



HORDALAND STATSADVOKATEMBETER

Riksadvokaten
Postboks 8002 Dep.
0030 OSLO

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:201601942 ESN/etj

16. mars 2017

OVERSENDELSE AV INSPEKSJONSRAPPORT FRA INSPEKSJON AV VEST POLITIDISTRIKT, SEKSJON FOR BEKJEMPELSE AV ORGANISERT KRIMINALITET

Vedlagt oversendes kopi av vår inspeksjonsrapport etter gjennomført inspeksjon ved Vest politidistrikt, seksjon for bekjempelse av organisert kriminalitet. Rapporten ble overlevert politimesteren tirsdag 14. mars og ble gjennomgått i møte med mannskap ved org.krim seksjonen i dag. Rapporten er gjort offentlig tilgjengelig fra i dag.



Eirik Stolt-Nielsen

Vedlegg



HORDALAND STATSADVOKATEMBETER

Politimesteren i Vest politidistrikt

Kopi:

Riksadvokaten

Politidirektoratet

Deres ref.:

Vår ref. 2016 01942/-

INSPEKSJON AV VEST POLITIDISTRIKT, SEKSJON FOR BEKJEMPELSE AV ORGANISERT KRIMINALITET VED BERGEN SENTRUM POLITISTASJON

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for inspeksjonen

Rapporten er et resultat av Hordaland statsadvokatembeters inspeksjon av Seksjon for bekjempelse av organisert kriminalitet (org.krim-seksjonen) ved Bergen sentrum politistasjon, Vest politidistrikt. Inspeksjonen ble gjennomført i januar og februar 2017 av førstestatsadvokat Stolt-Nielsen, statsadvokat Raanes og kst. statsadvokat Kjelby.

Inspeksjonens rammer beskrives nærmere i pkt. 1.2. Foranledningen for inspeksjonen er imidlertid noe sammensatt, noe vi har funnet nødvendig å resymere.

Hordaland statsadvokatembeter gjennomførte 5. november 2015 et møte med seksjonsleder, avsnittsledere, mellomledere og påtalejuristene tilknyttet org.krim-seksjonen ved daværende Hordaland politidistrikt. Møtet ble initiert av statsadvokatene, foranlediget av et ønske herfra om å få en oversikt over beslutningsprosessene og prioriteringene ved seksjonen, basert på statsadvokatenes erfaringer fra en konkret sak.

På møtet fremkom det flere problemstillinger av mer *generell art*, knyttet til spørsmål om politidistriktets prioriteringer og beslutningsgrunnlaget, -prosesser og ansvar i saker som hører under seksjonen. Det ble også tatt opp enkelte problemstillinger knyttet til forholdet mellom seksjonens etterretnings- og etterforskningsvirksomhet, særlig behandlingen av og ansvar for oppfølging av opplysninger i kriminaletterretningsregisteret Indicia. Fra seksjonslederen – som hadde tiltrådt stillingen få måneder tidligere – ble det gitt uttrykk for at han i tråd med retningslinjene i Etterretningsdoktrinen 2014, ønsket å etablere en ny form for vurdering av etterretningsopplysninger og et eget beslutningsorgan for å få et bedre

beslutningsgrunnlag for prioriteringer mellom de objekt og miljø som til enhver tid vurderes for etterretning og etterforskning.

Etter møtet 5. november 2015 anbefalte statsadvokatembetet følgende:

- Org.krim-seksjonen gjennomgår sine interne møtestrukturer og beslutningsmodeller for prioritering og iverksetting av etterforskning,
- Det må etableres en omforent oppfatning av hvor skillet går mellom etterretning og etterforskning, jf. R nr. 3/1999 Etterforskning
- Det må tilstrebes en god informasjonsflyt i organisasjonen, som gjør aktørene i stand til å treffe informerte valg om prioritering ikke bare i enkeltsak, men utfra helhetlig perspektiv på kriminalitetsbekjempelsen.
- Det bør tilstrebes gode rutiner for informasjonsflyt og beslutningsstruktur, slik at påtalejuristene får tilgang til informasjon i saker de er ansvarlig for.

Disse tema fikk deretter fornyet oppmerksomhet og aktualitet, pga. følgende forhold:

Den 20. april 2016 rapporterte en politioverbetjent ved org.krim-seksjonen til politimesteren om det han betegnet som «kritikkverdige forhold i politidistriktet». Skrivet er benevnt som «Varsel» og har tittelen «*Bekjempelse av grov narkotikakriminalitet – forbedringspotensiale*». Politioverbetjenten tok opp flere forhold som tematisk har nær tilknytning til – og dels sammenfallende med – problemstillinger som ble drøftet på ovennevnte møte 5. november 2015. Skrivet inneholdt også beskrivelser av flere konkrete hendelsesforløp som han oppfattet var håndtert i strid med riksadvokatens prioriteringer og/eller politiets handleplikt/etterforskningsplikt. Det fremgår at politioverbetjenten og andre tjenestemenn ved Etterretningsavsnittet tidligere - i et skriv fra oktober 2013 til daværende politimester i Hordaland politidistrikt - ga uttrykk for en bekymring for særlig bemanningssituasjon ved avsnittet og for hvilke konsekvenser de mente den hadde for både arbeidsmiljøet og bekjempelse av narkotikakriminaliteten.

Det ovennevnte Varsel datert 20. april 2016, ble kjent for førstestatsadvokaten i Hordaland ultimo mai 2016, første gang ved en oversendelse fra politimesteren. Førstestatsadvokaten tilskrev da politimesteren, gjorde oppmerksom på referatet fra møtet 5. november 2015 og statsadvokatens anbefalinger fra møtet. Det ble videre bedt om en redegjørelse for restanse- og varetekstsituasjonen ved org.krim-seksjonen og en redegjørelse for planer, milepæler og frister for etterforskningen av pågående saker. Det ble herfra lagt til grunn at både klassifiseringen og den videre oppfølging av politioverbetjentens skriv av 20. april 2016, hørte under politimesteren, jf. de instruksjer om håndtering av varslingssaker som er gitt av POD og departementet.

Den 7. juli 2016 sendte politioverbetjenten ovennevnte skriv og en supplerende redegjørelse, direkte til riksadvokaten og Justis- og beredskapsministeren. Riksadvokaten ba i brev 8. juli 2016 Hordaland statsadvokatembeter om «innenfor de rammer som overordningsforholdet i straffesaksbehandlingen legger» å

- undersøke de forhold som påpekes i overbetjentens henvendelser
- undersøke «prioriteringer og beslutningsprosesser knyttet til saksinntak», og
- vurdere behovet for tiltak og/eller pålegg i en dialog med politidistriktet.

Politioverbetjenten sendte ytterligere en redegjørelse til riksadvokaten 18. august 2016. Dette ble oversendt førstestatsadvokaten den 6. september for vurdering og besvarelse i sammenheng med en besvarelse av pålegget gitt 8. juli.

Leder Retts- og påtaleenheten besvarte 22. august 2016, førstestatsadvokatens brev av 30. mai. Foruten de etterspurte oversikter, ble det redegjort for *en utfordrende ressursituasjon som stiller «store krav til politidistriktets prioriteringsregimer for å sikre at distriktet igangsetter etterforskning i de rette sakene»* og tiltak som er gjort for å sikre *«gode utvelgelsesprosesser og en god samhandling mellom påtale og Org.krim seksjonen ...»*. Det ble særlig vist til flere interne samarbeidsmøter (i februar 2016 og april 2016) hvor prioriteringsspørsmål ble drøftet og avgjort, foruten tiltak for å frigjøre ressurser ved å redusere antall personer i varetekt ved org.krim-seksjonen, økt bruk av etterretningsavsnittet i den innledende etterforskningsfase og et behov for styrking av spaningskapasiteten for å møte et økende behov for spaningsressurser også på andre saksfelt enn org.krim.

Til spørsmålet om hvilke prosesser politidistriktet har for utvelgelse av saker og system for plan og prioritering, ble det særlig vist til flg. oppsummering fra et samarbeidsmøte 17. februar 2016:

«Det var enighet om at prosessene er blitt bedre. I større saker skal det planlegges med beslutningsstøtte. Dette innebærer at det skal lages en plan for ressursbruk (påtale/etterforskning/spaning mm) før påtale treffer den formelle beslutningen om å iverksette etterforskning. Inntaket må tilpasses kapasitet og det må lages plan for gjennomføring i hver sak. Etterretning kan og skal brukes inn i etterforskningen særlig i initialfasen. Det er en forutsetning at det lages planer med frister slik at det etterforskes aktivt mot fengslingsmøter.»

Innholdet i nevnte brev ble etter oppfordring herfra, noe utdypet, i brev fra leder Retts- og påtaleenheten, 16. oktober 2016.

Som et ledd i styringsdialogen for fastsetting av resultatmål for Vest politidistrikts virksomhet i 2017 (se pkt. 1.2), ble det i brev 7. oktober 2016 fra førstestatsadvokaten gitt uttrykk for «forståelse for at det i et år med omfattende omstillingsarbeid er nødvendig å legge bånd på ambisjonene», men at det særlig utfra kriminalitetsanalysen ikke synes riktig å redusere måltallet, dvs. «å ta ned innsatsen mot grov narkotikakriminalitet og fremveksten av kriminelle nettverk i den forbindelse», så lenge resultatmålene for den øvrige alvorlige og prioriterte kriminalitet opprettholdes uendret.

Riksadvokatens henvendelser til førstestatsadvokaten ble besvart 28. oktober 2016 (med kopi til politimesteren, POD og departementet). Embetsleder gir her sin foreløpige vurdering av politidistriktets prioriteringer, handlingsrom for prioriteringer og beslutningsprosessene knyttet til dette og opprettholdelsen av måltallet for aktiviteten mot grov narkotikakriminalitet. Brevet avsluttes med «politidistriktets svar så langt gir ikke grunn til bekymring», men at embetet vil foreta en inspeksjon i 2017 for å «kunne gå dypere inn i denne materien.»

Riksadvokaten tok i brev 10. november 2016 ovennevnte til orientering, men påpekte at en inspeksjon «synes å være et adekvat og hensiktsmessig tiltak» i tillegg til statsadvokatenes aktive oppfølging av politidistriktets straffesaksbehandling.

Deler av innholdet i politioverbetjentens skriv til politimesteren 20. april 2016 ble kort tid etter gitt en bred og utførlig omtale i media, første gang i VG lørdag 12. november 2016.

Foranlediget av medieomtalen besluttet Spesialenheten for politisaker kort tid etter å iverksette etterforskning for å avklare om Hordaland/Vest politidistrikt i perioden 2013 – 2016 har brutt tjenstlige handleplikter i grove narkotikasaker.

Statsadvokatene underrettet politimesteren om inspeksjon av org.krim-seksjonen i brev av 15. november 2016. Økonomiavsnittet på seksjonen ble inspisert i 2014, og er i denne

inspeksjonen derfor holdt utenfor. Tidsrammen for inspeksjonen ble fastsatt med oppstartsmøte i desember 2016, gjennomføring i januar 2017 og rapport herfra innen 1. mars 2017.

Det hører avslutningsvis med å nevne at Vest politidistrikt har etterspurt en inspeksjon herfra, som ledd i en tiltaksplan utarbeidet av politidistriktets interne varslingsgruppe i oktober 2016.

1.2 Inspeksjonens rammer og forholdet til andre pågående prosesser

For å angi et tydelig grensesnitt mellom statsadvokatenes inspeksjon og de øvrige prosesser som nå pågår i og overfor Vest politidistrikt, er det nødvendig å presisere rammen for vårt arbeid.

Det ligger til Spesialenheten for politisaker å avklare spørsmål om evt. strafferettslig ansvar for politidistriktet og/eller enkeltpersoner. Det hører også til dens oppgave å etterforske og avklare hva som kan legges til grunn mht. faktiske forhold knyttet til hendelser/hendelsesforløp, beskrevet i varselet som mulig brudd på tjenesteplikt, herunder om og evt. innholdet i gitte pålegg, som i tid ligger forut for vår inspeksjon. *Statsadvokatenes inspeksjon omfatter ikke de forhold som etterforskes av Spesialenheten.* Å omfatte disse forhold i inspeksjonen, parallelt med en iverksatt etterforskning, ville etter vår oppfatning være i strid med den rolle- og kompetansedeling som det etter gjeldende rett er – og bør være – mellom Spesialenheten (som et særskilt etterforsknings- og påtaleorgan) og den regionale høyere påtalemyndighet. En inspeksjon fra overordnet påtalemyndighet skjer da heller ikke etter de regler som gjelder for etterforskning mv. i straffeprosessloven.

Høyere påtalemyndighet har ingen formell rolle i det regelverk som gjelder for håndtering av varsler i politiet. I pkt. 1.1 er det kort redegjort for den oppfølging overfor politiet som herfra ble gjort basert på politioverbetjentens første rapportering til politimesteren i april 2016. Den arbeidsrettslige oppfølging ligger det nå til politimesteren og POD som arbeidsgivere, å foreta. Vi er kjent med at det er foretatt en saksutredning i Varslingsgruppen i Vest politidistriktet.

Inspeksjoner eller tilsyn utføres innenfor rammen av statsadvokatenes overordnede ansvar for straffesaksbehandlingen i eget distrikt. Inspeksjonen er en del av statsadvokatenes fagledelse overfor politiet, slik dette er beskrevet i riksadvokatens rundskriv (R nr. 2/2012 pkt. III/1 (og II/1) og R nr. 1/2016 og 2017pkt. VI). Kjernen i statsadvokatenes fagledelse er

«å delta i beslutningsprosesser ved fastsettelse av mål og prioriteringer lokalt, å gi retningslinjer for straffesaksbehandlingen i politiet, herunder å føre tilsyn med og å utføre kvalitetskontroll av den, og å bidra til å heve kompetansen i politiet.»

