



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 96

(2002–2003)

---

Om lov om endringer i straffeprosessloven (ny organisering av et eget etterforskningsorgan for politiet og påtalemyndigheten)



## Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold</b> .....	5	<b>6</b>	<b>Nærmere om sammensetningen av et fremtidig organ</b> .....	26
<b>2</b>	<b>Bakgrunn for lovforslaget</b> .....	6	6.1	Nåværende ordning .....	26
<b>3</b>	<b>Tilbakeblikk på ordningen med særskilte etterforskningsorganer</b> .....	8	6.2	Rønnebergutvalgets forslag .....	26
3.1	Rapporten «SEFOs etterforskning – en undersøkelse av kvaliteten» .....	11	6.3	Høringsinstansenes syn på Rønnebergutvalgets forslag .....	27
<b>4</b>	<b>Påtalekompetansen</b> .....	12	6.4	Departementets høringsnotat .....	27
4.1	Gjeldende rett .....	12	6.5	Høringsinstansenes syn på departementets høringsnotat .....	29
4.2	Rønnebergutvalgets forslag .....	12	6.6	Departementets vurdering .....	30
4.3	Høringsinstansenes syn på Rønnebergutvalgets forslag .....	13	<b>7</b>	<b>Nærmere om antall etterforskningsenheter i en fremtidig ordning</b> .....	33
4.4	Departementets høringsnotat .....	15	7.1	Nåværende ordning .....	33
4.5	Høringsinstansenes syn på departementets høringsnotat .....	15	7.2	Departementets høringsnotat .....	33
4.6	Departementets vurdering .....	17	7.3	Høringsinstansenes syn på departementets høringsnotat .....	34
<b>5</b>	<b>Organisasjonsmodell</b> .....	19	7.4	Departementets vurdering .....	35
5.1	Dagens organisering .....	19	<b>8</b>	<b>Klageorgan for behandling av klager mot politiet</b> .....	37
5.2	Departementets høringsnotat .....	19	8.1	Klageorgan for behandling av klager mot politiet .....	37
5.2.1	Modell 1. Utvidelse av dagens ordning med etablering av Sentralenhet for SEFO .....	19	<b>9</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	38
5.2.2	Modell 2. Sentralt landsdekkende organ .....	20	<b>10</b>	<b>Merknader til de enkelte bestemmelser</b> .....	39
5.2.3	Modell 3. Sentralt organ organisert i avdelinger etter geografisk prinsipp ..	20	<b>Forslag om endringer i straffeprosessloven (ny organisering av et eget etterforskningsorgan for politiet og påtalemyndigheten)</b> .....	40	
5.2.4	Forslag .....	20			
5.3	Høringsinstansenes syn på departementets høringsbrev .....	21			
5.4	Departementets vurdering .....	24			





DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 96

(2002–2003)

## Om lov om endringer i straffeprosessloven (ny organisering av et eget etterforskningsorgan for politiet og påtalemyndigheten)

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 23. mai 2003,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Bondevik II)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen foreslår departementet endringer i straffeprosessloven §§ 59 a og 67 om organiseringen av den strafferettslige kontrollen av politiets og påtalemyndighetens tjenesteutøvelse.

Departementet foreslår at det opprettes et nytt sentralt organ som skal ha ansvaret for etterforskningen av anmeldelser mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten. Departementet foreslår videre at organet gis påtalekompetanse for alle sakene der statsadvokaten etter straffeprosessloven § 67 sjette ledd har påtalekompetanse i dag. Departementet mener at det nye organet bør organiseres i regionale avdelinger som vil forestå etterforskningen i sine regioner.

Endringene som foreslås, vil sikre en mer rettsikker og mer ensartet behandling av dem som vil anmelde ansatte i politiet eller påtalemyndigheten enn dagens SEFO-modell. Ordningen vil dessuten sikre en rettsikker behandling av ansatte i politiet eller påtalemyndigheten som blir beskyldt for ulovlige handlinger. Den vil sikre høy faglig kompetanse hos dem som skal utføre etterforskningen. Videre vil ordningen sikre større uavhengighet for organet som skal lede etterforskningen og avgjøre påtalespørsmålet, og sikre at det er nødvendigorganisato-

risk avstand mellom etterforsker og anmeldt embets- eller tjenestemann. Dagens SEFO-ordning har vært kritisert fra ulikt hold. Departementet mener at det er nødvendig med mer gjennomgripende endringer for å sikre allmennhetens tillit til at etterforskning og påtalevedtak mot embets- og tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten skjer på en mest mulig uhildet og uavhengig måte. Økt publikumstilgjengelighet og bedre informasjonsformidling forventes å gi publikum en bedret innsikt i og kontroll med behandlingen og resultatet av etterforskningen.

