a</i>	231
5.4.3	<i>Politiets kompetanse etter særlige bestemmelser i strl. 2005 – bokstav b</i>	235
5.4.4	<i>Politiets kompetanse ved overtredelse av spesiallovgivningen – bokstav c</i>	237
5.4.5	<i>Særlig om strpl. § 67 andre ledd bokstav a, b og c – og forholdet til strl. § 79 bokstav c</i>	239
5.4.6	<i>Delegert påtalekompetanse til påtalemyndigheten i politiet</i>	240
5.4.6.1	<i>Generell delegasjon etter riksadvokatens retningslinjer</i> ...	240
5.4.6.2	<i>Delegasjon fra statsadvokatene i den enkelte sak</i>	242
5.5	Sakskompleks som omfatter flere lovbrudd hvor både politiet og høyere påtalemyndighet har tiltalekompetansen	244
5.6	Rettsvirkninger ved manglende tiltalekompetanse	247
5.7	Instruksfestede regler som begrenser lovens kompetanseregler	251
5.7.1	<i>«Særlig stor allmenn interesse» – påt.instr. §§ 22-2 og 22-3</i>	251
5.7.2	<i>Andre instruksfestede foreleggelsesplikter gitt i instruks, rundskriv og direktiver</i>	252
5.7.3	<i>Rettsvirkningen ved brudd på instruks og direktiv</i>	253
6	Kompetansen til å beslutte rettsmidler	253
6.1	<i>Innledning og oversikt</i>	253
6.2	<i>Særlig om anke over dommer</i>	254
7	Henleggelseskompetansen	258
7.1	<i>Rettsgrunnlag og hovedregel – strpl. § 67 første ledd 2. pkt.</i>	258
7.2	<i>Rettsvirkninger ved overskridelser av henleggelseskompetansen</i> ...	261
8	Forholdet mellom politi- og påtalemyndighet og polisiære beslutninger og påtalemessige beslutninger	262
8.1	<i>Det tosporede systemet / det dobbelte underordningsforholdet</i>	262

8.2	Nærmere om grensen mellom straffeforfølgning og andre politioppgaver.....	263
8.3	Polititjenestepersonells adgang til å avgjøre straffbare forhold.....	269
8.3.1	<i>Innledning</i>	269
8.3.2	<i>Forenklede forelegg</i>	269
8.3.3	<i>Straffbare forhold «oppgjort på stedet» (OPS)</i>	270

KAPITTEL 7	Forholdet mellom de ulike påtalenivåene – instruksjons- og omgjøringsmyndigheten, klage og delegasjon	275
1	Innledning	275
2	Instruksjons- og direktivmyndigheten	276
2.1	Oversikt og rettslig forankring.....	276
2.2	Overordnet påtalemyndighets instruksjons- og direktivmyndighet	277
2.3	Instruksjons- og direktivmyndighet internt på samme påtalenivå ..	280
2.3.1	<i>Rettsgrunnlag og rammer for instruksjon</i>	280
2.3.2	<i>Nærmere om forholdet mellom politimesteren og polititjuristene</i>	283
2.3.3	<i>Førstestatsadvokaten og statsadvokatene</i>	286
3	Overprøvings- og omgjøringsmyndigheten	289
3.1	Innledning.....	289
3.2	Klageadgang og klagerett. Utgangspunkt og rettslig forankring	289
3.3	Klageretten etter strpl. § 59 a	291
3.3.1	<i>Påtaleavgjørelser som kan påklages etter strpl. § 59 a</i>	291
3.3.2	<i>Begrensninger som avskjærer klagerett for enkelte påtalevedtak</i>	292
3.3.3	<i>Hvem har klagerett</i>	294
3.3.4	<i>Klagefrist og klagebehandlingen mv.</i>	294
3.3.5	<i>Klageadgang over andre påtaleavgjørelser</i>	297
3.4	Adgangen til å omgjøre og gjenoppta en henlagt straffesak	298
3.4.1	<i>Hovedreglene og strpl. §§ 74–75</i>	298
3.4.2	<i>Omgjøringsadgangen etter strpl. § 75 andre ledd</i>	302
3.4.3	<i>Omgjøring av en innstilt straffeforfølgning og forbudet mot gjentatt straffeforfølgning i EMK TP 7 artikkel 4</i>	303
3.5	Kort om omgjøring av forelegg og påtaleunntatelser.....	306
4	Delegasjon av påtalekompetanse	307
4.1	Hovedregel og utgangspunkt.....	307
4.2	Aktorkompetansen og delegering av aktorat.....	308
4.2.1	<i>Hovedreglene</i>	308
4.2.2	<i>Delegering av aktorat</i>	310
4.3	Delegering av kompetanse til andre lands myndigheter	311

KAPITTEL 8	Noen grunnleggende krav til påtaleutøvelse og til påtalemyndighetens tjenestepersonell	313
1	Innledning	313
2	Påtalemyndighetens plikt til lojalitet overfor lovgiver og domstolene	314
2.1	Noen utgangspunkter	314
2.2	Lojalitet til lovgivers kriminaliseringsvurdering	314
2.3	Lojalitetsplikt til lovgivers intensjon for håndhevingspraksis	316
2.4	Lojalitet overfor prosessuelle rettigheter	317
2.5	Lojalitet overfor domstolene	318
3	Påtalemyndighetens objektivitetsplikt	320
3.1	Overordnede utgangspunkter	320
3.2	Nærmere om objektivitetskravets innhold og rettslige forankring	322
3.3	Objektivitetspliktens innhold på ulike stadier av straffesaksbehandlingen	324
3.3.1	<i>Allment</i>	324
3.3.2	<i>Forut for og ved innledning av etterforskingen</i>	325
3.3.3	<i>Under etterforskingen</i>	327
3.3.4	<i>Objektivitet ved vurdering av etterforskningsmaterialet på påtalestadiet. Forholdet til beviskravet</i>	330
3.3.5	<i>Objektivitetskrav og uskyldspresumsjonen ved uttalelser og i begrunnelser for påtalevedtak</i>	332
3.3.6	<i>Objektivitetskrav forut for og under iretteføringen</i>	335
3.3.7	<i>Objektivitetsplikt også etter dom</i>	339
4	Habilitetskrav til påtalemyndigheten	340
4.1	Innledning	340
4.2	Habilitetsreglenes anvendelsesområde	341
4.3	Inhabilitetsgrunnene – strpl. § 60	342
4.3.1	<i>Inhabilitet basert på kriteriene i domstollovens regler</i>	342
4.3.2	<i>Inhabilitet på grunn av «særegne forhold»</i>	343
4.3.3	<i>Avledet inhabilitet – strpl. § 60 andre ledd</i>	348
4.4	Noen eksempler fra rettspraksis om «særegne forhold»	351
4.5	Rettsvirkningene av inhabilitet	355
5	Krav til likebehandling	359
5.1	Innledning og rettslige utgangspunkter	359
5.2	Grunner til ulik praksis og forskjellsbehandling	362
5.3	Noen eksempler fra rettspraksis	363
5.3.1	<i>Prinsippavgjørelsen i Rt. 1976 s. 652</i>	363
5.3.2	<i>Individuell vurdering</i>	366

