



**ROGALAND
STATSADVOKATEMBETER**

BRUK AV TVANGSMIDLER I NARKOTIKASAKER

Inspeksjon av Sør-Vest politidistrikt

Innholdsfortegnelse

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Sammendrag | 4 |
| 2 | Innledning | 6 |
| 3 | Metode | 7 |
| 3.1 | Gjennomføring..... | 7 |
| 3.2 | Datagrunnlag..... | 8 |
| 4 | Gjennomgang av resultat | 12 |
| 4.1 | Ransaking..... | 12 |
| 4.2 | Mistankegrunnlaget..... | 14 |
| 4.3 | Relevant etterforskningsformål | 15 |
| 4.4 | Tredjemannsransaking..... | 17 |
| 4.5 | Forholdsmessighetsvurdering..... | 17 |
| 4.6 | Kroppslig undersøkelse | 18 |
| 5 | Samlet vurdering | 20 |
| 5.1 | Kompetansereglene | 20 |
| 5.2 | Forholdsmessighetsvurderingen | 21 |
| 5.3 | Påtalemyndighetens rolle som legalitetskontrollør | 22 |
| 5.4 | Kompetanse | 26 |
| 5.5 | Forebyggende virksomhet..... | 27 |
| 6 | Tilrådinger og forslag til fagledelsestiltak | 29 |

"With great power, comes great responsibility"
Spider-Man

1 Sammendrag

I kapittel 3 gjøres rede for gjennomføringen av undersøkelsen og forutsetningene. Statsadvokatene gjennomgikk 71 saker fordelt på tre perioder. Tallene knyttet til unge lovbyggere og gjengangere er små, men vi mener likevel at undersøkelsen sett under ett gir et tilstrekkelig godt grunnlag til å kunne konkludere, særlig siden datagrunnlaget også omfatter intervjuer og redegjørelse fra ledelsen.

I kapittel 4 gjennomgås resultatene av saksgjennomgangen. I flere saker ble det konstatert at beslutningen knyttet til ransaking var besluttet av polititjenesteperson utenfor påtalemyndigheten og ikke var i tråd med føringer gitt av Riksadvokaten hva gjelder kompetanse. Vi har derimot ikke grunnlag for å konkludere med at beslutningen faktisk er uriktig. Undersøkelsen prøver heller ikke hvorvidt politijuristens hastekompetanse er anvendt uriktig, og om saken burde vært sendt domstolen med begjæring om ransaking.

I 30 av sakene fant vi opplysninger om mistankegrunnlaget. Det kan imidlertid ikke legges til grunn at samtlige opplysninger om mistankegrunnlaget er uttømmende inntatt. Vi understreker i den forbindelse at undersøkelsen ikke gir rom for en ren kvalitativ vurdering av hvorvidt vilkåret "skjellig grunn til mistanke" forelå i de gjennomgåtte sakene. Undersøkelsen viser at det ikke synes å være en entydig praksis, ei heller retningslinjer, for at vilkåret "skjellig grunn til mistanke" skal undergis en uttømmende beskrivelse i saksdokumentene, men at man beskriver det man mener å være tilstrekkelig. Det blir rutinemessig opprettet rapport om ransaking/beslag når det blir opprettet formell etterforskning. Dette kan imidlertid ikke tas til inntekt som en kvalitetsmarkør og en garanti for at reglene og ransaking er fulgt.

Ut fra saksgjennomgangen fremstår det som politiet i all hovedsak utøver tjenesten i henhold til de retningslinjer som følger av Riksadvokatens brev til tross for at det har vært en annen oppfatning av regler og retningslinjer på området. Dette knytter seg hovedsakelig til kompetansereglene og kravet til etterforskningsformål.

Retningslinjene fra distriktet er at det skal opprettes sak dersom det er benyttet tvangsmiddel. Intervjuene avdekket imidlertid at dette har vært noe sprikende, men hvor det nok må legges til grunn at tjenestepersonell i all hovedsak har forholdt seg til hovedregelen om notoritet i BL. Praksis knyttet til notoritet i PO, benyttes hovedsakelig ved forebyggende politiarbeid.

Vi har vurdert nærmere om tvangsmiddelet ble gjennomført så skånsomt som forholdene tillater. En svakhet ved undersøkelsen er at det ikke er særlig tradisjon i politiet for å gjøre rede for omstendigheter som ligger utenfor kjernen i den aktuelle sak, dvs. at rapporter hovedsakelig skrives for å belyse bevisituasjonen i saken, og ikke nødvendigvis for å dokumentere alle sider ved politiets tjenesteutøvelse.

I mange rapporter var det imidlertid mulig å lese ut av dem at forholdsmessigheten var ivaretatt. I 23 av sakene hvor det var utøvd tvangsmidler, var dette tilfellet. I 20 av sakene var det mangelfulle opplysninger knyttet til forholdsmessigheten, uten at vi nødvendigvis kan konkludere med at inngripen var uforholdsmessig. Det som kan konstateres er at det ikke i

tilstrekkelig grad skrives rapporter som dokumenterer den praktiske gjennomføringen av ransaker.

Undersøkelsen viser at Riksadvokatens brev innebærer en reell endring av praksis i Sør-Vest politidistrikt hva gjelder anvendelse av kroppslig undersøkelser i mindre narkotikasaker. Det er imidlertid vårt inntrykk at Sør-Vest politidistrikt har hatt den samme forståelse av regelverket og praksis på dette feltet som øvrige politidistrikt nasjonalt. Vi ser ingen signifikante avvik mellom resultatene i Sør-Vest politidistrikt og nasjonalt. Vi ser at antall opprettede saker i Sør-Vest politidistrikt er sterkt nedadgående etter 9.april 2021, og dette samsvarer med den nasjonale trenden for øvrig.

I kapittel 5 gjøres rede for en samlet vurdering ut fra de undersøkelser som er gjort. Ut fra undersøkelsen kan det konstateres at deler av praksis for praktisering av ransakingsreglene i Sør-Vest politidistrikt før 9.april 2021 avvek fra føringer gitt i Riksadvokatens brev av samme dato.

Politidistriktet har klare formelle rammer og føringer for legalitetskontrollen, men vi finner grunn til å stille spørsmål ved om de *reelle* forutsetningene for slik legalitetskontroll er til stede i enhver sak. Vi gjør også noen bemerkninger knyttet til notoritetshensynet, og også til uttalte konsekvenser av politidistriktets endring av etablert praksis etter 9.april 2021.

Gjengangere, definert som personer med et kjent og omfattende rusmisbruk og omfattende strafferegister, var viet et særlig fokus i undersøkelsen, hensett også den mediaoppmerksomhet denne gruppen har fått i forkant av undersøkelsen. Undersøkelsen viser klart at Sør-Vest politidistrikt kun i meget beskjeden grad benytter tvangsmidler mot denne gruppen i mindre narkotikasaker, og dette skjer i all hovedsak i tilknytning til andre straffbare forhold. Så vel saksgjennomgangen som intervjuer og statistikk gir et entydig inntrykk av at det benyttes konduite overfor gjengangerne. Det drives således ingen målrettet innsats for å avdekke og straffeforfølge disse i mindre narkotikasaker, snarere tvert om. Målrettet innsats er rettet mot salg av narkotika, ikke internt i gjengangermiljøet, men i særlig grad salg spesielt rettet mot ungdomsmiljø.

Vi bemerker også kort at vi i undersøkelsen ser tegn til at det er noe uklare grenseskiller, eller snarere manglende bevissthet rundt når man driver etterforskning vs forebygging og/eller etterretning. Større grad av bevissthet rundt grensesnittet mellom hva som er etterforskning, etterretning og forebygging vil være gunstig for det videre arbeidet fremover.

Påtalemyndighetens legalitetskontroll vanskeliggjøres av at rapportene ikke nødvendigvis inneholder de opplysninger som er nødvendig for å kunne utføre en aktiv og tilstedeværende legalitetskontroll med politiets tjenesteutøvelse. Det gjelder både rapportenes utforming og type rapporter som skrives, manglende retningslinjer og føringer for rapportenes innhold og utforming og tilgang på politiets datasystemer.

I kapittel 6 gjøres rede for tilrådinger og forslag til enkelte fagledelsestiltak.

.

2 Innledning

Ransaking er generelt et hyppig benyttet tvangsmiddel, så også i mindre narkotikasaker. Riksadvokatens brev av 9 april 2021 gir presiseringer og føringer for bruk av dette tvangsmiddelet. Presiseringen knytter seg hovedsakelig til forholdsmessighetsvurderingen, relevant etterforskningsformål og kompetanseregler. Det presiseres i brevet at lovens hovedregel er at beslutninger om ransaking skal gis av domstolen, og også at rammene for politiets tjenestepersonell som ikke er en del av påtalemyndigheten til selv å foreta slike beslutninger er snevre. Særlig henvises til at de i dag etablerte vaktordninger for jourhavende jurister, som gjør at jurist stort sett er tilgjengelig på døgnbasis, gjør at hastekompetansen til politiets tjenestepersonell kun unntaksvis kan benyttes. Dette nevnes innledningsvis idet et av våre hovedfunn knytter seg til nettopp disse kompetansereglene.

Ved brev av 14. april 2021 ble det gitt pålegg til samtlige statsadvokatregioner om saksgjennomgåelse, intervjuer av relevant personell, gjennomgang av rutiner og andre tiltak for å kartlegge om og eventuelt i hvilken utstrekning dagens praktisering av ransakingsreglene i politidistriktet avviker fra føringene gitt i brev av 9. april 2021. Denne inspeksjonsrapporten er ment å svare ut de tema som er angitt i brevet av 14. april 2021 for Sør-Vest politidistrikt.

Statsadvokatene har i inspeksjonen vurdert politidistriktet samlet. De funn og vurderinger som rapporten gir uttrykk for gjelder således politidistriktet samlet sett. Statsadvokatene er kjent med at det eksisterer forskjeller internt mellom ulike geografiske og eller faglige enheter/seksjoner og avdelinger i politidistriktet, men mener det er opp til politidistriktet selv å organisere og strukturere straffesaksbehandlingen slik at det blir mest mulig likt, uavhengig av hvor tvangsmidlene blir benyttet. Eventuelle ulikheter i praksis internt i politidistriktet er bemerket utelukkende der vi har sett særlig grunn for det.

3 Metode

3.1 Gjennomføring

Inspeksjonen ble gjennomført ved Rogaland statsadvokatembeter i ukene 36 og 37. Det var opprinnelig avsatt 3 statsadvokater til oppdraget, men dette måtte reduseres til 2, da den ene statsadvokaten måtte aktorere en sak for Høyesterett og av kapasitetsgrunner ikke kunne delta i inspeksjonen.

Det ble gjennomgått 71 saker fordelt på tre perioder; hhv uke 42 2020, uke 3 2021 og uke 25 2021, og representerer samtlige saker registrert for de aktuelle sakstypene i de aktuelle ukene. Det er Riksadvokatembetet som har besluttet rammene og tidsperiodene for saksutvalget.