Departementet ser videre behov for å gå nærmere inn på hvordan klager på politiets tjenesteutøvelse mv. blir behandlet i politietaten. Man tenker her i første rekke på saker hvor det ikke er mistanke om noe straffbart, men hvor det for eksempel rettes kritikk mot tjenestemanns opptreden eller politiets håndtering av en sak («systemkritikk»). Klagesaksbehandlingen er sentral for å sikre borgernes og publikums kontroll med og innsyn i etaten. Departementet redegjør i proposisjonen for det arbeid som er iverksatt for å vurdere disse spørsmålene nærmere.

## 2 Bakgrunn for lovforslaget

I samarbeid med Justisdepartementet, ble det ved riksadvokatens brev 6. september 2000 nedsatt en arbeidsgruppe som skulle undersøke bl.a. kvaliteten og saksbehandlingen i De særskilte etterforskningsorganers (SEFOs) behandling og etterforskning av anmeldelser mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten. Riksadvokaten uttalte følgende om bakgrunnen for å nedsette arbeidsgruppen:

«Etter forslag fra riksadvokaten besluttet Justisdepartementet i 1997 å gjennomføre en systematisk undersøkelse av saker som behandles av De særskilte etterforskningsorganene (SEFO). Oppdraget ble gitt til Politihøgskolens forsknings- og utredningsavdeling som la frem rapporten «De særskilte etterforskningsorgan – En empirisk belysning» i 1999. Rapporten viser at ca halvdel av anmeldelsene som er inngitt til etterforskningsorganene, avgjøres uten avhør eller andre etterforskningsskritt. Det har også blitt reist spørsmål ved kvaliteten på den etterforskningen som er gjennomført i noen tilfeller. Allmennhetens tillit til enkeltavgjørelser og SEFO-ordningen som sådan er avhengig av at anmeldelser følges aktivt opp og undergis grundig behandling.»

Rapporten «SEFOs etterforskning – en undersøkelse av kvaliteten» ble avlevert departementet 20. desember 2001. Rønnebergutvalget konkluderer med at kvaliteten på SEFO-organenes etterforskning er tilfredstillende. Samtidig avdekker utvalget også «til dels påfallende ulikheter mellom de forskjellige organene» (rapporten side 8). Dette gjelder både i forhold til iverksetting av etterforskning, saksbehandlingstid og etterforskningens kvalitet. Rapporten ble sendt ut på høring 1. februar 2002. Følgende instanser ble bedt om å komme med sitt syn:

Samtlige departementer  
 De særskilte etterforskningsorganene  
 Politidirektoratet  
 Politimestrene  
 Regjeringsadvokaten  
 Statsadvokatene  
 Stortingets ombudsmann for forvaltningen  
 Høyesterett  
 Lagmannsrettene  
 Oslo tingrett  
 Kongsberg tingrett  
 Trondheim tingrett

Nedre Romerike tingrett  
 Salten tingrett  
 Lyngdal tingrett  
 Lofoten tingrett  
 Datatilsynet  
 Kredittilsynet  
 Forbrukerrådet  
 Den Norske Advokatforening  
 Den norske Dommerforening  
 Forsvarergruppen av 1977  
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
 Norges Juristforbund  
 Norges Lensmannslag  
 Norsk Presseforbund  
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)  
 Politiembetsmennes Landsforening  
 Politiets Fellesforbund  
 Statsadvokatenes Forening

Departementet har mottatt realitetsmerknader fra følgende instanser:

Salten tingrett  
 Riksadvokaten  
 De særskilte etterforskningsorganene i Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Trondheim, Nordland og Troms og Finnmark  
 Statsadvokatene i Hedmark og Oppland, Oslo, Agder, Rogaland, Nordland og Troms og Finnmark  
 Politidirektoratet  
 Politimesteren i Østfold, Romerike, Gudbrandsdal, Oslo, Søndre Buskerud, Vestfold, Telemark, Agder, Rogaland, Haugaland og Sunnhordaland, Hordaland, Sunnmøre, Sør-Trøndelag, Troms, Vestfinnmark og Østfinnmark  
 Kripos  
 Politiets datatjeneste  
 Politihøgskolen  
 Økokrim  
 Datatilsynet  
 Forbrukerrådet  
 Den Norske Advokatforening  
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
 Norges Lensmannslag  
 Norsk Presseforbund  
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OM-OD)  
 Politiembetsmennes Landsforening  
 Politiets Fellesforbund

Flere av høringsinstansene tok til orde for vesentlige endringer i organiseringen av etterforskningen i saker som gjelder spørsmålet om en ansatt i politiet eller påtalemyndigheten har begått straffbar handling i tjenesten. En diskusjon av den generelle organiseringen av SEFO-ordningen mv. var imidlertid ikke en del av Justisdepartementets høringsbrev av 1. februar 2002. Spørsmålet var heller ikke en del av arbeidsgruppens mandat, og ble følgelig ikke behandlet i rapporten som ble avlevert 20. desember 2001. Regjeringen Bondevik II uttalte i sin tiltredelseserklæring sin hensikt om en gjennomgåelse av SEFO-ordningen.