Av særlig betydning i denne sammenheng er statsadvokatenes ansvar for å følge opp restanser, og oppfølgingen av kvaliteten ved politiets etterforskning og påtaleavgjørelser. Statsadvokatene «bør ... også ha oppmerksomhet rettet mot rutinene for å avgjøre hvilke saker som skal etterforskes» (R nr. 3/1999 pkt. V).

Det sentrale element i fagledelsen av betydning for den foreliggende inspeksjon er statsadvokatens ansvar for

«... å kontrollere at riksadvokatens instruks til påtalemyndigheten og etterforskerpersonell i politiet blir etterlevd. Statsadvokatene bør vurdere å be om rapport fra politimesteren om formidling, implementering og annen oppfølging av viktige direktiver fra overordnet påtalemyndighet ...» (uthevet her).

Rammene for den foreliggende inspeksjonen har derfor vært *å undersøke hvordan Vest politidistrikt og Org.krim-seksjonen i dag er innrettet, og fremover vil innrette sin virksomhet i de prioriterte sakene som hører under seksjonen, for å sikre implementering og etterlevelse av lovens krav og de sentrale prioriteringene for straffesaksbehandlingen, som er nedfelt i riksadvokatens mål- og prioriteringsskriv.*

Med utgangspunkt i adekvate undersøkelser av situasjonen i dag, har inspeksjonen et fremtidsrettet perspektiv, med sikte på å bidra til å gjøre politiet bedre i stand til å utføre sine oppgaver innenfor straffesaksbehandlingen på en kvalitativ god måte. Som et ledd i dette har vi sett nærmere på de foreliggende prioriteringer slik disse er nedfelt i politidistriktets instruksverk og virksomhetsplaner, sammenholdt med politidistriktets kriminalitetsanalyser, og slik de kommer til uttrykk i den daglige drift.

Vi har sett på formelle og reelle beslutningsstrukturer og informasjonsflyt internt på org.krim-seksjonen (dvs. mellom Etterrettings- og Etterforskningsavsnittets ledelse og påtalemyndigheten i politiet). Vi har også sett på om seksjonen i dag - og slik den i nær fremtid formentlig blir - har adekvate ressurser-, kompetanse, om den er organisatorisk innrettet for å nå de sentrale målene, og om seksjonen har et beslutningsregime som sikrer at den nyttiggjør seg den tilgjengelige informasjonen om alvorlig kriminalitet og rutiner for prioritering av hvilke saker som etterforskes.

1.3 Enkelte metodiske utfordringer

Statsadvokatenes inspeksjon er gjennomført på et tidspunkt hvor Vest politidistrikt er – og over tid har vært – i en omstillingsfase. Omstillingene er særlig knyttet til de nokså omfattende organisatoriske endringer som følger av «Nærpolitireformen». Reformen endrer organisasjonsstrukturer, påvirker flere sentrale lederstillinger og ledelsesnivå, foranlediger endringer og justeringer i instruksverket og bemanningen av de ulike enheter både ved Bergen sentrum politistasjon (BSP) og de geografiske driftsenheter.

Det pågår som nevnt også parallelle prosesser i Vest politidistrikt som ikke er ferdig og som inspeksjonen herfra berører, selv om rammen og tidsperspektivet er forskjellig. Spesialenheten for politisaker har en pågående etterforskning mot Vest politidistrikt. Enheten har i den anledning foretatt avhør av flere ansatte i politidistriktet, hvorav flere av de vi har funnet det nødvendig å ha samtaler med.

Tidspunktet for inspeksjonen er på denne bakgrunn ikke helt optimalt, særlig fordi viktige premisser vi bygger våre vurderinger på, kan endres og de iverksatte prosesser for positiv endring, kan stoppe opp eller møte hindringer.

Våre vurderinger/konklusjoner må leses og forstås i lys av dette. Når den nye organisasjonen er «satt», vil det være naturlig å følge opp med en ny inspeksjon.

2 INNHENTET MATERIALE, GJENNOMFØRTE MØTER OG SAMTALER

2.1 Innhentet materiale

Vest politidistrikt har oversendt organisasjonskart, spesialinstrukser og funksjonsbeskrivelser for seksjonen og de underliggende avsnitt, trekkinstrukser, straffesaksinstruksen, prioriteringsdirektivet for straffesaksbehandlingen 2015-2016, kriminalitetsanalysen 2017, virksomhetsplaner, avviksrapporter 2012-2015 (mht. måloppnåelse for grove narkotikasaker), resultatene for Vest politidistrikt 2016 og en rekke andre dokument av betydning for særlig organisatoriske forhold.

Statsadvokatene har også innhentet tall for saker til behandling på org.krim-seksjonen (hos etterforskere og jurister). Vi er også blitt orientert om pågående etterforskning og flere prosjekt innenfor de sakstyper som hører under seksjonen, i tillegg til prosjekt ved andre enheter i distriktet, hvor seksjonen pga. sitt distriktsovergripende ansvar er involvert enten ved avgivelse av etterforskere eller ved at Etterretnings- og spaningsavsnittet er benyttet som bistand i tråd med instruks.

Enkelte sentrale tall for org.krim-seksjonen gjengis i pkt. 3.

2.2 Gjennomførte møter og samtaler

Det ble gjennomført et innledende møte med den øverste ledelsen i Vest politidistrikt, politijuristene og seksjons- og avsnittsleder, fredag 6. januar 2017. Som en oppfølging av dette ble det gjennomført et møte fredag 13. januar, hvor leder for org.krim-seksjonen redegjorde for status pr. 1. januar 2017 og fremover. Tilstede var også politimesteren, leder Retts- og påtaleenheten, visepolitimesteren (Hordaland), stasjonssjef BSP, én politijurist fra seksjonen og ledere for det nyetablerte E-KO (Etterretningskoordinerings-enheten).

I løpet av uke 2-6 ble det gjennomført samtaler med til sammen 15 personer på ulikt nivå i organisasjonen; Visepolitimester (Hordaland), stasjonssjef BSP, leder Retts- og påtaleenheten, seksjonssjefen og samtlige jurister tilknyttet etterforskningsavsnittet, avsnittslederne på Etterretnings-, Analyse- og Etterforskningsavsnittet, etterretningsleder E-KO og ytterligere fire tjenstepersoner fra hhv. Etterforsknings- og Etterretnings- og spaningsavsnittet.

I forkant av samtalene ble det utarbeidet og oversendt et notat tilpasset den enkeltes tjenestefunksjon, med angivelse av samtalens tema (se vedlegg 1). Samtalene ble fordelt mellom oss og gjennomført av to statsadvokater sammen.

I sum har det innhentet materiale og de gjennomførte samtaler, etter vår oppfatning, gitt et tilstrekkelig klart bilde av dagen situasjon.

3 SEKSJON FOR BEKJEMPELSE AV ORGANISERT KRIMINALITET

3.1 Oversikt over organisering og bemanning

Seksjonen ligger p.t. under Bergen Sentrum politistasjon (BSP). Foruten seksjonsleder, består seksjonen av 4 avsnitt; Økonomi-, Etterforskning-, Analyse- og Etterretnings- og spaningsavsnittet. Økonomiavsnittet er som nevnt ikke del av denne inspeksjonen. I tillegg er «Innsatsgruppen mot åpne russcener» underlagt seksjonen.

Avsnittene har hver sin leder. På grunn av de pågående organisatoriske endringer er lederne ved både på Etterforskning-, Analyse- og Etterretningsavsnittet, midlertidige/ fungerende ledere. Denne situasjonen har vedvart over tid.

Antall etterforskere (inkl. spesialister) på hhv. Etterforsknings- og Økonomiavsnittet er tilnærmet likt (omkring 20). På etterforskningsavsnittet er personellet saklig inndelt i grupper (med saksansvar for hhv. narkotika og menneskehandel (EXIT)). Flere tjenstepersoner er avgitt til andre avsnitt eller til pågående prosjekt/operasjoner. Det gjelder bl.a. gruppen for håndtering av mobile vinningskriminelle (MVK).

Det er i dag 4 fast jurister tilknyttet Etterforskningsavsnittet. *Antallet jurister er økt betydelig i perioden 2012-2015, men perioden frem til 2015 er samtidig preget av stor utskiftning og porteføljeendringer.* Den ene av juristene har i det alt vesentlige vært tilknyttet en større dopingsak (et prosjekt) i hele 2016. Den mest erfarne juristen fungerer, etter

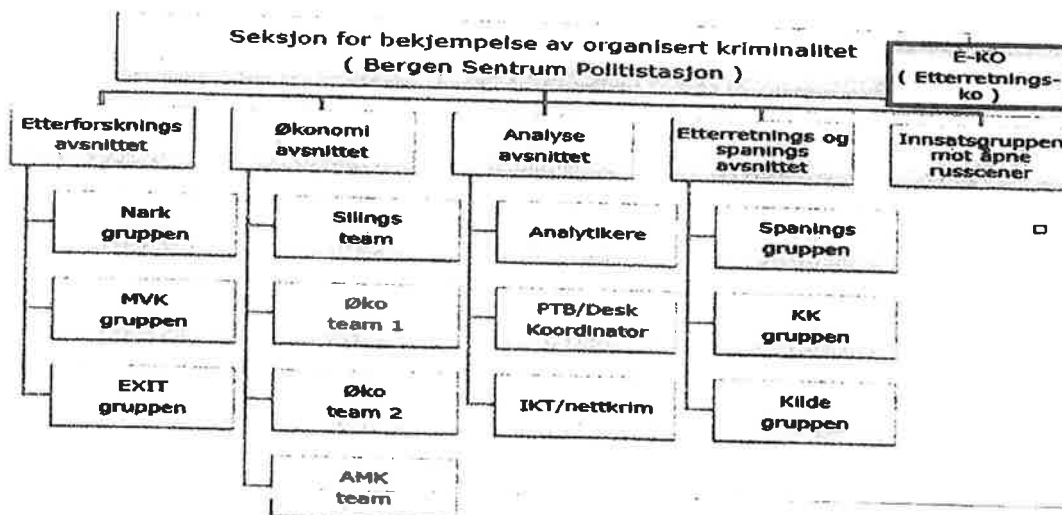
fullmakt fra lederen for samtlige jurister på seksjonen, som leder for juristene på Etterforskningsavsnittet. Juristene er p.t. samlokalisert med etterforskerne.

Det er i dag 7 jurister tilknyttet Økonomiavsnittet på org.krim-seksjonen, inkludert lederen for juristene på hele seksjonen. Det er opplyst at disse tidvis bistår juristene på Etterforskningsavsnittet ved behov, særlig ifb. med fengslinger.

Analyseavsnittet består av [flere] tjenestepersoner med ulike funksjoner. Det er flere som er avgitt eller i permisjon. Leder for E-KO (etterretningsleder) hører organisatorisk under Analyseavsnittet. E-KO er en *Etterretningskoordinerings-enheten* som har vært i funksjon fra 1. desember 2016. Enheten består av en etterretningsleder, etterretningsjurist, innhentingsleder, informasjonskoordinator, etterretningsanalytiker, hovedinformantveileder og en tollsambandsmann (50 %). Enheten skal utarbeide såkalt *beslutningsstøtte* basert på tilgjengelige etterretningsopplysninger, dvs. levere kunnskapsgrunnlag for beslutninger for politidistriktets ledelse på ulike nivå. En sentral oppgave er å tilrettelegge, vurdere, kvalitetssikre, systematisere og formidle etterretningsopplysninger i politiet. Hovedformålet med enheten er å implementere Etterretningsdoktrinen 2014. Doktrinen gir et rammeverk og en strategi for ansvars plassering, organisering og rutiner/retningslinjer for etterretnings- og analysearbeidet i politiet.

Etterretnings- og spaningsavsnittet, består av [flere] tjenestepersoner som dekker funksjoner knyttet til kommunikasjonskontroll, kildebehandling og spaning. Også Etterretnings- og spaningsavsnittet har avgitt personell til andre avsnitt eller til pågående prosjekt/operasjoner. Avsnittet har etter instruks «hovedansvar for etterretning, spaning, utradisjonelle etterforskningsmetoder, teknisk og taktisk metodebruk, samt administrasjon av metodebruk mm.». Det er ingen særskilt jurist tilknyttet avsnittet, men juristene på Etterforskningsavsnittet er distriktets «metodejurister», uavhengig av saksansvarlig driftsenhet.

«Innsatsgruppen mot åpne russcener» består av [flere] tjenestepersoner, med særlig ansvar for å aksjonere og etterforske kriminalitet i forbindelse med åpne russcener i distriktet. Gruppen ble opprettet for å imøtekomme de håndhevingsbehov som oppsto da Nygårdsparken ble stengt, og rusmiljøet derfra ble spredt. Innsatsgruppen skal etter nylig revidert instruks som *hovedregel gjennomføre etterforskningen* i de saker «de selv produserer», og foreta straksetterforskning i alle grove narkotikasaker.



3.2 Resultatene for 2016 – noen utvalgte tall for distriktet

For å kunne vurdere hvordan virksomheten er og vil bli innrettet fremover, har vi gjennomgått siste års resultat for Vest politidistrikt, med særlig fokus på kriminalitetsområdene narkotika, vold, sedelighet og menneskehandel. Dette er saker som enten hører direkte under org.krim-seksjonen, til avsnitt hvor seksjonen etter instruks skal bistå eller som kan kategoriseres som høyt prioritert, særlig alvorlige og/eller som organisert kriminalitet (f.eks. OP Dark Room) og dermed aktualiserer omprioriteringer av fokus og personell.

I rapporten «Omtalte resultat 2016 - Vest politidistrikt» av 16. januar 2017, beskriver Analyse- og registerseksjonen ved Vest politidistrikt utviklingen slik:

Det er en økning i anmeldte vold- og sedelighetssaker fra 2015 - 2016 på hhv. 15 % (417 voldssaker) og 30,9 % (194 sedelighetssaker). Økningen i anmeldte sedelighetssaker (alle typer) er på hele 60 % i forhold til 2014. For overgrep mot barn isolert sett, er økningen i antall anmeldte saker betydelig; ca. 73 % i forhold til 2014. Samtidig avgjør juristene også flere slike saker. Antall påtaleavgjorte saker om overgrep mot barn har i samme periode øket fra 191 i 2015, til 337 i 2016.

