

*Til Riksadvokaten og Justisdepartementet*

SEFO-arbeidsgruppen ble oppnevnt av riksadvokaten, i samråd med Justisdepartementet, ved riksadvokatens brev av 6. september 2000.

Arbeidsgruppen fikk et relativt omfattende og detaljert mandat, som i hovedsak gikk ut på en vurdering av kvaliteten på SEFOs etterforskning, herunder om SEFO iverksetter etterforskning i de rette sakene. Arbeidsgruppen ble også uttrykkelig anmodet om å vurdere forholdet til publikum og publikums tillit til ordningen, herunder om å komme med forslag til tiltak dersom arbeidsgruppen anså dette nødvendig.

Arbeidsgruppens forslag er enstemmig.

Arbeidsgruppen legger med dette frem sin rapport.

Oslo, 20. desember 2001

Anne Lise Rønneberg  
Leder

Asbjørn Nerbø

Harald Stabell

Yngve Svendsen

Inger Wiig



SAMMENDRAG .....	5
Del I Mandat. Generelt om SEFO og etterforskning. Arbeidsgruppens undersøkelser m.v.....	5
Del II Saksgjennomgangen .....	6
Del III Forslag til tiltak .....	8
DEL I MANDAT. GENERELT OM SEFO. ARBEIDSGRUPPENS UNDERSØKELSER.....	10
KAPITTEL 1 INNLEDNING.....	10
1.1 Oppnevning og mandat.....	10
1.2. Arbeidsgruppens særlige kommentarer til mandatet: Vurdering av kvaliteten på SEFOs arbeid kan ikke foretas uavhengig av spørsmålet om organets organisering. ....	12
1.3. Nærmere om bakgrunnen for arbeidsgruppens oppnevning. ....	12
KAPITTEL 2 GENERELT OM DE SÆRSKILTE ETTERFORSKNINGSORGANER .....	15
2.1. Opprettelsen av SEFO. ....	15
2.2. SEFOs organisering og virkefelt – sentrale lovbestemmelser, forskrifter og retningslinjer.....	18
KAPITTEL 3 SÆRLIG OM POLITIETS MAKT- OG MYNDIGHETSUTØVELSE. KORT STATISTISK OVERSIKT OVER SAKSTYPER.....	21
3.1.Om politiets makt- og myndighetsutøvelse – og straffebud til publikums vern mot politiets misbruk av makt.....	21
3.2. Noen eksempler fra rettspraksis. ....	23
3.3. Hvilke forhold er det som særlig anmeldes til SEFO, og hvorledes fordeler de seg etter sin art...26	
KAPITTEL 4 SEFOs EGNE ERFARINGER OG SYNSPUNKTER PÅ ARBEIDSGRUPPENS SPØRREUNDERSØKELSE. ....	29
4.1. Innledning.....	29
4.2. Spørreundersøkelsen - arbeidsgruppens brev 19. desember 2000 til samtlige etterforskningsorganer. ....	29
4.3. Arbeidsgruppens øvrige kontakt med representanter for organene.....	37
KAPITTEL 5 STATSADVOKATENES ERFARINGER OG SYNSPUNKTER PÅ KVALITETEN AV SEFOS ARBEID – ARBEIDSGRUPPENS SPØRREUNDERSØKELSE.....	40
5.1. Innledning.....	40
5.2. Spørreundersøkelsen – arbeidsgruppens brev 19. desember 2000 til samtlige førstestatsadvokater.....	40
KAPITTEL 6 ARBEIDSGRUPPENS KONTAKT MED ORGANISASJONENE .....	44
6.1. Innledning.....	44
6.2. Politiets Fellesforbund.....	44
6.3. Politiembetsmenneskes Landsforening. ....	45
6.4. Norges Lensmannslag.....	46
6.5. Forsvarergruppen av 1977.....	46
6.6. Norsk Presseforbund.....	47
6.7. Noen merknader fra arbeidsgruppens side. ....	48
KAPITTEL 7 OM ETTERFORSKNING GENERELT – OG SEFOS ETTERFORSKNING SPESIELT.....	49
7.1. Innledning.....	49
7.2. Formålet med etterforskning.....	49
7.3. Om iverksettelse av etterforskning.....	50
7.4. Generelt om kravene til god etterforskning.....	52
7.5. Påtalemessig styring av etterforskningen.....	53
7.6. Nærmere om de bestemmelser som gjelder for SEFOs etterforskning.....	54
7.7. Krav til politiets saksforberedelse.....	56
DEL II. SAKSGJENNOMGANGEN.....	57
KAPITTEL 8 ARBEIDSGRUPPENS SAKSGJENNOMGANG. RESULTAT OG VURDERINGER.....	57
8.1. Utvelgelse av saker.....	57
8.2. Innhenting av saker.....	57
8.3. Metode.....	57
8.4. Enkelte faktaopplysninger.....	59
8.5. Resultatet av saksgjennomgangen.....	60
8.6. Behandler SEFO saker som heller burde vært behandlet som administrative klager innen politiet? .....	63
8.7. Nærmere om etterforskningen og vurdering av kvaliteten.....	63
8.8. Rettsmøter.....	68
8.9. Statsadvokatens befatning med saken.....	68
8.10. Riksadvokatens befatning med saken.....	68
8.11. Helhetsvurdering av etterforskningen.....	69
8.12. Vurdering av momenter felles for alle saker – også de som ikke er etterforsket.....	69

8.13. Er det påfallende ulikheter mellom de enkelte etterforskningsorganer ?	71
8.14. Utvikling over tid? En sammenlikning mellom tall for 1996 og 1999.	73
KAPITTEL 9 HENLEGGELSER	75
9.1. Mandatet.	75
9.2. Henleggelsesformene.	75
9.3. Nærmere om henleggelse av SEFO-saker.	79
9.4. Særlig om statsadvokatenes henleggelse.	79
9.5. Praktisering av henleggelsesformene – SEFO og statsadvokatene.	80
9.6. Er det sammenheng mellom høy henleggelsesprosent og kvaliteten på SEFOs arbeid?	80
9.7. Forholdet mellom irettføringer/domfellelser og høy henleggelsesprosent.	81
9.8. Nærmere om årsakene til at så mange SEFO-saker henlegges.	83
KAPITTEL 10 SEFOS FORHOLD TIL OFFENTLIGHETEN.	85
10.1. Innledning. Mandat og bakgrunn.	85
10.2. Arbeidsgruppens undersøkelser.	85
10.3. Saksgjennomgangen.	85
10.4. Nærmere om arbeidsgruppens spørsmål og SEFOs svar.	86
10.5. Arbeidsgruppens vurderinger.	87
10.6. Arbeidsgruppens forslag.	88
DEL III FORSLAG TIL TILTAK	89
KAPITTEL 11 FORSLAG OM OPPRETTELSE AV ET KLAGE- OG –TILSYNSORGAN.	89
11.1. Innledning.	89
11.2. Nærmere om dagens ordning.	91
11.3. Momenter for og mot å opprette klage-/tilsynsorgan.	91
11.4. Saksmengden – anslag.	94
11.5. Saker som bør behandles av et klage-/tilsynsorgan.	95
11.6. "Siling" av klagesakene.	96
11.7. Organiseringen av klage-/tilsynsordningen.	97
KAPITTEL 12 ANDRE FORSLAG TIL TILTAK	99
12.1. Tiltak som særlig ivaretar hensynet til publikums tillit.	100
12.2. Tiltak som særlig styrker medlemmenes kvalifikasjoner og forbedrer deres arbeidssituasjon.	108
12.3. Tiltak som bidrar til forenklet og ensartet saksbehandling.	111
12.4. Andre tiltak til forenkling av SEFOs arbeid.	112
KAPITTEL 13 GJENNOMFØRINGEN AV ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG TIL TILTAK.	
ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER	114
13.1. Innledning.	114
13.2. Tiltak som kan iverksettes straks uten nevneverdige kostnadsøkninger.	114
13.3. Tiltak som stiller særlige krav til tilrettelegging fra sentralt hold.	114
13.4. Mer kostnadskrevende tiltak.	115
Vedlegg 1	116
Vedlegg 2	119
Vedlegg 3	131

## SAMMENDRAG

### **Del I Mandat. Generelt om SEFO og etterforskning. Arbeidsgruppens undersøkelser m.v.**

*I kapittel 1* redegjøres for arbeidsgruppens oppnevning og mandat. Arbeidsgruppen skal særlig undersøke kvaliteten ved SEFOs behandling og etterforskning av anmeldelser mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten. Bakgrunnen er bl.a. Politihøgskolens forsknings- og utredningsavdelings rapport v/cand. polit. Gunnar Thomassen, som la frem en empirisk belysning av SEFOs arbeid i 1999. Allmennhetens søkelys på kvaliteten av etterforskningen i enkeltsaker, og den høye henleggelsesprosenten, er også viktige premisser for arbeidsgruppens oppnevning. Dessuten reiste Europarådets Torturovervåkingskomite i mars 2000 kritiske spørsmål vedrørende regelverket for SEFO, særlig om ikke fornærmede burde ha ubetinget rett til å avgi forklaring for SEFO i alle saker. Arbeidsgruppen er bedt om å gjennomgå et utvalg enkeltsaker for årene 1996, 1998 og 1999 med særlig fokusering på spørsmål om etterforskning iverksettes i de rette sakene, og om kvaliteten er tilfredsstillende. Arbeidsgruppen skal herunder særlig vurdere hensynet til publikums tillit. Mandatet reiser videre spørsmål om i hvilken grad det forekommer saker som burde vært behandlet administrativt som rene klager. SEFOs og statsadvokatenes valg av henleggelsesformer skulle vurderes. Gruppen ble bedt om å fremlegge eventuelle forslag til tiltak, og i så fall også beregne kostnadene ved disse.

*I kapittel 2* redegjøres generelt for bakgrunnen for og opprettelsen av SEFO i 1988, organisering og virkefelt samt sentrale lovbestemmelser, forskrifter og retningslinjer.

*I kapittel 3* foretas en gjennomgang av spørsmål som gjelder politiets makt- og myndighetsutøvelse, hjemler og strafferettslig kontroll. Det redegjøres for aktuelle straffebestemmelser og enkelte høyesterettsavgjørelser i saker mot polititjenestemenn. I denne forbindelse fremstår det som viktig for arbeidsgruppen å belyse hvilke strenge rettslige krav som stilles før offentlige tjenestemenn kan gjøres strafferettslig ansvarlige for tjenesteforsømmelser, selv om det foreligger kritikkverdige forhold. Det gis videre en kort statistisk oversikt over hvilke forhold som særlig anmeldes til SEFO og hvordan de fordeler seg etter sin art. Det viser seg at saksmengden er relativt konstant. I 1996, 1998 og 1999 innkam h.h.v. 687, 629 og 656 saker. Saker som gjelder grov uforstand eller tjenesteforsømmelser utgjør i de samme årene mer enn 50 %, mens ulovlig maktbruk utgjør i underkant av 20 %.

*I kapittel 4* redegjøres for arbeidsgruppens detaljerte spørsmålsskrift til samtlige etterforskningsorganer i desember 2000, hvor samtlige svarte. Svært mange SEFO-medlemmer etterlyser opplæring og faglig oppfølging. Selv om grunnutdanning og daglig arbeid i rettsvesenet er godt og nødvendig grunnlag, savner flertallet av medlemmene erfaring i og nærmere kunnskaper om praktisk etterforskning. Likevel oppleves ikke selve etterforskningsarbeidet i SEFO som spesielt problematisk i det daglige. For øvrig etterlyser medlemmene en styrking av ressurstilførselen, i form av avlastning i egen arbeidssituasjon og økt tilgang på kontortekniske hjelpemidler og annen hjelp. Flere bekymrer seg over SEFOs manglende tilgjengelighet for publikum. Generelt etterlyses en sterkere oppfølging fra sentralt hold. Forholdet til statsadvokatene oppleves som gjennomgående godt, men noen uttrykker likevel ønske om overføring av statsadvokatens påtalekompetanse til SEFO.

I *kapittel 5* redegjøres for statsadvokatenes tilsvarende tilbakemeldinger. Disse sier seg stort sett fornøyd med kvaliteten på SEFOs etterforskning, men enkelte fremhever at det er rom for forbedringer. Det pekes på de særlige krav som stilles til avhørers kompetanse, og at avhørene ikke alltid er like gode. Flere peker på betydningen av politimedlemmets deltagelse, og fremhever denne som et nødvendig premiss for godt arbeid.

I *kapittel 6* gjengis de uttalelser organisasjonene har avgitt til arbeidsgruppen. *Politiets Fellesforbund* har særlig pekt på behovet for en egen og mer egnet behandling av rene klager på politiets arbeid, slik at SEFOs funksjon som etterforskningsorgan kan rendyrkes. *Politiembetsmennenes Landsforening* har sagt seg fornøyd med SEFOs arbeid, mens *Norges Lensmannslag* i likhet med Politiets Fellesforbund har tatt opp spørsmålet om behandlingen av klage-/disiplinærsaker, og ellers uttrykt bekymring for SEFOs lange saksbehandlingstid. *Forsvarergruppen av 1977* har tatt avstand fra den generelle kritikk om at for få SEFO-saker iverksettes, men er opptatt av andelen frinnelser i retten. Forsvarergruppen tar også opp spørsmålet om SEFOs manglende tilgjengelighet for publikum og organenes mangel på etterforskningsressurser.

*Kapittel 7* gir en generell redegjørelse for etterforskning og etterforskningens innhold, og slik at SEFOs arbeid er forsøkt satt inn i en større sammenheng. Arbeidsgruppen søker i denne sammenheng å påvise hvilke særlige forhold som gjør seg gjeldende i saker som etterforskes av SEFO, og på hvilke punkter SEFOs etterforskning derfor må eller bør gjennomføres på en annen måte enn politiets. Det er arbeidsgruppens oppfatning at SEFO i hovedsak skal iverksette etterforskning på grunnlag av de samme kriterier som gjelder for politi og påtalemyndigheten. Det legges til grunn at det er de samme krav til god etterforskning som gjelder innenfor begge områder. Arbeidsgruppen reiser likevel spørsmål om ikke terskelen for å iverksette etterforskning bør være lavere i noen SEFO-saker. Det er også gruppens oppfatning at hensynet til publikums tillit tilsier at det tidvis bør foretas flere og kanskje også andre etterforskningsskritt enn politiet normalt ville gjort.

Politiets saksforberedelse må være tilfredsstillende, først og fremst av hensyn til SEFOs videre fremdrift. Videre fremhever også arbeidsgruppen de spesielle krav til avhørers ferdigheter og kunnskaper om bruk av riktige avhørsteknikker, evne til taktisk tilrettelegging m.v. som antas særlig nødvendig i SEFO-saker. Behovet for særlig avhørskompetanse understrekes ved at de mistenkte i disse sakene normalt selv har etterforskningskompetanse og ofte også særlig kyndighet i forhold til avhør. Flere av de vitner som avhøres er ofte mistenktes kolleger. Dermed kan det foreligge både kollegiale og andre bånd som vanskeliggjør oppklaringen av sakene.

## **Del II Saksgjennomgangen**

I *kapittel 8* redegjøres for *arbeidsgruppens saksgjennomgang*. Arbeidsgruppen gjennomgikk til sammen 463 saker fra hele landet, forholdsmessig fordelt på de ulike organene og hvert av de tre årene.

Nærmere 84 % av sakene baserer seg på anmeldelser til politiet (62,8 %) eller direkte til Sefo. (Resten er undersøkelsessaker – skyteepisoder, bilforfølgelsessaker – trafikksaker og saker SEFO har reist av eget tiltak.). Som nevnt innledningsvis, gjaldt flertallet av sakene grov uforstand/tjenesteforsømmelser og ulovlig maktbruk.

Arbeidsgruppen konkluderer med at *politiets saksforberedelse* var tilfredsstillende i ca 75 % av sakene, her ligger m.a.o. et forbedringspotensiale.

Eterforskning er iverksatt av SEFO i 54,5 % av samtlige saker.

Hovedinntrykket er at SEFO i det store og hele iverksetter etterforskning *i de rette sakene*, men at noen flere saker burde vært etterforsket (ytterligere ca 6 %).

*Avhør av fornærmede* er bare foretatt av SEFO i 42 % av de etterforskede sakene. Selv om det kan finnes forklaringer på dette, finner arbeidsgruppen at dette ikke er tilfredsstillende. *Anmeldte/mistenkte* er avhørt i 83,3 % av de etterforskede sakene, men burde vært avhørt i flere. *Vitner* var bare avhørt i ca 67 % av saker hvor det forekom identifiserbare vitner. Også her er det arbeidsgruppens syn at det burde vært foretatt flere avhør. Arbeidsgruppen har forsøkt å formulere en standard for de krav som bør stilles til *avhørens kvalitet*. I ca 93 % av sakene ble avhør av så vel fornærmede som vitner ansett som tilfredsstillende. Når det gjelder mistenktavhørene, var disse tilfredsstillende i ca 87 % av sakene.

Saksbehandlingstiden totalt sett ble ansett som for lang i ca 30 % av sakene.

I mellom 4 og 5 % av sakene finner arbeidsgruppen at eventuelle svakheter ved etterforskningen kan ha medført at saken kan ha fått et annet utfall enn den ellers kunne ha fått, herunder et annet henleggelsesgrunnlag. I ca 11 % av sakene var det uklart om eventuelle svakheter kan ha hatt slik virkning. I 21,4 % av sakene anser arbeidsgruppen at f.eks publikums tillit til ordningen tilsa at det burde vært foretatt ytterligere etterforskningsskritt, til tross for at gruppen under selve saksgjennomgangen foretok en "realistisk" vurdering med utgangspunkt i at "overetterforskning" normalt ikke anses ønskelig.

*Statsadvokatene* inntar etter arbeidsgruppens vurdering en tilsynelatende passiv holdning til etterforskningen av SEFOsakene. Det fremstår som uklart om dette er utslag av disses manglende instruksjonsmyndighet overfor SEFO, eller om det er andre årsaker. Av *Sefos innstillinger* var 5,8 % positive innstillinger, mens *statsadvokaten* fattet positive påtaleavgjørelser i 4,1 % av tilfellene. *Arbeidsgruppen* vurderte det slik at det burde vært besluttet positiv påtaleavgjørelse i minst 6,8 % av sakene, antagelig flere, men at man i de siste tilfellene hadde for svakt vurderingsgrunnlag til å ta noe utvetydig standpunkt.

Etter saksgjennomgangen er det arbeidsgruppens vurdering at *etterforskningen totalt sett* er ansett som bra i 65 % av sakene, middels i 30,6 % og dårlig i 4,4 % av sakene. Dermed må det kunne konkluderes med at SEFO gjør et tilfredsstillende arbeid i den forstand at det ikke er avdekket behov for noen omorganisering av etterforskningen av straffbare handlinger begått av ansatte i politi- og påtalemyndighet. Men som utredningen og tallene viser, foreligger det et klart forbedringspotensiale innenfor eksisterende rammer. Og SEFOs arbeid må styrkes gjennom så vel opplæring som betydelig tilførsel av ressurser for å lette arbeidssituasjonen.

Arbeidsgruppens undersøkelser har avdekket til dels *påfallende ulikheter mellom de forskjellige organene*. I ett distrikt ble det bare iverksatt etterforskning i ca 19 % av sakene, og i to distrikter lå denne prosenten på ca 40. De øvrige etterforsket mer, ett distrikt etterforsket nærmere 80 %. Praksis varierer også sterkt når det gjelder avhør. Saksbehandlingstiden er også varierende. Det er neppe overraskende at de organene som etterforsker færrest saker gjennomgående har lavest gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Arbeidsgruppen har også foretatt en sammenligning av organene når det gjelder etterforskningens kvalitet. Her er også ytterpunktene store. Det varierer fra organer hvor ingen

saker er funnet fullt ut tilfredsstillende til organer hvor mer enn 90 % av sakene er funnet bra m.h.t. kvalitet. Vurderingen beror selvsagt på et skjønn, og det skal allerede her bemerkes at det trekker ned dersom saksbehandlingstiden har vært for lang.

Arbeidsgruppen har sammenlignet tallene for 1996 med tallene for 1999 uten å finne noen nevneverdig utvikling over tid.

I *kapittel 9* ser arbeidsgruppen nærmere på det høye antall *henleggelse*, som utgjør 95,9 % av alle sakene (regnet av 484 påtaleavgjørelser). Denne høye prosenten forklares ikke med at SEFO gjør dårlig arbeid, men arbeidsgruppen finner at det likevel må iverksettes tiltak, jfr. nedenfor. Arbeidsgruppen finner det nødvendig å foreslå en alternativ behandlingsform for de mange anmeldelser som ender med henleggelse fordi de i realiteten er klager som bør behandles administrativt, jfr. *kapittel 11*.

*Henleggelsesformene* fremstår som vanskelige å praktisere. Praksis varierer, også mellom SEFO og statsadvokatene. Arbeidsgruppen foreslår følgelig en forenkling. Videre tar gruppen for seg problemstillinger knyttet til henleggelsesformene "bevisets stilling" og "intet straffbart forhold anses bevist", og foreslår at den siste avskaffes.

Endelig foretar arbeidsgruppen en nærmere gjennomgang av mulige årsaker til den høye henleggelsesprosenten.

I *kapittel 10* ser arbeidsgruppen nærmere på *SEFOs forhold til offentligheten*.

Saksgjennomgangen avdekket bare et fåtall saker med presseomtale, men arbeidsgruppens inntrykk – også på bakgrunn av uttalelser fra SEFO selv – er at det er behov for visse retningslinjer. Bl.a. foreslår arbeidsgruppen at bare lederen skal kunne uttale seg til mediene.

### **Del III Forslag til tiltak**

I *kapittel 11* fremmer arbeidsgruppen forslag om at det opprettes et eget *Klage- og tilsynsorgan til behandling av klager på politiet*. Arbeidsgruppen legger til grunn at nærmere 30 % av de anmeldelsene som inngis til SEFO i realiteten er klager over kritikkverdige, men ikke straffbare forhold, begått fra politiets side. Ved sitt forslag ønsker arbeidsgruppen å oppnå at disse sakene blir undergitt en grundig behandling, og at man på den måten kan oppnå en klargjøring og eventuell oppfølging som verken er eller bør være tilrettelagt innenfor SEFO som rent strafferettslig organ. På denne måten oppnår man også en avlastning av SEFO, samtidig som organet får bedre anledning til å konsentrere seg om de reelle anmeldelsene.

I *kapittel 12* fremmes *ytterligere forslag til tiltak*. Forslagene kan særlig henføres under *tre hovedgrupper*:

For det første fremmes *forslag med særlig sikte på å styrke publikums tillit til ordningen*, samtidig som de skal innebære en kvalitetssikring og økt ansvarliggjøring av SEFO. Det fremmes forslag om at

- fornærmede alltid skal innkalles til avhør i alle saker
- mistenkte skal innkalles til avhør i alle saker som etterforskes
- SEFOs innstilling skal begrunnes
- SEFOs innstilling skal kunne offentliggjøres etter at påtaleavgjørelsen er tatt
- statsadvokatens påtalekompetanse overføres til SEFO og slik at sakene aktoreres av advokatmedlemmet
- det må tilrettelegges bedre for direkte henvendelser til SEFO fra publikums side



- riksadvokaten utarbeider mål for saksbehandlingstiden og etablerer nærmere fastsatte rutiner til oppfølging
- det bør besluttes en "karantenetid" på minst 5 år for advokat- og dommermedlemmer som har bakgrunn i politi- og påtalemyndighet

For det annet fremmes *forslag til styrking av så vel SEFO-medlemmenes kvalifikasjoner samt bedret tilrettelegging av deres arbeidsvilkår*. Det foreslås at

- det utarbeides et opplæringsprogram som dels tar sikte på grunnutdanning ved første gangs oppnevning, dels sikrer faglig oppfølging og oppdatering i form av halvårlige og årlige samlinger
- SEFO må få faste sekretariater og styrking m.h.t. kontortekniske hjelpemidler
- medlemmene må sikres nødvendig avlastning i sin daglige arbeidssituasjon
- det må etableres betalte vaktordninger i helger og ferier
- det må vurderes en utvidelse av antall organer eller medlemmer, eventuelt også en forlengelse av oppnevningsperioden
- SEFO må gis anledning til å utvide antall medlemmer i organet i anledning særlig kompliserte og arbeidskrevende saker,

For øvrig anbefaler arbeidsgruppen at SEFO selv etablerer et tillitsmannsapparatet som kan fungere som talerør overfor sentrale myndigheter og omverdenen for øvrig når det finnes påkrevet.

For det tredje fremmes *forslag som særlig tar sikte på en forenkling av saksbehandlingen*.

Bl.a. foreslås det at

- det gis direktiver fra sentralt hold om bl.a. registrering, journalføring og dokumentføring
- bedre skjerming av SEFO-saker med sterkt redusert mulighet for innsyn
- begrensnings/forenkling av henleggelsesformene

I *kapittel 13* redegjør arbeidsgruppen for *økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene*. Arbeidsgruppen antar at etableringen av et Klage- og tilsynsorgan vil kreve visse kostnader, først og fremst i godtgjøring til de medlemmer som oppnevnes. Etableringen av en vaktordning og styrket sekretariatsfunksjon og arbeidssituasjon for SEFO-medlemmene vil også medføre visse kostnader. For øvrig kan flere av arbeidsgruppens forslag iverksettes raskt, først og fremst gjelder det de forslag som er nevnt under den første hovedgruppen, og som særlig tar sikte på å ivareta hensynet til publikums tillit. Et annet viktig forslag, som særlig ivaretar hensynet til tjenestemennenes rettssikkerhet, er forslaget om etablering av en ordning som sikrer at registrering i STRASAK skjerms for innsyn, eventuelt etablering av en alternativ registreringsordning.

# **DEL I MANDAT. GENERELT OM SEFO. ARBEIDSGRUPPENS UNDERSØKELSER.**

## **KAPITTEL 1 INNLEDNING**

### **1.1 Oppnevning og mandat**

I samråd med Justisdepartementet, besluttet riksadvokaten den 6. september 2000 å nedsette en arbeidsgruppe til undersøkelse av bl.a. kvaliteten ved De særskilte etterforskningsorganers (SEFOs) behandling og etterforskning av anmeldelser mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten.

Riksadvokaten uttalte følgende:

”Etter forslag fra riksadvokaten besluttet Justisdepartementet i 1997 å gjennomføre en systematisk undersøkelse av saker som behandles av De særskilte etterforskningsorganene (SEFO). Oppdraget ble gitt til Politihøgskolens forskings- og utredningsavdeling som la frem rapporten ” De særskilte etterforskningsorgan – En empirisk belysning” i 1999. Rapporten viser at ca halvdel av anmeldelsene som er inngitt til etterforskningsorganene, avgjøres uten avhør eller andre etterforskningsskritt. Det har også blitt reist spørsmål ved kvaliteten på den etterforskningen som er gjennomført i noen tilfeller. Allmennhetens tillit til enkeltavgjørelser og SEFO-ordningen som sådan, er avhengig av at anmeldelser følges aktivt opp og undergis grundig behandling. I sin rapport av 10. mars 2000 stiller Europarådets Torturovervåkingskomite (CPT) bl.a. spørsmål ved at personer som anmelder eller henvender seg til SEFO, ikke har en ubetinget rett til å gi forklaring direkte til etterforskningsorganer.

På denne bakgrunn har riksadvokaten i samråd med Justisdepartementet besluttet å nedsette en arbeidsgruppe som skal undersøke SEFOs behandling av anmeldelser og kvaliteten på etterforskningen.”

I forbindelse med oppnevningen uttalte riksadvokaten at ”Den generelle organiseringen av etterforskning av saker mot tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten skal utvalget ikke vurdere”.

Som medlemmer av arbeidsgruppen ble oppnevnt:

Lagmann Anne Lise Rønneberg, Borgarting lagmannsrett (leder), byrettsdommer (og leder av SEFO Agder) Yngve Svendsen, Kristiansand byrett, statsadvokat Inger Wiig, Oslo statsadvokatembeter, lensmann Asbjørn Nerbø, Eidsvoll og Hurdal lensmannskontor og advokat Harald Stabell (etter forslag fra Advokatforeningen).

Arbeidsgruppen ble gitt følgende mandat:

1. Gruppen skal gjennomgå et utvalg av avgjorte enkeltsaker for årene 1996, 1997, 1998 og 1999. Materialet må være representativt for så vidt gjelder ulike typer av anmeldte lovovertrедelser, SEFOs innstillinger og statsadvokatenes avgjørelser, og geografisk fordeling.

2. På bakgrunn av denne gjennomgangen skal gruppen undersøke hvordan SEFO-organene praktiserer vilkåret ”rimelig grunn til å undersøke om en ansatt i politiet eller påtalemyndigheten har begått en straffbar handling i tjenesten”, jf. påtaleinstruksen § 34-4.

Utvalget skal vurdere om det åpnes etterforskning i de rette sakene og angi hvilke momenter som bør være avgjørende ved denne vurdering. Årsakene til en eventuelt avvikende praksis må beskrives og i så tilfelle skal mulige endringstiltak angis.

Dersom det ved gjennomgangen avdekkes saker som burde vært behandlet som rene klager (uten etterforskning) til administrativt foresatt (politimester) skal dette omtales. Kriterier og rutiner for å sile ut denne type saker bør i så tilfelle angis.

3. Gruppen må søke å finne frem til og beskrive generelle kriterier for vurdering av kvaliteten på etterforskning og påtaleavgjørelser i denne type saker. Disse skal danne grunnlaget for gjennomgangen av enkeltsakene.

Vurderingen må bl.a. omfatte

- om etterforskningen er målrettet
- om etterforskningen har den nødvendige fremdrift
- om kvaliteten på avhørene er tilfredsstillende, innholdsmessig og prosessuelt
- om ytterligere avhør burde vært iverksatt
- om nødvendig bruk av teknisk, taktisk og sakkyndig bistand er benyttet
- om ytterligere etterforskning kunne ledet til en annen påtaleavgjørelse

Det må også vurderes om andre hensyn, for eksempel publikums alminnelige tillit til ordningen, tilsier at det foretas etterforskningsskritt.

Dersom gruppen kommer til at det er gjennomgående svakheter ved etterforskningen, må disse identifiseres, beskrives og årsakene om mulig angis.

Dersom det avdekkes et forbedringspotensiale, skal gruppen legge frem forslag til tiltak. Eventuelle kostnader ved de foreslåtte tiltak må beregnes.

4. Gruppen skal også vurdere om etterforskningsorganenes og statsadvokatenes valg av henleggelsesformer er korrekt etter det faktum som er fremkommet ved etterforskningen.

Det ble presisert fra riksadvokatens side at man stilte seg åpen for endring eller utvidelse av mandatet, dersom arbeidsgruppen skulle finne behov for dette.

Etter at arbeidsgruppen hadde konstituert seg i møte 19. oktober 2000, foreslo arbeidsgruppen i brev 23. oktober 2000 at man begrenset gjennomgangen til en treårsperiode, ikke fire.

Gruppen pekte i denne forbindelse på nødvendigheten av å gjennomgå et relativt stort utvalg saker for hvert enkelt år, for å få et tilstrekkelig godt og bredt grunnlag for de vurderinger som senere skulle foretas. Videre foreslo arbeidsgruppen at mandatet ble utvidet til å også omfatte en nærmere undersøkelse av hvorledes de enkelte organer håndterer forholdet til offentligheten via massemediene m.v.. Arbeidsgruppen pekte særlig på at ”SEFO’s ansikt utad er etter vår oppfatning en viktig del av det grunnlag publikum generelt bygger sin tillit/mistillit til organet på”. Riksadvokaten ga ved brev 3. november 2000 sin tilslutning til utvalgets forslag, og slik at arbeidsgruppen skulle gjennomgå enkeltsaker for årene 1996, 1998 og 1999.

Arbeidsgruppen har avholdt til sammen 20 møter. Når det for øvrig gjelder arbeidsgruppens arbeid, metoder og kontakt med etterforskningsorganene m.fl., vises til de enkelte kapitler.

Stud.polit. Tarjei Havnes har bistått med den datamessige bearbeidingen av arbeidsgruppens materiale, se først og fremst kapittel 8 og 9.

## **1.2. Arbeidsgruppens særlige kommentarer til mandatet: Vurdering av kvaliteten på SEFOs arbeid kan ikke foretas uavhengig av spørsmålet om organets organisering.**

Som det fremgår ovenfor, har riksadvokaten særlig fremhevet at arbeidsgruppen ikke skal vurdere ”den generelle organiseringen av etterforskning av saker mot tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten”. Arbeidsgruppen er noe usikker på hvorledes denne begrensningen er å forstå, og finner det derfor nødvendig å understreke følgende:

På et tidlig tidspunkt i arbeidet ble det åpenbart for arbeidsgruppen at det ikke var mulig å se på kvaliteten av SEFOs arbeid, uavhengig av SEFOs organisering og arbeidsvilkår i videre forstand. SEFOs organisering har stor betydning for hvorledes arbeidet utføres og kan utføres, og medlemmenes arbeidsvilkår har igjen stor innflytelse på hvorledes de enkelte organer har mulighet for å utføre arbeidet sitt. Hensynet til publikums tillit kan heller ikke vurderes løsrevet fra disse spørsmålene. Det er arbeidsgruppens oppfatning at gruppens vurderinger og konklusjoner må omfatte helheten – verken mer eller mindre. Arbeidsgruppen har derfor foretatt en vid fortolkning av mandatet, idet det har fremstått som nødvendig å se på også organisatoriske spørsmål og andre forhold av særlig interesse. Som eksempel kan nevnes at arbeidsgruppen nok har gått mer detaljert inn på ulike sider ved henleggelsesproblematikken enn mandatet etter sin ordlyd gir grunnlag for.

## **1.3. Nærmere om bakgrunnen for arbeidsgruppens oppnevning.**

### **1.3.1. Cand.polit. Gunnar Thomassens rapport ”SEFO - Det særskilte etterforskningsorgan - en empirisk belysning”.**

I samarbeid med riksadvokaten, ga Justisdepartementet Forskningsavdelingen ved Politihøgskolen i Oslo i oppdrag å foreta en systematisk undersøkelse av de sakene som behandles av SEFO. Undersøkelsen, som bygget på et mandat i ti punkter, ble gjennomført av cand. polit. Gunnar Thomassen, og resultatet forelå i rapportens form i juli 1999. Arbeidsgruppen finner grunn til å nevne noen av hans funn helt innledningsvis, dels fordi de har generell interesse, dels fordi det kan være interessant å se dem i forhold til arbeidsgruppens egne funn og konklusjoner, jfr. rapportens kapittel 8 og 9.

Thomassen ble bl.a. bedt om å undersøke *hvem som står bak anmeldelsene, herunder om anmelder selv er under strafforfølgning*. Han fant at den gjennomsnittlige anmelder er en 35 år gammel mann. Over halvparten av anmelderne er selv under strafforfølgning eller har opplevd en eller annen reaksjon fra politiets side.

Når det gjaldt *anmeldelsens innhold- hvilke type straffbare forhold som pretenderes å foreligge*, konkluderte Thomassen med at flertallet av anmeldelsene gjaldt grov uforstand/tjenesteforsømmelse, med ulovlig maktbruk på klar ”annenplass”.

Om etterforskningens omfang og eventuell variasjon i etterforskningsinnsats mellom ulike sakstyper fremgår det av rapporten at 48,4 % - altså ca halvparten – av alle anmeldelser ble avgjort uten noen form for avhør. For øvrig fremsto etterforskningsinnsatsen som høyest i trafikksaker, og lavest i saker som gjaldt vinning/skadeverk og ”annet” .

Med hensyn til *påtalemyndighetens oppfølging – i hvilken grad statsadvokaten følger organenes innstillinger og om eventuelle avvik knytter seg til spesielle sakstyper* – fant Thomassen at det bare er tale om ubetydelige avvik. I den utstrekning slike forekommer, fremstår SEFO som strengere i sine innstillinger enn statsadvokatene i påtaleavgjørelsene.

*Behandlingstiden* fremsto som sterkt varierende mellom de enkelte distrikter.

Thomassen fant ikke så mange saker som endte i rettsapparatet at det var mulig å trekke noen konklusjoner med hensyn til *domsresultatene ved iretteføring av SEFO-saker*. (Av fire saker endte tre med domfellelse, den fjerde med frifinnelse.)

Thomassen skulle videre foreta en vurdering av *eventuelle forskjeller ved behandlingen og avgjørelsesmåten i de enkelte SEFO-organ, og om dette kan skyldes sammensetning av organene (medlemmer med eller uten politi- og påtalebakgrunn)*. Thomassens funn ga ikke støtte til noen antakelse om at andel medlemmer med politi- og påtalebakgrunn påvirker utfallet av etterforskningen. Det lå heller ikke noen føringer hva angår SEFO-leders bakgrunn.

Et viktig punkt i mandatet må antas å være spørsmålet om en *sammenlikning av henleggelsespraksis i SEFO-saker og alminnelige straffesaker*. Thomassen fant en påfallende høy henleggelsesprosent, sammenlignet med de alminnelige straffesakene.

Et siste, men utvilsomt aktuelt spørsmål gjaldt i *hvilken grad kritikk fra SEFO følges opp av påtalemyndigheten i form av instruksjon, rutineendringer m.v.* Thomassens materiale viste at 11 % av SEFOs innstillinger var påført kritikk rettet mot politiet. I sakskategorien grov uforstand/tjenesteforsømmelse var det en høyere andel saker som ble påført en eller annen form for kritikk, noe han antok hadde sammenheng med den høye terskel for domfellelse man har i disse sakene (jfr. kapittel 3).

Arbeidsgruppens funn samsvarer i det store og hele godt med Thomassens funn og vurderinger. Men mens Thomassen først og fremst skulle foreta en *empirisk* undersøkelse, skulle arbeidsgruppen særlig se på *kvaliteten* av SEFOs arbeid. Gruppen har derfor gått inn i enkeltsaker på en helt annen og mer detaljert måte enn det Thomassen hadde foranledning til.

Arbeidsgruppen har for øvrig ikke foretatt noen sammenligning av henleggelsesprosenten i SEFO-sakene og alminnelige straffesaker, slik Thomassen gjorde. Arbeidsgruppen viser særlig til at dette er lite sammenlignbart, først og fremst fordi det i de alminnelige straffesakene som regel er et faktum at en straffbar handling faktisk er begått. I SEFO-sakene er dette ikke like åpenbart. Se kapittel 9 pkt. 9.8. om mulige årsaker til den høye henleggelsesprosenten i SEFO-sakene.

### **1.3.2.Europarådets torturkomite - rapport av 29. mars 2000. Kritiske spørsmål til SEFO-ordningen.**

Europarådets torturkomitè besøkte Norge i september 1999. I sin rapport av 29. mars 2000 rettet komitèen bl.a. søkelyset mot SEFO og tok opp to forhold: For det første påpekte komitèen det faktum at anmelder ikke har noen ubetinget rett til å gi forklaring for SEFO, og at vedkommende heller ikke er gitt rett til å være til stede ved avhør av mistenkte og vitner. For det annet ble det reist spørsmål om det heldige/uheldige i at SEFO har polititjenestemenn i aktiv tjeneste som ett av sine medlemmer.

Norske myndigheter svarte ved Justisdepartementets brev av 26. september 2000. Det ble redegjort for relevante prinsipper i norsk straffeprosess og vist til at anmelder i SEFO-saker er gitt samme stilling og rettigheter som anmelder i andre straffesaker. Videre ble det vist til at departementet de senere år har lagt stor vekt på at to av SEFOs medlemmer fortrinnsvis skal være uten bakgrunn fra politi og påtalemyndighet, og at man har forsøkt å gjennomføre dette i forbindelse med oppnevninger.

### **1.3.3. Massemedienes søkelys mot SEFO.**

Arbeidsgruppen er ikke i tvil om at det søkelys og den til dels massive kritikk som har vært rettet mot SEFO i mediene i senere år – berettiget eller uberettiget - har vært sterkt medvirkende til arbeidsgruppens oppnevning. Dette illustreres ved gjengivelsen av en del overskrifter fra mediene den senere tiden:

- ***”SEFO bør granskes”***

(Aftenposten 19. januar 1999)

- ***”SEFO – på politiets eller vår side?”***

(Rogalands Avis 9. september 1999)

- ***”Høy terskel for SEFO-reaksjoner”***

(Aftenposten 12. november 1999)

- ***”SEFO – politiets beskytter?”***

(Amnesty Nytt nr. 3 september 2000)

- ***”Frykter for politiets tillit. - I fjor endte bare tre av 665 anmeldelser til Politiets særskilte etterforskningsorgan (SEFO) med tiltale. Lederen i Oslo Politiforening frykter at politiets tillit blant folk kan forsvinne dersom SEFO også i framtida er eneste klageinstans”***

(Dagbladet 30. oktober 2000)

Disse overskriftene har alle et generelt innhold. I tillegg er det ikke til å komme forbi at mediene i stor utstrekning også har fokusert på enkeltsaker, og svært ofte med negativ omtale. Når det gjelder de enkeltsaker som er tatt opp i mediene, sier det seg selv at det ligger utenfor gruppens mandat og myndighet å kommentere disse. Når det gjelder den generelle kritikken, er det å håpe at arbeidsgruppens arbeid kan bidra til å belyse denne nærmere. Uansett fremstår kritikken som et viktig premiss for kanskje særlig den del av arbeidsgruppens mandat som består i å vurdere hensynet til publikums tillit. Dette gjelder ikke minst det forhold som langt på vei er blitt en ”gjenganger” i mediene og folks bevissthet, nemlig den høye henleggelsesprosenten i SEFO-sakene.

## KAPITTEL 2 GENERELT OM DE SÆRSKILTE ETTERFORSKNINGSORGANER

### 2.1. Opprettelsen av SEFO.

Forut for opprettelsen av SEFO i 1988 hadde man ingen særskilte ordninger eller instruks for behandling av anmeldelser eller saker som gjaldt mistanke om straffbare handlinger begått i tjenesten av ansatte i politiet eller påtalemyndigheten. Det eneste unntaket var anmeldelser som gjaldt ulovlig maktbruk. Her forelå retningslinjer fra riksadvokaten i 1981, hvoretter slike saker skulle oversendes statsadvokaten i Eidsivating og styres direkte derfra. Ved dette embetet var ansvaret for oppfølgingen tillagt to spesielt utpekte statsadvokater. Disse sto fritt i å beslutte om det var nødvendig å legge sakens behandling til et annet politikammer eller ikke, med mindre det dreide seg om alvorlige voldssaker. Disse siste ble etterforsket av et settepolitikammer.

Tidlig på 1980-tallet begynte man for alvor å drøfte spørsmålet om opprettelsen av et uholdt organ til å forestå etterforskningen i tilfelle som gjaldt ukorrekt opptreden fra politiets side. Ved opprettelsen av Politirulleutvalget i mai 1984, fikk utvalget som særskilt oppdrag å vurdere bl.a.

- hvem som skulle etterforske anmeldelser mot politiet
- om disse skulle være plassert i eller utenfor politiet
- hvem som skulle lede denne etterforskningen og hvor vedkommende skulle være plassert
- om lekmenn skulle ha innsyn i etterforskningen spesielt eller politiets virksomhet generelt
- hvor man skulle henvende seg med anmeldelser/klager på politiet.

I november 1984 avga Politirulleutvalget en særlig utredning om etterforskning av polititjenestemenn som er anmeldt for rettsstridig atferd i tjenesten. Utvalget presenterte tre ulike modeller for organiseringen av etterforskningen:

- kommisjonsmodellen (en sentral enhet med hele landet som virkeområde, 3-5 medlemmer med og uten faglig bakgrunn, som bare skulle behandle alvorlige saker)
- Kripos-modellen
- Settepoliti- og settestatsadvokatmodellen.

Utvalget foreslo at dersom man valgte en av de to siste modellene, burde det opprettes uavhengige kontrollutvalg for å sikre innsyn i politiets og påtalemyndighetens behandling av anmeldelser mot politiet.

Utredningen ble sendt på høring. Flertallet av de 25 instansene som avga uttalelse gikk inn for settepolitimodellen, og i 1985 besluttet regjeringen at behandlingen av disse sakene skulle skje ved settepolitimester oppnevnt av statsadvokaten. Videre gikk man inn for å oppnevne et kontrollutvalg til etterprøving av etterforskningen i disse sakene, og eventuelt motta klager. Denne ordningen ble imidlertid aldri iverksatt.

Særlig på bakgrunn av en undersøkelse foretatt av Gunnar Nordhus og Edvard Vogt om forekomst av politivold i Bergen på slutten av 1970-tallet (Nordhus & Vogt, 1981), hadde Justisdepartementet i 1981 nedsatt et granskningsutvalg som skulle undersøke forekomsten og arten av politivold. Utvalget besto av professor Anders Bratholm og høyesterettsadvokat Hans Stenberg-Nilsen. Disse konkluderte i 1982 med at "politivold i Bergen er langt mer utbredt og delvis har et langt mer alvorlig preg enn tidligere alminnelig antatt".

Nordhus og Vogt la i samarbeid med professor Bratholm frem en ny undersøkelse i 1986. Alt vitnemateriale med navngitte personer ble bl.a. oversendt riksadvokaten, som beordret full etterforskning. Denne endte med at bare en av 260 saker resulterte i positiv påtaleavgjørelse, de øvrige ble henlagt.

Den lenge pågående debatten forstummet ikke med dette. Våren 1986 gikk så justisministeren inn for at et uhildet organ burde legges inn allerede på etterforskningsstadiet, dvs. stadiet før avgjørelse av påtalespørsmålet, herunder henleggelse. Ledelsen av etterforskningen skulle legges til et frittstående organ i forhold til politiet. Selve påtalespørsmålet skulle fortsatt avgjøres av statsadvokaten med klageadgang til riksadvokaten. Justisdepartementet sendte i oktober 1986 på høring et forslag om en modell som resulterte i den ordningen vi har i dag..

For nærmere innblikk i forhistorien og de hensyn som førte til den organisasjonsmodellen vi har fått i dag, vises særlig til Ot prp.nr.13 (1986-87) Om lov om endring i straffeprosessloven (særskilte etterforskningsorganer). Fra denne nevnes kort de viktigste vurderinger og hensyn som lå til grunn for ordningen:

- Ønske om å bevare full tillit mellom politi og publikum
- Etablering av en ordning hvor etterforskningen både holder mål kvalitativt og gjennomføres innen rimelig tid
- Etablering av en ordning hvoretter etterforskningen både holder mål kvalitativt og gjennomføres innen rimelig tid
- Strafferettslig vern for personer en straffbar handling eventuelt går ut over
- Tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier for den enkelte embets- og tjenestemann og – kvinne.

Departementet sammenfattet dette slik (Ot.prp nr. 13 1986-87 side 8):

”Siktemålet med denne ordningen er å oppnå en effektiv og uhildet etterforskning som er tilfredsstillende både for den som anmelder lovbrudd og for embets- eller tjenestemann som utsettes for beskyldninger om straffbare forhold. Denne etterforskningsmodellen må antas å motvirke faren for redusert tillit til politi og påtalemyndighet som følge av mistanke om at etterforskningen i slike saker ikke er god nok.

.....

Departementet vil understreke at et hovedformål med nyordningen er å unngå enhver tvil om at etterforskning av handlinger begått av embets- og tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten er like tilfredsstillende som annen etterforskning. Den nærmere utforming av ordningen vil legge spesiell vekt på tilfredsstillende rettssikkerhetsgarantier for dem det gjelder.”

I Ot.prp.nr.13 (1986-87) side 9 flg er det gitt en redegjørelse for de nærmere hensyn som lå bak den organisasjonsmodellen man anså formålstjenlig.

Organenes virkefelt skulle være å

- etterforske saker mot alle ansatte i politi- og påtalemyndighet begått i tjenesten
- etterforske mistanke om enhver straffbar handling, uavhengig av innhold.

