



RIKSADVOKATEN

Statsadvokatembetene
Politimestrene
Sjef Kripos

DERES REF.:

VÅR REF.:

2014/01754-083 PEO009
046.1

DATO:

26.01.2016

RAPPORT OM "MONIKA-SAKEN" – ENKELTE TILRÅDNINGER OG PÅLEGG

1. Innledning

Riksadvokaten oppnevnte 27. oktober 2014 en arbeidsgruppe med mandat å undersøke etterforskingen og den påtalemessige behandlingen i den såkalte "Monika-saken" i Hordaland politidistrikt. Undersøkelsen skulle skje i et læringsperspektiv og knytte seg til perioden fra dødsfallet fant sted 14. november 2011, og frem til etterforskingen ble besluttet gjenopptatt i mai 2014.

Arbeidsgruppen, ledet av førstestatsadvokat Bjørn K. Soknes, la frem sin rapport for riksadvokaten 9. februar 2015 (Riksadvokatens publikasjoner nr. 1/2015.). Som det vil bli redegjort for i pkt. 2, identifiserte gruppen en rekke læringspunkter, og fremmet på den bakgrunn forslag om tiltak knyttet til bl.a. etterforskningsledelse, trening/øvelse i etterforskning, bruk av etterforskningsplaner samt tiltakskort og utforming av mandat til sakkyndige.

Riksadvokaten sendte rapporten på høring til politimestrene, statsadvokatembetene og Politihøgskolen 20. mars 2015, som alle avga høringsuttalelse. Høringen etterlater et klart inntrykk av at arbeidsgruppen har foreslått tiltak som politiet og påtalemyndigheten generelt anser som sentrale for å heve kvaliteten i etterforskingen av alvorlige straffesaker.

Arbeidsgruppens forslag og høringsinstansenes merknader omtales samlet i pkt. 2 nedenfor. I pkt. 3 gjør riksadvokaten rede for hvordan arbeidet vil bli fulgt opp. Dette har vært til gjennomsyn i Politidirektoratet før utsendelse, som slutter seg til riksadvokatens vurderinger. Det understrekes at oppfølgingen må skje i et tett samarbeid med direktoratet. For ordens skyld tillegges at problemstillingene som her behandles også har klare berøringspunkter til det bebudede etterforskningsløftet, og må følges opp også i den forbindelse.

2. Arbeidsgruppens læringspunkter og høringsinstansenes merknader

2.1 Etterforsningsledelse

Arbeidsgruppen skriver i rapporten pkt. 8.1 at en dyktig og tilstedeværende politi- og påtalefaglig etterforsningsledelse er en av de viktigste forutsetningene for at en straffesak blir godt etterforsket. Etter gruppens syn må etterforsningsledelsen til enhver tid ha en helhetlig oversikt over sakens faktum, og løpende kunne ta fornuftige og konkrete beslutninger. Ledelsen må videre kunne stille hypoteser og operasjonalisere dem på en forsvarlig måte, samt ha kunnskap om farene ved gruppetenkning og erfaring og kunnskap om prosjektledelse. I større utstrekning enn i dag bør det legges til rette for at påtalejurist og politifaglig etterforsningsleder fritas fra andre oppgaver. Politidistriktene bør ha forhåndsutpekte etterforsningsledere, og en plan som sikrer kontinuitet inntil saken er slutført. Arbeidsgruppen foreslår dessuten at det utredes et sertifiseringssystem for etterforsningsledere i større, krevende saker, og at det stilles krav om erfaring med et visst antall saker for å kunne være etterforsningsleder.

Høringsinstansene slutter seg uforbeholdent til at det må satses ytterligere på etterforsningsledelse, og støtter i det alt vesentlige arbeidsgruppens forslag.

Det er bred enighet om at behovet for å styrke kompetansen gjelder både den politifaglige og påtalefaglige ledelsen, og at påtalejurister derfor bør ta del i kompetansehevende tiltak i dette faget, bl.a. gjennom studiet i etterforsningsledelse ved Politihøgskolen. Høgskolen viser i sin høringsuttalelse til at studiet ivaretar i stor grad de krav som arbeidsgruppen stiller til etterforsningsledere, og dekker det eventuelle obligatoriske formalkravet til utdanning for fremtidige etterforsningsledere i alvorlige saker.

Flertallet av høringsinstansene er positive til at det vurderes nærmere om det bør innføres et krav til sertifisering for etterforsningsledere. Til støtte for en slik ordning vises det til at det vil sikre kompetente etterforskere og kvalitet ved etterforskingen. Det vises også til at det vil bidra til å heve fagets anseelse, og derved være egnet til å tiltrekke seg enda flere dyktige polititjenestekvinner og menn.

Det er imidlertid også en del høringsinstanser, deriblant Oslo statsadvokatembeter, tidligere Asker og Bærum politidistrikt, Kripos og Det nasjonale statsadvokatembetet, som advarer mot å oppstille for strenge formelle kompetansekrav. Det pekes på at en slik ordning kan gå utover fleksibilitet, fremdrift og en bredspektret tilnærming til etterforskingen, særlig ved mindre etterforsningsenheter. Oslo statsadvokatembeter fremhever videre at det må bygges en kultur hvor noen får muligheten over tid til å bygge opp kompetanse som etterforsningsledere, og at godt fungerende karriereplaner kanskje er viktigere enn formell godkjenning.

En rekke av høringsinstansene understreker at det for å heve kvaliteten i etterforsningsledelse ikke er tilstrekkelig å stille krav til real- og formalkompetanse. Det er bred enighet om at for at slike krav skal gi positiv effekt, må satsningen på etterforsking og etterforsningsledelse ha en klar forankring i politiledelsen, både lokalt og sentralt. I denne sammenheng vises det av flere også til at for å rekruttere gode etterforskere og etterforsningsledere – og beholde dem – må rollen gjøres faglig og lønnsmessig interessant, og etterforsningsfagets status i organisasjonen heves. Gode karriereplaner trekkes frem som sentralt også her.