Det er en markant nedgang i antall menneskehandelsaker (fra 10 i 2015 til én i 2016), men tallet for saker om hallikvirksomhet er i samme tidsrom øket fra 9 til 30 saker. Flere av disse er etterforsket med mistanke om menneskehandel, men er senere endret (nedsussumert).

Antallet anmeldte narkotikasaker ligger på det laveste i femårsperioden (2012 - 2016). År 2014 var «toppåret» for alle kategorier narkotikasaker. Fra 2015 til 2016 er det en nedgang på totalt 426 narkotikasaker (11,7 %). Nedgangen fra 2012 – 2016 er mest markant for de minst alvorlige narkotikasakene (dvs. strl. 1902 § 162 første ledd/strl. § 231).

Figur 2 fra politiets rapport viser fordelingen på hele Vest distrikt:

	2012	2013	2014	2015	2016
Narkotikaovertrødelse	2274	2263	2494	1900	1413
Grov narkotikaovertrødelse	86	95	116	82	62
Legemiddeløven, bruk	957	823	1029	704	667
Legemiddeløven, innehaving	843	874	834	686	664

Det opplyses at en fjerdedel av alle anmeldte narkotikasaker er registrert i Bergen sentrum. Som en mulig forklaring på nedgangen i de mindre alvorlige saker, fremheves:

«Vest politidistrikt har dei siste åra hatt eit høgt fokus på dei opne russcenene i Bergen sentrum og på enkelte ungdomsmiljø i distriktet. Dette ga mellom anna utslag i svært høge tal på melde narkotikalovbrot i perioden 2012-2014. Frå august 2014 har ei eiga innsatsgruppe jobba med opne russcener. Gruppen har dei siste par åra hovudsakeleg nytta bortvisningar som alternativ reaksjon til å melde personar for bruk og innehaving. Dette kan også ha medverka til at talet på narkotikalovbrot er lågare enn tidlegare.»

Når det gjelder politidistriktets aktivitet overfor den grove narkotikakriminaliteten, heter det:

«Den grove narkotikakriminaliteten er i stor grad knytt til personar og grupperingar av utanlandsk opphav. Det gjer narkotikaproblematikken vanskeleg, og sakene er komplekse og tidkrevjande å etterforske. Frå hausten 2015 blei ressursar prioritert til ein seinare omtala dopingsak, eit nasjonalt prosjekt mot radikalisering og frå slutten av 2015 også til OP Dark Room [i januar 2016]. I tillegg har politidistriktet prioritert innsats mot menneskehandel og hallikverksemd dei seinare åra. Trass dette har politidistriktet produsert 62 grove narkotikasaker i 2016. Politidistriktet starta hausten 2016 eit arbeid med å forbetre

rutinar for å prioritere kva for eit nettverk som skal etterforskast til ein kvar tid og kor omfattande etterforskinga skal anleggjast.» (rapporten pkt. 3.3. Narkotikakriminalitet – uthevet her)

Antall påtaleavgjorte grove narkotikasaker er likevel tilnærmet likt i 2015 og 2016, hvilket kan indikere at juristenes kapasitet nå er stabil.

De tilsvarende rapporter for tidsrommet 2012 – 2015 gir kun tall for daværende Hordaland politidistrikt. For helhetsbildet bemerkes det at også tallene for årene 2012 – 2015 også viser årlige variasjoner. *Samlet antall* narkotikasaker gikk opp i 2012 (også for 3. ledd-sakene, dvs. det mest alvorlige). Antallet gikk ned med 3 % i 2013 (men med en oppgang fra 78-85 i antall grove saker). I 2014 øket antallet med 12 % (men med en nedgang fra 85-98 i antall grove saker). I 2015 var det en nedgang på ca. 23 % (herunder en nedgang fra 98-73 grove saker).

Det fremgår videre av rapporten at restansesituasjonen i distriktet (særlig tidligere Hordaland) er krevende. Ved utgangen av 2016 hadde hele Vest politidistrikt over 5300 saker i «restanse», dvs. saker eldre enn tre måneder. Restansesituasjonen kommer vi nærmere tilbake til i pkt. 3.4 og 5.4.

3.3 Sentrale forhold ved virksomheten på org.krim-seksjonen

Arbeidssituasjonen ved org.krim-seksjonen har over tid vært krevende. Særlig Etterforsknings-avsnittet og juristene tilknyttet dette, har over tid opplevd et stort arbeidspress. Dette er flere ganger vært tatt opp som HMS-utfordringer. Det er fra 2015 blitt tilført flere jurister, flere etterforskere og gitt forsterket kontorstøtte. Inntrykket vårt er at pr. i dag er opplevelsen av arbeidssituasjon og arbeidspress, blitt betydelig bedre. Inntrykket er bekreftet i de gjennomførte samtaler.

Arbeidspresset settes i stor grad i sammenheng med antall saker under etterforsking med en eller flere siktede i varetekt. Hyppige fengslingsforlengelser trekker store ressurser, særlig for påtalejuristene, men også for etterforskerne. Tilstrekkelig og kompetent kontorstøtte-funksjoner er avgjørende. Antall personer i varetekt i saker under org.krim-seksjonen, har over år vært høyt. Pr. 16. august 2016 hadde seksjonen 33 personer i varetekt. Til sammenligning var det hele 61 personer i varetekt pr. 25. februar 2015. Tallet har i perioder vært enda høyere enn dette.

Nedgangen er et resultat av *en bevisst strategi* for å frigjøre ressurser til behandling av andre pågående saker og restanser. Terskelen for å begjære fengsling er lagt høyere enn tidligere, basert på en strengere og mer helhetlig vurdering av forholdsmessighet, jf. strpl. §170a. Bruk av fengsling beholdes pr. i dag primært for de større sakene med bevis-forspillelsesfare og unndragelsesfare.

I politidistriktets «avviksrapporter» for BSP for årene 2012-2015 fremgår det at org.krim-seksjonens egne måltall på 30 grove narkotikasaker *ble nådd med god margin* i 2012 (34), 2013 (48), 2014 (51) og 2015 (48). For samtlige år bemerkes det likevel at «utfra en helhetlig prioritering av bruken av politidistriktets ressurser, har driftsenheten ikke kapasitet til å behandle mer enn 30 saker etter § 162.2 og 162.3 innenfor [BSP] geografiske sone.» På grunn av det distriktsovergripende ansvaret BSP har i disse sakene, har det ved seksjonen i de nevnte år vært etterforsket ytterligere mellom 30-40 grove narkotikasaker fra andre geografiske enheter.

Beskrivelsen av seksjonens kapasitet i 2012 - 2015 er gitt i en periode med høye varetektstall og store restanser. Etter hvert som politidistriktet nedarbeider sine restanser og

aktivt arbeider for tilskjæring av etterforskning i pågående saker (jf. pkt. 4.4.4), er det grunn til å forvente at denne saksbehandlingskapasiteten vil øke.

Oversiktene nedenfor viser antall registrert saker (inkl. delsaker) på hhv. seksjonen og tidl. Hordaland politidistrikt.

Antall opprettede/registrerte narkotikasaker på org.krim-seksjonen i 2012-2016

Org Krim Bergen - antall saker og delsaker registrert/opprettet					
	2012	2013	2014	2015	2016
Narkotika (0704, 0751)	87	64	103	56	38
Grov narkotika (0703, 0752)	36	53	50	58	19
Grov narkotika – bet. mengde m.m. (0708, 0753, 0754)	6	6	14	3	7

Tall for opprettede/registrert narkotikasaker for hele (tidl. Hordaland) distriktet i samme periode:

Hordaland - antall saker og delsaker registrert/opprettet					
	2012	2013	2014	2015	2016
Narkotika (0704, 0751)	2078	2045	2276	1802	1354
Grov narkotika (0703, 0752)	83	89	97	94	46
Grov narkotika – bet. mengde m.m. (0708, 0753, 0754)	7	9	14	4	13

Vi har fått opplyst at det så langt i 2017 (pr. 24. februar 2017) er registrert i alt 10 grove narkotikasaker i distriktet, hvorav av 3 er registrert som særlig grov (strl. § 232 andre ledd, tidl. strl. 1902 § 162 tredje ledd). Tre av det totale antall, hvorav to er særlig grov, er registrert på org.krim-seksjonen.

Når det gjelder Analyse, Etterretnings- og spaningsavsnittet, har utvidelse av anvendelsesområdet for utradisjonelle etterforskningsmetoder, økt behov for spaningsressurser i andre saker enn saker som ligger til org.krim-seksjonen og spanings- og etterretningsbehov i det forebyggende spor, har medført at politidistriktets spaningsressurser i dag benyttes i langt flere saker og/eller på andre områder enn bekjempelse av grov narkotikakriminalitet.

3.4 Restansesituasjonen

For tidligere Hordaland politidistrikt har måltallet for en akseptabel restanse (dvs. ikke påtaleavgjorte saker eldre enn 3 måneder) for hele distriktet vært 2700 straffesaker. Måltallet er øket til 3775 etter sammenslåing av Sogn og Fjordane politidistrikt og Hordaland politidistrikt. Distriktet har over tid ikke nådd målene. I følge politimesterens styringsverktøy (PSV) for Hordaland (2013-2015) og Vest politidistrikt (2016) var antallet ikke påtaleavgjorte saker eldre enn 3 mnd.:

Desember 2013: 4662 saker

Desember 2014: 4041 saker

Desember 2015: 4779 saker

Desember 2016: 4727 saker (totalt 5331 saker for nye Vest politidistrikt)

Politidistriktet har angitt flere tiltak i PSV for å redusere antallet. For 2013 ses 3 tiltak, for 2014 7 tiltak og for 2015 8 tiltak. Det er i noen grad å være de samme tiltak som går igjen.

Særlig fra 2015/2016 rettes et mer uttalt fokus på restansearbeidet, slik det også ses i R nr. 1/2016 pkt. IV/3). I et notat fra Retts- og påtaleenheten i 25. januar 2016 uttales det at

politimesteren har «klargjort at det som skal gis høyest prioritet i 2016 er» gjennomføring av tilrettelagte avhør og restansenedbygging. Notatet er oversendt og er – utfra det opplyste – formidlet på ledelsesnivå i politidistriktet.

I notatet gjennomgås status og utvikling for arbeidet. Restansebeholdningen pr. årsskiftet 2015/2016 omtales som «kritisk høyt». Om årsakene til situasjonen heter det bl.a.:

«Politidistriktet hadde en rekordstor produksjon i 2014 ... I 2015 har antallet påtaleavgjørelser ligget svært lavt. Det er utvilsomt slik at den situasjon politidistriktet har vært i det siste året, med gjentatte «granskninger», har hatt, og har fortsatt en stor negativ effekt på produksjonen. I tillegg har politidistriktet på kort tid fått inn til sammen 12 påtalejurister (25%) uten påtaleerfaring. Dette vil naturlig nok påvirke effektiviteten. Det er heller ikke til å undslå at en situasjon med 6 parallelle drapsetterforskninger, innføring av ny straffelov og tilrettelagte avhør, samlet har lagt beslag på store ressurser.»

Det skisseres samme sted flere tiltak til for nedarbeidelse av restanser, herunder organisering (samlokalisering av jurister og Felles straffesaksinntak (FSI)), personelltilførsel, ny møtestruktur mv. FSI er nå etablert (se pkt. 5.4.).

For juristen på org.krim-seksjonen er restansesituasjonen slik:

Restansesituasjonen for juristene pr. 31. desember 2012-2016 (JUS 083, saker reg. på jurister tilhørende seksjonen pr. 31. desember det aktuelle år):

Politijuristenes portefølje					
	2012	2013	2014	2015	2016
Totalt	225	187	276	463	326
Saker <12 mnd.	172	152	169	309	165
Saker >12 mnd.	53	35	107	154	161

De eldste sakene er ikke redusert, men for antallet saker <12 mnd. ses en klar positiv endring.

Juristenes produksjon – påtaleavgjørelsene – viser, som nevnt ovenfor, nokså stabile tall i perioden og noe stigende. Innhentede tall fremgår av oversikten nedenfor.

Tall for påtaleavgjorte narkotikasaker ved org.krim-seksjonen 2012-2016

Org. Krim Bergen - påtaleavgjorte narkotikasaker					
	2012	2013	2014	2015	2016
Narkotika (0704, 0751)	85	51	61	42	57
Grov narkotika (0703, 0752)	37	26	34	38	45
Grov narkotika – bet. mengde m.m. (0708, 0753, 0754)	7	7	9	12	4

Tall for påtaleavgjorte narkotikasaker for hele (tidl. Hordaland) distriktet i samme periode:

Hordaland - påtaleavgjorte narkotikasaker					
	2012	2013	2014	2015	2016
Narkotika (0704, 0751)	1447	1298	1623	1128	1132
Grov narkotika (0703, 0752)	59	56	54	66	72
Grov narkotika – bet. mengde m.m. (0708, 0753, 0754)	7	7	9	12	7

I perioden 2014-2016 er det en økning i antall påtaleavgjorte grove narkotikasaker både på seksjonen og i distriktet. Det er imidlertid en klar nedgang i antall påtaleavgjorte særlig grove narkotikasaker (betydelig mengde/særdeles skjerpende omstendigheter), men «etterhenget» på de alvorligste sakene kan ha en sammenheng med at tiden fra registrering og frem til påtaleavgjørelse i slike gjennomgående er lenger enn for de øvrige.

