



## RIKSADVOKATEN

Samtlige statsadvokatembeter  
Samtlige politimestre

DERES REF.:

VÅR REF.:

2013/02338-090 RBR004  
541.1

DATO:

11.08.2017

### **DØDSULYKKER OG STRAFFESAKSBEHANDLINGEN I TRAFIKKSAKER – TILRÅDNINGER OG PÅLEGG FRA RIKSADVOKATEN**

#### **1. Innledning**

Etter initiativ fra Utrykningspolitiet (UP) ga riksadvokaten ved brev av 20. mars og 7. juli 2014 UP i oppdrag å gjennomføre en analyse av politiets straffesaksbehandling av dødsulykker i trafikken, samt trafikkulykker med betydelig personskade. Formålet var å kartlegge kvaliteten ved etterforsknings- og påtalearbeidet i politidistriktene, i den hensikt å avdekke svakheter, definere forbedringsområder og fremme forslag til tiltak. Det ble også nedsatt en styringsgruppe.

Arbeidsgruppen leverte sin rapport i desember 2015 (Riksadvokatens publikasjoner nr. 4/2015, tilgjengelig på [www.riksadvokaten.no](http://www.riksadvokaten.no)).

#### **2. Hovedfunn**

I samsvar med mandatet, og basert på svar fra 22 politidistrikter, foretok arbeidsgruppen en analyse av 231 etterforskede ulykker, hvorav 139 dødsulykker, alle fra 2012.

I kapittel 1, Sammendrag og anbefalinger, heter det følgende:

*"Etter å ha gjennomgått sakene, er inntrykket til arbeidsgruppen at saksbehandlingen av dødsulykkene, ulykker med betydelig skade og saker med selvalgt død i trafikken i hovedsak vitner om manglende styring, ledelse, prioriteringer, kompetanse og kvalitetsmessig utførelse av arbeidet. Det er likevel noen positive elementer. Politiet var raskt på åstedet og i 80 % av trafikkulykkene innen 30 minutter etter at de fikk meldingen. Arbeidsgruppen har dessuten funnet gode enkeltprestasjoner i noen av straffesakene. De gode arbeidsprestasjonene fremstår imidlertid mer som enkeltprestasjoner enn resultat av planlagte og ledede prosesser."*

Hovedfunnene er i samme kapittel listet opp i følgende punkter:

- "Kun 7 politidistrikt oppgav at de hadde en strategiplan for trafikksikkerhetsarbeidet
- Responstid på 30 minutter i 80 av alle sakene
- Uakseptabel kvalitet av polititegninger i halvparten av sakene
- Manglede alkotest i 70 % av dødsulykkene
- Blodprøver av impliserte uten lovhjemmel
- Kun 6 politidistrikt oppgav at de hadde en plan for etterforskingen
- Kritisk dårlige avhør i halvparten av sakene
- Dødsulykker er henlagt uten at det er tatt avhør av gjerningsmannen
- 39 % av ulykkene med dødsfølge med overlevende gjerningsmann ble henlagt
- Ikke akseptabel kvalitet på etterforskingen i 50 % av alle henlagte dødsulykker
- Konkludert med selvvalgt død i trafikken uten at saken var etterforsket
- Manglende rutiner for orientering av fornærmedes rettigheter og oppnevning av bistandsadvokat
- Manglende sakkyndig likundersøkelse i saker med betydning for påtalespørsmålet
- Manglende sakkyndig likundersøkelse av 44 % drepte antatte gjerningsmenn
- Ikke sjekket bruk av mobiltelefon i 80 % av ulykkene hvor det var relevant
- Det var gjennomført rekonstruksjon i kun ti saker av hele utvalget, hvorav seks saker som er kodet som uaktsomt drap
- Kun 3 politidistrikt oppgav at de hadde en plan for reaksjoner
- Ubetinget fengsel i 64 % av dødsulykkene etter strl. § 239
- Tre dødsulykker var avgjort med forelegg
- Ubetinget fengsel i mindre enn halvparten av sakene etter strl. § 238
- Alvorlige mangler i 43 % av sakene med alvorlig personskade kodet som vtrl § 3
- Unødvendig lang saksbehandlingstid, og flere krenkelser av EMK
- Svikt i forhold til å ta ut trafikkfarlige førere fra trafikken
- Svikt i forhold til likebehandling ved tap av førerett
- 3 års tapstid i 85 % av dommene etter strl. § 239
- 3 års tapstid i 15 % av dommene etter strl. § 238
- Store feil ved tap av førerett i sakene registrert etter vtrl. § 3"

