



MØRE OG ROMSDAL STATSADVOKATEMBETER

Riksadvokaten
Postboks 2102 Vikå
0125 OSLO

Deres referanse:
21/955

Vår referanse:
21/2017 - 1 / JNO001

Dato:
01.10.2021

Politiets tvangsmiddelbruk i narkotikasaker – statsadvokatenes oppfølging av riksadvokatens brev av 9. april d.å

1) Innledning

Denne rapporten er Møre og Romsdal statsadvokatembetets svar på riksadvokatens pålegg til embetene i brev av 13. april 2021. I det følgende rapporteres således, 2) en saksgjennomgang av utvalgte saker, 3) intervjuer av relevant personell, 4) en gjennomgang av politidistriktets rutiner og andre tiltak, 5) en vurdering av praksis hva gjelder kroppslige undersøkelser, i form av urinprøve, blodprøve eller undersøkelse av kroppens hulrom, 6) en vurdering av om påtalemyndigheten i dag har en tilstrekkelig forutsetning for å være en effektiv legalitetskontrollør, 7) en vurdering av om det er større behov for notoritet omkring bruken av slike tvangsmidler. Avslutningsvis, under punkt 8) vil en skissere fagledelsestiltak på bakgrunn av undersøkelsen.

2) Saksgjennomgangen av utvalgte saker

En finner grunn til å peke på at benyttelsen av dataprogrammet SurveyExact nødvendigvis ikke fanger opp alle nyanser i sakene, blant annet saker som befinner seg i et grenseland kan bli avgjort med "svart eller hvitt" eller fremstå unyansert. Fordelen er likevel at de genererte opplysningene samlet gir viktige og tydelige indikasjoner på områder med forbedringsmuligheter. Sammenholdt med egne notater underveis, gir saksgjennomgangen en god og nyttig kartlegging.

Fra det utvalgte tidsrom, likt for hele landet, har embetet her avgitt besvarelser i de 38 saker som ble oversendt i e-post av 3. juni 2021 fra riksadvokatembetet. Sakstypene gjaldt "bruk" i 34% av sakene, besittelse 21%, begge deler i 26% av sakene, og 18% var § 231. 89 % (34 saker) var påtaleavgjort, og alle avgjort mot person. Det var 6 saker mot U18. Overvekten av sakene var avgjort med påtaleunntatelser (58%), og resten fordelte seg likt på forelegg, tilståelsesdom og tiltalebeslutninger, 1 sak til konfliktrådet. Tvangsmidler var brukt i 92 % av

sakene, fordelt på 34% personransakinger, kroppslige undersøkelser i 26 %. Beslutningsnivået fordeler seg på 13 % retten, 30% politijurist, 52 % tjenestemann, og 1 sak henføres under samtykke.

66% av sakene var i kategorien "kun mindre narkotika" mens 34 % var i kombinasjon med andre forhold.

Det er reist spørsmål om det er opplysninger i saken som tilsier at politiet burde ha tatt kontakt med jourhavende, noe som er svart bekreftende i 9 saker. Dette indikerer at det er grunn til å følge opp og styrke hjemmelsforståelsen og samhandlingen mellom jourhavende og operativt mannskap.

Det er skrevet rapport om ransaking og beslag i alle saker der dette skal gjøres. Det er også inntatt faktiske opplysninger eller informasjon med betydning for å vurdere mistankegrunnlaget i samtlige saker, med kun 1 sak med "delvis". Momenter som er trukket frem for å synliggjøre mistankegrunnlaget er observasjon av bruk (30%), henvisning til ekstern melding/tips fra publikum (48%), opplysninger fra mistenkte selv forut for ransakingen (17%), etterretningsopplysninger 9%, og også annet 61%.

I ingen av sakene er beslag av stoff fulgt opp med etterforskning av erver/kjøp. Mistenktes mobiltelefon ble gjennomgått kun i 1 sak, og da ikke som etterforskning av bruken men som et tiltak som var berettiget i lys av en nødsituasjon med behov for personidentifisering ved bevisstløshet etter inntak av sopp.

Det er ikke foretatt tredjepersonransaking.