4 SENTRALE RETTSLIGE RAMMER SOM LIGGER TIL GRUNN FOR INSPEKSJONEN

4.1 Innledning

I riksadvokatens 13 «kvalitetsmarkører» i *Handlingsplan for løst av etterforskningsfeltet 2016* inngår punktene «Etterforskningsplikten» og «Hensiktsmessig omfang og ressursbruk». Det er en indikator på god kvalitet dersom «etterforsknings- og prioriteringsplikten, slik den fremgår av loven, riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv og andre styringsdokumenter» blir oppfylt. Det er også en indikator på god kvalitet dersom det er «foretatt fornuftige avgrensninger både hva gjelder tilskjæring av saken og grundighet, slik at etterforskningen realiserer de formål som er nedfelt i straffeprosessloven § 226». For de høyt prioriterte sakstyper er også *hurtig behandling* og *oppklaringsprosent* viktige kvalitetsindikator.

Etterlevelse av lovpålagte plikter, de sentrale mål og prioriteringsdirektiv i virksomheten og den konkrete ressursprioritering, er avgjørende for kvaliteten på hele straffesaksbehandlingen ved Vest politidistrikt og org.krim-seksjonen *i dag og fremover*.

Det gir imidlertid lite mening å gi en vurdering av dette uten å klargjøre hvilket «handlingsrom» politi- og påtalemyndighet i politiet har til å foreta prioriteringer. Foranledningen til inspeksjon, de skriftlige tilbakemeldingene fra politiet (se pkt. 1.2), innholdet i de gjennomførte samtaler og hensynet til fagledelse, gjør at vi har funnet det nødvendig å redegjøre for noen sentrale rettslige forutsetninger som ligger til grunn for våre vurderinger.

Kapasitetsbegrensninger pga. personell og økonomi er en realitet, og nødvendigheten av ledelsesforankret ressursstyring og prioriteringer mellom politiets ulike oppgaver, er en realitet som erkjennes. På den annen side er prioriteringer mellom oppgaver i en av statens kjernevirksomheter – straffesaksbehandlingen – en utfordrende oppgave i praksis. «Harde» prioriteringer kan gjøre staten sårbar for kritikk og tap av publikums tillit. Prioriteringer kan også føre til intern motstand i staten selv og komme i konflikt med instruksfestede prioriteringsplikter eller lovpålagte plikter, særlig oppfatninger av politiets plikt til å avverge eller stanse lovbrudd etter politiloven og/eller påtalemyndighetens etterforsknings- og påtaleplikter etter straffeprosessloven.

Det stilles derfor *store krav til en overordnet, systematisk og helhetlig tilnærming til prioriteringer, tydelige ansvarslinjer og gode rutiner for implementering av prioriteringsbeslutninger i alle ledd i organisasjonen*. Tydelighet, åpenhet og notoritet om prioriteringsbeslutningene vil være viktige bidrag til forståelse og aksept både internt og overfor allmenheten, generelt og overfor de som direkte rammes av kriminalitet.

Prioriteringer foretas på ulike stadier/nivå og det er derfor særlig viktig å *skille mellom de ulike prioriteringsnivå* når det rettslig handlingsrom for prioriteringer skal fastlegges. Det kan f.eks. dreie seg om generelle og overordnede prioriteringer av politiets innsats på ulike kriminalitetsområder i en periode eller over tid, prioriteringer av *allerede anmeldte saker* (f.eks. terskel for henleggelse eller omfanget av etterforskningen) eller prioriteringer av etterforskningsressurser og -innsats i *situasjoner hvor politiet på annen måte enn anmeldelser får kjennskap til at lovbrudd begås eller er nært forestående*.

4.2 Straffeprosessloven og de sentrale prioriteringsdirektiv

Straffeprosessloven § 224 første og andre ledd og strpl. § 62a første ledd gir isolert sett uttrykk for at politiet og påtalemyndigheten i utgangspunktet har en etterforsknings- og påtaleplikt (en straffeforfølgningsplikt) i alle saker.

Etterforsking «foretas når det ... er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold». Loven angir først og fremst når det foreligger *en rett eller adgang* til å iverksette etterforsking. Det stilles ikke strenge krav til å sette i verk og fortsette etterforsking (R nr. 3/1999 pkt. III), men en adgang til etterforsking korresponderer ikke med en plikt til det samme.

Det er lagt til grunn i lovforarbeider, teori og praksis at loven ikke pålegger en ubetinget plikt til straffeforfølging. Straffeprosessloven § 224 og den likelydende påt.instr. § 7-4, innebærer derfor ikke «noe forbud mot at forfølgningen unnlates på grunn av prioriteringer og kapasitetsproblemer» (jf. JD rundskriv 9926/85 til påtaleinstruksen). Ei heller oppstiller loven en plikt i «alle tilfeller det er rettslig adgang» til å iverksette etterforsking (R nr. 3/1999 pkt. III/1). Det er anledning til å unnlate å sette i verk etterforsking i enkelte saker «ut fra ressursprioritering eller av andre saklige grunner» (R. nr. 3/2016 pkt. II/IV og R nr. 3/1999 III/1). Det er videre forutsatt at det for beslutning om etterforsking skal iverksettes, er rom for «et skjønn innenfor rammen av *det opportunitetsprinsipp* som gjelder» (R nr. 3/1999 pkt. III/1).

Opportunitetsprinsippet angir rammene for handlingsrommet for prioriteringer utfra ressurs-, kapasitets- og andre saklige hensyn. Både for det politimessige og det påtalemessige håndhevingsansvar foreligger det en viss *skjønnsmessig adgang til å vurdere både om, når og eventuelt på hvilken måte myndigheten skal utøves*. Det er sikker rett at påtalemyndigheten har en viss *skjønnsmessig adgang til å unnlate iverksetting av etterforsking* og henlegge anmeldte saker, selv om de rettslige og faktiske forutsetninger for straffeforfølging er tilstede. Det rettslige utgangspunkt er at det er «en sterk presumsjon for at straffbare forhold skal forfølges». Men de mange kryssende hensyn – herunder nødvendige ressursprioriteringer og samfunnsøkonomiske betraktninger – som gjør seg gjeldende, tilsier en «relativ vid *skjønnsmessig adgang*», slik det er uttalt i forslag til ny straffeprosesslov (NOU 2016: 24 s. 195).

Påtalemyndigheten i alle ledd har rett og plikt til å foreta nødvendige prioriteringer i straffesaksbehandlingen, så lenge prioriteringene ikke strider mot lov eller bindende direktiv fra overordnet påtalemyndighet, jf. særlig påt.instr. § 7-5 tredje ledd. Med unntak av strpl. § 62a andre ledd, som oppstiller visse retningslinjer for henleggelse basert på opportunitetsprinsippet, er handlingsrommet for prioriteringer i straffesaker først og fremst regulert av påtalemyndigheten selv.

Riksadvokaten har den overordnede ledelsen og gir de nødvendige pålegg om etterforsking og dens gjennomføring, jf. strpl. § 56 andre ledd, § 58 andre ledd og § 225 andre ledd. Seks sakstyper/saksfelt er særlig prioritert av riksadvokaten (R nr. 1/2016 og nr. 1/2017 pkt. V):

- Drap og andre alvorlige voldslovbrudd som setter liv og helse i fare, herunder ildspåsettelse, vold mot barn og mishandling i nære relasjoner
- Alvorlige seksuallovbrudd, herunder misbruk og overgrep mot barn på nettet
- Alvorlig internasjonal og organisert kriminalitet, herunder alvorlige narkotikalovbrudd
- Økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter, særlig den som rammer fellesskapet, alvorlig IKT-kriminalitet, og alvorlig miljøkriminalitet som rammer det indre miljø (arbeidsmiljøet og arbeidsmarkedet) eller det ytre miljø (natur, forurensning, kunst og kulturminne)
- Alvorlige trafikklovbrudd, herunder dødsulykker, ulykker med betydelig personskafe og trafikkatferd som bærer preg av at gjerningspersonen aksepterte en risiko for en alvorlig ulykke
- Straffbare handlinger motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonalitet, religion eller livssyn, seksuelle orientering eller nedsatte funksjonsevne (hatkriminalitet)

Med «prioritert» menes at de nevnte sakstyper eller den konkrete sak, skal «gis forrang dersom det er knapphet på ressurser, uavhengig av hvilken organisatorisk enhet som i utgangspunktet er tildelt etterforsknings- og påtaleoppgaven.» De overordnede prioriteringer gjelder politidistriktets samlede straffesaksbehandling «uten innbyrdes rangering, og politiets innsats må alltid være tilpasset den faktiske kriminalitetssituasjonen i distriktet og den forventede utvikling.» (R nr. 1/2016 og 2017 pkt. V/1).

Det er grunn til å understreke at riksadvokatens sentrale og landsdekkende prioriteringer gjelder både «for iverksettelse og gjennomføring av etterforskning.» I dette ligger at direktivene omfatter både prioriteringer av politiets egeninnsats i forhold til selv å avdekke og iverksette etterforskning i saker som ikke blir anmeldt, og prioriteringsdirektiv for gjennomføringen av etterforskning og sakens videre behandling i påtalemyndigheten og evt. i domstolene. For «de prioriterte sakene ... er oppklaring særlig viktig og disse skal søkes oppklart så langt råd er.» (R nr. 1/2016 og nr. 1/2017 pkt. IV/2).

I praksis betyr dette at prioriteringer mht. hvilke saker politiet beslutter å etterforske, også må ses i forhold til hva politiet samlet sett har av ressurser til å gjennomføre en forsvarlig etterforskning innen rimelig tid, både i den sak som initieres og i andre prioriterte saker under etterforskning. Mht. gjennomføringskapasitet, understrekes det at

«Etterforskningen skal allerede fra initialfasen være målrettet og styrt. Unødig «liggetid» og restanser må unngås gjennom aktiv porteføljestyring, hensiktsmessig arbeidsfordeling og en tilfredsstillende ressurstilgang. Gode rutiner må sikre en løpende og forpliktende oppfølging av tidsbruken gjennom hele straffesakskjeden.» (R nr. 1/2016 og nr. 1/2017 pkt. IV/3)

Den fortløpende prioriteringen mellom å ha fokus på og avdekke nye prioriterte saker, oppfølging og gjennomføring av etterforskningen i pågående prioriterte saker og en reduksjon av antall saker som er til behandling samtidig, må balanseres. Men ved ressursknapphet, kan en «god innsats mot organiserte kriminelle miljøer som begår alvorlig kriminalitet som tradisjonelt ikke anmeldes, ... i perioder rettferdiggjøre at oppklaringsprosenten synker og saksbehandlingstiden øker.» (R nr. 1/2016 og nr. 1/2017 pkt. IV/2).

4.3 Politimesterens oppgaver

Politimesteren er øverste leder av både politiet og påtalemyndigheten i sitt politidistrikt, og den som har det overordnede ansvar for at straffesaksbehandlingen, herunder prioriteringene, er i tråd med lov og direktiv. I R nr. 2/2012 pkt. II/1 fremheves betydningen av at

«politimesteren, som leder av den lokale påtalemyndighet, er engasjert i straffesaksbehandlingen og av et velfungerende integrert påtaleledd. Erfaring viser at kontinuerlig, generell oppfølging av straffesaksbehandlingen fra høyt nivå i politidistriktet (politimester/visepolitimester) og oppmerksomhet om påtalemessig ledelse av etterforskningen er særlig viktig for god måloppnåelse. I tillegg er kvalifiserte, erfarne og motiverte etterforskere av stor betydning.»

R nr. 1/2016 og nr. 1/2017 pkt. V/2 understreker politimesterens oppgave mht. å implementere riksadvokatens generelle prioriteringer i eget distrikt:

«Det er derfor nødvendig at politimesteren - i styringsdialogen med Politidirektoratet og i samråd med statsadvokatene - så langt som mulig konkretiserer de sentrale mål og utarbeider lokale mål i tillegg. Målene skal være realistiske, men samtidig noe å strekke seg etter. Politiet har gode analyseverktøy, og det er et ledelsesansvar å utnytte disse til motivasjon og oppfølging.»

Politimesteren må sørge for at det er etablert klare ansvarsforhold og beslutningsregimer; «Ettersom ressursene er begrenset, er det særlig viktig at politidistriktene har gode rutiner for å avgjøre hvilke saker som skal etterforskes» (R nr. 3/1999 pkt. V).

Riksadvokatens sentrale prioriteringer har visse organisatoriske implikasjoner for politimesterens virksomhetsstyring, fordi de gjelder «uavhengig av hvilken organisatorisk enhet som i utgangspunktet er tildelt etterforsknings- og påtaleoppgaven». Det «påligger derfor politimesteren å sørge for en hensiktsmessig ressursallokering som sikrer at de prioriterte sakene gis den nødvendige oppfølging», slik at «alle saker i distriktet som ... faller innenfor riksadvokatens prioriteringer gis forrang dersom det er knapphet på ressurser» (R nr. 1/2016 og nr. 1/2017 pkt. V/1). I praksis betyr det beslutninger om omfordeling av etterforsknings- og juristkapasitet, fra seksjoner/avsnitt eller fra saksfelt som ikke hører til de høyest prioritert, til de sentralt prioriterte oppgaver.

Politimesterens ressursfordeling mellom straffesaksbehandling og politiets øvrige oppgaver, omfattes ikke av riksadvokatens rundskriv, men det er klare politiske føringer (Prop. 1 S (2015-2016)) og en omforent oppfatning mellom POD og riksadvokaten, om at politiet må sørge for en nødvendig balanse mellom etterforskning og påtalearbeid og de øvrige politimessige oppgaver (jf. R nr. 1/2016 og nr. 1/2017 pkt. III og Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet 2016).

4.4 Handlingsrommet for prioriteringer på ulike stadier i straffesaksbehandlingen

4.4.1 Generelle og strategiske prioriteringer

På et overordnet strategisk nivå er politimesterens handlingsrom for prioriteringer av innsats og ressurser stort, med et spillerom for lokale tilpasninger basert på det aktuelle kriminalitetsbildet. De sentrale direktiv forutsetter som nevnt at politiets innsats tilpasses den faktiske kriminalitetssituasjonen og den forventede utvikling i distriktet.