### **3. Den umiddelbare oppfølging av rapporten**

Funnene var av en slik karakter at riksadvokaten, i dialog med Politidirektoratet, så det påkrevet å gi enkelte foreløpige føringer og avklaringer, og i brev av 18. januar 2016 ble politimestrene pålagt å iverksette nødvendige tiltak for å redusere påviste avvik. I brevet angis også etterforskingsskritt som forutsettes gjennomført og etterlevd i samtlige trafikkulykker med dødsfølge eller alvorlig personskade:

1. Rustest av involvert fører.
2. Kriminalteknisk undersøkelse av åstedet, ledet av kompetent personell.
3. Tilfredsstillende kvalitet på foto og tegninger.
4. Obligatorisk sjekk av mobiltelefonbruk.
5. Avhør av mistenkte/relevante vitner i den utstrekning dette er påkrevet av hensyn til sakens rette opplysning.
6. Rekonstruksjon når dette er nødvendig av hensyn til sakens rette opplysning.
7. Vurdere behovet for sakkyndig ulykkesgransker (Statens vegvesen eller privat sakkyndig).
8. Ivaretakelse av fornærmede. Bistandsadvokat oppnevnes når vilkårene for dette er til stede.
9. Førerkortbeslag og inndragning av førerkort vurderes og håndheves i henhold til gjeldende regelverk.  
Er vilkårene for tap av førerett til stede, må begrunnelse for å unnlate inndragning fremgå av sakens dokumenter.
10. Påtaleansvaret bør utøves av erfarne påtalejurister med kompetanse innen vegtrafikk."

## **4. Høringen**

### **4.1 Innledning**

I høringsbrev av 27. januar 2016 ba riksadvokaten om konkrete forslag til tiltak, men også om innspill til hvorledes tiltakene på en hensiktsmessig måte kan implementeres i politiet og påtalemyndigheten. Høringsfrist ble satt til 1. mai s.å. For å oppnå en ensartet systematikk ga en følgende anvisning av hovedtemaene for høringen:

1. *"Rapportens situasjonsbeskrivelse, herunder arbeidsgruppens vurderinger.*
2. *Forhold som høringsinstansene mener særlig bør fremheves.*
3. *De foreslåtte tiltakene.*
4. *Eventuelt."*

I det følgende gis en summarisk redegjørelse over svarene, med enkelte merknader fra riksadvokaten fortløpende inntatt.

### **4.2 Situasjonsbeskrivelsen**

Høringsinstansene slutter seg i det alt vesentlige til arbeidsgruppens situasjonsbeskrivelse, samtidig som *Oslo politidistrikt* har et noe avvikende syn på enkelte punkter. En viser blant annet til at distriktet prioriterer alvorlige trafikksaker høyt, og at kvaliteten på avhørene i disse sakene er slik en bør forvente. Årsaken til at rekonstruksjoner benyttes i få saker beror dels på ressursmessige årsaker, dels på at mange saker er godt nok opplyst. Distriktet minner om at gode strakstiltak medfører et redusert behov for rekonstruksjon i ettertid.

*Oslo statsadvokatembeter* uttaler at kvaliteten på enkeltsaksbehandlingen synes varierende, men at det ikke er noen iøynefallende sammenheng mellom kvalitet og størrelsen på etterforskningsenheten som har håndtert saken.

Riksadvokaten konstaterer at høringen ikke endrer det hovedinntrykket som tegnes i rapporten, og som på mange måter også speiler den generelle situasjonen innenfor etterforskningsfaget – mange saker håndteres godt med gode enkeltprestasjoner, men kvaliteten er for ujevn. Innenfor trafikkområdet er det bekymringsfullt at kvaliteten i for stor grad synes å være et resultat av den enkelte tjenestemanns innsats, snarere enn et resultat av gode rutiner og overordnede prosesser.