5.3.3	<i>Påtalemyndighetens adgang til personutvelgelse</i>	367
5.4	Kort om likebehandling ved etterforskning og henleggelsesbeslutninger	368
6	Påtalemyndighetens taushetsplikt og adgangen til å utveksle informasjon	369
6.1	Innledning. Taushetspliktens innhold	369
6.1.1	<i>Regulering av ulike kryssende hensyn</i>	369
6.1.2	<i>Taushetsplikten og dens innhold</i>	371
6.2	De viktigste unntakene fra taushetsplikten ved behandling av straffesak – kommunikasjonsrett	375
6.2.1	<i>Allment om utlevering av opplysninger</i>	375
6.2.2	<i>Politiregisterloven § 24 – når det ikke er behov for beskyttelse</i>	376
6.2.3	<i>Politiregisterloven § 26 – til bruk i straffesaksbehandlingen</i>	377
6.2.4	<i>Politiregisterloven § 25 – sakens parter, fornærmede mv.</i>	379
6.3	Tilgang til og utveksling av opplysninger til andre «i deres interesse»	379
6.3.1	<i>Utlevering til andre offentlige organer</i>	379
6.3.2	<i>Utlevering til private</i>	380
6.4	Særlig om informasjon til allmennheten i straffesak	380
6.4.1	<i>Innledning</i>	380
6.4.2	<i>Allmennheten og pressens innsynsrett</i>	382
6.4.3	<i>Påtalemyndighetens meddelelser</i>	383
7	Dokumentinnsyn	386
7.1	Oversikt	386
7.2	Reglene om mistenkte og siktedes rett til dokumentinnsyn	387
7.2.1	<i>Sakens «dokumenter»/sakens «opplysninger»</i>	387
7.2.2	<i>«Sakens» dokumenter</i>	391
7.2.3	<i>Kort om innsynsbegrensninger under etterforskningen</i>	392
8	Påtalemyndighetens adgang til å forhandle om straffekravet, den prosessuelle håndteringen av saken og straffereaksjonen («plea bargaining»)	394
8.1	Problemstilling og noen utgangspunkter	394
8.2	Kryssende hensyn	395
8.3	Hvilke løfter kan påtalemyndigheten gi?	398
8.3.1	<i>Løfter knyttet til påtalespørsmålet og bruk av ulike påtalevedtak</i> ...	398
8.3.2	<i>Særlig om løfter og tilsagn om straffereduksjon</i>	400
8.3.2.1	<i>Tilsagn om straffepåstand for domstolene</i>	400
8.3.2.2	<i>Tilsagn om straffereduksjon ved forelegg og tilståelsesdom</i>	403
8.4	Noen særlige tilfeller	405

KAPITTEL 9 Iverksetting og avslutning av etterforskning.	
Beslutningsansvar og ledelse	407
1 Innledning og hovedregel om avgjørelsesmyndigheten	407
2 Grunnlaget for beslutningen om iverksetting av etterforskning	408
2.1 Etterforskning forutsetter «rimelig grunn til å undersøke»	408
2.2 Det faktiske grunnlaget for å beslutte etterforskning	410
2.3 Nærmere om bestemmelsens virkeområde	413
2.4 Undersøkelsessak – «rimelig grunn til å undersøke ...»?	415
3 Påtalemyndighetens etterforskningsansvar og -ledelse	417
3.1 Etterforskningsansvar og -ledelse	417
3.2 Kvalitetskrav til etterforskningen	421
3.2.1 Krav til høy kvalitet i lov og instruks	421
3.2.2 Normering i påtaleinstruksen – etterforskningsbegrensninger i bagatellsaker, tilståelsessaker og «ettårssakene»	424
3.3 Kort om frister under etterforskningen	424
3.4 Noen begrensninger i påtalekompetansen under etterforskningen...	425
4 Etterforskningens avslutning – henleggelsesbeslutninger og -begrunnelser	427
4.1 Henleggelsesbeslutningene	427
4.2 Henleggelsesbegrunnelser	429
4.2.1 Oversikt	429
4.2.2 Henleggelse av bevisgrunner – strpl. § 62 a andre ledd	431
4.2.3 Henleggelse fordi «følgning ikke er i det offentliges interesse» – strpl. § 62 a tredje ledd	431
4.2.3.1 Noen utgangspunkter	431
4.2.3.2 De viktigste elementene i henleggelsesvurderingen etter strpl. § 62 a tredje ledd	432
4.2.4 Henleggelse av kapasitetsgrunner	437
4.2.5 Henleggelse av hensiktsmessighetsgrunner	441
4.2.6 Henleggelse av andre lovbestemte grunner	441
4.2.6.1 Overføring til administrativ følgning og sanksjon – strpl. § 71 c	441
4.2.6.2 Henleggelse av beskyttelsesgrunner	444
4.2.7 Henleggelsesbeslutninger og forholdet til andre former for begrensninger i straffefølgningen	445
5 Bruk av tvangsmidler. Etterforskning i utlandet	446
5.1 Bruk av tvangsmidler under etterforskningen	446
5.2 Etterforskning i utlandet – en kort oversikt	452
5.2.1 Innledning	452

5.2.2	<i>Nordisk samarbeid</i>	454
5.2.2.1	<i>Arrestordren – pågrepelse og utlevering</i>	454
5.2.2.2	<i>Etterforskingsskritt og bevissikring</i>	455
5.2.3	<i>Europeisk samarbeid</i>	455
5.2.3.1	<i>Utlevering. Europeisk arrestordre</i>	455
5.2.3.2	<i>Etterforskingsskritt og bevissikring</i>	456
6	Handlingsrom for prioriteringer i og under etterforsking	457
6.1	Prioritering ved iverksetting av etterforsking.....	457
6.2	Politiets og påtalemyndighetens «handleplikt» og «etterforskningsplikt»	459
6.2.1	<i>Handleplikter og etterforskningsplikten begrenser adgangen til å prioritere</i>	459
6.2.2	<i>Pliksubjekt og beslutningsansvar</i>	461
6.3	Prioritering og begrensninger i etterforskingen i pågående saker («tilskjæring»)	464
6.4	Avslutning	467
	Kilder	469
	Litteratur	469
	Lover og forskrifter	489
	Domsregister	517

KAPITTEL 1

Innledning

1 Offentlig påtalerett og påtalemyndighet

Det å anklage noen for å ha begått et straffbart forhold og fremme krav om straffereaksjon, innebærer et betydelig ansvar som ikke kan anses som et rent privat anliggende. Undersøkelser og ulike tiltak som er nødvendige for å avdekke mulige straffbare forhold og sikre bevis, rammer eller berører mange, og kan heller ikke helt overlates til private eller være avhengig av privates initiativ. I de fleste moderne rettssystemer er det derfor en offentlig og statlig oppgave å undersøke, avdekke (etterforske) og straffeforfølge lovbrudd. Krav om straff for brudd på straffelovgivningen, anses først og fremst som statens krav og statens ansvar. Slik er det også hos oss, og den siste rest av regler som satte betingelser for offentlig påtale og reglene om privat straffeforfølgning (private straffesaker), ble opphevet i 2022.

Norsk strafferett og straffeprosessrett bygger, i tråd med dette, på *det offentlige forfølgingsprinsipp* eller *statsanklageprinsippet*; det er staten som har en *ubetinget rett til straffeforfølgning*, det er *en offentlig oppgave å forfølge* straffbare forhold når det foreligger et grunnlag for det og straffeforfølgningen utføres av offentlige myndigheter. I noen land er anklageroppgaven lagt til domstolene, men hos oss er forvaltningen av det offentliges anklagemyndighet og ansvaret for straffeforfølgningen lagt til *et statlig og uavhengig håndhevingsorgan*; Den offentlige påtalemyndighet, jf. straffeprosessloven (strpl.) § 62 a første ledd. Etatens organisasjon, oppgaver og kompetanse er regulert i (særlig) strpl. kap. 6 og 7. Disse reglene vil bli inngående behandlet i det følgende. Uten å gå nærmere inn på de ulike rettslige kravene som gjelder myndighetsutøvelsen, kan *Den offentlige påtalemyndigheten* foreløpig beskrives som en hierarkisk oppbygget etat – atskilt fra domstolene og uavhengig av andre offentlige organ – som på statens vegne og sammen med politiet håndhever straffelovgivningen og straffeforfølger lovbrudd. I den egenskap har påtalemyndigheten ansvar for å beslutte og lede politiets etterforskning, avgjøre om det skal besluttes tiltale for domstolene eller ikke, opptre som part ved domstolenes behandling av straffesaker, avgjøre om straffedom skal ankes og beslutte at ilagt eller idømt straffereaksjon blir fullbyrdet.