Slike prioriteringer skjer uten direkte tilknytning til konkret person, miljø eller sak. I R nr. 1/2016 og nr. 1/2017 pkt. V/2, heter det at

«Ved slik prioritering må det foretas en sammensatt vurdering med utgangspunkt i kriminalitetens samfunnsskadelige virkning, hvordan den påvirker den alminnelige trygghetsfølelse i lokalsamfunnet og den faktiske situasjonen innenfor det enkelte politidistrikt. Dette vil normalt lede til at det legges stor vekt på å bekjempe den profesjonelle kriminalitet/kriminelle nettverk og straffbare handlinger som rammer særlig utsatte grupper.»

Politidistriktets kriminalitetsanalyser bør her være av en slik kvalitet at de gir en tydelig retning for virksomhetsstyringen og oppgaveløsningen.

Det er en glidende overgang mellom slike overordnede strategiske prioriteringer og prioriteringer av innsats og ressurser opp mot *de faktiske kriminalitetsutfordringer* – f.eks. grupper, miljø, fenomener, personer mv. – som over tid eller i perioder finnes i distriktet.

På en rekke prioriterte kriminalitetsområder inngis det ikke anmeldelser fra private eller andre utenforstående. Antallet narkotika-, menneskehandelsaker og annen sentralt prioritert organisert og/eller alvorlig kriminalitet som avdekkes, beror i stor grad på *det håndhevings- og kontrollnivået som politiets og andre kontrolltater til enhver tid har kapasitet og ressurser til å holde*. Etterforskningsbeslutning og straffeforfølgning vil regelmessig være basert på opplysninger politiet enten har tilgang til fra andre kilder (bl.a. fra kriminal-etterretning) eller på forhold som avdekkes i den kontrollvirksomhet som operative

mannskaper, herunder spaningsenheter, driver alene eller sammen med andre offentlige kontrollorganer (f.eks. i samarbeidsfora rettet mot arbeidsmarkeds kriminalitet).

Politimesteren har her et handlingsrom mht. valg av *metoder/strategier* for å møte disse kriminalitetsområder og til å foreta prioriteringer av mannskap og ressurser som påvirker *håndhevings- eller kontrollintensitet*, selv om det er rimelig klart at det vil få betydning for hvilke saker og hvor mange saker som oppdages, anmeldes og etterforskes. Men også slike prioriteringer må være i tråd med den retning for virksomheten som følger av de sentrale mål- og prioriteringer.

Under hovedutfordringer for kriminalitetsbekjempelsen heter det at «trusselen fra organiserte kriminelle miljøer og den alvorlige kriminaliteten møtes med tilstrekkelig alvor, især integritetskrenkelser og grov profittmotivert kriminalitet.» (R nr. 1/2016 og 2017 pkt. II).

For bekjempelse av menneskehandel er politiet pålagt «aktivt søke å avdekke de lukkede miljøer som står bak denne alvorlige kriminaliteten ... Flere menneskehandelssaker bør avdekkes. Man kan ikke avvente anmeldelser fra ofrene ...» (R nr. 1/2016 pkt. V/1). I R nr. 1/2017 pkt. V/1 påpeker riksadvokaten at «flere menneskehandelsaker bør utvilsomt avdekkes». På dette felt tilføres det også øremerkede midler til innsatsen, utover de ordinære budsjett.

Riksadvokaten retningslinjer for politiets egenaktivitet og innsats overfor narkotika-kriminaliteten, er noe mindre skarpe:

«Antall etterforskede og oppklarte straffesaker om grov narkotikaovertrедelse (straffeloven § 232 annet ledd) anses fortsatt som en viktig markør av politiets innsats mot den organiserte kriminaliteten. Politiets arbeid med å avdekke bakmenn og inndragning av profitt må derfor også i 2016 [2017] gis tilstrekkelig oppmerksomhet. Innsatsen skal særlig rettes mot kriminelle nettverk og den illegale virksomheten som disse står for hva gjelder ulovlig produksjon, transport, smugling og omsetning. I samarbeid med tollvesenet og andre lands myndigheter skal det også rettes oppmerksomhet mot illegal handel med narkotiske stoffer via internett. Politiets aktivitet rettet mot brukermiljøer er også av betydning, særlig for å hindre nyrekruttering og for å få informasjon om alvorlig narkotikakriminalitet» (R nr. 1/2016 pkt. V/1). [Men for ordens skyld minnes om at denne form for arbeid ikke skal iverksettes eller benyttes for derigjennom å oppnå gode innsatstall.] (R nr. 1/2017 pkt. V/1).

Det forutsettes at politiet etablerer «et tett samarbeid på tvers av politidistrikts- og etatsgrenser, og internasjonalt.» Gode resultater fordrer også *riktig og målrettet prioritering* av politiets ressurser, *tidsriktig etterretning* og *aktiv oppfølging* av sentrale aktørers kriminelle virksomhet.» (R nr. 1/2016 og nr. 1/2017 pkt. V/1).

4.4.2 Iverksetting av etterforskning

Handlingsrommet til å foreta prioritering, og vekten av kapasitet- og ressurshensyn, er til dels svært forskjellig avhengig av om det foreligger en konkret anmeldt sak, om det er spørsmål om politiet på eget initiativ skal beslutte etterforskning eller om og hvordan politiet skal følge opp opplysninger som på ulike måte tilflyter dem.

Instrukser for prioriteringer av saker som er anmeldt er regulert i R nr. 3/2016. I pkt. III/18 heter det at «Sentrale og andre alvorlige lovbrudd kan aldri henlegges av kapasitetsgrunner». Riksadvokaten forutsetter også at anmeldte lovbrudd «som faller inn under sakstyper som er løftet frem i riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv», som «en klar hovedregel» ikke skal henlegges etter § 62a annet ledd, fordi «allmenn hensyn» ikke krever påtale (R nr. 2/2015 pkt. VIII/1.4).

Men også for slike saker gjelder de generelle retningslinjene for prioritering av etterforskning i R nr. 3/1999. I tillegg til at etterforskning alltid må være *saklig* begrunnet, er de sentrale elementene i det skjønn som utøves etter strpl. § 224 *sannsynligheten* for at det er begått eller begås et straffbart forhold og *forholdsmessigheten* mellom forholdets alvor og den etterforskningsinnsats som antas nødvendig. En viss sannsynlighet er nok, basert på en vurdering av de konkrete holdepunkter «utfra alminnelige erfaringsgrunnsetninger eller politiets særlige kunnskap på et område ...» (NOU 2016: 24 s. 593).

Generelt kreves det mindre holdepunkter for å iverksette etterforskning ved alvorlige forhold, enn mindre alvorlige forhold. Riksadvokaten har fremhevet at i praksis vil etterforskning mot organisert kriminalitet *kunne iverksettes* selv om «indikasjonene på kriminelle forhold ofte er relativt vage» i startfasen, (Riksadvokatens høringsuttalelse til NOU 2004: 6 Politimetodeutvalget, pkt. 3.2). Likevel understrekes det at for iverksetting av etterforskning i saker «uten anmeldelse bør det i alminnelighet foreligge noen opplysninger av en viss troverdighet om *art og omfang* av det straffbare forhold og helst noen *avgrensninger knyttet til «når» og «hvor»*» (R nr. 3/1999 pkt. III/3).

I skjønnet «rimelig grunn» ligger også en *vurdering av sannsynlighet for oppklaring*, dvs. av utsiktene til at en etterforskning vil kunne fremskaffe opplysninger som gir bevismessig avklaring av straffansvaret (R nr. 3/2016 pkt. IV/25.). Selv ved nokså alvorlige lovbrudd kan det allerede i initialfasen være klart at utsiktene til oppklaring er svært begrenset, f.eks. ved lovbrudd som politiet først får kjennskap til lang tid etter at de er begått, eller hvor de viktigste kilder til oppklaring ikke kan finnes eller kan brukes som bevis.

Straffeprosessloven regulerer først og fremst når politiet *kan eller har adgang* til å iverksette etterforskning. Terskelen for dette er ikke særlig høy, men det kreves et visst troverdig og konkret faktisk grunnlag. For handlingsrommet for prioriteringer blir det praktisk viktigste spørsmålet dette: Når inntreter det en plikt – eller et inngrepsansvar – som politiet, til tross for de gitte ressursrammer og -begrensninger, likevel ikke kan avstå fra å utføre?

4.4.3 Politi- og påtalemyndighetens «handleplikt» og «etterforskningsplikt»

Det handlingsrom som opportunitetsprinsippet åpner for, innsnevres sterkt i situasjoner hvor det foreligger «handleplikt» eller «etterforskningsplikt». Særlig gjelder det for spørsmålet om det skal reageres, men også spørsmålet om *når* og med *hvilke midler/tiltak* det skal reageres.

Begrepene er ikke entydige. Når de her settes i anførselstegn, er det for å tydeliggjøre at det ikke bare knytter seg til spørsmål om umiddelbar aktivitet/inngrep i akutte situasjoner, men til en mer sammensatt vurdering av *om og i hvilke situasjoner det foreligger en rettslig plikt til en eller annen form for politisær og/eller straffeprosessuell oppfølging, og hvordan – dvs. hvilke tiltak – politiet og dets tjenestepersonell må utføre for å oppfylle plikten?*

En plikt til å iverksette og gjennomføre en effektiv etterforskning og strafforfølgning av visse typer lovbrudd følger av EMK (se nærmere i Rt. 2013 s. 588). Den generelle plikt i strl. § 196 til å søke å avverge nærmere bestemte lovbrudd «som sikkert eller mest sannsynlig er eller vil bli begått», gjelder også politiet. Det samme gjelder hjelpeplikten i strl. § 287. Felles for pliktsituasjoner etter disse reglene er at de særlig gjelder for *pågående eller nært forestående* kvalifiserte og/eller særlig alvorlige krenkelser (eller fare for krenkelser) rettet mot liv, legeme, psykisk og fysisk integritet eller helt fundamentale samfunns- ordens eller sikkerhetsinteresser.

En evt. plikt til *på en eller annen måte å reagere og evt. agere på opplysninger om overtredder av narkotikaloggivningen*, beror på innholdet i politiloven (særlig § 2 nr. 2 og 3) og bestemmelsene strpl. § 62a først ledd og § 224. *Om og når en plikt inntrer og hva som kreves for å oppfylle den*, vil avhenge av hvilket lovbrudd det gjelder, hvor alvorlig det er og hvor sikre og holdbare opplysninger som foreligger. *Hvem som har evt. plikt og omfanget av den*, beror på hvor beslutningsansvaret ligger.

Spørsmålet om lovbrudds alvor, er berørt i utredningene om etterforsknings- og politimetoder i omtalen av «passivitet som metode» og kontrollerte leveranser. Passivitet – unnlatt inngripen – benyttes her som en metode med det formål å avdekke alvorligere forhold eller mottakerledd. NOU 1997: 15 legger til grunn at utover pliktene etter strl. 1902 § 139 [nå strl. § 196] må de rettslige rammene «bero på en interesseavveining». I NOU 2004: 6 uttales: «*Det vil etter utvalgets oppfatning ikke være adgang til å unnlate å gripe inn overfor overtredder av straffeloven § 162 annet ledd [nå § 232 – grove narkotikalogbrudd].*» Uttalelsen knytter seg til tema som ikke ble fulgt opp av lovgiver. Den er nokså generell og uten nødvendige forbehold for den store variasjon i alvorlighetsgrad som preger saker som etter strl. § 232 anses som grove. Rettsoppfatningen bygger uansett på den vesentlige forutsetningen at stoffet er «lokalisert og kan beslaglegges» eller er under politiets kontroll, dvs. at det forutsettes er situasjon hvor det er *tilnærmet visshet om at lovbrudd er begått/begås*.

Hvem som har ansvaret for etterforskningsbeslutninger og hvilke rutiner som gjelder, er av stor betydningen *hvem som evt. omfattes av disse plikter*, og hvilke *tjenestemessige tiltak den enkelte må gjøre for at plikten for vedkommende sin del er uttømt*.

Iverksetting av etterforskning er en påtaleavgjørelse som tas av påtalemyndigheten i politiet, jf. strpl. § 225. Avgjørelsen kan likevel – utfra distriktets størrelse og organisering – treffes av polititjenestepersoner etter «nærmere ordre eller fullmakt». Dette er alminnelig akseptert i praksis, men det er en klar forutsetning «at det må være klart *hvem som har myndighet til å sette i verk etterforskning og være etablert rutiner som sikrer påtalemyndigheten kontroll*». Siden «ressursene er begrenset, er det særlig viktig at politidistriktene har gode rutiner for å avgjøre hvilke saker som skal etterforskes» (R nr. 3/1999 pkt. V).

Gode rutiner ivaretas bl.a. av lokale og sentrale instruksjer for Indicia og Etterretningsdoktrinen. Etterretningsdoktrinen har fokus på kvalitetssikring, kontroll og bruk etterretningsopplysninger *som beslutningsstøtte*, og på viktigheten av at påtalemyndigheten tidlig involveres og gis mulighet for fortløpende vurdering av bl.a. om informasjon fra etterretningskilder gir grunnlag for å iverksette etterforskning. Slike rutiner sikrer notoritet, klare ansvarslinjer (påtalemyndigheten beslutter etterforskning og har prioriteringsansvaret), riktig valg av «spor» (straffeforfølgning eller ikke) og at lovlige bevis sikres.

Beslutningsrutinene og beslutningsansvaret sikrer også en vurdering av om opplysningenes gir et tilstrekkelig grunnlag for å iverksette etterforskning og bruk av tvangsmidler. Når adgangen til å iverksette etterforskning i alminnelighet krever visse troverdige *opplysninger om lovbruddets art, omfang, tid og sted*, må følgelig det faktiske beslutningsgrunnlaget for å oppstille en plikt til det samme, ligge vesentlig høyere. Det som trolig i praksis blir *helt avgjørende* for om det foreligger en plikt til å foreta en eller annen form for polisier eller straffeprosessuell oppfølging, er av *faktisk/bevismessig art*: Hvor holdbare eller sikre er de foreliggende opplysninger?