Det er videre bred enighet om at etterforsningsledelsen må ha kunnskap om farene ved gruppetenkning, og evne å ha et kritisk blikk på den totale oppgaveløsning gjennom hele etterforskningen. Flere har også tatt til orde for å formalisere en ordning hvor en politijurist/etterforsker utenfor etterforsningsgruppen skal fungere som en "djevelens advokat" i alvorlige saker. Denne skal gjennomgå saken og kun ha som oppgave å stille kritiske spørsmål for å sikre et bredest mulig perspektiv i etterforskningen. En rekke høringsinstanser er imidlertid skeptiske til dette forslaget. Fra disse pekes det blant annet på at det av ressursmessige og praktiske grunner neppe er en praktikabel ordning i større saker, og at behovet for en "second opinion" avhjelpest av at det nå er statsadvokaten som avgjør spørsmålet om henleggelse av saker om mistenkelig dødsfall. Tidligere Asker og Bærum politidistrikt fremhever at det er i selve etterforsningsgruppen de gode refleksjoner må gjøres, basert på kunnskap om sakens faktum og med kjennskap til de beslutningsfeller man kan gå i.

2.2 Trening/øvelse

Arbeidsgruppen foreslår i rapporten pkt. 8.2 at politidistriktene setter av tid til å gjennomføre øvelser på etterforskning av større saker, der alle de sentrale aktørene i en etterforskning deltar:

"De som skal ha sentrale roller i slike saker, må på forhånd vite hva som skal gjøres. For å få en god start må en ha en plan for hvordan en skal organisere seg, og hvilke tiltak som skal iverksettes. Personene som skal fylle de ulike rollene må kjenne disse og ha prøvd dem. En tenker da på roller som påtaleleder, politifaglig etterforsningsleder, åstedskoordinator, avhørsleder, leder av tipsmottak og pårørende-kontakter. For at dette skal fungere sammen, må det øves."

Gruppen viser om dette også til rapporten "Etterforskning av drapssaker med ukjent gjerningsmann" (Riksadvokatens publikasjoner nr. 2/2002), der det på s. 58 heter:

"Som nevnt tidligere i denne fremstillingen, bør det til etterforskningen knyttes et visst antall nøkkelpersoner som har definerte, avgrensede gjøremål. Det anbefales at disse personene er forhåndsutpekt. Dermed har man mulighet for å sikre at det bygges opp eller vedlikeholdes nødvendig kompetanse i politidistriktet. Det gir muligheten for å øve på samhandlinger i etterforskningen av kompliserte saker, noe som gruppen legger til grunn vil bidra til å heve nivået på etterforskningen også i andre sakstyper."

Forslaget får bred støtte fra *høringsinstansene*.

Det fremheves av flere at det er særlig initialfasen som er viktig å øve på, og at det bør rettes oppmerksomhet mot varslingsrutiner og organisering av arbeidet fremfor de enkelte taktiske etterforskingsskritt. Videre er det enighet om at for at slike øvelser skal være nyttige, må det foreligge gode instruksjoner og rutiner for hvordan man organiserer seg ved større uforutsette hendelser, og øvelsene må følges opp med systematisk evaluering. Det er også viktig at de mannskaper som deltar i øvelsen, benyttes når alvoret melder seg. Oslo statsadvokatembeter understreker at øvelsene må være særskilt målrettet, og ikke en rutinemessig plikt for alle.

2.3 Etterforskningsplaner

Arbeidsgruppen foreslår i rapporten pkt. 8.3 at det utarbeides pålegg om bruk av etterforskningsplaner i drapssaker, tilsvarende hva som allerede er gitt av riksadvokaten i brev 8. november 2013 om voldtektssaker.

Høringsinstansene slutter seg til dette.

Politihøgskolen viser til at en etterforskningsplan vil bidra til struktur, notoritet og et helhetsbilde som er avgjørende for å lede og gjennomføre en krevende etterforskning. Høgskolen understreker også at det er viktig at planen oppdateres og er tilgjengelig for etterforskningsledelsen under hele prosessen, og at den arkiveres når saken er ferdig slik at planen også kan dekke eventuelle fremtidige behov. Det nasjonale statsadvokatembetet peker på at etterforskningsplaner er vesentlig for å sikre at man under hele etterforskningen har for øyet at en hypotese bare er en hypotese helt til etterforskningen eventuelt fremskaffer tilstrekkelig bevis for at det mulige straffbare forhold faktisk fant sted.

Flere høringsinstanser fremhever at etterforskningsplaner må utarbeides i samarbeid mellom påtaleansvarlig og politifaglig etterforskningsleder, og at en bør vurdere å stille krav til hvordan etterforskningsplaner utarbeides samt hvilken elektronisk plattform som skal benyttes. Det synes å være en utbredt oppfatning at det bør utarbeides en enhetlig, felles standard innen politi- og påtalemyndigheten. I denne sammenheng advarer imidlertid Oslo statsadvokatembeter mot automatisk genererte etterforskningsplaner, som lett vil kunne bli redusert til å innfri formkrav som skal registreres som til stede, uten at planene egentlig gir et bidrag til en kvalitativt bedre etterforskning.

Tidligere Søndre Buskerud politidistrikt reiser spørsmålet om det bør gis pålegg om at det skal fremgå av planen hvilke hypoteser etterforskningen har jobbet etter, samt hvilke etterforskningsskritt som har vært knyttet opp til den enkelte hypotese. Distriktet viser til at man ved gjennomgang av planen derved vil kunne se hvilke hypoteser som har blitt avkreftet, og på hvilket grunnlag det er gjort, og videre sikre notoritet rundt de beslutningene som er tatt. Tidligere Asker og Bærum politidistrikt trekker frem at det er viktig at planen setter delmål for arbeidet, med milepæler, og at det angis tydelig hvem som har ansvaret for de enkelte etterforskningsskritt.