Uttrykket *påtalemyndigheten* (anklage- eller åklagarmyndigheten, som benyttes i våre naboland) er betegnelse på etaten som har rett til å utøve slik myndighet. Den ubestemte formen av ordet, *påtalemyndighet*, er uttrykk for den retten som påtalemyndighetens tjenestepersoner har til å ta visse avgjørelser som ledd i en straffeforfølgning, dvs. avgjørelsesmyndighet, jf. strpl. §§ 65 flg. Den som har avgjørelsesmyndighet, omtales også som den (påtalejuristen) som har «påtalekompetansen», er «påtaleberettiget» eller «har påtalerett» (jf. strpl. §§ 63 og 81). Reglene om *påtalekompetanse* fastsetter hvem som innenfor påtalemyndighetens organisasjon har myndighet til å ta den, eller – som oftest – *det sett av påtaleavgjørelser* som behandlingen av en straffesak krever. De avgjørelsene som påtalemyndigheten tar i forbindelse med og under straffeforfølgning, omtales som *påtalevedtak* eller *påtaleavgjørelser*.

Den offentlige påtalemyndighetens *tjenestepersoner* er – med få unntak – jurister. Disse er fordelt i tre hovedgrupper som også angir påtalemyndighetens tre nivå; politimesteren og påtalejuristene i politiet, statsadvokatene og riksadvokaten. Etaten har i utgangspunktet ikke egne ressurser til å etterforske straffesakene. Etterforskningen utføres av polititjenestepersonell under påtalemyndighetens ansvar og ledelse. Politimesteren og politijuristene er integrert i politietaten. De utgjør påtalemyndighetens første linje og polititjenestepersonellet er underlagt disse i alle spørsmål som gjelder straffesaksbehandling.

Det statsrettslige maktfordelingsprinsippet forutsetter et skille mellom den lovgivende, den dømmende og den utøvende myndighet. Samtlige tre statsmakter – hver på sitt myndighetsområde – må ha lagt grunnlaget for at en straffeforfølgning skal avsluttes med at noen straffes. Et utslag av maktfordelingsprinsippet er *straffeprosessens anklageprinsipp*, som bl.a. innebærer at påtalemyndigheten er *organisatorisk adskilt fra domstolene*, at domstolene ikke kan behandle straffesaker *uten etter begjæring* fra påtalemyndigheten og at påtalemyndighetens begjæringer og beslutninger i stor grad er bindende for omfanget av rettens behandling.

Den offentlige påtalemyndighet representerer altså den utøvende makt som part i en straffesak, og har i den egenskap en rekke rettigheter og plikter. Denne bokens tittel, *påtalerett*, er en angivelse av det rettsområdet som omfatter rettslige prinsipper og lovfestede og ulovfestede rettsregler av særlig betydning for den offentlige påtalemyndighetens rolle og oppgaver i straffeprosessen. De påtalerettslige reglene omfatter etatens organisasjon og kompetanse, de reglene som normerer virksomheten og tjenestepersonellets myndighetsutøvelse, og de konkrete saksbehandlingsreglene som gjelder for påtalemyndighetens behandling av straffesaker.

Den offentlige påtalemyndigheten har, sammen med politipersonellet som utfører etterforskningsoppgavene, som sin hovedoppgave å håndheve straffelovgivning. *Strafferettshåndheving* består i å vurdere og avgjøre om det er grunnlag for å beslutte etterforskning, lede etterforskningen, foreta en påtalemessig vurdering og oppfølging, og – om det er bevismessig grunnlag for det

– sørge for at den som anses skyldig ilegges en adekvat strafferettslig reaksjon. Det kan skje enten ved at vedkommende tiltales for domstolene (som avsier dom) eller ved bruk av strafferettslige reaksjoner som påtalemyndigheten selv har adgang til å ilegge uten at sak fremmes for domstolene (f.eks. bøter).

Enhver kan anmelde mulige straffbare forhold, men anmeldelse eller begjæring fra privatpersoner eller offentlige myndigheter er ikke (lenger) noen betingelse eller vilkår for straffeforfølgning, selv om det i enkelte saker kan være nødvendig å innhente uttalelse fra f.eks. offentlige kontrollorganer. *Straffeforfølgningsinitiativet* ligger alene hos påtalemyndigheten. Det følger av strpl. § 225 første ledd at etterforskning «beslutes, ledes og avsluttes av påtalemyndigheten». Av bestemmelsene i strpl. § 224 og § 62 a fremgår det at politiet og påtalemyndigheten har både en ubetinget etterforsknings- og påtalerett og et etterforsknings- og påtalemonopol, jf. også strpl. § 55 første ledd om påtalemyndighetens uavhengighet.

Den offentlige påtalemyndighet har likevel ingen absolutt *etterforsknings- og påtaleplikt i alle saker*. Straffeprosessloven § 224 annet ledd viser riktignok til «[e]tterforskningsplikten» og i strpl. § 62 a første ledd heter det at: «Den offentlige påtalemyndighet skal forfølge straffbare handlinger ...». Uttrykket «skal forfølge» er her ment å dekke en plikt til både etterforskning og påtale av straffbare forhold. Men allerede i strpl. § 62 a tredje ledd oppstilles det – som vi skal se senere – omfattende og generelle unntak fra håndhevingspåbudet i første ledd. Påtalemyndighetens nokså vidtrekkende skjønnsmessige adgang til å unnlate straffeforfølgning selv om vilkårene for det er til stede (det såkalte *opportunitetsprinsippet*) er et grunnleggende trekk i norsk påtalerett, som vi kommer tilbake til i kap. 4/3).

Som den korte introduksjonen ovenfor viser, er den påtalerettslige reguleringen og påtalerettens kilder nært forbundet med, og griper på flere punkt inn i, strafferetten, straffeprosessen, forvaltningsretten, menneskerettighetene og våre konvensjonsforpliktelser. Straffelovens forbud og påbud skal styre borgernes atferd. Straffeprosesslovens regler tjener også preventive formål, men straffeforfølgning er først og fremst et redskap for å styre bruken av straff og et middel til å realisere og plassere straffansvar. Innholdet i de rettsreglene som er styrende for påtalemyndighetens virksomhet er derfor viktige elementer for å håndheve straffetruelene og oppnå straffens formål.

2 Oversikt over påtalemyndighetens roller og oppgaver i strafferettssystemet

2.1 Etatens samfunnsoppdrag, hovedmål og hovedoppgaver

Påtalemyndighetens hovedoppgave følger av strpl. § 62 a første ledd; Påtalemyndigheten «skal» forfølge overtredelser av straffelovgivningen, med mindre «annet er bestemt ved lov». I motsetning til politiloven, har ikke straffeprosessloven noen overordnet beskrivelse av det en kan betegne som påtalemy-

dighetens *samfunnsoppdrag*.¹ I mandatet til utvalget som gjennomførte den såkalte Påtaleanalysen,² heter det at påtalemyndighetens samfunnsoppdrag er

«å ivareta borgernes rettssikkerhet under politiets etterforskning. Gjennom god ledelse av etterforskningsarbeidet skal påtalemyndigheten bidra til at håndheving av lover og regler gir en effektiv kriminalitetsbekjempelse og legger til rette for et best mulig grunnlag for at domstolene treffer riktige avgjørelser og ilegger adekvate reaksjoner.»³

Utvalget diskuterer dette spørsmålet inngående, og definerer samfunnsoppdraget slik:

«Påtalemyndigheten skal gjennom sitt ansvar for straffesaksbehandlingen ivareta borgernes rettssikkerhet og bidra til å skape et trygt samfunn, ved aktivt og effektivt bekjempe og forebygge kriminalitet sammen med politiet.»⁴

Definisjonen er ment å synliggjøre påtalemyndighetens rolle som «kontrollør og rettssikkerhetsgarantist» overfor politiet, og dens rolle som «deltakende, kompetent og aktuell samarbeidspartner og ressurs for politiet i prioriterings-spørsmål, utviklingsarbeid og annen ledelse av politidistriktet».⁵ Utvalget fremhever at definisjonen av samfunnsoppdraget dekker alle nivå i etaten, men at den «forutsetter proaktive påtalejurister som ivaretar rollen som etterforskningsleder, og som deltar i utviklingen av politiets samlede virksomhet. Dette betinger en organisasjonsmessig og faktisk plassering med innflytelse som muliggjør dette».⁶ Utvalgets definisjon gir et kortfattet uttrykk for både hovedoppgaver og samfunnsoppdrag. Påtalemyndighetens straffeforfølgningsplikt og dets ansvar for å legge «til rette for et best mulig grunnlag for at domstolene treffer riktige avgjørelser», er likevel noe underkommunisert.