Politireformen og Etterforsklingsløftet skal bidra til mindre forskjeller i oppgaveløsningen, og involverte i trafikkulykker skal kunne ha en berettiget forventning om samme innsats, prioritering og kvalitet fra politiets side uavhengig av hvor ulykken inntreffer. For riksadvokaten er det et ufravikelig mål at også påtalearbeidet holder ønsket nivå med en kvalitetsmessig noenlunde lik standard over hele landet. Her spiller statsadvokatene, gjennom sin fagledelse, en avgjørende rolle.

### **4.3 Forhold som særlig er fremhevet under høringen**

*Trøndelag statsadvokatembeter* fremhever viktigheten av at analysen omfatter straffesaksarbeidet helt frem til rettskraftig dom, hvilket bidrar til en helhetlig oppgaveløsning.

*Oslo politidistrikt* peker på at forskjeller i kvaliteten på åstedsarbeid utført av spesialist og generalist kan dempes ved å automatisere enkelte funksjoner, innføre enkelte obligatoriske krav i straksetterforskingen, gjøre endringer i dok. 02 "Anmeldelse av trafikkulykke", samt utarbeide tiltakskort og sjekklister. Hospitering hos Trafikkorpset i Oslo nevnes også.

*Kripas* fremhever at føringen fra riksadvokaten og Politidirektoratet om at alvorlige trafikkulykker skal prioriteres ikke har kommet til uttrykk i PSV, og etterlyser et bedre samsvar mellom prioriteringer og måltall.

*Oslo statsadvokatembeter* understreker betydningen av riktig koding i trafikksaker. Den innledende kodingen er ofte avgjørende for hvilken prioritet saken gis, og er nødvendig for å aktivere status som fornærmet i saken, med de partsrettigheter det innebærer. Sakskodingen påvirker også den generelle kvaliteten på etterforskingen, hvilket særlig kommer til uttrykk hva gjelder avhør. Embetet peker ellers på manglende oppfølging av tilskadekomne, og viser til at omfattende skadefølger ikke er avdekket fordi politiet ikke har undersøkt hvordan det har gått med vedkommende i tiden etter ulykken. Sistnevnte er et viktig moment i forhold til retten til bistandsadvokat. Endelig fremheves betydningen av det kriminaltekniske arbeidet på åstedet.

Riksadvokaten kan i det vesentlige stille seg bak høringsinstansenes syn. Flere læringsrapporter har de senere år understreket viktigheten av et godt samarbeid mellom påtalejuristene, de politifaglige etterforskningslederne og etterforskerne, og dette gjelder også trafikksaker.

Mange av funnene som arbeidsgruppen fremhever bør etter riksadvokatens syn kunne utbedres ved relativt enkle og mindre ressurskrevende tiltak innenfor dagens rammer, blant annet gjennom økt bevissthet, gode prioriteringer, nyttiggjøring av eksisterende kompetanse og en videreutvikling av dagens systemer. Løsningen på en rekke av utfordringene som beskrives av arbeidsgruppen ligger således i stor grad i å utvikle det eksisterende snarere enn å søke nye løsninger og konstruksjoner.

## **4.4 Foreslåtte tiltak**

### **4.4.1 Organisatoriske tiltak**

Arbeidsgruppen angir i rapporten følgende forslag:

- *"Egne trafikkulykkepatruljer*
- *Etablere en kunnskapsbase som kan veilede generalistene*
- *Forsterke faglederrollen til UP*
- *Vurdere om UP skal overta enkelte av de mest alvorlige sakene, tilsvarende ordningen for Økokrim, eventuelt vurdere en spesialisering på juristnivå innenfor dagens organisasjon (og at disse også er kontaktpersoner opp mot UP)*
- *Ansette sivile i det enkelte pd og/eller i UP, med teknisk kompetanse innenfor eksempelvis hastighetsberegninger og skademekanikk"*

Høringsinstansene synes – forutsatt at UP videreføres – å være relativt samstemte i at det er urealistisk og ikke ønskelig med egne, øremerkede trafikkulykkepatruljer i de nye distriktene. Et bedre alternativ er å utvikle et kontaktpunkt/kunnskapsbase hvor generalistene kan henvende seg ved behov. I tillegg bør patruljene rustes til å håndtere

trafikkulykker. Dette utviklingsarbeidet bør naturlig inngå i det pågående arbeidet med "Politiarbeid på stedet".