Tidligere Østfold politidistrikt tar til orde for at det i tillegg bør innføres systematisk bruk av beslutningslogger, disposisjoner til avhør og bevisvurderingsnotat.

2.4 Utforming av mandat til sakkyndige

I rapporten pkt. 8.4 understreker *arbeidsgruppen* at det må skrives tydelige mandat, hvor det fremgår hva man ønsker besvart. Gruppen påpeker også at det er viktig at de sakkyndige gis tilstrekkelig informasjon, slik at de forstår sakens utfordringer og oppdragets omfang.

Høringsinstansene er uforbeholdent enig i dette.

Tidligere Asker og Bærum politidistrikt fremholder at krav til gode og tydelige mandat gjelder både for utvidete legettalelser om fornærmedes skader etter voldshendelser, og ved tvil om tilregnelighet hos gjerningsmannen, samt alle andre typer saker hvor politiet i etterforskningen eller senere i retten benytter seg av sakkyndig bistand.

Oslo statsadvokatembeter anfører at mangler ved utformingen av mandat vitner om lite målstyrt arbeid. Som mulige årsaker peker embetet på manglende bevissthet rundt hvorfor man ber om den sakkyndige uttalelsen, hva den kan fortelle, og hva den skal brukes til. Embetet viser videre til at å gi sakkyndige presise og fullstendige mandat ikke er et nytt forbedringspunkt. Også i NOU 2007: 7 *Fritz Moen og norsk strafferettspleie* var dette et sentralt tema, og det er dessuten presisert av riksadvokaten en rekke ganger. Tidligere Asker og Bærum politidistrikt viser til at kravet om et tydelig mandat til sakkyndige også har blitt påpekt av Den rettsmedisinske kommisjon i nyhetsbrev nr. 1 fra desember 2014.

Kripos peker på at mandat ved behov bør utformes i tett dialog og samarbeid med de aktuelle sakkyndige for å kartlegge hva det er mulig å undersøke. Videre vises det til at det er viktig med god dialog mellom etterforskere med særskilt kompetanse og etterforskningsledelsen, slik at førstnevnte kan bidra til utformingen av mandatet. Tilsvarende skriver tidligere Søndre Buskerud politidistrikt at mandatet alltid bør utformes i samarbeid mellom påtalejurist, taktisk og teknisk etterforsker, for å sikre at alle sentrale spørsmål fremkommer av mandatet. Flere høringsinstanser mener det med fordel kan utarbeides standardiserte maler eller forslag til mandat.

Tidligere Follo politidistrikt foreslår at Folkehelseinstituttet utarbeider og jevnlig oppdaterer en "menyliste" over hvilke undersøkelser som det er teknisk mulig å få til med dagens teknologi. Distriktet viser til at det skjer en stadig utvikling av nye undersøkelsesmetoder som ikke nødvendigvis alle i politiet har kunnskap om.

Kripos opplyser at "[n]år det gjelder det mer konkrete som retter seg mot Folkehelseinstituttet (FHI) mht. DNA-analyser, så har Kripos igangsatt et arbeid, uavhengig av Monika-saken, for å tilpasse BL slik at dette systemet i større grad skal understøtte FHI samtidig som personvernet ivaretas."

2.5 Sletting/oppbevaring/destruering av bevismateriale

Arbeidsgruppen viser i rapporten pkt. 8.5 til at spormaterialet som ble innhentet ved de tekniske undersøkelsene på åstedet i Monika-saken i 2011, skulle vært destruert etter politiregisterforskriften § 45–18 annet ledd, ettersom saken ble henlagt etter kode 010 som oppklart. Arbeidsgruppen foreslår at bestemmelsen endres, slik at valg av henleggelsesbegrunnelse ikke er avgjørende for om bevismaterialet er tilgjengelig når saken eventuelt på et senere tidspunkt skal gjenopptas.

Det er bred enighet blant *høringsinstansene* om at valg av henleggelseskode ikke bør være avgjørende for om viktig bevismateriale, det være seg tekniske eller faktiske bevis, blir destruert eller tatt vare på. Blant andre Oslo statsadvokatembeter og tidligere Asker og Bærum politidistrikt foreslår at det nedsettes en arbeidsgruppe som skal utrede de ulike sider ved dette spørsmålet, herunder om andre hensyn enn personvern hensyn skal være styrende for sletteplikten. Sistnevnte peker videre på at etterforskningsledelsen (den påtalefaglige og politifaglige) etter hver sak må vurdere hvilket bevismateriale som skal oppbevares, og hva som kan slettes, og at denne fremgangsmåten tydeliggjøres både fra riksadvokaten og Politidirektoratet.

2.6 Åstedskoordinatorer

Arbeidsgruppen påpeker i rapporten pkt. 8.6 at tidligere Hordaland politidistrikt i dag er et av få distrikter som har denne funksjonen. Åstedskoordinatorer vil etter gruppens syn bli enda viktigere etter innføring av strukturreformen med færre politidistrikter og større avstander innen politidistriktene.

Etter gruppens oppfatning bør åstedskoordinator inngå som en naturlig del av etterforsningsledelsen, og ha ansvaret for blant annet kvalitetssikring av resultatene av egne og eksterne undersøkelser, samt de tekniske rapportene i saken. Gruppen foreslår at Politihøgskolen tilbyr en utdanning for denne funksjonen.

Høringsinstansene har til dels ulike oppfatninger om dette spørsmålet.

Politihøgskolen stiller seg bak anbefalingen om en formalisert utdanning for åstedskoordinatorer, og opplyser at skolen i nær fremtid vil kunne tilby et nytt kriminalteknisk spesialstudium for denne funksjonen.