Sakene ble gjennomgått ved bruk av spørreskjema utarbeidet av Riksadvokatembetet. I forkant av inspeksjonen har det vært gjennomført en felles gjennomgang ledet av Riksadvokatembetet for å sikre en felles forståelse på tvers av statsadvokatembetene av de tema og spørsmål som inspeksjonen berører. Selve gjennomgangen av sakene ble gjort ved bruk av dataverktøy Survey Xact. Databasen var administrert og tilrettelagt av Riksadvokatembetet.

I utgangspunktet, og basert på tidligere erfaring fra gjennomførte kvalitetsundersøkelser, fremsto 71 saker som et stort antall saker for 2 statsadvokater å gjennomgå. Ved gjennomgangen ble det raskt klart at sakstypen var vesentlig mindre krevende for slik gjennomgang enn sakene som tidligere har vært gjenstand for kvalitetsundersøkelser, voldtektssaker og vold i nære. Med bakgrunn i dette, hadde det vært ønskelig at saksutvalget inneholdt et større antall saker slik at statistikkgrunnlag ble bredere og bedre.

At saksuttaket er noe begrenset, skyldes frykt for at sakstilfanget skulle blir uoverkommelig. Det må også sees hen til at undersøkelsen ble beordret med relativ kort tidsfrist for forberedelse og gjennomføring. Optimalt sett burde en slik omfattende undersøkelse hatt bedre tid til forberedelse da utforming av tema, spørsmål og svaralternativer har stor betydning for presisjonsnivået og hva som kan utledes av tallmaterialet. Forberedelsene og gjennomføringen har tross dette vært god, særlig sett hen til den korte tidsfristen. En vil her særlig trekke frem utarbeidelsen av spørreskjema og veileder fra Riksadvokatembetet som en helt avgjørende forutsetning for at undersøkelsen har kunnet gjennomføres effektivt og med tilstrekkelig presisjon.

Et av temaene for inspeksjonen er om politiets tvangsmiddelbruk er rettet mot såkalte gjengangere. Ved vurderingen av om saken gjelder gjengangere har vi foretatt en skjønnsmessig vurdering av om siktede er å anse som en "kjenning av politiet" og fremstår som en person med et utpreget rusproblem.

At det er benyttet tvangsmiddel betyr ikke at det samtidig er benyttet ransaking. Dersom det er foretatt beslag i saken har vi svart at det er benyttet tvangsmidler. Årsaken til beslag trenger ikke å knytte seg til en straffeprosessuell ransaking.

Det skal bemerkes at undersøkelsen ikke nødvendigvis fanger opp alle tvangsmidler i form av ransaking i de gjennomgåtte sakene, særlig der det er ulike beslutningsnivå. Typisk vil dette være tilfelle i de sakene der det er benyttet ransaking av person og/eller bil besluttet av politiets tjenestepersonell, og deretter er det foretatt ransaking av siktedes bopel besluttet av jourhavende jurist. Slik undersøkelsen fra Survey Xact er formulert, gir den ikke muligheter til å vurdere begge disse tvangsmidler isolert i samme sak. Man har her valgt å la undersøkelsen omfatte den primære ransakingen i saken der det foreligger flere beslutningsnivå, da vi mener det best reflekterer mandatet for undersøkelsen. Det vil således i de tilfellene være ransaking besluttet av politiets tjenestepersonell som ikke er del av påtalemyndigheten som gir grunnlag for tallmaterialet i undersøkelsen. Funn knyttet til høyere beslutningsnivås tvangsmidler i samme sak, typisk jourhavende politijurist, vil ikke inngå i tallmaterialet men vil kunne bli kommentert i våre vurderinger. Dette er en annen tilnærming enn andre statsadvokatregioner, som har lagt til grunn høyeste beslutningsnivå i sin vurdering. Når en sammenligner Sør-Vest politidistrikt med andre distrikt er det derfor viktig at en har denne forskjellen med i vurderingen.

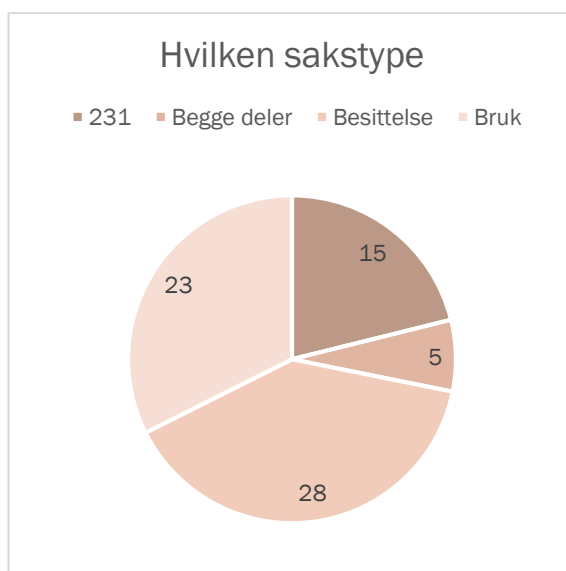
I rapporten er politiets tjenestepersoner benyttet for personell i politiet som ikke er en del av påtalemyndigheten. For påtalemyndighetens tjenestepersoner er det benyttet benevnelsen politijurister.

3.2 Datagrunnlag

Fra de tre periodene som saksuttaket relaterer seg til, var fordelingen mellom bruk og besittelsessaker og overtredelse av straffeloven § 231 relativt lik. Det var hhv 24, 25 og 22 saker. Totalt sett fordelte sakene seg mellom de ulike kategoriene med 15 saker for overtredelser av straffeloven § 231, 5 saker hvor både bruk og besittelse av overtrådt, 28 saker med besittelse og 23 saker med bruk.

10 av sakene resulterte med forelegg, 9 av sakene med en tilståelsesdom og 2 av sakene med tiltale. Uten at det er mulig å hente ut konkrete tall for dette, synes tilståelsesdommer og tiltaler å relatere seg til at det utferdiges tiltale eller siktelse for andre forhold og at narkotikaovertrедelsen i

den sammenheng tas med. Påtaleunntatelsen relaterer seg i all hovedsak til bruk og besittelse av narkotika, og ut fra saksgjennomgangen fremstår det som om påtalemyndigheten i politiet i stor grad gir påtaleunntatelse for bruk av narkotika også for personer som er over 18 år. Totalt var 43 av sakene avgjort med positiv påtaleunntatelse.



I åtte av sakene var bruk av narkotika registrert i konkurrens med tilhørende besittelse av narkotika. Bakgrunnen for opprettelse av sak på bruk av narkotika var at involvert politibetjent vurderte siktede som ruspåvirket.

Av de avgjorte sakene var det 16 saker som var henlagt på enten bevisets stilling eller som intet straffbart forhold bevist, dvs en såkalt "negativ" anmeldelse. I dette ligger det at politiet har opprettet sak fordi det er benyttet tvangsmidler for å sørge for notoritet vedrørende mistankegrunnlaget. Undersøkelsene og tvangsmiddelbruken har da enten avklart mistanken eller det foreligger bevismessig tvil knyttet til mistankegrunnlaget.

I 8 saker var det opprettet egne siktelsesposter for tilhørende erverv og/eller besittelse av narkotika – i 6 av disse postene var det tilstrekkelig grunnlag for slik opprettelse.

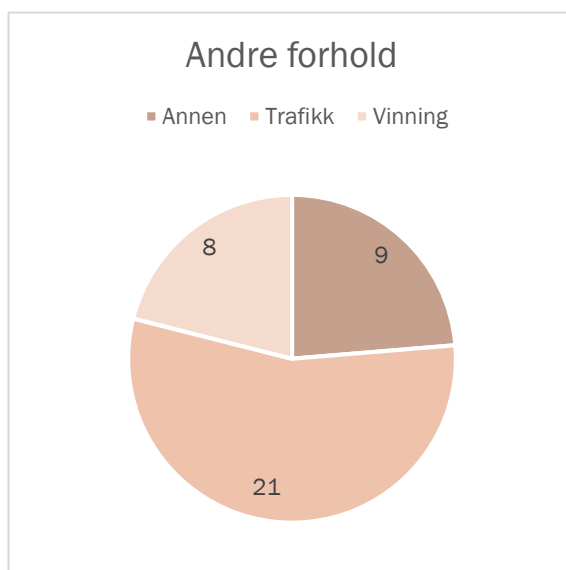
38 av saksutvalget på 71 saker var opprettet i kombinasjon med andre forhold. I den forbindelse har vi svart "i kombinasjon med andre" dersom politiet har kommet i kontakt med siktede av andre grunner enn ren narkotika. Typisk er melding om ruspåvirket kjøring eller melding om innbrudd fra publikum. Narkotikaovertrødelser er da en direkte følge av at politiet responderer på et slikt forhold, uten at det nødvendigvis er opprettet sak på dette forholdet. I hele 21 saker var narkotikasaken registret i kombinasjon med trafikksak. 9 av disse sakene gjaldt bruk av narkotika og var opprettet som en direkte konsekvens av blodprøven tatt i forbindelse med mistanke om ruspåvirket kjøring.

Det kan stilles spørsmål om det var nødvendig å opprette slik sak idet en brukersak i forbindelse med ruspåvirket kjøring vil ha liten eller ingen betydning for straffutmålingen. På en annen side vil en slik opprettelse av sak medføre rett til forsvarer etter strpl. § 96 første ledd. Det er blitt nevnt i sammenheng med undersøkelsen at enkeltjurister har hensyntatt dette i tilfeller der den tiltalte har vært ressursvak. Dette fremstår derimot som en tilfeldig praksis.

8 av sakene var registrert i kombinasjon med vinningsforhold. Flertallet av disse var naskerier eller melding om innbrudd. Siktede var da enten klart ruspåvirket eller det ble funnet narkotika i forbindelse med sikkerhetsvisitasjon. I 4 av disse sakene ble det gjennomført kroppslig undersøkelse i form av urinprøve.

I kategorien "annen" faller typisk voldshendelser og ordensforstyrrelser. 54 prosent av de opprettede narkotikasakene ble opprettet på bakgrunn av at politiet ble tilkalt eller oppmerksom på andre forhold.