På bakgrunn av ovennevnte og den kritikk som har vært fremført mot SEFO, bl.a. i media, fant departementet behov for å foreta en vurdering av organiseringen av ordningen med særskilte etterforskningsorgan, jf. også St. prp. nr. 1 (2002–2003). Departementet utarbeidet et høringsnotat på bakgrunn av ovennevnte høringsrunde, og gjennomførte høringsmøte 7. mars 2003 og påfølgende skriftlig høring. Følgende instanser ble bedt om komme med sitt syn:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet  
 Finansdepartementet  
 Rønnebergutvalgets medlemmer  
 De særskilte etterforskningsorganene  
 Borgarting lagmannsrett  
 Oslo tingrett  
 Vardø tingrett  
 Domstolsadministrasjonen  
 Riksadvokaten  
 Agder statsadvokatembete  
 Oslo statsadvokatembete  
 Politidirektoratet  
 Hordaland politidistrikt  
 Oslo politidistrikt

Den Norske Advokatforening  
 Den norske Dommerforening  
 Forsvarergruppen av 1977  
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
 Norges Juristforbund  
 Norges Lensmannslag  
 Norsk forening for kriminalreform (KROM)  
 Norsk Presseforbund  
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)  
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)  
 Politiembetsmenneses Landsforening  
 Politiets Fellesforbund  
 Rettspolitisk forening  
 Statsadvokatenes Forening

Departementet har innen høringsfristen mottatt realitetsmerknader fra følgende instanser:

De særskilte etterforskningsorganene i Oslo I, Oslo II, Oslo III, Agder, Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Trondheim, Nordland og Troms og Finnmark  
 Domstoladministrasjonen  
 Riksadvokaten med vedlagte uttalelser fra statsadvokatene i Oslo, Hedmark og Oppland, Agder, Hordaland, Trøndelag, Nordland og Troms og Finnmark  
 Politidirektoratet med vedlagte uttalelser fra politimestrene i Oslo, Østfold, Hedmark, Asker og Bærum, Søndre Buskerud, Telemark, Rogaland, Hordaland og Sunnhordaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Troms, samt Politiets datatjeneste og Politihøgskolen  
 Forening for Bedring av Rettssikkerheten  
 Norsk forening for kriminalreform (KROM)  
 Politiembetsmenneses Landsforening  
 Politiets Fellesforbund

### 3 Tilbakeblikk på ordningen med særskilte etterforskningsorganer

Ordningen med særskilte etterforskningsorganer trådte i kraft 1. januar 1988. Siktemålet med opprettelsen av ordningen med særskilte etterforskningsorgan (SEFO) var å oppnå en effektiv og uhildet etterforskning i saker hvor det er mistanke om at embets- eller tjenestemenn i politiet eller påtalemyndigheten har begått straffbare forhold i tjenesten.

Ved lov 12. juni 1987 nr. 53 fikk Kongen myndighet til å bestemme at etterforskningen skal ledes av særskilte etterforskningsorganer i saker hvor embets- eller tjenestemenn i politiet eller påtalemyndigheten er anmeldt for å ha begått en straffbar handling i tjenesten (straffeprosessloven § 67 sjette ledd). Videre skal det særskilte etterforskningsorganet lede etterforskningen i saker hvor det er påtalemyndigheten som finner grunn til at det iverksettes etterforskning mot en av politiets eller påtalemyndighetens embets- eller tjenestemenn for straffbart forhold i tjenesten, eller når en mistenkt selv begjærer etterforskning. I visse nærmere angitte tilfelle skal SEFO iverksette etterforskning, selv om det ikke er grunn til mistanke om straffbar handling. Ordningen med særskilte etterforskningsorganer omfatter samtlige ansatte i politiet og påtalemyndigheten, herunder også kontorpersonale og politihøgskolestudenter, jf. straffeprosessloven § 67 siste ledd.

Ved kgl.res. 18. desember 1987 (nr. 987) ble det opprettet og gitt regler om særskilte etterforskningsorganer i saker nevnt i bestemmelsen, jf. § 67. Det ble foretatt enkelte endringer i reglene ved kgl.res. 1. mars 1996 (nr. 228) hvor bl.a. adgangen for lederen av SEFO til å innstille på henleggelse ble noe utvidet, jf. påtaleinstruksen § 34–3 tredje ledd.

