

# I politi- og påtalerettens grenseland

## Lovregulering av enkelte gråsoner mellom politioppgaver og påtaleoppgaver?

Høgskolelektor Ingvild Greve og professor Gert Johan Kjelby

Ingvild Greve er høgskolelektor ved Politihøgskolen i Stavern. Master i rettsvitenskap fra Universitetet i Bergen (2009). Hun har tidligere vært politiadvokat i Sør-Øst politidistrikt, med særlig ansvar for politiets innsats ved A-krimsentret.

E-post: Ingvild.Greve@phs.no

Gert Johan Kjelby er professor ved Det juridiske fakultet i Bergen. Cand.jur. (1995) og ph.d.-graden (2013) fra Universitetet i Bergen. Han har tidligere vært politijurist i Bergen (1997–1999) og statsadvokat i Hordaland (1999–2015).

E-post: Gert.Kjelby@uib.no

Begge forfatterne har vært en del av prosjektet «Politi og påtalerett» (2017–2022), finansiert av Trond Mohn stiftelse, Politidirektoratet og Det juridiske fakultet i Bergen.

### Sammendrag

Artikkelen tar for seg ulike praktiske krysningspunkter hvor politiretten og påtaleretten møtes, hvor regelvalg og ansvarslinjer er – eller kan oppfattes å være – uklare og hvor det bør vurderes en nærmere rettslig regulering.

**Nøkkelord:** politi, påtalemyndighet, etterforskning, etterretning

## 1. Innledning og noen rettslige utgangspunkter

Lov om politiet 4. august 1995 nr. 93 (pl.), som trådte i kraft 1. oktober samme år, nærmer seg 25 år. I proposisjonen beskrev departementet loven som «en modernisering og opprydding av politilovgivningen». <sup>1</sup> Det var blant annet over lang tid og fra flere hold uttalt at hjemmelsgrunlaget for politiets virkemidler – det vil si spredte bestemmelser i lovverket og den såkalte «generalfullmakt» – var for uklart, og at det av hensyn til legalitetsprinsippet var «utilfredsstillende at en stor del av de inngrep som samfunnets sivile maktapparat kan iverksette, ikke har hjemmel i formell lov». <sup>2</sup> Lovens regler om inngrep (pl. §§ 7 flg.) ble bevisst holdt generelle i formen, både hva gjaldt inngrepsituasjoner og valg av ulike virkemidler i oppgaveløsningen. <sup>3</sup> Departementet fremhevet likevel at

«[d]et vesentligste nye i lovutkastet er lovfesting av politiets virkemidler i arbeidet med å opprettholde den offentlige ro og orden. Mens politiets adgang til å foreta inngrep ved forfølgning

---

<sup>1</sup> Ot.prp. nr. 22 (1994–1995) *Om lov om politiet (politiloven)* s. 5 (i det følgende prp. 22).

<sup>2</sup> Prp. 22 på s. 5, og henvisningene på s. 10.

<sup>3</sup> Prp. 22 s. 10, hvor departementet fant det «vanskelig å utarbeide et detaljert og presist regelverk som gir enkeltregler for alle de ulike typer av tilfelle».

av straffbare forhold er regulert i straffeprosessloven, er politiets fullmakter på det ordensmessige område i liten grad hjemlet i lov».<sup>4</sup>

Grensen mellom politiloven og straffeprosessloven (strpl.), som kort angis i sitatet ovenfor, fremgår av oppregningen av politiets oppgaver i pl. § 2. Politiet skal drive forebyggende og avvergende rettshåndheving ved blant annet å beskytte og verne enkeltpersoner, eiendom og fellesgoder, og opprettholde (og forebygge krenkelser av) ro, orden og sikkerhet. Når kriminalitet pågår eller har skjedd, skal politiet stanse, avdekke og – ikke minst – forfølge straffbare forhold, jf. pl. § 2 nr. 3.

Det er nær sammenheng mellom flere av disse oppgavene, og i den praktiske tjenesteutøvelsen og oppgaveløsningen flyter de ofte helt eller delvis over i hverandre. Men som oppgavebeskrivelsen i § 2 nr. 3 gir uttrykk for, går det *et i utgangspunktet klart og prinsipielt rettslig skille* mellom *de proaktive, preventive og forebyggende politioppgavene* (pl. § 2 nr. 1-2 og nr. 4-6) og *den repressive og reaktive straffeforfølgingsoppgaven* (pl. § 2 nr. 3). Reglene i politiloven gjelder i første rekke for situasjoner der det ennå ikke foreligger et straffesanksjonert lovbrudd. Å trekke dette skillet er viktig av særlig to grunner. For det første: Straffesaker behandles etter straffeprosesslovens materielle vilkår og prosessuelle krav, jf. strpl. § 1. For det andre: Det er den uavhengige offentlige påtalemyndighet (strpl. § 55) som har ansvaret for straffesaksbehandlingen og påtalemessig oppfølging, herunder den etterforskning som utføres av polititjenestepersonell uten påtalemyndighet, jf. strpl. § 225.<sup>5</sup> Politimesteren, som politimyndighet, Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvar for de oppgaver som ikke er straffeforfølgning. Disse ansvarslinjene omtales som det tosporede system eller det dobbelte underordningsforhold. Det tosporede system stenger for politisk innblanding. Påtalemyndigheten er uavhengig i enkeltsaker, og hverken statsråd eller departementet skal ha noen befatning med straffeprosessuell etterforskning (se punkt 2).

Legalitetsprinsippet ble grunnlovsfestet i GrL § 113 og står særlig sterkt på strafferettens område, og stiller blant annet krav til lov som rettsgrunnlag for inngripende etterforskningstiltak. I politiretten har kravet til rettsgrunnlag tradisjonelt vært noe mindre strengt. Men legalitetsprinsippet vektlegges i større grad i dag enn i 1995, og stiller derfor større kvalitative krav til den polisære lovgivningen og praksis.<sup>6</sup> Hensynet til både uavhengighetsprinsippet og legalitetsprinsippet taler for at uklare grenser i lovgivningen mellom påtaleansvar og konstitusjonelt (politisk) ansvar er uheldig, og at de «lovtomme» rom som finnes, må fylles for å klargjøre ansvarslinjer og lovvalg.

Det er både i teori og i praksis velkjent at det kan være utfordrende å avgjøre hvilket regelverk som skal følges i ulike situasjoner. I det følgende ser vi nærmere på noen utvalgte situasjoner eller krysningpunkter hvor det kan oppstå spørsmål om hvilke regler eller ansvarslinjer som gjelder. I tråd med det overordnede tema for denne utgaven av Tidsskrift for strafferett antyder vi fortløpende noen forslag til lovendringer for å regulere enkelte områder med særlig uklare grenseganger mellom de to sporene.

---

<sup>4</sup> Prp. 22 s. 5.

<sup>5</sup> Se presiseringen i strpl. § 225 første ledd, slik den lyder etter lov nr. 122 (2021): «Etterforskning beslattes, ledes og avsluttes av påtalemyndigheten. Etterforskning utføres av politiet.» Rollefordelingen mellom den påtalefaglige og den politifaglige ledelse under etterforskningen følger bl.a. av Nasjonal straffesaksinstruks (revidert utgave 8. mai 2020) punkt 2.5.1. og R nr. 3/2018 *Kvalitetsrundskrivet* punkt 4.2.2; «Saksledelsen skal utøves i tett samarbeid med den politifaglige etterforskningslederen, som har ansvaret for at etterforskningskritt [sic] gjennomføres i samsvar med anerkjente metoder og fremgangsmåter.»