I Europarådets anbefaling om påtalemyndigheten fra 2000 beskrives det slik:

«Public prosecutors' are public authorities who, *on behalf of society and in the public interest, ensure the application of the law where the breach of the law carries a criminal sanction, taking into account both the rights of the individual and the necessary effectiveness of the criminal justice system.*»⁷

1 Se politiloven § 1 andre ledd (Ansvar og mål): «Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.»

2 Utvalg oppnevnt for å utrede påtalemyndighetens kapasitet og kompetanse, som et grunnlag for en videreutvikling av og en kvalitetsreform i påtalemyndigheten. Se NOU 2017: 5 *En påtalemyndighet for fremtiden. Påtaleanalysen*.

3 NOU 2017: 5 *Påtaleanalysen* s. 57–58, s. 165 og s. 211 (Tiltak).

4 NOU 2017: 5 *Påtaleanalysen* s. 168.

5 NOU 2017: 5 *Påtaleanalysen* s. 168.

6 NOU 2017: 5 *Påtaleanalysen* s. 196.

7 Rek. 2000/19 pkt. 1 (uthevet her). Se også IAP Standard pkt. 1 («professional conduct») og pkt. 4 (role in criminal proceedings») og *Rome Charter 2014* (Explanatory note pkt. 1/5 Definition of a prosecutor).

Det er påtalemyndighetens rolle, de pålagte oppgavene og funksjonen som håndhever av straffelovgivningen på samfunnet vegne, og de ulike hensynene som må tas i betraktning, som i sum reflekterer samfunnsansvaret og samfunnsoppgaven. Påtalemyndighetens overordnede oppgave er å forvalte bruken av statens strafferett, realisere straffelovens abstrakte straffetrusler, og ved bruk av de lovhjemlede virkemidlene og personelle ressursene som er stilt til rådighet, *ivareta og sikre den offentlige interessen i straffeforfølgning*. Det offentlige interesse i en straffesak er imidlertid ikke bare én, men flere, og de trekker ikke nødvendigvis alltid i samme retning. Den offentlige interessen er særlig knyttet til at kriminalisering av handlinger og straffetruslene også krever en *effektiv håndheving* ved overtredelse for å sikre både *respekt for loven* og borgernes *rettsbeskyttelse* mot kriminalitet. Håndhevingspålegget i strpl. § 62 a første ledd gir et klart uttrykk for denne siden av den offentlige interessen.

I riksadvokatens mål og prioriteringer legges det stor vekt på at straffesaksbehandlingen skal bidra til å bekjempe, eller i det minste redusere, kriminalitet. Riksadvokaten uttaler i sine rundskriv at:

«Straffesaksbehandlings hovedmål er å bidra til redusert kriminalitet. Grunnleggende forutsetninger for å oppnå dette er at straffbare forhold blir avdekket og oppklart slik at gjerningspersonene kan straffeforfølges.»⁸

Hovedmålet om å redusere kriminalitet er altså nært forbundet med en realisering av det som anses som straffeforfølgningens og straffens preventive formål. Påtalemyndighetens hovedoppgave for å oppnå målet er derfor å møte lovbrudd med strafferettslige virkemidler – i første rekke etterforskning og påtale.

Den strafferettslige lovgivningens formål knytter seg til straffetruslene og håndhevingsansetningen antatte *allmenn- og individualpreventive virkninger* og hensynet til opprettholdelse av *den sosiale ro* (å skape trygghet og ro i samfunnet), ved at overtredelser blir avdekket, oppklart, påtalt og straffet.⁹ De individualpreventive virkningene er knyttet til straffens «uskadeliggjørende (inkapasiterende), avskrekkende og forbedrende virkninger» på den forfølgningen retter seg mot.¹⁰ De allmennpreventive virkningene er knyttet til straffens avskrekkende virkning på enhver. Forarbeidene til straffeloven omtaler dette som den avholdenhet som en potensiell lovbrøtters kan vise ved å vurdere oppdagelsesrisiko mv., den styring av atferd som ligger i trusselen om straffe-

8 R nr. 1/2022 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2022* pkt. II. Se også R nr. 3/2018 *Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (Kvalitetsrundskrivet)*, pkt. 2, hvor det tilføyes «... og illegges en adekvat reaksjon».

9 Straffens formål, slik de er uttalt i forbindelse med strl. 2005, se prp. 90 særlig s. 78 flg. og Innst. O. nr. 72 (2004–2005) s. 14–15.

10 Slik prp. 90 s. 78.

forfølgning, og håndhevingens antatte vanedannende og holdningsskapende virkning.¹¹

Den offentlige interessen er også knyttet til den strafferettslige og prosessuelle lovgivningen som *rettsvern for de som rammes* av straffeforfølgning, særlig den anklagede (dvs. den som i loven omtales som mistenkt, siktet eller tiltalt). Påtalemyndigheten skal sørge for at skyldige straffes, men samtidig sørge for en *rettssikker prosess*, dvs. en lovformelig saksbehandling i alle ledd og en endelig avgjørelse basert på et riktig faktum og juss.¹² Det er av den grunn også i det offentliges interesse, og en oppgave for påtalemyndigheten å sørge for at uskyldige ikke straffes. Straffeprosesslovens ideal om å finne den «materielle sannhet» – et riktig og mest mulig fullstendig faktum – er for domstolene uttrykt i strpl. § 294, men dette gjelder også for påtalemyndighetens virksomhet (se særlig i kap. 8/3 om objektivitetsplikten).

Jurykommisjonen, som forberedte strpl. 1887, foreslo en prinsipperklæring om påtalemyndighetens oppgaver og opptreden. Forslaget ble ikke vedtatt, men det skyldtes ikke uenighet om innholdet. Formuleringene er grunnleggende og har gyldighet også i dag:

«Det paaligger de offentlige Paatalere at fremme enhver Sag med den Hurtighed, som Omstændighederne tilsteder, og derunder at have for Øie ikke blot, at straffeskyldige Personer drages til Ansvar, men ogsaa at Forfølgningen mod Personer, der ikke er straffskyldige, ikke finder Sted. De er pligtige til at vise Domstolen skyldig Agtelse og at efterkomme de af samme i Medfør af denne Lov givne Paalæg.»¹³

Påtalemyndigheten har også et stort ansvar for *en forsvarlig forvaltning av de økonomiske ressursene* som er stilt til rådighet for straffesaksbehandlingen (se kap. 5/2), og skal i sin virksomhet også ivareta et ideal om effektiv utnyttelse av ressursene. Idealet om en mest mulig effektiv kriminalitetsbekjempelse og rettssikkerhetsidealet må balanseres mot hverandre.

Også andre samfunnsmessige hensyn enn de strafferettslige må tas i betraktning ved utøvelse av påtalemyndighet. Påtalemyndigheten må også ivareta hensynet til andre myndigheters ansvar og rolle (f.eks. barnevern, utlendingsmyndigheter) og andre offentlige reaksjoner eller tiltak som et straffbart forhold og en straffeforfølgning utløser. Det må også her foretas en avveining og balansering av slike hensyn, som ikke alltid er enkel. En kan si det slik at påtalemyndigheten skal:

«... foretage en afveien af samtlige de muligvis krydsende offentlige interesser, som ved straffeforfølgningen kan staa paa spil. Og da retspleien kun udgjør et enkelt

11 Se prp. 90 s. 79–80.

12 Se nærmere i kap. 5 og 8 om grunnleggende krav til påtalemyndigheten og de grunnleggende prinsipper og idealer som ligger til grunn for utøvelse av påtalemyndighet.