Det ble gjennomført kroppslig undersøkelse i 54% av sakene, og da i hovedsak både med urinprøve og blodprøve (annet, kun 1 sak). Rettens primærkompetanse er ikke benyttet i noen av sakene, mens 37% er besluttet av politijurist, mens 63 % henføres under tjenestemann. Hvorfor saken ikke er sendt av påtale til retten fremgår bare i 1 sak og kun delvis i 6 saker. Overvekten av kroppsundersøkelsene er benyttet utelukkende for å avdekke rusbruken. Dette er omstendigheter som påkaller en videre oppfølging fra statsadvokatene.

I det alt vesentlige er ikke bruk av narkotika registrert i konkurrans med tilhørende erverv og besittelse og for de tilfeller dette er gjort, i påtaleavgjorte saker, var det tilstrekkelig grunn til dette.

Totalinntrykket er at en ikke har holdepunkt for at politiet innretter sin innsats mot personer som kan karakteriseres som de kjente og langvarige brukerne i narkotikamiljøet. Politiet oppretter ikke saker på slike brukere, om de ikke inngår i andre saker i realkonkurrans.

Undersøkelsen etterlater også et inntrykk av at politidistriktet på de fleste områder er i tråd med riksadvokatens rundskriv slik dette uttrykker en kodifisering av gjeldende rett. Dette gjelder i hovedsak avgrensingene av sakens etterforskning kun til en bruk- og besittelsessak, og brukersaker blir ikke tillagt siktelsespunkter for erverv og oppbevaring. Tredjemansransaking har ikke blitt benyttet og samtykke nesten ikke, kun 1 sak.

En ser likevel eksempel på at politiet har gått for langt i bruken av ransaking; en person stoppet ruspåvirket på gaten med en mindre brukerdose i lommen etter personransaking, som ikke skulle blitt fulgt opp med ransaking av vedkommendes (og samboers) leilighet. Riksadvokatens føringer og betydningen av "forholdsmessighetsvurderingen" bør således følges opp, både for å unngå slike enkeltstående tilfeller samt for å skape bevissthet og trygghet på området.

Den største og viktigste betydningen av riksadvokatens brev melder seg på området for kroppsundersøkelser, blod- og urinprøve. Dette brukes i for stor grad, særlig sett hen til at det ikke skal brukes i bruks- og besittelsesaker. Den praksis som har utviklet seg har blitt understøttet av domstolene, som i rettsaker regelmessig etterspør slike undersøkelser til bruk i bevisbedømmelsen. Her må praksis korrigeres og det er behov for oppfølgende tiltak knyttet til hele tvangsmiddelet, beslutningskompetansen og lovens krav, og hvordan loven skal tolkes i lys av 9. april brevet, se også under pkt. 5.

3) Intervjuer av relevant personell

Det har blitt foretatt fire intervjuer under a 1,5 time, dels med direkte møte (FSI) og dels over Teams. Til intervjuene har embetet utarbeidet en spørsmåls- og temaliste, på 24 punkter, slik at gjennomgangen på den måten ble tilnærmet lik for hver gruppering. Temalisten ble ikke utlevert i forkant idet en ønsket en mer umiddelbar besvarelse og tanker om temaene.

Det ble opplyst at formålet med intervjuene var å kartlegge om riksadvokatens brev av 9. april 2021 hadde medført noen endring av praktiseringen av tvangsmidlene, og i så fall, på hvilken måte.

Deltakerne ble utpekt av distriktets påtaleleder, og omfattet jurister og etterforsker fra FSI, fra operasjonssentralen, FEFE-kriminaletterretning, seksjonsleder påtale i Kristiansund, fag og opplæringsansvarlig påtale, og flere fra vakt og beredskap GDE 1 og GDE 2 sammen med en påtalejurist i Teams-møtene i Ålesund, Molde og Kristiansund. Noen av deltakerne var medlemmer i en arbeidsgruppe nedsatt av politidistriktet for inkorporering av 9. april brevet (leder for gruppen er seksjonssjef påtale i Kristiansund).