Forut for opprettelsen av SEFO hadde man ingen særskilte ordninger eller instruks for behandling av anmeldelser eller saker som gjaldt mistanke om straffbare handlinger begått i tjenesten av ansatte i politiet eller påtalemyndigheten. Det eneste unntaket var anmeldelser som gjaldt ulovlig maktbruk, hvor det i 1981 ble gitt retningslinjer fra riksadvokaten. Saker av denne type skulle oversendes statsadvokaten i Eidsivating og styres direkte derfra, og ansvaret for oppfølgingen var tillagt to spesielt utpekte statsadvokater. Disse skulle deretter velge ut tjenestemenn, enten fra politikamrene eller KRIPOS, som fikk i oppdrag å etterforske saken og avgjøre om det utover dette var nødvendig å legge

sakens behandling til et annet politikammer. Kun voldssaker vurdert som alvorlige ble etterforsket av et settepolitikammer.

En innvending av prinsipiell art som kan rettes mot ordningen man hadde før 1988, var mangelen på tilstrekkelig organisatorisk avstand mellom den som ble etterforsket og de som etterforsket. Manglende organisatorisk avstand kan tenkes å medføre en trussel mot etterforskernes objektivitet, og således fornærmedes rett til en grundig og rettferdig behandling. Videre kan det på dette grunnlag alltid, selv om etterforskningen skulle være plettfri, reises tvil om etterforskningen så lenge ikke de objektive kriteriene for en uhildet etterforskning kan sies å foreligge. Det at det kan reises en slik tvil, vil igjen kunne bli en belastning for anmeldte, ettersom han eller hun aldri helt vil kunne bli fullstendig renvasket. Videre vil dette igjen kunne tenkes å medføre vanskeligheter for politiet og påtalemyndigheten i å opprettholde den nødvendige tillit, dersom publikum ikke kan føle seg tilstrekkelig sikre på at embets- og tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten vil kunne bli stilt til ansvar for sine handlinger.

For å ivareta rettssikkerheten er det imidlertid ikke tilstrekkelig at man har organisatorisk avstand mellom etterforsket og etterforsker, man er videre avhengig av at den eller de som skal etterforske, innehar den nødvendige faglige kompetansen til å kunne gi anmeldelsene en grundig og rettferdig behandling. Dette er bl.a. blitt kommentert i Politirulleutvalgets utredning (trykt vedlegg i NOU 1987: 27 *Politiets rolle i samfunnet*). Politirulleutvalgets drøftelser var basert på følgende prinsipper:

- mest mulig *rettssikker* og *ensartet* behandling av dem som vil klage på politiets atferd
- mest mulig *rettssikker* behandling av politifolk som blir beskyldt for ulovlige handlinger
- høyest mulig grad av *faglig kompetanse* hos dem som skal utføre etterforskningen
- størst mulig *personellmessig* eller *organisatorisk avstand* mellom etterforsker og anmeldt
- størst mulig grad av *uavhengighet* for den instansen som skal lede etterforskningen og avgjøre påtalespørsmålet
- *lekmannskontroll* med behandlingen eller resultatet av etterforskningen



På bakgrunn av bl.a. ovenstående forela departementet i Ot. prp. nr. 13 (1986–87) Stortinget forslag om hjemmel for å opprette særskilte etterforskningsorganer i saker som gjelder spørsmål om en embets- eller tjenestemann i politiet eller påtalemyndigheten har begått en straffbar handling i tjensten. Siktemålet med ordningen ble av departementet sammenfattet slik:

«å oppnå en effektiv og uhildet etterforskning som er tilfredsstillende både for den som anmelder lovbrudd og for embets- eller tjenestemenn som utsettes for beskyldninger om straffbare forhold. Denne etterforskningsmodellen må antas å motvirke faren for redusert tillit til politi og påtalemyndighet som følge av mistanke om at etterforskningen i slike saker ikke er god nok.»

Justiskomiteen behandlet lovforslaget om særskilte etterforskningsorganer i Innst. O. nr. 44 (1986–87) og sluttet seg i det alt vesentlige til departementets forslag. Komiteen hadde på et viktig punkt et annet syn, som omhandlet spørsmålet om fullstendig fristilling i forhold til overordnet påtalemyndighet mens etterforskningen pågår, og uttalte:

«Som det fremgår av foranstående, legger komiteen vekt på at de særskilte etterforskningsorganene i sitt arbeid skal ha en fri og uavhengig stilling vis à vis de personer og de saker som er under etterforskning. På den andre siden ser komiteen både praktiske og prinsipielle betenkeligheter ved at organene fristilles helt i forhold til overordnet påtalemyndighet mens etterforskningen pågår. Både de som blir etterforsket av organet og den part som påstår seg forulempet, vil etter komiteens syn være tjent med en viss overordnet kontroll og dermed mulighet for klageadgang under etterforskningen.