<sup>6</sup> Se særlig John Reidar Nilsen, *Politirett og rettsstat. Sentrale menneskerettslige skranker for den polisære myndighetsutøvelsen* (2022) s. 142–144 og s. 516–519, og Tor-Geir Myhrer, *Politiloven. Lovkommentar* (2022) s. 50 og s. 102–103.

## 2. De straffeprosessuelle regler har forrang

Det er sikker rett at skillet mellom polisier myndighet og påtalemyndighet, politiloven og straffeprosesslovens anvendelsesområde og hvem som har ansvar og avgjørelsesmyndighet, beror på hva som er å anse som «etterforskning» etter strpl. § 224, jf. strpl. § 226 om etterforskningsformålene. Det er *formålet som er avgjørende*.<sup>7</sup> Enhver undersøkende virksomhet, kartlegging, tiltak, aktiviteter mv. for å innhente informasjon med det *formålet å avklare om det begås eller er begått straffbare handlinger*, er derfor etterforskning. Rettsgrunnlaget for tiltak politiet utfører med formål om å skaffe opplysninger for avgjørelsen av skyld- og straffespørsmålet, er straffeprosessloven. Og virksomheten er underlagt påtalemyndighetens ansvar.

Problemstillingen om håndhevingsspor, ansvar og lovvalg ble tatt opp i forarbeidene til politiloven. I valget mellom anholdelse (politiloven) eller pågrepelse (straffeprosessloven) uttalte departementet at dersom «det er åpenbart at det vil bli innledet strafforfølgning mot en som skal anholdes, vil det være riktig å følge straffeprosesslovens regler med én gang».<sup>8</sup> Deretter trekkes det opp følgende alminnelige retningslinje:

«Generelt gjelder at tilfeller hvor både politiloven og straffeprosessloven kan brukes, skal de straffeprosessuelle regler gis *forrang* hvis det ligger an til at forholdet vil bli fulgt opp med etterforskning.»<sup>9</sup>

Dette utgangspunkt er – som vi skal se – operasjonalisert i en rekke praktisk viktige situasjoner gjennom instruks og praksis.

Personer anholdes og visiteres av andre grunner og på andre vilkår enn personer som pågripes og ransakes, selv om det i det ytre fremstår som like tiltak og gjerne oppfattes sånn. De materielle og prosessuelle vilkårene for de to formene for frihetsberøvelse er nokså forskjellige. I tillegg er det forskjell på hvem som har kompetanse til å treffe beslutningen, om beslutningen kan påklages, og eventuelt til hvem. Politiloven har få og generelle regler på disse punkter. Det er etter vårt syn grunn til å vurdere om ikke en oppdatert politilov bør ha noen flere og mer detaljerte regler om de polisier inngrep. Dette både for i større grad å ivareta legalitetsprinsippet i GrL § 113 og for å sikre at polititjenestepersonellet er trygge på de materielle og prosessuelle reglene som gjelder for tjenesteutøvelsen.

Forarbeidenes retningslinje og utgangspunkt om å gi etterforskningssporet og straffeprosessuelle regler forrang kan og bør anvendes, ikke bare ved bruk av makt-/tvangsmidler, men også ved andre tiltak som iverksettes, typisk informasjonsinnhenting. Dersom det i et ordensoppdrag er eller blir klart at det vil bli en videre oppfølging i straffesakssporet, vil retningslinjen innebære at all informasjon sikres i tråd med straffeprosesslovens regler. Dermed kan sikrede opplysninger senere brukes som bevis i straffesaken.<sup>10</sup> Det er følgelig også påtalemyndigheten som har ansvaret og avgjørelsesmyndigheten, og den det angår, gis de rettigheter som følger av straffeprosessloven.

<sup>7</sup> Se Gert Johan Kjelby, *Påtalerett* (2. utg. 2019) s. 228–230, R nr. 3/1999 punkt III (med tilslutning i Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) *Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet)*, på s. 42), Tor-Geir Myhrer, «Etterforskningsbegrepet», *Tidsskrift for strafferett* nr. 1/2001 s. 8–10, Ragnar L. Auglend og Henry J. Mæland, *Politirett* (3. utgave 2016) s. 429–430, og Steinar Fredriksen, *Ro, orden og frihet – en fremstilling av politiets adgang til å gripe inn i den personlige frihet ved utførelse av ordenstjeneste* (2015) s. 481 flg.

<sup>8</sup> Prop. 22 s. 20.

<sup>9</sup> Prop. 22 s. 20 (uthevet her).

<sup>10</sup> Slik også Steinar Fredriksen og Kai Spurkland, *Ordensjuss* (2. utg. 2019) s. 44; «Sannsynligheten for at det blir iverksatt etterforskning taler for valg av straffeprosessuelle spor.»

Selv om det primære formålet er forebygging, er politiets informasjonsinnhenting å anse som etterforskning der det er flere *parallele formål*, eller «ett av flere mulige utfall [er] at informasjonen kan komme til å bli brukt i straffeforfølgende øyemed».<sup>11</sup> Riksadvokaten har lagt til grunn at når «etterforskingselementet [er] det dominerende, bør derfor påtalemyndigheten normalt anses å ha ansvaret for hele virksomheten selv om også andre formål spiller inn».<sup>12</sup> En slik avgrensning er nødvendig av hensyn til påtalemyndighetens uavhengighet. Dersom virksomheten kun ble ansett som ren polisier virksomhet eller både polisier og straffeprosessuell virksomhet, ville POD/departementet få et overordnet ansvar for innhenting av informasjon som det er nærliggende at senere vil bli brukt til straffefølgning.<sup>13</sup>

Ved lov 17. juni 2005 ble påtalemyndigheten og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) gitt hjemler for bruk av tvangsmidler for å forhindre/avverge visse overtredelser, jf. strpl. § 222d og pl. §§ 17d flg. Også her er det virksomhetens formål (å undersøke for å avverge, ikke straffeforfølge) som avgjør grensen mellom «etterforskning» og «forebygging». Etter vedtakelsen har riksadvokaten presisert at «straffesakssporet [har] forrang» dersom vilkårene er til stede etter begge regelsett.<sup>14</sup>

Retningslinjen om straffeprosessens forrang fremgår kun indirekte av pl. § 2 nr. 3, men burde fått et klarere uttrykk i selve lovgivningen. Et forsøk på det er forslaget fra Straffeprosessutvalget. Etter gjeldende rett er innhenting av opplysninger for å hindre nær forestående, fremtidige straffbare handlinger (avverging) et lovlig tilleggsformål *under en pågående etterforskning*, jf. strpl. § 226 første ledd bokstav c. Begrunnelsen er at de opplysningene som innhentes, med stor sannsynlighet vil bli brukt som ledd i straffefølgning. Utvalget foreslår av den grunn at etterforskning bør kunne skje ut fra avvergingsformål alene, og betegnes som

«foregrepet etterforskning, som av prinsipielle og institusjonelle grunner bør høre under påtalemyndigheten. Helt sentralt er at opplysningene som politiet innhenter som ledd i avvergende virksomhet, ofte kan komme til å bli brukt som ledd i straffefølgning».<sup>15</sup>

Forslaget er avklarende, men til tross for at det er gjort andre endringer i lovens kap. 18 om etterforskning (§§ 225–226), er det foreløpig ikke fulgt opp.