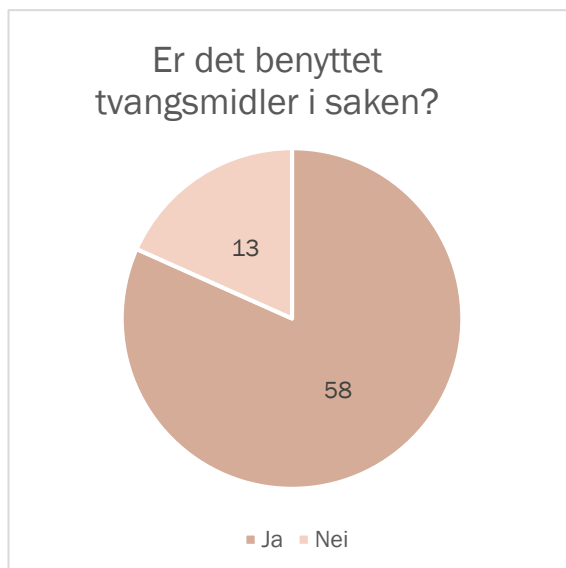
Når det gjelder saker mot mindreårige, såkalte "U-18 saker" så fant vi kun 8 saker i saksutvalget på 71 saker som gjelder denne gruppen unge lovovertredere. Det skal derimot bemerkes at det var flere saker med unge lovbrøyttere U-20, som ikke var under 18 år på gjerningstidspunktet. Av denne



typen lovovertridere var det hele 6 av sakene som ble innledet på grunn av andre forhold eller omstendigheter foruten mistanke om narkotikaovertridelse.

I kategorien lovovertridere av typen "gjengangere" var 10 av 13 saker i tilknytning med andre forhold. Dette var hovedsakelig trafikkforhold og vinningsforhold.

Datagrunnlaget knyttet til U-18 og gjengangere er lite og det er derfor vanskelig å hente ut ytterligere tall knyttet til disse kategoriene da tallgrunnlaget blir for snevert og det derfor hefter større usikkerhet til konklusjonene.



I tillegg til saksgjennomgang ble det gjort gruppeintervjuer av tjenestepersonell som erfaringsmessig er i befatning med sakstypen. Det ble intervjuet 3 politibetjenter ved forskjellige ordensavdelinger, 3 avsnittsledere tilknyttet de samme ordensavdelingene, 3 påtalejurister ved FSI (Felles straffesaksinntak), 3 påtaleledere ved påtaleseksjonen ved tre ulike geografiske driftsenheter, tre jurister fra forskjellige geografiske driftsenheter som har som særansvar å følge opp U-18 saker og 5 politibetjenter fra forebyggende avsnitt og etterforskning av U-18 saker.

I forkant av undersøkelsen ble politidistriktets ledelse bedt om å gi en skriftlig redegjørelse hva gjelder rutiner for tvangsmiddelbruk, både før og etter 9. april brevet, hvordan føringene i brevet er formidlet til organisasjonen, hvordan rollen som legalitetskontrollør i påtalemyndigheten blir utøvet, hvordan notoritet sikres og hvilke eventuelle behov for fagledelse politidistriktets ledelse ser som en følge av brevet. Slik redegjørelse ble gitt 30.08.21.

I 58 av totalt 71 saker var det benyttet tvangsmidler som ble gjenstand for inspeksjon. At det benyttes tvangsmidler synes således å være hovedregelen i denne sakstypen. Tvangsmiddel i form av beslag er hyppig brukt og følger naturlig av sakstypen besittelse og oppbevaring av narkotika.

At det er hyppig bruk av tvangsmiddel i denne type saker er ikke overraskende i et bevissikringsperspektiv. Nettopp det at sakstypen gjør tvangsmiddelbruk høyaktuell, nødvendiggjør også god legalitetskontroll på området. Det skal presiseres at dersom det er svart at det er benyttet tvangsmiddel så kan dette relatere seg til beslag, og ikke nødvendigvis til ransaking.

I et mindretall av sakene, totalt 13 saker, var det ikke nyttet tvangsmidler. Disse 13 sakene varierer i sakstype. Flere er saker som er avdekket av tollvesenet, og der bevis allerede er sikret av tollvesenet og deretter oversendt politiet med anmeldelse og trafikk saker med ruspåvirket kjøring hvor det ble opprettet brukersak på bakgrunn av blodprøveresultatet i

trafikksaken. I dette utvalget finner vi også saker der bevis er sikret i tilknytning til tvangsmidler foretatt i annen straffesak overfor annen person (typisk bilder/film av rusbruk og befatning med narkotika) som har gjort ytterligere tvangsmidler unødvendige, eller saker der den mistenkte og/eller verger uten tvangsmidler har oppgitt og forevist besittelsesgrunnlaget av eget tiltak.

4 Gjennomgang av resultat

4.1 Ransaking

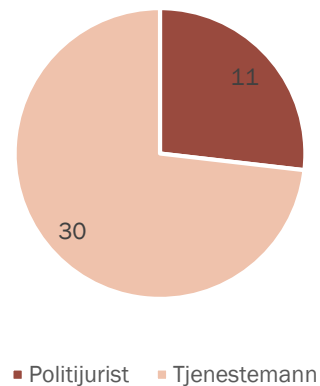
Vi fant at det var foretatt ransaking av person i 35 av sakene, og i ytterligere 6 saker var det utelukkende foretatt annen ransaking. I dette saksutvalget på 41 saker, var ransaking besluttet av jurist i politiet i 11 av sakene. I 30 av sakene var beslutning om ransaking foretatt av politiets tjenestepersoner som ikke tilhører påtalemyndigheten. I ingen av sakene var ransaking foretatt med grunnlag i samtykke fra den siktede.

Undersøkelsen viser at den etablerte forståelse og praksis i politidistriktet hva gjelder forståelse av rammene for skjønnsutøvelsen knyttet til beslutningsmyndigheten for politiets tjenestepersoner, ikke har vært i tråd med føringene i Riksadvokatens brev. Dog understrekes at dette må sees i forhold til Riksadvokatens uttalelser om at hastekompetansen må vurderes opp mot politidistriktets vaktordninger for juristene, og her har det vært en utvikling mot større tilgjengelighet på døgnbasis de senere år. Dette vil også kunne variere mellom politidistriktene.

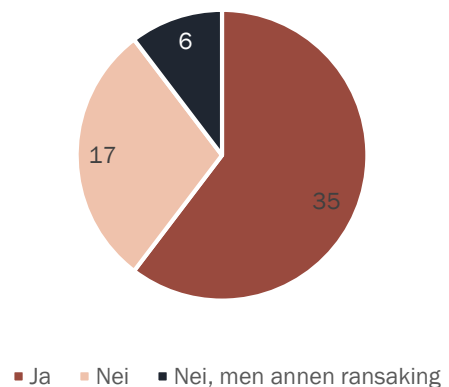
Ved gjennomgang og vurdering av 30 saker hvor beslutning om ransaking er tatt av politiets tjenestepersoner, fant vi at jourhavende jurist burde vært konsultert i 21 av sakene, vurdert opp mot Riksadvokatens føringer i brev av 9.april. Ut fra dette mener vi å kunne konkludere med at brevet innebærer en reell endring av politidistriktets praksis og oppfatning av kompetansereglene. Dette har også kommet til uttrykk i redegjørelse fra ledelsen og i intervjuene.

I ytterligere 6 av sakene fant vi at saken manglet tilstrekkelig informasjon til å kunne foreta en slik vurdering. Det innebærer i realiteten at notoriteten i disse 6 sakene var for dårlig til å foreta en forsvarlig legalitetskontroll. Det er foretatt en konkret vurdering i den enkelte sak. Det

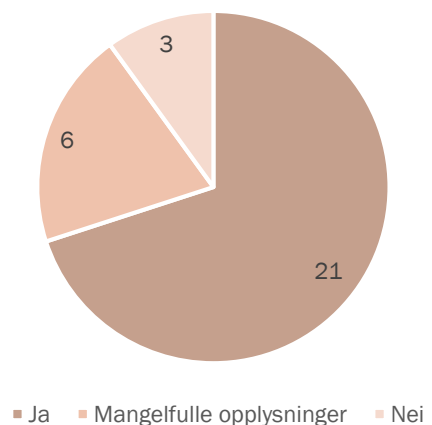
Hvem besluttet ransakingen?



Ble det gjennomført ransaking av person?



Burde politiet kontaktet jourhavende?



understrekes at det som her refereres er vår vurdering om hvorvidt beslutningsnivået for ransakingen er korrekt, ikke hvorvidt lovens vilkår for selve tvangsmiddelet for øvrig var oppfylt. Det kan bemerkes at vi i all hovedsak ikke fant feil ved beslutningene, foruten enkelte unntak.

Det typiske saksforholdet som gjentok seg i flere saker, var at politiet stanset en bil. Dette kunne det være ulike grunner for, men på et tidspunkt oppsto mistanke om ruspåvirket kjøring. Politiets tjenestepersoner gjennomførte da ransaking av fører av bilen, noen ganger avhengig av omstendighetene også passasjerer i bilen, og også bilen, uten at jourhavende jurist ble kontaktet. Vi mener utfra undersøkelsen å kunne konstatere at dette har vært praksis i politidistriktet frem til 9.april 2021. I de fleste av disse tilfellene, der vi mener saken har gitt godt nok grunnlag for vurdering, er vi av den oppfatning at jourhavende jurist burde og kunne vært kontaktet. De aktuelle personer var sikret ift bevisforspillelse, så også bilen. Vi ser at det kan være situasjoner av tilsvarende art, der politiets tjenestepersonell rettelig innenfor egen kompetanse kan foreta beslutning om ransaking. Dette vil typisk være der situasjonen ikke kan anses under kontroll og tjenestepersonell kan foreta beslutninger innenfor sin hastekompetanse når vilkårene for øvrig er oppfylt. Dette kan være vanskelige vurderinger, og krever også fokus på god notoritet i faktumgjengivelsen i etterkant for ivareta hensynet til legalitetskontrollen.

Ransaking var benyttet i 41 av gjennomgåtte saker. I kun 11 av sakene er tallmaterialet i undersøkelsen basert på en beslutning foretatt av politijurist. Undersøkelsen prøver ikke hvorvidt politijuristens hastekompetanse er anvendt uriktig, og om saken burde vært sendt domstolen med begjæring om ransaking.

Undersøkelsen viser at jourhavende jurist generelt har anvendt ransakingsbestemmelsene i tråd med de føringer Riksadvokatens brev gir uttrykk for også før 9 april, dog med enkelte unntak.

Saksutvalget inneholdt ingen saker der beslutning om ransaking var foretatt av domstolen. Dette var ikke overraskende hensett sakstypen, som typisk vil nødvendiggjøre bruk av hastekompetanse. I intervjuer med etterforskere og jurister som arbeider på forebyggende avsnitt, ble det rapportert at de rutinemessig sender begjæringer om ransaking til retten i mindre narkotikasaker der ungdom under 18 år er mistenkt, idet sakene ved innkomst ikke tillater bruk av politijuristens hastekompetanse. Mistanken er i de tilfellene basert på billedmateriale fra beslag i andre saker, opplysninger fra avhør i andre saker mv. Det ble uttalt fra juristene ved forebyggende avsnitt at man i det vesentligste fikk rettens medhold i de oversendte begjæringer, og således hadde en oppfatning av at de begjæringer som var sendt var innenfor gjeldende regelverk. Begjæringen til retten vil alltid inneholde en redegjørelse for mistankegrunnlaget og de nødvendige vilkår for det aktuelle tvangsmiddelet.