Flere av høringsinstansene gir uttrykk for tvil om det er behov for en slik fast ordning, og viser til at dette også kan være vanskelig ut fra ressurs- og kapasitetshensyn. Det er også delte meninger om det er påkrevd med en formell utdanning for å fungere som åstedskoordinator.

Om betydningen av åstedskoordinatorer skriver Oslo statsadvokatembeter at det kan være en viktig funksjon i saker hvor det må foretas mange åstedsundersøkelser, enten fordi en har ett komplisert eller flere åsteder. Å holde oversikt over alle undersøkelsene, følge opp der de ikke gir resultater eller fortsette videre undersøkelser, er viktig for å drive etterforskningen fremover, skriver embetet. Embetet mener imidlertid at funksjonen bør kunne fylles av erfarne åstedsgranskere, uten at det er påkrevd med en formell utdanning eller en nasjonal funksjons- eller arbeidsbeskrivelse. Tidligere Asker og Bærum politidistrikt gir uttrykk for det samme. Distriktet fremholder videre at dersom en slik rolle likevel skal innføres, er det en forutsetning med en klar definisjon av hva en åstedskoordinator er, og hvilke arbeidsoppgaver og ansvar denne skal ha. Disse kan gjerne utarbeides nasjonalt. Det må i tillegg lages klare retningslinjer, en mal for arbeidet, og dette må følges opp i alle ledd.

Tidligere Follo politidistrikt viser til gode erfaringer med å utpeke en åstedskoordinator i enkelte alvorlige saker, og foreslår at det utarbeides nasjonale standarder for hvilken funksjon og oppgave en åstedskoordinator skal ha.

2.7 Tiltakskort og nasjonal redigeringsmal

Arbeidsgruppen foreslår i rapporten pkt. 8.8 at det utarbeides sjekklister/tiltakskort for etterforskning av både drap og mistenkelige dødsfall, og foreslår at dette gjøres av Kripos og legges ut på KO:DE. Videre anbefaler gruppen at det utarbeides en nasjonal redigeringsmal, slik at store saker får samme oppsett.

Forslagene får støtte fra *høringsinstansene*.

Oslo statsadvokatembeter mener det er ønskelig at det utarbeides tiltakskort for de fleste typer etterforskning av noe størrelse, og peker på at tiltakskort også er et godt virkemiddel som støtte til å utarbeide en etterforskningsplan. Videre fremhever embetet at adressaten for tiltakskort for etterforskningen av alvorlige saker ikke bør være begrenset til å omfatte den aktuelle gruppen av etterforskere. I denne sammenheng vises det til at ransgruppen ved

Grønland politistasjon har god erfaring med å utarbeide tiltakskort for operasjonssentralen for personran i Oslo sentrum. At de operative mannskapene gjør de rette tingene i initial/uttrykningsfasen, har gitt et positivt bidrag til oppklaringen av denne typen ran i Oslo. Embetet uttaler videre:

"Skal denne typen tiltak virke, må mannskapene ha kunnskap om at tiltakskortene eksisterer, og ikke minst erfare at disse gir et positivt bidrag til etterforskningen. Tiltakskortene må utarbeides på en slik måte at de er differensierte i forhold til kriminalitetstype og til at de er konkrete nok slik at de gir et positivt bidrag til etterforskningen. Her som for etterforskningsplaner er det viktig at dette ikke blir et formelt tiltak uten innvirkning på den faktiske etterforskningen.

Dette er et tiltak som politidistriktene selv kan initiere uten ytterligere pålegg fra verken POD eller riksadvokaten. Å etterspørre rutinebeskrivelser for forskjellige typer etterforskning kan med fordel inngå som et element i statsadvokatens fagledelse."

Kripos presiserer at tiltakskort er bra som et utgangspunkt, men at det i mange saker er helt nødvendig å bevege seg ut over "den rette linjen" som et tiltakskort oppstiller. Et tiltakskort kan etter særorganets syn derfor aldri være noe mer enn et utgangspunkt som inneholder minimumsstandarder.

Om betydningen av en nasjonal redigeringsmal uttaler tidligere Follo politidistrikt at hvis alle straffesaker følger samme systematikk, vil det bli langt enklere å sette seg inn i andre politidistrikters saker enn hva det er i dag. Distriktet viser til at dette særlig vil representere en forbedring når det gjelder samordning av straffesaker mellom distrikter.

2.8 Samlokalisering

Arbeidsgruppen understreker i rapporten pkt. 8.9 at det i etterforskningen av alvorlige saker er nødvendig at etterforskningsledelsen sitter fysisk samlet, og at politidistriktet på forhånd har lokaler og utstyr som er egnet til dette formålet. En forutsetning for å få dette til, skriver gruppen, er at det foreligger forståelse og forankring i politidistriktets ledelse for et slikt behov.

Forslaget tiltres av *høringsinstansene*, men Oslo statsadvokatembeter mener spørsmålet må nyanseres noe. Det vises til at samhandling ikke nødvendigvis er avhengig av at påtalejurister og politifaglige etterforskningsledere sitter i samme korridor. Etter embetets syn handler det vel så mye om samtidig tilstedeværelse når beslutninger treffes og gode kommunikasjonskanaler, som fysisk kontorplassering. Bruk av tilrettelagte operasjons- eller etterforskningsrom hvor alle har sin naturlige plass i den mest intense fasen, vises til som et viktig tiltak. Embetet peker på at større politidistrikter med større geografiske avstander aktualiserer denne problemstillingen.