13 JK 1885 på s. 34 (utkast til § 85) og s. 533, hvor det heter at forslaget «tiltrænger formentlig ingen Forklaring eller Begrundelse».

ledd i statens oppgaver, maa dens særlige interesser i mange tilfælde finde sig i at vige for andre offentlige interesser, som i det konkrete tilfælde veier stærkere. Paa dette almindelige standpunkt maa paaalemyndigheden stille sig; og den tør altsaa forsaavidt ikke paa dette punkt betragte sig som eksklusivt organ for retspleiens interesser.»¹⁴

Hvordan og med hvilke midler samfunnsoppdraget kan og eventuelt skal utføres, beror på lovens utforming av de ulike rettighetene og pliktene påtalemyndigheten er gitt, dvs. hvilke særlige funksjoner og oppgaver og plikter som følger av lov, forskrift og instruks. Etterlevelsen av straffeforfølgningsplikten i strpl. § 62 a første ledd vil regelmessig kreve at påtalemyndigheten utfører følgende: vurdere om det er grunnlag for å iverksette etterforskning, beslutte og lede etterforskningen, herunder selv beslutte og/eller fremme begjæring til retten om bruk av tvangsmidler (pkt. 2.2), avgjøre påtalespørsmålet (pkt. 2.3), møte for domstolene under straffesakens irettføring (pkt. 2.4) og sørge for at avgjørelser blir fullbyrdet (pkt. 2.5).

De nevnte hovedoppgavene gjelder behandlingen av enkeltsaker. Særlig den høyere påtalemyndighet – statsadvokatene og riksadvokaten – har også viktige oppgaver av mer generell og etatsovergrepene art; fagledelsen (pkt. 2.6).

I tillegg til det som behandles nedenfor, skal påtalemyndigheten også drive *utadrettet virksomhet*. Viktigst her er samarbeid med andre aktører i strafferettssystemet, men påtalemyndigheten forventes også å bidra til at allmennheten får informasjon om straffesaksbehandlingen (se kap. 7/6) og å påvirke lovgivningsprosesser gjennom høringsuttalelser og utredningsarbeid.

2.2 Påtalemyndigheten har straffeforfølgningsinitiativet og ansvaret for etterforskningen

Det følger av strpl. § 225 første ledd 1. pkt. at «[e]tterforskning besluttes, ledes og avsluttes av påtalemyndigheten». En straffesak eller straffeforfølgning innledes som hovedregel ved en beslutning om å iverksette etterforskning, basert på en anmeldelse eller andre opplysninger, jf. strpl. §§ 224–225. Men i en helt innledende fase av en sak mottas og behandles anmeldelser (f.eks. ved at avhør foretas), eller tvangsmidler iverksettes av polititjenestepersonell, uten en forutgående beslutning fra påtalemyndigheten, fordi det haster med å utføre etterforskingskritt for å sikre bevis eller foreta f.eks. en pågripelse eller en ransaking. Iverksetting av etterforskning uten påtalemyndighetens beslutning, kan også skje etter fullmakt eller instruks til polititjenestepersonell.

Påtalemyndigheten leder etterforskningen og har et ansvar for at etterforskningen skjer «i samsvar med lov og instruks», jf. påt.instr. § 7-5 og strpl. § 225 andre ledd. I dette ligger bl.a. at påtalemyndigheten utfører lovlig-

hets-/legalitetskontroll med etterforskingen, og at påtalemyndigheten kan gi polititjenestepersonellet pålegg/instruks for å sikre dette.

Selve etterforskingen utføres som nevnt av politiets tjenestepersonell, jf. strpl. § 225 første ledd 2. pkt. Hvilke tiltak som etter loven anses som etterforskning, fremgår av *formålene* som er oppregnet i strpl. § 226 bokstav a–f. Etterforskning – og etterforskningsbegrepet strpl. § 224 – omfatter enhver innhenting av informasjon («de nødvendige opplysninger») for å avgjøre om det er begått straffbare forhold og i så fall hvem som har gjort det. Dersom påtalemyndigheten mener at det kan bevises og saken fremmes for domstolene, skal opplysningene gi grunnlaget for rettens vurdering av straffansvar, hvilken reaksjon som eventuelt skal ilegges og hvordan straffen skal fullbyrdes.

Påtalemyndighetens legalitetskontroll med politiets virksomhet behandles i kap. 5/3. Etterforskningsansvaret og etterforskningsbeslutningene behandles i kap. 9.

2.3 Påtalemyndigheten avgjør påtalespørsmålet etter avsluttet etterforskning

Så snart etterforskingen er avsluttet skal påtalemyndigheten ta stilling til hva som videre skal skje med saken. I strpl. § 249 første ledd heter det at «[s]pørsmålet om påtale skal avgjøres så snart saken er tilstrekkelig opplyst, og innen rimelig tid etter at noen er å anse som mistenkt».

Utfallet av påtalemyndighetens vurdering av «spørsmålet om påtale», beror på hva etterforskningsmaterialet har fremskaffet av informasjon. Dersom det ikke er bevismessig grunnlag for å konstatere straffansvar, henlegges saken, jf. strpl. § 62 a andre ledd. Dersom en etterforsket sak anses oppklart og straffansvar bevist, avgjør påtalemyndigheten i stor utstrekning om – og i så fall på hvilken måte – straffansvaret skal gjøres gjeldende. Beslutes tiltale, utferdiges det en tiltalebeslutning som sammen med en bevisoppgave sendes til domstolene for beramning og gjennomføring av en hovedforhandling. Men påtalemyndigheten har etter loven også andre alternativer og kan selv ilegge *visse strafferettslige reaksjoner*, i praksis ved å gi bøter ved utferdigelse av forelegg eller påtaleunntatelse (se nærmere i kap. 2).

2.4 Påtalemyndigheten møter i retten som part (aktor)

Norsk straffeprosess er en partsprosess. I *rettsmøter under etterforskingen* (f.eks. rettslige avhør eller fengslingsmøter) har påtalemyndigheten – i likhet med den siktede og dennes forsvarer – en rett til å være til stede (strpl. § 244). Med unntak for rettsmøter for tilståelsesdom (strpl. § 248), vil påtalemyndigheten som regel alltid møte, se påt.instr. § 15–4 som regulerer dette nærmere.

Påtalemyndigheten har en viktig rolle overfor både forsvarer og domstol *under saksforberedelse*. Ved en lovendring om aktiv saksstyring (i kraft fra 1. juli 2022) ble det gjort flere endringer som tar sikte på å legge til rette for at

domstolsbehandlingen kan gjennomføres på en mest mulig effektiv og hensiktsmessig måte, se strpl. §§ 262–264 (om påtalemyndighetens oversendelse av tiltalebeslutning, bevisoppgave og en eventuell skriftlig redegjørelse mv.), strpl. § 271 a (om rettens saksstyring ved pålegg til partene) og §§ 274–274 c (om rettsmøter under saksforberedelsen, rettens pålegg om skriftlig redegjørelse og sluttinnlegg).¹⁵

Under *hovedforhandling* skal påtalemyndigheten møte og «føre saken» for retten, dvs. møte som aktor i retten under hovedforhandlingen, jf. strpl. § 76. Som part holder påtalemyndigheten et innledningsforedrag (strpl. § 289 andre ledd) og har rett og plikt til å føre bevis, herunder avhøre vitner (strpl. § 291), prosedere påtalemyndighetens syn på skyld- og straffespørsmålet (strpl. § 304 første ledd) og nedlegge påstand (påt.instr. § 26-1).

2.5 Påtalemyndigheten og straffefullbyrding

Påtalemyndigheten beslutter også fullbyrding av dommer, jf. strpl. § 455 og påt.instr. § 29-1. Hvem som innen påtalemyndighetens hierarki beslutter fullbyrding, beror på hvem som har besluttet tiltale i saken, jf. reglene i strpl. §§ 66–67. Generelt gjelder at påtalemyndigheten i politiet beslutter fullbyrding av bøter eller andre krav ilagt ved forelegg, jf. strpl. § 455 første ledd 2. pkt.