4.2 Mistankegrunnlaget

Som Riksadvokaten redegjør for i brevet av 9. april, stiller lovverket klare krav til mistankegrunnlaget for anvendelse av tvangsmidler. Undersøkelsen omfatter en gjennomgang av hvorvidt mistankegrunnlaget er tilstrekkelig redegjort for i saksdokumentene, noe som er av betydning opp mot legalitetskontrollen.

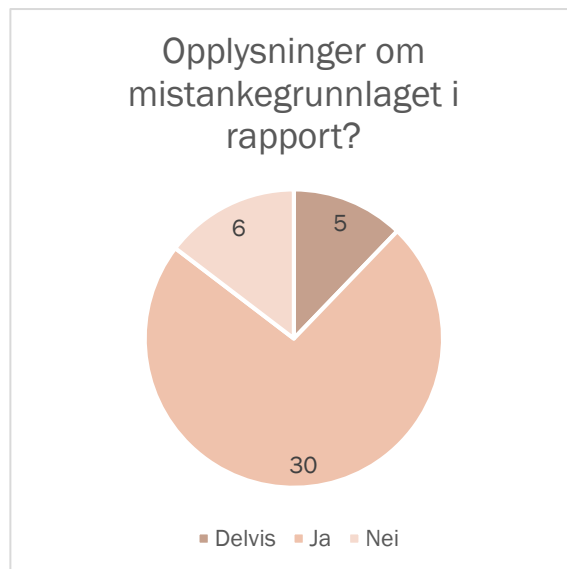
I 30 av saksutvalget på 41 hvor ransaking var foretatt, fant vi opplysninger om mistankegrunnlaget inntatt. I 5 av sakene var dette kun delvis inntatt, og i 6 av sakene fant vi ingen henvisning til mistankegrunnlaget i det hele tatt.

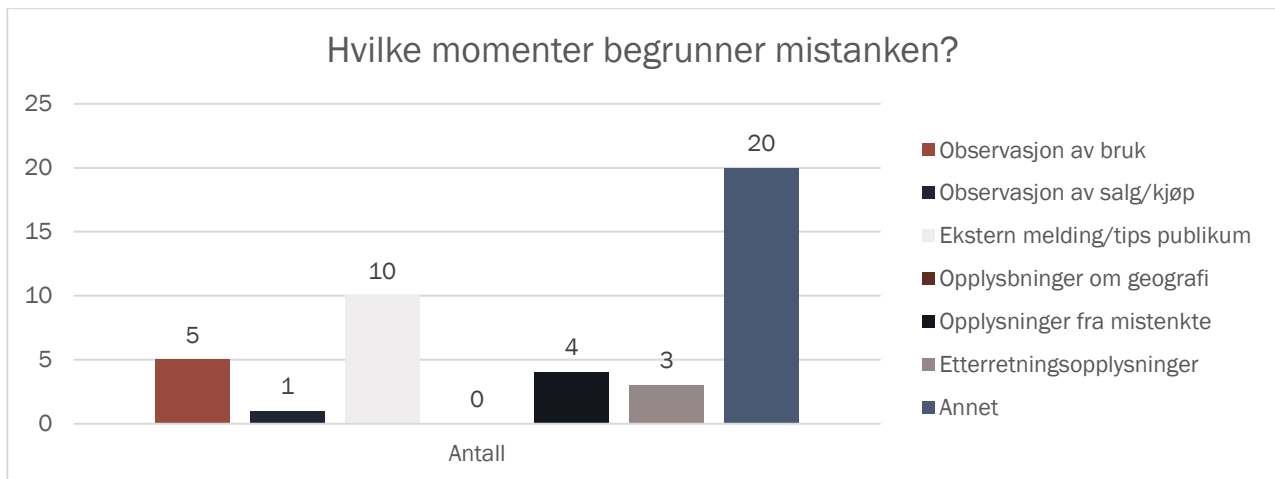
Det kan imidlertid ikke legges til grunn at samtlige opplysninger om mistankegrunnlaget er uttømmende inntatt. Undersøkelsen viser at det ikke synes å være en entydig praksis, ei heller retningslinjer for at vilkåret "skjellig grunn til mistanke" skal undergis en uttømmende beskrivelse i saksdokumentene, men at man beskriver det man finner å være tilstrekkelig, uten å utbrodere dette ytterligere. Slik vi vurderer sakene, gis det uttrykk for hvilke forhold man helt konkret baserte mistanken på, mens vektning/vurdering og omstendigheter rundt ikke omtales i rapportene.

Slik vi oppfatter gjeldende praksis på rapportskrivning i dag, foreligger det ingen krav om at mistankegrunnlaget skal redegjøres for i fullstendighet. Etter det man er kjent med, og som også refereres fra intervjuene av politiets personell er det ikke inntatt et slikt krav i opplæringen fra Politihøgskolen. Snarer oppfordres man til å være knapp og presis, og kun innta det nødvendige i rapportformen.

I saksutvalget på 41 saker hvor det var gjennomført ransaking, ble det skrevet rapport om ransaking/beslag i 39. I kun 2 av sakene manglet slik rapport. Det er vårt generelle inntrykk at der det er opprettet straffesak, blir det rutinemessig skrevet rapport om ransaking og beslag.

Dette er imidlertid ingen indikator eller sikkerhet for at mistankegrunnlaget i tilstrekkelig grad blir gjort rede for i saken. Rapport om ransaking og beslag fungerer i all hovedsak som dokumentasjon på hva, hvem, hvor og når og av hvem ransaking ble foretatt og eventuelt hva som ble beslaglagt. Det nærmere grunnlaget for ransakingen kan vanskelig leses ut fra rapporten. Det er overlatt til sakens øvrige dokumenter å gjøre rede for et slikt grunnlag, hovedsakelig en anmeldelse eller egenrapport. Dette gir imidlertid stort rom for skjønn fra tjenestepersonen på hva som skal med i en slik rapport. Det er heller ingen tradisjon for at det i stor utstrekning skal skrives detaljerte opplysninger vedrørende mistankegrunnlaget. Det er derfor noe overraskende i positiv forstand at det er mulig å lese ut fra hele 30 saker at det er gjort rede for mistankegrunnlaget.





Undersøkelsen ga grunnlag for å si noe om hvilke momenter mistankegrunnlaget var bygget på. Det kunne være flere forhold. Under annet er det typisk krysset av der politiet ikke har observert bruk, kjøp eller salg, men har gjort egne observasjoner av adferd og/eller handlinger som har generert mistanke om slike straffbare handlinger.

Vi er ikke kjent med at det tidligere har foreligget konkrete føringer for rapportskrivning hva angår mistankegrunnlaget. Vi oppfatter heller ikke at Riksadvokatens brev gir slike føringer. Vi understreker imidlertid at det i saken uansett må være tilstrekkelig informasjon om mistankegrunnlaget for å sikre nødvendig legalitetskontroll. Det har vært basis for de vurderinger som gjort i denne undersøkelsen. Vi er kjent med at politidistriktet etter 9. april har gitt føringer for dette.

Vårt inntrykk synes å være en annen terskel for å kalle noe etterretningsinformasjon i en straffesak som gjelder narkotika, enn hva som vil være tilfelle i en annen sakstype. Som eksempel kan nevnes at der en nabo som rapporterer om husbråk og observasjoner i tilknytning til en sak om vold i nære relasjoner vil stå i rapporten med fullt navn, vil en nabo som rapporterer som rusbruk ikke nødvendigvis gjøre det. I tillegg synes det å være lite bevissthet i politiet om hvilken informasjon som kvalifiseres som gradert, og som bør og skal holdes utenfor straffesak, og hvilken informasjon som med fordel kan anvendes for å belyse mistankegrunnlaget i konkrete saker.

4.3 Relevant etterforskningsformål

Fra Riksadvokatens brev fremgår det at det etter loven er et grunnleggende krav til et saklig etterforskningsformål også hva gjelder bruk av tvangsmidler.

Ved gjennomgang av sakene er det undersøkt om det er gjort etterforskning av kjøp i tilknytning til beslag. I 3 av sakene er det gjort slik etterforskning, og benyttet ytterligere tvangsmidler i 2 av sakene. Den ene saken gjelder overtredelse av straffeloven § 231 og oppbevaring av narkotika. Den andre saken gjelder besittelse av narkotika. Denne saken var siktede verken U-18 eller i grupperingen "gjenganger" og forholdet ble avdekket i kombinasjon med ruspåvirket kjøring.

Mistenktes mobiltelefon ble gjennomgått i 6 av sakene. Ingen av sakene gjaldt bruk av narkotika. 4 av sakene gjaldt oppbevaring. Det var kun i 1 sak hvor gjennomgangen av mobiltelefon ikke fremsto som relevant for etterforskningen. Denne saken gjaldt besittelse av narkotika og gjaldt verken siktet U-18 eller gjenganger. Forholdet ble avdekket i forbindelse med ruspåvirket kjøring.

Det var kun i 1 av 13 saker som gjaldt gjenganger hvor mobiltelefonen var gjennomgått. Denne saken gjaldt oppbevaring av narkotika (straffeloven § 231). I denne saken forelå det mangelfulle opplysninger i forhold til om gjennomgangen var relevant.

Utfra tallmaterialet fremstår det som politiet hovedsakelig utøver tjenesten i henhold til de retningslinjer som følger av Riksadvokatens brev til tross for at det har vært en annen oppfatning av regler og retningslinjer på området. Intervjuene avdekket imidlertid at det overfor personer U-18 i større grad blir foretatt personransakinger og gjennomgang av mobiltelefoner som det ikke nødvendigvis opprettes sak på. Vi fikk et bestemt inntrykk av at ungdom i større grad oppsøkes med tanke på å avdekke bruk og besittelse av narkotika. Dette gjøres for å søke å avdekke og forhindre bruk og omsetning av narkotika i ungdomsmiljøer. Formålet i seg selv fremstår som aktverdig, men kan i seg selv ikke legitimere en lavere terskel for bruk av tvangsmidler mot unge individer. Det fremkom samtidig at politibetjenter i stor utstrekning benyttet seg av egen kompetanse til å beslutte slik personransaking og gjennomgang av mobiltelefoner. Som vist til tidligere er denne praksis ikke samsvarende med de føringer som gis i Riksadvokatens brev av 9.april.

I politidistriktets redegjørelse av 30.08.21 er det uttalt at retningslinjene ved bruk av tvangsmidler er at det skal opprettes sak i BL for å sikre notoritet. Vår undersøkelse av saker avdekket imidlertid få slike saker, dvs såkalte "negative anmeldelser". I intervjuene kom det frem at det har vært en praksis i enkelte miljøer i politidistriktet hvor det ved manglende funn av narkotika eller bekræftelse på bruk kun har benyttet politiets vaktjournal PO for notoritet knyttet til disse tvangsmidlene. Det ble gjort henvisning til at dette var sanksjonert av Riksadvokaten i sin tid. Ved nærmere undersøkelse ble vi gjort kjent med en video som er utgitt av Politihøgskolen hvor Riksadvokaten har gitt uttrykk for at en slik form for praksis vedrørende notoritet kan aksepteres.