Når det gjaldt organenes sammensetning ble dette overlatt til oppnevningsmyndigheten. Det ble uttalt at organenes leder burde ha høyesterettsdommers kvalifikasjoner, og at ett av medlemmene skulle ha etterforskningsbakgrunn. For å understreke organenes ”uhildede og uavhengige karakter”, og fordi man anså det ønskelig med dommere som ledere, foreslo



departementet at verken statsadvokat eller riksadvokat skulle kunne instruere organene i deres arbeid. Organene skulle selv ha kompetanse til å foreta etterforskningskritt, og selv som hovedregel foreta alle avhør av mistenkte, vitner m.v. For øvrig ble det lagt til grunn at organene ellers skulle ha stort sett samme kompetanse som politimesteren i andre straffesaker. Organene skulle kunne begjære rettslig avhør, rettslig granskning eller oppnevning av sakkyndige m.v. Det ble lagt opp til at organets leder skulle ha mulighet til å sile saker som ga lederen rett til summarisk behandling av anmeldelser om ”bagatellsaker og anmeldelser som åpenbart ikke er seriøse”. Men i samtlige saker skulle SEFO/SEFO-leder bare ha innstillingsmyndighet, alle påtaleavgjørelser skulle foretas av statsadvokaten.

Justiskomiteen sluttet seg i sin innstilling (Innst.O.nr.44 1986-87) i det alt vesentlige til departementets forslag. På ett viktig punkt hadde imidlertid komiteen et annet syn, nemlig når det gjaldt spørsmålet om fullstendig fristilling i forhold til overordnet påtalemyndighet mens etterforskningen pågår. Komiteen la ”stor vekt på at de særskilte etterforskningsorganene i sitt arbeid skal ha en fri og uavhengig stilling vis à vis de personer og de saker som er under etterforskning.” Det ble imidlertid uttalt videre at

”På den andre siden ser komiteen både praktiske og prinsipielle betenkeligheter ved at organene fristilles helt i forhold til overordnet påtalemyndighet mens etterforskningen pågår. Både de som blir etterforsket av organet og den part som påstår seg forulempet, vil etter komiteens syn være tjent med en viss overordnet kontroll og dermed mulighet for klageadgang under etterforskningen. På denne bakgrunn vil komiteen gå inn for at de særskilte etterforskningsorganene skal være undergitt alminnelig instruksjonsmyndighet av påtalemyndigheten, men bare av den overordnede ledelse av påtalemyndigheten – nemlig riksadvokaten selv. Etter komiteens syn vil en slik ordning på en tilfredsstillende måte ivareta både uavhengighetshensynet og hensynet til kontroll med organene. .... Komiteen regner imidlertid med at riksadvokaten bare vil benytte adgangen til å gripe inn i den enkelte sak når dette anses påkrevet for at etterforskningen kan gjennomføres på en tilfredsstillende måte.”

Med denne endring gikk komiteen enstemmig inn for å opprette særskilte etterforskningsorganer. Ved lov 12. juni 1987 nr. 53 fikk Kongen myndighet til å bestemme at etterforskningen skal ledes av særskilte etterforskningsorganer i saker hvor embets- eller tjenestemenn i politiet eller påtalemyndigheten er anmeldt for å ha begått en straffbar handling i tjenesten, jfr. straffeprosessloven § 67 sjette ledd.

Dermed ble SEFO opprettet og har vært i virksomhet fra 1988.

Ordringen ble gjenstand for en begrenset evaluering i 1993. Denne resulterte i lovendringer (endringer i straffeprosessloven ved lov 7. april 1995 nr. 15 med tilhørende endringer i påtaleinstruksen) som med virkning fra 1. mars 1996 bl.a. utvidet SEFOs virkeområde. Bl.a. fikk man bestemmelsen om at etterforskning alltid skal settes i verk dersom noen dør eller blir alvorlig skadet som følge av politiets eller påtalemyndighetens tjenesteutøvelse m.v., jfr. nedenfor under pkt. 2.2.3. Det ble videre besluttet utvidet adgang for SEFO-leder til å innstille på henleggelse, utvidet adgang til å foreta avhør ved bare ett SEFO-medlem, og utvidet adgang til bruk av varamedlemmer. Videre besluttet departementet å endre sin praksis m.h.t. oppnevning av medlemmer. Etter dette skal det som hovedregel oppnevnes fortrinnsvis to, men i alle tilfelle minst ett medlem, som ikke tidligere har arbeidet i politi- eller påtalemyndighet. Denne endringen krevet ikke endring i loven eller påtaleinstruksen, men er sammen med de andre endringene omtalt bl.a. i Justisdepartementets rundskriv G-36/96.

## **2.2. SEFOs organisering og virkefelt – sentrale lovbestemmelser, forskrifter og retningslinjer.**

### **2.2.1. Innledning.**

SEFO er opprettet med hjemmel i straffeprosessloven § 67, jfr. ovenfor, som også gir enkelte overordnede bestemmelser om SEFOs organisering og særlig om virkeområdet. Nærmere bestemmelser som gjelder SEFO er gitt i Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten av 28. juni 1985 nr. 1679 (påtaleinstruksen) kapittel 34. Men også påtaleinstruksens øvrige bestemmelser gjelder så langt de passer. Disse må igjen suppleres med riksadvokatens retningslinjer og direktiver.

Påtaleinstruksen kapittel 34 er tatt inn som vedlegg 1 til rapporten.

### **2.2.2. SEFOs organisering.**

Bestemmelsene om SEFOs organisering finner vi i påtaleinstruksen (pi) § 34 annet ledd.

Det er bestemt at det skal være ett organ i hvert statsadvokatdistrikt, men slik at departementet kan utvide antallet. Hvert etterforskningsorgan skal ha tre medlemmer. Lederen skal fylle vilkårene for å være høyesterettsdommer. Videre skal det oppnevnes en advokat med erfaring fra straffesaker og en person med erfaring som politietterforsker. Medlemmene oppnevnes med en funksjonstid på fire år, men ingen kan være medlem for en sammenhengende periode på mer enn åtte år. Departementet bestemmer hvor mange varamedlemmer hvert medlem skal ha, og disse kan tilkalles av lederen etter behov til å delta i behandlingen av sakene.

Etter dette er det i dag opprettet ett etterforskningsorgan i hvert statsadvokatdistrikt unntatt Oslo, hvor det p.g.a. størrelse og saksmengde er oppnevnt to organer. Det er i alle distrikter oppnevnt like mange varamedlemmer som det er medlemmer.

Organet er beslutningsdyktig når minst to medlemmer deltar, og beslutninger treffes med vanlig flertall, men slik at lederens stemme gjør utslag ved stemmelikhet. Hvert enkelt medlem av organet kan på egen hånd beslutte etterforskningsskritt ”når opphold vil kunne skade etterforskningen”. Lederen kan gi alle fullmakter til de øvrige medlemmer. Lederen skal etter pi § 34-3 tredje ledd på egenhånd, i saker etter § 34-4 første ledd første punktum, innstille på henleggelse uten etterforskning, ”når det er klart at det anmeldte forhold ikke er straffbart eller ikke er gjenstand for offentlig påtale eller anmeldelsen må anses åpenbart grunnløs. Videre kan lederen avgi innstilling om henleggelse i saker hvor det ikke påvises rimelig grunn til å iverksette etterforskning”. Lederen har anledning til å delegere denne fullmakten til et annet medlem.

Etter siste oppnevning 1. januar 2001 er samtlige SEFO-ledere dommere, med unntak av Nordland som ledes av en advokat.

### **2.2.3. SEFOs virkeområde.**

Det følger av straffeprosessloven § 67 sjette ledd, jfr. pi § 34 –1 første ledd, at SEFO skal lede etterforskningen ” i saker som gjelder anmeldelse av embets- eller tjenestemenn i politiet eller påtalemyndigheten for å ha begått en straffbar handling i tjenesten”.

Straffbare handlinger begått i fritiden faller altså utenfor. Disse etterforskes på vanlig måte, fortrinnsvis ved et settepolitidistrikt. Grensedragningen m.h.t. hva som er i og utenfor tjeneste kan fra tid til annen være vanskelig, og må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

Ordnningen omfatter samtlige ansatte i politiet og påtalemyndigheten, også sivilt kontorpersonale og politihøgskolestudenter, jfr. straffeprosessloven § 67 siste ledd.

SEFO skal også lede etterforskningen i saker hvor det ikke er inngitt anmeldelse fra utenforstående, men hvor "påtalemyndigheten finner at det foreligger mistanke om straffbar handling i tjenesten som tilsier at etterforskning igangsettes..... eller når en mistenkt selv begjærer etterforskning."

Påtalsespørsmålet avgjøres av statsadvokaten, med mindre dette unntaksvis hører under Kongen i statsråd eller riksadvokaten.

Blant publikum later det til å være en utbredt misforståelse at det er SEFO som avgjør de sakene som etterforskes. SEFO har imidlertid ikke påtalekompetanse, hvilket vil si at SEFO aldri kan henlegge en sak eller beslutte forelegg, tiltale m.v. SEFO avgir utelukkende innstilling til statsadvokaten i samtlige saker som behandles, uansett sakens betydning eller omfang, liten eller stor. Det er statsadvokatene, ikke SEFO, som aktorerer de sakene som havner i retten.

Statsadvokaten har som tidligere nevnt ikke instruksjonsmyndighet overfor SEFO. Statsadvokaten kan imidlertid selv igangsette bestemte rettergangsskritt hvis han mener at det er behov for det, eller anmode SEFO om å foreta slike, jfr. pi § 34-7.

Det følger av straffeprosessloven § 67 sjuende ledd jfr. pi § 34-4 første ledd annet punktum, at SEFO i visse nærmere angitte tilfelle *skal* iverksette etterforskning, selv om det ikke er grunn til mistanke om en straffbar handling. Dette gjelder saker hvor

- noen dør ( f eks dødsfall i arresten)
- eller blir alvorlig skadet (f eks skyteepisoder eller trafikkulykker)

som følge av politiets eller påtalemyndighetens tjenesteutøvelse, eller mens de er tatt hånd om av politiet og påtalemyndigheten. Disse sakene omtales gjerne som "undersøkelsessaker" eller "akuttsaker", og stiller særlige krav til SEFOs etterforskning, jfr. nærmere om dette under kapittel 7.

Ved rundskriv av 3. mars 1997 (Del II -nr. 1/1997) har riksadvokaten ytterligere utvidet SEFOs saksområde. Her instruerer riksadvokaten politiet om å alltid oversende til SEFO "saker hvor politiets bilforfølgelse har ført til uhell", Dermed pålegges SEFO å vurdere om etterforskning bør settes i verk i den konkrete saken. I samme rundskriv instrueres politimesteren om å alltid vurdere om saken bør oversendes SEFO til etterforskning "når ansatte i politiet og påtalemyndigheten har vært involvert i trafikkuhell eller farefulle trafikksituasjoner".

SEFOs oppgave er å behandle alle anmeldelser hvor anmelder pretenderer at en straffbar handling er begått i tjenesten. Pretensjonen er utgangspunktet, noe riksadvokaten fremhever i rundskrivet av 1997. Imidlertid er det et gjennomgående problem at en del anmeldelser i realiteten er beklagelser over en tjenestemanns opptreden eller utførelse av en tjenestehandling, og dermed en klage som burde behandles administrativt av vedkommendes overordnede. Riksadvokaten har i rundskrivet pekt på politimesterens ansvar for å "sile" unna disse sakene, slik at de undergis administrativ behandling. Dersom det er forhold som hører

under politimesteren som arbeidsgiver og personalansvarlig, skal saken ikke oversendes SEFO.

#### **2.2.4. Saker som er unntatt fra behandling av SEFO.**

Følgende saker faller utenfor ordningen, jfr. pi § 34-1 første ledd siste punktum.:

- Saker som kan avgjøres ved forenklet forelegg etter vegtrafikkloven § 31 b og tollloven § 68
- Saker som behandles av overvåkingstjenesten

#### **2.2.5. Riksadvokatens retningslinjer for etterforskning av SEFO-saker.**

De eneste retningslinjer eller direktiver som er gitt av riksadvokaten med særlig henblikk på SEFO-sakene, er gitt i rundskrivet av 3. mars 1997, jfr. ovenfor. I dette rundskrivet omtales selve ordningen, hvilke personer som omfattes, hvilke saker som skal oversendes, underretning om anmeldelsen til riksadvokaten, politiets saksforberedelse før oversendelse til SEFO m.v. Riksadvokaten omtaler særlig tjenestemenns forklaringsplikt og bruk av egenrapporter. Det gis nærmere retningslinjer for gjennomføringen av etterforskningen og riksadvokaten omtaler også særlig etterforskningsorganets innstilling og statsadvokatens påtaleavgjørelse.

Rundskrivet må selvfølgelig suppleres med riksadvokatens øvrige generelle retningslinjer om etterforskning. Det er i denne sammenheng naturlig å vise til rundskriv av 28. desember 1988 (Del II- nr.3/1988 om "Enkelte henleggelsesformer") og rundskriv av 22. desember 1999 (Del II-nr.3/1999) om "Etterforskning".

## KAPITTEL 3 SÆRLIG OM POLITIETS MAKT- OG MYNDIGHETSUTØVELSE. KORT STATISTISK OVERSIKT OVER SAKSTYPER.

### 3.1. Om politiets makt- og myndighetsutøvelse – og straffebud til publikums vern mot politiets misbruk av makt.

#### 3.1.1. Politiets rett til makt- og myndighetsutøvelse: Politiloven og straffeprosessloven.

*Politi*loven av 4. august 1995 nr. 53 kapittel 2 oppstiller nærmere betingelser for at politiet kan gripe inn overfor privatpersoner. Politiet skal ”opptre saklig og upartisk og med omtanke for personers integritet”, men politiet kan også bruke fysisk makt ”i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig”, jfr. *politi*loven § 6. Loven inneholder videre bestemmelser om politiets rett til å gripe inn for å håndheve offentlig ro og orden, herunder innbringelse, visitasjon og andre inngrep.

*Politi*loven suppleres gjennom bestemmelser gitt i sentrale og lokale instruksjoner for politiets virksomhet, som f.eks. *politi*instruksjonen og våpeninstruksjonen.

I *straffeprosessloven* av 22. mai 1981 nr. 25 finner vi hjemler for f.eks. ransaking, beslag og pågripelse som ledd i strafforfølgning. Påtaleinstruksjonen utfyller denne med et mer detaljert regelsett for fremgangsmåte m.v.

De maktmidler politiet har anledning til å anvende, er midler som i andre sammenhenger beskrives som vold, tvang og frihetsberøvelse. Fordi politiet er avhengig av å ha maktmidler til rådighet, samtidig som det er helt nødvendig at politiet har publikums tillit - er det særlig viktig at det utøves kontroll med at grensene ikke overskrides eller at det på annen måte utøves maktmisbruk. En viktig side av denne kontrollen er muligheten for å anvende straff overfor den tjenestemann som overskrider disse grensene.

#### 3.1.2. Strafferettslig kontroll med politiets makt- og myndighetsutøvelse.

Skrankene for *politi*tjenestemanns handlinger finner vi særlig i *straffeloven* av 22. mai 1902 nr. 10. Det er med andre ord de alminnelige straffebestemmelser, som gjelder alle borgere, som kommer til anvendelse, men slik at visse bestemmelser retter seg direkte mot offentlig tjenesteutøvelse. Om dette skriver *Auglænd m.fl. i "Politirett"* (*Ad Notam, Gyldendal 1998*) på side 965 bl. a. følgende:

”*Straffeloven* inneholder videre regler som eksplisitt retter seg mot offentlig tjenesteutøvelse. Dette omfatter naturligvis også *politi*tjenesten – og er på grunn av tjenestens karakter særlig praktisk. Reglene er tatt inn i strl. kapittel 11 og 33, henholdsvis forbrytelser og forseelser i den offentlige tjeneste. Som et motstykke til det strafferettslige vern *politi*mannen har i sin tjeneste, jfr. str. §§ 127, 128 og 326, er han altså undergitt et særlig strafferettslig ansvar. Dette er begrunnet i et ønske om å verne publikum mot *politi*tjenestemanns misbruk av sine stillinger. Det kan diskuteres om et slikt ekstra tyngende ansvar for *politi*tjenestemann er rimelig. Men spørsmålet kan like gjerne speilvendes; er myndighetsmisbruk i tilstrekkelig grad kriminalisert. Begrepet ”*politi*vold” illustrerer problemstillingen. Det er trolig mer klanderverdig om en *politi*mann i kraft av sin stilling utøver legemskrenkelser, enn om en annen borger gjør tilsvarende

overtramp. Kanskje burde en politimann som legemskrenker stigmatiseres ut over det alminnelige for legemskrenkelser.”

Beviskravene til straffeskyld er de samme for polititjenestemenn som for privatpersoner. Terskelen skal verken være høyere eller lavere for disse. Man kan si med *Auglænd m.fl* side 963, at avgjørende for straffeinstituttets effektivitet er ”håndhevingsmulighet og håndhevingsvilje”.

### **3.1.3. Nærmere om straffelovens bestemmelser**

For å belyse nærmere hvilke typer handlinger begått av polititjenestemenn som er belagt med straff, finner arbeidsgruppen det formålstjenlig å gi en kort oversikt over de mest aktuelle straffebestemmelsene. Fremstillingen er ikke fullstendig, og det gis ingen uttømmende redegjørelse for de enkelte bestemmelser som omtales. Noen av bestemmelsene er lite anvendelige, og slett ikke alle anvendes i praksis. *Auglænd m.fl* gir i ”Politirett” side 963 – 995 en oversikt over aktuelle bestemmelser satt inn i en politirelevant sammenheng. Den som ønsker å gå grundigere inn i enkeltbestemmelsene og deres anvendelsesområde, faktisk og rettslig, henvises til den sentrale strafferettslitteraturen.

I motsetning til enkelte andre yrkesgrupper, f.eks. dommere (se straffeloven § 114) retter ingen av straffelovens bestemmelser seg spesifikt mot polititjenestemenn. De gjelder offentlige tjenestemenn i sin alminnelighet. I det følgende er det imidlertid naturlig å knytte omtalen av bestemmelsene direkte til politiets myndighetsutøvelse.

#### **3.1.3.1. Ulovlig maktbruk.**

*Straffeloven kapittel 22 Forbrytelser mot liv, legeme og helbred* inneholder straffebestemmelser som rammer det som i det daglige omtales som ”politivold”. Kvalitativt dreier seg det om vidt forskjellige handlinger fra en ørefik eller for stramme håndjern, til legemsbeskadigelse og drap. I praksis vil det være de mindre alvorlige straffebestemmelsene som kommer til anvendelse på polititjenestemenns overskridelse av den ellers rettmessige voldsutøvelse, kanskje særlig bestemmelsen om legemsfornærmelse i § 228. Som vi skal se senere, inngis det årlig mange anmeldelser for vold fra politiets side.

#### **3.1.3.2. Tillitsbrudd, bestikkelser, korrupsjon m.v.**

*Straffeloven kapittel 11* retter seg mot ”*Forbrytelser i den offentlige tjeneste*”. Ikke alle bestemmelsene er anvendelige overfor politiet. For øvrig er flertallet av disse bestemmelsene lite brukt i praksis. Straffeloven §§ 111-113 straffer den politimann som mottar, krever eller beholder fordeler han ikke har krav på, f.eks. bestikkelser. Den som bruker ulovlige midler for å oppnå tilståelse eller forklaring med et bestemt innhold, straffes etter § 115. Straffeloven §§ 116 og 117 rammer den politimann som ulovlig foretar ransaking, beslag eller frihetsberøvelse. Man skulle tro at de straffebestemmelser som er nevnt her kunne være aktuelle i praksis, og at iallfall etterforskningen skjer med bakgrunn i en eller flere av disse. Imidlertid stilles det strenge krav til domfellelse, idet samtlige bestemmelser krever at den skyldige har handlet forsettlig. Uaktsomhet eller grov uaktsomhet er ikke tilstrekkelig. Dermed får man i praksis den situasjonen at mange overtredelser som objektivt sett kunne vært rubrisert under en av disse bestemmelsene, i stedet etterforskes med henblikk på å

avklare om tjenestemannen har gjort seg skyldig i grov uforstand i tjenesten (straffeloven § 325), eller om vedkommende ellers har unnlatt eller overtrådt en tjenesteplikt ( § 324). Det vises til nærmere omtale av disse bestemmelsene nedenfor.

### **3.1.3.3. Brudd på taushetsplikt.**

Den siste bestemmelsen i kapittel 11 som særlig bør nevnes, er straffeloven § 121 som rammer brudd på taushetsplikt. Dette er ingen upraktisk straffebestemmelse, og hvert år inngis det flere anmeldelser for overtredelse av denne bestemmelsen.

### **3.1.3.4. Overtredelse av tjenesteplikter, grov uforstand og utilbørlig opptreden.**

*Straffeloven kapittel 33* omhandler ”*Forseelser i den offentlige tjeneste*”. Straffeloven § 324 rammer den polititjenestemann som unnlater eller på annen måte overtrer en tjenesteplikt, eller viser ”forsømmelighet eller skjødesløshet”, til tross for forutgående advarsel. Straffeloven § 325 rammer den politimann som ”viser grov uforstand i tjenesten” eller gjør seg skyldig i utilbørlig opptreden mot noen. Bestemmelsen inneholder flere alternativer. Men det er i vår sammenheng særlig de to alternativene som er nevnt her, som er de mest aktuelle i praksis.

Som vi skal se nedenfor, gjelder flertallet av anmeldelser mot polititjenestemenn forhold av denne art. Det dreier seg om det som benevnes ”rettslige standarder”, som gir vidt spillerom for skjønn. Det er også slik at innholdet i rettsregler av denne karakter vil endre seg i takt med samfunnsforholdene. Det som ble ansett som ”grov uforstand” for 20 år siden, vil kunne bedømmes straffritt i dag, eller omvendt.

På bakgrunn av de retningslinjer Høyesterett har staket ut i saker etter § 325, må det konstateres at den strafferettslige terskelen for å konstatere ”grov uforstand” er svært høy. I en avgjørelse inntatt i *Rt 1986 side 670* uttaler Høyesterett at det må foreligge ”en kvalifisert klanderverdig opptreden som foranlediger sterke bebreidelser for mangel på aktsomhet”. Denne uttalelsen har senere ligget fast som en rettesnor for det skjønn som må utøves ved vurderingen, og gjelder fortsatt i dag. Dette har en praktisk viktig konsekvens. Til tross for at det er innenfor denne saksgruppen det årlig inngis flest anmeldelser, er det likevel svært sjelden at forholdet kan anses så klanderverdig at det er mulig å konstatere straffeskyld. Følgelig blir de aller fleste anmeldelser henlagt. Dette er en viktig problemstilling som arbeidsgruppen kommer nærmere tilbake til senere.

### **3.1.3.5. Trafikksaker.**

Som omtalt tidligere under kapittel 2 pkt. 2.2.3 får SEFO en del trafikksaker hvor tjenestemenn har vært involvert, til behandling. Dette er ikke spesielt påfallende. Politiet foretar utrykninger, gjennomfører bilforfølgelse og setter opp sperringer. Det er innenfor dette saksområdet vi finner flest overtredelser som fører til positive påtaleavgjørelser. Normalt dreier det seg om overtredelser som rammes av vegtrafikklovens bestemmelser. Men som man ser i det siste eksemplet nedenfor, vil også en bestemmelse som § 325 om grov uforstand i tjenesten kunne komme til anvendelse.

## **3.2. Noen eksempler fra rettspraksis.**

I det følgende omtales enkelte rettsavgjørelser som viser hvordan enkelte saker er bedømt i praksis. Det er forsøkt å finne frem til eksempler som viser situasjoner som kan oppstå med jevne mellomrom, eller som på annen måte forteller oss noe om politiets og dets "klienters" hverdag. Fremstillingen er på ingen måte fullstendig.

Det dreier seg om tilfeldig utvalgte eksempler fra rettspraksis, til belysning av hva som i enkelttilfelle har vært krevet for domfellelse av polititjenestemenn. Fremstillingen konsentrerer seg utelukkende om saker fra Høyesterett. Det er to årsaker til dette: For det første er underrettspraksis av mindre interesse som rettesnor for de strafferettslige vurderinger som skal foretas i hver enkelt sak. Høyesteretts praksis bidrar til å belyse og påvirke innholdet av rettsreglene, og er langt på vei bindende. Av særlig interesse er Høyesteretts avgjørelser i saker som gjelder den skjønnsmessige vurdering som må foretas der tiltalen gjelder grov uforstand i tjenesten. Ovenfor er redegjort for den høye terskel som gjelder i disse sakene. – Den andre årsaken til at avgjørelser fra 1. og 2. instans er utelatt her, er ganske enkelt at det ikke finnes noen samlet oversikt over disse.

### 3.2.1. Ulovlig maktbruk.

I de senere år er det få enkeltsaker om politivold som har vært behandlet i Høyesterett. "Politivoldsakene" fra Bergen er av spesiell karakter, og det vil føre for langt å gå inn på disse her. Det vises til kort omtale av dette sakskomplekset under kapittel 2, pkt.2.1. Arbeidsgruppen finner likevel særlig grunn til å vise til *Rt 1998 side 11*, hvor syv privatpersoner som tidligere var domfelt for falsk forklaring i saker om politivold ved Bergen politikammer, fikk sine saker gjenopptatt. Høyesterett kommer her med noen generelle uttalelser om polititjenestemenns forklaringer og deres beviskraft, riktignok her sterkt knyttet til dette konkrete sakskomplekset. Førstvoterende uttaler likevel følgende på mer generelt grunnlag:

"At man verken kan utelukke ulovlig vold fra politiet som generelt fenomen eller at politivoldepisoder forsøkes skjult, medfører at polititjenestemenns forklaring i tilknytning til eventuell egen eller kollegers voldsutøvelse må vurderes nøye".

I *Rt 1984 side 581* ble en politibetjent dømt for overtredelse av § 228 første ledd og § 325 første ledd nr. 3, fordi han hadde tildelt en arrestant fire-fem slag, etter at denne hadde spyttet på ham gjennom celleluken. Høyesterett uttalte at det må stilles særlige krav til en polititjenestemanns evne til å vise selvbeherskelse. Straffen ble fastsatt til en bot på 1 000 kroner.

I saken inntatt i *Rt 1991 side 1135* ble en politioverkonstabel idømt en bot på 4 000 kroner for overtredelse av straffeloven § 228, for unødige å ha øvet vold mot en arrestant. Hendelsen skjedde da den berusede arrestanten skulle bringes ned i drukkenskapsarresten. Denne satte seg ikke til motverge, men måtte bæres og slepes fordi han var "helt slapp". Handlingen er i dommen beskrevet slik: "...mens fornærmede lå på magen med hodet på siden, satte (tiltalte) foten mot fornærmedes hode/ansikt og med noen sekunders varighet presset dette mot gulvet. Det er ikke holdepunkter for å anta at det dreide seg om noe sterkt press. Tiltalte hadde sko på bena, og det ble ikke avsatt noe merke".

I *Rt 1992 side 1283* gjaldt saken en lensmannsbetjent som var dømt i byretten for overtredelse av straffeloven § 228, legemsfornærmelse, men ble frifunnet i Høyesterett. Sammen med andre polititjenestemenn skulle han pågripe en person som satte seg kraftig til motverge og som spyttet først en annen polititjenestemann og deretter tiltalte rett i ansiktet. Nærmest i



refleks spyttet lensmannen tilbake. Høyesteretts flertall frifant ham p.g.a. provokasjon. (Mindretallet fant lensmannsbetjentens handlemåte så uverdigg at den ikke kunne lates straffri.)

### **3.2.2. Brudd på taushetsplikt.**

Det er ikke funnet eksempler i Høyesteretts praksis som gjelder polititjenestemenns brudd på taushetsplikt..

I en sak for Drammen byrett var en polititjenestekvinne bl.a. tiltalt for overtredelse av straffeloven § 121. Denne del av tiltalen ble imidlertid frafalt under hovedforhandlingen, og hun ble domfelt for overtredelse av straffeloven § 124. Hun hadde benyttet sin stilling til å få en kollega til å stryke den registrerte anmeldelsen av ektemannen (som også var i politiet og medtiltalt i samme sak) fra STRASAK. Hun ble også domfelt for overtredelse av straffeloven § 325. Ektefellen ble dømt for overtredelse av § 124. Han hadde misbrukt sin stilling for å oppnå noe i anledning en privat sak. Mannen fikk domsutsettelse, kona ble idømt en bot på 8 000 kroner.

### **3.2.3. Overtredelse av tjenesteplikter, grov uforstand og utilbørlig opptreden.**

Et eksempel fra rettspraksis som gjelder overtredelse av straffeloven § 324, er den saken som omhandles i *Rt 1988 side 189*. Her ble en lensmann idømt en bot på 5 000 kroner fordi han i en rekke tilfelle hadde forsømt sine tjenesteplikter ved ikke å sende dokumenter i straffesaker inn til politimesteren i henhold til gjeldende instruks. Dette medførte at flere straffbare forhold ble foreldet. Det var meget stor arbeidsbyrde ved kontoret.

I perioden 1977 til 1999 har Høyesterett behandlet til sammen 19 saker som gjelder spørsmålet om polititjenestemenns overtredelse av straffeloven § 325. Av disse sakene kan følgende ha en viss interesse, fordi de omhandler stadig tilbakevendende situasjoner og hendelser:

*Rt 1993 side 1025* omhandler et tilfelle som muligens er mer dagligdags forekommende enn det forrige. To polititjenestemenn ble frifunnet for tiltale som gjaldt grov uforstand i tjenesten. De hadde foretatt ransaking av bagasjerommet i en bil uten at det forelå formell ransakingsbeslutning og uten at det kunne sies å foreligge ”sterk mistanke”, jfr. straffeprosessloven § 198 nr. 3. Ransakingen ble ansett for klart ulovlig, men da tjenestemennene hadde handlet overensstemmende med den praksis som ledelsen ved vedkommende politikammer aksepterte, ble ikke handlingen karakterisert som utslag av grov uforstand i tjenesten.

Saken som omhandles i *Rt 1993 side 1021* gjaldt en arrestforvarer som ble frifunnet for tiltale for grov uforstand etter dødsfall i arresten. Arrestanten var blitt innbragt om morgenen og vurdert som overstadig beruset. Den siste timen arrestforvareren hadde vakt, ble det ikke foretatt noen inspeksjon. Den nye arrestforvareren fant arrestanten død i cella. Tiltalte - den første arrestforvareren - hadde brutt flere av de fastsatte regler m h t hans plikter. Han unnlot inspeksjon den siste timen, og han ga ingen orientering til avløseren om dette. Høyesterett fant handlingen klart klanderverdig, men likevel ikke slik at det kunne konstateres ”grov uforstand” etter straffeloven. Det ble lagt vesentlig vekt på at det ikke var noe i situasjonen som tydet på at arrestantens tilstand var alvorlig, og at det ikke var noe påfallende i den kontakten de hadde hatt ved siste inspeksjon.

En politimann skulle uttransportere en utlending med fly, og hadde satt sprøyte på ham for å få gjennomført transporten. Tjenestemannen ble i Høyesterett dømt for grov uforstand (straffeloven § 325 første ledd nr.1), jfr. *Rt 1995 side 20*. Høyesterett uttalte at slik tvangsmedisinering innebærer en integritetskrenkelse og kan ikke foretas uten lovhjemmel. Straffen ble fastsatt til en bot på 5 000 kroner.

I *Rt 1995 side 1195* ble to tjenestemenn frifunnet for overtredelse av straffeloven § 325 første ledd nr. 3, riktignok under dissens. De var en vinterdag blitt tilkalt for å fjerne en mann fordi han var beruset og ikke ville fjerne seg frivillig. Han ble av tjenestemennene kjørt noen kilometer fra Oslo sentrum og satt av der. Høyesterett uttaler at dette måtte anses som et grensetilfelle.

Den siste saken som omtales her, er et tilfelle av helt annen karakter. En politibetjent ble domfelt for overtredelse av § 325 nr. 1, grov uforstand. Han hadde i følge Høyesterett, *Rt 1991 side 11*, ikke utvist tilstrekkelig omtanke og forsiktighet da han skulle være eskorteleder for en 6,20 meter bred og 24 meter lang transport. Det oppsto kollisjon. Straffen ble satt til en bot på 5 000 kroner.

### **3.3. Hvilke forhold er det som særlig anmeldes til SEFO, og hvorledes fordeler de seg etter sin art.**

Etter gjennomgangen foran er det av interesse å belyse nærmere hvilke forhold som i praksis anmeldes til SEFO og hvorledes de fordeler seg etter sin art.

Innledningsvis skal bemerkes at det relativt raskt etter opprettelsen av SEFO i 1988 oppsto en betydelig økning i antallet anmeldelser mot ansatte i politi og påtalemyndighet. Gunnar Thomassen peker i sin forskningsrapport på (side 17 flg.) at mens det i gjennomsnitt pr. år ble anmeldt 67 tilfelle av ulovlig maktbruk i perioden 1981-1985 (Ot.prp. nr. 13, 1986-87; Ot. pr. nr. 4 1993-1994) ble det i gjennomsnitt anmeldt 124 tilfeller av ulovlig maktbruk i perioden 1988-1996. Den generelle økningen i antall anmeldelser fra 1988 til 1977 var på hele 70 %. I rapporten peker Gunnar Thomassen på flere mulige årsaker til dette:

- Tilliten til SEFO-ordningen er større (enn til den tidligere)
- Anmeldelser kan inngis uten å gå veien om politiet
- Det skjer flere overgrep
- Politiets aktivitetsnivå har økt (flere potensielle konfrontasjoner)
- Publikums misnøye med politiet øker
- Terskelen for å anmelde er blitt lavere

Ved presentasjonen av tall i det følgende, har arbeidsgruppen valgt å konsentrere seg om de tre årene som har vært særskilt gjenstand for arbeidsgruppens konkrete undersøkelser, 1996, 1998 og 1999, jfr. mandatet. Disse tallene suppleres med tall for 2000, slik at man kan se om det er noen bestemt trend i utviklingen.

### 3.3.1. Antall innkomne saker til behandling av SEFO i 1996, 1998 og 1999.

År	Innkomne saker	Avgjort
1996	687	633
1998	629	594
1999	656	583
2000	664	617

Tallene indikerer at saksmengden er forholdsvis stabil, uten store svingninger mellom de enkelte år.

### 3.3.2. Fordeling mellom ulike sakstyper.

Thomassen peker i forskningsrapporten (side 19 flg.) på at fordelingen mellom ulike sakstyper har endret seg merkbart i perioden 1988 -1997. Mens antall voldssaker opprinnelig dominerte, har denne andelen etter hvert sunket, mens antallet saker som gjelder grov uforstand/tjenesteforsømmelse har økt betraktelig. Statistikken bekrefter dette. Det samme gjør arbeidsgruppens erfaringer etter endt saksgjennomgang, jfr. kapittel 8.

Inndelt i fire hovedgrupper, fordeler sakene seg slik:

År	Ulovlig maktbruk	Vinning/ skadeverk	Grov uforstand/ Tjenesteforsø.	Trafikk
1996	129	55	330	65
1998	135	39	278	79
1999	126	34	314	76
2000	139	30	325	63

De øvrige saker må rubriseres under ”annet”. Dette dreie seg om bl.a. brudd på taushetsplikt, ærekrenkelser, trusler, falsk forklaring m.v. Uten at man har sikre tall, er det grunn til å tro at brudd på taushetsplikt (overtredelse av straffeloven § 121) er dominerende her.

I sin kommentar til tallene for 2000, uttaler riksadvokaten i oversendelsesskriv til Justisdepartementet den 9. august 2001 bl.a. følgende:

”Både årets tall og en gjennomgående sammenlikning med statistikkene for de siste 4-5 årene, viser at situasjonen er stabil. Det er ingen tegn til nye utviklingstrekk eller dreining i saksantall, sakstyper eller SEFOs innstillingspraksis. Også de etterforskningsorganene som har kommentert sine egne tall synes å oppfatte de årvisse svingningene som utslag av naturlige og tilfeldige variasjoner.”

Imidlertid uttaler riksadvokaten noe senere i sin kommentar at

”Slik statistikken nå utarbeides gir den ikke noe bilde av omfanget og kompleksiteten ved de sakene som SEFO behandler. Både gjennom utøvelsen av overordnet påtalemyndighet og enkeltsaksbehandling er det riksadvokatens bestemte inntrykk at tilfanget av de store, arbeidskrevende etterforskningsoppgavene har økt.”

## **KAPITTEL 4 SEFOs EGNE ERFARINGER OG SYNSPUNKTER PÅ ARBEIDSOPPGAVER OG ARBEIDSSITUASJON - ARBEIDSGRUPPENS SPØRREUNDERSØKELSE.**

### **4.1. Innledning.**

Som det fremgår under kapittel 1, har arbeidsgruppen fått et vidt mandat. Det overordnede formål med arbeidsgruppens arbeid er å vurdere kvaliteten på SEFOs etterforskning. I den forbindelse har det vært nødvendig for arbeidsgruppen å få belyst flere, ulike sider ved SEFOs arbeid. Det dreier seg om alt fra enkeltmedlemmenes arbeidsvilkår, organenes kontor- og registreringsrutiner m.v., til organenes spesifikke strafferettslige vurderinger i enkeltsaker.

Ettersom det dreier seg om et område hvor så vel massemediene som enkeltpersoner til tider har rettet sterk kritikk mot SEFO, har det fremstått som ekstra viktig for arbeidsgruppen å la de enkelte organer selv få komme til orde overfor arbeidsgruppen.

Arbeidsgruppen valgte derfor å sende brev til samtlige etterforskningsorganer med til dels nokså detaljerte spørsmål som berører flere sider ved organenes arbeid.

Videre inviterte arbeidsgruppen til direkte kontakt.

Nedenfor under pkt. 4.2. følger en nærmere redegjørelse for de spørsmål som ble stilt og de svar som ble avgitt.

Under pkt. 4.3. følger referat av de møter arbeidsgruppen har hatt med enkeltmedlemmer og enkelte organer.

### **4.2. Spørreundersøkelsen - arbeidsgruppens brev 19. desember 2000 til samtlige etterforskningsorganer.**

Ved brev 19. desember 2000 sendte arbeidsgruppen likelydende brev til samtlige organer. Det ble stilt til sammen elleve ulike spørsmål knyttet til SEFOs arbeid, herunder også administrative rutiner.

Spørsmålene ble stilt med utgangspunkt i det mandat arbeidsgruppen har fått, og hvor spørsmålet om kvaliteten på etterforskningen er det altoverskyggende. I den forbindelse ble det ansett ønskelig å få kunnskap om bl.a. arbeidsrutiner, arbeidsvilkår, opplæring og erfaringsutveksling. Videre ønsket man en nærmere redegjørelse for hvorledes lovens og påtaleinstruksens kriterier praktiseres, og om det eksisterer særskilte problemer eller problemstillinger som arbeidsgruppen bør kjenne.

Samtlige organer har svart.

I det følgende gjengis spørsmålene, med en sammenfatning av de svar som er gitt. Flere av de uttalelser som er avgitt, vil arbeidsgruppen komme inn på i andre sammenhenger i rapporten. Mange har foranlediget konkrete forslag til tiltak for å bedre så vel SEFOs arbeidsvilkår som kvaliteten av etterforskningen. Det er arbeidsgruppens oppfatning at det er en nøye sammenheng mellom arbeidsvilkår og kvalitet på det arbeid som utføres.

#### 4.2.1. Spørsmål og svar.

*Spørsmål 1 a): Hvilke administrative rutiner følges i forbindelse med mottak og registrering av sakene?*

Det fremgår av svarene at organenes rutiner synes forholdsvis like, til tross for at det ikke er gitt direktiver eller retningslinjer om dette fra sentralt hold. Alle fører fortløpende sakslister. De fleste listene inneholder opplysninger om anmelder, anmeldte, anmeldt forhold, alle nødvendige datoer for mottak, videreforsendelse m.v., samt innstilling og påtaleavgjørelse.

*Spørsmål 1 b): Hvordan skjer vanligvis den videre saksbehandling etter at sakene er registrert?*

Med forbehold om at ikke alle organer har svart like utførlig på dette, viser svarene at det tilsynelatende arbeides nokså likt. Det er SEFO-leder som mottar sakene fra politidistriktet, og som hovedregel er det lederen som foretar de nødvendige, innledende vurderinger for å se om det er grunnlag for å iverksette etterforskning, eller om det umiddelbart skal innstilles på henleggelse. I så fall kobles ikke de øvrige SEFO-medlemmene inn.

I saker hvor det kan være tvil om etterforskning bør iverksettes, foretas det enklere undersøkelser, som f.eks. innhenting av vaktjournaler, logg og kopisak, i den utstrekning dette ikke allerede er vedlagt av politiet ved oversendelsen. Noen ganger foretas også avhør av anmelder – for å klarlegge om det er grunn til å iverksette ytterligere etterforskning. Ofte ender saken likevel med innstilling på henleggelse, uten at ytterligere etterforskningsskritt foretas.

I de saker hvor etterforskning iverksettes, er det som regel lederen som tar avgjørelsen. Er han eller hun i tvil, innkalles de øvrige medlemmer til møte. Noen velger å først oversende saksdokumentene til de andre medlemmene, før nærmere drøftinger skjer. I noen organer iverksettes ikke etterforskning før samtlige medlemmer har hatt anledning til å vurdere saken.

I enkelte distrikter er det lederen som forestår det praktiske forberedelsesarbeidet, bl.a. innkalling til avhør m.v. Andre steder er dette overlatt til politimedlemmet.

Noen organer har fast rutine for å alltid innkalle anmelder til avhør når etterforskning er besluttet iverksatt. Dette gjøres imidlertid ikke av alle. Videre har flere redegjort for hvilke etterforskningstaktiske hensyn de rutinemessig vurderer, og opplyser at de i samsvar med "tradisjonell straffesaksetterforskning" som regel venter med å innkalle anmeldte/mistenkte inntil anmelder og relevante vitner er hørt.

*Spørsmål 1 c): Hvordan identifiseres anmelder/anmeldte og det mulige straffbare forhold i oversendelsen til statsadvokaten:*

Svarene viser at praksis varierer. Flertallet av organene navngir uttrykkelig anmelder i sine oversendelser og innstillinger til statsadvokaten, vanligvis også det straffbare forhold. Det er imidlertid bare et mindretall som foretar en uttrykkelig identifisering av anmeldte /mistenkte. Det fremkommer at heller ikke politiet, som forbereder og oversender sakene til SEFO, har noen enhetlig praksis på området.

*Spørsmål 2 a) Hvilken opplæring i etterforskning er gitt til SEFO-medlemmene som ikke har bakgrunn i politiet eller påtalemyndigheten?*

*Spørsmål 2 b) Er opplæringens omfang, eventuelt kvaliteten tilfredsstillende?*

SEFO-lederne er enstemmige i sine svar. De påpeker at det ikke er gitt noen opplæring i praktisk etterforskning, noe som er et påtagelig savn for de SEFO-medlemmer som ikke har bakgrunn fra påtalemyndighet eller politi.

Jevnlige kurs etterlyses. Videre er det enighet om at det som finnes av sentrale retningslinjer, f.eks. riksadvokatens rundskriv, ikke fullt ut dekker SEFOs behov. Flere etterlyser opplæring med særlig sikte på "akuttsakene", og det nevnes at heller ikke alltid organets politimedlem har tilstrekkelig kunnskap og erfaring i disse sakene.

De få seminarer eller samlinger som i de senere år har vært holdt for SEFO i regi av departementet og/eller riksadvokaten, har hatt andre siktemål enn den etterspurte opplæringen. Svarene viser at selv om man anser disse seminarene som nyttige, oppnår man ingen opplærings- eller oppdateringseffekt.

*Spørsmål 3 a): I hvilken grad foreligger det rundskriv/skriftlig materiale som gir veiledning/tips om hvordan den konkrete etterforskningen av ulike sakstyper bør gjennomføres? "Akuttsaker" som for eksempel skyteepisoder og bilforfølgelser bes kommentert spesielt.*

*Spørsmål 3 b): Er situasjonen som beskrives i svaret på spørsmål 2a) tilfredsstillende?*

Spørsmålet henger sammen med spørsmål 2 foran. Ut over de retningslinjer som er å finne i straffeprosessloven, påtaleinstruksen og riksadvokatens rundskriv opplever flertallet av SEFO-lederne at de har lite konkret å forholde seg til. Flere etterlyser særlige rundskriv og skriftlig materiale med henblikk på "akuttsakene". Fordi det foreligger lite skriftlig materiale om gjennomføring av praktisk etterforskning, er man i stor grad henvist til å benytte den fagkunnskap politimedlemmet har. Enkelte etterlyser en "etterforskningsmanual" for akuttsakene.

En SEFO-leder (tidligere leder for SEFO Vestfold og Telemark) betegner situasjonen som tilfredsstillende

*Spørsmål 4: Er det noen etterforskningsmessige temaer som oppleves som spesielt problematiske? Ev. hvilke?*

Flertallet av SEFO-lederne angir at det ikke er etterforskningsmessige temaer som klart skiller seg ut som vanskelige. Noen nevner "akuttsakene" som en sakstype som krever særlig årvåkenhet.

*SEFO Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane uttaler om dette følgende:*

"De saker hvor det påstås grov uforstand etter strl. § 325 ev. tjenesteforsømmelse etter strl. § 324 og da de saker hvor det åpenbart er begått feil av en tjenestemann eller en jurist. Slike saker krever ofte gjennomtenkte og planlagte avhør. Faktum er ofte på det rene, og problemstillingen er ofte hva vedkommende mistenkt *skulle* ha gjort i den situasjon han var, og hans begrunnelse for at han ikke handlet annerledes. Slike saker ligner lite på de tradisjonelle saker, for eksempel saker med vold."

*SEFO Hordaland* uttaler:

“I saker hvor klager i SEFO-saken også er mistenkt for et straffbart forhold, har det til tider vært en “interessekonflikt” mellom påtalemyndigheten og klager om rekkefølgen i avgjørelsesprosessen. Skal SEFO-saken eller straffesaken mot klager behandles først? Vi har behandlet saken uavhengig av straffesaken mot klager, og overlatt til statsadvokaten evt å avvente avgjørelsen i straffesaken mot klager før han foretar den påtalemessige behandlingen av SEFO-saken.

Hovedproblemet oppleves imidlertid å få både mistenkte og vitner til å forklare sannheten. I langt de fleste saker er det store motsetninger mellom forklaringene til anmelder og polititjenestemennene, og det ville være blåøyd å tro at tjenestemennene alltid forklarer seg sannferdig, eller ikke forklarer den hele sannhet. Dette må man imidlertid leve med og prøve å avdekke de uriktige forklaringene. Det er imidlertid å tro at det bare er unntaksvis at tjenestemenn forklarer seg bevisst uriktig, og at det skjer langt sjeldnere enn i vanlige saker. Det vil selvsagt være uholdbart å lempe på beviskravene for å få en større oppklaringsprosent.”

*SEFO Trondheim* uttaler at

“ Vanskelighetsgrad/kompleksitet retter seg ikke så mye etter temaer som etter forholdene i den enkelte sak.  
Saker om økonomisk utroskap er ofte arbeidskrevende, og - p.g.a. SEFOs arbeidsmåte - vil etterforskningen av slike saker gjerne ta lang tid.  
Saker om brudd på taushetsplikten kan ofte være vanskelig å komme til bunns i.”

*Spørsmål 5 a): Kan De beskrive nærmere hvilke kriterier som særlig vektlegges når det skal tas stilling til om det er “rimelig grunn” til å iverksette etterforskning, jfr. påtaleinstruksen § 34-4?*

Av svarene fremkommer at det er stort sett de samme kriterier som vektlegges.

Kriterier som vektlegges når det innstilles på at saken bør *henlegges* fordi det ikke er rimelig grunn til å iverksette etterforskning, er bl.a. følgende:

- Anmeldelser fra “åpenbart sinnsforvirrede personer”
- “Kverulanter”, “gjengangere”, eller anmeldelsen fremstår som en ren “hevnaaksjon”
- Anmeldelser som i realiteten er klager som skal behandles administrativt
- Den påståtte handling er svært usannsynlig, nærmest umulig
- Det dreier seg om en åpenbart lovlig handling.