Opplysninger som fremkommer i intervjuene anskueliggjør en oppfatning av at riksadvokatens brev av 9. april medfører en større omlegging av dagens praksis enn det SurveyExact undersøkelsen synest illustrere. Særlig gjelder dette der SurveyExact viser at bruk- og besittelsessakene i hovedsak avgrenses tilfredsstillende uten at brukeren må tåle tvangsmidler for å kartlegge et erverv eller et mulig bakenforliggende salgssledd mv. En antar dette er et resultat av en noe polarisert diskusjon knyttet til føringene, samt at en er uvant med bindende rammer for etterforskningsaktiviteten som ellers langt på veg har vært begrenset av ressurstilgangen på saksfeltet.

På en annen side gir påtalejuristene tilkjenne et større problem knyttet til informasjon for beslutningsgrunnlaget enn det SurveyExact har fanget opp, noe som påkaller en oppfølging for en forbedret praksis.

Fra temaene i intervjuene kan følgende rapporteres:

Det var reist spørsmål om når man er seg bevisst (når settes) etterforskningsformålet i en narkotikasak og på hvilken måte etterforskningsformålet er styrende for bruken av tvangsmidler. Basert på svar har en dannet seg følgende bilde: Fra en bruk og besittelsessak oppstår har en tidligere (før 9. april brevet) ansett disse som å ha et mer eller mindre uklart potensiale til en bred etterforsking av så vel stoffets vei frem til bruker, annen befatning med stoff, selgere og bakmenn, distribusjonsnettverk og muligheten for å finne større depot, frem til grove overtredelser. Det som satte grensene var ressursituasjonen. Etter 9. april brevet meldes det at en knapt har hatt bruk og besittelsesaker, på grunn av en usikkerhet i håndteringen av disse sakene. Tilbakemelding til politiet om dette i møtene: Statsadvokatene ser grunn til å innskjerpe en bevisstgjøring på at en bruk og besittelsessak kun er en bruk og besittelsessak med de snevre rammer for bruk av tvangsmidler dette gir. En må ha en bevissthet på at andre mulige sammenhenger og potensialer ikke endrer på dette, og skal ligge. Det må kreves konkrete holdepunkt før en anser at saken løftes opp på et mer alvorlig nivå, med nytt etterforskningsformål med eventuelle tvangsmidler knyttet til skjellig grunn til mistanke om større erverv, oppbevaring og salgsvirksomhet.

Et tema gikk på politiets befatning med kjente og langvarige brukere, når disse observeres i gatebildet ruset mv. Det meldes at politiet ikke involverer seg i slike brukere, og slik har det vært over flere år. Noe annet er at disse kan komme opp i saker knyttet til andre forhold hvor ruspåvirkning er en relevant omstendighet å få kartlagt.

Om kroppsundersøkelser, se nedenfor under pkt. 5.

I intervjuene ble det også reist spørsmål om bruken av tvangsmidler knyttet til flere typetilfeller, og eksempler hentet fra saker i saksgjennomgangen. Til dette vil en bemerke at særlig politijurister synes å avskjære bruken av tvangsmidler i større grad enn det det er grunnlag for, særlig muligheten for "skånsom" personransaking, angivelig for å være på den trygge siden. Fra operative tjenestepersoner uttrykkes noe utilfredshet i forbindelse med å få klare svar fra påtale og dels sprikende avgjørelser som går ut over det forutberegnelighet i tilsvarende/lignende situasjoner i felten krever.

Samtykke, ransaking på ferske spor og tredjemannsransaking synes være lovgrunnlag som er hensyntatt i det som har vært gjeldende praksis. Det er en intuitiv forståelse for skjerpede grunner for det som gjelder tredjemannsransaking, men kanskje en hadde forventet en mer direkte henvisning til lovens skjerpede krav av deltakerne for å anskueliggjøre dette.

Deltakeren på intervjuene er klar på at det ikke er andlening til å gjennomgå telefonen til mistenkte i en sak om bruk og besittelse, og at dette nok ble gjort i en viss utstrekning tidligere (før 9. april brevet) for å finne mulig selger, nettverk mv. Politiet er bevisst på at en

slik sak ikke kan benyttes med tvangsmidler for det formål å gi en åpning av sak tilbake til et salgslodd og bakmenn, men at opplysninger ellers i saken kan inngå som en byggestein opp mot et salgslodd sammen med andre saker, etterretning mv. Men, som det sies, "veien frem" er blitt lengre.