Retningslinjen om de straffeprosessuelle reglers forrang ses også i andre deler av den polisier lovgivning. I utlendingsloven<sup>16</sup> er lovens vilkår for bruk av makt- og tvangsmidler adskillig mer detaljert, og i sitt innhold lagt tett opptil de straffeprosessuelle regler. Reglene om besøksforbud er et annet eksempel. Reglene ble av «praktiske grunner» plassert i strpl. § 222a, og kompetansen er lagt til påtalemyndigheten.<sup>17</sup> Besøksforbud er primært et beskyttelsestiltak som ikke nødvendigvis har tilknytning til en sak under etterforskning/straffefølgning. Det er likevel ofte nærliggende at informasjonen som begrunner besøksforbudet vil bli brukt i en senere straffesak. Reglernes plassering

<sup>11</sup> R nr. 3/1999 *Etterforskning* punkt II/5.

<sup>12</sup> R nr. 3/1999 *Etterforskning* punkt II/5, hvor det påpekes at delt ansvar bør unngås.

<sup>13</sup> Slik R nr. 3/1999 *Etterforskning* punkt II/5: «Av hensyn til påtalemyndighetens uavhengighet må det unngås at departementet får ansvar for noen form for straffeprosessuell etterforskning.» Synspunktet fikk tilslutning i Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) *Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet)*, på s. 43; «en slik løsning ville være prinsipielt uheldig og bryte med dagens system».

<sup>14</sup> Se R nr. 2/2006 *Mål og prioriteringer for virksomheten ved statsadvokatembetene*, punkt IV/3, og R nr. 2/2007 *Mål og prioriteringer for virksomheten ved statsadvokatembetene* punkt IV/3.

<sup>15</sup> NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* s. 299–300 og s. 592 (til utk. § 13-1).

<sup>16</sup> Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) 15. mai 2008 nr. 35 kap. 12.

<sup>17</sup> 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.

i straffeprosessloven ivaretar derfor viktige rettsikkerhetshensyn, blant annet ved at beslutningskompetansen er lagt til jurister og at det er adgang til rettslig overprøving.

Et alternativ til å presisere den etablerte retningslinjen for lovvalget i politiloven eller straffeprosessloven er å «koble» sammen politiretten og straffeprosessen i en særskilt regulering. Her foreligger allerede et innovativt lovforslag om en særskilt «på-stedet-prosess» for politipatruljene, som bør vurderes. Forslaget har som siktemål «at alle forhold som oppdages eller meldes til patruljen, følger de samme prosessregler inntil det positivt er avgjort at forholdet vil bli gjenstand for etterforskning og ordinær straffeforfølgning».<sup>18</sup> Vi kommer kort tilbake til dette nedenfor.

### 3. Noen utvalgte situasjoner i patruljetjenesten

#### 3.1 Klassifisering, «feilplasserte hjemler» og overlappende rettsgrunnlag

Politiets tjenestehandlinger har som nevnt ulike formål, og de ivaretar ulike sider av oppgaveporteføljen etter pl. § 2. I teorien er lovanvendelsen og ansvarslinjene forholdsvis enkle å forklare, men i praksis viser det seg vanskeligere å identifisere hvilket håndhevingsspor man befinner seg i.<sup>19</sup> I løpet av et tjenesteoppdrag veksles det ofte mellom begge spor, eller det kan være en glidende overgang fra det ene til det andre. Det kreves derfor god kunnskap om de rettslige rammer og høy grad av bevissthet hos polititjenestepersonellet.

Det kan hevdes at enkelte regler skaper usikkerhet fordi de enten er «feilplassert»<sup>20</sup> eller er gitt en misvisende benevnelse.<sup>21</sup> Et historisk eksempel er den politirettslige hjemmelen for innbringelse i inntil 4 timer, som i 1981 ble inntatt i strpl. § 191 nr. 4 (i lovens kapittel om pågripelse og fengsling). Siktemålet var «å lovhjemle politiets praksis når det gjelder innbringelse for såkalt sjekking». Straffeprosesskomitéen fant at «generalfullmakten» var utilstrekkelig. Den ble ikke ansett som av «prosessuell natur [og] burde derfor helst ha vært plassert i politilovgivningen, men den passer mindre godt i politiloven av 1936».<sup>22</sup> Hjemmelen ble derfor flyttet til pl. § 8 nr. 4 i 1995. En innbringelse gjelder potensielle vitner eller en mistenkt i et straffbart forhold (personer «som treffes på eller ved sted der det antas å være begått en forbrytelse umiddelbart forut»). Dersom man anvender retningslinjen om de straffeprosessuelle reglers forrang i situasjoner hvor det er nærliggende at det vil bli en oppfølging med etterforskning, er det ikke opplagt at 4-timersregelen bør finnes i politiloven. Innbringelsen skjer formelt sett utenfor straffesakssporet og medfører ikke siktelse, jf. strpl. § 82, men i samtale med den innbrakte er det god grunn til å gjøre oppmerksom på straffeprosessuelle rettigheter og følge de rettslige rammer for avhør. Informasjonsinnhenting sikres da på den mest betryggende måte, både hva gjelder den innbraktes rettigheter og den senere bevisverdien av det som fremkommer i samtalen (se nærmere i punkt 3.2 nedenfor).

Straffeprosessloven har også enkelte *bevissikringsregler «utenfor straffesak»*, se strpl. § 210 tredje ledd og § 230 annet ledd (om utleverings- og forklaringsplikt for finansansatte «uten hensyn til om

<sup>18</sup> Se Tor-Geir Myhrer, «Forenklet straffeforfølgning: «Påtalearbeid» på stedet?» *Tidsskrift for strafferett*, nr. 1/2020 s. 38–53 (på s. 46).

<sup>19</sup> Se særlig Kai Spurkland, «Vi kjører han inn for en sjekk» – Når skal politiets maktbruk i ordenstjeneste hjemles i straffeprosessloven og når skal den hjemles i politiloven?» *Tidsskrift for strafferett* nr. 1/2014 s. 60–83, og Ragnar L. Auglend, *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid*. Gyldendal Juridisk 2016 s. 128–133.

<sup>20</sup> Slik Spurkland, «Vi kjører han inn for en sjekk» s. 69 og Fredriksen/Spurkland, *Ordensjuss*, 2. utgave, s. 36–37.

<sup>21</sup> Se like nedenfor om «Politiarbeid på stedet» (PPS) og Myhrers kritikk av begrepet.

<sup>22</sup> Innstilling om Rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomitéen avgitt i juni 1969 (Innstilling 1969) s. 247.

det er åpnet etterforskning»). Straffeprosessloven gjelder også for saker hvor det er pålagt en *etterforskningsplikt uten mistanke* (strpl. § 224 siste ledd ved bl.a. branner og barnedødsfall), men det er knyttet usikkerhet til hvor langt reglene i straffeprosessloven om tvangsmidler her rekker.<sup>23</sup>

Selv om politiloven ikke regulerer politiingrep eller virkemidler som ledd i oppgaven å «avdekke» og «forfølge» straffbare handlinger, er det likevel bestemmelser om dette i politiinstruksen. Den eldre politiinstruksens regler om kriminalpolitiet og etterforskningstjeneste ble ikke videreført i gjeldende instruks fra 1990. Dette skyldes at det ble ansett som overflødig ved siden av straffeprosesslov og påtaleinstruks. Men det ble i instruksen inntatt visse «supplerende [...] restfunksjoner», «tiltak truffet i tiden forut for selve etterforskningen» og «forholdsregler» om opptreden på et åsted.<sup>24</sup> Det er nokså klart at de tiltak som politiinstruksen §§ 10-2 og 10-3 pålegger, følger straffesakssporet og utføres av politiet i egenskap av å være påtalemyndighetens forlengede arm i initialfasen. Bestemmelsene regulerer politiets plikt til å stanse pågående straffbare handlinger og politiets plikter på et åsted. Dette ligger i kjerneområdet av politiets straffeforfølgingsoppgave i pl. § 2 nr. 3. Virksomhet og ansvar for den reguleres følgelig av de straffeprosessuelle regler om etterforskning. Men burde de også fremgå av politiloven selv? Med den betydningen som i dag er lagt på politioperativt personells «politiarbeid på stedet» (PPS), herunder regler om avhør på stedet og bevissikring (se punkt 3.2–3.4), er det i hvert fall nærliggende å vurdere dette spørsmålet. Det kunne kort og godt vært inntatt følgende i pl. § 2 nr. 3; «... i samsvar med §§ [paragraf i politiloven tilsvarende instruksens §§ 10-2 og 10-3] og regler gitt i eller i medhold av straffeprosessloven».