Det er en gjennomgående skepsis til å gi UP påtalemyndighet. Riksadvokaten legger til grunn at dette ikke er en aktuell problemstilling nå, ut over det som er en nødvendig konsekvens av at UP har overtatt ansvaret for det såkalte ATK-senteret.

Riksadvokaten legger videre til grunn at det pågående reformarbeidet i politiet generelt, og Etterforsklingsløftet spesielt, vil bidra til en jevnere og høyere kvalitet ved etterforskning og påtaleavgjørelse av de alvorlige trafikksakene. I dette arbeidet er det viktig – og riktig – å implementere innspillene og forslagene fra arbeidsgruppen og høringsinstansene, uten å måtte iverksette en rekke tiltak på siden av de ordinære reformstrukturene. I tråd med den alminnelige ansvarsfordelingen mellom riksadvokaten og Politidirektoratet går en imidlertid herfra ikke nærmere inn på hvilke organisatoriske løsninger som bør velges for å oppfylle de krav som stilles til etterforskningen av denne typen saker. En bemerker likevel at gode grunner taler for å videreføre påtalenettverket som et supplement (og ikke et alternativ) til statsadvokatenes fagledelsesansvar, tilpasset de nyopprettede fagledelsesfunksjonene i politidistriktene.

#### **4.4.2 Praktiske tiltak**

##### 4.4.2.1 Åsted og straksetterforskning

*Arbeidsgruppen* angir i rapporten følgende forslag:

- *"Innkjøp av 3D skanner alle/flere politidistrikter (Kripes og Oslo har)*
- *Gjøre åstedtegning til et rutinetrinn i BL, hvor en automatisk får opp utsnitt av webkart med angitt målestokk når posisjonen registreres, slik at enheter på åstedet kan plasseres korrekt*
- *Forbedre 02-dok i BL (anmeldelse av vegtrafikkuhell), med flere obligatoriske rutinetrinn, for eksempel undersøkelse av ruspåvirkning og mobiltelefonbruk*
- *Tilstedeværelse av kriminaltekniker i flere saker hvor det benyttes ekstern sakkyndig bistand, for eksempel fra Statens vegvesen, slik at kriminaltekniker kan veilede disse i å sikre bevisene med tanke på bruk i straffesak*
- *Utføre flere obduksjoner"*

Høringsinstansene synes generelt å mene at det gjennomføres for få obduksjoner. Flere fremhever også manglende undersøkelser av mobilbruk som et punkt med et åpenbart forbedringspotensial.

*Kripes* foreslår at riksadvokaten gir utfyllende retningslinjer om forståelsen av straffeprosessloven § 228 og påtaleinstruksen §§ 13-1 og 13-2. Særorganet minner om sin rolle som nasjonalt bistandsorgan, og understreker at man gjerne bistår med 3D-skanning mv.

Riksadvokaten vil innledningsvis minne om at notoritet ved beslutninger om obduksjoner erfaringsmessig bidrar til økt bevissthet og etterlevelse. Det synes samtidig å være et paradoks at en positiv beslutning må treffes på ledernivå, mens en negativ kan treffes av påtaleansvarlig. Tilsvarende gjelder også andre avgjørelser enn om det skal foretas obduksjon. Hvorvidt straffesaksutgifter som obduksjon og tolk skal/bør sentraliseres, slik som foreslått av enkelte høringsinstanser, ligger under Politidirektoratet å vurdere.

Rutinemessig undersøkelse av mobilbruk forutsettes gjennomført i alvorlige trafikksaker. Dette omfatter både det å ta beslag i involvertes telefoner og sjekke disse, men også å innhente trafikkdata. I den forbindelse minner riksadvokaten om grunnvilkåret "... antas å ha betydning som bevis"; lovverket oppstiller ikke et krav om at vedkommende undersøkelsen retter seg mot har status som siktet i saken. Også annen elektronisk sporsikring enn mobiltelefon, eksempelvis av navigasjonssystemene i kjøretøyene, må nøye vurderes. Når det gjelder dokumentasjon på åstedet, er det erfaringsmessig bedre å filme for mye enn for lite.