Inndriving iverksettes gjennom Statens Innkrevingsssentral. Men dersom bøter *ikke betales* eller lar seg inndrive er det *påtalemyndigheten i politiet* som må følge opp saken videre og avgjøre om de strenge vilkårene for soning av den subsidiære fengselsstraff (betalingsevne eller allmenne hensyn) er oppfylt, jf. strpl. § 456 andre ledd og påt.instr. § 29-3 og § 30-4. Med lovens og påtaleinstruksens bruk av «politiet», menes her – som i strpl. § 67 – påtalemyndigheten i politiet.¹⁶ Det er mulig lovens ordlyd har skapt usikkerhet i praksis eller grunnlag for en uhjemlet praksis. Høsten 2022 ble det avdekket at politiet har sendt flere bøtelagte til soning uten at spørsmålet er forelagt påtalemyndigheten, og dermed uten at det er foretatt legalitetskontroll med om lovens vilkår for soning er til stede.¹⁷

Utover tilfellene med soning av subsidiær fengselsstraff ved bøter, har Kriminalomsorgen den videre befatningen med saken etter at det er gitt ordre om fullbyrding (innkalling til soning og oppfølging av soningen mv.). Men i saker hvor det er idømt strafferettslige særreaksjoner (dvs. forvaring eller dom på tvunget psykisk helsevern, jf. strl. kap. 7 og kap. 12), har

15 Se lov 18. juni 2021 nr. 122, Prop. 146 L (2020–2021) *Endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.) kap. 7* og Øyen, *Straffeprosess* s. 259–260 og s. 272–273.

16 At det er påtalemyndigheten som har avgjørelsesmyndigheten følger uttrykkelig av rundskriv til påtaleinstruksen (G-1985-205) s. 69 og prp. 90 s. 492–493 (straffeloven), hvor et forslag om å overføre beslutningen om bøtesoning til domstolene, ikke ble fulgt opp.

17 Se riksadvokatens skriv *Politidistriktenes rutiner for beslutning om soning av subsidiær fengselsstraff – pålegg om umiddelbar oppfølging*, datert 20. oktober 2022.

påtalemyndigheten en viktig kontrollerende rolle bl.a. i behandlingen av saker om brudd på vilkår, spørsmål om permisjoner og om særreaksjonen skal opphøre eller begjæres forlenget, jf. f.eks. reglene strl. §§ 43–44 (forvaring) og strl. § 65 (psykisk helsevern).¹⁸ Se også reglene i strl. § 58 siste ledd, jf. §§ 56–57 om påtalemyndighetens adgang til å begjære endring i idømt kontaktforbud.¹⁹

I noen få tilfeller (domfelte som er i ulike prøvesituasjoner) er kompetansen til å beordre fullbyrding lagt til Kriminalomsorgen, jf. strpl. § 455 første ledd siste pkt.

2.6 Påtalemyndighetens faglederrolle

Påtalemyndighetens «kjernevirksomhet» har i lang tid vært knyttet til funksjonene og oppgavene som er kort beskrevet i pkt. 2.2–2.5, dvs. etterforskningen, påtaleavgjørelser og aktorering av straffesakene for domstolene. Det gjelder i høy grad for påtalemyndigheten i politiet (politijuristene). Også statsadvokatens arbeidsdag har i stor grad vært knyttet til behandling av enkeltsaker og utførelse av aktorat. Men statsadvokatrollen har over tid vært i endring, med et større fokus på mer overordnede oppgaver, en utvikling som særlig har skutt fart i de senere års direktiv og retningslinjer fra riksadvokaten.²⁰ Særlig fra midten av 1990-tallet er det blitt et større fokus på den høyere påtalemyndighet (riksadvokaten og statsadvokatene) sitt overordnede ansvar for den totale straffesaksbehandlingen, og en forventning om at særlig statsadvokatene i større utstrekning bør drive med *fagledelse overfor politiet*.²¹ De senere års politiske føringer forutsetter «en forsterket og mer aktiv fagledelse av politiets straffesaksbehandling» fra overordnet påtalemyndighet.²²

Påtalemyndighetens faglederrolle er rettslig forankret i riksadvokatens overordnede faglige ansvar for all straffesaksbehandling og – i forlengelsen av dette – den overordnede påtalemyndighetens instruksjons-, kontroll- og tilsynsmyndighet overfor politiet som følger av særlig strpl. § 56 andre ledd

18 Påtalemyndigheten har *klagerett* på ulike vedtak under opphold i psykiatrien, se lov om psykisk helsevern § 5-4, jf. § 4-10, forskrift 16. desember 2011 nr. 1258 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern m.m. (psykisk helsevern forskriften) § 12 og R nr. 2/2020 *Tilregnelighetsregler og særreaksjoner* pkt. 8. Se også utlendingsloven § 72 og § 124 som gir påtalemyndighetens *uttalelsesrett* i spørsmål om utvisning av en «utlending som utholder en strafferettslig særreaksjon.»

19 Se nærmere i R nr. 2/2019 *Kontaktforbud med elektronisk kontroll* pkt. 10.

20 Se nærmere i Fornebo, *Statsadvokatrollen i endring*, som bl.a. trekker utviklingslinjer tilbake til 1950- og 60-tallet og særlig riksadvokatens rundskriv R nr. 8/1963 *Sendrektig behandling av straffesaker*, som påla statsadvokatene å foreta inspeksjoner ved politikamrene for å håndtere «sendrektighet» og saksrestanser.

21 Se riksadvokatens første mål og prioriteringsdirektiv nr. 1/1999, Rieber-Mohn, *Mer effektiv kriminalitetsbekjempelse* s. 6–8 (riksadvokatens foredrag på politisjefmøtet våren 1993) og oversikten i NOU 2017: 5 *Påtaleanalysen* særlig s. 91 flg., s. 192–195 og s. 168–172.

22 Se Innst. 6 S (2017–2018) s. 41, R nr. 1/2021 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2021* pkt. VI og R nr. 3/2020 *Fagledelsesrundskrivet*.

og § 58, jf. påt.instr. § 7–5 tredje ledd. Noen ytterligere «hjemmel» er ikke nødvendig, men som vi skal se er «faglederrollen» fra 2021 tatt inn i straffeprosessloven som en av statsadvokatens kjerneoppgaver, en oppgave som etter instruks skal «prioriteres på lik linje» med statsadvokatenes straffesaksbehandling.²³

Uttrykket «fagledelse» omfatter kort og enkelt sagt ulike tiltak for å sikre – og om nødvendig heve og utjevne forskjeller i – straffesaksbehandlingen *innholdsmessige kvaliteter*, herunder at den utføres i samsvar med rettslige krav i lov og instruks. Fagledelse omfatter både «legalitets- og kvalitetskontroll» og en kontroll med at arbeidet er «fagmessig utført», slik det ble fremhevet allerede av Politirolleutvalget i 1981.²⁴

Fokuset på fagledelse – høyere påtalemyndighets tilsynsansvar og kontrollfunksjoner – ble fra midten av 1990-tallet et viktig premiss for opprettelse av flere statsadvokatembeter (1995 og 2015), lederutviklingsprogram og utviklingen av (første)statsadvokatens lederrolle. Utstrakt fagledelse ble også et helt sentralt premiss for delegering av påtalekompetanse til politiet og tilsyn og kontroll med denne (i 1994, 2004 og i 2022).²⁵ Flere utredninger har etterlyst organisatoriske tiltak og ressurstilførsel for å ivareta *faglederrollen*,²⁶ som nå er realisert bl.a. gjennom etablering av et fagutviklingsapparat, nasjonale faggrupper, en egen avdeling for etatsutvikling og fagledelse ved Riksadvokatembetet, fag- og opplæringsansvarlige i politidistriktene, rutiner for systematisk kvalitetssikring og erfaringslæring m.m.²⁷

Straffeprosessutvalgets forslag om å lovfeste *statsadvokatenes* ansvar for fagledelsen ble fulgt opp i 2021 med et nytt sjette ledd i strpl. § 57: «Statsadvokaten skal føre tilsyn med straffesaksbehandlingen i politiet og gi faglig veiledning til påtalemyndigheten i politiet».²⁸ Tilføyselsen var ikke ment å skape nye plikter og oppgaver. Departementet fremhevet at bestemmelsen «formaliserer statsadvokatenes ansvar for fagledelse [og] en lovfesting av etablert praksis».²⁹ Kjernepunktene i ansvaret bestemmelsen knesetter, er «en

23 Slik R nr. 3/2020 *Fagledelsesrundskrivnet* pkt. 2.

24 Se NOU 1981: 35 *Politiets rolle i samfunnet* s. 166, om overordnet påtalemyndighets «oppgave å føre tilsyn med politiets etterforskning».

25 Se brev 28. september 2022 *Riksadvokatens føringer for statsadvokatenes fagledelse i 2023*, som i stor grad knytter fagledelsestiltakene til sakstyper hvor politijuristene allerede er – eller vil bli – delegert avgjørelsesmyndighet, se R nr. 2/2022 *Påtalekompetanse* og kap. 6/5.5.