### 3.2 «Hva har skjedd her, da?» – politipatruljens sikring av opplysninger

Når det har skjedd en hendelse og politiet kommer til stedet, skal patruljen først og fremst forsøke å gjenopprette ro, orden og sikkerhet. Politiinstruksen § 10-3 angir oppgaveprioriteringen: først beskytte liv og helse, avverge mot fare, sikre ro og orden, og deretter avklare hva som har skjedd, og ytterligere sporsikring (dvs. etterforskning). Patruljen kan allerede besitte informasjon som melder har formidlet til operasjonssentralen, og i kombinasjon med egne observasjoner må patruljen naturlig nok stille spørsmål om hva som har skjedd, for å få avklart om det har funnet sted en straffbar handling. Det rettslige utgangspunktet vil da være at kommunikasjon med et slik formål er en tjenestehandling i det straffeprosessuelle sporet.

Men det er lite hensiktsmessig å legge til grunn at politiet uten videre befinner seg i straffesporet når de tar kontakt med folk i ovennevnte situasjoner. I en innledende, uavklart og akutt situasjon vil det neppe heller være praktisk mulig å følge reglene om avhør i enhver dialog politiet involveres i.<sup>25</sup> Det må trekkes en grense mot innledende undersøkelser hvor formålet er av ordens- eller

---

<sup>23</sup> Se Tor-Geir Myhrer, «Er straffeprosessuell etterforskningsplikt uten mistanke «kriminelle tilfeller»?» *Tidsskrift for strafferett* nr. 3/2020 s. 253–289, hvor det drøftes hva som egentlig er hjemmel for åstedsundersøkelse/ransaking i slike tilfeller, jf. vilkårene strpl. § 156, jf. § 192.

<sup>24</sup> Se «Alminnelig tjenesteinstruks for politiet 1990» (Politiinstruksen 1990) §§ 10-2 og 10-3 og «Utkast til alminnelig tjenesteinstruks for politiet med motiver», utarbeidet av byrettsdommer Ragnar L. Auglend etter oppdrag fra Justisdepartementet, avgitt mars 1988 (heretter Politiinstruksutkastet 1988) på s. 178–181.

<sup>25</sup> Se nærmere i Gert Johan Kjelby, «Bevisførsel om innholdet i uttalelser fra vitner og mistenkte avgitt 'på stedet'», i Per Erik Bergsjø mfl. (red.), *Med ære og samvittighet. Festskrift til Magnus Matningsdal*, Gyldendal 2021, s. 243, hvor det fremheves at det å «legge til grunn at det aktiviseres orienteringsplikter for politiet i slike tilfeller, gir lite mening».

sikkerhetsmessig art, eller for å «avklare om det er grunnlag for å iverksette etterforskning», jf. strpl. § 224.<sup>26</sup>

Det ligger innenfor politiets alminnelige handlefrihet å foreta «passive observasjoner i det offentlige rom eller frivillige samtaler med personer», uavhengig av om det foreligger «rimelig grunn til» å beslutte etterforskning.<sup>27</sup> Politipatruljen som rykker ut, må selvsagt også kunne stille spørsmål for å oppnå en *situasjonsforståelse eller -avklaring*, uten å måtte informere enhver som stilles spørsmål, om vedkommendes prosessuelle rettigheter. Tjenesteoppdraget har på dette stadiet et *annet fokus og formål* og er underlagt en *annen rettslig regulering* enn etterforskning og avhør.<sup>28</sup> I en slik politioperativ kontekst må spørsmål som «hva skjer / hva har skjedd her?» og andre oppfølgingsspørsmål med primærformål å redde, avverge eller forebygge ytterligere fare eller skade kunne stilles. Men det er ikke klart *når* informasjonsinnhenting går over til etterforskning. I slike situasjoner er det – eller blir nokså snart – nærliggende at informasjonen vil bli brukt i en etterforskning. Da bør politiet ha for øye at opplysningen må sikres på beste og mest betryggende måte, dvs. etter straffeprosesslovens regler.

En nærmere avklaring av sporvalg, bevissikringsmetode og forholdets prioritering kan skje ved å kontakte «Felles straffesaksinntak» (FSI) og jourhavende jurist. Med mindre det dreier seg om bagatellmessige forhold (se punkt 3.3), bør ikke politipatruljen kunne beslutte dette på egen hånd. Som fremhevet av Myhrer:<sup>29</sup>

«Å treffe avgjørelser om hvorvidt lovbruddet er noe det må eller bør brukes etterforskningsmessige ressurser på med sikte på å ilegge en ordinær straffereaksjon, eller om det bør avgjøres på annen måte, vil nærmest ligge i kjerneområdet av enhetens prioriteringsoppgave.»

I flere rundskriv fra riksadvokaten finner man derfor igjen retningslinjen fra politilovens forarbeider om de straffeprosessuelle reglers forrang. I rundskrivet fra 2008 om familievold er reglene for avhør i straffeprosessloven «gitt forrang» ved politipatruljens samtaler med personer på stedet: «De samtaler som naturlig bør gjennomføres allerede i hjemmet, kan med fordel tas som avhør hvor formalia ivaretas og forklaringene sikres, og slik at disse kan benyttes i den videre etterforskning.» Det samme er sagt for informasjonsinnhenting i saker om savnede personer.<sup>30</sup> Kvalitetsrundskrivet fra 2018 går lenger. Her står det at politiet må informere om rettigheter «også innledningsvis, hvor de involvertes roller kan være uavklart og informasjon søkes innhentet mer uformelt».<sup>31</sup>

Under enhver omstendighet bør alle viktige opplysninger registreres i politiets operasjonslogg (vaktjournalen – Politiooperativt system (PO)), jf. politiregisterloven § 10, blant annet for å sikre «notoritet» ved en eventuell senere anmeldelse eller beslutning om etterforskning (det vil si «bidra til

<sup>26</sup> Slik R nr. 2/2016 *Avhør* punkt 1, hvor reglene i rundskrivet avgrenses mot «innledende samtaler», med henvisning til Rt. 2003 s. 1814. Se også HR-2018-1784-A (avsnitt 20–21), hvor det med henvisning til samme avgjørelse vises til «den helt uformelle og innledende kontakten som primært tar sikte på å avklare om det er grunnlag for etterforskning overhode».

<sup>27</sup> Slik Fredriksen og Spurkland, *Ordensjuss*, 2. utgave, s. 33.

<sup>28</sup> Se mer utførlig i Kjelby, *op.cit.*, s. 226–252.

<sup>29</sup> Tor-Geir Myhrer, «Forenklet straffeforfølgning: «Påtalearbeid» på stedet?» *Tidsskrift for strafferett* nr. 1/2020 s. 45.