De nasjonale bistandsfunksjonene bør benyttes i større grad enn i dag. En videreutvikling og forbedring av rutinetrinnene i saksbehandlingssystemet BL er en effektivt og billig måte å bidra til høyere kvalitet, og vil bli tatt opp med Politidirektoratet. Riksadvokaten minner også om rundskriv om avhør (2/2016) som omfatter avhør på stedet, og især særlig hovedregelen om at alle avhør skal tas med lydopptak.

Riksadvokaten vil vurdere behovet for å gi utfyllende retningslinjer til straffeprosessloven § 228, slik Kripos foreslår.

#### 4.4.2.2. Etterfølgende arbeid

Arbeidsgruppen angir i rapporten følgende forslag:

- *"Senere informasjon om involvertes plassering på åstedet og posisjon forut for ulykken bør implementeres i en åstedstegning etter hvert som informasjonen innhentes gjennom avhør etc.*
- *Forbedre varslingsrutinene i BL til påtalejurist for å sørge for at 3-ukersfristen i vtrl. § 33 nr. 3 om oversendelse av sak til retten ved manglende samtykke til førerkortbeslag overholdes, samt for å vurdere forlengelse av fristen før denne utløper.*
- *I større grad oppnevne sakkyndige for å belyse spørsmålet om det foreligger "betydelig skade".*
- *Rask avklaring av førerens tilregnelighet; tidlig vurdering av om rettspsykiatrisk undersøkelse skal gjennomføres i saker hvor tilregnelighet kan tenkes å bli et tema.*
- *Belyse spørsmålet om medvirkeransvar (for arbeidsgiver/oppdragsgiver) i saker om yrkestransport. SHT forsøker å utrede dette i sakene de analyserer, men ifølge arbeidsgruppen har politiet og påtalemyndigheten i liten grad fokus på dette."*

Få høringsinstanser har inngitt særskilte merknader til dette punktet, hvilket formentlig skyldes at det er omtalt i tilknytning til de øvrige punkter.

Riksadvokaten minner om at undersøkelser som erfaringsmessig tar lang tid, typisk judisielle observasjoner, må iverksettes så tidlig som mulig.

Bruk av etterforskningsplan er et nyttig verktøy også i alvorlige trafikksaker, se eksempelvis riksadvokatens rundskriv 2/2016 kapittel III.

#### 4.4.3 Kompetanse

Arbeidsgruppen angir i rapporten følgende forslag:

- *"Utarbeiding av sjekklister/dreiebok for hva som bør vurderes og hensyntas på åstedet, under etterforskningen og ved påtalearbeidet. Dette legges på KO:DE.*

- Gjennomgang av hvorvidt utdanningstilbudet ved PHS dekker behovet i forhold til arbeid på åstedet for en trafikkulykke og videre etterforskning av alvorlige ulykker.
- Høyning av kompetansen på bruk av avgjørelseskoder (bedre presisering fra høyere påtalemyndighet).
- Bedre oppfølging av fornærmede, etterlatte og skadelidde (orientering om rettigheter, rett til bistandsadvokat etc.). Forslag om utarbeidelse av brosjyre/skriv om fornærmedes og etterlattes rettigheter etter trafikkulykker, samt etablering av rutine i BL hvor det i innkallingen av fornærmede til avhør orienteres om retten til bistandsadvokat i saker hvor det er grunn til å tro at vedkommende er påført betydelige skader, jf. strpl. § 107a første ledd bokstav b. Videre etablering av rutinetrinn med erklæring om fritak fra taushetsplikten i forhold til helsepersonell."

Også på dette punktet er det få av høringsinstansene som har særskilte merknader.

*Politihøgskolen* har i sin høringsuttalelse redegjort for trafikkrelevante utdanninger. Høgskolen bemerker at en med bakgrunn i funnene i rapporten vil gjennomgå eksisterende tilbud.