Holdbarheten av opplysninger i etterretningsregisteret Indicia varierer mht. til hvor *tidsriktige, treffsikre og troverdige* de er. I R nr. 3/1999 pkt. III uttalelse det at i «noen saker, først og fremst hvor det har kommet inn uklare eller usikre opplysninger eller hvor politiet selv har funnet frem til informasjon (ved «etterretning» eller på annen måte) kan det derimot være behov for å foreta nærmere vurderinger.» Som nevnt må «uklare eller usikre opplysninger» vurderes, kontrolleres og bearbeides til beslutningsstøtte. Enkle undersøkelser for å avklare om det er grunn til å iverksette etterforskning, kan foretas uten at etterforskning dermed anses iverksatt.

For polititjenestepersonell som har eller får tilgang til opplysninger om lovbrudd basert på kildeopplysninger og registeropplysninger, vil tjenesteplikten – plikten til å utføre en adekvat tjenestehandling - *først og fremst* innebære en registrerings- vurderings-, kontrollplikt og en påfølgende plikt til å forelegge slike opplysninger for overordnede for vurdering av hva situasjonen krever og hvilke ressurser og tiltak som evt. settes inn.

Besluttet etterforskning er det fremdeles et rom for påtalemessig og politifaglig skjønn mht. valg av *midler og metode*. Umiddelbar aksjon med pågripelse og beslag er ikke alltid eneste adekvate handlingsalternativ. Proaktiv passivitet som metode (jf. like ovenfor) må i noen situasjoner vurderes, f.eks. av hensyn til kildebeskyttelse, hensynet til pågående spaning og etterforskning i tilgrensende sak eller hvordan saken skal/bør etterforskes videre.

I situasjoner hvor polititjenestepersonell *kommer inn i, eller befinner seg i, en konkret situasjon og observerer eller får konkret og umiddelbar informasjon om pågående grov kriminalitet*, stiller det seg annerledes enn ved den middelbare kjennskap fra registeropplysninger, informanter mv. En plikt til å avverge, stanse eller hindre *pågående lovbrudd i en slik avklart bevissituasjon* ligger da til politiets kjerneoppgaver, og polititjenestepersonelletts individuelle plikter er knesatt i politiinstruksen, særlig § 10-2 («treffer noen i ferd med å utføre en straffbar handling») og § 10-3 («iverksette den etterforskning situasjonen tilsier»). Handlingsrommet er sterkt begrenset, men heller ikke her anses plikten helt ubetinget. Det er ingen «alminnelig formodning for inngrep» (Auglend/Mæland s. 443).

Umiddelbare etterforskningsskritt, i form av bevissikring og pågripelse av gjerningsmann, vil være en helt naturlig og riktig oppfølging. Men det videre oppfølging og rettslige handlingsrom, følger da av straffeprosesslovens regler; Enhver tjenesteperson *kan* foreta «skritt som ikke uten skade kan utsettes». Pågripelser, ransakinger og beslag *kan* foretas overfor den som «treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor». Forutsetningen for denne kompetansen er at det ikke er tid eller anledning til å innhente påtalemyndighetens beslutning.

Dersom det aktuelle tjenesteoppdrag er besluttet av påtalemyndigheten *i forkant* i en etterforskningsordre, kan tjenesteoppdraget og tjenestepliktens nærmere innhold være avgrenset, både mht. hva som skal gjøres, i hvilken utstrekning og med hvilke midler eller metoder.

Er tjenesteoppdraget *ikke* besluttet av påtalemyndigheten, fordi det ikke anses som straffeforfølging, vil ansvaret og rammen for det følge politilovens regler. *Men er formålet med oppdraget i realiteten er å avdekke om lovbrudd foregår eller er foregått* - f.eks. å avdekke omsetning eller innførsel av narkotika - er virksomheten å anse som etterforskning, underlagt påtalemyndigheten og straffeprosesslovens regler. Dette gjelder uansett om de tiltak som faktisk iverksettes under tjenesteoppdraget kun er hjemlet i regler for utlendingskontroll, veitrafikk eller annet polisiært regelverk.

En slik avgrensning er det alminnelig enighet om (R nr. 3/1999). Grensen kan være noe uklar og uttrykket «etterretning» kan tilsløre. Men som Metodeutvalget påpekte:

«All erfaring har vist at politiet i sin etterretningsvirksomhet ganske raskt kommer inn i en fase hvor videre undersøkelser og tiltak har sin forankring i et mulig straffbart forhold, og/eller at mistanken om straffbare forhold er rettet mot bestemte personer eller en nærmere angitt gruppe personer. I slike situasjoner kan det ikke være tvil om at pågående kriminaletterretning er en virksomhet som må undergis den samme styring og kontroll som om man hadde betegnet arbeidet som etterforskning ...» (NOU 1997: 15 pkt. 4.1.3)

4.4.4 Prioritering og begrensninger i etterforskningen i pågående saker («tilskjæring»)

Som nevnt innledningsvis, er det et kvalitetstegn at det er «foretatt fornuftige avgrensninger både hva gjelder tilskjæring av saken og grundighet, slik at etterforskningen realiserer de formål som er nedfelt i straffeprosessloven § 226». Det er ingen motsetning mellom dette og prioriteringsdirektivets krav om at for «de prioriterte sakene ... er oppklaring særlig viktig og disse skal søkes oppklart så langt råd er.» (R nr. 1/2016 og 2017 pkt. IV/2). Begrensede etterforskningsressurser må prioriteres, slik at de utnyttes mest effektivt.

Prioritering som foretas under etterforskningen i pågående saker, foretas av den saksansvarlige påtalejurist i samråd med den politifaglige ansvarlige etterforsker. Bruk av prosessøkonomiske påtaleunntakelser (strpl. § 70), som ledd i begrensning av sakens omfang, kan kreve statsadvokatens beslutning, fordi kompetansen her følger tiltalekompetansen for det/de aktuelle forhold.

At et forhold anmeldes, medfører at saken registreres i straffesaksregisteret, men det gjenstår likevel å ta stilling til både om og evt. hvordan og i hvilket omfang saken skal etterforskes. Det bør tidlig under etterforskningen og underveis, nøye vurderes spørsmål om; mot hvem/hvor mange av de impliserte skal etterforskning rettes, etter hvilke straffebestemmelser, hvilke konkrete etterforskningsskritt skal iverksettes og prioriteres, skal det etterforskes mot kontakter i utlandet mv.

Kriteriene sannsynlighet, forholdsmessighet og saklighet, jf. strpl. § 224 og R nr. 3/1999 gjelder også for iverksetting av enkeltstående etterforskningsskritt under en pågående etterforskning. Bestemmelsen setter også den rettslige ramme for *hvor lenge* etterforskningen kan pågå; den avsluttes når det ikke lenger er «rimelig grunn». Bestemmelsen regulerer også i hvilken retning og i hvilket omfang det er «rimelig grunn» til å undersøke.

Det praktisk viktige moment under en allerede iverksatt/pågående etterforskning er *forholdsmessighetskravet*, dvs. om det mulige lovbrudd og/eller de nye bevis som en ytterligere etterforskning tar sikte på å fremskaffe, både samlet sett og i forhold til det som allerede antas å kunne bevises, er så viktig for saken at «det bærer en etterforskningsinnsats» (R nr. 3/1999 pkt. III/3). Praktisk viktig er også en vurdering av *sannsynligheten for oppklaring*, dvs. utsiktene til at en ytterligere etterforskning kan fremskaffe opplysninger av bevismessig betydning for det forhold som etterforskes eller for nye forhold som det er aktuelt å etterforske. Er det tidlig klart et det er noe nær umulig eller uforholdsmessig ressurskrevende å forfølge saken etter én straffebestemmelse, kan etterforskningen innrettes mot en annen. En vanlig forekommende problemstilling, er om en narkotikasak kan og bør begrenses til innførsel, mottak og/eller oppbevaring i Norge, men avgrenses mot mulige bakmenn i utlandet eller mer perifere medvirkere her, som det i saken er mer eller mindre klare holdepunkter for.

Det må i enhver sak nøye vurderes om det er forhold i saken som er *uten nevneverdig betydning for straffutmålingen*, og som en av den grunn kan unnlate å forfølge videre. I

prioriteringsrundskrivet for 2017 fremhever riksadvokaten at etterforskningen, tiltale-spørsmålet og iretteføringen må tilpasses den enkelte sak:

«Omfanget av enhver etterforskning, og ikke minst iretteføringen for domstolene, må søkes tilpasset sakens alvor og kompleksitet. *Aktiv bruk av straffeprosessloven § 70* vil kunne være nødvendig for å hindre at sakene svulmer opp i omfang og blir unødvendig ressurskrevende.» (R nr. 1/2017 pkt. VI/1)

Anvendelsesområdet, de nærmere kriterier for bruk av prosessøkonomisk påtaleunntatelse etter strpl. § 70 og forholdet til henleggelsesgrunnene, følger av R nr. 6/1989 pkt. VI og R nr. 2/2015 pkt. VIII/1.3.

Prioriteringer i form av «tilskjæring», må imidlertid vurderes nokså konkret for den enkelte sak (se pkt. 5.5). Handlingsrommet her må holdes opp mot det grunnleggende krav til en grundig og objektiv – men også hurtig – etterforskning og hvilke innsigelser som forsvarer (og høyere påtalemyndighet) i saken kan forventes å komme med. Hensynet til beviskravet, hva som er relevant for sakens opplysning og kravet til et robust bevisgrunnlag ved iretteføringen, vil nok i praksis avgjøre hvor langt det kan aksepteres å avgrense etterforskningen med henvisning til ressursprioriteringer.

4.5 Avsluttende bemerkninger og presiseringer

De rettslige rammer som er beskrevet ovenfor, angir *kun et handlingsrom og hva det er anledning til ved ressursknapphet*, for å foreta nødvendige prioriteringer i straffesaksbehandlingen. Det er likevel ikke slik at virksomheten *over tid* kan styres etter en «minstestandard» hvor hele handlingsrommets yttergrenser utnyttes fullt ut.

De overordnede krav til en målrettet og effektiv straffesaksbehandling av høy kvalitet, ønsket om preventive effekter (både oppdagelsesrisiko og avskrekking ved ilagt straff) og trygghet og tillit hos allmennheten, forutsetter at politiet prioriterer og balanserer sin virksomhet slik at de både er i stand til å handle reaktivt i forhold til anmeldt kriminalitet og proaktivt for å avdekke alvorlig kriminalitet som ikke anmeldes.

Ambisjonsnivået forutsettes lagt høyere enn hva det er rettslig adgang til. Riksadvokaten har, av betydning for dette, understreket at de resultatmål som politiet setter «skal være realistiske, men samtidig *noe å strekke seg etter*» og at det er et ledelsesansvar å utnytte egne ressurser «til motivasjon» av politiets tjenestepersonell.

5 STATSADVOKATENES VURDERING OG ANBEFALINGER

5.1 Innledning

Inspeksjonens ramme har vært å se på hvordan org.krim-seksjonen og Vest politidistrikt *i dag* er innrettet og fremover vil innrette sin virksomhet for å implementere og sikre etterlevelse lovens krav og de sentrale prioriteringene for straffesaksbehandlingen i riksadvokatens mål- og prioriteringsskriv.

De kvalitetskrav og rettslige rammer som ligger til grunn for våre vurderinger fremgår ovenfor (pkt. 4), og våre vurderinger og anbefalinger må leses i sammenheng med disse.

Inspeksjonen har først og fremst vært en «systemkontroll», men det tilgjengelige og innhentede materiale, supplert av de samtaler som er gjennomført, gir likevel et godt bilde av dagens situasjon. I tillegg til det som fremheves her i pkt. 5, vises det generelt til de fortløpende vurderinger som fremgår ovenfor.

Det bemerkes at en rekke av de «sjekkpunkt» som vår inspeksjon av Vest politidistrikts innsats mot organisert kriminalitet har omfattet, berører utfordringer av mer generell art knyttet til politi- og påtalemyndighetens innsats mot organisert kriminalitet. Det vises til Innst. 79 S (2010-2011) og Meld. St. 7 (2010-2011).

Vi har i denne omgang ikke funnet grunnlag for å iverksette ytterligere tiltak, som ledd i statsadvokatenes fagledelse. Vi vil imidlertid følge opp inspeksjonen med møter i løpet av 2017 og i vår fagledelse i konkrete saker.

Vest politidistrikt er, som nevnt, inne i en nokså omfattende omorganiseringsprosess, både mht. struktur, personell og rutiner. Vi presiserer derfor igjen at de premisser vi bygger våre vurderinger på, kan endres og iverksette endringsprosesser kan stoppe opp eller møte hindringer. Vurderinger/konklusjoner og anbefalinger herfra må som nevnt leses og forstås i lys av dette. Den nye organisasjonen, etter gjennomføring av Nærpolitireformen, vil bli fulgt opp herfra med en ny inspeksjon på et senere tidspunkt.

Politidistriktet må imidlertid ha et vedvarende og sterkt fokus på å videreføre den endringsvilje og tenkning som ligger til grunn for de organisatoriske grep og rutineendringer som nå pågår i organisasjonen. Gjennomføringsevnen er helt avgjørende for å lykkes.

5.2 Enkelte hovedinntrykk/funn

5.2.1 Bemanning og ressurser

Det er en nokså entydig oppfatning over tid, at org.krim-seksjonen har hatt ressurser og bemanning som er lavere enn ønskelig, både hva gjelder antall etterforskere, jurister og spaningslag. Det formidles samtidig en uttalt ambisjon i alle ledd om å «rekke over mer» innenfor kjernevirksomheten. Dette vil kreve ressurstilførsel, hvilket det synes å være enighet om.