<sup>30</sup> R nr. 3/2008 *Familievold* III/2 (Utrykning) og R nr. 5/2004 *Saknetmeldinger – Etterforskning*, punkt II om «bevisinnhenting og bevissikring [...] i ettersøkingssaker». Se også R nr. 3/1999 *Etterforskning* punkt VI.

<sup>31</sup> R nr. 3/2018 *Kvalitetsrundskrivet* punkt 4.5.3 om at målet med PPS, nemlig mest mulig etterforskning «gjennomført og ferdigstilt 'på stedet', forutsetter [...] at politipatruljene kjenner de rettslige rammene for etterforskningen, herunder avhør, slik at disse blir etterlevet også i initialfasen».

utøvelse av politiets ordenshåndhevelse, forvaltningsoppgaver og kriminalitetsbekjempende virksomhet», jf. politiregisterforskriften § 53-1).

### 3.3 «Ikke gjør det igjen!» – politiets advarsler (OPS)

Etter pl. § 6 skal tjenesteopdragets mål «søkes nådd gjennom opplysning, råd, pålegg eller advarsel eller ved iverksettelse av regulerende eller forebyggende tiltak». Den ulovfestede adgang polititjenestepersonell har til å la *mindre alvorlige straffbare forhold* «passere» med advarsel («oppgjort på stedet» – OPS), er en ubestridt avgjørelsesmyndighet for politipersonellet, men omfanget av den og hvilken rettslig karakteristikk som skal gis politiets advarsler, er det ikke fullt ut enighet om. Det siktes her til tilfeller hvor politiet *faktisk griper inn*. Loven forutsetter at politiet i noen situasjoner kan observere og bevisst overse/tolerere ordensforstyrrelser og straffbare forhold uten å gripe inn – først og fremst av ressurshensyn.<sup>32</sup> En lovregulering på dette punkt er nokså upraktisk.

OPS-kompetansen er etter vårt syn et virkemiddel *både* i politiets håndhevelse av den offentlige ro, orden og sikkerhet *og* i polititjenestepersonellets befatning med straffesaker i deres egenskap av å være påtalemyndighetens forlengede arm i en straffesaks initialfase. Den ulovfestede adgang politiet har til å la *mindre alvorlige straffbare forhold* passere med en advarsel («som oppgjort på stedet»), er en praktisk begrunnet myndighet til å trekke den nedre grensen for hva som skal/bør etterforskes (videre), dvs. en form for «avsiling av inntaket til etterforskningen» av *bevismessig avklarte, mindre alvorlige straffbare forhold*.<sup>33</sup>

Det kan være et historisk poeng å vise til reguleringen i Alminnelig instruks for Oslo Politikorps fra 1924. I et punkt om «Anmeldelse» heter det:

«Polititjenestemanden *pligter at indgi skriftlig anmeldelse* av de straffbare handlinger, som han iagttar eller paa anden maate blir kjent med. *Dog bør bagatelmæssige forseelser*, som skjønnes ikke at ville foranledige offentlig paatale, eller som kan opgjøres paa stedet, *i almindelighet ikke anmeldes*. *Er polititjenestemanden i saadant tilfælde i tvil, om anmeldelse bør indgives eller ikke, har han at konferere med stationens fuldmægtig*» (uthevet her).

OPS-kompetansen ble foreslått lovfestet allerede i 1963 av daværende politifullmektig (senere statsadvokat) Elgesem.<sup>34</sup> Det er flere ganger senere i ulike lovarbeider fremmet forslag om å lovfeste politiets praksis for å «rydde av veien» tvil om hjemmelsspørsmålet og «hvor langt adgangen går».<sup>35</sup> De fleste lovforslag plasserer hjemmelen i straffeprosessloven, og i Straffelovkommisjonens

<sup>32</sup> Prp. nr. 22 på s. 61: «Det må alltid utøves et skjønn i hvert enkelt tilfelle. Eksempelvis vil man la bagatelmessige trafikkforseelser passere uten inngripen.»

<sup>33</sup> Se mer utførlig i Gert Johan Kjølby, «Politiets advarsler – OPS, don't do it again!», *Tidsskrift for strafferett* nr. 4/2018, s. 285–300, særlig s. 290. Et noe annet standpunkt inntas av Geir Heivoll, *Lovens lange arm?: en studie av politibetjentes rolle som rettshåndhevere* (2018). Se også Hild Rønning, «Oppportunitetsprinsippet i politiretten», *Nordic Journal of Studies in Policing* nr. 3/2020, s. 218–241.

<sup>34</sup> Elg Elgesem, «Fyller straffeprosessloven politiets behov for arrestasjonsfullmakter», *Politiembetsmennes Blad* nr. 1/1963, s. 9–14. Se også Elg Elgesem, «Rettslig grunnlag for politiets myndighetsutøvelse», *Nordisk kriminalteknisk tidsskrift* nr. 3/4 1967, s. 41 flg., på s. 49–50.

<sup>35</sup> Slik NOU 1983: 57 *Straffelovgivningen under omforming. Straffelovkommisjonens delutredning I*, s. 110–111, på s. 111 første spalte. Se også NOU 1992: 23 *Ny straffelov – alminnelige bestemmelser. Straffelovkommisjonens delutredning V*, s. 245–246 og s. 291 (utkast til strpl. § 67 siste ledd) og NOU 2002: 4 *Ny straffelov. Straffelovkommisjonens delutredning VII*, s. 466 og s. 494 (utkast til strpl. § 67 syvende ledd).



utredning fra 1992 forutsettes ansvaret å ligge under påtalemyndigheten og at adgangen kan reguleres av riksadvokaten i rundskriv.

Straffeprosesslovutvalget (NOU 2016: 24) vurderte spørsmålet, men fulgte ikke opp. Utvalget lot det hele bero på politiets alminnelige, men relative anmeldelses- og rapporteringsplikt.<sup>36</sup> Polititjenestepersonellets plikt til å anmelde straffbare forhold ble heller ikke tatt inn i politiloven, fordi det ble ansett for å høre inn under politiets straffeforfølgningsfunksjon og det straffeprosessuelle regelverk.<sup>37</sup> Men en regulering i den retningen (jf. også instruksene ovenfor) ville gi et klarere hjemmelsgrunnlag for OPS-kompetansen.

Lovforslaget fra 1992 var og er et godt utgangspunkt for en lovregulering. En lovregulering kan – som foreslått i 1992 – inntas i strpl. § 67: «Bagatellmessige saker kan avgjøres av politiet ved en advarsel på stedet når dette finnes rimelig.» Et antagelig mer dekkende alternativ er å innta et tillegg i strpl. § 224 første ledd nytt siste punktum: «*Bagatellmessige straffbare forhold som det må antas ikke vil bli ytterligere etterforsket, kan enhver tjenestemann i politiet avgjøre med en advarsel.*» Alternativt kan reaksjonen – som foreslått av Myhrer – reguleres i en egen bestemmelse om «et strafferettslig [eventuelt «straffeprosessuelt»] ‘gult kort’» i et kapittel om «på-stedet-prosess».<sup>38</sup> I slike tilfeller må lovbruddet spesifiseres, og det må gis opplysning om at beslutningen kan påklages og omgjøres av påtalemyndigheten.