3. Riksadvokatens merknader

3.1 Innledning

Riksadvokaten konstaterer at arbeidsgruppens funn og læringspunkter får bred tilslutning fra politidistriktene og statsadvokatembetene. Det er verd å merke seg, og forholdene bør ligge godt til rette for endring. Gruppen har utvilsomt identifisert forbedringspunkter/læringspunkter som gjør seg gjeldende i politiets straffesaksbehandling generelt. Graden av sammenfall med de senere års rapporter om etterforskningsfeltet bekrefter også dette.

Læringspunktene er også i tråd med det riksadvokaten har understreket som viktige kriterier for kvalitet i etterforskningen. I mål- og prioriteringsrundskrivet for 2015 er det således under punkt III om etterforskning som satsingsområde fremhevet følgende forutsetninger for god straffesaksbehandling:

- "1) Engasjement for etterforskningsfaget i toppledelsen i politiet, med tilhørende prioriteringer og legitimitet.
- 2) Etterforskningsledelse (både påtalemessig og politifaglig)
- 3) Oppmerksomhet mot kvalitet. Kompetanse, praksis, trening og evaluering. Et mer forpliktende system.
- 4) Fagledelse fra statsadvokatens side, og oppfølging fra POD og riksadvokat."

Riksadvokaten vil i det følgende knytte kommentarer til de enkelte læringspunktene og den videre oppfølgingen av disse.

3.2 Etterforskningsledelse, etterforskningsplaner, tiltakskort

Riksadvokaten slutter seg fullt ut til arbeidsgruppens læringspunkter om etterforskningsledelse.

En kompetent og tilstedeværende etterforskningsledelse – både påtalemessig og politifaglig – er sentral for at etterforskningen skal få den riktige retning, at det gjøres fornuftige prioriteringer underveis, og med adekvat rettslig styring.

Både arbeidsgruppen og høringsinstansene har viet mye plass til å beskrive hvilke egenskaper som er viktige for en etterforskningsleder, og hvilke krav som bør stilles til den som skal fylle en slik funksjon. Riksadvokaten er enig i de så nært som samstemte oppfatningene om dette.

I lys av Monika-saken er det ikke minst viktig å understreke betydningen av den kritiske tanke og avvikende synspunkter under etterforskningen, og at arbeidet ikke låses til én hypotese og rettes inn mot å få bekreftet denne uten blikk for alternative forklaringer. Alle i etterforskningsgruppen må være seg dette bevisst, men etterforskningsledelsen har et særlig ansvar. I så måte er kunnskap om beslutningsfeller man kan gå i og farene ved gruppetenkning viktige egenskaper for en som skal inneha denne rollen.

Flere av høringsinstansene har tatt til orde for at det bør innføres fast ordning med en "djevelens advokat", en jurist eller erfaren etterforsker utenfor etterforskningsgruppen som skal ha som rolle å stille kritiske spørsmål til etterforskningen. Som det fremgår nedenfor, skal en slik funksjon utredes nærmere med utgangspunkt i et oppdragsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet. Riksadvokaten vil derfor ikke ta endelig stilling i dette spørsmålet nå. Hvorvidt det er et reelt behov for dette som en fast funksjon, og i så fall om det står i rimelig forhold til ressursbruken, må vurderes i en bredere sammenheng enn Monika-saken. Ikke minst må det vurderes om en slik ordning skaper uklare ansvarsforhold og om intensjonen med forslaget kan ivaretas på en annen måte.

Riksadvokaten er enig med arbeidsgruppen i at det bør stilles kompetansekrav til den som skal fungere som etterforskningsleder. Som bl.a. Oslo statsadvokatembeter peker på, må en imidlertid ikke stille så strenge formelle krav at det går på bekostning av fleksibilitet, effektivitet og en bred tilnærming til etterforskningen. Like viktig som formelle kvalifikasjonskrav er at det legges til rette for et læringsløp hvor tjenestemenn kan bygge

kompetanse om etterforsningsledelse over tid gjennom det praktiske arbeidet i politidistriktene.

En nærmere vurdering av formelle kompetansekrav hører hjemme i det pågående arbeidet med å styrke etterforskningsfaget. Justis- og beredskapsdepartementet ga 11. september 2015 Politidirektoratet i oppdrag å utarbeide utkast til "[h]andlingsplan for løft av etterforskningsfeltet i politiet". Utkast er sendt departementet for videre oppfølging. I oppdragsbeskrivelsen heter det at det skal legges "særlig vekt på tiltak for å heve etterforskingens status og videreutvikle etterforskning som fag hva gjelder etterforskningsledelse, kompetanse, praksis, øvelse og evaluering." Handlingsplanen skal også omfatte påtalemyndighetens rolle i etterforskningen. Oppdraget omfatter også å vurdere å etablere "distriktsvise enheter for evaluering av tidligere straffesaker samt funksjon som kan komme med kritiske innspill til pågående etterforskninger".

Arbeidsgruppen og høringsinstansene er samstemte i at etterforskningsplan bør være obligatorisk i saker hvor det er mistanke om drap, samt i andre alvorlige saker. Som kjent er det per i dag kun en anbefaling om dette fra riksadvokaten, jf. vårt brev 30. mars 2015. I lys av de klare tilbakemeldingene fra politiet og statsadvokatene vil en i løpet av kort tid vurdere å utvide direktivene om bruk av etterforskningsplan til å gjelde flere sakstyper.

Oslo statsadvokatembeter skriver i sin høringsuttalelse at erfaring gjennom inspeksjoner av politidistriktene er at utformingen av etterforskningsplaner varierer. Noen av etterforskningsenhetene utarbeider strukturerte planer, mens andre ikke følger riksadvokatens pålegg, og gjennomgående synes ikke planene å være verken så detaljerte eller så dynamiske som forutsatt. Videre synes den forutsatte samhandling mellom politifaglig og påtalefaglig ledelse å mangle en rekke steder.