På denne bakgrunn vil komiteen gå inn for at de særskilte etterforskningsorganene skal være undergitt alminnelig instruksjonsmyndighet av påtalemyndigheten, men bare av den overordnede ledelse av påtalemyndigheten – nemlig riksadvokaten selv. Etter komiteens syn vil en slik ordning på en tilfredsstillende måte ivareta både uavhengighetshensynet og hensynet til kontroll med organene.

(...) Komiteen regner imidlertid med at riksadvokaten bare vil benytte adgangen til å gripe inn i den enkelte sak når dette anses påkrevet for at etterforskningen kan gjennomføres på en tilfredsstillende måte.»

I forbindelse med behandlingen av lovforslaget forutsatte justiskomiteen at reglene om særskilte etterforskningsorganer etter en tid ville bli vurdert i lys av de erfaringer som da var blitt gjort, jf. Innst. O. nr. 44 (1986–87). Justiskomiteens flertall under-

streket behovet for en slik evaluering i Budsjettinnst. S. nr. 4 (1992–1993).

På bakgrunn av Stortingets ovennevnte uttalelser og arbeidsbelastningen ved SEFO-organene, bl.a. økte antall innkomne saker fra 401 i 1988 til 609 i 1993, sendte Justisdepartementet ut høringsnotat 28. januar 1993 hvor departementet ba om synspunkter på ordningen. Departementet gjennomgikk i høringsnotatet den daværende ordningen og de erfaringer som var gjort med denne siden 1988. Høringsinstansene ble bedt om å ta stilling til valg av organisasjonsmodell, om det burde skilles mellom alvorlige og mindre alvorlige saker, om organene skulle kunne «sile» saker og om hvem som burde foreta avhør. På bakgrunn av enkelte av de innkomne høringsuttalelser ble det sendt ut ytterligere et høringsnotat fra departementet 14. januar 1994.

Departementet forela i Ot. prp. nr. 4 (1994–95) forslag om visse endringer og presiseringer av ordningen for Stortinget. Departementet redegjorde for fem alternative organisasjonsmodeller til SEFO-ordningen.

- *Kommisjonsmodellen* forutsatte opprettelse av en kommisjon bestående av tre til fem medlemmer med hele landet som virkeområde og med saker av en hvis alvorlighetsgrad som arbeidsområde.
- *KRIPOS-modellen* var basert på at personell fra KRIPOS skulle stå for den praktiske del av etterforskning og være direkte underlagt en eller to statsadvokater i Eidsivating.
- *Settepolitimodellen* var basert på at alvorlige saker skulle settes bort til en settepolitimester som skulle ha ansvaret for etterforskningen og skrive innstilling i påtalespørsmålet.
- *Settestatsadvokatmodellen* var basert på at anmeldelser skulle overføres til et annet statsadvokatembete og at settestatsadvokaten skulle velge etterforskere og etterforskningsleder.
- *Forvaltningsmodellen* var en modell hvor et sentralt forvaltningsorgan med fast ansatte eller åremålsansatte skulle forestå etterforskningen.

Departementet foreslo etter en samlet vurdering å beholde SEFO-ordningen. Det ble i den forbindelse særlig lagt vekt på at ordningen på en god måte syntes å ivareta de formål den var ment å ivareta, og at man neppe ville fått en bedre løsning med en annen modell. Departementet gikk inn for en noe økt bruk av henleggelse i mindre alvorlige tilfeller ved at leder må avgi innstilling om henleggelse dersom vilkårene for å avgi en slik innstilling er til stede, jf. påtaleinstruksen § 34–3 tredje ledd. Departementet gikk videre inn for en oppnevningsspraksis slik at

hovedregelen skulle være at det til hvert organ ble oppnevnt fortrinnsvis to, men i alle fall minst ett medlem, som ikke tidligere har arbeidet i politiet eller påtalemyndigheten. Departementet foreslo videre at det skal settes i verk etterforskning uavhengig av om det er grunn til mistanke om straffbar handling i alle tilfeller der noen dør eller blir alvorlig skadet som følge av politiets eller påtalemyndighetens, eller om dødsfall eller alvorlig skade inntrer mens noen er tatt hånd om av politiet eller påtalemyndigheten. Departementet gikk videre inn for at også politihøgskolestudenter som utfører praksis som ledd i politiutdanningen, samt innkalte politireservister, også skulle omfattes av ordningen.