Det er ingen tvil om at kompetanseheving i norsk politi og påtalemyndighet i større grad enn til nå bør skje etter en samlet plan, en utfordring som Politidirektoratet arbeider med. Også kompetanseheving i trafikksaker forutsettes videreutviklet innenfor det eksisterende systemet. En minner her om påtaleanalysen (NOU 2017: 5), som vier mye oppmerksomhet til kompetanseproblematikken i politiet og påtalemyndigheten, et tema som forutsettes nærmere berørt i den pågående høringen. Men en helhetlig kompetansestrategi er ikke til hinder for at det i tillegg til studietilbudene ved Politihøgskolen iverksettes enkle og praktiske tiltak. Viktig kompetanseheving skjer utvilsomt i det daglige i diskusjonen, drøftelsen og erfaringsutveksling mellom kolleger. Riksadvokaten minner også om KO:DE, som har utviklet seg til å bli en viktig og god arena for kompetansedeling for norsk politi og påtalemyndighet, og som også er egnet for trafikkområdet.

En mer presis bruk av avgjørelseskoder på dette feltet er et egnet tema for statsadvokatenes fagledelse.

#### **4.4.4 Sakkyndighet**

*Arbeidsgruppen* angir i rapporten følgende forslag:

- "Utredning av behov og mulighet for å innta standardmandat(er) til sakkyndige i BL, knyttet til sakkyndige uttalelser på det tekniske området.
- Utredning av behov for en kommisjon som skal gjennomgå sakkyndige uttalelser i trafikksaker, tilsvarende DRK."

Flere av høringsinstansene understreker behovet for standardiserte mandater. Både fordi kompetansen generelt er for ujevn hos bestiller, men også fordi det er vanskelig og tidkrevende for de sakkyndige å forholde seg til ulike mandater.

Riksadvokaten er i likhet med høringsinstansene skeptisk til at det opprettes en egen kommisjon for trafikksaker. Oppmerksomheten fremover bør rettes inn mot den viktige initialfasen. De første timene legger erfaringsmessig grunnlaget for en godt etterforsket sak. Når det gjelder standardisering av mandater er det utvilsomt rom for forbedringer. Tilsvarende er påpekt i andre sammenhenger, og riksadvokaten vil vurdere

problemstillingen med sakkyndige mandater i en større sammenheng. Viktigheten av å få sakkyndige ut på åstedet så raskt som mulig understrekes. Dette gjøres ikke sjelden i ordinære drapssaker, men bør rutinemessig også vurderes ved vegtrafikkuhell med (alvorlig) personskaade. Etter omstendighetene kan det i slike saker også være riktig å tilkalle en rettsmedisiner.

### **5. Videre oppfølging**

Den videre oppfølging av rapporten vil skje i dialog mellom Politidirektoratet og riksadvokaten. Flere av de foreslåtte tiltakene bør forankres i Etterforsklingsløftet. Samtidig som dette er et samarbeid mellom riksadvokaten og Politidirektoratet, ligger hovedansvaret for selve prosessen, herunder at de angitte funnene og tiltakene følges opp og inngår som en naturlig del av det videre arbeidet, under direktoratet. Dette gjelder eksempelvis revisjon av sidene om etterforskning av trafikksaker på KO:DE (jf. det foreslåtte tiltaket om sjekklister/dreiebok), samt et tilbud om e-læring til generalister som håndterer initialfasen i trafikksaker.

Den videre oppfølging som her beskrives må ikke lede til at politidistriktene med politimestrene i spissen tar lett på iverksettelse av lokale tiltak. Det forutsettes også at statsadvokatene som ledd i fagledelsen og ved behandlingen av enkeltsaker gjør vurderinger av om de relevante tiltak er iverksatt på en god og hensiktsmessig måte. Det minnes om at denne type saker er av stor alvorlighet og vil ha nedslagsfelt hos mange mennesker. Ikke minst i et tillitsperspektiv er korrekt, adekvat og god håndtering av sakstypen av stor viktighet.

Tor-Aksel Busch  
(sign)

Reidar Bruusgaard  
statsadvokat  
(sign)

Gjenpart:

- Justis og beredskapsdepartementet
- Politidirektoratet
- Sjefen for Utrykningspolitiet