I og med at vår gjennomgang gjelder saker som er registrert i politiets etterforskingssystem har vi ikke tall eller oversikt over hvor omfattende eller utbredt en praksis med notoritet i vaktjournal er eller har vært. Intervjuene avdekket imidlertid at dette har vært noe sprikende, men hvor det nok må legges til grunn at tjenestepersonell i all hovedsak har forholdt seg til hovedregelen om notoritet i BL. Det kan fremstå som praksis til notoritet i PO hovedsakelig knytter seg til det forebyggende politiarbeidet opp mot ungdom, men vi kan ikke utelukke at det er enkelte andre tjenestepersoner eller grupperinger som også har benyttet seg av en slik praksis.

I vår undersøkelse av sakene fant vi ingen saker hvor samtykke var benyttet som prosessuelt grunnlag for ransaking. Imidlertid fremkom det i intervjuer at det i forebyggende sammenheng ble benyttet et slikt prosessuelt grunnlag for gjennomgang av mobiltelefoner. Dette knyttet seg

til ungdom mistenkt for bruk og besittelse av narkotika. I hvor stor utstrekning det har vært gjort er ukjent, utover at det har vært praksis for dette frem til Riksadvokatens brev av 9. april.

Vi finner det betenkelig at samtykke brukes som prosessuelt grunnlag for gjennomgang av mobiltelefoner overfor unge individer, dette også uten at foresatte blir involvert i spørsmålet om samtykke. Politiets tjenestepersoner besluttet selv slik gjennomgang og som ble utført ved overfladisk gjennomgang på stedet, og ikke en full tapping av mobiltelefonen med politiets digitale verktøy, uten at dette gjør tvangsmiddelbruken mindre inngripende, dog med den begrensning at ved en slik gjennomgang på stedet unngikk man å frata ungdommen mobiltelefonen som for disse oppfattes som meget alvorlig.

Vår oppfatning er at distriktets innledende bruk av tvangsmidler ved forebyggende innsats mot unge personer som bruker narkotika, i det alt vesentlige har vært utenfor påtalemyndighetens kontroll, uten at dette nødvendigvis har vært tilsiktet. Det er først når det er tale om ransaking av bolig eller urinprøver at påtalemyndigheten har blitt involvert i beslutningene vedrørende ransaking og kroppslig ransaking. Ved konkrete funn av narkotika er det rutinemessig blitt opprettet sak.

4.4 Tredjemannsransaking

I saksutvalget var det bare 2 saker der det var foretatt tredjemannsransaking. Disse sakene var relativt like, og innebar ikke ransaking av person. I begge saker var narkotikahund involvert, og ransakingen gjaldt type verksted og/eller lagerlokaler, der hunden får teft og drar inn i lokalene, uten at etterforskningen på ransakingstidspunktet var rettet mot en konkret mistenkt.

4.5 Forholdsmessighetsvurdering

Kravet om forholdsmessighet griper inn i alle sider ved politiets virksomhet og særlig i de situasjoner hvor det benyttes tvangsmidler. Vurderingen har både en formell og reell side ved seg – ved at det skal velges det middelet som er minst inngripende og det skal utføres så skånsomt som forholdene tillater. En ransaking kan utføres på forskjellige måter og under forskjellige omstendigheter. En viktig skranke for både hvilket tvangsmiddel som skal besluttes og gjennomføringen er hvor alvorlig forholdet det er tale om.

I denne sammenheng har en vurdert nærmere om tvangsmiddelet ble gjennomført så skånsomt som forholdene tillater. En svakhet ved undersøkelsen er at det ikke er særlig tradisjon i politiet for å gjøre rede for omstendigheter som ligger utenfor kjernen i den aktuelle sak, dvs. at rapporter hovedsakelig skrives for å belyse bevissituasjonen i saken, og ikke nødvendigvis for å dokumentere alle sider ved politiets tjenesteutøvelse.

I mange rapporter var det imidlertid mulig å lese ut av dem at forholdsmessigheten var ivaretatt. I 23 av sakene hvor det var utøvd tvangsmidler var dette tilfellet. I 20 av sakene var det mangelfulle opplysninger knyttet til forholdsmessigheten, uten at vi nødvendigvis kan konkludere med at inngripen var uforholdsmessig. Det som kan konstateres er at det ikke i

tilstrekkelig grad skrives rapporter som dokumenterer den praktiske gjennomføringen av ransaker. I 1 sak fremsto ransakingen uforholdsmessig. Denne saken hadde sin bakgrunn i mistanke om bruk av narkotika hvor det ble utført ransaking av bolig med bruk av hund. Barn og ektefelle måtte forlate sitt eget hjem. Politiets fremferd fremstår som klart uforholdsmessig både ved beslutningen og i sin utførelse. Det var politiets tjenestepersonell som besluttet ransakingen, uten at påtalemyndigheten ble kontaktet, noe som burde skjedd.

4.6 Kroppslig undersøkelse

Det er klart uttalt i Riksadvokatens brev at det ikke skal gjennomføres tvungen rusmiddeltesting i form av blod- eller urinprøve etter straffeprosessloven § 157, for å bekrefte mistanke om bruk av narkotika alene.

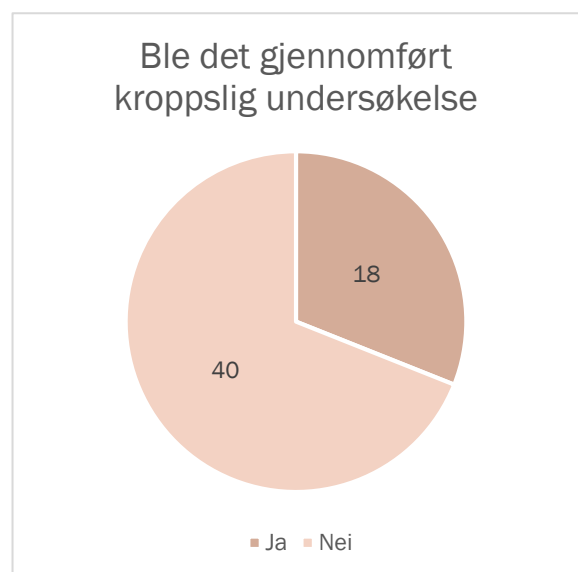
Dette avgrenser ikke mulighetene til å gjennomføre tvungen rusmiddeltesting av andre grunner, typisk i avklaringsøyemed ift straffeloven § 20, men dette antas å kun i sjeldne unntakstilfeller være aktuelt i mindre narkotikasaker. Vi fant ingen slike eksempler i saksutvalget.

Utfra saksgjennomgangen mener vi å kunne konkludere at Riksadvokatens brev innebærer en endring av gjeldende praksis, hva angår kroppslige undersøkelser i mindre narkotikasaker i politidistriktet.

I 18 av saksutvalget på totalt 71 saker ble det gjennomført kroppslig undersøkelse. I 9 av disse 17 sakene ble også siktede ransaket. Som nevnt over har vi tatt noe forbehold hva angår notoriteten, men selv der det ikke står eksplisitt beskrevet at det er foretatt personransaking, har vi lagt til grunn at slik ransaking har skjedd, der det fremstår tydelig av saken for øvrig. Vi fant ingen saker der det forelå samtykke til kroppslig undersøkelse i saksutvalget

I 16 av sakene besto den kroppslige undersøkelsen av at det ble tatt urinprøve av siktede. Dette ble gjort i samtlige saker der kroppslig undersøkelse ble gjennomført. I kun 2 saker ble det også tatt blodprøve. I 5 av sakene ble det gjennomført andre undersøkelser, typisk klinisk undersøkelse.

I saksutvalget fant vi ingen saker som var sendt til retten for beslutning. I 17 av sakene var beslutning fattet av politijurist. Vi så i et fåtall saker at skriftlig og signert beslutning fra jurist manglet i saken, i strid med lovkravet om skriftlig nedtegnelse. I én sak ble det foretatt kroppslig undersøkelse i form av rusprøvetesting ved urinprøve, uten at det fremkommer av saken hvilket nivå som har fattet beslutningen.



I saksutvalget på 17 saker, der beslutning om kroppslig undersøkelse var tatt av politijurist, fant vi i 10 tilfeller eksplisitt notoritet om hvilken vurdering som lå til grunn for at saken ikke ble sendt retten, og hastekompetansen anvendt. Dog understrekes at det samme fremgikk med tydelighet av sakens oppgitte faktum i de øvrige 7 saker, slik at grunnlaget for anvendelse av hastekompetansen var etterprøvbart for legalitetskontroll.

Av de 8 sakene som omhandlet siktede under 18 år, ble det gjennomført kroppslig undersøkelse i form av urinprøve i 4 saker.

I samtlige tilfeller ble kroppslig undersøkelse besluttet av politijurist, og det fremgikk av sakene hvilke vurderinger som ligger til grunn for at saken ikke er sendt retten for avgjørelse. Heller ikke her fant vi noen saker der det forelå samtykke til kroppslig undersøkelse.

Kun i 1 av 13 saker hvor siktede var gjenganger, ble det gjennomført kroppslig undersøkelse. Undersøkelsen var besluttet av politijurist og mistankegrunnlaget gjaldt bruk av narkotika.

Undersøkelsen viser at Riksadvokatens brev av 9. april innebærer en reell endring av praksis i Sør-Vest politidistrikt, hva gjelder anvendelse av kroppslig undersøkelser i mindre narkotikasaker. Det er imidlertid vårt inntrykk at Sør-Vest politidistrikt har hatt den samme forståelse av regelverket og praksis på dette feltet som øvrige politidistrikt nasjonalt. Vi ser ingen signifikante avvik mellom resultatene i Sør-Vest politidistrikt og nasjonalt. Vi ser at antall opprettede saker i Sør- Vest politidistrikt er sterkt nedadgående etter 9.april 2021, og dette samsvarer med den nasjonale trenden for øvrig.

Det presiseres at rusmiddelundersøkelser foretatt med hjemmel i vegtrafikklovens bestemmelser er holdt utenfor vurderingen her. Trafikkovertrедelser, særlig mistanke om kjøring i påvirket tilstand, er straffbare handlinger som vi ofte ser registrert samtidig med mindre narkotikasaker.

5 Samlet vurdering

5.1 Kompetansereglene

Riksadvokatens brev er i Sør-Vest politidistrikt blitt oppfattet som en praksisendring, og har også medført en endring av politidistriktets praksis når det gjelder anvendelse av beslutningsmyndighet for tjenestepersoner i politiet som ikke tilhører påtalemyndigheten. Vi konkluderer dette sikkert, idet funnene her er entydige så vel utfra saksgjennomgangen, intervjuer og redegjørelse fra politidistriktets ledelse.