Statsadvokatembetets oppfatning er at det må til en holdningsendring i politiet på dette området. Riksadvokaten slutter seg til dette. Bruk av etterforskningsplaner må forankres i ledelsen i politidistriktet, og kan med fordel være et tema på påtalemøter. Statsadvokatembetene må gjennom inspeksjoner eller på annen måte påse at planene utformes i henhold til riksadvokatens direktiver.

I likhet med arbeidsgruppen og høringsinstansene er det riksadvokatens syn at det bør utarbeides tiltakskort for drapssaker. Det pågår et arbeid med dette i regi av en arbeidsgruppe nedsatt av Politidirektoratet. Kripes bidrar der, og har dessuten begynt et arbeid med å utvikle en nasjonal redigeringsmal for alvorlige voldssaker.

3.3 Trening og øvelse

Riksadvokaten slutter seg til arbeidsgruppens og høringsinstansene syn på betydningen av øvelser på etterforskning av alvorlige straffesaker og hvordan slike bør organiseres. Som det fremgår ovenfor i pkt. 3.2, er dette et av satsningsområdene i det pågående arbeidet på etterforskningsfeltet. Riksadvokaten anbefaler politidistriktenes ledelse å iverksette øvelser eller hensiktsmessig trening i etterforskning av alvorlige saker.

3.4 Utforming av mandat til sakkyndige

Mandat til sakkyndige må være fullstendige og presise, slik at det er tydelig for den sakkyndige hva oppdraget går ut på. Ved å etterstrebe dette tvinges politiet dessuten til å tenke grundig igjennom hva som ønskes belyst og hva opplysningene skal brukes til. I den utstrekning politiet ikke har klart for seg hvilke undersøkelser den sakkyndige kan utføre, må det avklares gjennom dialog med vedkommende.

Som påpekt under høringen vitner mangelfulle mandat om dårlig målstyring. Gode og tydelige mandat er etterforskningsledelsens ansvar, og det er derfor viktig at utformingen skjer i samarbeid mellom politifaglig og påtalefaglig etterforskningsleder. Statsadvokatene må følge opp dette på påtalemøter, ved inspeksjoner eller i fagledelsen for øvrig.

Fra flere høringsinstanser er det tatt til orde for standardiserte maler eller forslag til mandat til sakkyndige. Riksadvokaten ser at det kan være fordeler med dette. På den annen side kan for stor grad av standardisering gå på bekostning av en konkret tilpasning til den enkelte sak. Som påpekt i NOU 2001: 32 *Rettsmedisinsk sakkyndighet i straffesaker* s. 159, er det også en fare med dette at rekvirenten ikke foretar den grundige gjennomgangen av saken hun eller han ellers burde før en sakkyndig hentes inn.

I oktober 2014 ble utredningen "Kunnskapsløft og kommunikasjonsbehov" med retningslinjer levert Advokatforeningen. Riksadvokatembetet deltok i arbeidet. Flere av retningslinjene gjelder utformingen av mandat. Det anbefales der at mandatet så langt som mulig bør opplyse om

- hva den sakkyndige skal uttale seg om,
- hvilken metode som skal benyttes,
- at den sakkyndige bør gi uttrykk for en eventuell tvil, og hva som er årsaken til tvilen.

Riksadvokaten tilrår at retningslinjene følges i straffesaker så langt de passer. Ofte vil den sakkyndige som her nyttes være av rettsmedisinsk art, slik at det ikke er påkrevd å beskrive nærmere hva slags metode den sakkyndige skal bruke. Men mandatet bør i større utstrekning enn i dag pålegge den sakkyndige å gjøre rede for hvilket faktum som er lagt til grunn, slik at partene og retten kan belyse forholdene under hovedforhandlingen.

3.5 Åstedskoordinatorer

Spørsmålet om det bør være faste åstedskoordinatorer i alle politidistrikter, og om det er behov for en særskilt utdanning for denne funksjonen, må vurderes innenfor rammen av den nye politistrukturen og i regi av Politidirektoratet. En åstedskoordinator kan være en viktig støttefunksjon i enkeltsaker, men riksadvokaten ser også at det er argumenter mot å innføre dette som en fast ordning uten nærmere vurdering av om det er et tilstrekkelig sterkt behov for dette i de ulike politidistriktene. Oslo statsadvokatembeter har formentlig også rett i at erfarne åstedsgranskere har kompetanse til å ha en slik funksjon i enkeltsaker. Også dette temaet egner seg for en nærmere vurdering i de pågående prosessene på etterforskningsfeltet.

3.6 Sletting/oppbevaring/destruering av bevismateriale

Riksadvokaten deler arbeidsgruppens og høringsinstansenes oppfatning om at adgangen til å oppbevare biologisk materiale fra en avsluttet straffesak ikke burde være knyttet til om saken anses oppklart i kodeverkets forstand. Politiregisterforskriften § 45–18 kan lett forstås dithen at valg av henleggelseskoder i dag er avgjørende for sletteplikten. Basert på en slik forståelse skulle spormaterialet i Monika-saken, som ble henlagt som intet straffbart forhold, vært destruert, og det var derfor tilfeldigheter som avgjorde at materialet var i behold ved gjenåpningen. Riksadvokaten vil ta initiativ overfor Justis- og beredskapsdepartementet med sikte på å endre forskriften.

Gruppens arbeid understreker også behovet for at bevismateriale i sin alminnelighet oppbevares lenger og under mer betryggende forhold enn i dag. Riksadvokatembetet vil følge opp dette i dialog med Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet.