Advarsler kan i dag registreres i PO jf. politiregisterloven § 10. En lovregulering bør – bl.a. av de ovennevnte grunner – gjøre det til en registreringsplikt.<sup>39</sup>

Selv om OPS-kompetansen gis en klar hjemmel, gjenstår fremdeles spørsmålet om skjønnsutøvelsen bør normeres. Det gjelder først og fremst hva som kan anses som «bagatellmessige saker».<sup>40</sup> Dagens ulovfestede skjønnsutøvelse åpner for store variasjoner, basert på den enkeltes personlige tjenesteutøvelse, lokal sedvane og praksis. En fordel med en lov- eller instruksregulering er at faren for usaklig forskjellsbehandling begrenses, formentlig uten å gå på bekostning av patruljens behov for fleksible, situasjonstilpassede oppdragsløsninger. Men med dagens kommunikasjonslinjer og organisering av polititjenesten kan eventuell tvil forelegges jourhavende jurist til avgjørelse.

### 3.4 «Vi får ta et PPS-avhør» – patruljens etterforskningsarbeid (PPS)

Metoden «politiarbeid på stedet» (PPS) ble innført i 2016 som en generell, nasjonal arbeidsform. Myhrer har med rette påpekt at begrepsbruken tilslører hva det egentlig gjelder. Det gjelder «*politipatruljens etterforskningsarbeid på stedet*».<sup>41</sup> I Nasjonal straffesaksinstruks (punkt 3.4) heter det at «[e]tter sakens art og omstendighetene skal politipatruljen gjennomføre flest mulig

<sup>36</sup> NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* s. 303–304 og s. 594.

<sup>37</sup> Slik Stein Vale, «Politiets plikt til å ta imot og inngi anmeldelser», *Lov og Rett* 1995 s. 359–366 på s. 364 (note 5), og «Utkast til ny lov om politiet med motiver», avgitt april 1991, utarbeidet av byrettsdommer Ragnar L. Auglend, politiadjutant Per Gammelgård og politiadjutant Lars Stoltenberg etter oppdrag fra Justisdepartementet (Politilovutkastet 1991), Del IV Alminnelige motiver, s. 160.

<sup>38</sup> Tor-Geir Myhrer, «Forenklet straffeforfølgning: «Påtalearbeid» på stedet?» *Tidsskrift for strafferett* nr. 1/2020 s. 51 (punkt 4.1 - § 6 Advarsel).

<sup>39</sup> Slik også Myhrer, op.cit., s. 51 («advarselsregister»).

<sup>40</sup> Utfordringer i den retning er behandlet i Kjelby, «Politiets advarsler – OPS, don't do it again!», *Tidsskrift for strafferett* nr. 4/2018, på s. 298–299.

<sup>41</sup> Se særlig Tor-Geir Myhrer, «Politiarbeid på stedet» – styrker og svakheter», *Tidsskrift for strafferett* nr. 4/2018 s. 316–326 på s. 317. Se også Tor-Geir Myhrer, «Politipatruljenes prosessuelle problemer», *Tidsskrift for strafferett* nr. 4/2017 s. 297–310.

etterforsningskritt på stedet i tråd med den standard som gjelder for slikt politiarbeid». <sup>42</sup> Samme sted (punkt 3.1) heter det at politipatruljene skal gis både påtalefaglig og politifaglig oppfølging fra politidistriktets «Felles straffesaksinntak» (FSI), i form av veiledning og direktiv, for å sikre kvalitet og legalitet i den etterforsking patruljen utfører på stedet.

Det forventes nå at politipatruljene så langt som mulig skal gjennomføre «straksetterforskning» på stedet, gjerne ved økt bruk av mobile enheter, flere avhør og sporsikring, og systematisk tilbakemelding mellom patruljene, påtalemyndigheten og etterforskerne. Som nevnt i punkt 3.2 ovenfor vil patruljen raskt kunne befinne seg i straffesporet når den gjør sine undersøkelser på stedet, og den må dermed sørge for at eventuell bevissikring gjøres i samsvar med straffeprosessloven og påtaleinstruksens regler.

For å forenkle straffeforfølgningen har Myhrer som nevnt foreslått en «på-stedet-prosess» hvor patruljen bare forholder seg til *et «spor»* og *ett sett av vilkår* for inngrep, informasjonsinnhenting mv., inntil det er «positivt [...] avgjort [av påtalemyndigheten] at forholdet vil bli gjenstand for etterforskning og ordinær straffeforfølgning». <sup>43</sup> Myhrer foreslår regler om at patruljen skal kunne innbringe, visitere, ta gjenstander i forvaring, beslutte straffeforfølgning og avgjøre enkelte saker med advarsel eller forenklet forelegg. Forslaget ivaretar de samme hensyn som de forslag som antydes ovenfor, men fortjener nærmere overveieelse. Om en slik «på-stedet-prosess» faktisk vil bidra til en ønsket avklaring av rettsstillingen og bedre effektiviteten, er nok høyst usikkert. Men forslaget vil medføre bedre «flyt» i en mengde oppdrag og effektivisere deler av straffesaksbehandlings initialfase, selv om det her som ellers må forventes betydelige utfordringer med implementering av regelverket og praktiseringen av det foreslåtte regelverkets rekkevidde.

Etter vår oppfatning er det ikke det tosporede systemet i seg selv som gir utfordringer i politiets oppdrags- og oppgaveløsning, men manglende bevissthet om og avklaring av de gråsoner som er påpekt ovenfor. Disse grensegangene kan klargjøres ved mindre lovendringer. Etter slike avklaringer bør patruljene være mer kompetente og tryggere i sin utførelse av etterforskning på stedet (PPS) innenfor de gjeldende rettslige rammer. Forutsetningen om at politidistriktenes felles straffesaksinntak (FSI) skal være døgnbemannet med både etterforskere og påtalejurister, medfører at patruljen vil få veiledning og rettslige avklaringer ved behov. En slik korrigerende av rammene vil være en bedre løsning enn å tilføye et helt nytt regelverk.

#### 4. Etterretning, forebygging og etterforskning – noen gråsoner og krav til beslutningsprosessene

Det følger av pl. § 1 og § 2 nr. 2 at forebyggende arbeid er en sentral del av politiets ansvar og oppgaver. Forebygging er fremhevet som politiets hovedstrategi. Det skal arbeides «for å være i forkant av kriminaliteten og uønskede hendelser», og det skal jobbes for å styrke forebyggingen innenfor alle politiets fagområder. <sup>44</sup> I det videre skal vi peke på noen gråsoner mellom henholdsvis forebyggende virksomhet og etterforskning, og mellom etterforskning og virksomheten som betegnes som «etterretning», hvor spørsmålet om ansvarsfordeling mellom politi og påtalemyndighet er særlig aktuelt.

---

<sup>42</sup> Nasjonal straffesaksinstruks (revidert utgave 8. mai 2020) punkt 3.4. Se også R nr. 2/2020 *Utilregnelighetsregler og særreaksjoner*, punkt. 5.2 (krav til PPS om å notere observasjoner og uttalelser fra personer som «som mistenkes å være utilregnelig»).

<sup>43</sup> Tor-Geir Myhrer, «Forenklet straffeforfølgning: «Påtalearbeid» på stedet?» *Tidsskrift for strafferett* nr. 1/2020 s. 38–53, på s. 46.

<sup>44</sup> Politidirektoratet, «I forkant av kriminaliteten : forebygging som hovedstrategi (2021–2025)», s. 3.