Selv om vi konstaterer brudd på kompetansereglene, må det understrekes at vi i all hovedsak fant at det var adgang til bruk av tvangsmiddelet (ransaking), men at dette var besluttet på galt beslutningsnivå. I all hovedsak fordi det var tid og anledning til å kontakte jourhavende jurist.

Sør-Vest politidistrikt har i sin redegjørelse gitt uttrykk for å ha opplevd enkelte av føringene i Riksadvokatens brev, særlig hva angår kroppslige rusmiddelundersøkelser og adgang til å benytte tvangsmidler for å kartlegge omfanget av rusmisbruk, "*som presiseringer og/eller endringer snarere enn omerindring av tidligere signaler fra riksadvokatembetet og domstolene*".

I samtlige gjennomførte intervjuer, uavhengig av stillingsnivå og profesjon, ble det også gitt uttrykk for at man oppfattet føringene gitt ved Riksadvokatens brev som en betydelig endring av eksisterende og innarbeidet praksis. Særlig ble det fremhevet at terskelen for å ransake nå var betydelig hevet, og at brevet ga uttrykk for en endring av kompetansereglene idet det ble oppfattet som uttrykk for en innskrenkning av politiets tjenestepersonells rammer for å beslutte tvangsmidler. Som uttalt av en tjenestemann fra ordensseksjonen:

" 9 april brevet vil si at vi generelt har gått altfor langt i å beslutte tvangsmidler på egen hånd. Spørsmålet er jo – hvordan kan dette ha gått til?"

Intervjuede tjenestepersoner ga entydig uttrykk for at den etablerte praksis for anvendelse av egen beslutningsmyndighet var i tråd med det de hadde lært på Politihøgskolen, og det de siden var blitt forklart av sine instruktører og veiledere i tjenesten. De fleste intervjuobjekter hadde fullført Politihøgskolen i løpet av det siste tiåret. Frem til Riksadvokatens brev hadde man en trygghet hva gjaldt rammene for egen beslutningsmyndighet og skjønnsutøvelse, ervervet først gjennom utdanning, og senere gjennom veiledning og egen praksis. Etter Riksadvokatens presiseringer og føringer var det som om "*de ikke lenger kunne stole på egen ryggmargsrefleks*".

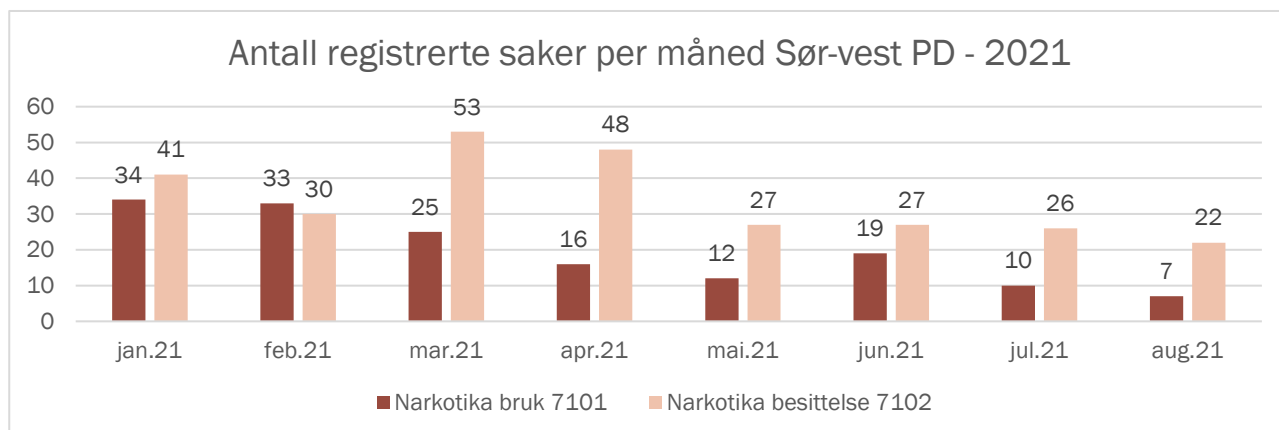
Politidistriktet la om sin praksis umiddelbart etter at Riksadvokatens presiseringer ble gitt. Dette legger vi til grunn, da vi finner entydige tegn på dette både utfra saksgjennomgang, intervjuer og statistikk. Vi finner grunn til å fremheve at intervjuene ga et klart inntrykk av at politiets tjenestepersoner hadde et sterkt fokus på å handle i tråd med de rådende føringer på området. Det ble gitt uttrykk for frustrasjon, og endog også fortvilelse, over at den praksis man

har vært en del av, ikke er i tråd med regelverket. Vi oppfattet at det var lagt ned betydelig innsats fra disse sin side for å forstå de føringer og presiseringer som nå er gitt fra Riksadvokatens side. Det må samtidig tas med i betraktning at også anvendelse av beslutningskompetansen for denne gruppen kan innebære vanskelige juridiske vurderinger, også opp mot om man kan anvende egen beslutningskompetanse. De fleste tjenestepersoner som ikke er del av påtalemyndigheten er ikke jurister, og er således avhengig av å ha kompetent påtale som beslutningsstøtte.

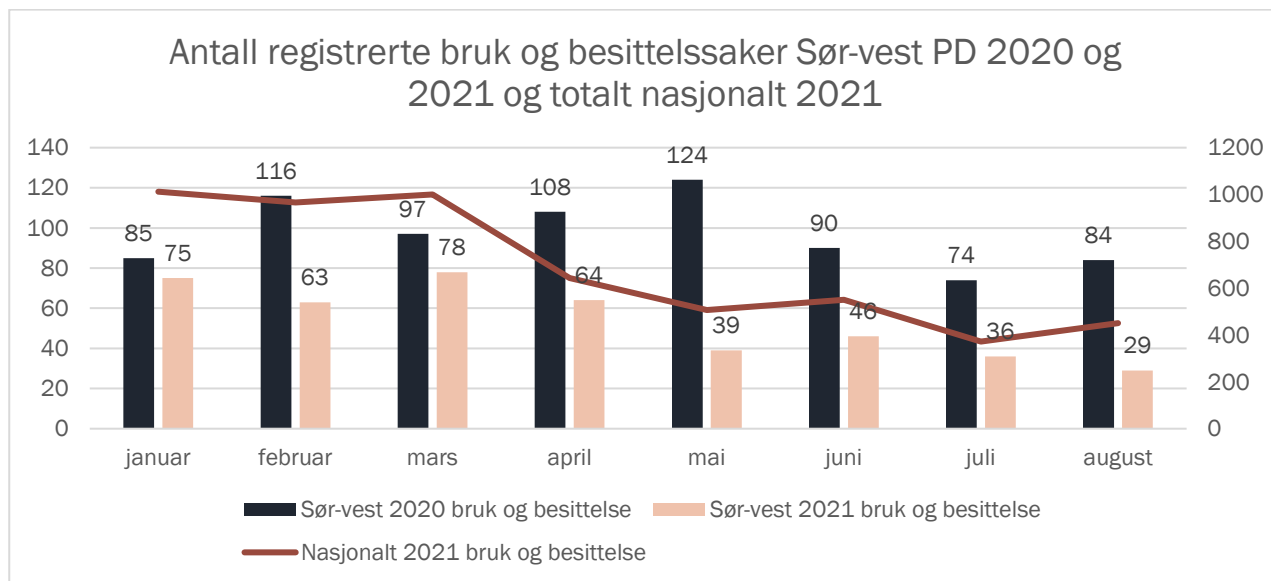
Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å konstatere at ransakingspraksis hos påtalejuristene i politidistriktet har avveket systematisk fra de presiseringer i Riksadvokatens brev. Som nevnt innledningsvis reflekteres ikke påtalejuristens eventuelle beslutning om ransaking i undersøkelsens tallmateriale når det i saken er foretatt beslutning om ransaking på lavere beslutningsnivå. Vi har likevel sett hen til disse beslutningene, særlig hensett Riksadvokatens uttalelser i brevet hva gjelder husransaking i mindre narkotikasaker. Det typiske tilfellet vil være der siktede er påtruffet av politiet og det foreligger mistanke om bruk og/eller besittelse av narkotika og person er ransaket før jourhavende gir beslutning om husransaking. Utfra det gjennomgåtte saksmaterialet synes det ikke å være fast praksis for at det foretas husransaking i slike tilfeller. Vi fant noen eksempler på at jourhavende hadde gitt ransakingsbeslutning om husransaking. I all hovedsak, dog med enkelte unntak, hadde de sakene elementer ved seg som gjorde at det var grunnlag for slik ransaking. Vi viser dog til de merknader vi har gjort hva angår notoritet i disse sakene, og at det har vært en praksis for å angi kun det som har vært tilstrekkelig i forhold til vilkåret "skjellig grunn" i rapportskrivningen, og utelate det som ev. kan knyttes til etterretningsinformasjon uavhengig av gradering.

5.2 Forholdsmessighetsvurderingen

Kroppslig undersøkelse i form av rusmiddeltesting har vært nyttet utelukkende i hensikt å bevise rusbruk i de aktuelle sakene. Det må således konstateres at politidistriktet har hatt en annen oppfatning av de aktuelle forholdsmessighetsvurderinger enn den Riksadvokaten gir uttrykk for i brevet av 9. april. Intervjuene, politiets redegjørelse i brev av 30.08.2021 samt statistikk som viser et betydelig fall i antall opprettede saker etter 9.april 2021, viser imidlertid at Riksadvokatens føringer og presiseringer har medført en umiddelbar endring av praksis, og at politidistriktet bestreber seg på å følge en praksis innenfor rammene som er skissert i Riksadvokatens brev.



Grafen viser at antall registrerte saker som gjelder bruk og besittelse av narkotika er redusert med 62 prosent siden januar.



Dersom man sammenlikner tallene mellom 2020 og 2021 ser en også en markant nedgang i antall opprettede bruk og besittelssaker. Nasjonalt er også antall saker markant synkende.

Det er ikke grunnlag for å konkludere med at politidistriktet bevisst har brutt gjeldende regler og retningslinjer. Tvert om fremgår det av intervjuene at politiet tilstreber å holde seg innenfor de retningslinjer og føringer som gjelder til enhver tid.

Det kan fremstå som politiet som organisasjon ikke helt har maktet å skille mellom narkotika som et samfunnsproblem og narkotika som et straffbart forhold. Det er klart at narkotika er et samfunnsproblem som er alvorlig og omfangsrikt og sterkt uønsket i samfunnet.

Narkotikaovertridelser derimot deles inn alvorlige og mindre alvorlig forhold juridisk. Det er denne nyanseringen mellom samfunnsproblem og straffbart forhold som politiet ikke i tilstrekkelig grad har klart å inkorporere i anvendelse av tvangsmidler.

