

317

Rundskriv
fra
Riksadvokaten
R. 97-20

Del II - nr. 1/1997
Oslo, 3. mars 1997

Statsadvokatene i
Politimesteren i
Det særskilte etterforskningsorgan i

Etterforskning av saker mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten - De særskilte etterforskningsorganene (SEFO)

I. INNLEDNING

De sentrale reglene på området finnes i straffeprosessloven § 67 sjette ledd flg. og påtaleinstruksen kapittel 34. Ordningen med de særskilte etterforskningsorganene er nærmere omhandlet i Ot.prp. 13 (1986-87) og Innst. O. nr. 44 (1986-87). I Budsjettinst. S. nr. 4 (1992-93) understreket Justiskomiteén behovet for en evaluering av ordningen. Resultatet, og forslag til endringer i påtaleinstruksen, er omtalt i Ot.prp.nr. 4 (1994-95) og i Innst. O. nr. 34 (1994-95). Det vises også til Justisdepartementets rundskriv G 36/96.

En rekke spørsmål er ikke løst i lov eller forskrift. Dette rundskrivet gir utfyllende retningslinjer om hvilke personer og saker som faller inn under påtaleinstruksen kapittel 34 og direktiv om etterforskningen og saksbehandlingen. Rundskrivet erstatter de retningslinjer som tidligere er gitt herfra.

II. HVILKE PERSONER OMFATTES

Ordningen omfatter alle ansatte, uavhengig av om de er tildelt politi- eller påtalemyndighet, og om de utfører polititjeneste eller sivile gjøremål. Den gjelder også midlertidig ansatte, som f.eks. innkalte mannska-per fra politireserven og studenter fra Politihøgskolen som er utplassert i politidistrikter som ledd i utdanningen. Ansatte som har sluttet, faller inn under ordningen dersom etterforskningen retter seg mot handlinger begått i tjenesten.

318

III. HVILKE SAKER SKAL OVERSENDES TIL ETTERFORSKINGSORGANET

1. Generelt

Organet skal først og fremst behandle saker hvor 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.

Ved endring i straffeprosessloven av 7. april 1995 og forskrift av 1. mars 1996 om endring i påtaleinstruksen, er virkeområdet utvidet til også å omfatte ulykkesetterforskning. Etterforskning skal settes i verk dersom noen dør eller blir alvorlig skadet som følge av politiets og påtalemyndighetens tjenesteutøvelse, eller mens de er tatt hånd om av politiet og påtalemyndigheten (skyteulykker, dødsfall i arresten, trafikkulykker m.v.).

2. I tjenesten

Bare handlinger begått i tjenesten hører under etterforskningsorganets virkeområde. Gjelder det anmeldelse av ansatte i politiet og påtalemyndigheten for straffbare forhold utenfor tjenesten, skal denne etterforskes av settepolitimester.

Det kan i grensetilfeller volde vansker å fastslå om en handling er forøvet i eller utenfor tjenesten. Ofte vil avgjørelsen bero på en konkret vurdering. Hovedsynspunktet må være at dersom handlingen finner sted innenfor rammen av det som naturlig kan betegnes som tjenesteutøvelse, anses den som begått "i tjenesten". Tilsvarende gjelder ved tjenesteutøvelse i fritiden etter politiinstruksen § 6-2.

Oppstår det tvil om en handling er begått "i tjenesten", kan spørsmålet bringes inn for riksadvokaten til avgjørelse i medhold av påtaleinstruksen § 34-9.

3. Saker som faller utenfor ordningen

Etterforskningsorganet trer ikke i virksomhet i saker som kan avgjøres ved forenklet forelegg etter vegtrafikkloven § 31b og tolloven § 68.

Unntatt er også saker som behandles av overvåkingstjenesten, jf. påtaleinstruksen § 34-1 tredje punktum. Klager knyttet til slike saker hører under Stortingets kontrollutvalg, jf. lov av 3. februar 1995 nr. 7. I alminnelighet bør anmeldelser av overvåkingstjenesten for ulovlig overvåking, herunder telefonavlytting, sendes kontrollutvalget. En antar at utvalget vil returnere saken til påtalemyndigheten dersom det finner at saken bør etterforskes. Etterforskningen ledes i tilfelle av oppnevnt settepolitimester. Riksadvokaten har lagt til grunn at unntaket gjelder for saker, ikke gene-

relt for personer. Beskyldes f.eks. en tjenestemann i overvåkingstjenesten for økonomiske misligheter eller uberettiget maktanvendelse i tjenesten, skal saken etterforskes av SEFO.