Spørsmålet om en bruk av etterretningsopplysninger, kilder mv, er kompetent håndtert av fagperson i FEFE, med forståelse for de avveininger som må til og hva som må bringes frem i saken skal påtale kunne bygge på opplysningene i anvendelsen av tvangsmidler.

Det er også reist et generelt spørsmål for anvendelse av tvangsmidler, om hva som er forskjellen på "hensiktsmessighet" og "forholdsmessighet" og hva som setter de snevreste rammene? En vil tro at innspill og interessante diskusjoner om dette temaet under intervjuene har økt bevisstheten om bruken av tvangsmidler.

Det er også reist spørsmål til deltakerne om hvordan distriktets tiltak som instruksjer, rutiner og opplæring oppleves. Det etterlyses mer opplæring og gjerne trening ved bruk av cases, gruppearbeid og at tilbakemeldingsmøter blir innført igjen, særlig for slike saker i lys av 9. april brevet.

4) En gjennomgang av politidistriktets rutiner og andre tiltak

Riksadvokatens brev av 9. april 21 ble fulgt opp av påtaleleder, med lokale retningslinjer av 20. april 2021 til alle ansatte i politidistriktet; *Oppfølging av riksadvokatens direktiv om tvangsmiddelbruk og ransaking i narkotikasaker*. Punkter fra riksadvokatens brev ble her gjengitt, med lokale merknader. Her ble også redegjort for at distriktet var i ferd med å sette ned en intern arbeidsgruppe for å sikre en praksis etter riksadvokatens føringer, herunder blant annet ved å foreslå rutiner og implementering av disse i politidistriktet. Arbeidsgruppen ble representert av personell fra påtale inkl. felles straffesaksinntak, operasjonssentralen og vakt/beredskap. Parallelt ble det bebudet at en ville foreta en gjennomgang av direktivet for distriktets påtalejurister. Dette var en presentasjon som også ville kunne bli brukt ved gjennomganger i de ulike driftsenheter.

Arbeidet med å implementere riksadvokatens brev ble videre fulgt opp med politimesterens spesialinstruks av 14. juni 2021; *Tvangsmiddelbruk og ransaking i mindre alvorlige narkotikasaker*.

Arbeidsgruppen fikk videre et mandat til å utarbeide rutine for å sikre at distriktets praksis er i tråd med riksadvokatens føringer, og lage forslag til implementering av rutinen i organisasjonen. Videre skulle sjekklister/tiltakskort utarbeides for å gjøre føringene mer tilgjengelig i det praktiske arbeidet. Til opplæringsformål skulle typetilfeller beskrives og anvendes i diskusjoner.

Konklusjonen fra statsadvokaten er at politidistriktet har gjort gode tiltak for å implementere riksadvokatens instruksjer. I intervjuene fremkommer det at det fremdeles hefter en usikkerhet

knyttet til 9. april brevet og hvordan en skal forholde seg til disse sakene med virkning hele linjen ut, både fra påtalesiden og etterforskerne, med et behov for opplæring i typetilfeller og med tilbakemeldingsmøter fra påtale til operativt personell og etterforskere i konkrete saker. Med bla. retningslinjer fra nasjonal arbeidsgruppe, sjekklister og opplæringsmaterieil på Kode, skulle forholdene nå ligge godt til rette for kompetansehevede tiltak.

Som ledd i fagledelsen vil statsadvokaten be om dokumentasjon fra politimesteren på hvilke tiltak som videre har blitt gjort med hensyn til implementering av riksadvokatens føringer.

5) En vurdering av praksis hva gjelder kroppslige undersøkelser, i form av urinprøve, blodprøve eller undersøkelse av kroppens hulrom

En kan ikke se at kroppsundersøkelser tidligere har blitt praktisert i tråd med riksadvokatens føringer av 9. april.

Fra intervjuene fremgår det at dette knyttes særlig til brukersaker knyttet til mindreårige i aldersgruppen 15 til 18 år. Det har vært vanlig praksis å besørge en urinprøve opp mot narkotikasaker for denne aldersgruppen, dels etter det som synes være basert på et presumptivt samtykke fra den mindreårige med foresatte og/eller som vilkår for en påtaleunntatelse for forholdet. Urinprøve har vært en måte å anskueliggjøre overfor foreldrene at deres barn faktisk har brukt narkotika og at dette kan være starten på et livslangt problem som politiet ønsker å forebygge til barnets beste. Det har derfor vært en vanlig fremgangsmåte å sikre dokumentasjon på inntak av narkotika og hvilken type det dreier seg om.