I våre intervjuer kom dette også klart til uttrykk. Politiet har nok til en viss grad tatt inn over seg den endrete samfunnsutviklingen vedrørende hvor alvorlig straffbart forhold bruk og besittelse av narkotika er, men ikke fult ut, noe som har medført at det nok i stor utstrekning er vurdert som forholdsmessig å utføre denne type tvangsmiddel ved mindre alvorlige straffbare forhold, med henvisning til at det er å anse som et alvorlig samfunnsproblem. Det skal også tillegges at den endrede samfunnsoppfatning ikke heller klart har kommet til uttrykk i domstolens praktisering av reglene eller ved oppnevnte forsvareres innvendinger, slik at politiet i liten grad, forut for Riksadvokatens brev, har blitt regulert på sin praksis. Statsadvokatene har heller ikke bedrevet aktiv inspeksjon av politiets praksis knyttet til tvangsmiddelbruk.

5.3 Påtalemyndighetens rolle som legalitetskontrollør

Det ansvar som følger av påtaleinstruksen § 7-5 om at påtalemyndigheten har ansvar for at etterforskningen skjer i samsvar med lov og instruks, er utdypet i flere lokale instruks. I lokal

instruks for jourhavende jurist fremgår det at jourhavende om nødvendig skal beslutte eller begjære rettens avgjørelse om bruk av tvangsmidler og føre kontroll med bruk av tvangsmidler. Videre fremgår det av samme instruks punkt 6 at jourhavende skal utføre løpende legalitetskontroll av politidistriktets virksomhet.

I distriktets redegjørelse i forbindelse med denne inspeksjonen er det angitt følgende:

Tradisjonelt har nok legalitetskontrollen vært tettest knyttet opp til bruk av arrest og frihetsberøvelse, men ansvaret er ikke formelt begrenset til dette.

Påtalemyndighetens legalitetskontroll følger også av den lokale straffesaksinstruksen. Politidistriktet har oppsummert instruksverket på følgende måte:

Distriktets nåværende instruks legger altså opp til flere kontrollpunkter hvor påtalejurister skal utøve generell legalitetskontroll. FSI foretar som kjent en første prioritering og kvalitetskontroll av alle straffesaker i vårt politidistrikt, og det forventes at også sakstrekkinge påtalejurist ved etterforskningsseksjonen er oppmerksom på kvalitetsforventningene hva gjelder legalitetskontroll i rundskriv og instruksverk, herunder føringene i kvalitetsrundskrivet.

Vi kan stille oss bak denne vurderingen. Det er klart at regelverket som gjelder påtalejurister stiller klare forventninger og krav til å utøve legalitetskontroll. Vårt inntrykk er at dette også faktisk gjøres og at påtalemyndigheten er bevisst sitt ansvar i forhold til denne funksjonen.

Utfordringer knyttet til legalitetskontroll foreligger derimot ikke på det formelle planet eller forståelsen og etterlevelsen av regelverket. De er knyttet til påtalemyndighetens reelle mulighet til faktisk å kunne utøve en effektiv og kvalitativ god legalitetskontroll.

Hovedutfordringen knytter seg til hvordan det føres notoritet knyttet til politiets tvangsmiddelbruk. Polititjenestepersonell forholder seg til rapport om ransaking/beslag. Dette er en rapport som formelt angir hvem, hva, hvor, når og av hvem som er ransaket og beslaglagt. Den henviser kort til at grunnlaget enten knytter seg til fersk gjerning/friske spor eller til beslutning fra påtalejurist eller retten.

Ransakingsrapporten gir ingen mulighet for å kontrollere i ettertid hva skjellig grunn knyttet seg til, forholdsmessighetsvurderingen eller hvordan tvangsmiddelet faktisk ble gjennomført. Rapporten tar sikte på å sørge for notoritet knyttet til materielle verdier og ikke immaterielle verdier som f.eks. siktedes rettigheter. Det er heller ikke noen form for rapport eller mal knyttet til polititjenestepersonell sin beslutning av tvangsmidler. Politiets bruk av hastekompetanse og notoritet vedrørende denne beslutningen gjøres som en merknad i rapport om ransaking/beslag.

For å faktisk kunne vurdere grunnlaget for tvangsmiddelbruken er en legalitetskontrollør henvist til rapporter som i fritekst eventuelt angir dette. Ut fra våre undersøkelser er det ikke noe bestemt krav til hva det skal redegjøres for. Snarere har det tidligere vært en oppfatning blant tjenestepersonell at grunnlaget og vurderingene knyttet til bruk av tvangsmiddel er saken (straffesaken mot siktede) uvedkommende.

Det fremgikk imidlertid av intervjuene at det nok over en tid har foregått en endring i politiet hvor yngre tjenestepersonell i større grad er bevisst på beslutningsgrunnlaget og i meget større grad enn tidligere i rapporter beskriver hva mistanken bygger på. Det var også sammenfallende med våre funn i saksgjennomgangen. Men det var en gjennomgående oppfatning at man beskrev de omstendigheter som begrunnet mistanken ut fra hva en selv vurderte som tilstrekkelig og ikke nødvendigvis uttømmende. Når det gjaldt beskrivelsen av forholdsmessighet knyttet dette seg igjen stort sett til materiell verdier, som f.eks. om noe måtte brytes opp for å ta seg inn, og i liten eller ingen grad til immaterielle verdier.

Det stilles ikke noe krav til begrunnelse for påtalemyndighetens egen beslutninger. Beslutningene er nedfelt hovedsakelig med en angivelse av hvem som mistenktes og hva mistanken bygger på. Det stilles ikke nærmere krav eller teknisk mulighet for å angi en nærmere begrunnelse i beslutningen hva gjelder mistankegrunnlaget og forholdsmessighet. Det er heller ikke et krav om at dette angis i en egen beslutningslogg tilknyttet saken. Dette gjør at det ikke er mulig, i ettertid, å nærmere ettergå mistankegrunnlaget som påtalemyndighetens beslutninger baserte seg på, foruten å sammenstille enkeltheter sakens øvrige dokumenter.

En grunnleggende forutsetning for legalitetskontroll er at det faktisk finnes noe som kan kontrolleres. Politidistriktets ledelse har i sitt svar av 30.08.2021 på vårt innkallingsbrev av 14.06.2021 angående aktuell inspeksjon, uttalt at det i politidistriktet er føringer på at det skal opprettes straffesak når det er anvendt tvangsmidler, typisk ransaking, også når resultatet er negativt.

Vi finner imidlertid at det har vært ulike forståelse og praksis rundt "negative anmeldelser" i politidistriktet, basert på de intervjuer som er gjennomført i tilknytning til inspeksjonen. Vi fant et gjennomgående større fokus på gjennomføring av politidistriktets føringer på dette punkt i nordfylket, dvs. den delen av Sør-vest politidistrikt som tidligere lå under Haugaland og Sunnhordland politidistrikt. Dette fremsto som et enhetlig fokus og forståelse i intervjuer med så vel påtale og polititjenestepersonell på ulike nivå, og det ble uttalt at påtaleledelsen i nordfylket har hatt et vedvarende og sterkt fokus på at det skal opprettes anmeldelse, også ved negative funn.

I sørfylket, tidligere Rogaland politidistrikt, synes imidlertid kjennskap, forståelse og utøvelse av denne føringen å være mer sprikende. Dog fremkom klart av intervjuene at notoritetshensynet var klart kommunisert og forstått. Imidlertid synes det å være lite konkret kjennskap til den aktuelle føringen om at det skal opprettes straffesak etter gjennomført ransaking også ved negativt funn. Det ble formidlet fra ulike grupper ulik forståelse om dette. Det rådende synet i sørfylket synes å være at det var tilstrekkelig at gjennomføring av tvangsmiddelet fremkom i PO eller etterretningssystemet Indicia, med henvisning til at det forelå uttalelser fra Riksadvokaten om dette. Det vises til tidligere omhandlede uttalelse fra Riksadvokaten.

Intervjuene avdekket også en praksis hvor mange opplysninger som knyttes til mistankegrunnlaget føres i etterretningsregisteret eller vaktjournal. Slike opplysninger er vanskelig tilgjengelig for juristene i politiet, da politijuristene i stor grad er avskåret fra tilgang på politiets etterretningssystem. Praksisen knyttet til loggføring av tvangsmiddelbruk i politiets

vaktjournal (PO) vanskeliggjør også påtalemyndighetens mulighet til å føre kontroll med politiets tvangsmiddelbruk. En anser denne praksisen som uheldig og lite egnet for påtalemyndighetens rolle som legalitetskontrollør. Dette gjelder de generelle ikke graderte etterretningsopplysningen. Etterretningsvirksomhet innrettet mot de organiserte miljøene og som gjelder alvorlig kriminalitet er til en viss grad ivaretatt hva gjelder legalitetskontroll sett hen til enkelte dedikerte jurister.¹

Etterforskning er definert i etterforskningsrundskrivet² som:

De undersøkelser politi og påtalemyndighet foretar for å

- *avdekke om straffbart forhold er begått eller begås*
- *avklare de øvrige omstendigheter som en påtaleavgjørelse forutsetter klarlagt og eventuelt forberede sakens behandling i retten.*

I samme rundskriv er det angitt følgende om politiets etterretningsvirksomhet:

Den virksomhet som gjerne omtales som (kriminal)etterretning, er i det alt vesentlige etterforskning. Den hører dermed under påtalemyndighetens ansvarsområde og reguleres av straffeprosessloven og påtaleinstruksen.

Utenfor påtalemyndighetens kontroll holdes virksomhet som knyttes til strategisk etterretningsvirksomhet som utøves i forbindelse med årlige trusselvurderinger lokalt eller nasjonalt. Påtalemyndigheten er ut fra dette tiltenkt en kontrollfunksjon også innenfor politiets virksomhet som er å anse som forebygging og etterretningsvirksomhet.

Politiets rolle som forebygger er fremhevet som en hovedoppgave i både politiloven og politiinstruksen. Det har vært klare politiske forventinger helt tilbake til det første politirolleutvalget på 1980-tallet³ om at politiet i stor grad skal bedrive en forebyggende virksomhet. Dette er senest gjentatt i politiets hovedstrategi frem mot 2025.⁴ Utfordringen knyttet til politiets forebyggende virksomhet ligger verken i mål eller intensjoner. Men i den praktiske utøvelse som i mange sammenhenger må anses som etterforskning, selv om formålet med virksomheten er å forebygge kriminalitet. Dette blir særlig synlig i politiets innsats mot unge personer som bedriver narkotikakriminalitet.

Denne sammenblandingen av rollen som forebygger, etterretter og etterforsker gjør at påtalemyndighetens mulighet for å utøve legalitetskontrollør er svekket, og i enkelte sammenhenger fullstendig fraværende. Særlig oppstår dette når politiet benytter seg av straffeprosessuelle virkemidler og etterforskning innenfor de øvrige virksomhetene som påtalemyndigheten, ved politiets egen organisering, i praksis er avskåret fra å føre en effektiv kontroll med. Dette fenomenet er også kjent fra andre områder innenfor politiets forebyggende virksomhet. Det er godt kjent at politiet innenfor prosjektene SARA benytter seg av såkalte "samtaler" med fornærmede som i realiteten må anses som etterforskning uten at denne virksomheten er styrt eller kontrollert av påtalemyndigheten.