I Innst. O. nr. 34 (1994–95) uttalte Stortinget seg om forslagene til endringer og presiseringer. Justiskomiteen uttalte at man bør ha en særskilt ordning for etterforskning av saker der embets- eller tjenestemenn fra politiet eller påtalemyndigheten er mistenkt for straffbare handlinger i tjenesten, og at ordningen har en tilfredsstillende organisering. Komiteen sa seg videre enig i de endringer og presiseringer som var foreslått.

I samarbeid med riksadvokaten ga Justisdepartementet ved brev av 19. januar 1998 Forskningsavdelingen ved Politihøgskolen i Oslo i oppdrag å foreta en systematisk undersøkelse av sakene som behandles av SEFO. Hensikten var å få bedre kunnskap om sakene SEFO arbeider med og den nærmere bakgrunnen for de påtalemessige avgjørelsene. Undersøkelsen forelå i rapport form i juli 1999 (PHS forskning rapport 1999:2: *Det særskilte etterforskningsorgan – En empirisk belysning* (Thomassen 1999)). Følgende hovedfunn kan her nevnes:

- Drøyt halvparten av anmeldelsene var relatert til situasjoner der minst en av anmelderne var blitt møtt med en eller annen form for reaksjon og/eller var satt under strafforfølgning.
- Anmeldelsens innhold varierer, men flertallet av anmeldelsene gjaldt grov uforstand/ tjenesteforsømmelse med ulovlig maktbruk som nest største kategori.
- Det ble ikke gjort funn som tydet på at antallet medlemmer med bakgrunn fra politi eller påtalemyndighet, eller leder med slik bakgrunn, hadde noen betydning for andelen positive påtaleavgjørelser.

Europarådets torturkomite tok i sin rapport 29. mars 2000 opp to forhold i forbindelse med SEFO-ordningen. Komiteen påpekte for det første at anmelder ikke har noen ubetinget rett til å avgi forklaring for SEFO, og at anmelder ikke er gitt rett til å være til stede ved avhør av mistenkte og vitner. Det

ble for det andre reist spørsmål ved det heldige/uheldige i at SEFO har polititjenestemenn i aktiv tjeneste som ett av sine medlemmer.

Norske myndigheter ved Justisdepartementets svarte ved brev 26. september 2000. I brevet ble det redegjort for relevante prinsipper i norsk straffeprosess og vist til at anmelder i SEFO-saker er gitt samme stilling og rettigheter som anmelder i andre straffesaker. Videre ble det vist til at departementet de senere år har lagt vekt på at fortrinnsvis to medlemmer, og minst ett medlem skal være uten bakgrunn fra politi og påtalemyndighet.

I St. meld. nr. 22 (2000–2001) Politireform 2000 uttalte departementet følgende om den strafferettslige kontrollen av politiet gjennom SEFO:

«Etterforskning av lovbrudd begått i polititjenesten reiser spesielle problemstillinger for så vidt som det på den ene side er et krav om uhildet etterforskning, og på den annen side krav om slik etterforskning må foretas av personer med nødvendig erfaring og kompetanse. Slik kompetanse finnes i liten grad utenfor kretsen av personer som enten er eller har vært tilknyttet politiet, for eksempel som etterforsker.

Hensynet til de politiansattes rettssikkerhet setter også klare standarder for hvilke krav som må stilles til de som skal kontrollere og etterprøve politiets handlinger.

Siden 1988 har det vært en ordning med særskilte etterforskningsorgan (SEFO). Disse organene består av en leder med dommerkompetanse, en advokat med erfaring fra straffesaker og et medlem med erfaring som politietterforsker. Sammensetningen har sammenheng med ønske om å ivareta de motstridende hensyn som beskrevet ovenfor, og samtidig sikre den brede erfaringsbakgrunn som vil være nødvendig for en kvalitativt god saksbehandling.

(...)

Når det gjelder etterforskning av påståtte lovbrudd begått av polititjenestemenn i tjeneste har man, som beskrevet ovenfor, valgt å legge dette utenfor politisystemet til de særskilte etterforskningsorganene (SEFO). I forhold til den enkelte polititjenestemanns overordnede kan det oppstå vanskeligheter ved at man gjennom ordningen har adskilt etterforskning/strafforfølgning og eventuelle personalmessige tiltak.

I en del tilfeller har det vist seg at nødvendige opplysninger nesten ikke tilflyter den overordnede eller at den overordnede velger å avvente utfallet av etterforskningen. I begge tilfeller kan dette medføre at eventuelle personalmessige tiltak først blir vurdert etter lang tid.

De forholdene som er beskrevet ovenfor stiller krav til kontrollmyndighetenes evne til skille ut åpenbart grunnløse anmeldelser og påstander, men det stiller også krav om at kon-

trollmyndighetene i nødvendig grad hensyntar hvilke behov andre aktører har for informasjon for å kunne fylle sine roller. Både hensynet til den enkelte som rammes av påstander om lovbrudd og overtramp, og til politietats virksomhet tilsier at etterforskning og annen kontroll skjer med nødvendig tempo slik at grunnløse beskyldninger kan avsannes og uregelmessigheter ryddes opp i.

På den annen side er det viktig at berettigede anmeldelser følges opp i forhold til politipersonell. Det har vært reist kritikk mot at en relativt sett liten del av anmeldelsene mot politipersonell fører til straffereaksjoner.»

### 3.1 Rapporten «SEFOs etterforskning – en undersøkelse av kvaliteten»

I samarbeid med Justisdepartementet, ble det ved riksadvokatens brev 6. desember 2000 nedsatt en arbeidsgruppe til undersøkelse av bl.a. kvaliteten ved De særskilte etterforskningsorganers (SEFOs) behandling og etterforskning av anmeldelser mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten. Arbeidet ble ledet av lagdommer Anne Lise Rønneberg, og utvalget avleverte sin rapport «*SEFOs etterforskning – en undersøkelse av kvaliteten*» 20. desember 2001.

Rønnebergutvalget konkluderer i sin vurdering av etterforskningen totalt sett med at SEFO gjør et tilfredsstillende arbeid. De mener imidlertid at det foreligger et klart forbedringspotensiale innenfor

SEFO-ordningens eksisterende rammer. Utvalget oppsummerer på følgende måte kvaliteten på SEFOs etterforskning:

«Etter saksgjennomgangen er det arbeidsgruppens vurdering at etterforskningen totalt sett er ansett som bra i 65 % av sakene, middels i 30,6 % og dårlig i 4,4 % av sakene.

Dermed må det kunne konkluderes med at SEFO gjør et tilfredsstillende arbeid i den forstand at det ikke er avdekket behov for noen omorganisering av etterforskningen av straffbare handlinger begått av ansatte i politi- og påtalemyndighet. Men som utredningen og tallene viser, foreligger det et klart forbedringspotensiale innenfor eksisterende rammer. Og SEFOs arbeid må styrkes gjennom så vel opplæring som betydelig tilførsel av ressurser for å lette arbeidssituasjonen.»

Utvalget avdekker til dels påfallende ulikheter mellom de forskjellige organene både med hensyn til iverksettelse av etterforskning og saksbehandlingstid, noe som igjen bidrar til variasjonen man finner mellom organene med hensyn til en totalvurdering av etterforskningen.

Rønnebergutvalget finner også at et stort antall saker til SEFO er rene klagesaker. De legger til grunn at nærmere 30% av de anmeldelsene som inngis til SEFO i realiteten er klager over kritikkverdige, men ikke straffbare forhold. Forslaget fra utvalget om å opprette et eget klage- og tilsynsorgan må ses i sammenheng med dette.

## 4 Påtalekompetansen

### 4.1 Gjeldende rett

Spørsmålet om tiltale avgjøres i dag som hovedregel av statsadvokaten etter innstilling fra det enkelte SEFO-organ, jf. straffeprosessloven § 67 sjette ledd, som lyder:

«I saker som gjelder anmeldelse av embets- eller tjenestemenn i politiet eller påtalemyndigheten for å ha begått en straffbar handling i tjenesten, kan Kongen bestemme at etterforskningen skal ledes av særskilte etterforskningsorganer etter nærmere regler. Det samme gjelder når påtalemyndigheten finner at det foreligger mistanke om straffbar handling i tjenesten som tilsier at etterforskning igangsettes mot noen person som nevnt i første punktum eller når en mistenkt selv begjærer etterforskning. Statsadvokaten avgjør spørsmålet om tiltale på grunnlag av innstilling fra etterforskningsorganene når påtalespørsmålet ikke hører under Kongen i statsråd eller riksadvokaten.»

SEFO selv har ikke påtalekompetanse, hvilket vil si at SEFO aldri kan henlegge en sak, utferdige forelegg eller ta ut tiltale e.l. SEFO avgir utelukkende innstilling til statsadvokaten. Dette gjelder samtlige saker som behandles, uansett sakens omfang eller betydning.

Nærmere regler om saksbehandlingen finnes i påtaleinstruksen kapittel 34.