Etterforsknings- og Etterretnings- og spaningsavsnittet synes dimensjonert særlig for å håndtere narkotikasakene, som historisk sett har vært hovedfokus for etterforskning av organisert kriminalitet. Dette har i de senere årene møtt en ny virkelighet; nye høyt prioriterte kriminalitetsområder (A-krim, menneskehandel) og flere lange og ressurskrevende saker (Økonomi og doping). Behovet for spanings- og analyseressurser i andre saker enn narkotika, har vært økende, og i lengre perioder har denne ressurs vært brukt til oppdrag knyttet til et nasjonalt prosjekt mot radikaliserings. Vi bemerker at fortsatt er situasjonen slik at seksjonen drives med lavere spaningskapasitet enn det politidistriktet selv definerer som nødvendig (ref. samarbeidsmøte april 2016 og brev fra leder Retts- og påtaleenheten 22. august 2016).

Det er samtidig grunn til å gi politidistriktet og org.krim-seksjonen ros for å ha tatt tak i flere store saker og sette nødvendige ressurser på disse. En stor og omfattende dopingsak som har pågått over tid, nærmer seg ferdig etterforsket. Dette er et valg som ikke er strategisk knyttet opp til de måltall politiet rapporterer på, men et valg for å møte en særlig aktuell kriminalitetsutfordring. OP Dark Room er pågående. Den ligger i utgangspunktet utenfor seksjonenes ansvarsområde, men saken viser likevel vilje – og evne – til å ta distrikts-overgripende ansvar for alvorlig og organisert kriminalitet, i en periode hvor ressurs- og restansesituasjonen har vært krevende.

Politidistriktet har også tatt flere viktige grep. Antall jurister på etterforskningsavsnittet er nær doblet de siste årene. Etterforskningsavsnittet er styrket (også med kontorstøttefunksjoner), men det har samtidig mistet mye erfaring og kompetanse når erfarne etterforskere slutter.

Trekkinstruksene, som regulerer hvem som har etterforsningsansvaret for de forskjellige sakstyper, er revidert flere ganger for å avlaste avsnittet. Dette har «spisset» porteføljen, ved at mindre alvorlige saker som ikke krever seksjonens spesialkompetanse, behandles av andre.

Et bevisst fokus på å heve terskelen for bruk av varetekt har hatt betydelig effekt på arbeidssituasjonen. Dette tiltak vil formentlig gi en økning i produksjonen av påtaleavgjørelser på seksjonen. Det må samtidig nøye vurderes om tiltaket kan ha negativ innvirkning på mulighetene for å oppklare disse sakene. Vi har ikke i dag grunnlag for å si at det har hatt direkte negativ betydning, men dette vil bli fulgt opp ved behandlingen av enkeltsaker her.

Arbeidssituasjon og arbeidspress beskrives i dag som betydelig bedre. Vårt inntrykk er at det på nokså kort sikt vil bli enklere, i hvert fall mindre krevende, å holde et balansert fokus og fordele ressursene mellom de planlagte etterforskningsprosjekter (OP), etterforskningen av de «ordinære» sakene og oppdukkende saker (ad.hoc. -sakene).

Når det gjelder politidistriktets evne til aktivt å gripe inn mot narkotikakriminalitet som ikke anmeldes og som heller ikke inngår i (eller er del av) etterforskningsprosjekt, er *Innsatsgruppen mot åpne russcener* og den instruks som nylig er gitt for gruppens innsats og etterforskningsansvar (se pkt. 3.1) - etter vår oppfatning - et *viktig og riktig tiltak for å styrke denne aktiviteten*. Utfra den nye instruks syns fokus rettet mot de grove narkotikasakene (omsetningsleddet) knyttet til distriktets utfordringer med åpne russcener, hvilket gir viktig informasjon og et riktig signal om høy oppdagelsesrisiko overfor disse. Det ansvaret gruppen skal ha for å gjennomføre etterforskningen, avlaster også Etterforskningsavsnittet.

I statsadvokatens årsrapport til riksadvokaten for 2015, ble det om politiets innsats mot organisert kriminalitet, uttalt at

«det for tiden er en viss spenning mellom *ambisjonsnivået* på etterretningsavsnittet og kapasiteten på etterforsknings og påtalesiden. Vi anser det som *en utfordring å få harmonisert dette og se til at en påtalestyrt prioritering finner sted*».

Slik vi vurderer situasjonen i dag, er *dette fremdeles en utfordring*, men i adskillig mindre grad (se for øvrig pkt. 5.2.2).

Vi nevner – til overveielse – at det under inspeksjonen er reist spørsmål om også seksjonen selv eller BSP burde ha en egen «ressursgruppe» (med ansvar også for etterforskning) for å håndtere flere ad.hoc. -saker, slik at politiet i sterkere grad kan gi tydelige signal om høy oppdagelsesrisiko. Vi legger til grunn at Innsatsgruppen vil kunne dekke deler av dette behov, dersom den dimensjoneres riktig, arbeider tett med påtale og etter klare ledelsesforankrede prioriteringer basert på et kvalitetssikret etterretningsgrunnlag.

Det fra ledelsen på alle nivå gitt uttrykk for at det i dag er klare ansvarslinjer, rutiner, vilje, evne og ressurser nok til å ta tak i og beslutte etterforskning i oppdukkende saker som politiet ikke kan unnlate å reagere mot. Vi opplever at bevissthetsnivået om rammene for handlingsrommet for prioriteringer, og de forutsetninger som må foreligge for en plikt til å iverksette etterforskning mv. (se pkt. 5), i dag er høy.

5.2.2 Organisatoriske forhold

Det har lenge – og fra flere – vært et uttalt ønske og et behov for endringer i beslutningsprosessene knyttet til prioriteringer av virksomheten ved org.krim-seksjonen og prioriteringer av hvilke saker som skal etterforskes. Dette fremgår allerede i møtet 5. november 2015 (pkt. 1.1.) og i politidistriktets tilbakemeldinger høsten 2016. Seksjonen

har tradisjonelt vært nokså «hendelsesdrevet», hvilket har vært utfordrende for en helhetlig planlegging av virksomheten og et helhetlig og overordnet prioriteringsregime.

Det har, særlig fra høsten 2016 og frem til i dag, vært arbeidet aktivt med implementering av Etterretningsdoktrinen. *Dette anser vi som riktig og nødvendig, og arbeidet må videreføres.*

Det er formidlet til oss en entydig og omforent oppfatning om at etableringen av E-KO og implementeringen og en tilpassing av Etterretningsdoktrinen, er et «langt steg i riktig retning» mot et bedre og tydeligere beslutningsregime, herunder ansvars plassering og informasjonsflyt. Vi er ubetinget enig i det, og vil sterkt anbefale at politidistriktet nokså raskt utformer en særskilt instruks for E-KO, hvor enhetens plassering, rolle og sammensetning som tilrettelegger og beslutningsstøtte for riktige prioriteringer på alle nivå, herunder for etterforskningsbeslutninger, tydeliggjøres. Det er lagt opp til at etterretningsjuristen skal være «ambulerende» (dvs. delt mellom juristene på Etterforskningsavsnittet). Vi ser at det i den daglige drift antagelig er den eneste praktiske løsning, men det må i så fall legges opp til en ordnet informasjonsflyt mellom juristene som sikrer kontinuitet og oversikt.

Det er særlig viktig at enhetens funksjon som kvalitetssikrer og «beriker» av etterretningsopplysninger blir klart regulert, og at det etableres klare regler for enhetens egen «definisjonsmakt», hvem som kan bestille «hypoteserapporter»/analyser fra E-KO og til hvilket formål. Det bør også være klare retningslinjer for hvordan, og hvilke saker, som kan initieres og iverksettes utenom E-KO.

Enhets plassering i organisasjonen må følgelig ses i sammenheng med politidistriktets og seksjonens nye organisering. Vi finner det vanskelig å ha noen endelig oppfatning om det på nåværende tidspunkt. De vises til brev herfra 30. november 2016 med merknader til et utkast til ny struktur, hvor det gis uttrykk for følgende som vi finner grunn til å gjenta:

«Til det organisatoriske for øvrig bemerkes kort at all den tid særskilte etterforskningsmetoder, analyse og spaning nå benyttes i langt flere saker enn de typiske sakene om organisert kriminalitet, fremstår det litt "tradisjonelt" å foreslå enheten for metode, spaning og operativ analyse lagt under seksjon for organisert kriminalitet som et avsnitt.

En plassering i egen seksjon vil kunne bidra til å anskueliggjøre at dette er en ressurs også for andre saker enn org.krim.

Vi vil også få fremheve at for så følsomme spørsmål som utradisjonelle etterforskningsmetoder ofte reiser, og for så vanskelige prioriteringsproblemer som denne type ressurs kan bli utsatt for, bør kanskje avstanden fra øverste linjeleder i FEE [Felles enhet for etterretning og etterforskning] ikke være mer enn ett trinn. Påtalestyring antas også lettere ivarettatt ved at metode, spaning og operativ analyse ivaretas i egen seksjon med egen seksjonsleder å forholde seg til.»

5.3 Instruksverk mv.

Riksadvokatens sentrale mål og prioriteringer er gjennomgående godt implementert i Vest politidistrikts instruksverk og straffesaksinstruks.

Det er imidlertid behov for revisjon eller klargjøring av spesialinstrukser for de ulike avsnitt og for funksjonsområder, arbeidsoppgaver og grensesnittet for øvrig mellom dem. Formuleringen; «ansvar for *initiering med eventuell oppfølging og innledende etterforskning* av saker knyttet til organisert kriminalitet» i det foreliggende instruksverk for Analyse- og Etterretnings- og spaningsavsnittet, har - slik vi oppfatter det - gitt grobunn for ulike oppfatninger mellom avsnittene om beslutningskompetanse, ansvars- og roller. Disse må revideres slik at de reflekterer det beslutningsregimet som nå følger av Etterretnings-

doktrinen, og for å legge et godt grunnlag for en klar og helhetlig oppgaveforståelse og felles ambisjoner og mål for virksomheten på hele seksjonen.

Det er reist spørsmål om hvilken betydning distriktets Kriminalitetsanalyse har for prioriteringer og drift. Det er varierende oppfatninger om kvaliteten på Kriminalitetsanalysen, hvem som er/bør være premissleverandør til den og om prosessen som leder frem til dette helt sentrale styringsdokument for hele virksomheten. Kriminalitetsanalysen har særlig betydning for org.krim-seksjonens innretning av sin virksomhet mot de særlige kriminalitetsutfordringer i eget distrikt.

Ledelsen er klar over dette og betydningen av at grunnlaget for en god analyse forutsetter et kvalitetssikret og tidsriktig etterretningsgrunnlag. Også her ser vi at det arbeides for endring og forbedring, både for å sikre kvaliteten på analysen og for å gi analysen en tydeligere forankring i politiets ledelse.

Det er også reist spørsmål om styring av virksomheten ut fra fastsatte måltall. I riksadvokatens R nr. 1/2016 og nr. 1/2017 påpekes at antall etterforskede og oppklarte straffesaker om grov narkotikaovertrødelse «anses fortsatt som en viktig markør av politiets innsats mot den organiserte kriminaliteten». Det har imidlertid lenge vært et uttalt mål å arbeide for «å utvikle styringsparametre som måler politiets innsats mot organisert kriminalitet» (jf. Meld. St. 7 (2010-2011) s. 85) og tjenlige «indikatorer» for mål og resultatkrav for politiets arbeid mot organisert kriminalitet (jf. Riksrevisjonens undersøkelse i Innst. 79 S (2010-2011) pkt. 1.4).

Inspeksjonen etterlater et klart inntrykk av at de sentrale *kvantitative* mål for virksomheten rettet mot organisert kriminalitet - antall grove narkotikasaker (og inndragning) - verken er eller oppleves som et godt egnet styringsverktøy. Et beslag på en enkeltperson like over grensen for grov narkotika krever regelmessig lite etterforskning, men i denne sammenheng «teller» en slik sak likt med et høyere kvantum beslag, knyttet til flere personer med kontaktnett til utlandet, hvor etterforskningsinnsatsen er langt mer tid- og ressurskrevende.

Rapporteringsmålene anses heller ikke godt egnet til å gi et dekkende bilde av den *kvalitative innsatsen*. Vi har forståelse for dette, selv om statsadvokatene så sent som i styringsdialogen for 2017, påpekte at måltallene også er *viktig ambisjonsmål* som må nås, i mangel av andre parametre. Det er illustrerende for problemstillingen og fraværet av adekvate indikatorer, at politidistriktets prioritering i 2016 av etterforskning mot et større organisert nettverk for omsetning av doping, ikke vises igjen i resultater det rapporteres på (med unntak for evt. inndragning som saken fører til). En slik sak ligger åpenbart innenfor forståelsen av hva som er prioritert «organisert kriminalitet» og således innenfor kjerneområdet for org.krim-seksjonen. Seksjonen har også i en ressursmessig krevende tid utført eller gitt bistand til andre prosjekt, som klart gjelder organisert kriminalitet som er høyt prioritert, uten at det fremkommer i måltall.

5.4 Restansearbeidet

Det vises til tall angitt i pkt. 3.4. Som det fremgår der er det en positiv utvikling i antall saker under etterforskning og til påtalebehandling. Det fokus og den innsats som distriktet har hatt på restanser, synes å ha hatt effekt.

Det er sterkt fremhevet fra politidistriktets ledelse, både overfor oss og internt i organisasjonen (se pkt. 3.4), at restansearbeidet har hatt høyeste prioritet over tid. Høy prioritet er i tråd med sentrale prioriteringer fra både departement, POD og riksadvokaten (R

nr. 1/2016 pkt. IV/3 og R nr.1/2017). Kapasitetsproblemer hos etterforskere og jurister er fremholdt å være en vesentlig årsak til at produksjonen av nye saker ved org.krim-seksjonen har gått ned, dvs. *at restansearbeidet negativt har påvirket politidistriktets evne til høyere innsats og håndhevingsintensitet, for aktivt å avdekke nye saker.* Vi har forståelse for det i den situasjon som distriktet er og har vært i over tid. Vi vil likevel understreke at prioriteringsdirektiv som er så sterkt knyttet til *ett mål* for virksomheten, kan bli oppfattet i organisasjonen – særlig når de formidles videre i flere ledd – som en sterkere begrensning av ambisjonsnivået på andre områder, enn tiltenkt.