26 Slik bl.a. Fosheimutvalget 2001, R. publ. nr. 1/2010 *Mål og arbeidsoppgaver i den høyere påtalemyndighet* s. 44–48 og NOU 2017: 5 *Påtaleanalysen* s. 16–18 og s. 163.

27 Se bl.a. Rammeverk for systematisk erfaringslæring, versjon 1.0, utgitt av POD juni 2018 pkt. 5 («Roller og ansvar») og riksadvokatens brev av 5. februar 2019 *Etableringen av forvaltnings- og utviklingsapparat for etterforskningsfeltet – riksadvokatembetets rolle som fagmyndighet*.

28 Se Prop. 146 L (2020–2021) s. 120–121 og s. 167 og NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* s. 27, s. 187 og s. 546 (utkast til § 2–5 tredje ledd).

29 Den etablerte praksis det siktes til er det grundig redegjort for av Katteland/Maurud, *Statsadvokatens fagledelse*. Tilsyn og annen fagledelse har stort sett hvert år siden 1999, vært et eget pkt. (VI) i riksadvokatens mål og prioriseringsdirektiv.

plikt til *veiledning og opplæring* av tjenestepersoner i politiet» og *tilsyn og kontroll* med straffesaksbehandlings kvaliteten og effektiviteten.³⁰ Det kan omfatte alt fra systemkontroll (rutiner), prioriteringer, saksbehandlingstid og restanser, til – mer konkret – kvaliteten på politiets etterforskning og politijuristenes avgjørelser i enkeltsaker, f.eks. reaksjonsnivå i forelegg.

Riksadvokaten har i flere rundskriv siden 1999 gitt generelle direktiver for fagledelse. Fra 2018 er det årlig gitt «føringer» for fagledelsen (dvs. fokusområder som skal prioriteres). De sentrale elementene i statsadvokatens fagledelse har ligget nokså fast i riksadvokatens direktiv om straffesaksbehandlingen fra 2012 og frem til fagledelsesrundskrivet fra 2020. I rundskrivet fra 2012 heter det at:

«Statsadvokatene skal bidra til at politiet når sine mål, og herunder:

- delta i beslutningsprosesser når prioriteringer og mål for straffesaksbehandlingen i politiet fastsettes i dialog med Politidirektoratet og politidistriktene
- gi retningslinjer for og følge opp straffesaksbehandlingen i politiet, herunder foreta tilsyn og kvalitetskontroll av politiets etterforskning og påtaleavgjørelser
- bidra til å heve kompetansen i politiet gjennom instruksjon, veiledning og opplæring.»³¹

Rundskrivet fra 2020 er langt mer omfattende. Her angis det en rekke tiltak, som kan sammenfattes i tre hovedelement. 1) Bidra til fastsettelse og oppfølging av mål og prioriteringer (inkluderer resultatoppfølging) 2) Kvalitetssikring og forbedringsarbeid (inkluderer generelle kvalitetsundersøkelser og andre fagledelsestiltak, oppfølging av enkeltsaksbehandlingen og deltakelse i kompetanseutvikling i politiet) og 3) Inspeksjoner (som inkluderer systemkontroll, faglig kontroll av enkeltsaker og saks kategorier og tilbakemelding og oppfølging av inspeksjonen overfor politidistriktet).³²

Fra 2019 er alle statsadvokatembeter pålagt å utarbeide årlige skriftlige planer for fagledelsen, rapportere om utført fagledelse, bidra til at det foretas evalueringer av avsluttede saker og kvalitetssikring av utvalgte pågående saker, alt som ledd i politiets og påtalemyndighetens utvikling av rutiner og rammer for såkalt «systematisk erfaringslæring».³³

Lovens § 56 og riksadvokatens rundskriv fokuserer særlig på statsadvokatens rolle. Fagledelsen fra høyere påtalemyndighet i *enkeltsaker* vil i stor grad måtte skje i ettertid, ved inspeksjon/systemkontroll eller ved gjennomgang av utvalgte sakstyper. Men tyngdepunktet i straffeprosessen ligger

30 Slik Prop. 146 L (2020–2021) s. 167.

31 Se R nr. 2/2012 *Krav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene* pkt. II/1, som ble opphevet ved R nr. 3/2020 *Fagledelsesrundskrivet*. De øvrige deler av rundskrivet fra 2021 ble opphevet ved R nr. 3/2018 *Kvalitetsrundskrivet*.

32 R nr. 3/2020 *Fagledelsesrundskrivet* pkt. 3–5.

33 Se riksadvokatens brev av 21. desember 2018 *Føringer for statsadvokatenes fagledelse i 2019 og brev 26. september 2018 Systematisk erfaringslæring – retningslinjer for statsadvokatens deltakelse*.

ikke (lenger) hos statsadvokatene. På grunn av utstrakt delegasjon behandles og avgjøres de aller fleste straffesaker av påtalemyndigheten i politiet (se nærmere pkt. 3 og kap. 6/2.2). Som nevnt i pkt. 2.2 ledes etterforskningen av påtalemyndigheten i politiet, jf. strpl. § 225. I den enkelte straffesak betyr påtalefaglig «ledelse» en rett og plikt for den påtaleansvarlige juristen til å ta beslutninger, styre etterforskningsvirksomheten og utføre kontroll og veiledning i alle rettslige spørsmål som oppstår i forbindelse med straffesaksbehandlingen.³⁴ Det er derfor særlig viktig å fremheve den svært viktige fagledelsesfunksjonen som ligger i påtalemyndighetens førstelinje; politimesteren og politijuristens løpende ansvar for legalitet og kvalitet i etterforskningen av den enkelte sak.

Faglederansvaret for *påtalemyndigheten i politiet* er rettslig forankret i påt. instr. § 7-5 andre og tredje ledd og i den nasjonale straffesaksinstruks.³⁵ Fagledelsen utøves i kraft av politijuristenes påtalemessige direktivmyndighet og ansvar for legalitetskontrollen.

Vi kommer nærmere tilbake til dette i kap. 5/3 og 9/3.

2.7 Påtalemyndighetens oppgaver utenfor straffesakene

Påtalemyndighetens ansvarsområde er straffesaksbehandling, dvs. når det er «rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold» jf. strpl. § 224 første ledd. Men straffeprosessloven regulerer også noen *situasjoner utenfor straffesakene*, se strpl. § 210 tredje ledd og § 230 andre ledd om utleverings- og forklaringsplikt for finansansatte «uten hensyn til om det er åpnet etterforskning» (typisk i forsvinningssaker). Straffeprosessloven åpner også for etterforskning og *etterforskningsplikt uten mistanke* bl.a. ved ulykker, brann og barnedødsfall (se strpl. § 224 siste ledd), men det er noe usikkerhet med hensyn til hvor langt reglene om tvangsmidler her rekker.³⁶

Etaten – i praksis påtalemyndigheten i politiet – er også på andre områder gitt kompetanse til å treffe visse beslutninger *utenfor* en straffesak, for å beskytte mot eller forebygge straffbare handlinger, i situasjoner hvor det er nærliggende at det vil bli iverksatt en straffeforfølgning og/eller overfor persongrupper som allerede er eller står i fare for å bli involvert i en straffesak (som vitne) eller utsatt for straffbare handlinger (fornærmet).

Et eksempel på det er reglene om besøksforbud i strpl. § 222 a. Besøksforbud er primært et beskyttelsestiltak for enkeltpersoner eller en avgrenset krets av personer, se HR-2019-1078-U (om besøks- og oppholdsforbud i et bysentrum). Reglene er av «praktiske grunner» plassert i straffeprosessloven

34 Se Myhrer, *Kvalitet i etterforskningen* s. 131, og nærmere i kap. 9/3.1 om etterforskningsansvar og -ledelse.

35 Se Nasjonal straffesaksinstruks 2020 pkt. 2 («Roller og ansvar») som regulerer både politifaglig og påtalefaglig ledelsesansvar og -funksjoner i politiet.