Kriterier som vektlegges for å *iverksette* etterforskning er særlig:

- Når det i anmeldelsen pretenderes en straffbar handling, og anmeldelsen fremtrer som seriøs og saklig.
- Det gjelder et særlig alvorlig straffbart forhold
- Anmeldelsen gjelder ulovlig maktbruk fra politiets side



Det fremgår av svarene at ingen organer er i den situasjon at noen anmeldelser foreslås henlagt p.g.a. kapasitetsproblemer.

*Spørsmål 5 b): Er det noen divergens mellom etterforskningsorganet og statsadvokatene i forhold til dette spørsmålet? Kan det i så fall angis hva divergensen går ut på?*

Svarene er entydige og sammenfallende: Ingen SEFO-leder opplever at det er noen nevneverdig divergens her, selv om det fra tid til annen forekommer uenighet om henleggelse, eller henleggingsgrunnlag. Det siste oppleves ikke som noe stort problem.

*Spørsmål 6: I hvilken grad er det kontakt mellom de enkelte etterforskningsorganene om ulike faglige problemstillinger, tilstrebing av mest mulig enhetlig praksis i forhold til kriteriet "rimelig grunn" til å iverksette etterforskning m.v.?*

Også her er svarene entydige og sammenfallende: Det synes å være samtliges opplevelse at det er liten eller ingen kontakt mellom de enkelte organer om faglige spørsmål, utveksling av informasjon om praksis, erfaringer eller lignende. Situasjonen oppleves som lite tilfredsstillende. Det uttrykkes ønske om jevnlige møter iallfall mellom SEFO-lederne et par ganger i året.

I Oslo, hvor man p.g.a. størrelse/saksmengde har opprettet to organer, er det nær faglig kontakt mellom organ I og organ II. Dette er imidlertid en kontakt man har opprettet helt på eget initiativ. Tidligere leder av *SEFO Oslo, Organ I* viser til at det ellers ikke finnes noe "opplegg for kontakt" mellom de enkelte organer. Han påpeker at behovet er åpenbart, og at det foreligger

“en svikt så vel fra departementets som fra riksadvokatens side. Initiativet til drøftelser mellom etterforskningsorganene om ulike faglige problemstillinger må komme fra sentralt hold”.

*SEFO Nordland*, lederen, opplyser at han

“i 1997 foreslo at det burde lages et hefte hvor viktige og prinsipielle SEFO-avgjørelser med påtaleavgjørelser ble inntatt i anonymisert form..... En slik samling av avgjørelser kunne bidra til mer ensartet praksis og ville i tillegg være meget nyttig ("oppdragende") informasjon til polititjenestemenn. Etter det jeg kjenner til er ikke forslaget fulgt opp nærmere.”

*Spørsmål 7:*

*a): Hvem kan uttale seg til mediene om virksomheten i Deres etterforskningsorgan?*

*b): Hva legges det særlig vekt på ved håndteringen av problemstillinger knyttet til mediene?*

*c): Hvordan oppleves oppgaven med å håndtere mediene? I den grad noe er spesielt problematisk bes det om en nærmere beskrivelse av dette.*

Når det gjelder de svarene som ble avgitt her, vises til kapittel 10 om "SEFOs forhold til offentligheten".

*Spørsmål 8 a): I hvilken grad er det kommunikasjon mellom etterforskningsorganet og statsadvokatembetet som fatter de påtalemessige avgjørelsene?*

Svarene er entydige: Det er liten eller ingen kommunikasjon mellom SEFO og statsadvokatene, bortsett fra i noen få enkeltsaker.

*SEFO Nordland uttaler:*

“Det hender at det er kontakt mellom SEFO og statsadvokatene i Nordland i enkelte saker. Statsadvokatene mottar som regel alle anmeldelser av tjenestemenn i Nordland. Det kan hende at Statsadvokaten i hastesaker tar direkte kontakt med undertegnede og at saken drøftes på et generelt grunnlag. Vi er imidlertid bevisst på at SEFO og Statsadvokatene er to separate og selvstendige organer. Påtalespørsmål og forhold som kan knyttes nært opp mot dette drøftes derfor ikke med Statsadvokaten”.

*Spørsmål 8 b): Hvordan opplever De at statsadvokaten vurderer kvaliteten på organets arbeid?*

Samtlige SEFO-ledere har inntrykk av at statsadvokatene i det store og hele er tilfreds med kvaliteten på organets arbeid. Ingen har mottatt generelle, negative tilbakemeldinger.

Svarene viser videre at det sjelden anmodes om ytterligere etterforskningskritt i enkeltsaker.

Ett av organene fokuserer i denne sammenheng på det faktum at statsadvokaten i de senere par år har hatt en tendens til å returnere flere saker med anmodning om ytterligere etterforskning, normalt etter anmodning fra riksadvokaten. Vedkommende SEFO-leder (*Oslo, organ II, tidl. leder*) reiser spørsmål om dette er et utslag av ”ønske om å få opp antall avhør, til tross for at det er nokså åpenbart at dette ikke vil gi seg utslag i noen annen avgjørelse enn den det opprinnelig var innstilt på. Dermed blir avhørene ”kosmetiske” uten noen begrunnelse ut over det å gi allmennheten inntrykk av at SEFOs arbeid er til å stole på. ”

*Spørsmål 8 c): I hvilken grad gir statsadvokatene/riksadvokaten kritiske merknader til kvaliteten eller annet ved organets virksomhet?*

Slike merknader forekommer svært sjelden, jfr. svarene under 8 b).

*Spørsmål 9: Er det problematisk å velge mellom de ulike henleggelsesformene? I så fall bes De beskrive problemene nærmere.*

Svarene varierer fra generelle uttalelser om at dette ikke byr på problemer, til dem som nevner konkrete henleggelsesformer som volder problemer i praksis. Noen av problemene synes å ha grunnlag i retningslinjer fra riksadvokaten, hvor noen oppleves som vanskelige å praktisere.

Flere organer tar særlig opp det forhold at anmeldte polititjenestemenn er svært opptatt av hvilken henleggelseskode som brukes i STRASAK. Mange tjenestemenn finner det infamerende dersom saken henlegges “etter bevisets stilling”, mens f eks henleggelsesformene “intet straffbart forhold anses bevist” eller “åpenbart grunnløs” er “akseptable”.

Arbeidsgruppen behandler spørsmålet om henleggelses og henleggelsesformer under kapittel 9. Der er det nærmere redegjort for de svar som i denne forbindelse er avgitt av organene, og hvor flere er sitert. Det vises derfor først og fremst til dette kapitlet.

*Spørsmål 10: Er det forhold som arbeidsgruppen bør være spesielt oppmerksom på i sitt arbeid, herunder også ved gjennomgangen av saker fra Deres distrikt?*

Flere er i sine uttalelser opptatt av at den generelle kritikken som går på at det foretas for få avhør, er et utslag av manglende kunnskap om hva SEFO legger til grunn for sine innstillinger. Det anføres av mange at det er ikke antall avhør som er utslagsgivende for innstillingen, og at SEFO har ofte andre etterforskningsdokumenter som belyser det faktiske forhold godt nok. Selv om hensynet til publikums tillit er viktig, anføres at man må vokte seg for å "overetterforske" sakene. Noen fremhever at dette også er et spørsmål om ressurser.

Arbeidsvilkår, organisering og ressurser som stilles til rådighet for SEFO er viktige problemstillinger. Medlemmene utfører sitt arbeid for SEFO i tillegg til full stilling i annen virksomhet, og må dermed konsentrere ressursene om de største og alvorligste sakene, samt de saker hvor man ser at det er grunnlag for reaksjon mot en eller flere ansatte i politiet.

Geografiske avstander med medfølgende lange reiser, vanskeliggjør SEFOs arbeid mange steder, og det medfører at saksbehandlingstiden kan bli for lang.

Også andre steder oppleves det at saksbehandlingstiden for lang, og at man ikke alltid har herredømme over årsakene. Noen få, større saker, medfører uvilkarlig problemer for avviklingen av de andre.

Det er ikke alltid det fremgår hvilke overveininger som ligger bak innstillingen. Særlig gjelder dette hvor SEFO bygger på lokalkunnskap om personer som er "gjengangere" og hvor anmeldelsene mangler seriøsitet og saklighet.

*Spørsmål 11: Har De forslag til hvordan etterforskningen av SEFO-saker eventuelt kan bli bedre? I så fall bes De redegjøre nærmere for forslagene. Hvis det er andre forhold som De ønsker å ta opp, bes De vennligst også gjøre dette.*

Organene har i sine svar særlig pekt på følgende:

For de store distriktene med mange saker pr år er arbeidssituasjonen spesiell, uten tilstrekkelig kompensasjon for SEFO-leders fravær på egen arbeidsplass. Det kan være ønskelig å få etablert en permanent løsning i for eksempel Oslo. De domstoler som har dommere engasjert som SEFO-ledere, bør gis ekstra ressurser for å bidra til å frigjøre den ekstra arbeidskapasitet som er ønskelig fra en SEFO-leders side.

Det fremheves som sterkt ønskelig å få opprettet en vaktordning for SEFO-medlemmene, idet systemet forutsetter at SEFO må være raskt operativt i en del sammenhenger. Forutsetningen om at SEFO skal være operativt til enhver tid på døgnet er ikke kombinert med noen plikt for medlemmene til å forholde seg til dette. Det kan man ikke forventes at SEFO-leder er disponibel til enhver tid.

Det er ønskelig å få etablert faste rutiner for kommunikasjon mellom det enkelte SEFO og de aktuelle politidistriktene.

Man bør se nærmere på forholdet mellom SEFO og statsadvokaten, herunder bør det vurderes om SEFO bør gis selvstendig påtalekompetanse. I denne sammenheng har flere vist til at det i praksis synes å eksistere litt for nære bånd mellom statsadvokatene og politiet, idet nærmest samtlige statsadvokater rekrutteres fra politiet. Selvstendig påtalekompetanse til SEFO (med

klageadgang direkte til riksadvokaten), vil for øvrig bidra til å ytterligere ansvarliggjøre SEFO i sitt arbeid. Det reises spørsmål om advokatmedlemmet burde aktorere de sakene som kommer for retten.

Videre påpekes nødvendigheten av skolering og større engasjement fra departementet og riksadvokatens side. I denne sammenheng påpekes også et ønske om større aktivitet fra riksadvokatens side overfor massemediene når det gjelder SEFO. Flere etterlyser objektiv informasjon om SEFO og deres arbeidsmetoder til allmennheten.

Det etterlyses også mer opplæring i etterforskning overfor de SEFO-medlemmer som ikke kommer fra politiet. Enkelte ønsker en instruks om at politimedlemmet som regel bør være med under alle avhør.

Videre etterlyses en veiledning til bruk for "hastesakene", særlig veiledning m h t hvilke etterforskningskritt som må gjennomføres "pr. omgående".

Det uttrykkes ønske om bedre tilrettelegging av leders arbeidssituasjon og arbeidsvilkår.

Noen peker på at organene i større grad bør være oppmerksom på den spesialekspertise som kan innhentes fra Kripos og Økokrim i de alvorligste sakene.

Enkelte påpeker den styrke det er at SEFO har polititjenestemenn blant medlemmene.

Videre reises spørsmål om innføring av en silingsordning av SEFO-saker "slik at de åpenbart uholdbare anmeldelsene ikke blir statistikkført som SEFO-saker".

Det foreslås at politiets kollegastøtteordning utredes nærmere. Det kan oppstå konflikt mellom etterforskningsmessige hensyn og tjenestemannens behov for støtte i en traumatisk situasjon.

Det er behov for å bedre kvaliteten på SEFOs etterforskning. Sakene kan være vanskelige å belyse, og "bevisterskelen" synes høy.

Tidsfaktoren: Det er viktig å komme hurtig i gang. Arbeidsrutinene må innrettes etter dette.

Taktisk etterforskning er viktig. Et organ viser til at det har benyttet politiets "tiltakskort", hvor man påminnes om hva som skal gjøres i den enkelte sakskategori og i hvilken rekkefølge. I denne sammenheng påpekes at SEFO-sakene er spesielle i den forstand at de skiller seg fra tradisjonell kriminalitet. Man kunne utarbeide "tiltakskort" som er særlig beregnet på SEFO-saker.

Erfaringsarkiv etterlyses. Riksadvokatens avgjørelser i SEFO-saker og alle dommer bør distribueres.

Organets sammensetning fremheves som viktig. Ingen tar til orde for større eller prinsipielle endringer, men påpeker betydningen av etterforskningsbakgrunn. Noen fremhever at politimedlemmet ikke bør komme fra ledende stilling, og det tas også til orde for at politimedlemmet bør komme fra lensmannsetaten, for å skape større avstand til det enkelte politidistrikt.

Samordning mellom SEFO-organene etterlyses. Det er ønske om årlige treff, bl.a. med henblikk på å etablere mer ensartet praksis på landsbasis, og for å utveksle erfaringer.

Begrunnelse av statsadvokatens påtaleavgjørelse i henleggelsessaker ville være ønskelig av hensyn til anmelder. Etterforskningen blir ikke nødvendigvis bedre, men begrunnelse kan bidra til en bedre forståelse av henleggelsen, og dermed til økt tillit.

Det påpekes at SEFO i sin nåværende form ikke egner seg for store og komplekse saker, fordi etterforskningen vil ta for lang tid. I slike saker burde det være "en fleksibel adgang til å kreve avgitt ekstraordinær etterforsker – om nødvendig på heltid – for å tiltre SEFO i slike saker."

Noen påpeker at SEFO er i ferd med å få et troverdighetsproblem, noe som bl.a. kan skyldes at SEFOs innstillinger er unntatt fra offentligheten. Det burde vurderes større åpenhet her.

Tanken om en kommisjon som går gjennom alle eller et utvalg av SEFO-saker for å se om SEFO og/eller statsadvokaten har behandlet dem korrekt og tilstrekkelig grundig, lanseres.

For øvrig burde det være et uavhengig organ som behandler klager på politiet for ikke-straffbare handlinger.

### **4.3. Arbeidsgruppens øvrige kontakt med representanter for organene.**

Arbeidsgruppen har hatt en viss direkte kontakt med medlemmer fra de enkelte etterforskningsorganene. Dels har dette vært etter invitasjon til egne møter med arbeidsgruppen, jfr. nedenfor under pkt. 4.3.2. Men også gjennom deltagelse på det seminaret som riksadvokaten arrangerte i samarbeid med Justisdepartementet utenfor Oslo i april 2001, hvor flertallet av medlemmene var til stede, har gruppen fått god kontakt med og ytterligere innsikt i en del av de problemer SEFO opplever og arbeider med i det daglige, jfr. pkt. 4.3.1.

#### **4.3.1. Møter mellom representanter for SEFO og arbeidsgruppens medlemmer.**

Arbeidsgruppen inviterte samtlige organer som ønsket det til møter for å utveksle erfaringer og synspunkter. Fire organer tok i mot invitasjonen. – De øvrige ga uttrykk for at de hadde fått komme tilstrekkelig til orde gjennom de svar som ble avgitt på arbeidsgruppens spørsmål, jfr. ovenfor under pkt. 4.2.

Arbeidsgruppen har i mai, juni og oktober 2001 hatt særskilte møter med representanter for h.h.v. SEFO Hedmark og Oppland, SEFO Vestfold og Telemark, SEFO Rogaland og SEFO Oslo.

Møtene har vært nyttige, og arbeidsgruppen har på denne måten fått nyttige kunnskaper om spørsmål og problemstillinger som møter SEFO-medlemmer i det daglige – på ulike kanter av landet. Noen ledere og medlemmer for øvrig var nye, idet det har vært nyoppnevning til organene 1. januar 2001. Ved dette har arbeidsgruppen ikke bare fått del i erfarne medlemmers opplevelser og deres syn på hvor skoen eventuelt måtte trykke. Arbeidsgruppen har også fått relevant informasjon om hvorledes forholdene er tilrettelagt og hvordan de oppleves av medlemmer som ikke tidligere har arbeidet i SEFO, og hvor flertallet av medlemmene på samtale tidspunktet hadde mindre enn et halvt års erfaring med arbeidet.

Arbeidsgruppen finner grunn til å fremheve at samtlige medlemmer ga uttrykk for at arbeidet i SEFO oppleves som viktig og interessant, men også svært krevende. For øvrig var de synspunkter som fremkom i det store og hele nokså sammenfallende, og i den utstrekning man så sider ved organisering og arbeid som kunne gjøres annerledes, var det også enighet om dette.

Blant de forhold medlemmene tok opp kan særlig nevnes følgende:

M.h.t. SEFOs organisering m v var det medlemmenes bekymring at denne bærer preg av amatørmessighet og tilfeldigheter. Det gis ingen opplæring. Det er behov for en “startpakke” til nye medlemmer av et helt annet omfang enn de få skrivene Justisdepartementet i dag sender ut, og det er nødvendig med jevnlig oppdatering og etterutdanning.

Noen tok opp spørsmålet om hensiktsmessigheten ved at ingen medlemmer kan sitte mer enn to sammenhengende perioder, selv om f eks den første perioden var som varamenn. Det oppleves som viktig med kontinuitet, og man har sett eksempler på tilfelle hvor det har vært en nesten fullstendig utskifting av medlemmer, noe som er uheldig.

SEFO har ikke noe sekretariat. Tildelingen av utstyr er for dårlig og prisgitt den enkeltes “forhandlingsevne” overfor departementet. SEFO har ingen telefontilgjengelighet og ingen organisert, lønnet beredskap eller vaktordning i helger og ferier.

Det er ingen standardskjemaer til bruk for SEFO, det er heller ikke gitt retningslinjer for utforming av innstillinger m.v.

Mange var opptatt av saksregistreringen i STRASAK og behovet for skjerming. Rutiner for dette må være de samme på landsbasis. Videre er det behov for arkivering av saker på et annet sted enn hos politiet.

Spørsmålet om plassering av påtalekompetanse ble reist. Det ble anmodet om en nærmere utredning om hvorvidt påtalekompetansen i den enkelte sak bør overføres til statsadvokaten i nabodistriktet, eventuelt at SEFO selv får påtalekompetanse.

Med hensyn til sakstilfanget var opplevelsen av dette noe ulik. Noen organer opplever at nærmere 50 % at de sakene som oversendes fra politiet i realiteten er klager, ikke egentlige anmeldelser av straffbare forhold.

#### **4.3.2. Justisdepartementets SEFO-seminar 19. – 20. april 2001.**

I samarbeid med riksadvokaten arrangerte Justisdepartementet seminar for samtlige SEFO-medlemmer i april 2001.

Seminaret var viet følgende emner:

- “Administrative spørsmål” i forholdet mellom SEFO og Justisdepartementet
- “Spørsmål i tilknytning til behandling og etterforskning av SEFO-saker” v/riksadvokat Tor-Aksel Busch
- “Etterforskningsmessige utfordringer – råd og vink, med utgangspunkt i en konkret SEFO-sak” v/leder SEFO Nordland
- “Etterforskning, rapportskrivning, redigering av sak” v/medlem av SEFO Hedmark og Oppland

- “Presentasjon av riksadvokatens arbeidsgruppe som skal undersøke kvalitet på etterforskningen av SEFO-saker”
- “SEFO – et ensporet reaksjonssystem” v/professor Liv Finstad
- “Rettslige og praktiske sider ved mediekontakt” v/representanter for riksadvokaten, Justisdepartementet og politiet

Fire av arbeidsgruppens medlemmer deltok på seminaret. I tillegg til å overvære foredrag og diskusjoner, hadde arbeidsgruppen stort utbytte av den mer uformelle kontakt og erfaringsutveksling man oppnådde med flere av deltagerne fra de enkelte organene mens seminaret varte.

Blant de mange spørsmål som ble diskutert, fremsto særlig følgende emner som svært sentrale:

- Betydningen av å foreta tilstrekkelig antall avhør under etterforskningen
- Betydningen av redusert saksbehandlingstid
- Hensynet til publikums tillit til SEFO
- Spørsmålet om det er de riktige saker som etterforskes
- Behov for en mulig “silingsinstans”
- SEFOs innstillinger til påtaleavgjørelse. Spørsmål om så vel utforming som offentliggjøring
- Arbeider SEFO med de rette sakene?
- Antall henleggelse

Seminaret belyste klart viktigheten av at SEFO-medlemmer får møtes til erfaringsutveksling og diskusjon, og at de også får anledning til direkte kontakt med representanter for Justisdepartementet og riksadvokaten.

## **KAPITTEL 5 STATSADVOKATENES ERFARINGER OG SYNSPUNKTER PÅ KVALITETEN AV SEFOS ARBEID – ARBEIDSGRUPPENS SPØRREUNDERSØKELSE**

### **5.1. Innledning.**

Det er statsadvokatene som tar den påtalemessige avgjørelsen i samtlige saker som behandles av SEFO. Grunnlaget for avgjørelsen er SEFOs innstilling, og det har derfor vært viktig for arbeidsgruppen å innhente statsadvokatenes oppfatning av kvaliteten på SEFOs arbeid, samt andre sider ved arbeidet som statsadvokatene antas å ha en oppfatning av. Det følger av mandatet at arbeidsgruppen også til en viss grad skal se på kvaliteten av statsadvokatenes arbeid, idet arbeidsgruppen uttrykkelig er bedt om å vurdere bl.a. statsadvokatenes valg av henleggelsesformer.

Arbeidsgruppens undersøkelser og saksgjennomgang har avdekket sider også ved statsadvokatenes arbeid og rolle i SEFO-sakene som etter gruppens mening tilsier en nærmere vurdering. Det vises særlig til kapittel 9 om henleggelse og kapittel 12 vedrørende forslag til tiltak. Dette kapitlet berører imidlertid i hovedsak bare statsadvokatenes oppfatning av SEFOs arbeid, på grunnlag av arbeidsgruppens spørreundersøkelse.

### **5.2. Spørreundersøkelsen – arbeidsgruppens brev 19. desember 2000 til samtlige førstestatsadvokater.**

Ved brev 19. desember 2000 sendte arbeidsgruppen ut likelydende brev til samtlige statsadvokatembeter, hvor det ble stilt til sammen fire ulike spørsmål. Samtlige statsadvokatembeter har svart.

I det følgende gjengis spørsmålene, med en sammenfatning av de svar som er gitt.

*Spørsmål 1: Foreligger spesielle problemer av kontorteknisk karakter, herunder ved føring av innkomne og utgående saker og underretning til aktuelle personer og etater? Identifiseres anmeldte tjenestemenn på dokumentlisten og påtegningsarket med navn og personnummer ved oversendelse av saken på en tilfredsstillende måte?*

Flertallet av statsadvokatene påpeker at anmeldte tjenestemenn innenfor deres distrikt ikke identifiseres på tilfredsstillende måte ved SEFOs oversendelse av saken. Manglende eller vanskelig tilgjengelige personopplysninger kan derfor gjøre nødvendig registrering hos statsadvokaten svært arbeidskrevende.

Noen statsadvokater viser generelt til at dokumentføring og dokumentorden er lite tilfredsstillende, og at sakene dermed blir uoversiktlige. Ofte mangler alminnelig dokumentliste, og dokumentene er verken nummerert eller stiftet sammen. Flere påpeker at SEFO bør følge de samme rutiner som politiet gjør i andre saker.

*Spørsmål 2: Hvordan er kvaliteten av etterforskningen i sakene? Hvor kvaliteten atskiller seg fra kvaliteten i politiets arbeid, hva består forskjellen i?*

Tre statsadvokater ( Rogaland, Agder og Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane) gir uforbeholdent uttrykk for at kvaliteten på SEFOs etterforskning er meget god. Eksempelvis



uttaler *Agder statsadvokatembeter* at den er ”jevnt over bedre enn politiets etterforskning i lignende saker”. *Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter* uttaler at ”den er gjennomgående mer grundig enn ved vanlig politietterforskning”.

De øvrige statsadvokater er av den oppfatning av kvaliteten stort sett er god, men at den nok kan være varierende.

*Oslo statsadvokatembeter* uttaler følgende :

”En del saker er ikke etterforsket. En del saker er undergitt begrenset etterforskning. Stort sett har vi ikke kommentarer til dette. I de sakene som er undergitt ordinær etterforskning, er det vår mening at sakene til dels ikke er etterforsket grundig nok og at taktiske vurderinger er mangelfulle ved for eksempel at saken ikke er grundig nok bygget opp før anmeldte avhøres.”

Flere statsadvokater er opptatt av ”avhørsproblematikk” og de særlige krav som ofte stilles til riktig teknikk ved foretagelse av avhør. I denne sammenhengen uttaler f eks *Hordaland statsadvokatembeter* følgende:

”Vi mener at SEFO ved etterforskning av saker burde vært flinkere til å konfrontere/avhøre de aktuelle tjenestemennene med forholdene som er angitt i anmeldelsen. I det minste i de sakene der SEFO finner grunn til å rette kritikk mot politiets arbeid. Noen av de avhørte tjenestemennene har videre uklart status hvilket synes uheldig. Tidvis opptar heller ikke SEFO forklaringer fra de aktuelle tjenestemennene, og det er ofte uklart om dette skyldes at de ikke ønsker å avgi forklaring for organet eller om det er av tidsbesparende årsaker. En har eksempel på at egenrapporter fra de aktuelle tjenestemenn avgitt i forbindelse med den korresponderende straffesaken innhentes fra ”BL-systemet” og vedlegges. Hvis så gjøres, bør forklaringene i det minste hentes fra originaldokumentene med den eller de aktuelle tjenestemenns underskrift. Det samme gjelder i relasjon til vitner. Denne praksis synes også å være i strid med påtaleinstruksen § 34-4, 4. ledd.”

*Trondheim statsadvokatembeter* uttaler generelt om kvaliteten:

”Kvaliteten på SEFO’s etterforskning er gjennomgående like bra som politiets etterforskning når det gjelder mindre saker. Ved større saker er saksoppbygning og etterforskningen preget av at det er få personer som utfører etterforskningen i SEFO, noe som gjør at kvaliteten ikke er på høyde med vanlig politietterforskning. Det synes som om SEFO kvier seg for å be om etterforskningsbistand fra politiet.”

Enkelte statsadvokater peker på at kvaliteten kan ha sammenheng med den rolle politimedlemmet er gitt. Således uttaler *Hedmark og Oppland statsadvokatembeter* at

”Det er mitt bestemte inntrykk at kvaliteten på sakene og saksbehandlingen er best, både kontorteknisk og substansielt, i de tilfeller hvor organets politimedlem har hatt en sentral rolle ved etterforskningen.”

*Troms og Finnmark statsadvokatembeter* påpeker behovet

”for å styrke de ikke-politiutdannede medlemmenes kompetanse innenfor tradisjonell etterforskning. Dette kan for eksempel gjøres gjennom et opplæringsprogram eller en etterforskningskonferanse som bør være obligatorisk for medlemmene i organet -”

Samme statsadvokat erklærer at

”SEFO-sakene oftere enn ellers bærer preg av minimumsetterforskning. I de fleste tilfellene er det riktignok raskt klart at en sak må henlegges, og det er således korrekt å snarest innstille etterforskningen. I andre tilfeller kunne en nok ønske at arbeidet ble lagt opp på en bredere og grundigere måte, både når det gjelder etterforskningen generelt og de enkelte avhør. Tidvis blir saker returnert SEFO med anmodning om ytterligere etterforskningskritt før påtaleavgjørelse treffes. I forhold til politiets behandling er den vesentligste forskjellen at etterforskningen ofte er mindre omfattende og grundig enn ellers.

Det må påpekes at ovennevnte vil variere utfra hvem som til enhver tid er medlemmer av SEFO, og at vurderingene kan variere utfra hvilket medlem som har hatt hovedansvaret for tilretteleggingen av saken.

For øvrig vil vi gjerne anføre at saker hvor tjenestemenn/kvinner innenfor politi- og påtalemyndighet er mistenkt for en straffbar handling, kan være svært vanskelig å etterforske. Det er således et paradoks at sakene skal etterforskes av et organ hvor flertallet har liten eller ingen kompetanse i slikt arbeid.”

Av andre forhold som påpekes av statsadvokatene kan bl.a. nevnes at det fremstår noen steder som et problem at SEFO ikke alltid varsles raskt nok i saker hvor det må foretas umiddelbar utrykning, noe statsadvokaten har tatt opp med politiet.

Flere påpeker at det har vært en utvikling over tid når det gjelder kvaliteten av SEFOs arbeid, og at kvaliteten er blitt gjennomgående bedre i de siste årene.

*Spørsmål 3: Er det andre forhold som bør kommenteres, og i så fall hvilke?*

Noen statsadvokater viser til riksadvokatens retningslinjer, hvoretter det forutsettes at SEFO og statsadvokaten kan uttale kritikk mot politiet, selv om det ikke konstateres noe straffbart forhold. *Oslo statsadvokatembeter* reiser spørsmål om ”hvor sentral del av saksbehandlingen dette bør være”. *Agder statsadvokatembeter* bemerker at

”kritikkverdige forhold i alt for liten utstrekning påtales gjennom den disiplinære behandlingen ved politidistriktene.”

Andre som kommenterer dette spørsmålet, ser det som et problem at dersom statsadvokaten tvinges til å ta stilling til den kritikk SEFO uttaler overfor politiet, avgjør denne mer enn påtalespørsmålet. Dermed kan kritikk fort oppfattes som ”halv domfellelse”.

For øvrig viser *Nordland statsadvokatembeter* til at det i dennes distrikt er god dialog mellom statsadvokat og SEFO, og at dette er positivt i forhold til kvalitet både kontorteknisk og etterforskningsmessig. SEFO pleier å invitere statsadvokaten til sitt interne, årlige møte, og da utveksles erfaringer og forslag til forbedringer av rutiner fra begge sider.

*Spørsmål 4): Er det behov for tiltak, og kan De i så fall konkretisere disse nærmere?*

*Oslo statsadvokatembeter* etterlyser retningslinjer for registrering og føring av anmeldte med personalia, personnummer og adresse. Det man har av retningslinjer følger av påtaleinstruksens kapittel 34 og riksadvokatens supplerende kommentarer. Det antas at det er de alminnelige regler for Strasak og BL som må følges. – Videre etterlyses skriftlige retningslinjer for føring av SEFOsaker med evt. konkrete henvisninger til hvilke bestemmelser i gjeldende regelverk som skal følges.

Noen påpeker saksbehandlingstiden som SEFOs største problem, og at man må se nærmere på dette. Det tar for lang tid før organet kommer i arbeid, og for lang tid før man får avsluttet sakene.

Videre etterlyses retningslinjer for den interne arbeidsfordelingen innen organet. Dette er særlig på bakgrunn av de erfaringer man mener å ha gjort ved å se at kvaliteten på arbeidet gjennomgående er best når politimedlemmet har hatt en sentral rolle ved etterforskningen, jfr. foran.

*Hordaland statsadvokatembeter* reiser spørsmål om ikke påtaleavgjørelsen burde tas utenfor de anmeldte tjenestemenns distrikt, også av hensyn til publikums tillit. Det vises til at de aktuelle tjenestemennene ofte vil være vitner påberopt av påtalemyndigheten, og der påtaleavgjørelsen bygger på deres arbeid. Statsadvokaten gir uttrykk for at dette er en sammenblanding som iallfall utad kan være uheldig.

Det understrekes av flere at det er behov for obligatorisk opplæring, dersom ordningen skal bestå som i dag.

Det er imidlertid ingen som foreslår noen alternativ organisering eller annen ordning, noe det heller ikke var spurt om.

## KAPITTEL 6 ARBEIDSGRUPPENS KONTAKT MED ORGANISASJONENE

### 6.1. Innledning.

Ved brev 15. mai 2001 inviterte arbeidsgruppen ulike organisasjoner til å komme med innspill til arbeidsgruppens utredning.

Henvendelsen gikk til Politiets Fellesforbund, Norges Lensmannslag, Politiembetsmennenes landsforening, Statsadvokatenes Forening og Forsvarergruppen av 1977. Videre henvendte gruppen seg til Norsk Presseforbund med oppfordring om å komme med synspunkter på pressens erfaring med SEFO og andre opplysninger eller innspill som kan være nyttig for gruppens arbeid.

Samtlige unntatt Statsadvokatenes Forening har svart.

### 6.2. Politiets Fellesforbund.

Politiets Fellesforbund har tatt opp en rekke spørsmål, bl.a. med utgangspunkt i en tidligere henvendelse til Politidirektoratet av januar 2001. Forbundet pekte der på behovet for å videreutvikle og forbedre SEFO-ordningen, og ”en mer rendyrking av SEFO som etterforskningsorgan ved anmeldelser av tjenestemenn. Forbundet fremhevet overfor direktoratet at det er behov for en egen og mer egnet behandling av rene klagesaker. I samme uttalelse satte Politiets Fellesforbund søkelyset på forhold som i nøkkelords form kan sammenfattes slik:

- Bedret tilgjengelighet for publikum og tjenestemenn til SEFO
- SEFO-medlemmenes arbeidsforhold, herunder større fristilling fra ordinære oppgaver slik at SEFO-sakene kan prioriteres
- Saksbehandlingstiden, herunder ønskeligheten av raskere iverksetting av etterforskningen
- Enhetlig behandling av saker og personell
- SEFO må rette søkelys mot mulige systemfeil, fokus på ledelsen, instruksverk og de rammevilkår som ligger til grunn for tjenesteutøvelsen
- Behov for sentralt register over SEFOs avgjørelser
- Forholdet mellom anmeldelser og klagesaker

I brev 18. juni 2001 til arbeidsgruppen har Politiets Fellesforbund, under henvisning til foranstående, utdypet noen særlig utvalgte punkter. Først og fremst påpeker forbundet behovet for å skille ut klagesakene, under henvisning til ”ledelsens evne, eller frykt, for å skille ut slike saker. Dette fører til problemer i forhold til troverdigheten både innad i etaten og overfor publikum.”

Videre berøres spørsmålet om henleggelseskode. Forbundet peker på at det oppleves som verre for en tjenestemann å få en sak henlagt etter bevisets stilling, enn for en vanlig privatperson.

Videre påpekes SEFOs saksbehandlingstid som et gjennomgående problem.

Et annet problem gjelder anmeldte tjenestemenn status:

”Vi har hatt en rekke henvendelser fra tjenestemenn som har vært innkalt uten å få rede på hvilken status de hadde. Det fremgår av riksadvokatens rundskriv at de skal gjøres kjent med status. Dette vil sannsynligvis ikke fremkomme i det skriftlige materiell som arbeidsgruppen gjennomgår, men vi velger likevel å nevne det. Vår erfaring er at dette må innskjerpes overfor enkelte av SEFOs medlemmer, hvilket også riksadvokaten har gjort tidligere.”

Til slutt peker forbundet på de særlige utfordringer etterforskning i korrupsjonssaker reiser, og stiller spørsmål ved om SEFO-ordningen er den ordningen som best kan løse slike saker dersom de oppstår. Slik arbeidsgruppen oppfatter uttalelsen, reises det tvil om SEFO har tilstrekkelig innsikt i, og/eller ressurser til disposisjon, til å kunne forestå etterforskningen i disse sakene på tilfredsstillende måte.

### **6.3. Politiembetsmennenes Landsforening.**

Foreningen v/formannen har den 6. juni 2001 avgitt en uttalelse som dels er en tilbakemelding om hvordan man opplever at ordningen fungerer, dels en mer prinsipiell vurdering av ordningen og behovet for endringer på dette grunnlag:

”Foreliggende vurdering må naturlig nok i første hånd bygge på formannens egne erfaringer fra de to distriktene jeg har ledet, nemlig Stavanger og Kristiansand, etter at SEFO fikk sin nåværende form. Jeg har for øvrig også fått innspill fra enkelte av mine politimesterkolleger.

Med utgangspunkt i mandatet som arbeidsgruppen har fått, er den tilbakemelding jeg vil gi relativt entydig: Vår erfaring er at SEFO følger gjeldende regler på en overveiende god og effektiv måte. De svakheter som har vist seg under praktiseringen i de årene SEFO har fungert, er i hovedsak rettet opp gjennom instruksjusteringer og nye håndhevingsdirektiver. Kvaliteten på arbeidet i SEFO vil – som alt annet etterforsknings- og påtalearbeid – være avhengig av at SEFOs medlemmer har høye faglige kvalifikasjoner. Her vil det naturlig nok variere noe. Min personlige erfaring er at kvaliteten på SEFO-arbeidet gjennomgående er faglig meget høy og med stor integritet. At de som får sin sak behandlet ikke alltid er like fornøyd med resultatet, er i denne sammenheng ikke nødvendigvis en svakhet. Min oppfatning er at det er lite forbedringspotensiale innenfor gjeldende system så vel når det gjelder etterforskning som den påtalemessige behandling av sakene. Og uansett hvilke forbedringer man gjør vil man, så lenge det er mennesker som skal gjøre jobben, alltid i etterkant kunne finne saker som burde vært behandlet annerledes.

Det bringer meg over til de andre mer prinsipielle vurderinger av hele systemet med SEFO. Bør SEFO erstattes med noe annet, eventuelt hva? Spørsmålet for utvalget, dersom de ønsker å debattere dette, vil i så fall måtte være å utvide mandatet til også å dekke disse spørsmål. Jeg tror ikke det er behov for å erstatte SEFO med noe annet, mandatet trenges derfor ikke søkes utvidet.”

Etter dette tar uttalelsen for seg problemet med allmennhetens stadig tilbakevendende fokusering på den høye henleggelsesprosenten innenfor SEFOs saksområde. Denne del av uttalelsen vil bli referert senere under kapittel 9, der dette spørsmålet behandles nærmere.

#### **6.4. Norges Lensmannslag.**

Norges Lensmannslag, som opplyser at deres uttalelse er basert på undersøkelser ved to anledninger gjennom lagets tjue lokallag, har uttalt følgende:

”1) SEFO oppfattes å befatte seg med for mange ”bagatellsaker”. Uttalelsene går på at mange saker med fordel kunne vært behandlet som disiplinærsaker. Det er et bestemt inntrykk at den lokale politimester – når han avdekker angivelige klanderverdige forhold – i for liten grad skiller mellom sin rolle som arbeidsgiver og personalansvarlig og påtalemyndighet. Det tyder på ansvarsfraskrivelse når ”likt og ulikt” blir oversendt organene. SEFO er også for lite opptatt av å ”sile” saker de får på sitt bord. Et spesielt forhold synes å gjelde saker knyttet til lensmennenes sivile gjøremål. Her har det dannet seg en praksis om går på at saksøkte i for eksempel en utleggsforretning anmelder namsmannen/lensmannen til SEFO når man er misfornøyd med utførelsen av tvangsforretningen i stedet for å klage til namsretten etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven. Også disse sakene blir som regel oversendt SEFO av politimestrene uten den etter vår mening nødvendige ”siling”.

2) Et gjennomgående inntrykk blant lensmennene er at det tar for lang tid før SEFO avgir innstilling.

3) De som blir gjenstand for etterforskning blir i for liten grad gjort kjent med ”hva saken gjelder”.

4) Lensmennene som lokal arbeidsgiver blir ofte ikke informert om pågående etterforskning mot undergitte.

5) Enkelte hevder at etterforskningen er for ”smalsporet”, ”for lite objektiv” og at etterforskningen ikke er profesjonell nok. Etterforskningskompetanse blir således av enkelte etterlyst og det pekes på avhørsformen, mangel på kunnskaper om prosessuelle regler og de regler som gjelder for det området som mulige brudd skal ha skjedd på.”

#### **6.5. Forsvarergruppen av 1977.**

Forsvarergruppen av 1977 v/advokat John Christian Elden har den 8. oktober 2001 avgitt følgende uttalelse:

”Det er notert at mandatet er begrenset ved at man ikke skal se på ordningen som sådan, men forbedringspotensiale innen den eksisterende organisasjon.

Innledningsvis bemerkes at jeg ikke kan slutte meg til den medieskapt generelle kritikk av at for få SEFO-saker irettesføres, idet man verken overfor politifolk eller andre kan måle den materielle sannhet i prosent av inngitte anmeldelser. I så måte er det trolig mer interessant å se at på tross av at det er en grundig påtalevurdering, medfører fortsatt en stor andel av SEFO-sakene frifinnelse i retten.

Punktvis har jeg følgende innspill for videre vurdering:

- Sefo er utilgjengelig for de som ønsker å anmelde et forhold. Selv ikke advokatene har oversikt over hvilke SEFO-organer som eksisterer eller hvordan man kommer i kontakt med dem. Søk på Internett gir ingen veiledning. Man bør sørge for at hvert enkelt SEFO-distrikt gjøres kjent for publikum, samt for eksempel ved informasjonsside på Internett. Advokatene og andre aktører i justissektoren bør få et rundskriv som beskriver oppnevninger og adresser når disse foretas.
- SEFO bør få bedre tilgang på etterforskningsressurser (personale). Særlig i saker som krever åstedsundersøkelse/granskning, må man sikre at dette ikke lider som følge av begrenset mannskapssituasjon. Muligens bør SEFO-lederne gis anledning til å kontakte Kripos eller andre (større) politidistrikter enn det som er under etterforskning, og innhente assistanse. Dette kan også være aktuelt i forbindelse med avhør i mer ”tvilsomme” saker, og saker der vitnebeviset er av stor betydning. Til tider sitter jeg med et inntrykk av at avhør overfor polititjenestemenn tas med hensikt å ”sjekke ut” mer enn å ”oppklare” sakens faktum. Jeg understreker imidlertid at dette ikke er et generelt inntrykk.
- Det bør vurderes om i alle fall SEFO-lederen bør fristilles fra ordinære arbeidsoppdrag slik at det er mulig å konsentrere virksomheten om dette oppdraget. Jeg har ikke empirisk grunnlag for å si noe om dette mot arbeidsmengde (særlig utenfor Oslo), men det har slått meg at det til tider er ”venstrehåndsarbeid” som utføres, og at akutte etterforskningskritt lider som følge av tidsmangel ved organene. Samtidig bør det vurderes om SEFO-leder i en slik situasjon bør gis påtalekompetanse, slik at eventuelt også sakene kan avsluttes eller irettesføres av SEFO. Etterforskning/irettesføring vil i så fall skje etter Økokrim-modellen, der Riksadvokaten kan (som i dag) være klageorgan. Statsadvokatembetene fristilles da fra SEFO-oppgaver.
- SEFO bør gis anledning til å avslutte en sak ved å oversende den som personalsak, og ikke bare ta straffeprosessuell stilling til om det er forøvet straffbare forhold. I de fleste tilfelle bør en polititjenestemann være beskyttet fra strafforfølgning ut fra avgjørelser som ofte må tas under press, selv om de i ettertid skulle vise seg uheldige. Det innebærer at kun de groveste eller bevisste overtramp bør forfølges strafferettslig. Muligens bør dette knyttes til et bedre straffeprosessuell håndhevingssystem rettet mot ”ulovlige ” politihandlinger som i USA, der det faktum at et ulovlig innhentet bevis avskjæres i seg selv i stor grad medvirker til å sørge for at tjenestemennene er seg svært bevisst på å følge loven fordi de heller ikke vil ”ødelegge saken”. Sistnevnte ligger nok dog utenfor arbeidsgruppens direkte mandat....
- Riksadvokaten bør følge opp de saker der det påpekes uheldige forhold f eks knytte til politiets organisasjon eller tjenesteutøvelse. Særlig gjelder dette i saker der tjenestemenn frifinnes for straffansvar grunnet mangelfull opplæring eller uheldige innarbeidede rutiner, jfr. f eks Rt 1993 side 1025. Erfaringsmateriale bør samles og utgis internt i politiet.”

## 6.6. Norsk Presseforbund.

Presseforbundet har i brev til arbeidsgruppen den 29. juni 2001 uttalt at de på grunn av ”svært liten erfaring med SEFOs forhold til mediene” ikke har noen kommentarer ”i denne omgang”.

## **6.7. Noen merknader fra arbeidsgruppens side.**

Arbeidsgruppen har merket seg samtlige organisasjoners uttalelser med stor interesse. Under henvisning til fremstillingene foran i kapittel 4 og 5 som gjengir uttalelser fra SEFO og statsadvokatene, merker arbeidsgruppen seg at det i stor utstrekning er de samme problemstillingene som går igjen. Det er mange uttalelser og spørsmål som foranlediger nærmere oppfølging. Det er særlig interessant at de problemene som det fokuseres på, gjennomgående er de samme, enten man arbeider innenfor SEFO eller betrakter arbeidet utenfra.

Det er tydelig at et gjennomgående tema for de fleste som har uttalt seg til arbeidsgruppen, er spørsmålet om hvorledes man kan "sile" ut klagesakene som skal behandles administrativt, ikke ved strafferettslig etterforskning. Arbeidsgruppen finner grunn til allerede nå å nevne at dette tas opp til særlig behandling under kapittel 11, der det fremmes forslag om opprettelse av et eget Klage- og tilsynsorgan. Og det er ikke bare behov for å "sile" klagen, det er også nødvendig å sikre en oppfølging av den videre behandlingen.

Men arbeidsgruppen har også funnet grunn til å følge opp andre forhold. Kort skal nevnes problemer som SEFOs manglende tilgjengelighet for publikum, behovet for økte ressurser og generell forbedring av medlemmenes arbeidssituasjon. Det foreslås også at det bør utarbeides mål for saksbehandlingstiden m.v.

Det er ellers ingen tvil om at arbeidsgruppen særlig må ta for seg problemstillingene som er knyttet til det store antallet henleggelse. Dette behandles nærmere i kapittel 9.



## **KAPITTEL 7 OM ETTERFORSKNING GENERELT – OG SEFO ETTERFORSKNING SPESIELT**

### **7.1. Innledning.**

Utenrettslig etterforskning av straffbare handlinger er regulert i straffeprosesslovens kapittel 18, nærmere bestemt §§ 223 – 236. Etterforskningen styres av påtalemyndigheten, men utføres av politiet, jfr. § 225. Straffeprosesslovens bestemmelser suppleres med de mer utførlige og omfattende reglene som er gitt i påtaleinstruksen, og med overordnet påtalemyndighets instruks og retningslinjer. Det er i denne sammenheng naturlig å vise til riksadvokatens sentrale rundskriv av 22. desember 1999 (Del II-nr 3/1999) ”Etterforskning.”

Når politiet etterforsker, kan disse instrueres i sin virksomhet av overordnet påtalemyndighet. Det vil si politiembetsmenn, statsadvokaten og til sist riksadvokaten.

Det er anledning til å klage til overordnet påtalemyndighet over politiets etterforskning. I praksis er det først og fremst avgjørelsen av påtalespørsmålet, når etterforskningen er avsluttet, som er gjenstand for klage.

Ved opprettelsen av SEFO, jfr. straffeprosessloven § 67 sjette ledd flg., har man gjort unntak fra en del av disse bestemmelsene. En ting er at man har opprettet ett særskilt etterforskningsorgan, for å unngå at politiet etterforsker seg selv. Dertil kommer at etterforskningen iallfall delvis utføres av personer fra yrkesgrupper som i det daglige beskjeftiger seg med andre sider ved strafferettspleien, dommere og advokater. Videre kan SEFO – i motsetning til politiet og lavere embetsmenn i påtalemyndigheten - bare instrueres av riksadvokaten. Det er imidlertid anledning til å klage over sider ved SEFOs etterforskning og statsadvokatens påtaleavgjørelser i disse sakene til riksadvokaten. Forskjellen i forhold til politiet er her at klageinstansen består av færre ledd.

For øvrig er det viktig å minne om at påtaleinstruksen § 34-2 uttrykkelig fastslår at reglene i straffeprosessloven og i påtaleinstruksen kapittel 1 til 30 og kapittel 33 får tilsvarende anvendelse i saker der etterforskningen ledes av SEFO, ”så langt de passer eller ikke annet følger av reglene i dette kapitlet”.

### **7.2. Formålet med etterforskning.**

Straffeprosessloven § 226 første ledd danner utgangspunktet for enhver etterforskning, uavhengig av hvem den er rettet mot:

”Formålet med etterforskningen er å skaffe til veie de nødvendig opplysninger for avgjørelsen av spørsmålet om tiltale, og å tjene som forberedelse for sakens behandling ved retten.”