4. Nærmere om siling av saker

4.1 Generelt

Ved enkelte politidistrikter blir alle anmeldelser og klager mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten, uansett innhold, sendt til etterforskningsorganet. Dette kan virke uheldig. I det følgende gis enkelte retningslinjer for politimesterens behandling av inngitte anmeldelser/klager og for oversendelsespraksis i såkalte trafikksaker. Silingen skal foretas av politimesteren eller en annen erfaren tjenestemann i påtalemyndigheten etter særskilt bemyndigelse.

4.2 Anmeldelser/klager

Utgangspunktet er at alle anmeldelser som pretenderer et straffbart forhold i tjenesten, bør oversendes etterforskningsorganet til vurdering av om etterforskning skal settes i verk. I enkelte tilfeller kan det oppstå tvil om en står overfor en ordinær anmeldelse, eller om henvendelsen er å oppfatte som en beklagelse over tjenestemannens opptreden eller utførelse av en tjenestehandling. I slike tilfeller bør politimesteren anmode om at vedkommende klargjør sin henvendelse, eventuelt tilkjennegir hvordan denne skal oppfattes. Viser det seg å gjelde forhold som hører under politimesteren som arbeidsgiver og personalansvarlig, skal saken ikke oversendes SEFO.

Enkelte anmeldelser er i realiteten klager over politiets etterforskning, saksbehandling og saksfremdrift eller klager over påtalemessige avgjørelser. Disse skal behandles etter reglene om klage over påtaleavgjørelser, jf. straffeprosessloven § 59 a og riksadvokatens rundskriv av 28. oktober 1996 (Del II nr. 2/1996).

4.3 Trafikksaker

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.

IV. UNDERRETNING OM ANMELDELSEN

Som ansvarlig for anmeldelsens videre behandling skal politimesteren (eller den han utpeker) snarest mulig underrettes om denne.

Dersom det kan skje uten skade for etterforskningen, og andre hensyn ikke taler mot, kan anmeldte og hans nærmeste foresatte også orienteres. Men anmeldte skal ikke gis kopi av anmeldelsen eller anledning til gjennomlesing.

Som overordnet påtaleansvarlig med direkte instruksjonsmyndighet, jf. påtaleinstruksen § 34-9, skal riksadvokaten straks underrettes om saker som oversendes etterforskningsorganet. Politiet har ansvaret for slik underretning, jf. påtaleinstruksen § 34-3 første ledd. Underretningen skal angi hvem som er anmeldt, anmelder og gi en kort beskrivelse av hva forholdet gjelder.

I praksis vil det ofte være tilstrekkelig å oversende riksadvokaten kopi av anmeldelsen og oversendelsespåtegningen til SEFO. Tilsvarende skal etterforskningsorganet av eget tiltak underrette riksadvokaten om iverksatt etterforskning, med mindre riksadvokaten allerede er kjent med saken, jf. påtaleinstruksen § 34-4 annet ledd.

Selv om statsadvokaten ikke har instruksjonsmyndighet over etterforskningsorganet, er det forutsatt en nær kontakt, jf. bl.a. påtaleinstruksen § 34-7. Dreier det seg om en sak av særlig interesse, skal kopi av den underretning som går til riksadvokaten også sendes det aktuelle statsadvokatembetet.

V. FORBEREDELSE AV SAKEN FØR OVERSENDELSE TIL SEFO

Før oversendelse til SEFO fra politiet, må den saksansvarlige påse at alle relevante dokumenter vedlegges, herunder egenrapporter som er nedtegnet uavhengig av anmeldelsen. Gjelder anmeldelsen særskilte tjenestoppdrag eller ikke navngitte personer, må det søkes klarlagt hvilke tjenestemenn som har vært involvert i det anmeldte forhold.

VI. FORKLARINGSPLIKT OG BRUK AV EGENRAPPORTER

Offentlige tjenestemenn har - som vitner - plikt til å forklare seg for politiet om forhold de er blitt kjent med i sin stilling, jf. straffeprosessloven § 230 første ledd annet punktum. Det samme gjelder for SEFO, jf. påtaleinstruksen § 34-1 første ledd. Men anmeldte tjenestemenn bør vanligvis ikke pålegges å skrive egenrapport, verken av overordnede i politiet eller av SEFO, jf. påtaleinstruksen § 34-4 fjerde ledd, tredje punktum. Er tjenestemannen å anse som mistenkt/siktet, har vedkommende ikke plikt til å forklare seg, jf. straffeprosessloven § 232.

VII. 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 i verk etterforskning.

VIII. NÆRMERE OM ETTERFORSKINGEN

1. Generelt

Etterforskningsorganets oppgave er å lede og gjennomføre etterforskningen i saker mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten. For etterforskningen gjelder de alminnelige regler i straffeprosessloven og påtaleinstruksen så langt de passer og ikke annet følger av påtaleinstruksen kapittel 34. Ved undersøkelser av anmeldtes arbeidssted kan det reises spørsmål om politimesterens samtykke - strengt rettslig sett - erstatter straffeprosessuell hjemmel for ransaking, med mindre det er tale om låste skap og skuffer. Men en slik fremgangsmåte bør i praksis ikke erstatte ordinær ransaking hjemlet i straffeprosessloven.

Etterforskningsorganet skal selv forestå eller lede etterforskningen. Er organets tre medlemmer ikke tilstrekkelig til å dekke alle oppgavene, kan lederen innkalle varamedlemmer for å avlaste de faste jf. påtaleinstruksen § 34-1 fjerde ledd. Om nødvendig kan etterforskningsbistand hentes fra politiet, som er pliktig til å etterkomme en anmodning om bistand. Bistanden bør hentes fra annet politidistrikt enn der de involverte ansatte gjør tjeneste. I alvorlige og mer omfattende saker bør organet overveie å søke bistand fra Kriminalpolitisenralen. Dette vil særlig være aktuelt når det lokale politidistrikt mangler taktisk og teknisk ekspertise til å utføre kompliserte avhør, grundig åstedsundersøkelse, rekonstruksjon m.v., jf. riksadvokatens rundskriv av 14.11.1973 (Del II nr. 6/1973). Når politiet (derunder Kriminalpolitisenralen) etter anmodning fra organet gir etterforskningsbistand, arbeider det under organets ledelse og instruksjon.

Er anmeldelsen mangelfull eller uklar, bør etterforskningen normalt innledes med ordinært avhør av anmelder. Vedkommende skal da gjøres kjent med anmelder- og vitneansvaret.

Tjenestemenn som innkalles til avhør, skal i innkallingen gjøres kjent med hva saken gjelder og egen status som vitne, mistenkt eller siktet. Det er sakens faktum, slik det til enhver tid er klarlagt, som avgjør avhørtes status. Ingen har krav på å få etterkommet en begjæring om å bli behandlet som mistenkt/siktet, med mindre faktum i saken gir grunnlag for det. Retter

mistanken seg mot en av flere tjenestemenn innen en avgrenset personkrets, må det vurderes om alle i utgangspunktet bør gis status som mistenkte. Det forutsettes at status til de som avhøres, vurderes fortløpende.

Dersom hendelsen som skal etterforskes, krever umiddelbar innsats f.eks. skyteulykker, dødsfall i arresten, bilforfølgelser og trafikkulykker med alvorlig personskade til følge, skal politiet omgående varsle organets leder. Derved kan SEFO innlede etterforskning og uansett lede denne. SEFO har også ansvaret for eventuelle uttalelser til offentligheten. Det er politimesterens ansvar å sørge for at rette vedkommende i politidistriktet er kjent med varslingsplikten og de varslingsrutiner som skal følges. Der flere tjenestemenn har vært involvert, er det særdeles viktig å komme raskt i gang med avhør og sikring av bevis gjennom åstedsgransking, tekniske undersøkelser m.v.

For å sikre at etterforskningen oppklarer saken best mulig, og for ikke å svekke tilliten til etterforskningen, er det viktig at de involverte tjenestemenn snarest etter hendelsen holdes atskilt inntil de er avhørt av etterforskningsorganet. Noen direkte hjemmel for dette finnes ikke, med mindre vilkårene for pågrepelse og fengsling er oppfylt. En er derfor normalt henvist til å basere seg på frivillighet fra tjenestemennenes side. Riksadvokaten understreker viktigheten av at tjenestemennene i slike tilfeller samarbeider med etterforskningsorganet, som på sin side må bestrebe seg på å gjøre den frivillige atskillelisesperioden så kort og lite belastende som mulig.

2. Kollegastøtte under etterforskningen

Ofte er det nettopp i de situasjoner hvor det kan være nødvendig å holde de involverte tjenestemenn atskilt, at behovet for hjelp og støtte til å mestre og bearbeide krise- og stressreaksjoner er størst. Dersom etterforskningen ikke vil lide skade, bør en tjenestemanns ønske om kollegastøtte imøtekommes. Lederen av SEFO avgjør på hvilket tidspunkt under etterforskningen det er forsvarlig at de berørte tjenestemenn kan benytte seg av ordningen.

3. Saksfremdrift

Etterforskningen må gjennomføres med nødvendig hurtighet. Hensynet til mistenkte/siktede, eventuelle fornærmede, kolleger og politiets og påtalemyndighetens alminnelige anseelse krever en rask avklaring. Sendrekkelig behandling vil også kunne svekke tilliten til etterforskningsorganene.

4. Etterforskningsorganets uttalelser til offentligheten

Ved uttalelser til media gjelder retningslinjene i riksadvokatens rundskriv av 12. februar 1981 (Del II - nr. 2/1981) supplert med riksadvokatens syns-

punkter i Lov og Rett 1992 s. 527 flg. Innholdet i innstillingen bør normalt ikke omtales offentlig før statsadvokaten har truffet påtaleavgjørelsen, og de berørte parter er underrettet. Er det senere aktuelt å offentliggjøre innstillingen, bør statsadvokaten på forhånd orienteres. Finner organet grunn til å uttale kritikk mot politiet eller påtalemyndigheten, bør denne tas direkte opp med politimesteren og statsadvokaten før den eventuelt meddeles offentligheten.

IX. INNSTILLINGEN FRA ETTERFORSKINGSORGANET OG STATSADVOKATENS PÅTALEAVGJØRELSE

Kommer etterforskningsorganet og statsadvokaten til at det er grunnlag for straffansvar, skal statsadvokaten i tilknytning til påtaleavgjørelsen ta stilling til om det bør påstås tap av stilling, jf. straffeloven § 29. Dersom statsadvokaten er innstilt på å påstå fradømmelse av stilling, bør det undersøkes om Justisdepartementet som arbeidsgiver har truffet spesielle tiltak og anmodes om departementets syn på spørsmålet i den konkrete sak.

Når saken foreslås eller besluttes henlagt, gjelder retningslinjene i riksadvokatens rundskriv av 28. desember 1988 (Del II nr. 3/1988).

Her skal spesielt bemerkes følgende:

Henleggelsesformen "bevisets stilling" innebærer ikke en gradering av mistankens styrke, men vil f.eks. være aktuell når det anmeldte forhold kan rammes av en straffebestemmelse, og etterforskningen ikke har klarlagt de faktiske forhold fullt ut. Henleggelse "fordi intet straffbart forhold anses bevist" forutsetter at etterforskningsresultatet med særlig styrke taler mot at det er begått et straffbart forhold. Riksadvokaten understreker at det ikke skal gjennomføres etterforskningskritt som utelukkende har til formål å avkrefte mistanken, for at saken eventuelt kan henlegges "fordi intet straffbart forhold anses bevist". Er det gjennomført etterforskning uten at noen er avhørt som mistenkt, f. eks. ved tyveri eller underslag, bør saken henlegges «på grunn av mangel på opplysninger om gjerningsmannen».

Både i innstillingen og påtaleavgjørelsen må den henleggelsesform benyttes som dekker sakens faktiske og rettslige sider. Det bør også fremgå hvilke straffebud forholdet er vurdert opp mot.

Underretning om påtaleavgjørelsen gis direkte fra vedkommende statsadvokat.

Det påligger førstestatsadvokatene å sørge for rutiner som sikrer enhetlig påtalepraksis innen de enkelte embeter. En løsning som bør overveies - i

alle fall ved de større embetene - er å legge behandlingen av organsakene til bestemte statsadvokater.

Finner etterforskningsorganet eller statsadvokaten grunn til å uttale kritikk, bør denne normalt begrenses til forhold som har vært gjenstand for etterforskning. Kritiske merknader om politiets alminnelige virksomhet, organisering eller administrative rutiner bør tas opp separat og direkte med vedkommende myndighet. Uttaler etterforskningsorganet kritikk i innstillingen, bør statsadvokaten uttrykkelig ta stilling til om han slutter seg til kritikken eller ikke.

X. RIKSADVOKATENS INSTRUKSJONSMYNDIGHET

Riksadvokaten har alminnelig instruksjonsmyndighet over etterforskningsorganene. Myndigheten omfatter både generelle spørsmål og behandlingen av enkeltsaker. Etter påtaleinstruksen § 34-9 første ledd kan riksadvokaten gi organene pålegg om iverksetting, gjennomføring og stansing av etterforskning. Selv om myndigheten er vidtfavnende, vil riksadvokaten fortsatt være tilbakeholden med å instruere i løpende enkeltsaker. Bare rent unntaksvis, hvor det anses påkrevet for at etterforskningen kan gjennomføres på en tilfredsstillende måte, vil det være aktuelt å gripe inn.

XI. ARKIVERING

Saken skal på vanlig måte arkiveres ved politikammeret i politidistriktet hvor det angivelig straffbare forhold har funnet sted.

Riksadvokaten har ikke innvendinger mot at politimesteren internt etablerer særskilte arkiveringsmåter for SEFO-saker, bl.a. for å unngå at kolleger og andre som ikke er direkte berørt, får innsyn i dokumentene.

XII. SAMARBEID OG KOMMUNIKASJON

Riksadvokaten understreker viktigheten av god og åpen kommunikasjon mellom etterforskningsorganet og det enkelte politidistrikt. Politimesteren bør innarbeide rutiner som sikrer regelmessig kontakt og sørge for at samtlige ansatte blir orientert om etterforskningsorganets oppgaver og virksomhet på en hensiktsmessig måte.

Georg Fr. Rieber-Mohn

Ingunn Fossgard
statsadvokat