36 Se Myhrer, *Straffeprosessuell etterforskningsplikt*, hvor det drøftes hva som egentlig er hjemmelen for åstedundersøkelse/ransaking i slike tilfeller, jf. vilkårene strpl. § 156, jf. § 192.

og kompetansen er lagt til påtalemyndigheten,³⁷ men et besøksforbud trenger ikke ha tilknytning til en sak under etterforskning/straffeforfølgning, jf. særlig vilkårene i strpl. § 222 a første ledd bokstav c og d, selv om de i praksis ofte har det.

Et annet praktisk eksempel finner vi i barnevernsloven fra 2021 (bvl.).³⁸ Politiet kommer ofte i kontakt med barn og unge under ordenstjeneste eller i forbindelse med etterforskning av straffesaker, og kan i den forbindelse avdekke forhold som gir grunn til å iverksette tiltak både i og utenfor straffesakssporet.

Samarbeid og samordning av tiltak mellom politiet, påtalemyndigheten og barneverntjenesten i alle saker som berører barn, er en prioritert oppgave. Det foreligger nasjonale *retningslinjer* for samarbeidet mellom politi og barneverntjeneste, se https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/politi_og_barnevern___nasjonale_retningslinjer_for_samhandling/ (9. okt. 2022). Politiet har en alminnelig plikt til å samarbeide med bl.a. barnevernet (pl. § 2 nr. 6), og politiloven har bestemmelser om ulike forebyggende tiltak overfor barn (pl. § 13). Straffeprosessloven gir både adgang til å etterforske saker mot barn under den strafferettslige lavalder (strpl. § 224, jf. § 226 bokstav e) og til å overføre saker fra påtalemyndigheten til barnevernet (strpl. § 71 b). Barnevernet skal følge opp barn som fengsles og er i varetekt mv., jf. bvl. § 3-5. I tilrettelagte avhør av barn som er vitne eller fornærmet, kan barneverntjenesten gis anledning til å følge avhøret, jf. strpl. § 239 d andre ledd bokstav b. Reglene i bl.a. strpl. § 232 a, politiregisterloven (politiregl. § 30, jf. forskriften § 9-6 nr. 7 og §§ 10-2 og 10-3) og bvl. § 13-2 (plikt til å melde fra til barneverntjenesten), jf. § 13-5 (barnevernets opplysningsplikt), skal sikre relevant og/eller nødvendig informasjonsutveksling mellom etatene. Politiet har også, etter anmodning, bistandsplikt i barnevernets undersøkelsessaker og ved gjennomføring av barnevernets vedtak, jf. bvl. § 12-10.

Etter barnevernsloven er det Barneverns- og helsenemnda som gjør vedtak om tvang, men «barnevernstjenestens leder ellers lederens stedfortreder» kan treffe midlertidige og tidsbegrensede «akuttvedtak» når «barnet har utvist alvorlige atferdsvansker», jf. bvl. § 4-2 og § 6-2. Det kan gjelde barn som har vist alvorlige atferdsvansker ved lovbrudd, men det kan også være atferd som ikke har resultert i straffbare forhold eller straffesak, se vilkårene i § 6-2 bokstav b (vedvarende problematisk bruk av rusmidler) og bokstav c (annen form for utpreget normløs atferd).³⁹

Etter loven er også påtalemyndigheten gitt avgjørelsesmyndighet i akutt-situasjoner, først og fremst med tanke på å ivareta en akuttberedskap utenfor vanlig arbeidstid når barnevernslederen eller dennes stedfortreder ikke er tilgjengelig. I praksis vil påtalemyndighetens vedtak tas i samråd med barne-

37 Se Prop. 43 L (2014–2015) *Endringer i straffeprosessloven (besøksforbud)* s. 9–10 og Ot.prp. nr. 33 (1993–1994) *Om lov om endringer i straffeprosessloven mv (styrking av kriminalitetsofres stilling)* på s. 44 og s. 50 om de rettsikkerhetsvurderinger som ligger til grunn for avgjørelsesmyndigheten og plassering i loven.

38 Se lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern (barnevernsloven), i kraft fra 1. januar 2023.

39 Grunnvilkåret; «barnet har utvist alvorlige atferdsvansker» i § 6-2 første ledd bokstav a)–c) er en videreføring av barnevernloven av 1992 §§ 4-24 og 4-25, se Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern* s. 557–558.

vernets akuttberedskap (barnevernsvakten), som flere steder er samlokalisert med politiet. Barnevernsvakten har ikke beslutningsmyndighet, og loven åpner ikke for delegering.⁴⁰

Akuttvedtak kan gå ut på omsorgsovertakelse (bvl. § 4-2) og institusjonsplassering (bvl. § 4-4 og bvl. § 4-5, jf. også § 6-6). Situasjonen er akutt når «det er fare for at barnet blir vesentlig skadelidende dersom vedtaket ikke gjennomføres straks», jf. bvl. § 4-2 første ledd. Den tidligere lov § 4-6 annet ledd, nevnte særskilt at vedtak kan treffes dersom barnet kan bli vesentlig skadelidende ved å «forbli i hjemmet». Den nye loven har et mer direkte fokus på barnets situasjon uavhengig av hvor det oppholder seg (i eller utenfor hjemmet). Men den endrede ordlyden er ikke uttrykk for et endret syn på terskelen for inngrep i akuttsituasjoner som politiet regelmessig håndterer.⁴¹

Alle akuttvedtak skal, med korte frister, følges opp. Akuttvedtak skal, straks de er iverksatt, sendes til Barneverns- og helsenemnda. Nemndas leder skal «snarest, og om mulig innen 48 timer» foreta legalitetskontroll og eventuelt godkjenne disse (jf. bvl. § 14-22). Barnevernstjenesten skal deretter snarest fremme sak for nemnda om ordinære og mer varige tiltak etter loven. Dersom en slik begjæring ikke foreligger innen to uker fra vedtakstidspunktet (seks uker ved omsorgsovertakelse, jf. § 4-2 tredje ledd), faller akuttvedtaket bort. Se §§ 4-2 tredje ledd, 4-4 andre ledd og 4-5 andre ledd, jf. lovens kap. 6.

Akuttvedtak besluttet av barnevernsleder eller påtalemyndigheten, kan også påklages til nemnda (jf. bvl. § 14-23), og som hovedregel er det nemndas leder som innen én uke «overprøver» vedtak i slike saker.

Barnevernslovutvalget foreslo å oppheve påtalemyndighetens kompetanse. Begrunnelsen var at «[m]ed unntak for situasjoner hvor det er fare for menneskehandel [§ 4-29], anses ikke påtalemyndigheten å ha den nødvendige barnefaglige kompetansen for å treffe vedtak», se NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov*, på s. 18, s. 173–175 og s. 256 (til utk. §§ 34–36). Utvalget foreslo i forlengelsen av dette å lovfeste et krav om en tilgjengelig og vedtaksdyktig barnevernsvakt, hvor også stedfortrederen for barnevernadministrasjonens leder kan ta avgjørelser. Forslaget møtte motstand i høringen, men fikk støtte fra bl.a. Kripes, Oslo politidistrikt og Politidirektoratet. Som det fremgår, viderefører barnevernsloven påtalemyndighetens avgjørelsesmyndighet i akuttsakene. Det synes lagt stor vekt på at «dagens kombinasjon av barnevernsvakt og påtalemyndighet fungerer godt og sørger for en kombinasjon av barnevernsfaglig og juridisk kompetanse». Se nærmere Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern* s. 180 (høringen), s. 552 (til § 4-2) og s. 554 (til § 4-4).

40 Se nærmere i Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern* s. 182–183 (høringen) og s. 552.

41 De tidligere reglene videreføres, presiseres og utvides noe, se Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern* s. 552. I departementets rundskriv 15. oktober 1998 (Q-0973) *Retningslinjer om midlertidige og foreløpige vedtak i akuttsituasjoner* pkt. 2.1. Her gis det følgende eksempler; «f.eks. husbråksituasjoner der foreldrene er så påvirket av rusmidler at de ikke kan ivareta omsorgen for barnet eller der barnet er vitne til vold og slåssing mellom de voksne [eller]... at barnet blir utsatt for fysisk eller psykisk mishandling eller andre typer overgrep fra foreldrene».