Etterforskning er altså en formålsstyrt virksomhet. I rundskrivet av 22. desember 1999 peker riksadvokaten på at det dreier seg om en faktainnsamling som skjer med rettslige normer som bakgrunn, ramme og mål. Han uttaler videre

”Det er bare rettsrelevante fakta som er av interesse. Målet for innsamlingen er å etablere grunnlag for at påtalemyndigheten (og eventuelt senere retten) kan vurdere om en straffebestemmelse er overtrådt, og om gjerningsmannen fyller de

tre øvrige hovedvilkår for straff; kravet til subjektiv skyld (forsett, uaktsomhet m.v.), kravet om tilregnelighet og at det ikke foreligger noen straffrihetsgrunn (for eksempel nødverge eller nødrett).”

Riksadvokaten presiserer videre at det er etterforskning når formålet med det arbeid som utføres er å avklare om et straffbart forhold finner eller har funnet sted, og i tilfelle hvor, når og hvem som er ansvarlig. Men i dette arbeidet inngår mer enn ren faktainnsamling. Det er også en del av etterforskningen å avklare om f eks saken er foreldet og innhente opplysninger av betydning for straffespørsmålet.

Innenfor politiets daglige virksomhet er det viktig å trekke grensen mellom det som er etterforskning, og det som er annen politivirksomhet. Politiets virksomhet har ulike sider og formål, og ansvarsområdet er todelt. Mens påtalemyndigheten er overordnet ansvarlig for etterforskningsarbeidet, hører det under politimesterens og Politidirektoratets administrative ansvar når politiet utfører ordenstjeneste, forebyggende virksomhet og oppgaver i medhold av for eksempel fremmedlovgivningen, våpenloven, passinstruksene og annen forvaltningsvirksomhet.

SEFO er et rent etterforskningsorgan, uten andre oppgaver. Likevel kan det innenfor SEFOs virksomhet ofte være vanskelig å trekke grensene mellom det som er anmeldelser av påståtte straffbare handlinger, og rene klager. Flere av de ”anmeldelser” som i dag mottas og behandles av SEFO er i realiteten klager som hører under tjenestemannens administrativt overordnede. Det er ikke etterforskning dersom formålet er å klarlegge om en handling utført av en polititjenestemann gir grunnlag for en nærmere forklaring fra vedkommendes overordnede, beklagelse eller disiplinære forføyninger. Dette faller innenfor den overordnedes personalansvar og – styring, og dermed utenfor SEFOs saksområde. I praksis kan det være både tidkrevende og ikke alltid like enkelt for SEFO å skille disse klagenes fra de egentlige anmeldelsene, og mange saker som skulle vært gjenstand for klagebehandling ender i stedet med henleggelse etter innstilling fra SEFO. Dette skyldes dels riksadvokatens retningslinjer om at selve *pretensjonen* bør være utslagsgivende. Dette kommer vi tilbake til senere, se særlig kapittel 11.

### **7.3. Om iverksettelse av etterforskning.**

Det følger av straffeprosessloven § 224 at

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

Det sentrale stikkordet her er ”*rimelig grunn*”. Når det gjelder politi og påtalemyndighets vurdering i relasjon til dette skjønnsmessige kriteriet, gjelder det såkalte ”oppportunitetsprinsippet”: Påtalemyndigheten står fritt. Den har ikke plikt til å iverksette etterforskning i alle tilfelle hvor det rettslig sett er adgang til det. I noen tilfelle må det foretas en ressursprioritering, og generelt gjelder at det er anledning til å utøve et skjønn. Det kan foreligge saklige grunner for å unnlate etterforskning, selv om vilkårene strengt tatt er til stede.

Det samme krav til ”rimelig grunn” gjelder for SEFOs iverksettelse av etterforskning, jfr. påtaleinstruksens § 34-4 første ledd. SEFO skal utøve det samme skjønn. Det kan likevel reises spørsmål om SEFOs adgang til skjønnsutøvelse bør være snevrere enn politiets. Her

står bl.a. hensynet til publikums tillit kanskje enda sterkere enn ellers. Arbeidsgruppen kommer nærmere tilbake til dette senere.

En *anmeldelse* gir normalt ”rimelig grunn” til å iverksette etterforskning. Men det er ingen automatikk. Det kan tenkes at anmeldelsen er motivert av usaklige hensyn som f.eks. hevn eller sjikane. Dette er også relevante vurderingskriterier for SEFO når de mottar og behandler anmeldelser. Mange – kanskje de fleste – anmeldelser mot tjenestemenn utspringer av tjenestemennenes myndighetsutøvelse og handlinger i forbindelse med for eksempel pågripelse, ransaking eller annen strafforfølgning av enkeltpersoner. Dermed kan det være vikarierende motiver som ligger bak en anmeldelse av en eller flere involverte tjenestemenn eller jurister.

I likhet med politiet har også SEFO anledning til å vurdere om det anmeldte forhold er av mer bagatellmessig karakter. Mens dette ofte kan være et saklig grunnlag for politiet til å unnlate etterforskning, kan det reises spørsmål om SEFO skal ha adgang til å vurdere dette på samme måte, eller om terskelen bør være høyere. Og som nevnt foran under pkt. 7.2., er noen anmeldelser i realiteten klager, som bør undergis administrativ behandling, og i iallfall ikke etterforskes som straffesak.

Det er etter arbeidsgruppens oppfatning relevant å stille spørsmål om terskelen for å iverksette etterforskning i en del SEFO-saker bør variere med sakens art. Bør f.eks. terskelen for å iverksette etterforskning i saker som gjelder påstått voldsutøvelse fra politiets side være lavere enn i saker som gjelder vinningsforbrytelser? I så fall må man samtidig sikre seg at ikke terskelen for andre sakstyper blir for høy.

Etterforskning kan iverksettes selv om det ikke er inngitt noen anmeldelse. Det fremgår av § 224 at ”*andre omstendigheter*” er en likeverdig, alternativ informasjonskilde som i seg selv kan foranledige etterforskning av ett eller flere mulige straffbare forhold. Dette alternativet er innen vanlig politivirksomhet ofte knyttet til informasjon som tilflyter politiet i forbindelse med etterforskning av andre saker. I f.eks. narkotika- og trafikksaker er det ikke uvanlig at en polititjenestemann finner det nødvendig å skrive rapport om forhold han er blitt kjent med, og som dermed trer i stedet for ”vanlig” anmeldelse.

I SEFO-saker er det som hovedregel en anmeldelse som er kilden, enten den er inngitt til politiet eller direkte til SEFO selv. Men det forekommer likevel at SEFO tar opp saker på eget initiativ, f.eks. etter oppslag i mediene om spesielle hendelser der politiet har vært involvert og kritisert. Det kan også være saker som oversendes til SEFO fordi en politimester eller statsadvokat i tilknytning til konkrete saker kommer over forhold som berører ansatte, og som ønskes undersøkt med henblikk på om vedkommende kan ha gjort seg skyldig i et straffbart forhold. Hvis SEFO får opplysninger om andre mulige straffbare forhold under etterforskningen av en sak, kan og bør dette undersøkes nærmere på SEFOs eget initiativ.

Noen ganger er det nødvendig å foreta noen enkle, innledende undersøkelser for å klarlegge om det er rimelig grunn til å iverksette etterforskning. Bl.a. kan det være nødvendig å foreta en nærmere bedømmelse av sannsynligheten for at det er begått et straffbart forhold. Det kan f.eks. være aktuelt å avhøre anmelder nærmere for å få klarlagt hva anmeldelsen egentlig gjelder, undersøke om anmeldte virkelig var på arbeid eller på det påståtte gjerningsstedet osv. Hvor formålet er begrenset til enkle, kortvarige, undersøkelser for å skaffe grunnlag for å avgjøre om vilkårene for å sette i verk etterforskning er oppfylt, er den nedre grensen for etterforskning ikke overskredet.

Når politiet iverksetter eller unnlater å iverksette etterforskning, er det påtalemyndighetens overordnede ansvar at beslutningen er korrekt.

Når SEFO unnlater eller iverksetter etterforskning, kan ikke statsadvokaten instruere SEFO om noe annet, slik han kan overfor politiet. Men statsadvokaten kan *anmode* om at etterforskning iverksettes, noe som i praksis innebærer at det blir gjort. Dersom spørsmålet settes på spissen, hører avgjørelsen under riksadvokaten.

Som fremhevet foran, er beslutninger om å iverksette etterforskning av utpreget skjønnsmessig karakter. Særlig relevante momenter som inngår i skjønnet, og som gjelder både for politiets og SEFOs beslutninger er:

- Graden av *sannsynlighet* eller mulighet for at det foreligger et straffbart forhold. (Hvilken sannsynlighet som kreves, vil særlig variere med sakens alvor. Det bør i alminnelighet foreligge noen opplysninger av en viss troverdighet om art og omfang av det pretenderte straffbare forhold )
- *Sakens alvor* tilsier etterforskningsinnsats
- Anmeldelsen er, eller bærer preg av å være motivert av *usaklige hensyn* (sjikane, skadehensikt, hevn eller ønske om å bedre anmelders egen posisjon
- Anmeldelsen gjelder i det vesentlige *sivilrettslige* forhold, eller er av *bagatellmessig* karakter.

#### 7.4. Generelt om kravene til god etterforskning.

Utgangspunktet er å finne i straffeprosessloven § 226 tredje og fjerde ledd:

”Er en bestemt person mistenkt, skal etterforskningen søke å klarlegge både det som taler mot ham og det som taler til fordel for ham. Etterforskningen skal gjennomføres så raskt som mulig og slik at ingen unødig utsettes for mistanke eller ulempe.”

Etterforskningen skal være *grundig og betryggende*. Det er ikke vanskelig å oppstille generelle krav til kriterier i tilknytning til dette, som må være oppfylt for at etterforskningen skal kunne karakteriseres som god. Etterforskningen må være:

- *Hensynsfull*. Det må tas nødvendig hensyn til alle som involveres, anmelder, mistenkte og vitner.
- *Tillitvekkende*. I dette ligger ikke bare hensynet til publikums tillit i alminnelighet, men også et krav om at etterforskningen må gjennomføres slik at så vel anmelder som mistenkte har nødvendig tillit til at nødvendige og relevante hensyn er tatt. I kravet til tillit ligger også et krav til dokumentasjon. De enkelte etterforskningskritt må kunne dokumenteres, slik at alle relevante opplysninger fremkommer og kan kontrolleres. Dette krever også at saken fremstår som ryddig. Dokumentene skal være oversiktlig og greit ordnet, fortrinnsvis etter standardiserte maler.
- *Målrettet*. Som fremhevet ovenfor er etterforskning noe annet og mer enn tilfeldig innsamling av ulike fakta. Man må konsentrere seg om rettsrelevante fakta, herunder ha for øyet hvilke straffebestemmelser handlingen kan tenkes å rammes av og hva som trengs av opplysninger for å konstatere om vilkårene for straffbarhet er til stede.
- *Effektiv*. Tidsfaktoren er viktig. Etterforskning bør iverksettes så raskt som mulig etter at det er konstatert rimelig grunn til dette. Jo lenger tid det tar før man kommer i gang, jo

større grunn er det til å frykte at bevisene svekkes. Belastningen for dem som er involvert må også tas i betraktning. Imidlertid er det viktig å passe på at et generelt krav til tempo ikke går på bekostning av kvalitet.

- *Taktisk.* Det er ikke likegyldig i hvilken rekkefølge de enkelte etterforskningskritt foretas. Som eksempel kan nevnes at man som hovedregel bør avhøre viktige vitner før man avhører mistenkte.
- *Objektiv og nøytral.* Etterforskningen må foretas av personer uten egeninteresse i saken, og uten usaklig begrunnet påvirkning utenfra.
- *Prosessøkonomisk.* Antallet etterforskningskritt bør avgrenses til det som er nødvendig for klarlegging av rettsrelevante fakta. Samtidig er det viktig å påse at ressursene brukes på de riktige sakene. Man må unngå ”overetterforskning” i form av unødvendige etterforskningskritt og avslutte når det er innhentet tilstrekkelig materiale som grunnlag for en påtaleavgjørelse.

Det er ingen tvil om at alle disse hensynene også gjør seg gjeldende for SEFOs etterforskning. Samtidig er det aktuelt å reise spørsmål om noen hensyn må vektlegges i enda større grad i SEFO-sakene.

Som antydnet foran, taler mye for at hensynet til publikums tillit kanskje må vektlegges ekstra sterkt. Dermed kan det være nødvendig å stille ekstra store krav til grundigheten i disse.

Hensynet til god prosessøkonomi, herunder bestrebelser på å unngå ”overetterforskning”, kan også tenkes å måtte vike i forhold til spørsmålet om tillit. Dersom det fremstår som mer betryggende at man for eksempel alltid avhører anmelder, enten etterforskning iverksettes eller ikke, kan dette av noen oppfattes som bortkastet tid og sløsing med ressurser. Men dersom en slik ordning bidrar til at publikum føler seg tryggere på at alle anmeldelser tas tilstrekkelig på alvor, oppveier kanskje dette de negative sidene. Dette er et spørsmål arbeidsgruppen kommer nærmere tilbake til i kapittel 12, der det foreslås at anmelder alltid skal innkalles til avhør.

## **7.5. Påtalemessig styring av etterforskningen.**

Som nevnt innledningsvis er det politiet som iverksetter og utfører etterforskningen. Men dette skjer under påtalemyndighetens ledelse og ansvar, jfr. også påtaleinstruksen § 7-5. Påtalemyndighetens medvirkning er helt nødvendig dersom der skal tas i bruk tvangsmidler, f.eks. ransaking, beslag eller begjæring om varetekt. Jo mer alvorlig saken er, jo større krav stilles til påtalemessig ledelse og kontroll.

Som nevnt tidligere, har statsadvokaten ingen instruksjonsmyndighet overfor SEFO. Men det følger av påtaleinstruksen § 34-7 at statsadvokaten selv kan igangsette supplerende etterforskningskritt, men ikke før SEFO har fullført sin etterforskning og avgitt innstilling. Statsadvokaten kan alltid anmode SEFO om å foreta bestemte etterforskningskritt. Fra tid til annen kan det være nødvendig med en dialog mellom statsadvokat og SEFO generelt og i større enkeltsaker.

Riksadvokaten kan som nevnt instruere SEFO, jfr. påtaleinstruksen § 34-9. I praksis forekommer det uhyre sjelden at dette blir gjort. Og som også nevnt tidligere, kan det være vanskelig å trekke klare skillelinjer mellom en anmodning og en instruks.

Eksempel på en sak med aktiv ledelse fra Riksadvokatens side, som ble sendt i retur til statsadvokat/SEFO med klare instruksjoner om å utføre ytterligere

etterforskningskritt, er ”Meløy-saken”. Både lensmannen og to av hans underordnede var under etterforskning for grov uforstand i tjenesten, etter at en ung pike var drept av en tidligere kjæreste. Etter avsluttet etterforskning sendte SEFO Nordland enstemmig innstilling til statsadvokaten i Nordland med forslag om å henlegge saken etter bevisets stilling. Førstestatsadvokaten tiltrådte forslaget, men slik at han for to av de mistenkte henla saken med begrunnelsen ”intet straffbart forhold anses bevist”, for den tredje var henleggelsesgrunnlaget ”intet straffbart forhold”. Avdødes foreldre påklaget statsadvokatens avgjørelse for to av disse til riksadvokaten.

Etter en foreløpig gjennomgang returnerte riksadvokaten saken til statsadvokaten. Det ble anmodet om supplerende avhør med utdyping av konkrete spørsmål. SEFO foretok deretter nye avhør, og saken ble igjen oversendt riksadvokaten via statsadvokaten. Riksadvokaten konkluderte med at det ikke var tilstrekkelig grunnlag for personlig straffeansvar for lensmannen eller hans underordnede, og saken ble for begges vedkommende henlagt etter bevisets stilling. Imidlertid besluttet riksadvokaten å utferdige forelegg på foretaksstraff for overtredelse av straffeloven § 325 nr. 1 mot Bodø politidistrikt.

## **7.6. Nærmere om de bestemmelser som gjelder for SEFOs etterforskning.**

### **7.6.1. Innledning.**

Bakgrunnen for opprettelsen av SEFO var ønsket om å fjerne enhver tvil om at etterforskning av tjenestehandlinger i politi og påtalemyndighet foregår fullt ut betryggende, jfr. kapittel 2. Man opprettet særskilte etterforskningsorganer, med en sammensetning som sikrer at flertallet til enhver tid ikke har sitt daglige virke i politiet. Så langt det er praktisk mulig, søker nå departementet ved oppnevningen å unngå tidligere tilknytning til politi og/eller påtalemyndighet. På denne måten sikrer man distanse og uavhengighet.

Men det ble i bare liten grad gitt særskilte bestemmelser for selve gjennomføringen av SEFOs etterforskning. Som nevnt under pkt. 1 er også SEFO bundet av straffeprosesslov, påtaleinstruks og riksadvokatens retningslinjer, ”så langt de passer”, jfr påtaleinstruksen § 34-2. Grunnlag og fremgangsmåte er i praksis hovedsakelig den samme, eller bygger iallfall på de samme prinsipper. Det er de samme hensyn som skal vektlegges, og det gjelder de samme kriterier for om etterforskningen anses tilfredsstillende. Dette er for så vidt naturlig, idet det bør være mest mulig lik behandling av anmeldelser mot politiet som mot vanlige privatpersoner.

I kapittel 2 er det redegjort for SEFOs virkeområde. Videre vises til påtaleinstruksen kapittel 34. Dette kapitlet er inntatt som *vedlegg 1* til rapporten. Her finner vi detaljreguleringen, i den utstrekning slik regulering er foretatt.

SEFO kan beslutte bruk av tvangsmidler og foreta etterforskningskritt. SEFO har også anledning til å be om bistand fra politiet, men fortrinnsvis fra andre politidistrikter enn der den anmeldte hører hjemme. Imidlertid presiserer påtaleinstruksen § 34-4 fjerde ledd at SEFO ”så vidt mulig” selv skal foreta utenrettslige avhør. Det skal m.a.o. ikke være kurant å overlate dette til politiet. Det forutsettes også som hovedregel at minst to medlemmer skal være til stede ved avhøret. Det er bare når det ”etter sakens eller avhørets art anses ubetenkelig”, at avhør kan foretas av ett medlem alene.

Unntaksvis kan det være aktuelt å begjære rettslig avhør under etterforskningen. Det kan også være aktuelt å begjære mistenkte varetektsfengslet. Påtaleinstruksen § 34-5 pålegger en representant for SEFO å møte i retten ved slike anledninger, med mindre ”særlige forhold gjør det upåkrevd”.

### **7.6.2. Nærmere om kravet til god etterforskning i SEFO-sakene. Gjør særskilte hensyn seg gjeldende?**

Verken straffeprosessloven, påtaleinstruksen eller riksadvokatens retningslinjer stiller særlige eller spesifikke krav til etterforskningen kvalitet i SEFO-saker. Utgangspunktet er å finne i de samme bestemmelser og retningslinjer som gjelder all annen etterforskning. For så vidt er det neppe noe å bemerke til det, forutsatt at man legger til grunn at etterforskningen skal skje på samme måte og under ivaretagelse av de samme hensyn som når politiet etterforsker straffesaker mot privatpersoner i sin alminnelighet. Riksadvokaten uttaler i sitt rundskriv av 3. mars 1997 (nr.1, som særlig omhandler SEFOs etterforskning), at det må legges vekt på nødvendig hurtighet og tillit. Men dette er et hensyn og mål som gjelder for all etterforskning, ikke bare SEFOs. Likevel er det verdt å merke seg hans fremheving av tillitshensynet.

Publikums tillit til politiet er viktig. Det er derfor særlig nødvendig å vise at også etterforskning av anmeldelser mot politiet selv tas alvorlig og grundig. Samtidig er det viktig å minne om hensynet til den anmeldte. Politiet har ansvarsfulle og ofte vanskelige oppgaver i forhold til publikum. For den som anmeldes er det ofte en ekstrabelastning å få en anmeldelse mot seg, og SEFOs etterforskning må ikke etterlate tvil om at også dette hensynet vektlegges.

Tidsfaktoren er viktig. Jo lenger tid det tar før etterforskningen kommer i gang, jo mindre er sjansen for opp- eller avklaring av det anmeldte forhold. Bl.a. dette kan by på praktiske problemer i SEFO-saker, hvor det ikke er uvanlig at det er stor geografisk avstand mellom de enkelte medlemmer. Her er situasjonen vesensforskjellig fra politiet, hvor etterforskningen skjer med utgangspunkt i det lokale lensmannskontor eller politistasjon.

I SEFO-sakene gjelder den særlige problemstilling at flertallet av anmeldelsene gjelder forhold som bare kan avklares ved hjelp av muntlige bevis, dvs forklaringer fra anmelder, vitner og mistenkte. Disse bevisene, og hvor mistenktes forklaring bare helt unntaksvis vil inneholde noen tilståelse, er gjerne mer usikre enn for eksempel tekniske og sakkyndige bevis. Dette stiller særlige krav til avhørers ferdigheter og kunnskaper om bruk av riktige avhørsteknikker, vedkommendes evne til taktisk tilrettelegging m.v. Også i mange saker der det foreligger andre bevis, for eksempel fysiske skader, vil man være avhengig av vitnebeviset for å få avklart om de fremsatte anklagene er riktige eller ikke. Dette gjelder bl.a. der de involverte tjenestemennene anfører at anmelders fysiske skader skyldes en maktbruk som var nødvendig fordi anmelder motsatte seg en lovlig arrestasjon.

Behovet for særlig avhørskompetanse understrekes ytterligere ved at de mistenkte i SEFO-sakene normalt selv har etterforskningskompetanse og ofte også særlig kyndighet i forhold til avhør. De vil dermed slik sett ha et bedre utgangspunkt enn hva de mistenkte i de vanlige politisakene normalt har.

Det forhold at vedkommende mistenkte tjenestemann i mange tilfelle er kollega med andre mistenkte eller vitner, og hvor det kan foreligge både kollegiale og andre bånd, stiller også spesielle krav til SEFOs kompetanse.

Man kan reise spørsmål om det er særlige hensyn som må ivaretas ved etterforskning av "undersøkelsessakene", jfr. påtaleinstruksen § 34-4 første ledd siste punktum. Dette er saker som etter arbeidsgruppens oppfatning stiller særlige krav til medlemmene. Det kan dreie seg om alvorlige ulykker, f.eks. bilkollisjoner hvor raskt fremmøte på ulykkesstedet, umiddelbar bevissikring m.v. er helt nødvendig. Videre forekommer det fra tid til annen dødsfall i arresten, og tjenestemenn involveres tidvis i skyteepisoder under utførelsen av særlig vanskelige og farlige oppdrag. Da må SEFO ha særlig kunnskap om hva som må og bør sikres av tekniske bevis, man må vite hvorledes man iverksetter åstedsundersøkelser, ta raskt initiativet til avhør som ikke bør vente m.v. I flertallet av disse sakene er det særlig viktig at politimedlemmet deltar, men de øvrige medlemmene må også kunne "stå på egne ben".

### **7.7. Krav til politiets saksforberedelse.**

I flertallet av tilfellene er det politiet som mottar anmeldelsen og deretter oversender saken til SEFO. En viktig forutsetning for at SEFOs etterforskning skal komme raskt og godt i gang, er at politiet da har forberedt saken slik de skal.

Følgende krav bør stilles til politiets saksforberedelse i dag:

- Politiet bør opprette dokumentliste påført navn og personalia til anmeldte (hvis praktisk mulig)
- Angi det straffbare forholdet på dokumentlisten slik at det fremstår som klart hvem som er anmeldt, og hva saken gjelder
- Sørg for at dokumenter så langt det er anledning til det skjermes for innsyn for anmeldte og dennes kolleger. Dette er nødvendig av både bevismessige og kollegiale grunner
- Dokumentføre anmeldelse og andre dokumenter på foreskrevet vis
- Legge ved kopi av korresponderende sak (kopisak) hvis slik finnes
- Vedlegge vaktjournal, logg og lignende der det er aktuelt
- Sørg for umiddelbar bevissikring dersom sakens art tilsier det, f.eks. fotografere anmelders påførte skader

Før saken oversendes SEFO, bør politiet om nødvendig ha foretatt nødvendige skritt for å klarlegge om det virkelig dreier seg om en anmeldelse, eller om det er en klage. Dette er særlig presisert av riksadvokaten i rundskrivet av 3. mars 1997.

I "akutt-" eller "hastesakene" må politiet kontakte SEFO umiddelbart pr. telefon. Her betyr tidsaspektet svært mye.

Riksadvokaten har gitt flere direktiver om politiets saksforberedelse i rundskrivet av mars 1997. Det er viktig at disse følges, men grensen mellom "nøytral" saksforberedelse og etterforskningsskritt er ikke alltid like lett. Politiet må vokte seg for å gå inn i saken med handlinger som har karakter av etterforskning, og de må heller ikke foreta en "siling" som gir inntrykk av å unndra saker fra SEFOs behandling. Grenseoppgangen kan være vanskelig, og stiller krav til den/de som skal oversende saken til SEFO.



## **DEL II. SAKSGJENNOMGANGEN.**

### **KAPITTEL 8 ARBEIDSGRUPPENS SAKSGJENNOMGANG. RESULTAT OG VURDERINGER.**

#### **8.1. Utvelgelse av saker.**

I henhold til mandatet har arbeidsgruppen gjennomgått et utvalg av avgjorte enkeltsaker for årene 1996, 1998 og 1999. I mandatets pkt. 1 heter det at ” materialet må være representativt for så vidt gjelder ulike typer av anmeldte lovovertrедelser, SEFOs innstillinger og statsadvokatenes avgjørelser, og geografisk fordeling”.

Med dette som utgangspunkt fant arbeidsgruppen at målet best kunne oppfylles ved et tilfeldig utvalg saker, men slik at antall og fordeling tok hensyn til de ovenfor nevnte kriterier. Det ble ansett viktig å gjennomgå et større antall saker, slik at man kunne regne med å få nettopp et slikt representativt materiale som angitt i mandatet. Som man vil se nedenfor, bl.a. under 8.4.2., oppnådde man dette.

Ved å gjennomgå et stort antall saker er det større sannsynlighet for å få et godt grunnlag for de vurderinger og konklusjoner som skal foretas.

#### **8.2. Innhenting av saker.**

Arbeidsgruppen besluttet å innhente saker fra samtlige etterforskningsorganer, og slik at man innhentet hver fjerde sak på sakslistene for de aktuelle årene. Det ble innhentet sakslistene fra hvert organ. Deretter ble organene tilskrevet med anmodning om å innsende avmerkede saker.

Innhenting av saker viste seg å by på visse problemer. For ett av organene var det overhodet ikke mulig å få sakslistene. Årsaken til dette er ukjent for arbeidsgruppen, men det er mulig at dette organet ikke har ført sakslistene før det ble skifte i lederværet i april 2000. Imidlertid bistod førstestatsadvokaten i det aktuelle distriktet, slik at arbeidsgruppen likevel mottok saker som anmodet. I et annet distrikt viste det seg at organet først hadde begynt å føre sakslistene i 1997, og saker for 1996 lot seg ikke innhente. En tredje og gjennomgående komplikasjon oppsto ved at det i enkelte politidistrikter viste seg vanskelig å finne de aktuelle sakene med grunnlag i SEFOs sakslistene. Sakene oppbevares hos politiet etter avsluttet behandling hos SEFO. Det er bare unntaksvis etablert rutiner for registrering og/eller arkivering med korresponderende saksnummer eller henvisninger mellom SEFOs saksnummer og politidistriktets.

Arbeidsgruppen har mottatt og gjennomgått 463 saker.

#### **8.3. Metode.**

##### **8.3.1. Utgangspunkt i mandatet.**

Som det fremgår ovenfor, legger mandatet føringer for hvilke vurderinger arbeidsgruppen skal foreta. Det vises nærmere til kapittel 1, hvor mandatet er gjengitt i sin helhet. I korthet skulle arbeidsgruppen bl.a. vurdere

- om det åpnes etterforskning i de rette sakene, og herunder angi avgjørende momenter ved denne vurderingen
- om det avdekkes saker som burde vært behandlet som rene klager til administrativt foresatt
- om etterforskningen er målrettet
- om etterforskningen har nødvendig fremdrift
- ulike sider ved SEFOs gjennomføring av avhør
- SEFOs bruk av ekstern bistand
- muligheten for at ytterligere etterforskning kunne ledet til annen påtaleavgjørelse
- om andre hensyn, f eks publikums alminnelige tillit til ordningen, tilsier at det foretas etterforskningsskritt
- om det er gjennomgående svakheter ved etterforskningen
- om det er aktuelt å fremme forslag til tiltak for å oppnå forbedringer ved ordningen
- om SEFOs og statsadvokatenes valg av henleggelsesformer er korrekt etter det faktum som er fremkommet ved etterforskningen

### **8.3.2.Registreringsskjemaet.**

Med utgangspunkt i mandatet, og med støtte i den metode som ble anvendt av Riksadvokatens arbeidsgruppe som foretok ”En undersøkelse av politiets og påtalemyndighetens behandling av voldtektssaker” – rapport nr. 2/2000 – utarbeidet arbeidsgruppen et skjema til bruk ved saksgjennomgangen. Skjemaet er svært detaljert, men det ble ansett nødvendig å etterspørre flest mulig opplysninger og momenter for å få det beste helhetsinntrykket. Det ble ansett nødvendig å foreta en detaljert gjennomgang av enkeltsakene, for at man skulle ha et tilstrekkelig bredt grunnlag for de vurderinger som skulle foretas. I ettertid har det vist seg at ikke alle opplysninger var nødvendige, slik at det forekommer punkter hvor man har unnlatt å foreta en oppsummering.

Registreringsskjemaet er inntatt som vedlegg nr 2 til rapporten.

### **8.3.3. Saksgjennomgangen.**

For å sikre at arbeidsgruppens medlemmer la den samme standard til grunn ved vurderingen av enkeltsakene, ble først noen enkeltsaker gjennomgått i plenum. Deretter ble hver sak gjennomgått av to av arbeidsgruppens medlemmer. Det har senere pågått en kontinuerlig diskusjon og erfaringsutveksling i plenum av ulike kriterier og spørsmål knyttet til saksgjennomgangen. På denne måten har man i størst mulig grad sikret at sakene er undergitt en så lik vurdering som mulig.

Det er likevel ikke til å unngå at medlemmenes vurderinger fra tid til annen har slått ulikt ut, noe det er tatt hensyn til i konklusjonene.

Tre av arbeidsgruppens medlemmer har vært helt eller delvis inhabile når det gjelder saker fra enkeltorganer. Byrettsdommer Yngve Svendsen er SEFO-leder i Agder. Han har overhodet ikke gjennomgått eller deltatt i drøftinger som gjelder saker fra hans organ. Statsadvokat Inger Wiig har ikke hatt befatning med saker som sorterer under Oslo statsadvokatembeter, og lensmann Asbjørn Nerbø har ikke hatt befatning med saker fra Romerike politidistrikt.

## 8.4. Enkelte faktaopplysninger.

Noen faktiske forhold danner en ytre og viktig ramme for SEFOs arbeid. Arbeidsgruppen har derfor, slik det fremgår av registreringsskjemaet, sett nærmere på forhold som f eks spørsmålet om hvor og hvorledes anmeldelser inngis, hvem som anmelder og hvem det er som anmeldes. Sist, men ikke minst, har man sett på hvilke typer straffbare forhold det dreier seg om.

### 8.4.1. Hva danner utgangspunktet for saken - anmeldelse til politiet eller annet?

I 291 av de 463 sakene er sakens utgangspunkt en inngitt anmeldelse til politiet, d.v.s. i 62,8 %.

Det er inngitt 98, eller 21 %, anmeldelser direkte til SEFO.

De 74 resterende sakene – ca 16 % - bygger på følgende grunnlag:

- undersøkelsessakene 13
- pålegg fra riksadvokaten 1
- SEFO har iverksatt etterforskning på eget initiativ 6
- annet (herunder trafikksaker uten anmeldelse)

### 8.4.2. Hva gjelder sakene?

Blant de saker arbeidsgruppen har gjennomgått har sakene fordelt seg slik etter arten av det straffbare forhold:

- Vold/ulovlig maktanvendelse: 104
- Grov uforstand/tjenesteforsømmelse: 244
- Vinning/skadeverk: 25
- Trafikk: 58
- Brudd på taushetsplikt: 33
- Annet 76

Under ”annet” finner man bl.a. falsk forklaring, ulovlig pågrepelse/ransaking, ærekrenkelses, ”trakassering” m.v.

Samlet utgjør disse tallene en større sum enn antall saker. Dette forklares med at mange anmeldelser gjelder mer enn ett pretendert straffbart forhold.

I ca 22 % av de anmeldte forhold pretenderte anmelder at han er påført fysiske skader ved handlingen. Dette er naturlig nok saker som hovedsakelig refererer seg til anmeldelser for ulovlig maktbruk.

I ca 14 % av disse sakene har anmelder hevdet at han er påført andre skader. Det dreier seg særlig om økonomisk tap og psykiske lidelser.

### 8.4.3. Hvem anmelder?

I 209 saker, eller ca 45 %, er anmelder under strafforfølgning i samme sakskompleks. Dette innebærer at anmelder i ca 55 % av sakene ikke har vært i direkte "klammeri" med politiet forut for anmeldelsen. I 18 saker var anmelder enten kollega av anmeldte, eller saken var oversendt fra politimesteren for nærmere undersøkelse av om noe straffbart forhold forelå fra en underordnets side.

#### **8.4.4. Hvem anmeldes?**

I 213 saker var anmeldelsen rettet mot mer enn én person. Dette er ikke spesielt påfallende. Forklaringen er gjerne at det ofte dreier det seg om situasjoner hvor flere polititjenestemenn har vært ute på oppdrag av ulik art, f.eks. pågripelsessituasjoner, ransaking m.v. Dermed har anmelder anmeldt alle eller flere av tjenestemennene.

Polititjenestemenn utgjør det store flertallet av dem som anmeldes med ca 83 %. Videre dreier det seg om 14 % politijurister, 2 % statsadvokater og 1 % kontorfunksjonærer.

#### **8.5. Resultatet av saksgjennomgangen.**

Arbeidsgruppens undersøkelse er landsomfattende, og de tallene som presenteres gjelder derfor på landsbasis – alle etterforskningsorganer sett under ett.

Ettersom mandatet også spør etter en "eventuelt avvikende praksis", har arbeidsgruppen i tillegg sett på de enkelte etterforskningsorganer og foretatt en sammenlikning av deres praksis på visse særlig sentrale punkter, som bl.a. i hvilken utstrekning etterforskning iverksettes, hvor mange avhør som gjennomgående foretas, samt saksbehandlingstiden. En nærmere redegjørelse for de funn som arbeidsgruppen her har gjort, følger til slutt i dette kapitlet under pkt. 8.13.

Arbeidsgruppen har videre foretatt en sammenlikning av tallene for 1996 og 1999, for å undersøke om det har vært noen nevneverdig utvikling over tid. Det vises til pkt. 8.14.

##### **8.5.1. Vurdering av politiets saksforberedelse.**

I kapittel 7 pkt 7.7. har arbeidsgruppen redegjort for politiets saksforberedelse som i mange tilfelle er et viktig grunnlag for SEFOs arbeid. Jo bedre saken er tilrettelagt når saken kommer til SEFO, jo raskere kommer organet i gang med sin behandling. Det er likevel viktig å huske at politiets saksforberedelse først og fremst gjelder den praktiske tilretteleggingen. Politiet skal ikke foreta etterforskningskritt eller utføre handlinger som kan gripe forstyrrende inn i SEFOs vurderinger.

I 321 saker – 69,4 % - var saken oversendt til SEFO fra politiet. I dette tallet ligger mer enn anmeldelser fra privatpersoner, idet også undersøkelsessakene og de trafikksakene som ikke beror på anmeldelser er med. Likevel er tallet høyt, og det må antas at tallet ville vært lavere dersom det hadde vært enklere å anmelde direkte til SEFO. Arbeidsgruppen finner at det bør iverksettes tiltak for å gjøre dette enklere, jfr. kapittel 12.

I 170 av disse sakene – nærmere 53 % - har politiet bistått med å nedtegne anmeldelse. Denne nedtegnelsen er viktig, da anmeldelsen og dens innhold er et viktig utgangspunkt for SEFOs vurdering av om etterforskning skal iverksettes. For det første skal saksforholdet være tilfredsstillende beskrevet. Videre er det viktig at det fremgår om det er mulige vitner som kan

avhøres. Fullt navn og adresse bør i så fall noteres. Anmelders egne opplysninger om eventuelle påførte skader, enten de er av fysisk eller annen art, må også fremgå.

Arbeidsgruppen har foretatt en nærmere vurdering av nedtegnelsenes kvalitet. I 84 % av sakene fant gruppen at nedtegnelsen var tilfredsstillende. I 20 saker ble den ansett delvis tilfredsstillende. Bare i 5 saker var det arbeidsgruppens vurdering av nedtegnelsen var utilfredsstillende.

Det kan imidlertid være grunn til å stille spørsmål om hva som kan være årsaken, når undersøkelsen viste at i hele 88 saker var de anmeldte tjenestemenn ikke tilfredsstillende identifisert ved politiets oversendelse til SEFO. I 41 saker var de bare delvis identifisert. Et praktisk eksempel er saker hvor fornærmede anmelder overgrep fra en eller flere tjenestemenn ute på patruljeoppdrag. Ved oversendelse til SEFO viser det seg at politiet ikke tar seg bryderiet med å undersøke nærmere, og derfor heller ikke navngir, hvem som faktisk var ute på oppdrag på det aktuelle tidspunktet. Som regel er det enkelt å finne ut av dette. Slike unnlaterer er for øvrig i strid med riksadvokatens instruks i rundskriv av 3. mars 1997 pkt. V. Her uttaler riksadvokaten at hvis anmeldelsen gjelder særskilte tjenesteoppdrag eller ikke navngitte personer, ”må det søkes klarlagt hvilke tjenestemenn som har vært involvert i det anmeldte forhold”. SEFO kan selvfølgelig be om bistand fra politiet for å finne frem til de aktuelle anmeldte. Men det innebærer i så fall et forsinkende element. Her foreligger åpenbart et forbedringspotensiale i politiets rutiner. For ordens skyld må det tilføyes at det i noen saker kan være vanskelig, kanskje umulig, å identifisere anmeldte på grunnlag av anmelders opplysninger. Men disse sakene er utvilsomt i mindretall.

Noen ganger må politiet uoppfordret foreta etterforskningskritt. Det gjelder ofte trafikksakene. Det er også viktig i tilfelle hvor anmelder fremviser blåmerker eller andre fysiske skader, som dermed bør fotograferes på stedet i samsvar med vanlig praksis. I 55 saker hadde politiet uoppfordret foretatt slike etterforskningskritt. I 12 av disse sakene fant arbeidsgruppen at dette ikke hadde vært velbegrunnet, mens det burde vært gjort i ytterligere 8 tilfelle.

Når anmelder selv er under strafforfølgning i samme sakskompleks, bør politiet uoppfordret vedlegge ”kopisak”, d.v.s. kopi av saksdokumentene i den sak som gjelder vedkommende. Arbeidsgruppens undersøkelser viser at dette bare er gjort i 50 % av de sakene hvor det burde vært gjort. Dette er ikke tilfredsstillende.

For øvrig viser det seg at det varierer svært, ikke minst mellom de enkelte politidistrikter, om man varsler riksadvokaten ved oversendelse til SEFO i tråd med gjeldende bestemmelser. Dette gjelder i like høy grad SEFO selv, når anmeldelsen er inngitt direkte til organet, jfr. nedenfor under pkt. 8.6. Arbeidsgruppen finner det derfor nødvendig å foreslå visse forenklinger, jfr. kapittel 12.

Arbeidsgruppen har forsøkt å finne tall for i hvilken utstrekning politiet utarbeider hoveddokumentliste, og om de vedlegger vaktjournal/logg der det er aktuelt. De opplysninger som fremkommer er imidlertid uklare, da det ikke alltid er enkelt å se om det er politiet eller SEFO som har utarbeidet lister eller innhentet de aktuelle dokumentene. Registreringsskjemaet fanger heller ikke opp om det i den enkelte sak var relevant å vedlegge vaktjournal/logg.

Arbeidsgruppens totalvurdering av politiets saksforberedelse viser følgende:

Bra: 74,4 %

Middels: 23 %

Dårlig: 3 %

Tallene tyder på at det er rom for forbedringer.

Når det gjelder politiets saksforberedelse og oversendelse av saker til SEFO, vil arbeidsgruppen avslutningsvis nevne at det innenfor ett enkelt distrikt (Nordland) ble praktisert en ordning som ikke virker særlig heldig. I dette distriktet har statsadvokaten pålagt politiet å sende alle anmeldelser til SEFO via statsadvokaten. En slik ordning er ikke direkte regelstridig, men den kan iallfall overfor omverdenen gi inntrykk av at det foretas en "siling", noe som i så fall er svært uheldig. Selv om dette ikke skulle være begrunnelsen, men at statsadvokaten rett og slett ønsker å holde seg informert, bør denne praksis opphøre. Under enhver omstendighet er en slik ordning et forsinkende element.

## **8.5.2. Iverksettelse av etterforskning.**

### **8.5.2.1. Åpnes det etterforskning i de rette sakene?**

Når dette spørsmålet skal vurderes og besvares, må det tas utgangspunkt i straffeprosessloven § 224, jfr. kapittel 7. Etterforskning skal iverksettes når det er "rimelig grunn" til det som følge av anmeldelse eller "andre omstendigheter".

I arbeidsgruppens materiale er det åpnet etterforskning i til sammen 252 saker, det vil si i 54,4 % av totalantallet. I bare 5 av disse sakene var det arbeidsgruppens vurdering at etterforskning kunne eller burde vært unnlatt.

### **8.5.2.2. Skulle etterforskning vært iverksatt i flere saker?**

Når det gjelder de sakene som var henlagt uten forutgående etterforskning, var det arbeidsgruppens oppfatning at etterforskning burde vært iverksatt i ytterligere 28 saker, dvs i 12,7 % av disse sakene, eller 6 % av totalantallet.

Arbeidsgruppens inntrykk er dermed at det i utgangspunktet åpnes etterforskning i de rette sakene, men at noen flere saker burde vært etterforsket. Arbeidsgruppen har lagt en realistisk vurdering til grunn, i den forstand at man har vurdert spørsmålet på samme måte som man ville gjort dersom det dreide seg om politiets egen etterforskning av anmeldelser mot privatpersoner. I denne sammenheng har derfor arbeidsgruppen valgt å nedtone et ellers viktig moment som hensynet til publikums tillit. Det betyr ikke at man helt ser bort fra dette hensynet. Men i SEFO-saker er det vel slik at dette hensynet isolert sett kunne tilsagt at flere anmeldelser ble etterforsket enn i andre.

Arbeidsgruppen anser imidlertid hensynet til publikums tillit som et overordnet hensyn det bør legges særlig vekt på når polititjenestemenn anmeldes. Dette har gitt seg utslag i visse forslag til endringer/tiltak, som gruppen kommer tilbake til i kapittel 11 og 12.

### **8.5.2.3. Hvilke momenter antas det at SEFO har vektlagt ved vurderingen av om etterforskning skal iverksettes?**

I registreringskjemaet pkt. 7.3. har arbeidsgruppen listet opp de særlig sentrale momenter som normalt skal tillegges vekt ved vurderingen av om etterforskning bør iverksettes, jfr. også kapittel 7 pkt.7.3.

Ettersom SEFO bare helt unntaksvis begrunner sine innstillinger når det foreslås henleggelse, har arbeidsgruppen selv måttet foreta en skjønnsmessig vurdering av de momenter SEFO antas å ha vektlagt. Tallene må derfor leses med forbehold.

Arbeidsgruppen har antatt at de relevante momentene har eller burde vært vurdert slik:

- Graden av sannsynlighet for at det foreligger straffbart forhold: 75 %
- Sakens alvor tilsier i seg selv etterforskningsinnsats: 10 %
- Usaklige hensyn (hevn, sjikane, ønske om å bedre egen posisjon): 10 %
- Sivilrettslige forhold/bagatellmessig art 5 %

## **8.6. Behandler SEFO saker som heller burde vært behandlet som administrative klager innen politiet?**

Dette er et spørsmål som ikke uten videre kan besvares på grunnlag av arbeidsgruppens konkrete saksvurdering. Under sin saksgjennomgang har arbeidsgruppen valgt det utgangspunkt som også SEFO i dag forutsettes å legge til grunn, nemlig at *anmelders pretensjon* som regel skal være avgjørende. Når SEFO mottar et skriv som er formulert som ”anmeldelse” med pretensjon om at det foreligger et straffbart forhold, må SEFO behandle saken i samsvar med dette.

Med utgangspunkt i foranstående fant arbeidsgruppen at i 59 saker (av totaltallet) - 12,7 % - tilsa anmeldelsens innhold at saken i stedet kunne vært returnert/oversendt til politiet som ren klage til administrativt foresatt uten etterforskning. I dette tallet ligger også de sakene hvor arbeidsgruppen fant det uklart.

De tilbakemeldinger arbeidsgruppen har mottatt fra omtrent samtlige høringsinstanser tyder imidlertid på at tallet er vesentlig høyere. Noen går så langt som til å anslå at nærmere 50 % i realiteten er klager og ikke anmeldelser. Da ser man på anmeldelsens innhold, ikke pretensjonen. Arbeidsgruppen finner at dette anslaget nok er for høyt, men det må antas at tallet er adskillig høyere enn det saksgjennomgangen – basert på anmelders pretensjon - har avdekket. Det antas at det kan dreie seg om nærmere 30 %. Dette er et viktig spørsmål som arbeidsgruppen har funnet grunn til å behandle i et eget kapittel . Det vises til kapittel 11 hvor arbeidsgruppen fremmer forslag om opprettelse av et eget Klage- og tilsynsorgan.

I likhet med politiet, jfr. pkt. 8.5.1., ”synder” også SEFO i stor utstrekning når det gjelder å gi foreskrevne underretning til riksadvokaten. Det virker som om det er nokså tilfeldig om/i hvilke saker underretning oversendes. Men også her varierer det fra organ til organ.

## **8.7. Nærmere om etterforskningen og vurdering av kvaliteten.**

### **8.7.1. SEFOs innhenting av bistand fra politiet og andre.**

Bare i et fåtall av sakene har SEFO innhentet bistand fra politiet. I 12 av til sammen 15 saker er bistanden innhentet fra anmeldtes eget distrikt. Etter tallene å dømme antas at det først og fremst dreier seg om undersøkelsessaker, bilkollisjoner hvor politiet er involvert og andre

akuttsaker hvor det av tidsmessige årsaker er nødvendig å innhente bistand fra samme distrikt. Tallene synes ikke å gi grunn til kritikk.

I til sammen 22 saker har SEFO innhentet bistand fra andre enn politiet, og i 21 av disse sakene fant arbeidsgruppen at dette har vært nødvendig for etterforskningen. Her dreier det seg som bistand fra sakkyndige som f.eks. Biltilsynet, likundersøkelser etter dødsfall i arresten, brannteknisk bistand m.v.

I ca 10 % av sakene har det vært foretatt umiddelbar bevissikring og ordinær åstedsundersøkelse. Denne anses tilfredsstillende i samtlige saker.

### **8.7.2. SEFOs bruk av tvangsmidler.**

Gjennomgangen viser at SEFO omtrent ikke anvender tvangsmidler. I arbeidsgruppens saksmateriale har man funnet 2 tilfelle av ransaking. Andre tvangsmidler har ikke vært benyttet. Det er neppe grunn til bekymring over dette, det er sjelden disse sakene har slikt innhold at det er nødvendig.

### **8.7.3. Iverksetter SEFO etterforskning i undersøkelsessakene tilstrekkelig raskt?**

I 3 av de 13 sakene er det arbeidsgruppens oppfatning at etterforskningen burde vært iverksatt raskere.

### **8.7.4. Avhør.**

Blant de forhold som SEFO synes å ha blitt hyppigst kritisert for bl.a. i mediene, er at det ikke i tilstrekkelig grad foretas avhør av fornærmede.

Spørsmålet om fornærmedes rett til å avgi forklaring direkte for SEFO ble også tatt opp av Europarådets torturkomitè, jfr. kapittel 1.