¹ Etterretningsdoktrinen

² RA-1999-3

³ NOU 1981:35 Politiets rolle i samfunnet

⁴ I forkant av kriminaliteten – forebygging som politiets hovedstrategi (2021-2025)

Det kan fremstå som politiet som organisasjon har utfordringer med å differensiere mellom etterretningsvirksomhet, forebyggende virksomhet og etterforskning. I praksis så fremstår det som om politiet holder påtalemyndighetens legalitetskontroll utilsiktet utenfor de sider av virksomheten som i realiteten er etterforskning, men hvor formålet er å forbygge og/eller bedrive etterretningsvirksomhet. Dette fremstår ikke unikt for Sør-Vest politidistrikt.

5.4 Kompetanse

I de gjennomførte intervjuene beskrives stor uro og usikkerhet, ordet frykt ble også benyttet, på samtlige nivå i politidistriktet om hva som er rammene for anvendelse av beslutningsmyndigheten, og også skjønnsutøvelsen med referanse til presiseringer og føringer gitt i Riksadvokatens brev. Dybdeintervjuene har gitt uttrykk for at denne uroen har gitt seg utslag i en særst restriktiv holdning for å beslutte tvangsmidler innenfor den aktuelle sakstypen med den naturlige konsekvens at antall registrerte saker blir langt færre. Operativt politipersonell rapportert at juristene generelt hadde hevet terskelen for ransaking i betydelig grad.

På spørsmål om praksisendringen innebar flere henvendelser til jourhavende for gjennomføring av tvangsmidler, slik praksisendringen kunne gi grunn til å forvente, var svaret fra intervjuobjektene i all hovedsak negativt. Det ble uttalt at fra patruljenes side ble jourhavende ikke kontaktet, fordi jourhavendes terskel for å beslutte tvangsmidler nå var så høy at beslutning uansett ikke ville bli gitt. En lot da være å gjennomføre ransaking. Intervjuede jurister har bekreftet dette inntrykket. Det ble videre nevnt at usikkerheten førte til operativt politipersonell i større grad opptrådte passivt og mer reaktivt.

Et overraskende funn i intervjuene var hvor usikre på rammene i lovverket påtalejuristene ga uttrykk for å ha blitt etter å ha lest Riksadvokatens brev. Dette var overraskende også hensett til de fagledelsestiltak politidistriktet, med støtte fra statsadvokatembetet, allerede har gjennomført i etterkant av 9.april.

Det ble også fremhevet at man var redd for å gjøre noe galt, og også for hvilke konsekvenser det kunne få for den enkelte om man gjorde en feilvurdering i en konkret situasjon med referanse til HR-2017-1677-A.

Sør-Vest politidistrikt har i etterkant av Riksadvokatens brev iverksatt tiltak for å kommunisere ut de føringer og presiseringer som fremgår av brevet i egen organisasjon, med primærhensikt å sikre at føringene implementeres og etterleves. Politidistriktet gir i sin redegjørelse til statsadvokatene uttrykk for at rammen for tvangsmiddelbruk skal være godt kjent for operativt personell i distriktet. Det følger også av politidistriktets redegjørelse at man ønsket å sikre god dialog om bruk av tvangsmidler mellom jourhavende jurister og operativt patruljemannskap. Dette også for å unngå unødig usikkerhet om de rettslige rammene og derved uønsket passivitet der vilkår for bruk av tvangsmidler var oppfylt. Generelt er Riksadvokatens føringer gjort lett tilgjengelig digitalt på Kilden.

- Politidistriktet har gjort tilgjengelig og avspilt en opplæringsvideo utarbeidet av Sør-Øst politidistrikt på paroler ved samtlige ordensavsnitt.
- Politidistriktet har i samarbeid med statsadvokatene gjennomgått Riksadvokatens føringer på seksjon for felles påtaleseksjon for jourtjeneste, da jourhavende jurist antas å være den primære legalitetskontrolløren. To statsadvokater deltok i denne gjennomgangen som var forberedt sammen med FOA for påtale.
- Videre er Riksadvokatens føringer tatt opp på tilbakemeldingsmøter innen rammen av PPS (politiarbeid på stedet) hvor jurister fra seksjon for jourtjeneste deltok.

Riksadvokatens føringer har også vært tema på andre seksjonsmøter, også i påtale, men da på ad hoc basis.

Den registrerte statistiske nedgangen i antall bruk og besittelsessaker er en direkte følge av presiseringen i brevet og er en naturlig konsekvens av mer restriktive retningslinjer. Men noe av nedgangen kan også skyldes den usikkerhet hos påtalejurister som vi har omtalt over. Ett tilfelle som ble rapportert var positive funn av MDMA tabletter på bolig av Namsmann hvor det ikke ble gitt beslutning om ransaking og beslag av jurist. Et annet eksempel var en gjenglempt sekk som luktet klart av marihuana hvor politiet ikke fikk beslutning til å ransake sekken. Etter vår oppfatning har det utviklet seg en for restriktiv holdning til bruk av tvangsmidler i tilknytning til narkotikaovertrедelser som vil ha uheldige konsekvenser for politiets kriminalitetsarbeid dersom denne får feste seg. Den usikkerhet og uro i politidistriktet knyttet til rettslige rammer for anvendelse av tvangsmidler er meget uheldig og bør søkes fortløpende utbedret.

5.5 Forebyggende virksomhet

Riksadvokaten presiserer i brevet at det ikke skal gjennomføres *tvungen* kroppslig undersøkelse alene i den hensikt å avdekke rusbruk. Brevet innebærer således i realiteten presiseringer/føringer som nær umuliggjør politiets mulighet til å bevise rusbruk, uten at den mistenkte/siktede erkjenner bruken.

Dette ble tatt opp av flere nivå under de gjennomførte intervjuene. Det ble uttalt at i en situasjon der man typisk mistenkte flere ungdommer for bruk av narkotika, og hvor en erkjente bruk mens den andre ikke gjorde det, så ville man av hensyn til likebehandling bruke konduite og ikke gå videre med noen av sakene

Det ble uttalt fra personell fra forebyggende enhet at dette var potensielt krevende da man dermed ikke lenger kom i posisjon til å etablere et hjelpeapparat rundt den mistenkte ungdommen idet man ikke lenger kunne bevise bruk av narkotika. Det var særlig opp mot barn under 18 år dette ble ansett krevende, nettopp fordi det ofte har vært brukstesting som har dannet grunnlaget for videre oppfølging gjennom påtaleunntatelser på særvilkår, ruskontrakter med videre. Det ble uttrykt stor bekymring for hva dette ville medføre i form av manglende oppfølgingsmuligheter for denne gruppen og også deres pårørende.

Vi medtar i lys av ovenstående at det i gjennomførte intervjuer ble rapportert om klar nedgang også i registrerte saker på ungdom under 18 år. Dette ble det uttrykt stor bekymring om. Det

ble uttalt at slik det sivile hjelpeapparatet, herunder barnevernstjenesten, ikke kommer i posisjon til å bedrive tilfredsstillende oppfølging av barn og unge med rusproblemer av betydning. Politiets arbeid opp mot denne gruppen lovbrøtere er primært drevet ut fra et hjelpeperspektiv, men der trussel om straffesanksjoner bidrar til å få de som ikke selv innser at de har et hjelpebehov, eller av andre grunner motsetter seg slik hjelp i det sivile apparatet, inn i et system, typisk rusbehandling. I intervjuene ble det fra en av de geografiske enhetene henvist til at politiet hadde et samarbeidsprosjekt med det sivile apparatet, herunder barnevern, helse og kommunen for øvrig om oppfølging av unge på ruskontrakter, og at etter 9. april 2021 var ingen nye ungdommer henvist inn i dette prosjektet da ingen saker ble avdekket. Dette var uheldig, da man oppfattet at ruskontrakter virket etter sin hensikt. Det siste støtter imidlertid vår oppfatning av at Sør-Vest politidistrikt har lagt om sin praksis med umiddelbar virkning etter 9.april 2021.

På spørsmål fra vår side om det var slik at politiet hadde påtatt seg et større ansvar enn det de faktisk hadde overfor denne gruppen lovbrøtere, og om ungdom ikke heller burde hjelpes i det sivile apparatet, ble det vist til at det sivile apparatet i dag ikke har tilfredsstillende systemer og reell mulighet til å komme i inngrep med den gruppen som har størst hjelpebehov. Dette selv om det ble fremhevet at sivile rustiltak, som det lokale tiltaket "K46" i Stavanger, hadde meget høy kompetanse på rusoppfølging. Generelt ble det vist til at de ungdommene som falt inn under politiets oppfølging, var ungdom barnevernstjenesten ikke maktet å følge opp. De falt gjennom hullene i systemet. Og så lenge ungdommen selv ikke innså eget behov for hjelp, var erfaringen at problemene eskalerte. Det sivile behandlingsapparatet kom ikke i posisjon til å utbedre og hjelpe. Det ble også fremhevet at et mer passivt og reaktivt politi i utsatte ungdomsmiljø ville lede til et hardere klima, mer narkotika, mer gjeld og mer brutale innkrevingsmetoder.

Vi skal være varsomme med å trekke konklusjoner av rettspolitisk art her, og påpeker primært bare de rapporterte konsekvenser knyttet til endringer av politiets praksis. Dette særlig opp mot presiseringer gitt i Riksadvokaten brev. Det betviles dog ikke at intervjuobjektene har gitt uttrykk for sin reelle oppfatning av situasjonen.

6 Tilrådinger og forslag til fagledelsestiltak

- 1) Kompetansehevingstiltak for politijurister for å sikre felles forståelse av rettslige rammer for tvangsmiddelbruk.
- 2) Kompetansehevingstiltak for operativt personell knyttet særlig til kompetanseregler og etterforskningsformålet.
- 3) Enhetlig praktisering av notoritet knyttet tvangsmiddelbruk i hele politidistriktet.
- 4) Sikre påtalemyndighetens reelle mulighet til legalitetskontroll av tvangsmiddelbruken i politidistriktet knyttet til system og notoritet, herunder utvikling av datasystemer og tilganger til disse. Politiets saksbehandlingssystem og rapportmaler bør vurderes utbedret for i større grad å kunne sikre notoritet knyttet til mistankegrunnlaget og forholdsmessighetsvurderingen.
- 5) Behov for oppfølgingsinspeksjon knyttet til politiets tvangsmiddelbruk.

Stavanger, 30. september 2021

Oddbjørn Søreide
Statsadvokat

Birgitte Budal Løvlund
Statsadvokat