Det finnes ingen legaldefinisjon av begrepet «forebygging». I NOU 2004: 6 er begrepet forsøkt avgrenset på følgende måte:

«Rent språklig betyr forebygging å forsøke å hindre at noe uønsket inntreffer. Noe som skulle tilsi at forebyggende arbeid må iverksettes før det uønskede har inntruffet. Et naturlig utgangspunkt for å trekke grensen mellom forebygging og etterforskning er derfor å operere med gjerningstidspunktet som et skjæringstidspunkt.»<sup>45</sup>

Forut for et «gjerningstidspunkt» foreligger det ennå ikke et straffbart lovbrudd, og straffeprosesslovens regler kommer i utgangspunktet ikke til anvendelse. Tradisjonelt har politiets forebyggende arbeid foregått i det polisiære sporet, enten med hjemmel i politiets handlefrihet eller i særregler i politiloven, f.eks. § 13 (inngrep overfor barn). Men det er svært begrenset med hjemler i politiloven for bruk av virkemidler i politiets forebyggende arbeid, og *innгриpende forebyggende tiltak* krever hjemler som politiloven foreløpig ikke har.<sup>46</sup>

Politiets strategidokument bygger på en videre forståelse av begrepet; «forebygging» omfatter alt arbeid for å redusere forekomsten av kriminelle handlinger og uønskede hendelser, redusere skadevirkningene og hindre gjentakelse. Begrepet benyttes om tiltak både før, under og i etterkant av en kriminell handling eller uønsket hendelse.<sup>47</sup> En slik vid begrepsbruk tilslører etter vår oppfatning ansvarsforholdene og den rettslig regulering som gjelder. Straffeforfølgning kan selvsagt ha forebyggende virkning, men den verken kan eller bør klassifiseres som «forebyggende virksomhet» i politilovens forstand. Forebyggingsbegrepet må videre avgrenses mot «avvergingsbegrepet», sml. pl. § 7 først ledd nr. 1 og 3 og strpl. § 226 først ledd bokstav c. «Avverging» innebærer at et (noe) nærmere konkretisert straffbart forhold forsøkes hindret. Generell informasjonsinnhenting med formål å forhindre eller oppklare mer ubestemte fremtidige straffbare handlinger anses derimot som forebyggende virksomhet som foregår utenfor påtalemyndighetens ansvar og straffeprosessloven.<sup>48</sup> Her kan det i praksis oppstå gråsoner, f.eks. når den generelle informasjon som innhentes, blir mer konkret, personrettet og etter hvert så konkret at det oppstår en direkte avvergeplikt, en etterforskningsplikt etter strpl. § 224, eller at det i det minste er nærliggende at opplysningene som tilflyter politiet, vil bli brukt som ledd i en påfølgende straffeforfølgning. Ansvar, spor- og lovvalg må i utgangspunktet løses som angitt i punkt 2 ovenfor.

En sentral del av det forebyggende arbeidet er den såkalte etterretningsvirksomheten. I politiet er «etterretning» definert som en metode: «en styrt prosess, bestående av systematisk innsamling, analyse og vurdering av informasjon om personer, grupper og fenomener for å danne grunnlag for beslutninger».<sup>49</sup> Etterretning foregår både i det polisiære spor og som en del av etterforskningen av en straffesak, og skillelinjene går også her som beskrevet i punkt 2. Dersom det igangsettes en etterretningsprosess med det formål å innhente og analysere informasjon om *generelle fenomener* for å kunne iverksette forebyggende tiltak, vil dette ikke anses som etterforskning. Men dersom det er «en *mulighet* for at informasjonen som innhentes skal brukes i en straffesak», må

<sup>45</sup> NOU 2004: 6 *Mellom effektivitet og personvern* s. 31.

<sup>46</sup> Politiloven § 7 første ledd gjelder stansende eller avvergende tiltak. Muligheter for *forebyggende* inngrep kan følge av pl. § 7a (visitasjon for å avdekke våpen), § 13 (inngrep overfor barn, herunder bekymringssamtalen) og straffeprosessloven kap. 17a m.m. I tillegg har PST særlige hjemler i pl. § 17d.

<sup>47</sup> Slik Politidirektoratet, «I forkant av kriminaliteten : forebygging som hovedstrategi (2021–2025)», s. 6 – [i-forkant-av-kriminaliteten.pdf \(politiet.no\)](#)

<sup>48</sup> Slik også NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* s. 592 (til utk. § 13-1).

<sup>49</sup> Etterretningsdoktriner for politiet, versjon 1.2. Politidirektoratet 2020 – [etterretningsdoktrine.pdf \(politiet.no\)](#) (heretter Etterretningsdoktriner 2020) s. 18.

påtalemyndigheten involveres for å «vurdere om virksomheten er eller glir over i etterforskning».<sup>50</sup> Det samme gjelder når etterretningsprosessen avdekker informasjon som knytter seg til enkeltpersoner eller enkeltmiljøer.

Problemstillingen aktualiseres f.eks. dersom det settes i gang en etterretningsprosess for å få kunnskap om kriminelle fenomener innenfor gitte områder, for eksempel kriminalitet begått på internett, eller hvilken kriminalitet som blir begått i ungdomsmiljøene, for å kunne iverksette passende forebyggende tiltak. Dette er ikke etterforskning, og ligger utenfor påtalemyndighetens ansvar og avgjørelsesmyndighet. Men under etterretningsprosessen kan enkeltpersoner eller grupper skille seg ut, og det kommer frem opplysninger som tilsier at disse personene/miljøene har begått eller begår straffbare handlinger. I slike tilfeller må påtalemyndigheten gis mulighet til å vurdere om undersøkelsene allerede er å anse som etterforskning, eller om det foreligger opplysninger som gir «rimelig grunn» til å beslutte etterforskning, jf. strpl. § 224. Ettersom det er påtalemyndigheten som er ansvarlig for å avgjøre klassifisering av etterretningsvirksomheten, må etterretningsarbeidet «innrettes slik at påtalemyndigheten straks får nødvendig informasjon for å kunne gi råd, foreta sporvalgsvurderinger, benytte rettslige muligheter og sikre hjemmelsgrunnlag».<sup>51</sup> Det må anses som en tjenesteplikt for polititjenestepersonell å registrere, vurdere, kontrollere og deretter forelegge slike opplysninger for overordnede for vurdering.<sup>52</sup> En politijurist må alltid involveres i startfasen i et etterretningsoppdrag, og holdes løpende oppdatert underveis i etterretningsprosessen.

I den forebyggende virksomheten og etterretningsvirksomheten er det påkrevd å ha gode organisatoriske rutiner og en beslutningsprosess som skaper klare ansvarslinjer og bevissthet om hvilket regelverk som til enhver tid regulerer tiltak/informasjonsinnhenting. Etter gjeldende rett er beslutningsprosessen og påtalemyndighetens legalitetskontroll (spor-/lovvalg) kun regulert og forsøkt avklart i Etterretningsdoktrinen og riksadvokatens etterforskningsrundskriv fra 1999. Gråsonene mellom etterretning og etterforskning er også grundig omhandlet i juridisk teori. Straffeprosesslovens forrang synes godt forankret på dette området, og vi er usikre på om det er behov for eller mulig med ytterligere avklaringer gjennom lovendringer. Utfordringen synes i større grad å være av faktisk/praktisk art: å legge til rette for at påtalemyndigheten involveres, deltar og utøver sitt ansvar i etterretningsprosessens ulike faser.