Arbeidsgruppen har vurdert flere sider ved de avhør som er gjennomgått. Når det gjelder spørsmålet om det foretas tilstrekkelig antall avhør, har man også her lagt en såkalt "realistisk" vurdering til grunn. Hvis gruppen har vært overbevist om at ytterligere avhør ikke ville ført til nevneverdig endrede resultater, har gruppen ansett forholdet for tilfredsstillende. Men også her – som ved vurderingen av om etterforskning burde iverksettes i flere saker – er arbeidsgruppen klar over at hensynet til publikums tillit kunne tilsi vesentlig flere avhør. Det er dessuten ikke til å komme bort fra at personlige avhør gir et bedre totalbilde av en sak. Selv om en enkelt anmeldelse ikke gir slike indikasjoner, er det alltid mulig at avhør – og tidvis flere avhør - kan medføre et annet resultat ved sluttvurderingen.

Dette er forhold arbeidsgruppen har funnet det særlig påkrevet å komme tilbake til under "Andre forslag til tiltak" i kapittel 12. De mer konkrete resultater arbeidsgruppens undersøkelser har avdekket, bekrefter også behovet for forbedringer.

Arbeidsgruppen har vurdert avhørenes formelle og innholdsmessige kvalitet. Med formell kvalitet tenkes primært på det prosessuelle, om den avhørtes personalia er nedtegnet på tilfredsstillende måte, om vedkommende er formant og gjort kjent med sine rettigheter, henholdsvis plikter.

#### **8.7.4.1. Generelt om krav til avhørets kvalitet.**



Når det gjelder kvaliteten har arbeidsgruppen kommet frem til visse standarder som bør være oppfylt for at avhør skal betegnes som tilfredsstillende m.h.t. formalia og innhold. Disse standarder er i hovedsak de samme, uavhengig av om det er fornærmede, mistenkte eller vitner som avhøres.

Den som skal foreta avhør bør alltid ha for øyet at avhøret er en viktig del av etterforskningen, hvor formålet i første rekke er å skaffe til veie nødvendige opplysninger for å avgjøre spørsmålet om tiltale, jfr. straffeprosessloven § 226. Samtidig skal avhøret også avdekke alt som kan bidra til å ”renvaske” den anmeldte, jfr. § 226 tredje ledd.

I SEFO-sakene er avhørene ofte de viktigste bevisene, og det stilles derfor særlig strenge krav til avhørers ferdigheter. Den/de anmeldte, ofte også vitnene, er utdannede polititjenestemenn som selv har opplæring i avhørsteknikk, og som selv mange ganger har vært i avhørers situasjon. I disse sakene er det ikke nok at avhører er faglig på høyde, men han eller hun må også være særlig godt forberedt foran hvert enkelt avhør.

Påtaleinstruksen kapittel 8 inneholder bestemmelser som danner den formelle rammen for avhøret. Det vises særlig til § 8-2.

Arbeidsgruppen har benyttet kriteriene ”tilfredsstillende”, ”middels” og ”dårlig” som grunnlag for vurderingen under saksgjennomgangen.

Det som kjennetegner et ”tilfredsstillende” avhør er bl.a. følgende:

- personalia og formalia er riktig
- avhører har forberedt seg godt og lagt opp en plan for gjennomføringen av avhøret,
- avhører stiller taktisk riktige spørsmål
- konfronterer den som blir avhørt, stiller tilleggs- og kontrollspørsmål
- det fremgår at avhører ikke uten videre har godtatt alle opplysninger og påstander den avhørte kommer med
- avhørte er først gitt anledning til å forklare seg i sammenheng
- eksaminasjonen har ikke startet for tidlig
- det stilles relevante spørsmål i forhold til den eller de straffebestemmelser som eventuelt kan komme til anvendelse på forholdet
- det foretas en oppsummering og ofte gjentakelse av særlig viktige momenter mot slutten av avhøret, for dermed å få bekreftet om den avhørte forklarer det samme som innledningsvis
- har med det som er viktig og av betydning for å få belyst saken
- etterspør kontrollerbare opplysninger

Den som leser avhøret skal kunne skjønne hva den avhørte har forklart uten å være avhengig av å kjenne saken på forhånd. Avhøret skal være skrevet i et godt og enkelt språk, men likevel slik at avhørtes egne ord og formuleringer nedtegnes, og spørsmål/opplysninger skal nedtegnes i kronologisk rekkefølge.

Et ”middels” avhør kjennetegnes ved at det prosessuelt er tilfredsstillende, avhører har forberedt seg, men likevel er det for mye med som er irrelevant, eller for lite med som er relevant. Det mangler ofte kontrollerbare opplysninger, men manglene er ikke av stor betydning for saken.

Et ”dårlig” avhør kjennetegnes ved at det mangler ved både personalia, formalia og innhold. Avhører er dårlig forberedt, språket er dårlig, og det er tydelig at kommunikasjonen

ikke er spesielt god. Avhørets mangler får betydning for saken, og avhørte er ikke konfrontert med opplysninger som ikke stemmer med hans forklaring. Gjennomgående kjennetegn ved dårlige avhør er at avhører tar passivt mot forklaringen uten å stille kontrollspørsmål og skriver et referat uten egne innspill.

#### **8.7.4.2. Avhør av anmelder/fornærmede.**

Fornærmede er avhørt av SEFO i 106 av 252 etterforskede saker, hvilket vil si ca 42 %.

I realiteten er den prosentvise andelen noe høyere, idet ikke alle saker har noen "fornærmet" som lar seg avhøre. Dette gjelder bl.a. saker som gjelder dødsfall i arresten og en god del trafikksaker. Dessuten kan fornærmede allerede være detaljert avhørt av politiet i forbindelse med anmeldelsen Likevel er tallet etter arbeidsgruppens oppfatning oppsiktsvekkende lavt. I 102 av de 106 sakene er fornærmede bare avhørt én gang.

Det er arbeidsgruppens oppfatning at fornærmede skulle vært avhørt i ytterligere 37 saker.

Det gjenstår dermed 109 saker hvor verken SEFO eller arbeidsgruppen – igjen ut fra en realistisk vurdering – har funnet det påkrevet med avhør. Det er flere mulige forklaringer på dette. En viktig forklaring er at politiet ofte nedtegner detaljerte og utførlige anmeldelser når fornærmede møter der, slik at SEFO har alle opplysninger om fornærmedes situasjon og anførsler som er nødvendige for den videre behandling. Videre er det en del anmeldelser som er skrevet av advokater på fornærmedes vegne, og som er like utførlige. Som nevnt foran er det dessuten en del saker hvor det ikke finnes noen fornærmet.

Det er imidlertid ikke vanskelig for arbeidsgruppen å se at en del av disse vurderinger ikke alltid fremstår som like forståelige eller akseptable for utenforstående, eller for fornærmede selv. Dessuten er det gjerne en vesensforskjell på de anmeldelser som er nedtegnet av andre, og det inntrykk SEFO vil kunne danne seg gjennom et direkte, personlig avhør.

I 93 % av avhørene er formalia fulgt, herunder også slik at det er redegjort for vitne-/anmelderansvaret. 7 % var mindre tilfredsstillende.

I omtrent like mange tilfelle – 93 % - ble avhørene innholdsmessig ansett tilfredsstillende med henblikk på å få saken best mulig opplyst.

I 13 saker hadde fornærmede begjært gjennomført bestemte etterforskningsskritt. I 8 av disse var begjæringen fulgt opp, og av de resterende 5 saker var det arbeidsgruppens oppfatning at det iallfall skulle vært gjort i 3.

Ovennevnte tall og vurderinger foranlediger forslag til tiltak. Arbeidsgruppen foreslår først og fremst at det gis en uttrykkelig bestemmelse om at fornærmede alltid skal gis anledning til å forklare seg for SEFO, se kapittel 12.

#### **8.7.4.3. Avhør av anmeldte/mistenkte.**

Anmeldte/mistenkte er avhørt i 210 av de 252 etterforskede sakene, hvilket vil si i 83,3 % av sakene.

Tallet er altså adskillig høyere enn for fornærmedes del, men forklaringen er naturlig nok at her har ingen opptatt forklaring tidligere. Arbeidsgruppen kan ikke tallfeste i hvor mange

saker hvor mistenkte har benyttet seg av sin rett til å nekte å avgi forklaring. Men det skjuler seg noen av disse bak de resterende tallene.

Det er arbeidsgruppens oppfatning at ytterligere 14 burde vært avhørt, hvilket gir en indikasjon på at det i 28 saker ikke var naturlig å foreta mistenktavhør.

I 90 % av sakene er anmeldte avhørt med status ”mistenkt”, i bare én sak med status ”siktet”. Vitnestatus er gitt i de øvrige sakene. Det forekommer saker hvor det ikke alltid er like opplagt hvilken status tjenestemennene skal ha. Særlig gjelder dette i enkelte undersøkelsessaker.

Arbeidsgruppen merket seg at det innenfor ett enkelt distrikt (Hordaland) har hendt at avhørte tjenestemenn har nektet å oppgi personalia, og i stedet insisterte på at bare tjenestenummer skulle noteres. Det er mulig at praktiske hensyn kan forklare at SEFO har godtatt dette, men arbeidsgruppen stiller seg likevel kritisk til dette.

Ved avhør av mistenkte er det viktig at dette foretas på et taktisk riktig tidspunkt. I en etterforskning avhøres vanligvis anmelder, eller vitner til hendelsen, først. Dette er nødvendig for å samle informasjon om det som har skjedd. Noen ganger er det også nødvendig å sikre bevis av ulik art. Når man snakker om ”taktisk riktig tidspunkt for avhør” er det som oftest vurderingen av tidspunktet for avhør av mistenkte man sikter til. Saken bør være best mulig opplyst og oppbygd før dette viktige avhøret foretas, slik at opplysninger som fremkommer i avhøret kan kontrolleres og eventuelt gjendrives.

Det er arbeidsgruppens vurdering at mistenkte i 74,5 % av sakene ble avhørt på et taktisk riktig tidspunkt. Dette indikerer at SEFO ikke alltid foretar den nødvendige vurderingen av det taktisk beste tidspunktet for avhør. Men det skal tilføyes at det bare var i ca 7 % av sakene at vurderingen sviktet, etter arbeidsgruppens syn.

En totalvurdering av avhørets kvalitet viser at arbeidsgruppen fant denne tilfredsstillende i vel 87 % av sakene. I bare 2,8 % ble avhøret ansett direkte dårlig, mens de resterende har fått karakteristikken ”middels”.

I 9 av 11 saker hvor mistenkte har begjært gjennomført bestemte etterforskningsskritt er dette gjort. Arbeidsgruppens vurdering var at det skulle vært gjort i samtlige.

Etter påtaleinstruksen § 34-4 fjerde ledd bør SEFO ikke innhente egenrapport fra mistenkte *i stedet for* avhør. Likevel er dette gjort i 3,3 % av sakene.

Arbeidsgruppens medlemmer har gjort seg stort sett de samme refleksjonene ved gjennomgangen av avhør i sakene. Det sier seg selv at totalvurderingen må bero på et skjønn.

#### **8.7.4.4. Særmerknad fra Harald Stabell.**

Harald Stabell har ved saksgjennomgangen vært særlig oppmerksom på polititjenestemennenes vitneforklaringer i forhold til mistenktes forklaring. Han finner det påfallende og bemerkelsesverdig at i omtrent alle saker han har gått gjennom, har tjenestemennene vitnet i favør av mistenkte, ofte ved at de verken har sett eller hørt det anmelder påstår har skjedd.

#### **8.7.4.5. Avhør av vitner.**

Det var opplysninger om identifiserbare vitner i 88, 5 % (223 saker) av de etterforskede sakene.

I ca 67 % av sakene med identifiserbare vitner er det foretatt vitneavhør. Det var arbeidsgruppens oppfatning at det burde vært avhørt vitner i ytterligere 30 av de 73 sakene hvor vitneavhør ikke var foretatt.

I samtlige saker hvor det er avhørt vitner er personalia, formaning og underretning om rettigheter og plikter håndtert på tilfredsstillende måte.

I 94 % av sakene har arbeidsgruppen funnet avhøret tilfredsstillende med henblikk på å få saken best mulig opplyst. Det følger av dette at avhørenes kvalitet gjennomgående er bra.

### **8.8. Rettsmøter.**

I bare 3 av sakene har det vært avholdt rettsmøter. I ingen av tilfellene har det vært begjært varetektsfengsling. Arbeidsgruppen finner det ikke nødvendig å gå nærmere inn på dette området. Funnet er i samsvar med forventningene, og det er ikke ansett som kritikkverdig at det ikke har vært begjært avholdt flere rettsmøter i de sakene arbeidsgruppen har gjennomgått. Hvis man ser bort fra begjæringer om varetekt, hører det generelt til unntakene at det er behov for rettsmøter under politiets ordinære etterforskning. (Et praktisk tilfelle kan likevel være dersom fornærmede eller vitner nekter å avgi forklaring. Da kan man begjære rettslig avhør ved forhørsretten.)

### **8.9. Statsadvokatens befatning med saken.**

Bare i 6 av de etterforskede sakene har statsadvokaten bedt om supplerende etterforskningsskritt, mens det etter arbeidsgruppens oppfatning skulle vært gjort i ytterligere 37 saker.

Ikke i noen saker har statsadvokaten selv iverksatt supplerende etterforskningsskritt.

Arbeidsgruppen er usikker på om denne tilsynelatende passive holdning hos statsadvokatene er representativ for den aktivitet eller mangel på sådan som statsadvokatene ellers utviser overfor politiet i forbindelse med politiets ordinære etterforskning. Det er mulig denne tilbakeholdende praksis er utslag av det faktum at statsadvokatene ikke har rett til å instruere SEFO, men dette stiller arbeidsgruppen seg tvilende til. Statsadvokatene kan uansett anmode om ytterligere etterforskningsskritt, og i praksis vil slike anmodninger alltid bli etterkommet.

I 3 saker har statsadvokaten uttalt kritikk mot SEFO.

### **8.10. Riksadvokatens befatning med saken.**

I 5 av sakene har riksadvokaten bedt SEFO om å foreta ytterligere etterforskningsskritt.

## 8.11. Helhetsvurdering av etterforskningen.

I arbeidsgruppens vurdering inngår samtlige temaer som er angitt foran, men slik at totalvurderingen nødvendigvis må bli skjønnsmessig.

Etterforskningen fremstår totalt sett som bra i 65 % av sakene. I vel 30% er den vurdert som middels, og i de siste 4-5 % som dårlig.

I registreringsskjemaet, vedlegg 2 pkt 14.9, har arbeidsgruppen anvendt alternativene ”tilfredsstillende – middels – dårlig”. For å markere med større tydelighet at ”middels” er å anse som akseptabelt, men slik at det er mangler som likevel trekker noe ned, har arbeidsgruppen i sin oppsummering her valgt å erstatte ”tilfredsstillende” med ”bra”. Dette fremstår som mer dekkende for gruppens oppfatning.

Den fremstår som målrettet i 89 %, men bare i 67,8 % av tilfellene har etterforskningen hatt den nødvendige fremdrift.

Kvaliteten på avhørene fremstår som tilfredsstillende i 91 % av sakene.

I bare 1,6 % har arbeidsgruppen vurdert det slik at nødvendig teknisk og sakkyndig bistand åpenbart burde vært benyttet, uten at det har vært gjort.

I mellom 4 og 5 % av sakene er det arbeidsgruppens oppfatning at eventuelle svakheter ved etterforskningen kan ha medført at saken har fått et annet utfall enn den ellers kunne ha fått, herunder også et annet henleggingsgrunnlag. I ca 11 % av sakene var det uklart om svakhetene kan ha hatt slik virkning.

I 21,4 % av sakene fant arbeidsgruppen at andre hensyn, f eks publikums alminnelige tillit til ordningen, tilsa at det burde vært foretatt ytterligere etterforskningsskritt. Når arbeidsgruppen har vurdert det slik, er vurderingen nøye knytte til den konkrete sak med uttrykk for en oppfatning at nettopp i denne saken burde hensynet til publikum vært vektlagt i langt større utstrekning enn det har vært gjort.

De hensyn som generelt taler for at f eks flere avhør i sin alminnelighet bør foretas, er ikke i særlig grad vektlagt her, jfr. de innledningsvise betraktninger om at arbeidsgruppen ved saksgjennomgangen har lagt seg på en ”realistisk” vurdering.

I den utstrekning arbeidsgruppen har funnet etterforskningen totalt sett ”middels” eller ”dårlig” – til sammen ca 30 % - skyldes dette i 22 % av de etterforskede sakene helt eller delvis at saksbehandlingstiden har vært for lang.

I 17 % av tilfellene har SEFO uttalt kritikk mot politiet. Etter arbeidsgruppens oppfatning har dette vært velbegrunnet i samtlige tilfelle. I ytterligere 6,3 % av sakene burde kritikk vært uttalt, slik arbeidsgruppen ser det.

## 8.12. Vurdering av momenter felles for alle saker – også de som ikke er etterforsket.

Arbeidsgruppen foretok en vurdering av følgende momenter:

- Innstilling/påtaleavgjørelse
- Dokumentføring/notoritet

- Tidsbruk.

I tillegg ble det foretatt en undersøkelse av riksadvokatens befatning med saken. Riksadvokaten har bare bedt om ytterligere etterforskningskritt – normalt flere avhør – i 5 saker. Disse sakene foranlediger ingen spesielle kommentarer.

Videre har arbeidsgruppen sett nærmere på SEFOs opptreden i forhold til offentligheten, der det fremgår av saksdokumentene at saken har vært gjenstand for massemedienes interesse. Det redegjøres nærmere for arbeidsgruppens funn og vurderinger i kapittel 10.

### **8.12.1. Påtaleavgjørelsen.**

I de 463 sakene forelå det til sammen 484 innstillinger og påtaleavgjørelser. Grunnen til dette er at det er flere personer som er anmeldt i en del av sakene. Av disse 484 hadde SEFO innstilt på 28 positive påtaleavgjørelser, d.v.s. i 5,8 % av totaltallet.

Statsadvokaten besluttet positiv påtaleavgjørelse i noe færre saker, til sammen 20 saker. Dette utgjør 4,1 % av samtlige avgjørelser.

Det var arbeidsgruppens vurdering at det burde vært besluttet positiv påtaleavgjørelse i minst 33 saker. Dette utgjør 6,8 % av totaltallet (484).

Arbeidsgruppen har videre i 20 saker fraveket så vel SEFO som statsadvokaten ved å innstille på "annet". Dette tallet dekker ulike vurderinger, men i flere av disse sakene har arbeidsgruppen ment at det var klare indikasjoner på at positiv påtaleavgjørelse kunne være aktuelt. Det er imidlertid ikke alltid like klart hva slags avgjørelse som ville vært den korrekte, forelegg eller tiltalebeslutning.

Dette betyr at arbeidsgruppens avvik er størst i forhold til statsadvokatenes avgjørelser. Likevel står man tilbake med svært mange henleggelse, uansett hvilken vurdering man tar utgangspunkt i. Dette kommer arbeidsgruppen nærmere tilbake til i kapittel 9, og med forslag til tiltak først og fremst i kapittel 12. Men allerede her bør nevnes at det er behov for endringer for at man skal kunne gripe tak i det som ofte er kritikkverdig opptreden fra politiets side, uten at noe strafferettslig forhold er begått eller kan bevises. Det vises her til arbeidsgruppens forslag om opprettelse av et *Klage- og tilsynsorgan* som er inntatt i kapittel 11.

### **8.12.2. Dokumentføring/notoritet.**

Det har vist seg umulig å fullt ut foreta den detaljerte, punktvis vurderingen som registreringskjemaet legger opp til for samtlige saker. En av årsakene til dette er at enkelte saker har fremstått som uryddige m.h.t. dokumentføring, blant annet ved at enkelte sentrale dokumenter har manglet. I andre tilfelle har sakene ikke vært ført eller ordnet som egen SEFO-sak, men inngått som ett eller flere dokumenter i opprinnelig politisak (kopisak) mot anmelder.

Vi har tidligere sett at anmeldte/mistenkte ikke alltid var tilfredsstillende identifisert i de sakene som ble oversendt fra politiet til SEFO. Når det gjelder SEFOs identifisering ved innstilling og oversendelse til statsadvokaten, er mistenkte heller ikke alltid tilfredsstillende identifisert.

Når arbeidsgruppen har vurdert hva som er "tilfredsstillende identifikasjon", har gruppen forutsatt at det enten fremgår av dokumentlisten, eller iallfall av overskriften i innstillingen, hva som er anmeldtes/mistenktes navn m.v. Det er imidlertid viktig å være klar over at verken riksadvokaten eller Justisdepartementet på noe tidspunktet har gitt SEFO noen instruksjoner eller veiledende retningslinjer om dette. SEFO har derfor ikke hatt noen direkte foranledning til å identifisere mistenkte samme måte som politiet forutsettes å gjøre i sine saker (men som politiet ikke alltid gjør når de mottar anmeldelser i SEFO-saker).

Det arbeidsgruppen har notert under saksgjennomgangen, er at man er nøye med å navngi anmelder, mens man ikke er like nøye med å identifisere mistenkte. Dette er i motsetning til den praksis som er vanlig ved politiets alminnelige etterforskning mot privatpersoner. I disse sakene angis alltid mistenkte/siktede i alle påtegninger/innstillinger ved navn og fødselsnummer, mens man må gå inn i dokumentene for å finne personalia på anmelder.

I SEFO-sakene må man derfor ofte gå inn i dokumentene for å finne anmeldtes personalia. Når man først gjør dette, er det normalt uproblematisk å bringe vedkommendes identitet på det rene. Imidlertid ville det vært ønskelig at det var gitt instruksjoner som påla SEFO å identifisere anmeldte på samme måte som politiet skal gjøre, både fordi forholdet blir mer oversiktlig og fordi man derved unngår en tilsynelatende forskjellsbehandling som kan lede til misforståelser.

### **8.12.3. Saksbehandlingstiden.**

I ca 30 % av det totale saksantallet har arbeidsgruppen kunnet konstatere at saksbehandlingstiden har vært for lang. Den standard arbeidsgruppen har lagt til grunn for sin vurdering, er en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 3-4 måneder som akseptabel, hensyntatt at samtlige SEFO-medlemmer har vervet som bistilling i tillegg til full stilling i annet arbeid. Videre er det selvfølgelig tatt hensyn til at enkelte saker krever vesentlig lengre tid, mens flertallet uten problemer kan avvikles adskillig raskere.

### **8.13. Er det påfallende ulikheter mellom de enkelte etterforskningsorganer ?**

Det viser seg å være svært store ulikheter mellom de enkelte organene når det gjelder hvor stor prosentvis andel av innkomne saker hvor det iverksettes etterforskning, antall avhør av fornærmede, mistenkte og vitner. Det samme gjelder saksbehandlingstiden. Tallene avdekker følgende:

	<b>Saker totalt</b>	<b>Iverksatt etterforsk.</b>	<b>Avhør av fornærm.</b>	<b>Avhør av mistenkte</b>	<b>Avhør av vitner</b>	<b>Negativ tidsbruk</b>
<b>Oslo</b>	161	41,6%	28,4%	77,6%	61,2%	14,3%
<b>Hedmark og Oppland</b>	25	72%	33,3%	88,9%	55,6%	60%
<b>Vestfold og Telemark</b>	40	40%	31%	75%	43,7%	2,5%
<b>Agder</b>	37	67,5%	56%	92%	88%	40,5%
<b>Rogaland</b>	37	73%	55,6%	70,4%	55,6%	57%
<b>Horda-land</b>	49	59%	48,2%	86,2%	51,7%	55%
<b>Møre og Romsdal, Sogn og F.</b>	24	45,8%	81,8%	90,9%	72,7%	9%
<b>Trond-heim</b>	57	79%	33,3%	88,9%	55,6%	19,5%
<b>Nordland x)</b>	16	18,8%	66,7%	66,7%	0%	20%
<b>Troms og Finnmark</b>	17	64,7%	63,3%	81,8%	54,5%	60%

(X) Når det gjelder Nordland bemerkes at arbeidsgruppen bare mottok saker for 1998 og 1999, idet sakslister ikke var ført for 1996. Dermed har det vært et svært lite antall saker til gjennomgang.

### 8.13.1. Iverksettelse av etterforskning.

Ytterpunktene er påfallende store. Mens det i Nordland bare var iverksatt etterforskning i ca 19 % av sakene, og Oslo og Vestfold og Telemark etterforsket ca 40 %, hadde Trondheim etterforsket 79 % . For øvrig er ikke variasjonene så veldig store.

### 8.13.2. Avhør.

Ytterpunktene når det gjelder avhør av *fornærmede*, er Oslo med 28,4 % og Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane med 81,8 %.

M.h.t. avhør av *vitner* er det også ulikheter, men ikke like påfallende. For øvrig ser vi at *mistenkte* avhøres i godt over flertallet av sakene.

### 8.13.3. Saksbehandlingstiden.

Igjen er variasjonene store. Vi ser at de organene som etterforsker færrest saker, gjennomgående arbeider raskt.



#### 8.13.4. Totalvurdering av etterforskningen – en sammenligning mellom de enkelte organene.

Arbeidsgruppen har også foretatt en sammenligning mellom organene når det gjelder gruppens totalvurdering av etterforskningen. Resultatet er følgende:

	<b>Bra</b>	<b>Middels</b>	<b>Dårlig</b>
<b>Oslo</b>	46,5%	47,5%	6%
<b>Hedmark og Oppland</b>	58,8%	35,3%	5,9%
<b>Vestfold og Telemark</b>	68,8%	31,2%	0%
<b>Agder</b>	96,2%	3,8%	0%
<b>Rogaland</b>	70%	26,5%	3,5%
<b>Hordaland</b>	37,9%	55,2%	6,9%
<b>Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane</b>	81,8%	18,2%	0%
<b>Trondheim</b>	91,1%	8,9%	0%
<b>Nordland</b>	0%	66,7%	33,3%
<b>Troms og Finnmark</b>	55%	27,5%	17,5%

Det sier seg selv at arbeidsgruppens vurderinger er skjønnsmessige og at vurderingene derfor må tas med nødvendig forbehold

#### 8.14. Utvikling over tid? En sammenlikning mellom tall for 1996 og 1999.

Som nevnt i kapittel 1 pkt. 1.1., ga riksadvokaten sin tilslutning til at arbeidsgruppen kunne konsentrere seg om en treårsperiode i stedet for fire. Imidlertid ble arbeidsgruppen bedt om å se på årene 1996, 1998 og 1999 med følgende begrunnelse:

”På den måten beholder en et rimelig tidsspenn og derved muligheten for å fange opp eventuelle utviklingstrekk og endringer i praksis og holdninger som har hatt betydning for organenes behandling av enkeltsaker.”

Det må også tilføyes at det var nyoppnevninger til SEFO i januar 1997, noe som også kunne tenkes å ha en viss innvirkning på utviklingen.

Arbeidsgruppen kan for sin del ikke se at det har skjedd noen nevneverdig utvikling eller endring i praksis og holdninger når man sammenligner tall for 1996 og 1999.

Gruppen har merket seg at det har skjedd en utvikling når det gjelder dokumentføring og notoritet, slik at sakene fra enkelte distrikter fremstår som vesentlig mer oversiktlige og ”ryddige” i 1999 enn de gjorde i 1996. Som eksempel kan nevnes at iallfall et par organer over hodet ikke førte sakslister i 1996, en praksis som senere er endret. Ett organ påførte ikke SEFO’s saksnummer på 1996-sakene, men også denne praksis – eller mangel på sådan – er senere endret.

Selve vurderingen av om etterforskning bør iverksettes, hvor mange avhør som foretas og de avgitte innstillinger, viser i hovedsak samme tendens i 1999 som i 1996.

## KAPITTEL 9 HENLEGGELSER

### 9.1. Mandatet.

Det fremgår av arbeidsgruppens mandat pkt. 4 at

”Gruppen skal også vurdere om etterforskningsorganenes og statsadvokatenes valg av henleggelsesformer er korrekt etter det faktum som er fremkommet ved etterforskningen.”

Det er et forholdsvis begrenset spørsmål som skal vurderes, slik mandatet er formulert. Arbeidsgruppen finner det for sin del naturlig å ta for seg henleggelsesproblematikken i et noe videre perspektiv, bl.a. med utgangspunkt i den til dels massive mediekritikk som gjelder det forhold at det store flertallet av SEFO-sakene ender med henleggelse.

I dette kapitlet vil derfor arbeidsgruppen også se nærmere på de aktuelle henleggelsesformene, henleggelsesstatistikken og mulige årsaker til henleggelse. Arbeidsgruppen reiser til slutt spørsmålet om behov for endringer, noe som etter gruppens mening er påkrevet.

### 9.2. Henleggelsesformene.

Henleggelsesformene (kodene) er først og fremst omtalt i riksadvokatens rundskriv av 28. desember 1988 (Del II-nr.3/1988) ”Enkelte henleggelsesformer” og rundskriv av 3. mars 1997 (Del II-nr.1/1997) ”Etterforskning av saker mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten – De særskilte etterforskningsorganer (SEFO)”.

Etter dagens rettstilstand opererer påtalemyndigheten særlig med fem forskjellige henleggelseskoder basert på en vurdering av det anmeldte forhold:

- *”Ikke rimelig grunn til å iverksette etterforskning”*: Denne koden brukes når anmeldelsen ikke tilfredsstillende de krav til sannsynlighet, saklighet og forholdsmessighet som anses å ligge i ”rimelig grunn” slik begrepet er anvendt i straffeprosessloven § 224, og anmeldelsen henlegges uten etterforskning,
- *”Åpenbart grunnløs”*: I rundskrivet av 1988 omtaler riksadvokaten denne formen som ”en kvalifisert form for henleggelse etter bevisets stilling, som skal brukes der hvor etterforskning ikke iverksettes eller hvor ubetydelig etterforskning er foretatt”.
- *”Bevisets stilling”*: I rundskrivet av 1997 uttaler riksadvokaten om denne formen : ”Henleggelsesformen ”bevisets stilling” innebærer ikke en gradering av mistankens styrke, men vil for eksempel være aktuell når det anmeldte forhold kan rammes av en straffebestemmelse, og etterforskningen ikke har klarlagt de faktiske forhold fullt ut.”
- *”Intet straffbart forhold anses bevist”*: Denne formen skal ifølge rundskrivet av 1988 brukes ”hvor det er gjennomført en mer ordinær etterforskning og bevisene med særlig styrke taler mot at det er foretatt et straffbart forhold..... Formuleringen dekker for eksempel de saker som på et tidligere stadium ville ha blitt henlagt uten etterforskning som åpenbart grunnløse”.

- ”Intet straffbart forhold”: I rundskrivet av 1988 heter det at henleggelse på dette grunnlag bare skal skje ”når det beskrevne forhold ikke rammes av noen straffebestemmelse.

Enkelte av disse formene er så nær hverandre i ordlyd og anvendelsesområde, at de nærmest innbyr til en ellers utilsiktet forskjellsbehandling av mer eller mindre like tilfelle. Særlig for publikum må det være vanskelig å forstå forskjellen, og man kan jo da spørre om det egentlig har noen betydning hvilken form som benyttes.

I denne sammenhengen er det fristende å foregripe en uttalelse fra *SEFO Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane*, som ellers hører naturlig hjemme nedenfor under neste punkt. Dette organet uttaler følgende:

“Riksadvokatens rundskriv nr. 3650/88 av 28. desember 1988 er vanskelig å forstå, og det er vanskelig å praktisere. Erfaringen er at de involverte tjenestemenn ikke skjønner koden, de klager f. eks. til riksadvokaten over at de ikke har fått koden “intet straffbart forhold” som er reservert for helt spesielle tilfelle. Når SEFO har vansker med å forstå kodene, og når de involverte tjenestemenn har vansker med å forstå kodene, og når statsadvokaten ikke alltid praktiserer rundskrivet etter dets innhold, er det lett å skjønne at utenforstående (anmelder) også har vansker med å skjønne den enkelte henleggelseskode.

Vi forstår riksadvokatens rundskriv slik at dersom det er beskrevet et straffbart forhold, og etterforskning er igangsatt, skal koden være “intet straffbart forhold anses bevist”, det er det beste en mistenkt kan oppnå i et slikt tilfelle. Statsadvokaten følger regelmessig denne oppskrift, men ikke alltid. Det hender at han henlegger som “intet straffbart forhold”, der det er beskrevet et straffbart forhold og der hvor det har vært etterforskning. Dette forstår vi ikke.”

Likevel er det forutsetningen av man skal anvende den rette formen på det enkelte tilfellet. Hvis valg av riktig form er problematisk, blir prosessen forsinket. Dette er i så fall en utilsiktet negativ virkning. At formene innbyr til ulik praktisering, har vært tatt opp av flere som har avgitt uttalelse til arbeidsgruppen mens utredningen har pågått.

### **9.2.1. Praktisering av henleggelsesformen.**

Ett av de spørsmål arbeidsgruppen stilte til de enkelte etterforskningsorganer i spørreundersøkelsen av desember 2000, jfr. kapittel 4, var om organene anså det problematisk å velge mellom de ulike henleggelsesformene.

Svarene som innkam viste at flere organer fra tid til annen finner grensedragningen vanskelig, at statsadvokatene ikke alltid praktiserer henleggelsesformene i tråd med riksadvokatens retningslinjer, og at mistenkte ikke alltid forstår hvorfor en bestemt kode er valgt.

*SEFO Hedmark og Oppland* uttaler:

“Polititjenestemenn/kvinner er meget opptatt av henleggelseskode som brukes i STRASAK. Det burde være mulig å bruke henleggelseskode “åpent

grunnløs” selv om det er foretatt etterforskning i saken. Etter instruks fra Riksadvokaten kan denne koden ikke brukes når det er foretatt “ikke ubetydelig” etterforskning. I mange tilfelle vil nettopp en grundig etterforskning vise at anmeldelsen var åpenbart grunnløs, og man burde kunne bruke denne koden.”

Videre uttaler *SEFO Rogaland* følgende:

“Valget av de ulike henleggelsesformer vil til en viss grad kunne fremstå som noe vilkårlig, samtidig som det er forståelig at man ønsker et høyt presisjonsnivå. Jeg vil anta at en nærmere klarering av når de ulike henleggelsesformer skal brukes, vil kunne sikre en likhet mellom SEFO-organene.”

*SEFO Hordaland* har følgende synspunkter:

“Det kan ofte være vanskelig å velge mellom “bevisets stilling”, “intet straffbart forhold anses bevist” og “ikke straffbart”. Riksadvokaten har i rundskriv 97-20 gitt retningslinjer for bruken av disse henleggelsesformer. Problemet er i de saker hvor det er helt på det rene at det ikke foreligger noe straffbart forhold, men hvor alt tyder på at tjenestemennenes opptreden likevel har vært lite heldig, endog klanderverdig. Et spørsmål i den forbindelse er om SEFO skal involvere seg i politimesterens styringsrett ved å foreslå disiplinære forføyelser.”

*SEFO Trondheim* ser for egen del ikke problemer i de saker som sendes statsadvokaten etter ordinær etterforskning, men påpeker følgende:

“I de sakene som foreslås henlagt uten etterforskning kan det være tvil om valget mellom “åpenbart grunnløs” og “ikke rimelig grunn til å iverksette etterforskning”, uten at jeg oppfatter det som noe problem.

Derimot har anmelder/mistenkte ofte problemer med å forstå forskjellen på henleggelsesformene “ikke straffbart” etter påtaleinstruksen § 34-3 tredje ledd, og “straffbart forhold anses ikke bevist” når saken har vært undergitt vanlig etterforskning.”

### **9.2.2. Forholdet mellom ”bevisets stilling” og ”intet straffbart forhold anses bevist” - en særlig problemstilling.**

Flere – herunder enkelte etterforskningsorganer – har tatt opp et spørsmål som etter arbeidsgruppens syn fortjener en nærmere omtale. Det gjelder det forhold at polititjenestemenn generelt er svært opptatt av hvilke koder som benyttes, og at det oppleves som infamerende å få en sak henlagt ”etter bevisets stilling” i stedet for f eks ”intet straffbart forhold anses bevist.” Arbeidsgruppen har også sett flere saker under saksgjennomgangen hvor tjenestemenn påklager statsadvokatens henleggelse etter bevisets stilling til riksadvokaten, med anmodning om en ”mildere” kode.

I sin uttalelse av 18. juni 2001 til arbeidsgruppen, har *Politiets Fellesforbund* i denne forbindelse uttalt følgende:

”Når det gjelder spørsmålet om henleggelseskoder, er dette et gjennomgående klagetema. Tjenestemenn som er satt til å overholde lover og regler finner det ofte vanskelig å akseptere at saken henlegges ”etter bevisets stilling” når de vitterlig

ikke har gjort noe ulovlig. Når riksadvokaten har instruert gjennom sitt rundskriv at det ikke skal gjennomføres etterforskningsskritt som utelukkende har til formål å avkrefte mistanken for at saken skal kunne henlegges ”fordi intet straffbart forhold anses bevist” føles dette vanskelig å akseptere. Det er vår påstand at det er lettere for personer utenfor etaten enn innen etaten å leve med henleggelse etter bevisets stilling.

Vi håper denne praksis kan endres, og at arbeidsgruppen velger å se dette i sammenheng både med mandatet pkt. 3, strekpunkt 4 og 6 og mandatets pkt. 4. De avgjørelseskoder som brukes er også viktig i forhold til SEFOs troverdighet. Dette dreier seg både om troverdigheten innad i etaten, men også publikums tillit til organet. Det vil være lettere for publikum å akseptere henleggelse som ”intet straffbart forhold” enn ”etter bevisets stilling”. Publikums oppfatning av sistnevnte henleggelse kan faktisk være at ”det var noe der likevel”. Når denne avgjørelseskoden benyttes i saker som ikke er tilstrekkelig belyst for å bevise uskyld, kan publikum følgelig få et feilaktig inntrykk både av SEFO og hendelsen.”

Tidligere leder for *SEFO Oslo, Organ I*, er også opptatt av denne problemstillingen. Han synes å konkludere noe annerledes enn Politiets Fellesforbund, idet han har uttalt følgende:

”Etter min oppfatning er det uheldig å operere med disse to henleggelseskategoriene. Alle ansatte i politiet som kan være aktuelle for disse kategorier henleggelse, ønsker selvfølgelig at deres sak skal henlegges fordi intet straffbart forhold anses bevist. Ved å innføre en slik gradering av henleggelsesgrunnlaget bevisets stilling, har man etablert en ordening som jeg ikke har problemer med å forstå er vanskelig å bære for dem som får sin sak henlagt med begrunnelsen bevisets stilling og ikke den kvalifiserte formen for bevisets stilling som intet straffbart forhold anses bevist er. De som får sin sak henlagt etter bevisets stilling, kan med rette anføre at for dem ligger saken slik an at de nesten er skyldige. Selv om dette formelt sett er helt feil, blir det en realitet på grunn av den graderingen man har innført. Mitt forslag er derfor at man går tilbake til det som var utgangspunktet, nemlig at saker som ligger slik an at de kommer inn under denne kategorien, henlegges etter bevisets stilling og ikke noe annet. Bevisets stilling betyr at det ikke er bevist at det er begått noe straffbart og det er det som er poenget.”

*Arbeidsgruppen* finner dette spørsmålet vanskelig. Generelt er det gruppens oppfatning at hensynet til god prosessøkonomi tilsier at det med fordel kunne foretas en forenkling og begrensnig av henleggelsesformene. Arbeidsgruppen er usikker på om Politiets Fellesforbund har rett når de hevder at ”det er lettere for personer utenfor etaten enn innen etaten å leve med henleggelse etter bevisets stilling”. For arbeidsgruppen fremstår hensynet til en minst mulig forskjellsbehandling i forhold til ”sivile” mistenkte som avgjørende.

Etter en samlet vurdering konkluderer arbeidsgruppen derfor med at det er behov for en forenkling og begrensnig av henleggelsesformene. Gruppen foreslår at man avskaffer formen ”intet straffbart forhold anses bevist”, og anvender ”bevisets stilling” som den gjennomgående formen når etterforskning har vært iverksatt og så innstilles. Da skulle det være mulig å unngå de konflikter som nå jevnlig oppstår.

### 9.3. Nærmere om henleggelse av SEFO-saker.

SEFO avgir innstilling til statsadvokaten, og det er sistnevnte som tar påtaleavgjørelsen. I praksis har arbeidsgruppen ikke sett eksempler på at statsadvokaten i noe tilfelle har besluttet påtale der SEFO har innstilt på henleggelse. Derimot har statsadvokaten henlagt saker hvor SEFO har innstilt på positiv påtaleavgjørelse, men dette gjelder bare et svært lite antall saker. Dette betyr at SEFOs innstillinger i praksis stort sett blir fulgt.

I ”Meløy-saken” i Nordland, se omtalen i kapittel 7 pkt. 7.5., fulgte statsadvokaten SEFOs innstilling på henleggelse. Det var riksadvokaten, som etter fornærmedes klage over statsadvokatens avgjørelse, omgjorde påtaleavgjørelsen og besluttet foretaksstraff i form av forelegg.

#### 9.3.1. SEFO-lederens fullmakter.

I rundskrivet av 1997 uttaler riksadvokaten følgende om lederens adgang til å foreslå henleggelse:

”Etter påtaleinstruksen § 34-3 tredje ledd er leder av etterforskningsorganet tillagt kompetanse til selv å avgi innstilling uten å forelegge anmeldelsen for organet som sådant. Dersom det er klart at det anmeldte forhold enten ikke er straffbart, ikke er undergitt offentlig påtale, eller at anmeldelsen må anses som åpenbart grunnløs, skal lederen – eller det medlem han gir fullmakt - avgi innstilling om henleggelse. Ellers kan lederen innstille på henleggelse i saker hvor det ikke er rimelig grunn til å sette iverk etterforskning.”

I praksis innebærer dette at det er leder som innstiller på henleggelse i alle saker hvor det ikke iverksettes etterforskning.

#### 9.3.2. Resultat av arbeidsgruppens undersøkelser.

Arbeidsgruppens saksgjennomgang har vist at 95,9 % av alle sakene (regnet i 484 påtaleavgjørelser, se kapittel 8.12.1) ble henlagt. Resultatet er ikke overraskende. I den forbindelse vises til cand. polit Gunnar Thomassens undersøkelse, hvor det fremgår at i hans materiale var henleggelsesprosenten 92,7 %. (Thomassen opererer med saker, ikke påtaleavgjørelser. Som arbeidsgruppen har vist i kapittel 8, er det flere påtaleavgjørelser enn saker, fordi det er flere anmeldte i en del av sakene. Dermed er arbeidsgruppens og Thomassens tall *nesten*, men ikke 100 %, sammenlignbare.)

Som det fremgår i kapittel 8, pkt. 8.5.2.2. var det arbeidsgruppens oppfatning at henleggelsesprosenten burde vært noe – men ikke påfallende - lavere enn dette.

Tallenes tale er dermed klar. Nedenfor, særlig under pkt. 9.8, kommer arbeidsgruppen tilbake til spørsmålet om årsakene til denne høye henleggelsesprosenten.

Det fremgår av riksadvokatens årsinnberetning til Justisdepartementet 9. august 2001 at ca 94 % av 617 avgjorte saker ble henlagt i 2000.

### 9.4. Særlig om statsadvokatenes henleggelse.

Som det fremgår i kapittel 8 pkt 8.12.1., slutter statsadvokatene seg i det store og hele til SEFOs innstillinger, men slik at det henlegges noen flere saker enn det innstilles på.

Arbeidsgruppens kommentarer er som gjengitt ovenfor. Forholdet til statsadvokatene og deres påtaleavgjørelser reiser imidlertid et spørsmål av en noe annen karakter, nemlig om det er riktig at påtalemyndigheten skal ligge hos statsadvokaten i det samme distrikt som den mistenkte tjenestegjør i. Fra flere hold har det i den senere tid vært reist spørsmål om ikke påtalemyndigheten i SEFO-sakene burde legges til statsadvokaten i nabolokket. Et annet alternativ, som etter arbeidsgruppens syn er vel så aktuelt, er spørsmålet om SEFO selv bør ha påtalemyndighet i sine saker.

Arbeidsgruppen kommer nærmere tilbake til disse spørsmålene under kapittel 12. Ett av arbeidsgruppens forslag er at statsadvokatens påtalekompetanse i SEFO-sakene overføres til SEFO selv.

### **9.5. Praktisering av henleggelsesformene – SEFO og statsadvokatene.**

I 66 saker - hvor både SEFO, statsadvokat og arbeidsgruppe har vært enige om at saken burde henlegges - viser det seg at statsadvokaten i 43 av disse sakene har brukt en annen kode enn i SEFOs innstilling.

Dette er etter arbeidsgruppens syn en overraskende stor divergens. En forklaring kunne være at SEFO med sin begrensede erfaring fra politi og påtalemyndighet ikke hadde tilstrekkelig innsikt i de ulike kodene, og derfor valgte feil. Men arbeidsgruppen sluttet seg til statsadvokatens henleggelsesgrunnlag i bare 26 av disse sakene. I 13 saker mente gruppen at SEFO hadde foreslått den mest korrekte koden. I 27 saker ville gruppen valgt et annet henleggelsesgrunnlag, til tross for at SEFO og statsadvokaten var enige. Mange av disse var saker hvor arbeidsgruppen ville henlagt "etter bevisets stilling".

Arbeidsgruppen anser det ikke nødvendig å gå i større detalj her. Selv om resultatet som nevnt er noe overraskende, er det snakk om avvik innenfor en gruppe saker som uansett burde endt med henleggelse. Ingen av de avvik gruppen har sett fremstår som spesielt kritikkverdige.

Hensynet til prosessøkonomi og rask behandling, tilsier under enhver omstendighet at det ikke bør legges for mye tid og krefter i å finne frem til den optimale koden. Dette gjelder iallfall så lenge avvikene ikke får noen konsekvenser for den enkeltes rettsikkerhet.

Men undersøkelsen og resultatet av denne, bekrefter arbeidsgruppens ønske om endringer og forenklinger, jfr. foran.

### **9.6. Er det sammenheng mellom høy henleggelsesprosent og kvaliteten på SEFOs arbeid?**

Formannen i *Politiembetsmennenes Landsforening* erklærte i sin uttalelse til arbeidsgruppen av 6. juni 2001 følgende:

"Hovedproblemet for SEFO i dag er, slik jeg ser det, å få videreformidlet til allmennheten at den høye henleggelsesprosenten ikke gir grunnlag for å ha



mistillit til systemet. Det kan tvert imot ses som en dokumentasjon på at systemet virker. Jeg nevner en del momenter som forklarer så vel anmeldelsene som henleggelsene. Viktigste av alt: Som samfunnets eneste fysiske maktapparat er politiet sterkt utsatt for anmeldelser. En del mennesker aksepterer ikke at politiet har sine fullmakter og benytter disse. De klager/anmelder derfor, uansett berettigelsen, på politiets maktbruk. En rekke anmelder også politiet etter prinsippet: angrep er det beste forsvar. Og endelig er det de som anmelder politiet fordi de ikke gjør nok for og med deres saker når politiet opptrer som en slags siste instans i rekken. At henleggelsesprosenten for SEFO-saker således blir høy, burde ikke forundre noen. Men det gjør det altså, hvilket avslører et forklaringsproblem. Etter min oppfatning må man derfor kunne hevde at den høye prosent av henleggelses dokumenterer at systemet virker. Vi må etter min oppfatning søke å få aksept for at politiets arbeid i større grad enn andre organer i staten kommer inn under Peer Gynts problemstilling: ”Om jeg hamrer eller hamres--”.

Slik arbeidsgruppen ser det, setter denne uttalelsen fingeren på noe vesentlig, nemlig ”forklaringsproblemet”. Dette lar seg neppe avhjelpe uten at det foretas en del endringer.

Selv har flere SEFO-medlemmer overfor arbeidsgruppen fokusert på noe som føles som et problem for dem: P.g.a. sin organisering har SEFO ikke noe eget organ eller noen instans som ser det som sin oppgave å være SEFOs landsdekkende talerør overfor publikum, herunder begrunne og forklare de statistikkene som jevnlig offentliggjøres. Mye taler for at SEFO burde hatt sine egne valgte representanter til å tale SEFOs sak i flere sammenhenger, og arbeidsgruppen kommer tilbake til dette i kapittel 12.