Motsetningsvis har de langvarige rusavhengige ikke blitt utsatt for en slik regelmessighet i bruken av dette tvangsmiddelet. En urinprøve har vært betraktet som et lettvin og lite inngripende tvangsmiddel som ikke er uforholdsmessig. For å korrigere denne praksisen etter 9. april-brevet er følgende om rusmiddeltesting inntatt i straffsaksinstruksen:

"Det skal ikke gjennomføres tvungen rusmiddeltesting i form av blod- eller urinprøve etter straffeprosessloven § 157 utelukkende for å bekrefte mistanken om bruk av narkotika.

Dette gjelder også der den mistenkte er under 18 år, og rusmiddeletest anses som fordelaktig i forhold til videre oppfølging."

Intervjuene etterlater det klare inntrykk at alle synes å ha fått med seg denne innskjerpelsen og statsadvokatene stoler på at omleggingen på dette punkt har nådd linjen ut. På et så viktig område er det likevel grunn til oppfølging fra statsadvokatene.

6) En vurdering av om påtalemyndigheten i dag har en tilstrekkelig forutsetning for å være en effektiv legalitetskontrollør

Forutsetningen for at påtalemyndigheten skal være en effektiv legalitetskontrollør er tilstede. Politijuristene i politidistriktet utviser god lovanvendelse opp mot fakta-analyser på andre områder. Forutsetningen fremstår pr i dag likevel som noe svekket i og med at det hersker en usikkerhet om gjeldende rettstilstand og en hemmende frykt for å gjøre feil.

Holdningen til påtale synes å være at riksadvokatens brev av 9. april i det store og hele er en videreføring av tidligere praksis, men med en bevisstgjøring og med nyttige presiseringer, noe som medfører en innstramning og korrigerende av distriktets praksis på noen områder. Påtale får likevel ikke vist sin kontrollfunksjon; det meldes at saker om bruk og besittelse ikke er prioritert og åpnes nesten ikke lengre, noe som dermed ikke gir muligheter til å innarbeide og illustrere korrektivene i den løpende saksmengden.

Om mulige tiltak for å bedre forutsetningen for legalitetskontrollen, se under pkt. 8.

7) En vurdering om det er større behov for notoritet omkring bruken av slike tvangsmidler

Gjennomgående er det ikke fullgod notoritet rundt de forskjellige beslutninger som er truffet om bruk av tvangsmidler; Det er alternative beslutningstagere, som ut fra ståsted og på saklig grunnlag kan komme til forskjellig konklusjon når det gjelder vilkår for bruk av tvangsmidler i den enkelte situasjon. Hvilke faktiske premisser som videreformidles til påtaleansvarlig kan bli avgjørende for spørsmålet om anvendelsen av tvangsmidler. En ser det slik at det ikke er nok at beslutningstagere ivaretar et overordnet krav til legalitetsvurderingen men at det også utvises profesjonell saklighet i fremstillingen av de relevante faktiske sider, et krav likt med det som ellers gjelder for offentlig myndighetsutøvelse.

Undersøkelsen har vist at det er vanskelig å utføre undersøkelser omkring en praksis der det tidvis er noe, men ikke tilstrekkelig notoritet omkring informasjonsgrunnlaget for den enkelte beslutning. En har derfor inntrykk av at det foreligger mer opplysninger bak anvendelsen av hjemmelsgrunnlagene enn det sakens dokumenter gir inntrykk av; en kan ikke utelukke at det finnes utfyllende notoritet i logger og notater utenfor selve sakens dokumenter. I tillegg kommer bakgrunnskunnskap og de konkrete omstendigheter som heller ikke kan redegjøres for i minste detalj. En skal derfor være forsiktig med å konkludere med at enkelte beslutninger er tatt på et ufullstendig og/eller et utilstrekkelig grunnlag.