## 5. Metodebruk og -utvikling – et område med særlige behov for legalitetskontroll

Selv om politiets samfunnsoppdrag, strategier og overordnede oppgaver har vært nokså statiske over tid, er det i takt med samfunns-, kriminalitets- og metodeutviklingen stadig endringer i politiets virksomhet. Som nevnt utfører politipatruljene i økende omfang straksetterforskning på stedet, politiets forebyggende oppgaver og metoder er i utvikling, det arbeides etterretningsbasert på ulike nivåer, og det foregår et mer systematisk samarbeid med andre etater. Det kan derfor spørres om alle politiets oppgaver og metoder er tilstrekkelig forankret i den eksisterende politilovgivningen, og enda viktigere: om rettsgrunnlag og inngrepshjemler i tilstrekkelig grad blir utredet *før* nye arbeidsformer utvikles og iverksettes.

<sup>50</sup> Slik Etterretningsdoktrine 2020 s. 62 (6.3 Kontrollfunksjoner ved informasjonsinnhenting).

<sup>51</sup> Etterretningsdoktrine 2020 s. 54 (punkt 5.1 Ledelse og situasjonsbevissthet) og s. 62 (gjengitt ovenfor). Se tilsvarende i R nr. 3/1999 punkt II/2.

<sup>52</sup> Slik Kjelby, *Påtalerett* (2. utg. 2019) på s. 408.

Politijuristene har tradisjonelt arbeidet med straffesaksarbeid, og først blitt konsultert når *polititjenestepersoner* oppfatter at de utfører arbeid i påtalesporet. Mangelfull involvering og kontroll med når det utføres straffesaksbehandling og legalitetskontroll (med spor-/lovvalg) i andre deler av politiets virksomhet, har ført til flere tilfeller hvor det er uklart om politiet har holdt seg innenfor de gjeldende rettslige rammer. Utviklingen av det tverretatlige samarbeidet på a-krimsentrene illustrerer dette godt. Foranlediget av en kritisk fagartikkel avdekket Økokrim at politiet har deltatt i tverretatlige kontroller uten tilstrekkelig rettslig grunnlag.<sup>53</sup> Det har også vist seg at det på de samme sentrene har vært begrenset mulighet for påtalemyndigheten til å kontrollere om politiets virksomhet må klassifiseres som etterforskning (og dermed ledes av påtalemyndigheten).<sup>54</sup>

A-krimsentrene har gjentatte ganger påpekt at de rettslige rammene for deling av informasjon har vært en utfordring for samarbeidet.<sup>55</sup> Politiet har kunnet dele opplysninger med de andre etatene innenfor rammene av politiregisterloven §§ 27 og 30.<sup>56</sup> Politiet kan nå med hjemmel i en ny forskrift også dele informasjon med andre etater «når de utfører forvaltningsoppgaver eller sivile gjøremål».<sup>57</sup> Det er altså en forutsetning at det skilles mellom det polisiære og straffeprosessuelle sporet når det vurderes hvorvidt opplysninger kan deles med de andre etatene. Ifølge forskriften er formålet med delingen blant annet at opplysningene skal benyttes til å utarbeide analyser om aktører og miljøer, som kan benyttes som beslutningsgrunnlag for valg av kontrollobjekter og bruk av virkemidler.<sup>58</sup> Informasjonsinnhenting om mulig kriminell adferd hos aktører og enkelte miljøer vil for politiet klassifiseres som etterforskning. Slik vi ser det, vil det være nokså vanskelig for politiets representanter i a-krimssamarbeidet å skille mellom de to sporene – slik forskriften nå forutsetter. Det bør derfor tilstrebes å utarbeide et regelverk som i større grad gir mulighet for etterlevelse i praksis.

Også på utlendingsfeltet finnes det eksempler på at politiet anvender metoder i gråsonen mellom det polisiære og det straffeprosessuelle sporet. Borgarting lagmannsrett behandlet i 2019 en sak hvor politiet via et nettsted for prostituerte fikk kjennskap til en kvinne som de kontaktet via nettstedet og deretter på hennes bopel, for å gjennomføre en utlendingskontroll. Det er forholdsvis opplagt at de allerede var over i en etterforskning av mulig «sex-kjøp/salg». Lagmannsretten konstaterte at slik utlendingskontroll i privat hjem ikke kunne hjemles i utlendingsloven § 21.<sup>59</sup> Men i et riktig «spor» og på et tilstrekkelig mistankegrunnlag ville straffeprosessloven (og identitetsplikten i straffeloven § 162) gi nødvendige hjemler.<sup>60</sup>

---

<sup>53</sup> Se Økokrim, «Politiets hjemmelsgrunnlag i A-krimssamarbeidet. En utredning om hjemmelsgrunnlaget for politiets forvaltningsmessige myndighetsutøvelse i a-krimssamarbeidet», 31. august 2020. Foranledningen var John Reidar Nilsen, «Politiets bekjempelse av arbeidslivskriminalitet – en praksis uten rettslig forankring?», *Tidsskrift for strafferett* nr. 4/2018 s. 348–361.

<sup>54</sup> Ingvild Greve, «Noen rettslige utfordringer ved det tverretatlige arbeidet i a-krimsentrene – med særlig vekt på påtalemyndighetens rolle og ansvar», *Tidsskrift for strafferett* nr. 2/2021 s. 119–139.

<sup>55</sup> Se de felles årsrapportene for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet, utarbeidet av Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten.

<sup>56</sup> Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven).

<sup>57</sup> Forskrift 17. juni 2022 nr. 1045 om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminformasjonsforskriften) § 3 første ledd bokstav l.

<sup>58</sup> A-kriminformasjonsforskriften § 5 første ledd bokstav b og c.

<sup>59</sup> Se LB-2019-110504.

<sup>60</sup> Andre områder hvor grensene mellom straffesaksbehandling og forebyggende tiltak blir uklare, er hvor politiet henlegger en straffesak og det deretter opprettes en såkalt personrettet forebyggende sak, samt tilfeller hvor politiet griper inn i dialog på internett og veileder enkeltpersoner som nærmer seg grensen for straffbare handlinger/ytringer.

De nevnte eksemplene illustrerer at politiet må være særlig oppmerksomme på de rettslige rammene når de tilpasser seg nye kriminalitetsområder, ny teknologi og for øvrig driver med metodeutvikling. I slike tilfeller er det særlig behov for juridisk kompetanse. Det er avgjørende at det *i forkant* gjøres vurderinger av om det eksisterende regelverket er tilstrekkelig. Innenfor slike områder kan det sies å være særlige behov for klare grenser og tilhørende legalitetskontroll.

## 6. Avslutning

Vi har ovenfor påpekt et behov for å gjøre enkelte endringer i både politiloven og straffeprosessloven, og pekt på hvordan noen mindre justeringer kan bidra til å avklare gråsoner mellom politi- og påtalemyndighetens ansvarsområder og hvilket regelverk som kommer til anvendelse.

Når det gjelder den tradisjonelle patruljetjenesten, synes politiloven i hovedsak å fungere godt. I møte med nye metoder (f.eks. a-krim) og nye forsterkede plikter (f.eks. PPS) viser det seg imidlertid at loven ikke gir klare og tydelige nok rammer. Særlig på det forebyggende området, i etterretningsprosessen og i det tverretatlig arbeidet er det behov for et mer omfattende utredningsarbeid.

Den største utfordringen blir neppe å oppdatere lovverket og tilpasse det dagens behov og fremtidens politi. Det evige lovgivningsproblem i politirettens historie har vært – og er nok fremdeles – å lage et fleksibelt regelverk som ivaretar borgernes rettigheter, men som også gir tjenestepersonellet et klart kompetansegrunnlag med handlingsrom for effektivt å håndtere akutte og/eller uoversiktlige situasjoner.

*Takk til den anonyme fagfelle for gode innspill.*