Det er arbeidsgruppens oppfatning at høy henleggelsesprosent i SEFO-saker *ikke* er noen indikasjon på at SEFO gjør dårlig arbeid. Men arbeidsgruppen finner det likevel vanskelig å slå seg til ro med situasjonen slik den er i dag. Enten den er medieskapt eller reell, må publikums mulige mistillit tas på alvor. Da er det nødvendig med tiltak som kan avhjelpe denne.

### **9.7. Forholdet mellom irettføringer/domfellelser og høy henleggelsesprosent.**

Det sier seg selv at når nesten samtlige saker henlegges, blir det ikke mange som havner i rettssalen. Flertallet av de positive påtaleavgjørelsene omfatter dessuten påtaleunntatelser og forelegg. I sitt materiale fant arbeidsgruppen bare to saker som endte med tiltalebeslutning og dermed hovedforhandling. Den ene endte med domfellelse. Den andre resulterte i domfellelse i byrett, men frifinnelse i lagmannsretten. En tredje sak ble avgjort med dom i forhørsrett.

I sin undersøkelse fant Gunnar Thomassen fire saker som endte i rettssalen. Tre av disse resulterte i domfellelse, den siste i frifinnelse.

Fra enkelte hold har det vært hevdet at mange av de – få – sakene som havner i retten, ender med frifinnelse. Dette er antagelig grunnlaget for det som uttales av *Forsvarerforeningen av 1977*, i foreningens uttalelse av 8. oktober 2001 til arbeidsgruppen. Her sies det bl.a. følgende:

”Innledningsvis bemerkes at jeg ikke kan slutte meg til den medieskapte generelle kritikk av at for få SEFO-saker irettføres, idet man verken overfor politifolk eller

andre kan måle den materielle sannhet i prosent av inngitte anmeldelser. I så måte er det trolig mer interessant å se at på tross av at det er en grundig påtalevurdering, medfører fortsatt en stor andel av SEFO-sakene frifinnelse i retten.”

Arbeidsgruppen har rettet en henvendelse til riksadvokaten for å få klarlagt om det er utarbeidet statistikker over hvor mange av de SEFO-sakene som ender i retten resulterer i domfellelse eller frifinnelse. I følge riksadvokatens kontor er det ikke utarbeidet noen statistikk som sier noe om dette.

Det kan være flere ulike årsaker til at man tar ut tiltalebeslutninger i så få saker, og at man dessuten fra tid til annen opplever frifinnelse i SEFO-saker. Som regel vil grunnen være at det ikke var bevismessig dekning for tiltalen. Men når domstolen ikke har vært overbevist om straffeskyld, kan dette også henge sammen med at rollefordelingen i retten i SEFO-saker er en annen enn den ”tradisjonelle” hvor en vanlig ”sivilist” står i tiltaleboksen.

I SEFO-saker er fornærmede svært ofte en person som selv har vært under etterforskning eller på annen måte vært tatt hånd om av politiet. Anmeldelsen følger ofte som en forlengelse av en tjenestehandling fra politiets side, og dermed er det også ofte slik at fornærmede er en person som selv er domfelt eller botlagt, eller i hvert fall har gjort noe som har fått politiet til å gripe inn. Han er m.a.o. en person som selv har stått tiltalt eller kommer til å stå tiltalt i domstolen, ikke sjelden i samme eller deler av samme sakskompleks. Det er nærliggende å anta at det allerede av denne grunn blir stilt spørsmål ved vedkommendes troverdighet som vitne i straffesaken mot den tjenestemannen som f.eks. har pågrepet ham.

Den tiltalte – her tjenestemannen – har derimot autoritet, og han er også i kraft av sin stilling en autoritet. Han har ofte lang erfaring som vitne i straffesaker mot andre og kjenner ”spillet”. Polititjenestemenn i Norge nyter som regel stor respekt og har stor troverdighet som vitne i domstolen. Slik er det, og slik må det i utgangspunktet være. Men i SEFO-sakene er altså rollene byttet om. Og fordi domstolen av tradisjon tillegger polititjenestemenns forklaringer stor troverdighet og vekt, kan det fremstå som om domstolen finner det tilsvarende vanskelig å finne bevis ”ut over enhver rimelig tvil” at en polititjenestemann har begått en straffbar handling. Hvis saken gjelder en handling i forlengelse av politimannens tjenestehandling, skal det dessuten mye til for at domstolen for eksempel vurderer handlingen som en grov uforstand etter straffeloven § 325, eller, eller som en uaktsom overtredelse som rammes av vegtrafikkloven § 3 i f.eks. bilforfølgelsessaker.

Tjenestemannen er så å si ”på hjemmebane” når han møter som tiltalt. Han kjenner det regelverket som danner rammen for saken og har evne til å vurdere innholdet i de aktuelle straffebestemmelser som tiltalen gjelder. Sammen med sin forsvarer har han dermed de beste muligheter for å forberede og utføre sitt forsvar.

Det kan også ha betydning at en tjenestemann i stor grad tenker og ikke minst ordlegger seg på samme måte som dommerne – i allfall i langt større grad enn den tradisjonelt tiltalte. Tjenestemannen stiller i uniform eller er pent kledd i retten. Noen vil anta at det gjennom dette kan inntre ubevisste mekanismer hos dommerne ved identifisering eller i hvert fall stor sympati.

Som nærmere redegjort for under kapittel 3 pkt 3.1.3.4. beror spørsmålet om f.eks. grov uforstand er utøvet, på et skjønn. Det kreves kvalifisert klanderverdig opptreden som foranlediger sterke bebreidelser, og dermed skal det mye til før noen tjenestemann dømmes for overtredelse av straffeloven § 325, enten det dreier seg om politi eller andre offentlige

tjenestemenn. Domstolen må ikke stille så store krav at man risikerer handlingslammelse. Det hersker ingen tvil om at tjenestemannen med jevne mellomrom står overfor vanskelige valg med små tidsmarginer. Avgjørelsen inntatt i Rettstidende 1995 side 20, som gjaldt tvangsmedisinering ved uttransportering av en utenlandsk borger, illustrerer dette. Denne konkrete saken endte likevel med at Høyesterett, i motsetning til byretten, fant at forholdet var straffbart.

### 9.8. Nærmere om årsakene til at så mange SEFO-saker henlegges.

Det er arbeidsgruppens oppfatning at det er flere årsaker til den høye henleggelsesprosenten.

- I de fleste kriminalsaker som behandles av politiet er det på det rene *at det har* funnet sted et straffbart forhold. Politiets arbeid dreier seg om å finne frem til gjerningsmannen, samt skaffe tilstrekkelig bevis mot vedkommende. I de aller fleste SEFO-sakene er derimot det sentrale spørsmålet *om* det har skjedd noe straffbart. Etterforskningen og den juridiske vurderingen avdekker i de fleste sakene at så ikke er tilfelle. Følgelig blir de henlagt.
- SEFO etterforsker bare politiets forhold dersom det påstått straffbare forholdet skal være begått i tjenesten, mens den generelle kriminalstatistikken omfatter alle lovbrudd i samfunnet. SEFOs henleggelsesprosent må derfor først og fremst sammenlignes med henleggelse som gjelder straffbare forhold relatert til andre yrkesgrupper under deres tjenesteutøvelse. Og selv om det foreligger brudd på rutiner og instruksjoner, betyr ikke dette uten videre at det foreligger overtredelse av en straffebestemmelse. Det gjelder så vel for politiet som for andre yrkesutøvere som gjør feil eller bryter regler under sin yrkesutøvelse, at feilen eller regelbruddet ikke nødvendigvis er straffbart.
- SEFO-saker er vanskelige å etterforske. De involverte som avhøres – mistenkte og mange vitner – er ofte kolleger. Dette kan fra tid til annen medføre en misforstått kollegialitet eller lojalitet, som gjør at det kan være ekstra vanskelig for dem som etterforsker å skaffe tilfredsstillende bevis.
- I motsetning til de sakene som vanligvis anmeldes til politiet, gjelder ca halvparten av SEFO-sakene grov uforstand eller tjenesteforsømmelse. Etter rettspraksis skal det i disse sakene svært mye til, før en offentlig tjenestemanns handling bedømmes som straffbar. Dette må ses i sammenheng med at politiarbeid i adskillig grad dreier seg om utøvelse av skjønn, mange ganger i en situasjon hvor man har liten tid til å foreta nærmere vurderinger før viktige beslutninger må treffes.
- Noen anmeldelser skyldes misforståelser om hva politiet har rett til å gjøre. De henlegges fordi politiets handlinger har vært rettmessige. Typiske eksempler er for eksempel husransaking og pågripelse.
- Videre etterforsker SEFO – i motsetning til politiet – automatisk noen saker, helt uavhengig av spørsmålet om det er rimelig grunn til å iverksette etterforskning. Dette er de såkalte ”undersøkelsessakene”, tilfeller hvor noen har blitt alvorlig skadet eller mistet livet i forbindelse med politiets tjenesteutøvelse. Slike saker etterforskes ikke automatisk i forhold til andre borgere, og forekommer derfor ikke på den generelle kriminalstatistikken, bare på SEFOs statistikk. I disse sakene er SEFO nærmest å sammenligne med en undersøkelseskommissjon som skal søke å få klarlagt *om* det – selv

om mistanke om straffbare handlinger ikke foreligger – likevel kan foreligge straffbart forhold fra tjenestemenns side.

- En god del anmeldelser er i realiteten klager. De omhandler mulig kritikkverdige forhold, men som ikke er så alvorlige eller har slikt innhold at de rammes av en straffebestemmelse. Dette er forhold som faller utenfor SEFOs kompetanseområde, men sakene går likevel inn som en del av SEFOs statistikk. Når SEFO mottar en god del slike saker, skyldes dette at mange feilaktig oppfatter organet som et alminnelig ”tilsynsorgan” for politiet.
- Generelt må det forventes en høy grad – strengt tatt 100 % - lovlidighet blant ansatte i politi og påtalemyndighet. Det dreier seg om den yrkesgruppen som selv skal håndheve lov og orden, og den høye henleggelsesprosenten må derfor langt på vei også ses som et uttrykk for dette.

Selv om henleggelsesprosenten er høy, har arbeidsgruppen ikke grunn til å tro at dette har sammenheng med SEFOs sammensetning. Cand. polit. Gunnar Thomassen undersøkte om organenes sammensetning påvirket behandlingen av anmeldelsene. Man kunne tenke seg at medlemmer med politi- eller påtalebakgrunn er mer tilbøyelig enn de uten, til å henlegge saker mot ansatte innen denne yrkesgruppen. Han avdekket imidlertid at det ikke var noen slik sammenheng. Faktisk fant han at organ med to medlemmer med politi- og påtalebakgrunn hadde en noe større andel positive reaksjoner enn de to andre (rapporten side 53). Forskjellene var imidlertid svært små.

Selv om det er mange forklaringer på den høye henleggelsesprosenten finner arbeidsgruppen det likevel påkrevet å foreslå tiltak som kan bidra til en avklaring og kanskje også forbedring. For arbeidsgruppen fremstår det som særlig viktig at man får en behandling av klager og kritikkverdig opptreden fra politiet, som innebærer at sakene ikke bare blir en del av de mange henleggelsene uten videre oppfølging. Følgelig vil gruppen foreslå at det opprettes et Klage- og tilsynsorgan som behandler disse sakene. Dermed oppnår man at SEFO avlastes, at anmeldelser som i realiteten er klager får en korrekt og adekvat behandling, og slik at det etter gruppens forslag også tilrettelegges for en oppfølging av klagesakene.

Det er grunn til å tro at en slik ordning vil redusere SEFOs saksmengde og dermed gi SEFO tilsvarende bedre anledning til å gå tilstrekkelig grundig inn i de ”rene” straffesakene. Hvis dette ses i sammenheng med en del av de øvrige tiltak arbeidsgruppen foreslår, herunder en plikt til å alltid innkalle fornærmede til avhør, er det håp om at SEFOs innstillinger og påtalemyndighetens henleggelse for fremtiden vil bygge på et enda mer tillitvekkende grunnlag. Så vil tiden vise om henleggelsesprosenten forholdsmessig forblir den samme, eller om det fører til flere positive påtaleavgjørelser.

Det er utførlig redegjort for arbeidsgruppens forslag i del III.

## **KAPITTEL 10 SEFOS FORHOLD TIL OFFENTLIGHETEN**

### **10.1. Innledning. Mandat og bakgrunn.**

Arbeidsgruppen foreslo overfor riksadvokaten at mandatet også burde omfatte en nærmere undersøkelse av hvorledes de enkelte organer håndterer forholdet til offentligheten via massemediene m.v. (se kap.1 pkt.1.1). Riksadvokaten ga sin tilslutning til dette.

Det har – særlig i den første tiden etter organenes opprettelse – fra flere hold vært reist kritikk mot at enkelte SEFO-ledere meget raskt etter en alvorlig hendelse offentlig uttalte seg på en måte som kunne oppfattes som en ”frifinnelse” av politiet. Dette skjedde gjerne før – eller i hvert fall kort tid etter at etterforskningen var kommet i gang.

Arbeidsgruppen antar at SEFOs ”renvasking” av mistenkte polititjenestemenn og -kvinner på dette stadiet, kan ha bidratt til å svekke allmennhetens tillit til SEFO som et uavhengig og nøytralt organ i forhold til politiet. Arbeidsgruppen er imidlertid oppmerksom på det behov involverte tjenestemenn vil ha for en raskest mulig avklaring av den strafferettslige siden i de mest alvorlige sakene.

I den senere tid virker det som om SEFO - med noen få unntak – har vært mer forsiktig med å trekke konklusjoner når det gjelder den strafferettslige vurdering.

### **10.2. Arbeidsgruppens undersøkelser.**

Som det fremgår av kapittel 4 har arbeidsgruppens sendt brev til samtlige etterforskningsorganer med flere spørsmål som berører deres arbeid. Det ble herunder også tatt opp spørsmål som gjaldt forholdet til mediene (se nedenfor under pkt. 4). I tillegg har arbeidsgruppen hatt møter med enkeltmedlemmer og enkelte organer, der også forholdet til offentligheten har blitt berørt, jfr. kapittel 4. pkt. 4.3.

Det ble også sendt et eget brev til Norsk Presseforbund, der arbeidsgruppen ba om ”synspunkter på pressens erfaringer med SEFO-organene, og for øvrig andre opplysninger som kan være nyttig for gruppens arbeid”. Presseforbundet svarte at det så positivt på gruppens arbeid, men at man for øvrig hadde ”svært liten erfaring med SEFOs forhold til mediene, og har derfor ingen kommentar i denne omgang”.

### **10.3. Saksgjennomgangen.**

Arbeidsgruppens gjennomgang av enkeltsakene viser at det kun er 21 saker som har vært gjenstand for medienes oppmerksomhet. Av disse hadde 5 ”stor pågang”, 11 ”middels”, mens 5 hadde ”ubetydelig pågang”.

I de 21 sakene ble det fra SEFO sendt ut pressmeldinger i 3 saker. Politiet har sendt en pressemelding, det samme gjelder statsadvokaten. SEFO-lederen har uttalt seg i 8 saker, mens vi ikke har opplysninger om at andre medlemmer har gitt opplysninger eller intervjuer. Resultatene viser altså at av SEFOs 252 etterforskede saker har organet kun uttalt seg til mediene i vel 3% av sakene.

Arbeidsgruppen vurdering er at lederen har håndtert pressen tilfredsstillende i seks av uttalelsene, de to andre var mindre tilfredsstillende. Arbeidsgruppen vil understreke at vi ikke vet i hvor mange saker SEFO har gitt uttalelser til mediene, men kun har tall for hva vi har kunnet se av saksdokumentene, f. eks. ved vedlagte pressklipp.

#### **10.4. Nærmere om arbeidsgruppens spørsmål og SEFOs svar.**

Arbeidsgruppens spørsmål til SEFO er gjengitt i kapittel 4, men for sammenhengens skyld gjengis de også her:

*a): Hvem kan uttale seg til mediene om virksomheten i Deres etterforskningsorgan?*

*b): Hva legges det særlig vekt på ved håndteringen av problemstillinger knyttet til mediene?*

*c): Hvordan oppleves oppgaven med å håndtere mediene? I den grad noe er spesielt problematisk bes det om en nærmere beskrivelse av dette.*

Bare én SEFO-leder (Vestfold og Telemark) har gitt generell fullmakt til samtlige medlemmer til å uttale seg til mediene. (Etter at opplysningen ble gitt har det vært skifte av leder. Arbeidsgruppen kjenner ikke organets praksis på dette området i dag). I de øvrige organene er det alltid lederen som ivaretar denne funksjonen. Videre uttales at det gjennomgående legges stor vekt på imøtekommenhet overfor mediene, samtidig som det anses viktig at informasjonen er balansert og ikke foregriper den endelige påtaleavgjørelsen.

De fleste SEFO-ledere opplever forholdet til mediene og de kryssende hensyn som må iakttas som vanskelig. På den ene side har man hensynet til medienes behov for informasjon, på den annen side hensynet til partene. Flere ledere påpeker særlig hensynet til de involverte tjenestemennene. Disse føler ofte et sterkt behov for at det overfor offentligheten så raskt som mulig bringes klarhet i forholdene. Særlig gjelder det ”skyteepisoder” og andre alvorlige saker.

Nedenfor følger uttalelser fra enkelte SEFO-organer når det gjelder deres forhold til mediene:

*SEFO Oslo Organ 1* har uttalt følgende:

”a: Det er viktig at kun en person i den enkelte sak står for kontakten med mediene, og dette bør være lederen. Slik har praksis vært i SEFO Oslo organ 1.

b: Det er viktig å gi mediene en balansert fremstilling av det konkrete hendelsesforløp. Det er også viktig at informasjon fra etterforskningsorganet kan komme relativt raskt både fordi offentligheten ofte kan være svært engasjert i den aktuelle sak og dessuten fordi involverte polititjenestemenn kan føle et behov for at det blir brakt klarhet i forholdene overfor offentligheten så raskt som mulig. I dette ligger det en viss konfliktsituasjon, idet det kan anføres på den ene side at SEFO bør være varsomme med å gå ut med opplysninger for tidlig for ikke å gi inntrykk av at man behandler saken lettvent, dette spesielt når sakens faktiske forhold ligger slik an at det ikke er grunn til noen reaksjon mot noen ansatte i politiet. På den andre siden er det åpenbart et behov som eksisterer for involverte tjenestemenn i de mest alvorlige sakene for raskest mulig å få klarhet i hvordan saken strafferettslig vurderes og at dette også raskest mulig meddeles offentligheten. Det er en stor belastning for tjenestemenn å

være involvert i de alvorligste sakene, for eksempel skyteepisoder, og det er derfor viktig at ”ballen kan legges død” så snart som mulig.

c: Det kan til tider oppleves svært krevende å håndtere mediene i de mest omtalte sakene. Et SEFO-organ på tre medlemmer som er iherdig opptatt med etterforskning i en alvorlig saksåpningsfase, har knapt ressurser å sette av til informasjon til mediene. For øvrig vises til merknadene under punkt b. ”

*SEFO Trondheim* har svart slik:

”a: ...Bare lederen, eventuelt varalederen.

b: ...I utgangspunktet gis det bare opplysninger om progresjonen i etterforskningen, og ikke om SEFOs vurderinger eller konklusjoner. Det må være opp til statsadvokaten om – og eventuelt i hvilken utstrekning – han/hun vil gjøre SEFOs innstilling kjent.

Fra dette prinsipielle utgangspunktet gjør jeg et unntak: Når SEFO har etterforsket en sak etter påtaleinstruksen § 34-4 første ledd siste punktum, og kan slå fast at politiet har fulgt regelverket, og utvist et rimelig fornuftig skjønn, går jeg ut med det. Det begrunner jeg i hensynet til de tjenestemenn som har vært involvert i episoden.

c: ...I det alt vesentlige opplever jeg håndteringen av mediene som uproblematisk. Dette vil trolig variere mye fra person til person, avhengig av den enkeltes erfaringsbakgrunn, og i et undervisningsopplegg for SEFO kunne derfor medietrening gjerne inngå som et element. ”

Følgende uttalelse er avgitt av *SEFO Hordaland*:

”a: Som hovedregel er det lederen som uttaler seg til mediene. Unntak er i enkeltsaker hvor lederen ikke er involvert i etterforskningen.

b: Vi uttaler oss aldri om vår innstilling til statsadvokaten, og det legges ellers vekt på å unngå å gi uttalelser av vår vurdering av saken. Det blir derfor som hovedregel bare orientert om hvordan saken står og eventuelt hva som vil bli gjort.

c: Den lokale pressen er inneforstått med at vi er tilbakeholden med å komme med vurderinger. I tilfeller hvor det tidlig er ganske på det rene at politiet ikke har gjort noe straffbart, kan det være problematisk overfor tjenestemennene ikke å gi uttrykk for det til mediene. Problemet er gjerne at hvis man benytter uttrykk som at ”på det nåværende tidspunkt” eller ”foreløpig” el lign. vil dette lett bli oppfattet som det endelige standpunktet. Mediene vil da ofte fokusere på at organet har frikjent vedkommende før saken er skikkelig etterforsket. ”

### **10.5. Arbeidsgruppens vurderinger.**

Arbeidsgruppen har forståelse for SEFOs problemer, men mener at organets medlemmer normalt ikke skal uttale seg om skyldspørsmålet før etterforskningen er avsluttet, og SEFOs innstilling klarlagt. Dersom organet uttaler seg offentlig på et tidligere tidspunkt, bør det kun redegjøres for de faktiske forhold som ikke er omstridt, og hva som er gjort og vil bli gjort fra SEFOs side i tiden framover. Bruk av pressemeldinger i den første fasen kan med fordel benyttes slik som f eks SEFO Agder uttalte seg 17. desember 1999. Pressemeldingen, som er forholdsvis omfattende, er tatt inn som *vedlegg 3* til rapporten. Ikke alle saker med

mediefokusering krever en like omfattende pressemelding, det må selvfølgelig foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak.

*Politiet* bør normalt ikke kommentere saken i mediene – heller ikke ved utsendelse av pressemelding - i saker som ligger under SEFO, verken før SEFO har fått saken til behandling eller senere. Dersom det likevel finnes påkrevd og forsvarlig, bør det skje i samråd med SEFO.

For *statsadvokaten* skulle det normalt ikke være grunn til å kommentere saken i mediene før endelig påtalevedtak foreligger.

SEFO-organene uttaler at de som hovedregel ikke informerer utad om den innstillingen som er avgitt til statsadvokaten, verken i for- eller etterkant

## **10.6. Arbeidsgruppens forslag.**

Arbeidsgruppen fremmer i kapittel 12 forslag om at SEFOs innstilling på anmodning alltid skal kunne offentliggjøres etter at påtalevedtak er truffet av statsadvokaten. Det eksisterer ikke noe forbud mot dette i dag, men situasjonen fremstår som uklar for mange, og det bør derfor gis en uttrykkelig bestemmelse. Det vises nærmere til kapittel 12.

Videre foreslår arbeidsgruppen at som hovedregel bør bare SEFO-lederen ha anledning til å uttale seg til mediene. Uttalelser fra andre bør utelukkende kunne gis etter lederens fullmakt og i anledning konkrete saker.

Endelig vises til at arbeidsgruppen i kapittel 12 også fremmer forslag om at det bør utarbeides et omfattende opplæringsprogram for samtlige SEFO-medlemmer. Dette bør også inneholde spørsmål som gjelder forholdet til og håndtering av offentligheten – medietrening – da det ofte oppleves som vanskelig og tidkrevende av SEFO selv, jfr. ovenfor.



## DEL III FORSLAG TIL TILTAK

### KAPITTEL 11 FORSLAG OM OPPRETTELSE AV ET TILSYNSORGAN

### KLAGE- OG

#### 11.1. Innledning.

SEFO er opprettet og sammensatt for å etterforske saker relatert til mulig straffbart forhold fra ansatte i politiet og påtalemyndigheten. Det sentrale er å erstatte den vanlige politietterforskningen i disse sakene. Temaet er dermed for det første om et straffbart forhold er begått, og i bekreftende fall hvem som har begått dette. Arbeidsgruppens gjennomgang viser at en del av de sakene SEFO mottar i realiteten ikke hører hjemme i straffesakssystemet, og at "SEFO-sporet" ikke passer. Disse sakene (i det følgende kalt "klagesakene") blir derfor henlagt - ofte uten nærmere etterforskning. I en del tilfeller ligger imidlertid sakene slik an, at det ville vært på sin plass med en nærmere gjennomgang av politiets/påtalemyndighetens handlemåte. Dagens system sikrer ikke dette. Tvert om kan systemet virke "feil" i den forstand at en henleggelse lett oppfattes som at det ikke er noe å bemerke til politiets opptreden. Dette skjer på tross av at henleggelsen ikke er uttrykk for annet enn at det ikke er grunnlag for å reagere/etterforske nærmere med henblikk på en straffereaksjon.

*Professor Liv Finstad* er inne på denne problemstillingen i sin bok "Politiblikket". Hun skriver bl.a. følgende (s. 310):

... "Når jeg uttrykker meg såpass kategorisk, er det for å understreke at SEFO nok oppfattes som den rette og ofte eneste adressat når noen vil klage på politiet. SEFO-ordningen blir et mottaksapparat som nødvendigvis må motta både hummer og kanari. Derfor er det ikke overraskende at såpass mange anmeldelser kategoriseres som åpenbart grunnløse. Det er på denne bakgrunn politifolk hevder at mange anmeldelser mot politiet "bare er tull". Men selv om en anmeldelse ikke bedømmes som et lovbrudd, kan politihandlingen likevel være diskutabel. Hvor skal *slike* klager havne? Anmelderne som bruker SEFO er prisgitt at deres kritikk mot politiet passer til den strafferettslige logikk og handlingsbeskrivelse. Hvis det forholder seg slik, er ikke problemet at SEFO er for tett bundet til politiet (kommentar til forutgående referte synspunkter fra professor Mathiesen, arbeidsgruppens merknad), men at etterforskning og påtaleinnstilling også i anmeldelser mot politiet følger regler som er tilpasset den strafferettslige logikk, handlingsbeskrivelse og rettsprinsippet om at tvilen skal komme tiltalte til gode."....

Senere i samme bok (s. 312) bemerker hun følgende:

.... "Og klageren blir stående tomhendt tilbake dersom hans/hennes sak mot politiet ikke defineres som strafferettsapparatets anliggende. SEFO er intet forum for behandling verken av diskutabile eller lovlige politihandlinger."....

Tidligere leder av *SEFO Rogaland*, advokat *Kjell Holst Sæther*, kommenterer behandlingen av "klagesakene" i et brev til Justisdepartementet datert 17. 4. 2001. Han skriver bl.a.:

"SEFO Rogaland har gjennomsnittlig behandlet mellom 50 og 70 saker pr. år i de årene jeg har vært med.

Jeg vil anslå at bortimot 50% av sakene eller mer er rene klagesaker.

Jeg har flere ganger spurt politimestrene i vårt fylke hvor mange personalsaker de har til behandling. Jeg oppfatter det vel slik at politimestrene neppe har en eneste personalsak til behandling. Det virker som om samtlige personalsaker også blir oversendt SEFO for etterforskning.

Det er åpenbart at man på en eller annen måte må finne en grenseoppgang når det gjelder hvilke saker som skal behandles av SEFO-organene, og hvilke saker som er rene personalsaker, eventuelt klagesaker av annen karakter.

Det er under enhver omstendighet uheldig at personal- og klagesakene blir fremstilt som straffesaker og tas med på statistikken over de sakene som SEFO etterforsker."

Tidligere medlem av SEFO Nordland, advokat Ole Fr. Hienn, skriver i brev til Justisdepartementet den 7. 3. 2001 bl.a. følgende:

"Uten at jeg kan forankre det i noe statistisk grunnlagsmateriale, er det mitt klare inntrykk etter åtte års tjeneste i SEFO Nordland at det i noe under halvparten av sakene som blir etterforsket foreligger større eller mindre grad av kritikkverdig eller klanderverdig utførelse av tjenesten fra de tjenestemenn som er gjenstand for etterforskningen. Bare sjelden er det tale om straffbar tjenesteforsømmelse.

.....

Men i det hele tatt synes både registrering og oppfølging av den ikke straffbare, men kritikkverdige tjenesteutøvelsen ikke tilstrekkelig ivaretatt.

Dette desto mer som slike opplysninger fremkommet som et resultat av SEFOs etterforskning burde gis større oppmerksomhet, og ikke minst en tjenestemessig oppfølging som tilsier at man både skal lære noe av enkeltepisode og samlet sett heve kompetansen og bevisstgjøringen blant tjenestemennene ved de enkelte politidistrikt."

Også *Politiets Fellesforbund* har i en høringsuttalelse til arbeidsgruppen vært inne på de samme problemstillingene:

"Som vi har påpekt i vårt brev av 19.01.01 er det alt for mange saker som oversendes SEFO som er rene "klagesaker", eller knapt nok det. Vi har i brevet påpekt ledelsens manglende evne, eller frykt, for å skille ut slike saker. Dette fører til problemer i forhold til troverdigheten både innen etaten og ovenfor publikum. Vi håper at arbeidsgruppen er tydelige på at slike saker *skal* håndteres internt som en klagesak og ikke oversendes SEFO. Dette vil også ansvarliggjøre politiets ledelse, og forhåpentligvis føre til at vi får et bedre politi.

Det er nemlig et faktum at oppfølgingen etter SEFOs behandling, evt. statsadvokatens avgjørelse, ikke er særlig påaktet i etaten. Tilbakemeldingene fra svært mange medlemmer er at sakene "ties eller glemmes" fra ledelsens side. Dermed blir det heller ikke noen kultur for å gjennomgå rutiner etter ulike hendelser. Dette er igjen uheldig i forhold til å utvikle etaten."

## 11.2. Nærmere om dagens ordning.

"Klagesakene" kan i dag fremmes som klager (primært) til politimesteren. Politiets Fellesforbund (PF) har i sin uttalelse ikke kommentert hvorvidt det bør opprettes en separat klage-/tilsynsordning, men har anført at det bør tydeliggjøres at sakene *skal* håndteres internt i politiet som klagesak og ikke oversendes til SEFO.

Arbeidsgruppen er enig med PF i at "klagesaker" ikke skal oversendes til SEFO. Imidlertid må det - på samme måte som i de "vanlige politisakene" - være pretensjonen som i utgangspunktet avgjør om en sak skal behandles som straffesak, jfr. riksadvokatens rundskriv av 3. mars 1997, pkt. 4.2:

"Utgangspunktet er at alle anmeldelser som pretenderer et straffbart forhold i tjenesten, bør oversendes etterforskningsorganet til vurdering av om etterforskning skal settes i verk."

Når det dreier seg om en anmeldelse og det klart pretenderes å foreligge et straffbart forhold, har politimesteren etter arbeidsgruppens oppfatning intet annet alternativ enn å sende saken over til SEFO, selv om han/hun skulle mene at saken de facto er en klagesak som burde håndteres internt som en sådan. Når dette tas som utgangspunkt gir arbeidsgruppens saksgjennomgang ikke grunnlag for å konkludere med at politimestrene i noen særlig utstrekning sender over saker til SEFO som skulle vært håndtert internt. En tydeliggjøring av at "klagesakene" ikke skal sendes til SEFO, antas således bare å få begrenset effekt. Imidlertid vil opprettelse av en klage-/tilsynsordning antakelig imøtekomme PF's ønske langt på vei. Mange saker vil ved et slikt system bli kanalisert over fra "straffesporet" til "klagesporet", og på den måten kunne få en behandlingsmåte som er mer dekkende for sakens realitet.

En del blant publikum synes å oppleve klagebehandling internt i politiet som lite tilfredsstillende og med liten garanti for oppfølging og uhildet behandling. En viktig del av årsaken til at SEFO mottar en så stor mengde saker som egentlig faller på siden av/utenfor organets virkefelt, er nok at publikum dels opplever det slik at man reelt sett ikke har noe alternativ, jfr. også professor Finstads merknader gjengitt under kap. 11.1. Som følge av dette er det grunn til å anta at en del "klagesaker" "kamoufleres" som anmeldelse for å sikre en full gjennomgang av saksforholdet. Man kan heller ikke se bort fra at det som egentlig er ment som en klage, oppfattes og formuleres som en anmeldelse av vedkommende som mottar henvendelsen.

Dagens system synes også i liten utstrekning å sikre nærmere oppfølging av kritikkverdige forhold, jfr. også uttalelsene gjengitt under kap. 11.1, herunder bl.a. fra Politiets Fellesforbund. Et annet moment er at det ved klagebehandling - i større grad enn tidligere - vil være grunn til å trekke inn også ledelsens ansvar. Slik sett kan det være uheldig at ledelsen selv skal forestå saksbehandlingen. I alle fall vil dette kunne være lite tillitvekkende utad.

Under henvisning til ovenstående, samt den påfølgende drøftelsen under kap. 11.3, foreslås dagens klageordning erstattet med en ekstern klage-/tilsynsordning.

## 11.3. Momenter for og mot å opprette klage-/tilsynsorgan.

### 11.3.1. Momenter for opprettelse.

Etter arbeidsgruppens syn er det særlig tre hensyn som taler for opprettelse av et slikt organ. For det første taler mange reelle hensyn for dette, videre får man en fleksibilitet under saksbehandlingen som er fraværende i dag, og sist – men ikke minst – oppnår man forhåpentligvis en helt annen oppfølging av mulig kritikkverdige forhold fra politiets side.

#### **11.3.1.1. Reelle hensyn.**

En del av sakene som SEFO mottar inneholder elementer som burde fått en nærmere gjennomgang, men da ut fra et annet perspektiv enn det strafferettslige. F.eks. ville en nærmere gjennomgang kunnet vise om rutinene som et politidistrikt, eller en politiavdeling, opererer med er uheldige, og bør endres. En endring ville i neste omgang kunne medføre at tilsvarende negative hendelser ikke gjentok seg. En gjennomgang ville også kunne avdekke om en tjenestemann f.eks. har oppåtrådt uakseptabelt og kritikkverdig.

Samfunnsutviklingen har stillet økte krav til de enkelte yrkesutøvere. Likeledes har det generelt blitt en økende "klientbevissthet" hos mange borgere. Dette gjelder også i forhold til det offentlige, herunder politi og påtalemyndighet. Problemstillingene, eller anstøtsstenene, rundt det arbeidet som utføres i politiet er langt mer omfattende enn det som dekkes av det strafferettslige perspektivet. Det er klart utilfredsstillende og utidsmessig, at det offentlige de facto kun tilbyr en tilfredsstillende gjennomgang av mulige straffbare sider ved tjenestemennenes tjenesteutøvelse.

Det har de siste årene, på område etter område, blitt etablert organer som skal ta seg av klager m.v. vedrørende hvordan de enkelte yrkesgruppene utfører sitt arbeide i forhold til omverdenen, nå sist ved opprettelsen av et eget tilsynsutvalg for dommere. Det kan ikke ses tilstrekkelig grunn til å unnlate å etablere et tilsvarende system for politiet/påtalemyndigheten. Tvert om er det kanskje et særlig stort behov for en slik ordning der, hvor det skjer en betydelig legitim maktutøvelse og hvor politiet har monopol på fysisk maktanvendelse. Det er også på det rene at feil eller mangler fra disse yrkesgruppenes side i noen tilfeller kan få spesielt alvorlige konsekvenser for enkeltmennesker.

Etableringen av et klage-/tilsynsorgan vil videre kunne være en fordel for politiet selv bl.a. ved at det utvikles nærmere normer for "god politiskikk", på samme måte som i andre bransjer, f.eks. "god advokatskikk", "god meglerskikk", m.v. Dette vil kunne bidra til en bevisstgjøring om politiets egen opptreden i forhold til publikum, økt fokus på etiske sider etc. Uttalelsene ville kunne offentliggjøres i anonymisert form, og således få normdannende effekt.

Et annet poeng er at ansatte i politiet og påtalemyndigheten kan gjøre en dårlig jobb, uten at det dreier seg om noe straffbart forhold. Dette på samme måte som andre arbeidstakere, både i privat og offentlig sektor. "Arbeidshell" kan skje innenfor alle yrkesgrupper. Dagens system med SEFO, som det i praksis mest nærliggende "klageorganet", medfører at det blir et uforholdsmessig stort fokus på det strafferettslige i forhold til mulig systemsvikt eller slett forhold i tjenesten. Etableringen av et klage-/tilsynsorgan vil slik sett kunne bidra til å sette ansatte i politiet mer i samme stilling som andre arbeidstakergrupper.

Omkring halvparten av sakene SEFO mottar gjelder grov uforstand i tjenesten/tjenesteforsømmelse. Ut fra de aktuelle lovbestemmelsene og rettspraksis, skal det svært mye til før forholdene er så graverende at det er grunnlag for å reagere med straff, jfr. særlig kap. 3.1.3.4 og 3.2.3. Når SEFOs primæroppgave er å etterforske med henblikk på det strafferettslige, medfører dette at det ofte er grunnlag for å foreta lite eller ingen etterforskning

i disse sakene. Dette har også sammenheng med at det gjerne på et tidlig tidspunkt - kanskje allerede ut fra de dokumentene som foreligger på samme tid som anmeldelsen - er klart at den høye terskelen for straffbarhet uansett ikke vil kunne nås. Anmelderne kan som følge av dette, oppleve det som at deres anmeldelse ikke er blitt tatt alvorlig. Dette kan igjen svekke allmennhetens tillit til politiet. Det er ikke så lett for folk som ikke har godt kjennskap til strafferettssystemet, å forstå at en forstandig klage ikke blir undergitt noe særlig behandling, men bare blir henlagt fordi forholdet ikke er straffbart.

"Klagesakene" kan gjennom en særskilt behandling utenom SEFOs strafferettssystem få en grundig og skikkelig behandling.

Det vil også medføre at saksbehandlingen kan tilpasses den faktiske variasjonen blant sakene (straffesakene hos SEFO og "klagesakene" i klage-/tilsynsorganet).

Etablering et eget klageorgan vil antakelig medføre at en god del av dem som i dag formulerer en klage som en anmeldelse, da i stedet vil velge å fremme saken som klagesak. En slik ordning vil dermed ventelig medføre at antallet saker som SEFO skal behandle blir klart redusert. SEFO vil da få større muligheter til å fokusere på etterforskningen av de straffesakene som faller innenfor mandatet. Den årlige statistikken som presenteres fra organets virksomhet vil også gi et mer dekkende bilde sett i forhold til organets oppgaver.

I den grad klagerne ikke skulle få medhold i klage-/tilsynsorganet, vil da behandlingen og begrunnelsen i alle fall kunne medføre at klager/publikum får forståelse for hvorfor politiets opptreden har vært akseptabel. I de tilfellene klager får medhold, vil dette kunne medvirke til rutineforbedringer/endringer som vil kunne føre til at vi får et enda bedre politi.

#### **11.3.1.2. Fleksibilitet under saksbehandlingen.**

Et særskilt klage-/tilsynsorgan vil få langt større fleksibilitet i sin arbeidsmåte enn det SEFO - som en del av strafferettssystemet - disponerer. F.eks. kan det i noen "klagesaker" være hensiktsmessig å arrangere et møte mellom klager og den innklagede tjenestemann, for å prøve å avklare eller løse saken på den måten. I andre tilfeller vil det være nødvendig å fatte et ordinært vedtak, f.eks. vedrørende hvorvidt en tjenestemann har brutt "god politiskikk". Det kan noen ganger også være slik at det kan være på sin plass at politiet v/politimesteren eller den enkelte tjenestemann beklager en eventuell kritikkverdig eller uheldig handlemåte. En beklagelse vil formodentlig mange ganger være tilstrekkelig. Det kan nok være grunn til å reise spørsmål ved om de ulike offentlige etatene, herunder også politiet/påtalemyndigheten, er for tilbakeholdne med å beklage eventuell uheldig opptreden.

Den mye omtalte "Baidoo-saken" fra Trondheim er et eksempel på et tilfelle der beklagelse har blitt gitt. En kvinne var blitt pågrepet av tjenestemann fra Trondheim politidistrikt høsten 1999. Politimesteren i Trondheim innkalte senere Baidoo til et møte der han beklaget måten politiet hadde behandlet henne på. Han ga henne også blomster.

En fordel ved en klage-/tilsynsordning er ellers at det må kunne forventes å bli mindre "polarisering" under saksbehandlingen enn hva som gjerne er tilfellet når det er det strafferettslige som står i fokus. Det vil dertil være mulig å se rollene til de ulike delene av politiorganisasjonen mer i sammenheng, f.eks. ledelsens ansvar, enn hva det normalt er foranledning til når saken kun behandles i et strafferettslig perspektiv. I strafferettslig sammenheng er fokus normalt rettet mot den enkelte tjenestemann, og de andre organisasjonsnivåenes ansvar kommer helt i bakgrunnen.

### **11.3.1.3. Oppfølging av kritikkverdige forhold.**

Det har vist seg at det eksisterer en oppfatning om at politiledelsen en del steder ikke følger opp kritikkverdige forhold på en tilfredsstillende måte, jfr. uttalelsene gjengitt under pkt.

11.1. Arbeidsgruppen understreker at et klage-/tilsynsorgan ikke må erstatte politimesterens arbeidsgiveransvar. Dette må fortsatt bestå, men etableringen av et slikt organ kan bl.a. medvirke til å synliggjøre dette ansvaret, og også sikre at ansvaret følges opp på en bedre måte. Det vil være naturlig at klage-/tilsynsorganet avgir uttalelser vedrørende det aktuelle forhold, men at politimesteren, som i dag, har disiplinæransvaret. Politimesteren (ansettelsesrådet) må på samme måte som i dag ha ansvaret for å ta stilling til hvilke eventuelle stillingsmessige konsekvenser et kritikkverdig forhold skal få. Det kan heller ikke være slik at politimesteren skal være henvist til å vente på en uttalelse fra klage-/tilsynsorganet dersom andre hensyn tilsier en rask stillingsmessig oppfølging.

Politimestrene kan gis pålegg om å gi årlig – eller halvårlig - rapport til klage-/tilsynsorganet om oppfølgingen av den kritikk som eventuelt måtte være uttalt i forbindelse med organets vedtak. Slik tilbagemelding er viktig bl.a. for å øke muligheten for at kritikk følges opp, og at eventuelle uheldige forhold (f.eks. rutiner, m.v.) blir rettet.

### **11.3.2. Momenter som taler mot å opprette en separat klage-/tilsynsordning.**

Opprettelse av et nytt administrativt organ vil alltid medføre visse kostnader, både til administrative oppgaver og selve saksbehandlingen. Dette har arbeidsgruppen omtalt nærmere i kapittel 13.

Et annet moment mot opprettelse av et klage-/tilsynsorgan, kan være hensynet til politimestrene. Opprettelsen kan medføre at politimestrene opplever det slik at de får beskåret en del av sitt personalansvar. Arbeidsgruppen presiserer imidlertid at klage-/tilsynsorganet ikke skal gripe inn i politimestrenes arbeidsgiveransvar, og viser for øvrig til behandlingen ovenfor under forrige punkt.

Det kan ellers anføres mot opprettelse av et klage-/tilsynsorgan, at det vil være "byråkratiserende". Arbeidsgruppen kan imidlertid ikke se at dette er en særlig vektig innvending, hensett til at det er et åpenbart behov for å få utført de oppgavene organet skal ivareta. Likeledes må det greit kunne la seg gjøre å lage et system som blir smidig og "ubyråkratisk". Som det fremgår nedenfor under pkt. 11.6 mener arbeidsgruppen også at det er mulig å lage et system som skaper ryddige og klare avgrensninger mellom SEFO og klage-/tilsynsorganets virkefelt.

### **11.3.3. Konklusjon.**

Etter en samlet avveining av fordelene og ulempene ved å opprette et klage-/tilsynsorgan, har arbeidsgruppen kommet til at fordelene er klart dominerende. Det foreslås derfor opprettet et slikt organ basert på de prinsipper som fremgår under de følgende punkter.

## **11.4. Saksmengden – anslag.**

Det er vanskelig å anslå hvor mange av SEFOs saker som vil kunne bli overført til klage-/tilsynsorganet, men på bakgrunn av den gjennomgangen arbeidsgruppen har foretatt, kan det

løselig anslås til iallfall 30%. Usikkerheten avhenger dels av hvilket mandat SEFO eventuelt måtte få til å overføre saker, dels av det nye organets mandat. Noen anmeldere vil nok også insistere på at saken deres skal behandles av SEFO, selv om SEFO selv skulle ønske å overføre den.

Det er ikke gitt at klage-/tilsynsorganet kun kommer til å behandle en andel av de sakene som ellers ville blitt behandlet av SEFO. Sannsynligvis vil opprettelsen av organet, og den oppmerksomheten som følger av dets blotte eksistens, medføre at det også blir fremmet noen saker som ellers ikke ville ha blitt sendt til SEFO. Det minnes her om at antall anmeldelser mot polititjenestemenn økte i årene etter at SEFO ble opprettet (se *Gunnar Thomassens* forskningsrapport s. 17 flg.). Slike "nye" saker kan f.eks. dreie seg om klager fra personer som lar saken ligge fordi de ikke oppfatter dagens klagesystem som tilfredsstillende eller betryggende. Antall saker vil for øvrig antakelig også avhenge av hvor kjent og profilert organet blir.

Som nevnt er det forbundet med betydelige vanskeligheter å anslå sannsynlig saksantall, men det er neppe grunn til å anta at saksmengden, basert på dagens forhold, vil overstige 300 saker pr. år på landsbasis.

### **11.5. Saker som bør behandles av et klage-/tilsynsorgan.**

For det første gjelder dette den delen av SEFOs saker som i realiteten er klager på en tjenestemanns tjenesteutøvelse, men som i dag formuleres som anmeldelse fordi anmelder opplever dette som den eneste måten å få vurdert tjenestemannens opptreden på.

For det andre kan et klage-/tilsynsorgan behandle en del av de mange sakene vedrørende grov uforstand i tjenesten (strl. § 324 og § 325 nr. 1). Denne sakskategorien utgjør gjennomgående over/omkring halvparten av SEFOs saker, jfr. kap. 3.3.2. For ordens skyld presiseres at det er SEFO som må avgjøre hvilke av disse sakene som skal oversendes til klageorganet, jfr. nærmere under kap. 11.6. Det understrekes imidlertid at saker som ligger i grenselandet for straffbarhet ikke må behandles av klageorganet. Det samme gjelder saker som befinner seg i nærheten av dette grenselandet, eller hvor det kan være tvil om det.

"Trafikksakene" har generelt representert en viss andel av SEFOs saker. Riksadvokaten har i rundskriv R.97-20 (s. 3) bestemt følgende om disse:

"Når ansatte i politiet og påtalemyndigheten har vært involvert i trafikkuhell eller farefulle trafikksituasjoner, må politimesteren i hvert enkelt tilfelle vurdere om saken bør oversendes til etterforskning. Er situasjonen den at tilsvarende forhold forøvet av en sivilperson klart ikke ville gi grunnlag for å åpne etterforskning, bør saken normalt ikke oversendes organet. Trafikksaker skal heller ikke oversendes organet dersom formålet utelukkende er å få klarlagt hendelsesforløpet av hensyn til etterfølgende forsikrings- eller erstatningsoppgjør.

Saker hvor politiets bilforfølgelse har ført til uhell, skal derimot alltid oversendes etterforskningsorganet til vurdering av om etterforskning bør settes i verk."

Arbeidsgruppen reiser spørsmål om ikke politimesteren bør kunne oversende enkelte av de sakene der politiets bilforfølgelse kun har ført til materiell skade, direkte til klage-/tilsynsorganet.

For det fjerde må et klage-/tilsynsorgan kunne ta opp saker uten at det foreligger klage, selv om dette forutsetningsvis kun vil skje unntaksvis. F.eks. kan dette være aktuelt i forbindelse med arbeidsulykker, rutinespørsmål, m.v.

Organet bør gjennom sin saksbehandling bl.a. kunne fokusere på følgende som er nærmere omtalt i høringsuttalelse fra *Politiets Fellesforbund* til Justisdepartementet av 19. januar 2001 (s. 2):

"... må rette søkelyset mot mulige systemfeil, og ha fokus også på ledelsen og det instruksverk og de rammevilkår som ligger til grunn for tjenesteutførelsen. Gjennom dette kan etaten høste nødvendig lærdom av enkelthendelser, og på den måten forbedre "politiproduktet" i hele landet."