Undersøkelsen underbygger den erfaring statsadvokatene har hatt over tid om at polititjenestemenn i distriktet er ansvarsbevisste og nøkterne når det gjelder adferd og inngrep overfor brukere eller miljøer der det er mistanke om bruk og besittelse (typisk på skoler). En har heller ikke erfart usakligheter. Det er ikke noe kulturproblem i politiet når det gjelder bruk av tvangsmidler, og alle en har vært i kontakt med ønsker å tilegne seg kunnskap for å kunne utføre tjenesten på en profesjonell måte helt ut i tråd med riksadvokatens føringer.

Etter statsadvokatenes vurdering reduserer likevel ikke dette behovet for notoritet for beslutningsgrunnlagene og at dette må gå frem med større tydelighet; Premissene må fremgå i sakens dokumenter, også i lys av at det må antas at saksdokumenter får en økt betydning i straffesaksbehandlingen i tiden som kommer. Selv om det pr i dag ikke er en alminnelig presumpsjon for at fravær av et beslutningsgrunnlag i dokumentene er fravær av en nødvendig legalitetsvurdering, kan dette bli konsekvensen på sikt om praksis ikke forbedres (etter forbilde i en rekke domfellelser i EMD der fravær av en synlig legalitetsvurdering i avgjørelsesgrunnlaget i seg selv er en avgjørende presumpsjon for at det ikke er en lovlig anvendelse av tvangsmidlet). Notoritet blir derfor viktig av flere hensyn; som en betryggelse for at lovens vilkår er vurdert på tidspunktet for anvendelsen av tvangsmiddelet; for at legaliteten kan kontrolleres i ettertid; for en effektiv fagledelse med rettleiding som treffer og for tilbakemeldingsmøter med gode læringspunkter.

8) Fagledelsestiltak på bakgrunn av undersøkelsen

Statsadvokatene ser for seg at denne undersøkelsen kan presenteres på en fagdag, herunder resultatene av SurveyExact, både nasjonalt og regionalt. En har også grunn til å tro at en åpen besvarelse/gjennomgang av spørsmål/temaer som ble tatt opp under intervjuene vil bli godt mottatt også for andre medarbeidere. Dette vil dekke de aktuelle problemstillinger knyttet til bruken av tvangsmidler.

Det blir særlig viktig å invitere til diskusjon omkring gitte typetilfeller, også veivalg politiet har stått overfor i konkrete saker. Det er slike eksempler som er mest etterspurt, herunder for å trene på å plassere "forholdsmessighetskravet" etter straffeprosessloven § 170 a. Gruppearbeid er blitt foreslått og ansees være et godt tiltak.

Det er også behov for forbedret notoritet om beslutningsgrunnlagene slik at disse fremgår med større tydelighet i sakens dokumenter, et tema en vil forfølge nærmere under "beste praksis" for samhandling mellom påtale og operativt mannskap.

På en fagdag om narkotikasaker kan en, i et litt videre perspektiv, også vurdere å ha på programmet dette med muligheten av å bruke opplysninger fra kriminaletterretningen, herunder kilder, noe som aktualiserer egne problemstillinger. I så fall har distriktets informantbehandler i FEFÉ sagt seg villig til å stille på en fagdag med en redegjørelse, gjerne fulgt opp med videre diskusjoner.

Undersøkelsen kan også tjene som "baseline" for en senere undersøkelse, men slik sakstilfanget er i dag, og må antas være i den nærmeste framtid, vil dette være i "kombinert-saker" som gir begrenset sammenligningsverdi. En ser derfor for seg at en fornyet undersøkelse i så fall må vurderes avholdt lenger frem i tid.

Dette utelukker ikke at en kan ta en ny intervjurunde, og nå for enkelhets skyld med alle som har deltatt tidligere i et samlet møte, for å få innspill og en viss kartlegging av utviklingen, f.eks. etter ett år. Tall på nye registrerte bruks- og besittelsessaker kan også innhentes.

Statsadvokatene vil holde seg løpende underrettet om distriktets instruksjer, rutiner og egnede kompetansebyggende tiltak på saksfeltet. Det er også grunn til å minne om at de "tilbakemeldingsmøter" som var før koronaen er ønsket tilbake igjen fra etterforskerne, noe statsadvokatene også vil anse som positivt for å styrke saksfeltet.

Jogeir Nogva
statsadvokat

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Gjenpart

Møre og Romsdal politidistrikt

Postboks 1353
Sentrum

6001 ÅLESUND