3.7 Henleggelse av saker om mistenkelige dødsfall. Registreringspraksis

Ved brev til statsadvokatembetene 4. desember 2014 ga riksadvokaten retningslinjer om henleggelse av saker om mistenkelige dødsfall. Etter retningslinjene skal alle saker om mistenkelige dødsfall som er etterforsket av politiet, og hvor politiet går inn for henleggelse, sendes statsadvokaten for avgjørelse med en begrunnet tilrådning. Saker der politiet kun har gjort innledende undersøkelser i forbindelse med et dødsfall, f.eks. begjært obduksjon og deretter ønsker å henlegge saken uten å iverksette etterforskning, omfattes ikke. I de sistnevnte tilfellene kan politiet selv treffe henleggelsesbeslutning med mindre annet bestemmes av lokal statsadvokat. Denne avgrensningen krever notoritet om når og eventuelt hvordan etterforskning blir iverksatt, jf. nærmere riksadvokatens rundskriv om etterforskning 22. september 1999 (Del II - nr. 3/1999).

Oslo statsadvokatembeter peker i sin høringsuttalelse på enkelte utfordringer knyttet til denne avgrensningen:

"Hvor mange og hva slags undersøkelser som kan foretas før man er over i etterforskning, beror på den enkelte sak. § 224, siste ledd, pålegger politiet å starte etterforskning i enkelttilfeller hvor personer under 18 år dør plutselig og uventet. Påtaleinstruksen § 13–2 pålegger politiet å foreta likundersøkelse i en del typetilfelle. Ikke alle tilfellene som er oppregnet i § 13–2 leder til at det formelt åpnes etterforskning. Denne forskjellen skaper kanskje uklarhet hos politiet. Kanskje burde det vært gitt flere momenter til vurderingen av spørsmålet om når man har åpnet etterforskning i denne typen saker. Sentrale momenter vil være avdødes alder, omstendighetene rundt dødsfallet, forhold på stedet hvor avdøde ble funnet. Vi vil vinne erfaring med disse sakene når det har gått noe tid. Gjennom fagledelsen vil en gi tilbakemeldinger til politiet på det skjønnet som utøves i disse tilfellene."

I riksadvokatens brev 4. desember 2014 er det forutsatt at retningslinjene vil bli nærmere evaluert etter en viss tid. Det er naturlig at det i den forbindelse vurderes om det er behov for å gi nærmere føringer for avgrensningen mellom innledende undersøkelser/etterforskning i den aktuelle sakstypen, slik Oslo statsadvokatembeter foreslår.

Riksadvokaten understreker i denne sammenheng at det er uten betydning om politiet har registrert saken som en undersøkelsessak eller mistanke om overtredelse av en straffebestemmelse eller en bestemt kategori lovbrudd (etterforskingssak). Avgjørende for om det er politiet eller statsadvokaten som skal treffe beslutning om henleggelse, er om det har vært utført etterforskning i saken, jf. straffeprosessloven § 224 og riksadvokatens rundskriv om etterforskning 22. september 1999 (Del II - nr. 3/1999).

Dersom saken er registrert som en undersøkelsessak, er det påtalejuristens ansvar å sørge for omkodning til etterforskingssak dersom etterforskning blir igangsatt. Tilbakemeldingene fra statsadvokatembetene tyder imidlertid på at det er varierende grad av bevissthet rundt dette i politiet. Det synes å være en nokså utbredt praksis at dødsfallsakene bare kodes som/omkodes til etterforskingssak der undersøkelsene leder til en konkret mistanke.

Når saken er registrert som undersøkelsessak, kan den bare avgjøres etter kodene 010 (henlagt fordi forholdet ikke er straffbart) og 016 (avgjort utenfor straffesak). Det blir da ikke automatisk generert underretning til pårørende og eventuelle bistandsadvokater, i motsetning til ved henleggelse etter bevisets stilling. Ettersom henleggelse etter kode 010

og 016 formentlig innebærer at saken anses som oppklart i relasjon til politiregisterloven § 45–18 annet ledd, vil det heller ikke være adgang til å oppbevare sikret biologisk materiale etter henleggelsen (se pkt. 3.6). En rekke av høringsinstansene tar til orde for at mistenkelige dødsfall derfor alltid bør kodes som etterforskingssaker, eller at det åpnes for bruk av henleggelseskodene 017 (bevisets stilling) og 022 (ikke rimelig grunn til å undersøke om det foreligger noe straffbart) også i undersøkelsessakene. Både Hordaland statsadvokatembeter og Oslo statsadvokatembeter foreslår at riksadvokaten tar initiativ overfor Politidirektoratet om dette.

Riksadvokatens foreløpige vurdering er at det ikke er behov for slike endringer. Som nevnt må den påtaleansvarlige sørge for at en undersøkelsessak kodes om til etterforskingssak hvis det iverksettes etterforsking. Saken vil da kunne henlegges etter kodene 17 og 22. Dersom praksis lokalt avviker fra dette, må statsadvokatene påse at denne innskjerpes. I saker om mistenkelige dødsfall vil det formentlig bare i helt sjeldne tilfeller være aktuelt å henlegge uten at det er foretatt etterforsking. Hensynet til de pårørende tilsier at det i dette fåtall saker manuelt sendes ut underretning om saksutfall og med orientering om klagemulighetene. Når det gjelder forholdet til politiregisterloven § 45–18 vises det til pkt. 3.6 ovenfor.

3.8 Politimesterens myndighet og ansvar i enkeltsaker

I skriv 5. mars d.å., som var vedlagt høringsbrevet, tar politimesteren i tidligere Hordaland politidistrikt opp spørsmålet om hvilke forventninger som kan stilles til en politimesters styring av enkeltsaker.

Han skriver bl.a. at forventninger til at en politimester setter seg inn i og gir direktiver om behandlingen av konkrete straffesaker, ikke er forenlig med "de krav som stilles til en toppleder som i sin ledergjerning har en strategisk tilnærming", og "at en slik ordning ikke er praktikabel styrkes ytterligere av det faktum at det ikke stilles krav om juridisk eller etterforskningskompetanse for å bekle stillingen som politimester."