Restansesituasjonen og oppfølgingen av den, er tatt opp med politiet ved flere anledninger i 2015-2016. Det er blitt påpekt at *politidistriktets totale kapasitet for etterforskning synes underdimensjonert* og at naturlig avgang av erfarent personell synes å ha medført reduksjon i kompetanse og kapasitet hos utførende og ledende etterforskningspersonell hvilket virker direkte inn på påtalejuristenes arbeidssituasjon, restanseoppbygging og straffesakenes kvalitet.

Med det fokus og den prioritet restansearbeidet har og har hatt i Vest politidistrikt, kreves det gode rutiner og klare ansvarsforhold. Vårt inntrykk er at restanser hos etterforskerne nå følges godt opp av avsnittsledelsen på Etterforskningsavsnittet.

Leder for Retts- og påtaleenheten har jevnlig møter med avsnittsledere og gjennomgår der restanse- og ressursituasjonen og nødvendige tiltak. Leder for påtalejuristene på org.krim-seksjonen har fulgt opp juristenes porteføljer ved utsendelse av lister for egen gjennomgang. Ut over dette synes ansvaret overlatt til den saksansvarlige jurist. Slik vi ser det, er det en del å hente på en mer metodisk og systematisk tilnærming til restansene hos juristene, ved at avsnittsleder og jurist ser samtlige porteføljer i sammenheng. Slik kan de riktige sakene velges ut og gis prioritet. Inspeksjonen avdekket uklare ansvarsforhold for det overordnede ansvar for dette, men forholdet ble tatt tak i og rettet opp før inspeksjonen ble avsluttet.

Vi understreker at tydelige fullmakter til omfordeling av eldre saker ved behov, er et av ledelsens viktigste verktøy for å nedarbeide restanser (jf. pkt. 4.2 ovenfor med ref. til R nr. 1/2016 og 2017). Fra våre tidligere møter med påtalemyndigheten i politiet i 2016, fremgår det at restanseoppfølgingen i de geografiske enheter synes å fungere bedre enn på spesialavsnittene, herunder org.krim-seksjonen. I brev 16. juni 2016 ble det herfra anbefalt at det

«tilstrebes en enhetlig møtestruktur ved de forskjellige påtalegruppene med enhetlige parametre for å vurdere situasjon og produksjon ut fra en samlet plan for nedarbeidelse. Regionene synes i denne sammenheng å ha kommet noe lenger enn allmenn, vold og sedelig og org.krim. (...)»

Lederen må også sikres nødvendig tid og rom til systematisk oppfølging. I oppfølgingsbrev herfra fra møtet 8. desember 2016, heter det:

«For det som foreløpig utgjør Bergen Sentrum politistasjon og som er politidistriktets største etterforskningsenhet for alvorlig kriminalitet, blir det etter hvert merkbart at ingen jurister er fritatt for portefølje for å drive administrasjon og prioritering innenfor spesialporteføljene».

Vi finner grunn til å gjenta disse påpekninger og anbefalinger.

Tallene for restansevolumet i distriktet går, så langt vi kan se, i riktig retning. Utviklingen på org.krim-seksjonen, både på restanser hos etterforsker og jurist, likeså. Fokus på å få ned

volum, er riktig og i tråd med de sentrale prioriteringer. Det er likevel grunn til å understreke at restansearbeidet må innrettes slik at *restansene særskilt på de prioriterte saken systematisk nedarbeides*. Påtaleavgjørelsene i de noe mer voluminøse og kompliserte sakene ved org.krim-seksjonen, krever regelmessig mer tid enn i mindre alvorlige/omfattende restansesaker. De gir selvsagt ikke samme utslag i tallene for volum, men langtidseffekten på hele seksjonens kapasitet er formentlig stor.

Vi har – som politidistriktet selv – store forventninger til at *Politiarbeid på stedet og Felles straffesaksinntak (FSI)*, med samlokalisering av påtale og straksetterforskningen, får en positiv innvirkning på restansevolumet og restansealder, også i saker som tradisjonelt har tilfalt org.krim-seksjonen.

5.5 Tiltak for å begrense ressursbruk

Det er, og har vært, et uttalt ønske fra org.krim-seksjonen om tydeligere avklaring og forutberegnelighet mht. handlingsrom for prioriteringer av etterforsknings omfang. Som det fremgår i pkt. 4.4.4, er det et nokså stort rettslig handlingsrom for «tilskjæring» av saker. Det er under inspeksjonen gitt uttrykk for at politiets tilskjæringer, blir «omgjort» eller reversert av statsadvokatene, når saken oversendes hit for påtaleavgjørelse og iretteføring.

I politidistriktets «avviksrapport» (tall for måloppnåelse) for 2012, 2013 og 2014 er det angitt tiltak for å redusere den samlede ressursbruk. Her fremheves «avklaring fra statsadvokaten» om *tidlig tilskjæring av sak*, som et tiltak. Det heter videre at «vi må akseptere at det noen ganger er godt nok å få narkotikaen bort fra gatene og straffeforfølge selgere og mottakere for så ikke ha kapasitet til å gå etter bakmennene.»

Som det fremgår i pkt. 4.4.4, må det bero på en vurdering i hver enkelt sak. Dette kan være fullt ut forsvarlig, riktig og nødvendig i noen saker, men det kan selvsagt ikke være en gjennomgående generell strategi/tilnærming i enhver sak.

I vårt brev av 18. mars 2015 ble det innført rutiner for underretning («forhåndsvarsling») til statsadvokatene om iverksetting av etterforskning i særlig oppregnede sakstyper, jf. påt.instr. § 7-2. Pålegget omfatter bl.a. strl. 1902 § 162 tredje ledd/strl. § 232 andre ledd (grov narkotika – betydelig mengde eller særdeles skjerpene omstendigheter), strl. (1902) § 224/strl. §§ 257-258 (menneskehandel) og *alle saker* der det siktes etter strl. 1902 § 60a/strl. § 79 bokstav c (organisert kriminell gruppe).

Et av formålene med pålegget var å tildele saken til «en navngitt statsadvokat som den påtaleansvarlige i politiet kan forholde seg til både i faglige og taktiske spørsmål, herunder i *spørsmål om etterforskningens omfang og retning*.» Dette innebærer selvsagt ingen endring i påtalemyndigheten i politiets ansvar og ledelse av etterforskningen, men det vil formentlig skape et bedre grunnlag for slike vurderinger.

I brev 7. oktober 2016 i forbindelse med fastsettelsen av politiets resultatmål, uttalte vi følgende til denne problemstilling:

«Det er i [politiets kriminalitetsanalyse] anmodet om at Den høyere påtalemyndighet går i dialog med politidistriktet for avgrensning av grovere narkotikasaker slik at ikke alle etterforskes fullt ut med henblikk på å avdekke full organisasjon. Dette er en type tilpasning til situasjonen som en herfra stiller seg positiv til.»

Det som her uttales, ligger fortsatt fast. Statsadvokatene vil selv arbeide for en enhetlig praksis her, for å gi politiet tilstrekkelig tidlig avklaring og forutberegnelighet.

Vi har som nevnt, så langt ingenting å bemerke til at politidistriktet og org.krim-seksjonen har innført en noe mer restriktiv praksis for bruk av varetekt, som et tiltak for å redusere arbeidssituasjonen og frigjøre ressurser til andre saker.

5.6 Oppsummerte funn og anbefalinger

Basert på gjennomgangen ovenfor (pkt. 5.1 - 5.5) og innenfor rammene for statsadvokatenes inspeksjon (pkt. 1.2), fremheves følgende hovedpunkt:

- Slik beslutnings- og prioriteringsregimet i dag er ved org.krim-seksjonen i Vest politidistrikt, er det ikke funnet regelstridig prioriteringer eller innretning av virksomheten.
- Det er en stor utfordring å balansere virksomheten, både mht. ressurser og ambisjoner. Org.krim-seksjonen må dimensjoneres slik at den er i stand til å drive tilstrekkelig etterretningsvirksomhet, løse planlagte etterforskningsprosjekter (OP), etterforskningen av de «ordinære» sakene og oppdukkende saker (ad.hoc. -sakene).
- Arbeidet med å implementere Etterretningsdoktrinen må fortsette.
- Det bør snarest utarbeides en instruks for E-KO, hvor særlig enhetens sammensetning, plassering og dets rolle og ansvar for å kvalitetssikre etterretningsinformasjon og legge til rette for strategiske valg og prioriteringsavgjørelser, klart beskrives.
- Det bør fastsettes rutiner som sikrer kontinuitet, oversikt og tilgang til informasjon for den påtalejurist som skal inngå i E-KO.
- Det må gis klare fullmakter, handlingsrom og ansvar for å sikre en aktiv oppfølging og nedarbeiding av juristens saksporteføljer på seksjonen.
- Innsatsgruppen bør videreføres i den form og med de oppgaver som ligger i dagens instruks.
- Politidistriktets og org.krim-seksjonens ledelse må gi klare styringssignaler og aktivt arbeide for et realistisk og balansert ambisjonsnivå, en helhetlig oppgaveforståelse og felles mål for virksomheten på hele seksjonen.
- Politidistriktet må ha gjennomføringsevne og et vedvarende fokus på å videreføre den endringsvilje og tenkning som i dag ligger til grunn for de organisatoriske grep og rutineendringer som pågår, særlig hva gjelder prioriteringsansvar, beslutningsregime og informasjonsflyt.

HORDALAND STATSADVOKATEMBETER, 28. februar 2017


Erik Stolt-Nielsen
Førstestatsadvokat


Jan-Inge Wensell Raanes
Statsadvokat


Gert Johan Kjelby
Kst. statsadvokat

Vedlegg 1 Sammendrag av spørsmål og tema for gjennomførte samtaler

Avhengig av funksjonen til de vi har snakket med, er disse tema utdypet med mer detaljerte spørsmål.

Formålet har vært å frem om det i organisasjonens ledd og hos den enkelte ansatte er tilstrekkelig kunnskap om de sentrale og lokale prioriteringer, og om det i organisasjonen er implementert rutiner for informasjonsflyt og –bearbeidelse til at beslutninger treffes på et riktig grunnlag, på riktig nivå og ut fra riktige prioriteringer.

Arbeidssituasjon

Oppfatning av kapasitet til å løse oppgavene de er tillagt, både på individ og enhets nivå?
Møter og struktur for kommunikasjon, formell informasjonsflyt og beslutningsinnhenting?

Instrukser

Forståelse for hvilke regelverk (lov, forskrift og rundskriv, doktriner, instrukser) som regulerer seksjonen/avsnittet og den enkeltes virksomhet og hvilke interne regelverk (lokal straffesaksinstruks, prioriteringsdirektiv, trekkregler m.m.) som evt. og utdypet dette.

Hvilken betydning har de overordnede instrukser og direktiv for den daglige drift?

Hvordan etterleves de formelle regler i praksis?

Finnes ikke-nedfelte instrukser eller føringer som overstyrer eller endrer betydningen av de nedfelte?

Hva er gjeldende direktiv mht. prioritering?

Hvordan forberedes og treffes beslutninger om iverksettelse og gjennomføring av etterforskning for å sikre etterlevelse av dette?

Forståelse for egen innplassering og myndighet i organisasjonen og egen forståelse av styrende/prioriterende regelverk og lokal etterlevelse av dette?

Etterretning og etterforskning

Hvordan bearbeides informasjon for å danne grunnlag for beslutninger (strategisk for overordnede prioriteringer og taktisk for evt. etterforskning i konkret sak)?

Hvordan defineres skillet mellom etterretning og etterforskning og hvilken betydning får overgangen?

Handlingsrom og fleksibilitet

- til å treffe beslutninger om å iverksette etterforskning eller ikke
- til å avgrense saker i omfang
- til å agere på innkommet informasjon
- til å endre målbildet underveis
- måleparameternes betydning for prioriteringsbeslutninger

Hvordan og av hvem/i hvilke fora treffes denne type beslutninger?

Vedlegg 2 Referanser og referanselitteratur

- R nr. 3/1999 *Etterforskning*
- R nr. 2/2012 *Krav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene*
- R nr. 1/2017 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2017 - politiet og statsadvokatene*
- R nr. 1/2016 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2016 - politiet og statsadvokatene*
- R nr. 2/2015 *Ny straffelov*
- R nr. 3/2016 *Henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet mv.*
- R nr. 6/1989 *Påtaleunntatelse*
- Ragnar L. Auglend og Henry John Mæland, *Politirett*. 4. utgave 2016.
- Ragnar L. Auglend, *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid*. 2016
- Gert Johan Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølging. Den relative etterforsknings- og påtaleplikts rettslige rammer og rettslige utvikling i norsk straffeprosess*. 2013
- Tor-Geir Myhrer, «Etterforskningsbegrepet - avgrensning, vilkår, roller og ansvar». *Tidsskrift for Strafferett* 2001 s. 6-30.
- Tor-Geir Myhrer, *Kvalitet i etterforskningen. Særlig om påtaleansvarliges rolle og betydning*. Delrapport i «Etterforskningsprosjektet». PHS Forskning 2015:1
- Ørnulf Øyen, *Straffeprosess*. Bergen 2016.
- NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*. Utredning fra Straffeprosessutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 20. juni 2014. Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 3. november 2016.
- NOU 2004: 6 *Mellom effektivitet og personvern. Politimetoder i forebyggende øyemed*
- NOU 1997: 15 *Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet. Delutredning II*
- Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet 2016. Riksadvokaten og Politidirektoratets felles handlingsplan for å heve kvaliteten på etterforskning og påtalearbeid i hele landet. POD, 31. mai 2016.