### **11.6. "Siling" av klagesakene.**

Hvis "klagesakene" skal behandles av et særskilt klage-/tilsynsorgan, må det lages et system for å kanalisere ("sile") hvilke saker som dette organet skal håndtere og hvilke som hører hjemme hos SEFO.

Sentrale hensyn er at det bør unngås å etablere et system som er byråkratiserende, ressurskrevende eller forsinkende. Dette taler klart mot å etablere en egen særskilt "silingsinstans". Det er også tvilsomt i hvilken grad det er noe å vinne på dette.

Et annet viktig hensyn er at det ikke bør lages et system som det blir praktisk vanskelig å forholde seg til for publikum, og som f.eks. skaper uklarhet om hvilken instans man skal henvende seg til.

Etter arbeidsgruppens oppfatning vil den beste løsningen være å overlate silingen til SEFOs leder, dvs. at alle saker (enten det er "klagesaker" eller anmeldelser) skal sendes til ham/henne. Dette forener alle de nevnte sentrale hensynene. SEFOs leder må også antas å ha den kompetansen som er nødvendig for å utføre denne oppgaven på en fullt ut tilfredsstillende måte. Vedkommende foretar deretter en "siling" og bestemmer hvilke saker som skal sendes til klage-/tilsynsorganet, og hvilke som hører hjemme hos SEFO.

Det understrekes særskilt at det ikke er akseptabelt å overlate "silingen" til den enkelte politimester. Bare hvis det dreier seg om en henvendelse som *uomtvistelig* er en klage, kan politimesteren sende den direkte over til klageorganet. I andre tilfeller sendes saken over til SEFOs leder for "siling" eller behandling.

Det er viktig at sakene ikke blir liggende lenge hos SEFOs leder før de sendes videre. Man kan tenke seg at lederen gis en relativt kort frist for dette.

SEFO-lederen må også gis anledning til å oversende saker til klage-/tilsynsorganet selv om de er formulert som anmeldelser. Forutsetningen for dette bør være at man finner at saken ikke bør etterforskes fordi det aktuelle forholdet ikke er straffbart, eller av andre grunner. SEFO-lederens beslutning meddeles skriftlig til anmelder, sammen med opplysning om at saken vil bli oversendt til klageorganet dersom vedkommende ikke innen en kort frist - f.eks. 1 uke - likevel meddeler at saken kreves behandlet som en anmeldelse. Når fristen så er ute uten at noe slikt krav er fremsatt, sendes saken direkte over. Men hvis anmelder har gitt melding om



at saken kreves behandlet som en anmeldelse, oversendes den til statsadvokatene for vanlig påtalemessig behandling.

Dersom klagebehandlingen unntaksvis skulle vise at det likevel var grunnlag for å etterforske et mulig straffbart forhold, må klage-/tilsynsorganet ha en mulighet til å sende saken tilbake til SEFO, eventuelt etter forutgående kontakt med SEFOs leder.

### **11.7. Organiseringen av klage-/tilsynsordningen.**

En klage-/tilsynsordning kan enten organiseres som lokale enkeltstående organer eller som et sentralt landsdekkende organ.

#### **11.7.1. Lokale organer?**

Slike organ, som antagelig bør ha samme dekningsområde som dagens SEFO-organer, bør formodentlig i alle fall ha med både representanter for de aktuelle arbeidstakergrupper (både på tjenestemanns- og ledernivå) og allmenheten. Fordelen med en slik organisering er særlig at medlemmene vil kunne erverve seg en meget verdifull kjennskap til de lokale forholdene - herunder både de enkelte ansatte, ledere og stasjoner. Ulempen er nok særlig at det er fare for at det kan utvikle seg noe sprikende praksis mellom de ulike organene. Dette er imidlertid noe som kan avbøtes gjennom god kommunikasjon. En slik organisering antas også å være realt lite kostnadskreven, og rimeligere enn et landsdekkende system.

#### **11.7.2. Ett landsdekkende organ?**

Dette kan enten organiseres i form av et Politiombud eller som et landsdekkende klage-/tilsynsorgan sammensatt av flere personer med ulik bakgrunn. Fordelen med et slikt landsdekkende system er særlig at man sikrer mest mulig lik praksis over hele landet. Ulempen er at de som skal forestå saksbehandlingen normalt vil mangle viktig lokalkunnskap. Likeledes må det påregnes at et landsdekkende organ vil være mer kostnadskreven, og at saksbehandlingen kan ta lengre tid.

#### **11.7.3. Andre alternativer?**

Arbeidsgruppen er klar over at det for noen kunne være nærliggende å foreslå at SEFOs mandat utvides til også å omfatte klage-/tilsynsfunksjonen. Arbeidsgruppen finner for sin del at dette vil være meget uheldig. En rekke tungtveiende grunner taler mot et slikt system. SEFO har allerede i dag en stor arbeidsbelastning, og ytterligere oppgaver vil lett føre til at etterforskningsarbeidet blir lidende. Det vil også være klart uheldig dersom den "sivile" klage-/tilsynsfunksjonen og den strafferettslige delen, oppfattes som glidende over i hverandre. I så fall vil noe av poenget med å etablere ordningen være borte. SEFO og klage-/tilsynsorganet fordrer også naturlig en ulik sammensetning.

#### **11.7.4. Arbeidsgruppens konklusjon.**

Arbeidsgruppen har kommet til at det bør etableres lokale organer, og foreslår at dette alternativet velges. Dette ivaretar best de hensyn som taler for opprettelsen av slike organer, og ikke minst ivaretar det hensynet til rask saksbehandling og nærhet til partene. Det er under enhver omstendighet viktig å sikre at uttalelsene som klage-/tilsynsorganet kommer med får autoritet og tyngde. For å oppnå dette bør det stilles særlige krav til kompetanse, egenskaper

og personlig tyngde hos dem som skal utføre dette arbeidet. Den nærmere sammensetningen av organet finner gruppen ikke grunn til å gå nærmere inn på her, men dette er selvsagt ett av flere spørsmål som krever en nærmere utredning.

## KAPITTEL 12 ANDRE FORSLAG TIL TILTAK

I kapittel 11 har arbeidsgruppen redegjort for det kanskje viktigste forslaget, opprettelsen av et Klage- og tilsynsorgan. Dette forslaget har et flersidig formål. Det er håp om at det vil styrke publikums tillit til ordningen, samtidig som straffesaksbehandlingen rendyrkes. Det vil bedre SEFOs egen arbeidsbyrde, og sist men ikke minst vil det styrke oppfølgingen av mulig kritikkverdige forhold fra politiets side.

Men uavhengig av om det opprettes et slikt organ, er det en rekke andre tiltak som etter arbeidsgruppens mening kan bidra til noe av det samme. Arbeidsgruppens arbeid har ikke avdekket grunn til eller behov for noe forslag om en radikal omorganisering av etterforskningen av straffbare handlinger begått av ansatte i politi og påtalemyndighet. Men det er ingen tvil om at ordningen kan forbedres innenfor eksisterende rammer.

Flere av de forslag som fremsettes bygger på uttalelser fra SEFO selv, jfr. særlig kapittel 4, og forslagene nedenfor under pkt. 12.2. Videre har arbeidsgruppen fått innsyn i de uttalelser som våren 2001 ble avgitt til Justisdepartementet av SEFO-medlemmer som forlot organene i forbindelse med reoppnevning i januar 2001. Disse uttalelsene bygger på flere års erfaringer, og er derfor særlig interessante. De bekrefter og styrker i stor utstrekning det inntrykk arbeidsgruppen har dannet seg av behovet for endringer. (Der deler av uttalelsene gjengis i det følgende, er det med den enkeltes samtykke.)

Forslagene kan henføres under tre hovedgrupper:

Det er for det første forslag som er nødvendige for å styrke publikums tillit til SEFO, samtidig som de også utgjør en ekstra kvalitetssikring. Det fremmes derfor forslag om at fornærmede alltid skal innkalles til avhør, at mistenkte skal innkalles til avhør i alle saker som etterforskes og at SEFOs innstilling både skal gis en kort begrunnelse og kunne offentliggjøres etter at påtaleavgjørelsen er fattet. I denne gruppen hører også forslag om bedret tilgjengelig for publikum hjemme, idet det må etableres ordninger som gjøre det enklere for publikum å henvende seg direkte til SEFO.

Videre fremmes det forslag til styrking av SEFO-medlemmenes kvalifikasjoner i form av grunnopplæring og fortløpende oppdatering, samt forslag til forbedring av den fysiske arbeidssituasjonen. Herunder fremmes forslag om bedret tilgang på sekretariatsfunksjoner og opprettelse av vaktordninger. Det reises spørsmål om forlengelse av oppnevningsperioder og utvidelse av antall medlemmer.

Noen av de forslag som fremmes under hovedgruppe 1 og 2 må også ses i sammenheng med den store ulikheten arbeidsgruppen har avdekket mellom de enkelte etterforskningsorganene. Særlig gjelder dette det faktum at organene har svært ulik praksis når det gjelder iverksetting av etterforskning. Mens noen etterforsker ca 80 % av sakene, er andre nede i ca 19 %. Det vises til kapittel 8 pkt. 8.13.

Arbeidsgruppen regner med at noen av forslagene som fremsettes vil kunne medføre stor grad av utjevning og mer ensartet praksis. Dette gjelder for eksempel forslaget om at anmelder skal innkalles til avhør i samtlige saker, og etablering av en bedre opplæring med hyppigere møter samt mer erfaringsutveksling mellom organene.

I den tredje gruppen, men ikke mindre viktig, hører forslag som tar sikte på en forenkling av saksbehandlingen, herunder journalføring og dokumentføring. Det fremmes også forslag om skjerming av samtlige SEFO-saker, slik at det ikke er adgang til innsyn for andre i politi og påtalemyndighet. Et annet og viktig forslag gjelder forenkling av henleggelsesformene.

Noen forslag er mer kostnadskrevende enn andre. Noen nødvendiggjør endringer i regelverket, først og fremst påtaleinstruksen. Det kan også være aktuelt å gi nye instruksjoner.

Innenfor rammen av arbeidsgruppens mandat og den tid gruppen har hatt til rådighet, har det verken vært naturlig eller mulig å utpense hvert enkelt forslag i detalj. Noen forslag krever en grundig, og på noen områder relativt arbeidskrevende, oppfølging. Andre forslag til endringer kan gjennomføres straks.

I kapittel 13 – jfr. også sammendraget - er det gitt en skjematisk oversikt over forslagene og hva som må eventuelt må foretas før de kan iverksettes.

## **12.1. Tiltak som særlig ivaretar hensynet til publikums tillit.**

### **12.1.1. Bedret publikumstilgjengelighet.**

Som vi så i kapittel 8, pkt. 8.4.1., inngis flertallet av anmeldelsene til politiet (62,8 %), ikke til SEFO. Det har vært påpekt fra flere hold at muligheten for å komme i kontakt med SEFO må bedres. Det bør i det minste være et fast telefonnummer, fortrinnsvis også et kontorsted med en viss tilgjengelighet, hvor fornærmede kan inngi sin anmeldelse direkte til SEFO. Det er naturlig å anta at flere kvier seg for å gå til det politidistriktet hvor anmeldte har sitt daglige arbeid, og at det for mange også er en ekstra høy terskel i seg selv å måtte oppsøke politiet, når det er politiet som anmeldes.

Dagens situasjon er etter arbeidsgruppens mening lite tilfredsstillende. Ikke bare klager/anmelder, men også advokater og andre som måtte ha behov for kontakt med SEFO, bør i det minste ha et telefonnummer man kan benytte. Det vises nærmere til pkt. 12.2.3. nedenfor.

### **12.1.2. Avhør av anmelder/fornærmede.**

Arbeidsgruppens saksgjennomgang avdekket at anmelder bare var avhørt direkte av SEFO i 42 % av de etterforskede sakene. Selv om avhør i en del tilfelle kan ha vært ansett unødvendig fordi vedkommende allerede var avhørt av politiet i forbindelse med anmeldelsen, er dette etter arbeidsgruppens oppfatning ikke noen tilfredsstillende situasjon. Selv om politiets nedtegnelse av anmeldelsen er utførlig og detaljert, med alle relevante opplysninger, erstatter dette ikke det personlige inntrykket SEFO får ved å møte anmelder ansikt til ansikt og høre dennes fremstilling. Man kan ikke helt se bort fra at fremstillingen også kan bli noe annerledes når forklaringen avgis på "nøytral" grunn, jfr. ovenfor om behovet for å kunne anmelde direkte til SEFO. Det samme gjelder langt på vei i de tilfellene anmeldelsene er skrevet av en velartikulerende advokat. Forklaring avgitt direkte til SEFO, vil også på en helt annen og raskere måte kunne bidra til den "siling" av klager, som arbeidsgruppen har foreslått i kapittel 11.

Arbeidsgruppen finner at man også bør ta konsekvensen av den noe indirekte kritikk som antas å ligge i henvendelsen fra Europarådets torturkomité, jfr. kapittel 1. SEFO-sakenes egenart tilsier at hensynet til effektivitet og frykten for "overetterforskning" bør vike til fordel for hensynet til den enkelte anmelder og publikums generelle tillit.

*Arbeidsgruppen foreslår at anmelder/fornærmede alltid skal innkalles og gis anledning til å forklare seg direkte for SEFO, og at det bør gjelde for samtlige saker, uavhengig av om etterforskning iverksettes eller ikke. Dette bør regelfestes ved endring av påtaleinstruksen.*

### **12.1.3. Avhør av anmeldte/mistenkte.**

Saksgjennomgangen viste at heller ikke mistenkte alltid innkalles til avhør. Det er naturlig at slike avhør ikke foretas i de saker hvor det åpenbart ikke er grunn til å iverksette etterforskning. Derimot finner arbeidsgruppen grunn til å rette en viss kritikk mot de tilfeller hvor etterforskning er iverksatt, og hvor det er en eller flere personer med mistenktstatus, som verken har avgitt forklaring eller fått tilbud om dette.

I de sakene arbeidsgruppen gjennomgikk, ble mistenkte avhørt i 83,3 % av de sakene hvor etterforskning var iverksatt, jfr. pkt. 8.7.4.3. Det var arbeidsgruppens oppfatning at slikt avhør iallfall burde vært foretatt i ca 1/3 av de resterende, etterforskede sakene.

*Arbeidsgruppen foreslår at i alle saker hvor det åpnes etterforskning, skal anmeldte/mistenkte innkalles til avhør.* Forslaget ivaretar ikke bare hensynet til anmelder og sakens generelle opplysning, det tar også i høy grad hensyn til anmeldte selv. Arbeidsgruppen har sett eksempler på noen få saker hvor anmeldte faktisk er meddelt påtaleunntatelse eller gitt et forelegg, uten at man har tatt seg bryet med forutgående avhør. Selv om det bare er tale om et svært lite antall saker, er dette etter gruppens oppfatning ingen tilfredsstillende situasjon, uavhengig av hvor opplagt straffeskylden måtte være. I mange saker har også anmeldte et personlig behov for å komme med sin versjon.

Også dette forslaget bør gjennomføres ved at det foretas nødvendige endringer i påtaleinstruksen.

### **12.1.4. Om krav til begrunnelse og mulighet for offentliggjøring av SEFOs innstilling.**

Det foreligger ingen bestemmelser som omhandler begrunnelse av SEFOs innstillinger. Saksgjennomgangen har avdekket at SEFO bare unntaksvis begrunner innstillingene der det foreslås henleggelse uten at etterforskning iverksettes. Dette har arbeidsgruppen ingen bemerkninger til. Men når det gjelder de etterforskede sakene, viser det seg at praksis varierer svært. Noen organer skriver utførlige begrunnelser for sin innstilling, hvor de punktvis tar for seg alle de påklagede/anmeldte forhold. Andre fatter seg i korthet, og noen begrunner heller ikke disse innstillingene. Gjennom innkomne uttalelser og samtaler med SEFO-medlemmer, har arbeidsgruppen sett at flere organer både er usikre på hvilket behov det er for begrunnelse, og i så fall hvorledes og hvor omfattende den bør utformes.

Det er arbeidsgruppens syn er at SEFO bør skrive en begrunnelse i alle saker som blir henlagt, men begrunnelsen kan normalt være kort. Dette krever for det første en grundig gjennomtenkning av innstillingen, noe som ytterligere ansvarliggjør SEFO i dets arbeid. Videre gjør en slik begrunnelse det enklere for statsadvokaten å se hva som er grunnlaget for

SEFOs innstilling. Men det som er særlig viktig for arbeidsgruppen, er at forslaget om begrunnelse må ses i sammenheng med et forslag om at innstillingen skal kunne offentliggjøres når påtaleavgjørelsen er fattet, jfr. nedenfor.

Partene - fornærmede og mistenkte – vil i de aller fleste tilfellene ha rett til dokumentinnsyn, herunder SEFOs innstilling, jfr. straffeprosessloven § 242. Men erfaring har vist at også offentligheten – i praksis mediene – fra tid til annen ønsker innsyn. I SEFO-sakene er det som regel innstillingen i allerede mediefokuserte enkeltsaker som har interesse. Det foreligger ikke forbud mot offentliggjøring, og i praksis er det også eksempler på at innstillingen er gjort tilgjengelig for mediene etter at statsadvokaten har fattet sin påtaleavgjørelse. Det antas likevel at det er behov for en avklaring og forenkling av regelverket på dette punkt.

Som nevnt er det flere som har vært opptatt av dette spørsmålet. *Politiførstebetjent Hans Vikhals*, tidligere medlem av SEFO Trondheim, uttaler i sitt brev til Justisdepartementet av 26. mars 2001 om dette følgende:

”Jeg har registrert at spørsmålet om SEFOs troverdighet ofte dukker opp i media. Det oppstår påstander/myter om at ”heller ikke SEFO” driver objektiv etterforskning. Statsadvokaten begrunner ikke sin avgjørelse. Dvs. det opplyses kun at saken eksempelvis er henlagt etter bevisets stilling, intet straffbart forhold anses bevist m.m. SEFOs innstilling fremgår kanskje kun ved at det opplyses at statsadvokaten har fulgt innstilling.

Bak SEFOs innstilling ligger som oftest en betydelig drøfting hvor alle momentene er drøftet og veid opp mot hverandre. Ved å offentliggjøre SEFOs innstilling i forbindelse med saksavgjørelsen vil være med på å ”troverdiggjøre” etterforskningen og SEFOs berettigelse. Jeg reiser derfor spørsmålet om ikke SEFOs innstilling overfor statsadvokaten bør offentliggjøres i forbindelse med statsadvokatens saksavgjørelse.”

Arbeidsgruppen antar at hvis anmelder får anledning til å se SEFOs begrunnelse, vil vedkommende lettere kunne akseptere og slå seg til ro med en henleggelse. En begrunnelse gir en forklaring som ellers kan være vanskelig å se for utenforstående. I en del saker med stor medieinteresse, vil også mediene ha behov for tilgang til innstillingen. Som nevnt tidligere er det ikke noe forbud mot slik offentliggjøring i dag. Det finnes eksempler på at innstillingen er offentliggjort i ettertid, og i noen av sakene er det dermed også gjort kjent at det har vært uenighet mellom SEFO og statsadvokaten. Arbeidsgruppen har ikke sett at dette på noen måte har svekket SEFOs omdømme.

En generell bestemmelse om anledning til offentliggjøring av SEFOs innstilling etter at negativt påtalevedtak er truffet, reiser en rekke, til dels vanskelige spørsmål som må utredes nærmere, herunder viktige spørsmål som berører personvern m.v. Ikke minst gjelder dette i forhold til den anmeldte tjenestemann.

Statsadvokatens praksis når det gjelder begrunnelse av påtalevedtaket varierer. Flertallet begrunner imidlertid ikke, eller bare i svært liten grad, sine påtaleavgjørelser. Arbeidsgruppen antar at den optimale løsningen ville være at også statsadvokatene ble pålagt en kort begrunnelse for sine påtaleavgjørelser. I allfall bør dette gjøres der SEFO har innstilt på positiv avgjørelse og statsadvokaten likevel beslutter henleggelse. Under sin

saksgjennomgang har arbeidsgruppen sett eksempler på at statsadvokaten har gitt en begrunnelse i slike saker, noe som har virket informativt og dermed oppklarende. Etter dette foreslår arbeidsgruppen at *SEFO alltid skal gi en kort begrunnelse for sin innstilling i samtlige saker etterforskede saker som foreslås henlagt. Statsadvokaten bør gi en begrunnelse i alle saker der SEFO har avgitt en positiv påtaleinnstilling, men hvor statsadvokaten likevel beslutter henleggelse.*

Arbeidsgruppen foreslår videre at *offentligheten på anmodning normalt skal gis adgang til SEFOs innstilling etter at påtalevedtak er truffet.*

Påtaleinstruksen bør endres slik at ovenstående endringer inntas.

### **12.1.5. Overføring av statsadvokatens påtalekompetanse til SEFO?**

I forbindelse med den spørreunde arbeidsgruppen hadde med de enkelte organene, tok flere opp spørsmålet om forholdet mellom SEFO og statsadvokaten. Enkelte pekte på at det i praksis kan virke som om det eksisterer litt for nære bånd mellom statsadvokatene og politiet, og kanskje særlig i forhold til politijuristene. Det vises til kapittel 4, spørsmål 11 med svar. Noen pekte på at en overføring av påtalekompetansen fra statsadvokaten til SEFO, med klageadgang direkte til riksadvokaten, også vil bidra til en ytterligere ansvarliggjøring av SEFO i sitt arbeid.

Tidligere leder for SEFO Rogaland, *advokat Kjell Holst Sæther*, har i uttalelse til Justisdepartementet 17. april 2001 tatt opp spørsmål og problemstillinger som bl.a. gjelder denne problemstillingen. Han uttaler om dette følgende:

”SEFO etterforsker som kjent sakene og innstiller overfor lokal statsadvokat på avgjørelse.

For det første fremgår det stort sett av presseomtale at det er SEFO som treffer avgjørelse i sakene. Statsadvokatene innehar en særdeles tilbaketrukket rolle når det gjelder å publisere sine avgjørelser. Innstillingene i sakene skal som kjent regelmessig ikke offentliggjøres.

Det har vært en svakhet ved ordningen at det ikke fremkommer klart nok at det er statsadvokatene som treffer en avgjørelse i sakene. Så fremt nåværende ordning skal opprettholdes, bør statsadvokatenes rolle som påtalemyndighet og avgjørende faktor i saken fremheves i mye sterkere grad enn pr. dags dato.

Det er mulig at dette i en viss grad kan kompenseres ved at SEFOs innstillinger i anonymisert form blir offentliggjort. Dette er imidlertid et langt skritt å gå, da innstillingene etter det jeg forstår varierer svært mye fra organ til organ. Våre innstillinger har imidlertid gjennomgående vært særdeles lange og behandler hvert eneste punkt i anmeldelsene.

Totalt sett mener jeg imidlertid at statsadvokatene ikke bør avgjøre SEFO-sakene, i hvert fall ikke lokalt.

Prinsipielt er jeg av den oppfatning at SEFO-organet selv bør ha påtalemyndighet og avgjøre sakene. SEFOs advokatmedlem bør også eventuelt prosedere sakene for retten.

Jeg synes det er uheldig at en lokal statsadvokat den ene dagen skal prosedere straffesak mot en polititjenestemann. Han vil ofte kunne komme til å hevde at polititjenestemannens troverdighet er lav. Han vil kunne komme til å hevde at polititjenestemannen ikke er til å stole på, fordi han er tiltalt i saken.

I neste omgang kan den samme statsadvokaten komme til å prosedere en vanlig straffesak, hvor nettopp denne polititjenestemannen er vitne. Han vil i så tilfelle måtte hevde at polititjenestemannens troverdighet er høy.

Det kan derfor være vanskelig for de enkelte statsadvokater å forholde seg til de roller vedkommende skal spille, i forhold til en polititjenestemann som er tiltalt og i forhold til samme polititjenestemann når han opptrer som vitne for politiet og påtalemyndigheten.

En annen svakhet ved ordningen er at statsadvokatene i noen tilfeller ikke følger SEFO-organenes innstillinger. Det vanlige er at statsadvokatene henlegger en eventuell sak etter en positiv innstilling fra SEFOs side. Det har i min tid som SEFO-leder skjedd ca 3 ganger. Jeg synes dette er uheldig. Det gis ofte ikke noen begrunnelse for hvorfor sakene er henlagt. Det er vanskelig å forstå årsaken til enkelte henleggelse. Vi har imidlertid valgt ikke å påklage avgjørelsene til riksadvokaten, da sakene ofte ikke har vært prinsipielle nok.

Prinsipalt bør derfor statsadvokatene på det lokale plan ikke avgjøre de lokale SEFO-organenes innstillinger. I det minste bør avgjørelsesmyndigheten flyttes til andre statsadvokatembeter, for eksempel kan dette skje ved at SEFO Rogalands saker avgjøres enten av statsadvokatene i Hordaland eller i Agder.

Prinsipalt mener jeg imidlertid at SEFO-organene selv må kunne treffe påtalemessig avgjørelse. SEFO-advokaten bør kunne prosedere saken.”

*Politibetjent John Arild Jåsund, Stavanger, som også er tidligere SEFO-medlem, har tatt opp sider ved samme problemstilling som viser at også tjenestemenn generelt er opptatt av dette spørsmålet:*

”Det er kjent at det mange steder er et nært og tett forhold mellom statsadvokatene lokalt og ledelsen/påtalemyndigheten innen politiet. Dette består også bl.a. i privat omgang som fester, jakt m.v. I tillegg er det formelt sett også et overordnet forhold, og en del av samme etat. Dette blir av mange, særlig tjenestemenn oppfattet som ”bukken til havresekken”. Jeg har fått tilbakemeldinger hvor enkelte insinuerer at ledelsen/juristene ved tjenestestedene slipper lettere unna enn tjenestemenn/kvinner nedover i systemet. Bl.a. viser de til enkelttilfeller hvor statsadvokatene har omgjort SEFOs innstilling. Det fremkommer ytringer om at statsadvokatene er redd for/ikke ønsker å ta beslutninger mot sine egne.

Jeg tviler på at det er belegg for slike påstander, men at problemstillingen reises er alvorlig i seg selv. Det er et spørsmål om tillit til systemet. I dette bildet hører jo



også at SEFO faktisk også er satt til å etterforske påtalemyndigheten, herunder statsadvokatene, jfr. påtaleinstruksen m.v.

Problemstillingen ble også tatt opp på SEFOs samling på Lillestrøm i 1999. Foreløpig har ikke pressen eller publikum heftet seg ved dette, men det er vel kun tale om tid og den rette saken. Jeg foreslår derfor at departementet vurderer å utrede nærmere følgende alternative løsninger:

- SEFO får selv avgjørelsesmyndighet
- Avgjørelsesmyndigheten legges til sentral påtalemyndighet, evt. underlagt riksadvokatens kontor
- Avgjørelsesmyndigheten flyttes til statsadvokaten i nabodistriktet.”

Arbeidsgruppen har ikke grunn til å tro at det er belegg for påstander om at noen statsadvokater kan ha tatt utenforliggende hensyn ved sine avgjørelser. Det mener heller ikke Jåsund, jfr. foran. Men arbeidsgruppen ser at det i enkeltsituasjoner kan reises spørsmål ved statsadvokatenes uhildhet, både i enkeltsaker og på mer prinsipielt grunnlag. Man bør derfor etablere ordninger som avverger dette.

Det er særlig interessant at også en av de statsadvokatene som har uttalt seg til arbeidsgruppen, har vært inne på det samme. *Statsadvokaten i Hordaland* går ikke så langt som til å foreslå påtalekompetansen overført til SEFO, men uttaler følgende:

”Vi er av den oppfatning at det bør foretas en prinsipiell debatt om hvem som skal avgjøre påtalespørsmålet – om det skal avgjøres i det distrikt tjenestemennene har sin tjeneste. Vårt syn er at det burde overføres til annet embete, ikke minst hensett til den tillit ”andre” skal ha til avgjørelsen. Bakgrunnen for dette standpunktet er at de aktuelle tjenestemennene ofte vil være vitner påberopt av påtalemyndigheten og der vår påtaleavgjørelse bygger på deres arbeid. Denne sammenblandingen vil i det minste utad kunne synes uheldig. I enkelte saker vil ”SEFO-sakene” også være en del av straffesak mot klager og denne sammenblandingen vil forsterke det uheldige preg.”

På bakgrunn av bl.a. de uttalelser som er gjengitt ovenfor, er arbeidsgruppen etter en samlet vurdering kommet til at det er behov for en endring. *Arbeidsgruppen foreslår at påtalekompetansen legges til SEFO*, da dette anses som den beste løsningen. Overføring av ansvaret til statsadvokaten i nabodistriktet vil bare delvis avhjelpe de innsigelser man med rette eller urette vil kunne fremsette. Det vises særlig til advokat Holst Sæthers anførsler, som arbeidsgruppen i hovedsak kan slutte seg til.

Selv om påtalekompetansen overføres til SEFO, vil organet fortsatt være underlagt riksadvokatens instruksjonsmyndighet. Det er derfor naturlig at klager over organets vedtak behandles av denne, i den utstrekning de kan påklages.

Overføring av påtalekompetanse til SEFO reiser spørsmål om aktorering av saker. Arbeidsgruppen ser ingen problemer med å overlate dette til organets advokatmedlem. Det vil neppe dreie seg om noen stor økning i arbeidsbyrden, og nødvendig opplæring eller veiledning kan gis gjennom det opplæringsprogram som arbeidsgruppen foreslår nedenfor.

Forslaget om overføring av påtalekompetanse og aktorering av sakene krever endringer i både straffeprosessloven og påtaleinstruksen.

#### **12.1.6. Mål for saksbehandlingstiden.**

Det er et klart behov for tiltak til reduksjon av saksbehandlingstiden. Som nevnt i kapittel 8 har arbeidsgruppen kommet til at saksbehandlingstiden i SEFO har vært for lang i ca 30 % av sakene. Rask saksbehandling er viktig både av hensyn til verdien av sentrale bevis, som f eks avhør, og av hensyn til anmelderne og de som blir etterforsket. Saksbehandlingstiden er også en viktig premis for det inntrykket som allmennheten for av SEFOs arbeid. *Arbeidsgruppen foreslår derfor at riksadvokaten utarbeider mål for saksbehandlingstiden, og nærmere rapporteringsrutiner i tilknytning til dette.*

#### **12.1.7. SEFOs sammensetning.**

Selv med en vid fortolkning av arbeidsgruppens mandat, er det ikke naturlig for gruppen å fremme forslag om endret sammensetning av organene. Man er kjent med at det fra dommerhold er reist spørsmål om de prinsipielle betenkeligheter ved dommeres deltagelse. Videre – selv om problemstillingen ikke helt er den samme - har det vært reist spørsmål om hvorvidt politimedlemmet bør komme fra et annet distrikt. Dette er spørsmål som eventuelt må utredes nærmere av andre.

De siste årene har departementet lagt seg på en praksis hvoretter man så langt det er mulig søker å unngå at advokat- og dommermedlemmet har bakgrunn i politi- og påtalemyndighet. Arbeidsgruppen vil gi uttrykk for at en slik praksis i så fall bør ligge et visst antall år tilbake i tiden, for at nærheten til politiet ikke skal bli for stor. Man kunne tenke seg at det besluttes en ”karantenetid”, slik at det under ingen omstendighet skal være adgang til å oppnevne noen som har hatt slikt arbeid kort tid forut for oppnevnelsen. Karantenetiden bør være på minst fem år.

#### **12.1.8. Mulighet for styrking av organene i særlig krevende enkeltsaker.**

At SEFO er små organer med bare tre medlemmer, betyr at organene kan møte problemer når de unntaksvis må etterforske særlig store og omfattende saker. Riktignok har de anledning til å be om en viss bistand fra politiet, og de kan også trekke inn varamedlemmene. Likevel vil ikke dette alltid være tilstrekkelig.

*Trondheim statsadvokatembeter uttaler følgende:*

”Kvaliteten på SEFOs etterforskning er gjennomgående like bra som politiets etterforskning når det gjelder mindre saker. Ved større saker er saksoppbygning og etterforskningen preget av at det er få personer som utfører etterforskningen i SEFO, noe som gjør at kvaliteten ikke er på høyde med vanlig politietterforskning.

Det synes som om SEFO kvier seg for å be om etterforskningsbistand fra politiet.”

*Politiets Fellesforbund* er av den oppfatning at visse sakstyper er så krevende og omfattende å etterforske at det må stilles spørsmål ved om SEFOs kompetanse og mulighet for å gjennomføre etterforskningen i det hele tatt er til stede. Arbeidsgruppen finner for sin del ikke grunn til å foreslå at visse sakskategorier skal unntas fra SEFOs arbeidsområder, men

uttalelsen er egnet til å belyse hvilke problemer SEFO kan møte, og gjengis derfor i det følgende:

”PF har i den siste tid rettet søkelys mot etterforskning i korrupsjonssaker, og stilt spørsmål ved om SEFO-ordningen er den ordningen som best kan løse slike saker dersom de oppstår. Selv om dette kanskje ligger litt utenfor arbeidsgruppens mandat mener vi det vil være fornuftig av arbeidsgruppen å se på denne problemstillingen i.o.m. at gruppen i henhold til mandatet skal vurdere hvorvidt etterforskningen er målrettet, har nødvendig fremdrift og om nødvendig taktisk og sakkyndig bistand er benyttet. Vi antar at dette også kan ses i forhold til mandatets pkt. 3, 3. avsnitt, i et fremtidsrettet perspektiv.

Vi har heldigvis vært forskånet fra å ha mange slike saker i vår etat, og vi håper selvsagt at vi også i fremtiden skal unngå slike saker.

Etterforskning i saker hvor det kan være mistanke om korrupsjon e l begått av tjenestemenn i etaten er vanskelige saker å etterforske. Vår vurdering er at SEFO pr i dag ikke er kompetent til å utføre denne type etterforskning, og vi tror heller ikke at de vil bli satt i stand til å utføre etterforskning i slike saker på egen hånd.

Følgelig blir utfordringen å lage retningslinjer for hvordan etterforskning i denne type saker skal foretas. I riksadvokatens rundskriv, del II – nr.1/1997, vises det i pkt. VIII 1. Generelt til at etterforskningsorganet kan hente etterforskningsbistand fra politiet.

Etter vår vurdering bør det imidlertid sies noe mer konkret om hvilke instanser innen politiet som kan være aktuelle i saker om mistanke om korrupsjon e l. Vi er avhengig av at kompetent, og sikker, etterforskningsenhet benyttes i slike saker. Spaning og planmessig langvarig etterforskning i ”vanskelige” miljøer vil ofte måtte benyttes i slike saker.

Etterforskningen vil kanskje heller ikke bare begrense seg til å være nødvendig innenfor landets grenser.

De instanser som innehar slik kompetanse er politiets egne etterretningsgrupper og overvåkingstjenesten, og det bør også vurderes om denne type saker skal etterforskes av andre enn SEFO.”

Som nevnt ovenfor, vil arbeidsgruppen ikke foreslå at enkelte saks kategorier unntas fra SEFO. Selv om organene i dag har anledning til å trekke inn flere, vil arbeidsgruppen likevel fremme *forslag om at SEFO gis anledning til å utvide antall medlemmer i anledning særlig store og omfattende saker.* Dette bør tas inn som en uttrykkelig bestemmelse i påtaleinstruksen. Saker som gjelder korrupsjon, slik Politiets Fellesforbund har pekt på, er gode eksempler på at et slike behov kan oppstå. Her er det viktig at det ikke bare dreier seg om å innhente bistand fra politiet, men at det av mer prinsipielle årsaker bør foretas en oppnevning som SEFO-medlem i anledning den konkrete saken, og så lenge etterforskningen pågår.

Ved en slik midlertidig utvidelse av organet i enkeltsaker, vil det antagelig være særlig aktuelt å oppnevne politietterforskere med særlig kompetanse. Men man kan også tenke seg at det kan være aktuelt å oppnevne ekstra medlemmer f eks fra advokatstanden.

## 12.2. Tiltak som særlig styrker medlemmenes kvalifikasjoner og forbedrer deres arbeidssituasjon.

### 12.2.1. Kurs, opplærings- og oppdateringstilbud til medlemmene.

Samtlige SEFO-medlemmer har en grunnutdanning og erfaring som i utgangspunktet gjør dem godt skikket til vervet som medlemmer av de særskilte etterforskningsorganene. Selv om dommerne og advokatene fortrinnsvis skal være uten bakgrunn i politi eller påtalemyndighet, har de gjennom sitt daglige arbeid med straffesaker god innsikt i de relevante problemstillingene. De har som regel lang og god erfaring i å foreta avhør. Likevel er situasjonen en helt annen når man plasseres ”på den andre siden av bordet”. Man skal etterforske en inngitt anmeldelse, deretter opptre som delvis påtalemyndighet når det er aktuelt å skrive innstillinger, utforme siktelser, og fatte beslutninger om rettergangsskritt. Det å foreta avhør på etterforskningsstadiet i disse sakene stiller særlig krav til avhørers ferdighet og kompetanse, jfr. særlig kapittel 7 pkt. 7.6.2 og kapittel 8 pkt. 8.7.4.1.

Arbeidsgruppen har ikke under saksgjennomgangen konstatert at den grunnleggende kompetansen ikke er god nok. Når *arbeidsgruppen likevel foreslår et omfattende opplærings- og oppdateringsprogram for samtlige SEFO-medlemmer*, er dette først og fremst fordi samtlige organer og enkeltmedlemmer som har uttalt seg, har fremhevet dette som et sterkt behov. Det vises særlig til kapittel 4, og svarene på spørsmål 2 og 3. Uttalelsene fra enkelte statsadvokater støtter for så vidt også opp om dette behovet, jfr. kapittel 5.

Noen enkeltmedlemmer har uttalt at det ved forespørsel om oppnevning gis begrenset informasjon fra departementet til dem som forespørres om oppnevning, om arbeidets innhold og tilrettelegging av arbeidsvilkårene. Det materialet som sendes ut til nyoppnevnte medlemmer, er også av begrenset omfang.

Et opplæringsprogram kan bestå av følgende:

- Grunnkurs ved første gangs oppnevning, som særlig bør fokusere på praktisk etterforskning og andre spesielle problemstillinger knyttet til etterforskning av ansatte i politi- og påtalemyndighet, anslagsvis over 1 arbeidsuke
- Årlig oppdatering og erfaringsutveksling gjennom landsomfattende samlinger for samtlige medlemmer, f eks over 2-3 dager
- Halvårlige møter for SEFO-lederne
- Jevnlig informasjon og utsendelse av avgjørelser med særlig interesse for SEFO

Ansvar for disse tiltakene må ligge hos Justisdepartementet i nært samarbeid med riksadvokaten. De samlinger som hittil har vært arrangert ca hvert annet år, dekker på ingen måte det behovet organene har meldt tilbake til arbeidsgruppen.

I tillegg bør det legges til rette for, bl.a. ved tilstrekkelig dekning over budsjettet, at det kan avholdes regionale samlinger etter behov. I prinsippet burde dette kunne overlates til de enkelte organer. Ettersom såvel ledere som medlemmer jevnlig skiftes ut, må det likevel reises spørsmål om ikke også dette bør være en oppgave for sentrale myndigheter.

Det er viktig å ha klart for seg at de enkelte SEFO er små organer som på mange måter arbeider i et "vakum" uten noe faglig relevant "nettverk" å forholde seg til. Dette innebærer fare for ulikartet praksis, og dermed forskjellsbehandling av enkeltpersoner. Iverksettelse av forslaget om en ganske omfattende kontakt og erfaringsutveksling mellom organene, vil kunne føre til en mer likeartet praksis fra organ til organ. På denne måten vil de distriktsvise forskjellene som er påvist vedrørende f.eks hvor mange saker som etterforskes og hvor mange avhør som foretas, kunne bli klart redusert.

### **12.2.2. Forbedret tilrettelegging av medlemmenes daglige arbeidssituasjon.**

Arbeidet i SEFO er for samtlige medlemmer sideverv eller bistilling i tillegg til full hovedstilling annet sted. Det er et viktig og periodevis svært tidkrevende og vanskelig arbeid som skal utføres. Noen ganger oppstår også situasjoner som forutsetter at SEFO trer i virksomhet straks. Dette gjelder særlig i undersøkelsessakene. Når det skjer en alvorlig trafikkulykke der politiet er innblandet natt til 17. mai, eller et dødsfall i arresten midt i sommerferien, må minst ett SEFO-medlem stå parat.

Til tross for dette må medlemmene som regel selv "rydde tid" for utførelsen av arbeidet. Det er pr i dag ingen som har hel eller delvis tjenestefri for utførelse av oppdraget. Dommerne har ingen formalisert avlastning i sitt arbeid, det har heller ikke advokatene eller politimedlemmet. I den grad man har mulighet for avlastning i sin faste stilling, ordnes dette lokalt og er som regel prisgitt den enkelte embetsleder eller arbeidsgiver for øvrig. Advokatmedlemmene er sin egen arbeidsgiver og må selv tilrettelegge forholdene.

Det er arbeidsgruppens syn at *forholdene må tilrettelegges bedre for samtlige SEFO-medlemmer, slik at disse gis en reell avlastning i sin daglige arbeidssituasjon.* Arbeidsgruppen finner det imidlertid tvilsomt om saksmengden tilsier hel- eller halvdagsstillinger. Da må man heller vurdere en utvidelse av antall organer og/eller medlemmer.

Èn ting er daglig avlastning og tilrettelegging. Et annet forhold er muligheten for å innrette seg rasjonelt i helger og ferier. Mange SEFO-medlemmer har fremhevet behovet for en formalisert vaktordning. Om dette skriver f.eks *lagdommer Brit Seim Jahre*, forhenværende leder for SEFO, varaorgan I i Oslo:

"Så vidt vites skal det gjennom årene ha vært diskusjon om det er nødvendig med noen vaktordning, men at departementet ikke har ønsket noen fast jourordning – i alle fall ikke som betalt tjeneste. Imidlertid kan akutte situasjoner oppstå når som helst 24 timer i døgnet, hele året, der det er behov for å få kontakt med SEFO-leder eller det er behov for at en eller flere fra SEFO rykker ut til et åsted. Når man først påtar seg ansvar som SEFO-leder, er det høyst utilfredsstillende at man når som helst kan risikere å bli kritisert for at man ikke selv eller ved stedfortreder var tilgjengelig for nødvendige vurderinger, avklaringer eller uttrykning.

Det synes derfor påkrevet å foreta en fornyet vurdering av spørsmålet om en vaktordning basert på den beredskap SEFO-medlemmer til enhver tid faktisk befinner seg i."

For arbeidsgruppen fremstår det som svært utilfredsstillende, på grensen til det meningsløse, at SEFO ikke har en fast, betalt vaktordning. *Arbeidsgruppen foreslår at en slik vaktordning innføres.*

Både problemet med tilfredsstillende avlastning i det daglige og behovet for en vaktordning, reiser spørsmålet om hvorvidt medlemstallet i de enkelte organer burde utvides, og om det i de store distriktene – særlig Oslo – er behov for flere organer. Dette behovet forsterkes ved arbeidsgruppens forslag om at det skal gjennomføres vesentlig flere avhør i enkeltsakene, jfr. foran.

*Arbeidsgruppen foreslår at antall organer – eventuelt antall medlemmer – utvides i de distriktene som har størst arbeidsbelastning.*

Som nevnt foran er flertallet av SEFOs medlemmer uten erfaring fra politi og påtalemyndighet. Det tar gjerne ganske lang tid før disse har ervervet seg den nødvendige *praktiske* erfaringen med SEFO-arbeidet. Særlig gjelder dette i forhold til undersøkelsessakene eller de mest krevende sakene. Samtidig er oppnevningssperiodene for SEFO-medlemmer begrenset til maksimalt åtte år. Arbeidsgruppen ser det som et klart problem at SEFO automatisk tappes for svært viktig – og nødvendig – kompetanse etter en slik periode. Dette er med på å redusere mulighetene for at SEFO kan fungere som et slagkraftig og effektivt organ. *Arbeidsgruppen foreslår derfor at regelen som begrenser SEFO-medlemmenes funksjonsperiode til åtte år mykes opp eller fjernes.*

### **12.2.3. Styrket sekretariatsfunksjon og bedret tilgang på ressurser.**

Arbeidsgruppen har merket seg at ingen organer har fast sekretærhjelp eller noen form for sekretariat. (Et unntak er SEFO Oslo, organ I, som i 2001 fikk departementets tilsagn om sekretær i ½ stilling for inneværende år.)

SEFO har ikke egen telefon, og det er som regel svært vanskelig for publikum å oppnå direkte kontakt med SEFO. Organet har heller ikke egne lokaler. Man er henvist til å benytte domstolenes møterom eller det lokale politidistriks kontorer når det skal foretas avhør. Særlig det siste finner arbeidsgruppen prinsipielt svært uheldig. Avhør i rettssaler bør unngås. Dersom andre lokaler ikke er tilgjengelige, bør SEFOs medlemmer iallfall ikke plassere seg bak dommerbordet.

Organer i distrikter med stor geografisk utstrekning har nødvendigvis en viss reisevirksomhet for å foreta avhør. Enkelte av disse har innrettet seg slik at når de foretar avhør ute i distriktet, tar de inn på hotell og leier avhørsrom i tilknytning til dette.

SEFO har ikke egne arkiver. Utstyr som et tilstrekkelig antall mobiltelefoner og bærbare PC'er er heller ikke noen selvfølge. Arbeidsgruppen har fått meddelt den oppfatning at det avhenger helt av den enkelte leders evne og vilje til å be om dette. Hvorvidt dette er korrekt, har arbeidsgruppen ikke tilstrekkelig grunnlag for å si noe om. Men det er i seg selv ille at enkeltmedlemmer opplever en ressursmangel som vanskeliggjør det arbeidet som skal utføres. Tilstrekkelig kontorteknisk utstyr må være en selvfølge, og det er ingen tvil om at det også vil effektivisere arbeidet i stor grad.

Det er enkeltmedlemmer i SEFO som har karakterisert organiseringen av sin egen virksomhet som "amatørmessig". Arbeidsgruppen er langt på vei enig i betegnelsen, og finner situasjonen svært lite tilfredsstillende.

*Arbeidsgruppen foreslår at samtlige organer gis egen telefon, sekretærstillinger som helt eller delvis er knyttet til SEFO, mulighet for å leie egne, faste lokaler og tilstrekkelig kontortekniske hjelpemidler.*

#### **12.2.4. Behov for et tillitsmannsapparat?**

Arbeidsgruppen er ikke i tvil om at ansvaret for nødvendige forbedringer ligger på sentralt hold. Når det gjelder forhold av administrativ/budsjettmessig karakter, er det naturlig å henføre ansvaret til Justisdepartementet. Hva angår mer faglige spørsmål, som innholdet av kurs/opplæring, meddelelse av viktige avgjørelser m.v., er det nærliggende å henwise til riksadvokaten.

Men det fremtvinger seg et spørsmål om ikke SEFO selv burde etablere et "tillitsmannsapparat" som kan representere samtlige organer overfor departementet og riksadvokaten og målbare organenes generelle behov. Dette apparatet ville også kunne "markedsføre" SEFO utad, og være organenes talerør overfor mediene når generelle problemstillinger reises, enten det gjelder forklaring på henleggelsesstatistikken eller andre spørsmål.

### **12.3. Tiltak som bidrar til forenklet og ensartet saksbehandling.**

#### **12.3.1. Journalføring og arkivering – herunder krav til skjerming for innsyn fra andre.**

Det er ikke gitt sentrale, landsomfattende bestemmelser for SEFOs journal- og dokumentføring. Dette fremkom med all tydelighet da arbeidsgruppen innhentet organenes journaler i innledningsfasen av gruppens arbeid. Disse var av varierende kvalitet og innhold.

Journalene, eller sakslistene, føres ulikt, og ett organ fører dem attpåtil for hånd. Listene har dels forskjellig innhold, og det er ingen samkjøring med politiets journaler. Organene og politiet opererer med forskjellige saksnumre, noe som er korrekt nok. Men det bød i praksis flere steder på store problemer med å finne sakene hos politiet hvis man bare hadde SEFOs saksnummer å bygge på.