Også Hordaland statsadvokatembeter, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter og Det nasjonale statsadvokatembetet har kommentert spørsmålet i sine høringsuttalelser.

Førstestatsadvokaten ved Hordaland statsadvokatembeter uttaler at han er enig i at politimesteren personlig ikke kan forventes å drive enkeltsaksbehandling, men legger til at "[s]amtidig er det imidlertid rimelig å forvente at politimesternivået i påtalemyndigheten håndterer uenighet mellom representanter for ulike profesjoner og/eller grupperinger i politiet."

Det nasjonale statsadvokatembetet slutter seg til dette og understreker at en politimester må ha tydelig ansvar, og ta dette ansvaret, for å håndtere intern uenighet knyttet til en etterforsking. Embetet uttaler videre at "[p]olitimesteren må sørge for at det avklares hva som skal skje med etterforskningen – og eventuelt bringe spørsmålet inn for statsadvokaten for vurdering."

Fra Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane statsadvokatembeters høringsuttalelse gjengis:

"Politimesteren er etter straffeprosessloven sjef for påtalemyndigheten på sitt nivå. Som sjef skal han naturligvis – slik riksadvokaten forutsetter og forventer – legge forholdene til rette for at politidistriktets systemer fungerer slik at avgjørelser som treffes har de beste vilkår med henblikk særlig på kvalitet (tilrettelegge

styringssystemer, rendyrke og utvikle kompetanse mm.). Men selv om man vanskelig kan kreve at han holder seg løpende oppdatert på alle alvorlige saker i politidistriktet (noe som ikke er mulig), kan man kreve at han tar initiativ som sjef for påtalemyndigheten der han får tilstrekkelig innsyn til å forstå at han må handle. Politimesteren vil da ha flere handlingsalternativer, men det sentrale er at han ikke kan anses avskåret fra å gripe inn der han etablerer et syn på at det treffes gale avgjørelser i politidistriktet.

Med den rolle han etter loven bekler må det da også ansees slik, at han har en plikt til å handle. Og vårt syn er da at han har full kompetanse til å gi bindende pålegg og instruksjoner også i enkeltsaker. (...)"

De nevnte uttalelser foranlediger noen kommentarer fra riksadvokaten om de rettslige rammene for politimesterens styring av straffesaksbehandlingen, og hvilke forventninger riksadvokaten har i så måte.

Som påpekt av Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, har politimesteren som leder av den lokale påtalemyndighet et overordnet ansvar for straffesaksbehandlingen. Kjernen i dette er at han eller hun skal påse at straffesaksarbeidet i distriktet holder høy kvalitet og innfrir de sentrale mål og prioriteringer. Dette må primært skje gjennom generelle styringsverktøy – som økonomiske prioriteringer, organiseringen av etaten og generelle direktiver. Ansvaret strekker seg imidlertid også til enkeltsaker, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 2/2012 om krav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatene pkt. 2:

"Politimesteren har ansvaret for at straffesaksbehandlingen i distriktet holder høy kvalitet. Kvalitetskravet gjelder alle sider ved straffesaksbehandlingen, og det knytter seg både til generelle rutiner og behandlingen av den enkelte sak."

Etter riksadvokatens syn er det videre klart at politimestrene uten særskilt hjemmel kan gi bindende pålegg om behandlingen av pågående straffesaker i distriktet – i tråd med det som ellers gjelder i forholdet mellom over- og underordnede i den offentlige forvaltning – med de begrensninger som følger av lov, forskrift eller instruks fra overordnet påtalemyndighet.

Politimesterens styring av enkeltsaker er således ikke begrenset til adgangen etter straffeprosessloven § 55 til å omfordele saker mellom påtalemyndighetens tjenestemenn. Han eller hun kan også beslutte iverksettelse av etterforskning, pålegge etterforskningskritt, beslutte gjenåpning av etterforskning mv.

Når det er sagt, så er det selvsagt ikke praktisk mulig, og heller ikke hensiktsmessig, at politimesteren driver detaljledelse av den ordinære saksbehandling som utføres av etterforskere eller jurister i politidistriktet. I enda mindre grad vil dette gjelde i den nye politistruktur med større distrikter. Det kan heller ikke forventes at faglige spørsmål i enkeltsaker bringes opp til politimesteren, ei heller at politimesteren skal holdes løpende orientert om alle alvorlige saker som etterforskes i politidistriktet. Men riksadvokaten forventer at politimesteren, i egenskap av å være leder for den lokale påtalemyndighet i linjen under statsadvokat og riksadvokat, rutinemessig sørger for å bli orientert om saker som er av særlig stor allmenn interesse, er særskilt alvorlig eller reiser spesielt prinsipielle spørsmål. Politimesteren har både rett og plikt til å handle når vedkommende blir gjort oppmerksom på forhold som gir grunn til å stille spørsmål ved behandlingen av en straffesak i distriktet. Det ligger ikke i dette at politimesteren selv forventes å sette seg inn i sakens enkeltheter, men han eller hun må sørge for at saken følges opp på adekvat måte,

det være seg ved selv eller gjennom underordnede å gi direktiver om behandlingen, be påtaleleder vurdere hva som skal gjøres i saken, få saken overført til en annen påtalejurist, forelegge den for statsadvokaten for vurdering eller anmode om en uttalelse fra Kripos. Hva som er påkrevd, beror naturligvis på den enkelte sak; det avgjørende er at politimesteren påser at saken følges opp på en forsvarlig måte. Det understrekes at de forventninger som her er beskrevet ikke er ønskemål fra riksadvokatens side, men pålegg til politimestrene i egenskap av å høre til påtalemyndigheten.

Tor-Aksel Busch

Per Eirik Vigmostad-Olsen
statsadvokat

Gjenpart: Justis- og beredskapsdepartementet, politiavdelingen
Politidirektoratet
Politihøgskolen
Sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste