



POLITIEMBLEMENNENES
LANDSFORENING

Justisdepartementet
Politiavdelingen
Postboks 8005
0030 Oslo

Sendes også på e-post til;
postmottak@jd.dep.no

Deres referanse
200801226-/Ibf

Vår referanse
PEL/swb,jof

Dato
Mandag 16. juni 2008

VOLDTEKTSUTVALGET – NOU 2008:4

Politiembetsmennenes landsforening (PEL) har følgende merknader til NOU 2008:4.

Først av alt er det svært positivt at dette kriminalitetsområdet belyses på denne måten, og at det er et tydelig ønske om at kriminalitetsområdet seksualforbrytelser prioriteres. Det er også lett å lese NOU'en slik at dette kriminalitetsområdet skal prioriteres høyere enn i dag, noe som gjør arbeidet mer målbart enn et mer uforpliktende utsagn om at dette er et prioritert område. Dette er et arbeid og et standpunkt PEL gir sin fulle støtte.

Det bør i denne sammenheng påpekes at de senere års utvikling med satsing på ordenstjenesten har skapt en trend. Der hvor man tidligere anså det naturlig at de dyktigste og mest erfarne etterforskerne arbeidet med de mest alvorlige straffesakene, ser vi i dag at det ofte er de yngre og mindre erfarne som tar over. De erfarne tjenestemennene søker seg isteden til ordenstjenesten. En av hovedårsakene til det er økonomisk langt mer lønnsomt å arbeide ute på gaten, enn å etterforske straffesaker. Det er derfor, etter PEL sin oppfatning, kanskje ikke primært prioriteringen av å etterforske andre kriminalitetsområder som narkotika og drap, men heller den generelle nedprioritering av etterforskningen av alle kriminalitetsområder, som gjør at (også) seksualforbrytelser har blitt et område som ikke har fått den oppmerksomhet og oppfølging som det skal ha.

Det er noen kommentarer av mer prinsipiell art som gjør seg gjeldende her. PEL vil konsentrere seg om kapittel 8.

Særorganer

Hvorvidt denne type forbrytelser blir nedprioritert av Kripos i større grad enn de ville blitt det som et eget særorgan innenfor politiets totale budsjett, er det vanskelig å ha noen formening om. PEL er skeptisk til å opprette et nytt særorgan for hvert kriminalitetsområde en ønsker å prioritere. Det finnes en rekke styringsverktøy som gjør at de prioriteringene

som foretas på Kripas, og i politidistriktene, i større grad kan stemme med de prioriteringer som er ønskelig, dersom det ikke skulle være samsvar i dag (noe utvalget åpenbart legger til grunn). Det er nok av styringsinstrumenter som Justisdepartementet, politidirektør og riksadvokat har overført politimestrene i distriktene og sjefene for særorganene, slik at de ønskede prioriteringer hensyntas. Det kan med andre ord gjøres uten at man oppretter nye særorgan. En antar at det er først når disse styringsinstrumenter, herunder øremerkede midler, har vist seg ikke å være tilstrekkelige, at man bør vurdere å opprette nye særorgan. Det kan derfor være grunn til å forsøke å øremerke det beløp som forslås til SEPOL (jf pkt 12.3.2) til etterforskning at voldtektsforbrytelser og øvrige seksualforbrytelser innenfor dagens organisering.

Etterforskning og påtalemyndighet

Utvalget ser ut til å trekke opp noen skillelinjer mellom politi og påtalemyndighet som PEL ikke kjenner seg igjen i. Det heter i pkt 8.2.1 Politiets sentrale posisjon (side 55) at: *”Riktignok er det påtalemyndigheten som tar ut tiltale, og domstolene som dommer, men både påtale- og domstolledet vil alltid være prisgitt politiets evne og vilje til å innhente tilstrekkelig og pålitelig informasjon.”* Dette synet er gjennomgående i utredningens kapittel 8. Det viser etter PEL sin oppfatning at utvalget har et skjevt syn på rollefordelingen internt i politiet, og samtidig beskriver man en realitet, hva gjelder etterforskning, som ikke er i samsvar med hvordan etterforskningen best mulig og ønskelig kan gjennomføres.

Utgangspunktet for politiets etterforskning har vi i strpl § 225, 1. ledd: *”Etterforskning iverksettes og utføres av politiet.”* Politiet i denne forbindelse har samme betydning som eksempelvis i strpl § 67, altså påtalemyndighetens tjenestemenn i politiet, jf blant annet daværende riksadvokat Georg Fredrik Rieber-Mohns artikkel i Nytt i strafferetten 1996 Nr 2 side 19-47, og professor Johs. Andenæs, Norsk straffeprosess bind I 3. utgave s 275 flg (særlig petitavsnitt hvor Andenæs påpeker at viktigheten med formålsstyrt etterforskning, klarlegge hva som er rettslig relevant osv for å unngå en unødige sløsing med ressurser og en unødige belastning for den som avhøres med henvisning til Rieber-Mohns artikkel), Bjerke/Keiserud Straffeprosessloven bind II 3. utgave s 813 flg og Auglend m.fl. Politirett s 494 flg.

Det er ikke omstridt innenfor den juridiske litteratur at dette betyr at det er påtalemyndigheten som leder og styrer, og har ansvaret for, etterforskningen. Det som savnes mange steder er sterkere påtalestyring av etterforskningen, at lovens ord blir gjennomført i praksis. Det hevdes tidvis at etterforskning er en politifaglig disiplin, og dermed noe en polititjenestemann kan, men ikke en politijurist. Det er etter vår oppfatning i beste fall unyansert, og en konsekvens av et behov for å dyrke en fagdisiplin. En etterforskning må ha et mål og rammer, og de vil alltid være juridisk betinget da saken skal prøves rettslig. Hvor vi skal med etterforskningen, og hva vi kan og ikke kan gjøre for å komme oss dit, er ting politijuristene blir spesialister på ikke minst fordi det er denne gruppen som har ansvaret for iretteføringen. Som det heter i Rieber-Mohns artikkel: *”Det følger av foranstående at den faktainnsamling som vi kaller etterforskning, skjer med rettslige rammer som bakgrunn, ramme og mål. Det er bare rettsrelevante fakta som er av interesse. Det er bare en juridisk styrt faktainnsamling som sikrer et riktig resultat på kortest mulig tid. Hvor mange ganger har man ikke som påtalemyndighet erfart at en etterforskning som ikke har vært under påtalemessig kontroll, lider av avgjørende mangler.”*

Påtalemyndigheten (politijuristene) er en integrert del av politiet og har ansvaret for, og skal lede, etterforskningen. Dette innebærer blant annet at man skal påse at den er målrettet og har tilstrekkelig fremdrift. Dette følger av straffeprosessloven § 225.

PEL mener at et godt samspill mellom etterforsker og påtalejurist er en av de viktigste suksessfaktorene for en god og riktig etterforskning. PEL er av den oppfatning at ingen bestrider at etterforskningen er påtalejuristenes ansvar, mens det at påtalejuristen skal lede etterforskningen er noe som det i liten grad lagt til rette for. Stadig oftere blir påtalejuristen skjøvet unna den fortløpende etterforskning, og politiledere viser til dels manglende evne til å støtte påtalejuristens ledelse av politiets etterforskning. Det vises i denne sammenheng til riksadvokatens rundskriv 3/1999 pkt V, hvor det heter: ”*Vedtak om å sette i verk etterforskning er en påtaleavgjørelse. I praksis treffes avgjørelsen ofte av polititjenestemenn etter nærmere ordre eller fullmakt. Den enkelte politimester må her finne frem til hensiktsmessige ordninger avpasset distriktets størrelse, organisering mv. Det understrekes at det må være klart fastsatt hvem som har myndighet til å sette i verk etterforskning og være etablert rutiner som sikrer påtalemyndigheten kontroll. Ettersom ressursene er begrenset, er det særlig viktig at politidistriktene har gode rutiner for å avgjøre hvilke saker som skal etterforskes.*

Påtalemyndigheten har også ansvar for å lede etterforskningen. Dette innebærer blant annet at politijuristen skal sørge for at etterforskningen er målrettet (jf. pkt. II 1 foran) og at den drives frem med tilborlig hurtighet. Særlig er det viktig å unngå unødig liggetid. Riksadvokaten gir ikke konkrete pålegg om hvordan dette skal gjennomføres i politidistriktene siden ulike lokale forhold tilsier fleksibilitet. Påtalemyndigheten bør unngå detaljstyring av etterforskningen. I store eller vanskelige saker skal etterforskningen ledes aktivt av påtalemyndigheten.

Erfaring viser at den beste, og raskeste, straffesaksbehandlingen skjer hvor politijurister og etterforskere samarbeider godt helt fra anmeldelsestidspunktet. I dette samarbeidet må man utnytte best mulig den kompetanse som etterforsker og jurist har til sammen. En god dialog både om etterforskingsmessige og påtalemessige spørsmål er viktig. Juristen må for øvrig særlig rette oppmerksomheten mot

- *å klargjøre hva som er de rettslig relevante fakta og derved hvilke faktiske forhold etterforskningen skal ta sikte på å avklare,*
- *å ta stilling til påtalemessige spørsmål under etterforskningen, berunder metodebruk,*
- *å kontrollere at etterforskningen holder høy kvalitet,*
- *å sikre at rettsikkerhets hensyn blir ivaretatt under etterforskningen, ikke minst at etterforskningen er objektiv, jf. straffeprosessloven § 226 tredje ledd*
- *å følge opp fremdriften i etterforskningen.”*

At denne arbeidsfordeling og dette samarbeid i stor grad er fraværende mange steder i politiet, gjør etterforskningen skadelidende. Dette gjelder ikke minst de kompliserte sakene, som voldtektssaker og andre seksualforbrytelser, hvor man har et ofte vanskelig bevisbilde med vanskelige bevisvurderinger.

Påtalemyndigheten i politiet er straffesaksbehandlings kvalitetsgarantister. Vårt norske tosporete system, med påtalemyndighet integrert i politiet, legger godt til rette for en kvalitetsmessig oppfølging av straffesaksbehandlingen. Til tross for at den norske måte å organisere politi- og påtalemyndighet på i utgangspunktet legger svært godt til rette for faglig ledelse og kontroll, blir denne rollen svekket fra år til år. Årsaken til dette er at politidistriktene kun ansetter det antall påtalejurister som er nødvendig for å få sakene

påtaleavgjort og iretteført. Dermed har ikke påtalejuristene tid og anledning til å drive faglig ledelse og kontroll.

God påtaleledelse innebærer ikke bare høy faglig kvalitativ, men også god ressursutnytting - fordi etterforskningen blir målrettet, og styrt mot hva som skal presenteres og belyses i retten. Etterforskning er kostbart. Og etterforskning er, eller i det minste skal være, formålsstyrt, jf strpl § 226: ”*Formålet med etterforskningen er å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for avgjørelsen av spørsmålet om tiltale, og å tjene som forberedelse for sakens behandling i retten.*” At man begrenser etterforskningen til hva som er relevant for saken og iretteføringen vil nødvendigvis ha store positive ringvirkninger for økonomien i politiet.

En bedre kvalitativ etterforskning vil medføre bedre styring av ressursene. Selvfølgelig skal ikke påtalejuristene detaljstyre en etterforskning, men påtalejuristen skal ha den faglige ledelsen på et overordnet plan. Så kan man drøfte i den enkelte sak hvor tett man skal være på etterforskerne i forhold til rammer, målsetting mv. Den ønskelige arbeidsform må ha samarbeid mellom etterforsker og jurist som sitt nære mål. Resultatet vil bli en mer målrettet etterforskning av bedre kvalitet – og dette vil ha klare positive konsekvenser for budsjettsituasjonen.

PEL mener vi har en kvalifisert grunn til å tro at etterforskning lider under manglende påtalestyring, påtalejurister har ikke kapasitet til å utfylle rollen som etterforskningsleder, eller de er skjøvet ut over sidelinjen. Dette er også uheldig hva gjelder politiets økonomistyring ift etterforskning. At politiadvokaten skal styre etterforskningen er åpenbart, og kan faglig begrunnes. Det er derfor PEL sin oppfatning at den utvikling politiet har tatt, øker sannsynligheten for kvalitativt dårligere etterforskning, noe som gjerne går mest utover de mer kompliserte sakene, som seksualforbrytelser.

Statsadvokater i politiet

Det er positivt å inkorporere statsadvokatene i et politiorgan med tanke på å ivarerettssikkerhet og objektivitet. Det er nettopp nærhet mellom politi og påtalemyndighet som sikrer riktige og raske avgjørelser (se også Rieber-Mohns artikkel om dette).

PEL mener likevel at denne rollen som statsadvokaten er tenkt å fylle, er en rolle som naturlig fylles av politiadvokaten. At det skal være nødvendig med statsadvokater i politiet, i noe som egentlig er i politiadvokatens rolle, er blitt nødvendig pga praksisen som har utviklet seg hva gjelder politiadvokatens rolle. Dette er etter PELs oppfatning svært uheldig. Myndighetene må være enda tydeligere på politiadvokatens rolle som etterforskningsleder, og fremheve gevinstene av samspillet med ulike fagdisipliner. Dersom politiadvokatens rolle hadde vært ivaretatt slik strpl § 225 gir uttrykk for, ville det ikke være aktuelt å åpne debatten om å inkludere statsadvokatnivået i politiet. Den høyere påtalemyndighet står over, og utenfor, politiet. Det er få avgjørelser/beslutninger som krever statsadvokats kompetanse i etterforskningen av slike saker. Den alminnelige påtalesfunksjon og påtalekompetanse i politiet er oppramset i straffeprosessloven § 55, 1. ledd nr 3. Det er ingen grunn å gjøre unntak fra denne hovedregel, og forslaget er heller ikke begrunnet i utvalgets innstilling. En antar, som nevnt, at forslaget kommer som en følge av at stadig oftere blir påtalejuristen skjøvet unna den fortløpende etterforskning, og politiledere viser til dels manglende evne til å støtte påtalejuristens ledelse av politiets etterforskning.

For Politiembetsmennenes landsforening,

Sverre Wiese Bromander,
Jan Olav Frantsvold