Det varierer også svært hvorledes dokumentene ordnes og føres.

*Arbeidsgruppen foreslår at det med utgangspunkt i påtaleinstruksen § 2-1 gis bestemmelser om SEFOs journalføring og om hvordan dokumentene skal ordnes i den enkelte sak.* Disse bestemmelsene kan i hovedsak ha samme innhold som dem som er gitt for påtalemyndigheten. Mange organer innretter seg i praksis på en måte som langt på vei oppfyller disse kravene. Men det gjelder ikke alle, og ettersom verken leder eller advokatmedlem skal ha bakgrunn i politi- eller påtalemyndighet, kan det ikke forventes at SEFO uten videre skal være fullt ut orientert om hva som forventes og hvorledes det skal gjøres i disse sakene.

Spørsmålet om arkivering av SEFO-sakene reiser flere problemstillinger. Om dette uttaler politibetjent Jåsund, Stavanger, følgende:

”SEFO-saker arkiveres i dag lokalt av det tjenestestedet som den anmeldte tilhører. De fleste steder arkiveres sakene adskilt og avlåst av politimesteren, men med tilgang for de fleste i ledelsen. Mange ansatte reagerer på dette med omtrent samme argumenter som for STRASAK registrering ovenfor. Det gir mulighet for misbruk, bl.a. i ansettelsessaker. Dessuten kan avhørene/sakene inneholde svært personlige opplysninger om alt fra familieforhold, medisinbruk, seksuelle forhold m.v. som den ansatte ikke ønsker at arbeidsgiveren i utgangspunktet kjenner til. Når slike forhold er av betydning for saken og fremkommer i avhørene, er de fritt tilgjengelig for politimesteren og andre i den øverste ledelsen. Dette innebærer en belastning for den ansatte i seg selv, samtidig som det kan misbrukes ved ansettelser, forfremmelser m.v. I alle fall vil den ansatte kunne trekke slike slutninger. Det ligger i denne problemstillingen også en teoretisk, og kanskje også faktisk, mulighet for at avhørte ikke legger frem alle relevante opplysninger for SEFO av frykt for at arbeidsgiver får innsyn.

Ingen andre yrkesgrupper blir utsatt for at slike opplysninger lagres tilgjengelig for arbeidsgiver.”

Arbeidsgruppen ser at mye kunne tale for at sakene arkiveres hos SEFO, forutsatt at organet har egne, faste lokaler. På den annen side burde det ikke være noe i veien for fortsatt arkivering hos politiet som i dag. Dette forutsetter imidlertid at det for fremtiden gis ensartede regler om arkivering av disse sakene for samtlige politidistrikter som sikrer lik oppbevaring. Særlig viktig er det at sakene skjermes for innsyn, jfr. også nedenfor.

### **12.3.2. Om føring i STRASAK.**

Som det også fremgår ovenfor, er SEFO-sakene som regel skjermet for innsyn etter arkivering – om enn ikke for alle. Imidlertid er registreringen i STRASAK ikke skjermet. Så vidt arbeidsgruppen har kunnet bringe på det rene, vil bort i mot samtlige ansatte ved politiet kunne gå inn og se hvor mange og hvilke saker som er registrert på en kollega i politiet eller påtalemyndigheten. Mange vil frykte at opplysningene misbrukes eller kan bli misbrukt, f.eks. i forbindelse med ansettelsesprosesser. Muligheten for innsyn gir også grobunn for sladder og ryktespredning, selv om det ikke nødvendigvis forekommer ofte.

Det dreier seg m.a.o. om et register som er tilgjengelig ikke bare for arbeidsgiver, men også for kolleger. Arbeidsgruppen kjenner ikke til om andre yrkesgrupper har tilsvarende ordninger.

*Arbeidsgruppen foreslår at all registrering av SEFO-saker, også i STRASAK, skjermes. Hvis det ikke lar seg gjennomføre, bør sakene unntas fra registrering i STRASAK, og alternativer må utredes.*

## **12.4. Andre tiltak til forenkling av SEFOs arbeid.**

### **12.4.1. Forenkling av henleggelsesformene.**

I kapittel 9 har arbeidsgruppen påpekt behovet for en forenkling og begrensning av henleggelsesformene. Det vises bl.a. til pkt. 9.2.2. hvor det er nærmere redegjort for gruppens vurderinger og forslag. *Arbeidsgruppen foreslår at henleggelsesformen ”intet straffbart*



*forhold anses bevist” avskaffes. Man står da tilbake med ”bevisets stilling” som den naturlige formen i saker der en bevisvurdering ligger til grunn for en henleggelse.*

#### **12.4.2. Om underretning til riksadvokaten.**

Politiet – og SEFO – skal i visse nærmere angitte tilfelle underrette riksadvokaten om mottatte anmeldelser. Det vises til påtaleinstruksen § 34-3 første ledd , § 34-4-annet ledd og riksadvokatens rundskriv av 3.mars 1997 pkt. IV. Hovedregelen er at underretning skal gis. Det kan unnlates hvis kriterier som angitt i påtaleinstruksen § 34-3 første, jfr. tredje ledd, er oppfylt. Om disse kriteriene er til stede, beror på et skjønn. Dette innebærer i seg selv en konkret vurdering som kan danne grunnlag for en ulik praksis.

Arbeidsgruppen mener at det er behov for forenkling av en rutine, som for øvrig antas å ha liten praktisk betydning. *Arbeidsgruppen foreslår at det i alle saker skal gis underretning til riksadvokaten om mottatt anmeldelse. Underretningen bør gis av SEFO, ikke politiet.* Til dette siste, vil arbeidsgruppen bemerke at det er SEFO som til syvende og sist skal motta samtlige anmeldelser, og da er det naturlig at det er SEFO som pålegges meldeplikten. Dermed spares politiet for denne oppgaven. Det anses også uheldig at politiet skal ta forhåndsstandpunkt til disse anmeldelsene.

Ved å bestemme at absolutt alle saker skal meddeles til riksadvokaten, slipper man ”siling” og usikkerhet om hva som bør bringes videre.

Alternativet må være å avskaffe bestemmelsen. Arbeidsgruppen antar at det er mest naturlig å overlate denne vurderingen til riksadvokaten.

## KAPITTEL 13 GJENNOMFØRINGEN AV ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG TIL TILTAK. ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER .

### 13.1. Innledning.

Arbeidsgruppens forslag til tiltak kan deles inn i tre hovedgrupper: Tiltak som kan iverksettes straks uten økte kostnader eller særlige krav til administrativ innsats, tiltak som stiller krav til økt innsats på sentralt hold uten nevneverdige budsjettmessige konsekvenser, og til slutt de mer kostnadskrevende tiltakene.

### 13.2. Tiltak som kan iverksettes straks uten nevneverdige kostnadsøkninger.

Følgende forslag kan iverksettes straks:

- Forslaget om at anmelder/fornærmede alltid skal innkalles til avhør i samtlige saker
- Forslaget om at mistenkte alltid skal avhøres i saker hvor det iverksettes etterforskning
- Forslaget om at SEFO alltid skal begrunne sine innstillinger
- Forslaget om forenkling av henleggelsesformene
- Forslaget om at bare SEFO-leder som hovedregel skal kunne uttale seg til mediene
- Forslaget om at SEFO i tilknytning til særlig omfattende og arbeidskrevende saker kan trekke inn ekstrakompetanse, bl.a. fra politiet, ved oppnevning som midlertidig SEFO-medlem i anledning den enkelte sak

Ingen av disse forslagene *krever* endringer i lov eller forskrift. Bortsett fra forslaget om forenkling av henleggelsesformene, har imidlertid forslagene en slik karakter at det er naturlig å innta bestemmelser i påtaleinstruksen kapittel 34. Det må antas at et øket antall avhør, som er en konsekvens av forslagene, vil kreve en tilsvarende økning i SEFOs arbeidsinnsats og dermed økte utgifter. Men kostnadene vil neppe bli særlig store.

Videre kan følgende forslag iverksettes straks, men slik at endring i straffeprosessloven og/eller påtaleinstruksen er nødvendig:

- Overføring av statsadvokatenes påtalekompetanse til SEFO
- Overføring av aktoratene til SEFOs advokatmedlem
- Forslaget om at det med hjemmel i påtaleinstruksen § 2 gis sentrale bestemmelser om journalføring og dokumentføring i SEFO-saker

### 13.3. Tiltak som stiller særlige krav til tilrettelegging fra sentralt hold.

Med ”sentralt hold” mener arbeidsgruppen Justisdepartementet og/eller riksadvokaten. De tiltak arbeidsgruppen først og fremst må henvise til denne kategorien er særlig følgende:

- Forslaget om at offentligheten på anmodning skal gis adgang til SEFOs innstilling etter at påtalevedtak er fattet

- Utarbeidelse av kurs, opplærings- og faglig oppdateringstilbud til samtlige SEFO-medlemmer
- Forslaget om at det overlates til SEFO å gi melding til riksadvokaten om mottatte anmeldelser
- Forslaget om at riksadvokaten utarbeider mål for saksbehandlingstiden og rapporteringsrutiner i tilknytning til dette

#### 13.4. Mer kostnadskrevende tiltak.

Noen av arbeidsgruppens forslag medfører klare kostnadsøkninger. På dette stadium er det ikke mulig å anslå kostnadene i kroner og øre, bl.a. fordi noen forslag krever en utredning på et mer detaljert nivå enn det som har vært mulig innenfor arbeidsgruppens mandat og tidsfrister. Særlig gjelder dette forslaget om opprettelse av et Klage- og tilsynsorgan for politiet, jfr. nedenfor.

Følgende forslag antas å medføre kostnader av en viss størrelse:

- Forslaget om opprettelse av et *Klage- og tilsynsorgan*. Dette vil utvilsomt medføre visse kostnader, først og fremst i form av godtgjørelse til medlemmene. Men det er tvilsomt om behovet for sekretariatsfunksjoner vil være det samme som får SEFO, iallfall ikke hvis man legger til grunn som foreslått at SEFO skal være silingsorgan. Noen vaktordning vil det heller ikke være behov for. Arbeidsgruppen vil også peke på at opprettelsen av et slikt organ langt på vei bør medføre en *innsparing for SEFO*, som får tilsvarende en avlastning i saksmengden. Under enhver omstendighet må kostnadene veies opp mot den vinning opprettelsen av et klageorgan vil være. For øvrig antas det at organet administrativt naturlig vil måtte plasseres under Politidirektoratet.
- Etablering av *betalt vaktordning* i helger og ferier for SEFO.
- *Økt ressurstilførsel* til SEFO i form av betalte sekretariatsfunksjoner, leie av lokaler, økte investeringer i kontortekniske hjelpemidler og etablering av en arkivordning.

To forslag er av en slik karakter at det på det nåværende tidspunkt er vanskelig for arbeidsgruppen å ha noen formening om i hvilken grad de vil medføre kostnader:

- Behovet for *en viss fristilling av SEFO-medlemmene i hovedstillingen*, eventuelt slik at eget embete eller arbeidsplass gis nødvendig kompensasjon. Flere steder i dag er slik avlastning allerede gitt, samtidig som det anføres at avlastningen i den senere tid hele eller delvis er inndradd. Her mangler arbeidsgruppen full oversikt, og har heller ikke sett det aktuelt å utrede spørsmålet nærmere. Mottatte tilbakemeldinger fra SEFO selv, tyder imidlertid på at behovet er presserende flere steder.
- Spørsmålet om etablering av et alternativt registreringssystem til STRASAK, eventuelt gjennomføring av effektiv skjerming mot innsyn innenfor eksisterende system. Særlig behovet for tilfredsstillende skjerming er så viktig at det bør prioriteres sterkt.

## Vedlegg 1

### Påtaleinstruksen kapittel 34. Saker som etterforskes under ledelse av de særskilte etterforskningsorganene

#### § 34 – 1. Særskilte etterforskningsorganer.

I saker som gjelder spørsmålet om en ansatt i politiet eller påtalemyndigheten har begått en straffbar handling i tjenesten, skal etterforskningen ledes av et særskilt etterforskningsorgan. Det samme gjelder saker uten mistanke om straffbar handling i tilfeller som nevnt i § 34 – 4 første ledd. Ved slik etterforskning har etterforskningsorganet den myndighet og de oppgaver som ellers tilligger politimesteren. Etterforskningsorganet kan derunder beslutte bruk av tvangsmidler og begjære rettergangsskritt. Etterforskningsorganet trer ikke i virksomhet i saker som avgjøres med forenklet forelegg etter vegtrafikkloven § 31 b eller tolloven § 68, eller som behandles av overvåkingstjenesten, jf overvåkingsinstruksen gitt ved kongelig resolusjon av 19. august 1994 nr. 1302.

Det skal være ett etterforskningsorgan i hvert statsadvokatdistrikt. Departementet kan bestemme at det i et distrikt skal være mer enn ett fast organ. Hvert etterforskningsorgan har tre medlemmer, en leder som fyller vilkårene for å være høyesterettsdommer, en advokat med erfaring fra straffesaker og en person med erfaring som politietterforsker. Medlemmene oppnevnes for en funksjonstid på fire år med adgang til gjenoppnevning. Ingen kan være medlem for en sammenhengende periode på mer enn åtte år. Hvert medlem skal ha så mange personlige varamedlemmer som departementet bestemmer. Lederen for etterforskningsorganet kan etter behov tilkalle varamedlemmer til å behandle saker i organet.

Etterforskningsorganet kan treffe beslutning når minst to av medlemmene deltar. Det treffer sine beslutninger med vanlig flertall. Ved stemmelikhet gjør lederens stemme utslaget. Medlem av etterforskningsorgan kan på egen hånd treffe beslutning om etterforskingsskritt når opphold vil kunne skade etterforskningen. Lederen av etterforskningsorganet eller det medlem han gir fullmakt, undertegner brev, begjæringer m.v. på organets vegne.

Med politi menes i dette kapittel politihøgskolestudenter under praksis og innkalte mannskaper fra politireserven.

Endret ved forskrifter 1 mars 1996 nr 228, 13 juni 1997 nr. 583 (i kraft 1 juli 1997).

#### § 34 – 2. Forholdet til påtaleinstruksens øvrige regler.

Reglene i straffeprosessloven og i påtaleinstruksen kap 1 til 30 og kap 33 får tilsvarende anvendelse i saker der etterforskningen ledes av et særskilt etterforskningsorgan, så langt de passer eller ikke annet følger av reglene i dette kapitlet.

Endret ved forskrift 1 mars 1996 nr. 228.

#### § 34 – 3. Anmeldelse og mistanke.

Anmeldelse av en straffbar handling begått i tjenesten av en ansatt i politiet eller påtalemyndigheten skjer til politiet, påtalemyndigheten eller til lederen eller annet medlem av et etterforskningsorgan. Riksadvokaten og vedkommende etterforskningsorgan skal straks varsles om anmeldelsen, når det ikke er de selv som har mottatt den. Er det grunn til å tro at anmeldelsen vil bli henlagt i henhold til innstilling etter tredje ledd, trenger riksadvokaten likevel ikke varsles.

Får en embets- eller tjenestemann i politiet eller påtalemyndigheten mistanke om at en annen ansatt har begått en straffbar handling i tjenesten, skal riksadvokaten og vedkommende etterforskningsorgan straks varsles, med mindre forholdet er eller kan ventes å bli avgjort ved forenklet forelegg, eller skal behandles av overvåkingstjenesten.

Lederen for etterforskningsorganet eller det medlem han gir fullmakt skal i saker etter § 34 – 4 første ledd første punktum på egenhånd avgi innstilling etter § 34 – 6 første ledd om å henlegge en sak uten at det foretas etterforskning, når det er klart at det anmeldte forhold ikke er straffbart eller ikke er gjenstand for offentlig påtale eller anmeldelsen må anses åpenbart grunnløs. Lederen kan ellers avgi innstilling om henleggelse i saker hvor det ikke påvises rimelig grunn til å iverksette etterforskning.

Endret ved forskrift 1 mars 1996 nr. 228.

#### § 34 – 4. Generelt om etterforskningen.

Etterforskningen iverksettes når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om en ansatt i politiet eller påtalemyndigheten har begått en straffbar handling i tjenesten. Etterforskningen skal som regel iverksettes når det begjæres av en ansatt som det er framsatt mistanke mot. Selv om det ikke er grunn til mistanke om en straffbar handling, skal etterforskningen settes i verk om noen dør eller blir alvorlig skadet som følge av politiets eller påtalemyndighetens tjenesteutøvelse, eller noen dør eller blir alvorlig skadet mens de er tatt hånd om av politiet eller påtalemyndigheten.

Et etterforsningsorgan som beslutter å iverksette etter forskning, skal straks varsle riksadvokaten om dette, med mindre det vet at riksadvokaten allerede er kjent med saken.

Etterforsningsorganet kan gi politiet pålegg om iverksetting, gjennomføring og stansing av etterforskning. I sak mot en ansatt i politiet bør organet så vidt mulig innhente etterforskningsbistand fra et annet politikammer enn der mistenkte er ansatt. Politiet kan på egen hånd foreta etterforskingsskritt når opphold vil kunne skade etterforskningen. Så snart som mulig etter at slike skritt er foretatt, skal vedkommende etterforsningsorgan varsles om dette.

Etterforsningsorganet kan selv foreta etterforskingsskritt. Det skal så vidt mulig selv foreta utenrettslig avhør. Bruk av egenrapporter fra anmeldt, mistenkt eller vitne bør unngås. Når det etter sakens eller avhørets art anses ubetenkelig, kan avhøret foretas av ett medlem alene.

De forskjellige distrikters etterforsningsorganer er pliktig til på begjæring å yte hverandre bistand.

Endret ved forskrift 1 mars 1996 nr. 228.

#### **§34 – 5. Etterforsningsorganenes deltaking i rettsmøter.**

En representant for etterforsningsorganet skal møte ved rettsmøte til behandling av spørsmålet om fengsling, med mindre særlige forhold gjør det upåkrevd. Også ved andre rettsmøter under etterforskningen bør en representant for etterforsningsorganet som regel møte.

Lederen av etterforsningsorganet avgjør hvem av medlemmene av organet som skal møte på organets vegne etter første ledd. Frammøte kan overlates til en polititjenestemann med eller uten påtalekompetanse i samsvar med bestemmelsene i § 15 – 4 tredje ledd. Lederen av etterforsningsorganet kan også anmode statsadvokaten om å møte på organets vegne.

#### **§ 34 – 6. Innstilling om og avgjørelse av påtalespørsmålet. Underretning.**

Når saken er tilstrekkelig klarlagt, skal etterforsningsorganet avgi innstilling til statsadvokaten om hvordan det mener påtalespørsmålet bør avgjøres. Sakens dokumenter skal følge med innstillingen.

Statsadvokaten avgjør påtalespørsmålet på grunnlag av innstillingen fra etterforsningsorganet, unntatt når påtalespørsmålet hører under Kongen i statsråd eller riksadvokaten.

Det skal gis underretning om avgjørelsen av påtalespørsmålet i samsvar med reglene i § 17 – 2 første ledd. Underretning skal også gis til etterforsningsorganet. Er avgjørelsen truffet av statsadvokaten, skal et samtidig med underretningen gis opplysning om klageadgangen i § 34 – 8. Går avgjørelsen ut på å påtale eller frafalle en påbegynt forfølgning mot en siktet, skal det videre gis opplysning om at overordnet myndighets adgang til å omgjøre avgjørelsen løper ut 3 måneder fra datoen for påtaleunntalelsen eller frafallelsen, jf. straffeprosessloven § 75 annet ledd. Går avgjørelsen ut på å henlegge saken, skal det tilsvarende § 17 – 2 annet ledd også gis opplysning om adgangen til å reise privat straffesak, jf. straffeprosessloven § 402.

#### **§34 – 7. Supplerende etterforskingsskritt.**

Mener statsadvokaten at det er behov for supplerende etterforsknings-skritt utover det etterforsningsorganet har foretatt, kan han selv igangsette slike etter at organet har avgitt innstilling etter § 34 – 3 tredje ledd eller § 34 – 6 første ledd. Statsadvokaten kan alltid anmode etterforsningsorganet om å foreta bestemte etterforskingsskritt.

#### **§ 34 – 8. Klage til riksadvokaten.**

Etterforsningsorganets avgjørelser kan påklages til riksadvokaten. Det samme gjelder statsadvokatens avgjørelse av påtalespørsmålet etter § 34 – 6 andre ledd. Klagerett etter andre punktum har også etterforsningsorganet og det enkelte medlem av organet.

Reglene i første ledd gjør ingen innskrenking i gjeldende adgang til å klage til overordnet påtalemyndighet.

#### **§ 34 – 9. Riksadvokatens instruksjonsmyndighet.**

Riksadvokaten kan gi etterforsningsorganene pålegg om iverksetting, gjennomføring og stansing av etterforskning.

I saker med to eller flere mistenkte og hvor ikke alle er ansatt i politiet eller påtalemyndigheten, avgjør riksadvokaten om vedkommende etterforsningsorgan skal lede etterforskningen av hele saken, eller om ledelsen av etterforskningen skal deles.

#### **§ 34 – 10. Aktoratet.**

I saker for herreds- eller byrett avgjør statsadvokaten om aktoratet skal utføres av ham selv, en hjelpestatsadvokat, en statsadvokatfullmektig eller en advokat som er antatt til å føre slike saker. Det

samme gjelder i saker som er begjært pådømt i forhørsretten når det foreligger særlige grunn til at påtalemyndigheten bør møte.

**§ 34 – 11. Fortsatt kjæremål.**

Beslutning om å erklære fortsatt kjæremål etter straffeprosessloven § 388 treffes av statsadvokaten.

**§ 34 – 12. Årlig melding.**

Hvert etterforskningsorgan skal innen utgangen av februar avgi melding til Justisdepartementet og riksadvokaten om sin virksomhet det foregående år.

Riksadvokaten gir nærmere regler for hva meldingen etter første ledd skal inneholde.

**Vedlegg 2****REGISTRERINGSKJEMA**

Skjemaet fylles ut av nr. 1 og følger saken til nr. 2 som anmerker eventuell uenighet på samme skjema ved de aktuelle punkter.

Utfyllende/særlige kommentarer påføres til sist under “Eventuelle avsluttende merknader”, med mindre skjemaet direkte “ber” om slike under enkelte punkter.

Saken er vurdert av:

- 1.
  - 2.
- Plenum:

**DEL A. GENERELT / FELLES FOR ALLE SAKER****1. GENERELLE OPPLYSNINGER:**

**Sefo-distrikt:**

**Saksnr.:**

Politidistrikt:

Saksnr.:

Statsadvokatembete:

Saksnr.:

**2. HVA ER UTGANGSPUNKTET FOR SAKEN:**

2.1. En anmeldelse:

2.1.1. Inngitt til politiet:

2.1.2. Direkte til Sefo:

2.2. Dødsfall, eller alvorlig skade som følge av politiets/påtalemyndighetens tjenesteutøvelse eller mens person(er) er tatt hånd om av politiet/påtalemyndigheten (*pi § 34-4, 1.ledd siste pkt.*):

2.3. Sefo har iverksatt etterforskning på eget initiativ :

2.4. Pålegg fra Riksadvokaten (*pi § 34-9*):

2.5. Anmodning fra ansatt det er fremsatt mistanke mot (*pi § 34-4, 1. Ledd, 2.pkt.*):

2.6. Annet:

**3. HVA GJELDER SAKEN:***(Hvis den faller inn under flere kategorier, krysses det av for hver enkelt)*

3.1. Vold/ulovlig maktanvendelse:

3.2. Grov uforstand/tjenesteforsømmelse (strl. §§ 324 og 325):

3.3. Vinning/skadeverk:

3.4. Trafikk:

3.5. Brudd på taushetsplikt:

3.6. Annet (angi kort hva):

3.7. Pretenderes det at anmelder/fornærmede er påført

- fysiske skader ved handlingen?

Ja:

Nei.

- andre skader?

Ja:

Nei:

3.9. Eventuelle merknader:

**4. ANMELDER/FORNÆRMEDE:**

4.1. Ingen anmelder/fornærmet:

4.2. Anmelder/fornærmet:

Er/var anmelder/fornærmede under strafforfølgning i:

- samme sakskompleks?

Ja:

Nei:

Ikke opplyst:

4.3. Er anmelder/fornærmede kollega (ansatt i politi/påtalemyndighet) av anmeldte/mistenkte?

Ja:

Nei:

Ikke opplyst:

**5. ANMELDTE/MISTENKTE:**

5.1. Ved anmeldelse, er anmeldelsen rettet mot:

En:

Flere:

5.2. Er anmeldelsen rettet mot identifiserbare personer?

Ja:

Nei:

5.3. Hvis *ikke* anmeldelse foreligger, er saken/etterforskningen rettet mot:

En:

Flere:

5.4. Anmeldte /mistenkte (*hvis flere, fylles ut opplysninger for samtlige*):

5.4.1.:Stilling:

Polititi:

Politijurist:

Statsadvokat:

Funksjonær:



**6. POLITIETS SAKSFORBEREDELSE:**

6.1. Er saken oversendt til Sefo fra politiet: Ja: Nei:

Hvis "nei", fra:: Statsadvokat: Riksadvokat: Fra pol.via statsadv.:

6.2. Hvis "ja" skal også følgende besvares:

6.2.1. Har politiet nedtegnet anmeldelse i saken: Ja: Nei:

6.2.2. Hvis "ja", er nedtegnelsen tilfredsstillende?  
(Herunder må særlig vurderes om saksforholdet er tilfredsstillende/tilstrekkelig beskrevet, om navn på mulige vitner er oppgitt, eller om det fremgår om det er spurt om slike navn)

Ja: Delvis: Nei:

6.2.3. Er hoveddokumentliste utarbeidet? Ja: Nei:

6.2.4. Er de anmeldte tjenestemennene tilfredsstillende identifisert ved oversendelsen?  
(med navn.)

Ja: Delvis: Nei:

6.2.5. Er vaktjournal/logg vedlagt av politiet?

Ja: Nei: Uklart:

6.2.6. Er kopisak (evtl. sak i samme sakskompleks mot f eks anmelder) vedlagt av politiet?

Ja: Nei: Delvis: Uklart:

6.2.7. Har politiet uoppfordret foretatt etterforskningskritt på egen hånd?  
(*pi § 34-4-, 3.ledd pkt 3*)

Ja: Nei:

Hvis "ja", ville etterforskningen ellers blitt skadelidende? Ja: Nei:

Hvis "nei", burde dette vært gjort? Ja: Nei:

6.3. Burde saken vært behandlet som ren klage til administrativt foresatt – uten etterforskning (og dermed uten oversendelse til Sefo)?

Ja: Nei: Uklart:

6.4. Er riksadvokaten varslet om anmeldelsen (*pi § 34-3, 1.ledd*): Ja: Nei:

Hvis "nei", burde varsel vært gitt? Ja: Nei:

6.5. Tilsier en *totalvurdering* av politiets saksforberedelse, herunder hensyntatt sakens karakter og alvor, at politiets saksforberedelse kan karakteriseres som:

Bra: Middels: Dårlig:

6.6. Evtl. supplerende merknader til pkt. 6.5.:

## 7. HAR SEFO IVERKSATT ETTERFORSKNING:

7.1. Hvis Sefo *har* iverksatt etterforskning, var det rimelig grunn til dette (*strprl § 224, jfr. pi § 34-4,1.ledd*)

Ja:                      Nei:

7.2. Hvis Sefo *ikke* har iverksatt etterforskning, er det i så fall noe å bemerke til denne vurderingen?

Ja:                      Nei:

7.2.1. Hvis “ja”, angi kort hva:

7.3 Hvilke momenter må det antas at Sefo har vektlagt ved vurderingen av om det er “rimelig grunn” til å iverksette etterforskning i saken? (*Strprl. § 224, jfr. pi § 34-4 første ledd*)

*Husk: Utgangspunktet er at en anmeldelse normalt gir “rimelig grunn”, jfr. riksadvokatens rundskriv nr 3/1999.*

Nedenfor nevnes noen *relevante momenter*, kryss av for dem det må antas at Sefo har vektlagt i denne saken, og foreta eventuell supplering:

- Graden av sannsynlighet/mulighet for at det foreligger et straffbart forhold. (Hvilken sannsynlighet som kreves, vil særlig variere med hvor alvorlig det mulige straffbare forholdet er. Det bør i alminnelighet foreligge noen opplysninger av en viss troverdighet om art og omfang av det pretenderte straffbare forhold.):
- Det mulig straffbare forhold er så alvorlig at det i seg selv tilsier etterforskningsinnsats:
- Anmeldelsen er, eller bærer preg av å være motivert av usaklige hensyn som sjikane, skadehensikt, hevn eller ønske om å bedre anmelders egen posisjon:
- Anmeldelsen gjelder i det vesentlige sivilrettslige forhold, eller er av bagatellmessig art:
- Annet:

7.4. Tilsier anmeldelsens innhold at saken i stedet skulle vært returnert/oversendt politiet som ren klage til administrativt foresatt, uten etterforskning?

Ja:                      Nei:                      Uklart:

7.5. Er riksadvokaten varslet om saken (*pi § 34-4, 2.ledd*)

Ja:                      Nei:

Hvis “nei”, burde det vært gjort?

Ja:                      Nei:

## **DEL B. SPESIELT OM SAKER SOM ER ETTERFORSKET AV SEFO**

### 8. SIKRING AV (TEKNISKE) BEVIS, TVANGSMIDLER M V

8.1. Om innhenting av *bistand*:

8.1.1. Har Sefo innhentet bistand fra politiet?:                      Ja:                      Nei:

Hvis "ja":	Fra anmeldtes distrikt: enn politiet?:	Annet distrikt: enn politiet?:	Kripos:
8.1.2. Har Sefo innhentet bistand fra andre	Ja:	Nei:	Nei:
Hvis "ja", var det nødvendig for etterforskningen?	Ja:	Nei:	Nei:
Hvis "nei", burde det vært gjort?	Ja:	Nei:	Nei:
:			
8.2. Er umiddelbar <i>bevissikring</i> foretatt?	Ja:	Nei:	Nei:
Hvis "ja", er denne tilstrekkelig/tilfredsstillende?	Ja:	Nei:	Nei:
Hvis "nei", burde det vært foretatt?	Ja:	Nei:	Nei:
8.3. Er det foretatt <i>åstedsundersøkelse</i> ?	Ja:	Nei:	Nei:
Hvis "ja", er denne tilstrekkelig/tilfredsstillende?	Ja:	Nei:	Nei:
Hvis "nei", burde det vært foretatt?	Ja:	Nei:	Nei:
8.4. Er <i>tvangsmidler</i> benyttet?	Ja:	Nei:	Nei:
8.4.1. Hvis "ja", hvilke:			
Pågrepelse: Vareteksturrogat (angi kort hva):	Ransaking:	Varetekt::	
8.4.2. Hvis "nei", burde tvangsmidler vært benyttet?	Ja:	Nei:	Nei:
Hvis "ja", i så fall hvilke?			
Pågrepelse: Vareteksturrogat (angi kort hva):	Ransaking:	Varetekt:	
8.5. Er det foretatt <i>rekonstruksjon</i> ?	Ja:	Nei:	Nei:
Hvis "ja", er denne tilfredsstillende?	Ja:	Nei:	Nei:
Hvis "nei", burde det vært gjort?	Ja:	Nei:	Nei:
8.6. Spesielt om saker hvor noen er blitt alvorlig skadet eller har mistet livet som følge av politiets/påtalemyndighetens tjenesteutøvelse mens de er tatt hånd om av politiet eller påtalemyndigheten ( <i>jfr pi § 34-4-, 1.ledd siste pkt.</i> ):			
8.6.1. Har Sefo igangsatt etterforskningen tilstrekkelig raskt?	Ja:	Nei:	Nei:

**9. SEFO-AVHØR AV ANMELDER/FORNÆRMEDE**

- 9.1. Er anmelder/fornærmede avhørt av Sefo? Ja: Nei:
- Hvis "ja", hvor mange ganger? En: To: Flere:
- Hvis "nei", burde avhør vært foretatt? Ja: Nei:
- 9.2. Hvor mange Sefo-medlemmer var til stede ved avhør: Ett: To: Flere:  
(*pi § 34-4,4.ledd, siste pkt.*)  
Varierende:
- 9.2.1. Hvis bare ett medlem deltok, var dette: Betenkelig: Ubetenkelig:
- 9.3. Fremgår det av avhøret at formalia er fulgt, herunder at det også er redegjort for vitne-/anmelderansvar? Ja: Nei: Delvis:
- 9.4. Virker avhøret tilfredsstillende med henblikk på å få saken best mulig opplyst? Ja: Nei: Delvis:
- 9.5. Er det mangler av betydning ved avhøret? Ja: Nei:  
Hvis "ja", angi kort hvilke mangler:
- 9.6. Avhørets kvalitet: Bra: Middels: Dårlig:
- 9.7. Inneholder avhøret kontrollerbare opplysninger? Ja: Nei:  
Hvis "ja", er disse opplysningene fulgt opp helt/delvis? Ja: Nei:  
Hvis "nei", burde slike opplysninger fremgå? Ja: Nei: Vanskelig å si:  
Fremgår det at det er spurt etter slike opplysninger? Ja: Nei:
- 9.8. Har anmelder/fornærmede begjært gjennomført bestemte etterforskningskritt? Ja: Nei:  
Hvis "ja", er de gjennomført/forsøkt gjennomført? Ja: Nei:  
Hvis de ikke er gjennomført, burde det vært gjort? Ja: Nei:

**10. AVHØR AV ANMELDTE/MISTENKTE/DEN MULIGE GJERNINGSMANN(i undersøkelsessaker)**

- 10.1. Er vedkommende avhørt? Ja: Nei:

Hvis "nei", burde avhør vært foretatt? Ja: Nei:

Hvis "ja", hvor mange avhør er foretatt? Ett: To: Flere:

10.2. Er det anmeldte personer som burde vært avhørt, som som ikke er det (*Eks: Flere tjenestemenn på patrulje, hvor alle er anmeldt under ett*):

Ja: Nei:

10.3. Anmeldte/mistenktes status ved innledningen av etterforskningen, slik den er formulert av Sefo:

Vitne: Mistenkt: Siktet: Ingen status gitt:

10.3.1. Er den gitte status korrekt? Ja: Nei:

10.3.2. Er status endret underveis? Ja: Nei:

Hvis "ja" til hva?

10.3.3. Var endringen korrekt? Ja: Nei:

10.3.4. Hvis status ikke er endret underveis, burde det vært gjort?

Ja: I så fall til hva: Nei:

10.4. Fremgår det av avhøret at anmeldte mistenkte er gjort kjent med de rettigheter/plikter som følger av den status vedkommende har gått?

Ja: Nei:

10.5. Ble avhør foretatt på et taktisk riktig tidspunkt, f eks i forhold til andre aktuelle avhør, bevissikring etc:

Ja: Nei: Vanskelig å si:

10.6. Hvor mange Sefo-medlemmer deltok ved avhøret? Ett: To: Tre:  
Varierende:

10.6.1. Hvis bare ett medlem deltok, var dette: Betenkelig: Ubetenkelig:

10.7. Virker avhøret tilfredsstillende med henblikk på å få saken best mulig opplyst?

Ja: Nei: Vanskelig å si:

10.8. Er det mangler ved avhøret? Ja: Nei:

Hvis "ja", angi kort hvilke:

10.9. Avhørets kvalitet? Bra: Middels: Dårlig:

10.10. Inneholder avhøret kontrollerbare opplysninger (eks. navn/opplysninger vedr. vitner, legebesøk osv)?

Ja: Nei:

Hvis "ja", er disse fulgt opp helt/delvis? Ja: Nei:

Hvis "nei", burde avhøret inneholdt slike opplysninger? Ja: Nei:

Fremgår det om det er spurt etter slike opplysninger? Ja: Nei.

10.11. Har anmeldte/mistenkte begjært gjennomført bestemte etterforskningskritt?

Ja: Nei:

Hvis "ja", er de gjennomført? Ja: Nei:

Hvis de ikke er gjennomført, burde det vært gjort? Ja: Nei:

10.12. Har Sefo innhentet egenrapport i stedet for avhør av anmeldte/mistenkte?

Ja: Nei:

### 11. AVHØR AV VITNER (andre enn fornærmede/anmelder, jfr. pkt 9)

11.1. Er det opplysninger om identifiserbare vitner i saken? Ja: Nei:

11.2. Er det foretatt vitneavhør? Ja: Nei:

Hvis "ja", hvor mange? Ett: To: Flere:

Hvis "nei", burde vitneavhør vært foretatt? Ja: Nei:

11.3. Er alle identifiserbare vitner avhørt? Ja: Nei:

Hvis "nei", burde alle eller flere vært avhørt? Ja: Nei:

11.4. Fremgår det av avhør at formalia er fulgt, dvs at personalia, formaning m.v. er notert?

Ja: Nei: Delvis:

Eventuell kommentar:

11.5. Hvor mange Sefo-medlemmer deltok ved avhør? Ett: To: Tre: Varierende:

Hvis bare ett medlem deltok, var dette: Betenkelig: Ubetenkelig:

11.6. Er alle relevante problemstillinger reist i avhøret? Ja: Nei:

11.7. Virker avhøret tilfredsstillende med henblikk på å få saken best mulig opplyst?

Ja: Nei:

11.8. Avhørets kvalitet: Bra: Middels: Dårlig:  
 Hvor flere avhør er foretatt, har alle den samme kvalitet:  
 Ja: Nei: Variabelt

## 12. RETTSMØTER (pi § 34-5)

12.1. Hvis det har vært avholdt rettsmøte(r):

12.1.1. For hvilket formål?

12.1.2. Møtte representanter for Sefo? Ja: Nei.

Hvis "nei", burde de møtt? Ja: Nei.

12.2. Hvis rettsmøter ikke har vært avholdt, burde det vært gjort? Ja: Nei:

Hvis "ja", for hvilket formål?

## 13. STATSADVOKATENS BEFATNING MED SAKEN

13.1. Har statsadvokaten bedt om supplerende etterforskningskritt? Ja: Nei:  
 (pi § 34-7)

Hvis "ja", hvilke:

Hvis "nei", burde det vært gjort? Ja: Nei:

Evtl. hvilke?

13.2. Har statsadvokaten selv iverksatt supplerende etterforskningskritt? Ja: Nei:

13.3. Har statsadvokaten uttalt kritikk mot Sefo? Ja: Nei:

Hvis "ja", angi kort kritikkenes innhold:

## 14. HELHETSVURDERING AV ETTERFORSKNINGEN

14.1. Fremstår etterforskningen totalt sett som *betryggende og tillitvekkende*?

Ja: Delvis: Nei:

14.2. Fremstår etterforskningen som *målrettet*? Ja: Delvis: Nei:

14.3. Har etterforskningen hatt den *nødvendige fremdrift*? Ja: Nei:

14.4. Er *kvaliteten* på avhørene *innholdsmessig* tilfredsstillende? Ja: Nei:

14.5. Er *kvaliteten* på avhørene *prosessuelt* (nedtegnelse av formalia m.v.)?tilfredsstillende?

Ja: Nei:

14.6. Er *nødvendig* teknisk og sakkyndig *bistand* benyttet?

Ja: Nei: Uaktuelt:

14.7. Er det grunn til å anta at eventuelle svakheter ved etterforskningen har medført at saken har fått et *annet utfall* enn den ellers ville kunne ha fått?

Ja: Nei: Uklart:

14.8. Uavhengig av svaret under pkt. 14.7.: Tilsier *andre hensyn*, f eks publikums alminnelige *tillit til ordningen* at det burde vært foretatt ytterligere etterforskningsskritt?

Ja: Nei:

14.9. **Totalvurdering av etterforskningen:** Tilfredsstillende: Middels: Dårlig:

14.10. Hvis svaret under pkt. 14.9 er “middels” eller “dårlig”:

14.10.1. Skyldes det særlig at etterforskningstiden har vært for lang?

Ja: Delvis: Nei:

14.10.2. Er det i så fall *gjennomgående svakheter* ved etterforskningen som kan påpekes? Ja: Angi i så fall disse nærmere under pkt.20. Nei:

14.11. Har Sefo uttalt kritikk mot politiet? Ja: Nei:

Hvis “ja”, er denne velbegrunnet? Ja: Nei:

Hvis “nei”, burde kritikk vært uttalt? Ja:  
Nei:

14.12. Eventuelle supplerende merknader: Anføres under pkt. 20.

## DEL C. FELLES FOR SAMTLIGE SAKER (Sefo)

### 15. DOKUMENTFØRING / NOTORITET

15.1. Fremstår saken som: Ryddig:Lite ryddig: Uoversiktlig:

15.2 . Er vedkommende tilfredsstillende identifisert (navngitt) i Sefos oversendelse



og innstilling til statsadvokaten?

Ja: Nei.

15.3. Er anmeldte/mistenkte registrert i Stresak?

Ja: Nei:

### **16. INNSTILLING / PÅTALEAVGJØRELSE.**

	Sefos Innstilling	Påtaleavgjørelse	Arbeidsgruppens vurdering:
Ikke rimelig grunn			
Intet straffbart forh.			
Åpenbart grunnløs			
Intet straffbart forhold anses bevist			
Bevisets stilling			
Påtaleunntatelse			
Forelegg			
Forhørsrett			
Tiltale			
Annet			

Eventuelle merknader:

### **17. TIDSBRUK**

17.1. For å kunne besvare spørsmålet under 17.2., kan om nødvendig følgende rubrikk fylles ut med datoer:·

- Dato - handling:.....
- Dato – anmeldelse:.....
- Dato- oversendelse til Sefo:.....
- Dato- oversendelse til Statsadvokat:.....
- Dato – statsadvokatens påtaleavgjørelse:.....
- Eventuell saksbehandlingstid hos riksadvokaten:.....

17.2. Er det noe spesielt å bemerke vedrørende tidsbruken? Ja: Nei:

17.3. Hvis “ja”, angi kort hva:

### **18. RIKSADVOKATENS BEFATNING MED SAKEN (pi § 34-9)**

18.1. Har riksadvokaten brukt sin instruksjonsmyndighet overfor Sefo? Ja: Nei:

18.1. Hvis “ja”, angi kort hva riksadvokaten har pålagt:

**19. MEDIADÉKNING**

19.1. Fremgår det av saksdokumentene om saken har vært gjenstand for massemedias interesse?

Ja: Nei:

19.2. Hvis "ja", kan interessen karakteriseres som:

Stor pågang fra media: Middels: Ubetydelig:

19.3. Har det vært sendt ut pressemelding?

Ja. Nei:

19.4. Hvem har sendt ut eventuell pressemelding?

Politiet: Sefo: Statsadvokaten:

19.5. Har en eller flere i Sefo uttalt seg til media?

Ja: Nei:

19.6. Hvis "ja", hvem?

Leder: Andre medlemmer:

19.7. Fremgår det av saken hva som er sagt?

Ja: Nei.

19.8. Er saken – basert på det som fremgår av dokumentene – håndtert på en tilfredsstillende måte overfor media?

Ja: Både òg: Nei:

19.9. Hvis håndteringen fra Sefos side ikke har vært tilfredsstillende, hva kunne eventuelt vært gjort annerledes? Gi en kort begrunnelse:

**20. EVENTUELLE AVSLUTTENDE MERKNADER:**

### Vedlegg 3

**Pressemelding fra SEFO Agder den 17. desember 1999, (jf. kapittel 10).**

”Som følge av betydelig medieinteresse vedrørende ulykken på E-39, Kleppelandssletta i Søgne, ca. kl. 22.30 den 7. desember d.å., sendes ut følgende

#### P R E S S E M E L D I N G :

Etterforskningsarbeidet har vært omfattende. Det er bl.a. gjennomført 20 avhør, innhentet rapport fra Statens Vegvesen samt tatt hånd om lydopptak fra Kristiansand politidistrikt hvor kommunikasjonen mellom de aktuelle tjenestebilene og politivakta fremkommer. Også en del øvrig materiale er innhentet/utarbeidet.

Etterforskningen har særlig tatt sikte på å avklare hvorvidt noen av de involverte tjenestemennene har overtrådt straffelovens § 324 (tjenesteforsømmelse) og § 325 nr. 1 (grov uforstand i tjenesten). I forbindelse med dette er tjenestemennenes handlinger særlig vurdert opp mot gjeldende instruks for forfølgelse og sperring av vei (begge datert 1. 12. 1993).

For å få et best mulig grunnlag for den strafferettslige vurderingen har man ved etterforskningen søkt å avdekke de faktiske forhold vedrørende den forfølgelse og veisperring som fant sted, for eksempel fastslå fluktbilens hastighet, politibilenes hastighet, avstanden mellom disse, fluktbilførerens mulige alkoholpåvirkning og faremomentene ved forfølgelsen. Videre er det søkt å avdekke faremomentene ved å unnlate å forfølge fluktbilens, samt de nærmere omstendigheter vedrørende etableringen av veisperringen.

Sefo finner det ikke riktig å beskrive etterforskningsmaterialet i detalj på dette stadium av saken hvor saken sendes over til Statsadvokatene for påtalemessig vurdering. Likevel orienteres om følgende:

Forfølgelsen startet vest for Kristiansand sentrum, og ulykken skjedde på Kleppelandssletta i Søgne, etter en kjørestrekning på omkring 11 kilometer.

Både fluktbilens og politibilene holdt hastigheter over gjeldende fartsgrenser. Speedometeret til den av politibilene som kjørte først skal iht. observasjon i løpet av kjøringen, ha vist mellom 120 og 130 km/t. I følge speedometerkontroll som ble foretatt hos NAF-senteret i Kristiansand den 1. 12. 1999 fremgår at 120 km/t på politibilens speedometer tilsvarte 108 km/t på testapparatet.

E-39 ble sperret ved at et vogntog ble satt på tvers av veibanen på Kleppelandssletta i Søgne kommune etter anmodning fra en politipatrulje. Den rette strekningen fra sperringen fram til nærmeste kurve i retningen fluktbilens kom fra, er ca. 670 meter. I nærheten av sperringen blinket blålys.

En kø av biler ble stående mellom sperringen og den retningen fluktbilens kom fra. Det ble ikke – bak bilkøen – satt opp skilt/foretatt andre markeringer av sperringen. Politiet tok ikke forut for ulykken kontakt med noen av personene som satt og ventet i bilkøen.

Iht. beregning fra Statens Vegvesen hadde fluktbilen en hastighet på ca. 92 km/t idet den traff den bakerste bilen i køen. Det er videre opplyst at kollisjonshastigheten kan ha vært noe lavere eller noe høyere. Statens Vegvesen har ikke funnet tekniske feil eller mangler på fluktbilen som kan være medvirkende årsak til at ulykken skjedde.

Av personene som kom til skade ligger 2 fortsatt på sykehus. Den ene er alvorlig skadet, men situasjonen er stabil og under kontroll. Vedkommende er etter det opplyste ikke i livsfare. Den andre håpes å bli utskrevet i løpet av kort tid.

Iht. det foreliggende blodprøveresultatet hadde fluktbilføreren en alkoholpromille på 2,09.

Sefo er ferdig med etterforskningen og avgir i dag innstilling til Statsadvokatene i Agder. I innstillingen omhandles spørsmålet om det etter Sefos vurdering er grunnlag for strafferettslig reaksjon mot noen av tjenestemennene. Innstillingen – og Sefos vurderinger – meddeles kun Statsadvokatene, og er således ikke offentlig. Konklusjonene i innstillingen vil imidlertid eventuelt kunne bli meddelt utad direkte fra Statsadvokatene i forbindelse med offentliggjøringen av påtalevedtaket. Det er Statsadvokatene i Agder som avgjør påtalespørsmålet, herunder bl.a. om det skal utstedes forelegg/tas ut tiltale mot noen tjenestemenn eller om saken skal henlegges.

Det vil ikke bli gitt ytterligere kommentarer fra Sefo's side i forbindelse med ovennevnte sak. Dog vil radio/fjernsyn, såfremt man ønsker dette, ha mulighet til å få intervju hvor innholdet i det ovenstående gjentas muntlig.”

Kristiansand, 17. desember 1999