SEFO skal, når saken er tilstrekkelig klarlagt, avgi innstilling til statsadvokaten om hvordan det mener påtalespørsmålet bør avgjøres, jf. påtaleinstruksen § 34–6. SEFO treffer vanligvis innstillingsbeslutningen med vanlig flertall, jf. påtaleinstruksen § 34–1 tredje ledd. I saker etter § 34–4 første ledd første punktum, *skal* imidlertid lederen for SEFO, eller den han gir fullmakt, på egen hånd avgi innstilling om å henlegge en sak uten at det foretas etterforskning, når det er klart at det anmeldte forhold ikke er straffbart eller ikke er gjenstand for offentlig påtale eller når anmeldelsen må anses åpenbart grunnløs, jf. påtaleinstruksen § 34–3 tredje ledd. Lederen kan ellers avgi innstilling om henleggelse i saker hvor det ikke påvises rimelig grunn til å iverksette etterforskning. I praksis innebærer dette at det er leder som innstiller på henleggelse i alle saker hvor det ikke iverksettes etterforskning.

SEFO kan på eget tiltak iverksette etterforskning, jf. påtaleinstruksen § 34–4. I visse nærmere angitte tilfelle skal SEFO iverksette etterforskning, selv om det ikke er grunn til mistanke om straffbar handling, jf. påtaleinstruksen § 34–4 første ledd tredje punktum. Dette omfatter saker hvor noen dør eller blir alvorlig skadet som følge av politiets eller påtalemyndighetens tjenesteutøvelse eller hvor de er tatt hånd om av politiet eller påtalemyndigheten. I rundskriv av 3. mars 1997 fra riksadvokaten blir politiet instruert om alltid å oversende til SEFO saker hvor politiets bilforfølgelse har ført til uhell. SEFO er dermed pålagt å vurdere om etterforskning bør settes i verk i den konkrete saken. Videre instrueres politimesteren i samme rundskriv om alltid å vurdere om saken bør oversendes SEFO til etterforskning når ansatte i politiet eller påtalemyndigheten har vært involvert i trafikkuhell eller farefulle trafikksituasjoner.

Statsadvokaten har ikke instruksjonsmyndighet overfor SEFO. Etter at SEFO har avgitt innstilling, kan imidlertid statsadvokaten selv igangsette bestemte rettergangsskritt hvis han/hun mener at det er behov for det, eller anmode SEFO om å foreta slike, jf. påtaleinstruksen § 34–7.

Klager over SEFOs avgjørelser går til riksadvokaten, jf. påtaleinstruksen § 34–8. Det samme gjelder klager over statsadvokatens avgjørelse av påtalespørsmålet. SEFO og det enkelte medlem har også klagerett.

Aktoratet føres av statsadvokaten. I saker for tingretten kan aktoratet etter statsadvokatens avgjørelse føres av en hjelpestatsadvokat, en statsadvokatfullmektig eller en advokat antatt til å føre slike saker (påtaleinstruksen § 34–10).

### 4.2 Rønnebergutvalgets forslag

Rønnebergutvalget foreslår i sin rapport å overføre påtalekompetansen for SEFO-sakene fra statsadvokatene til SEFOs organer, og uttaler på side 120–123:

«I forbindelse med den spørreunde arbeidsgruppen hadde med de enkelte organene, tok flere opp spørsmålet om forholdet mellom SEFO og statsadvokaten. Enkelte pekte på at det i

praksis kan virke som om det eksisterer litt for nære bånd mellom statsadvokatene og politiet, og kanskje særlig i forhold til politijuristene. Det vises til kapittel 4, spørsmål 11 med svar. Noen pekte på at en overføring av påtalekompetansen fra statsadvokaten til SEFO, med klageadgang direkte til riksadvokaten, også vil bidra til en ytterligere ansvarliggjøring av SEFO i sitt arbeid.»

Videre uttaler utvalget:

«Arbeidsgruppen har ikke grunn til å tro at det er belegg for påstander om at noen statsadvokater kan ha tatt utenforliggende hensyn ved sine avgjørelser. (...) Men arbeidsgruppen ser at det i enkeltsituasjoner kan reises spørsmål ved statsadvokatens uhildhet, både i enkeltsaker og på mer prinsipielt grunnlag. Man bør derfor etablere ordninger som avverger dette.»

Utvalget konkluderer slik:

«På bakgrunn av bl.a. de uttalelser som er gjengitt ovenfor, er arbeidsgruppen etter en samlet vurdering kommet til at det er behov for en endring. Arbeidsgruppen foreslår at påtalekompetansen legges til SEFO, da dette anses som den beste løsningen. Overføring av ansvaret til statsadvokaten i nabolikdistriktet vil bare delvis avhjelpe de innsigelser man med rette eller urette vil kunne fremsette. (...)»

Selv om påtalekompetanse overføres til SEFO, vil organet fortsatt være underlagt riksadvokatens instruksjonsmyndighet. Det er derfor naturlig at klager over organets vedtak behandles av denne, i den utstrekning de kan påklages.»

Aktoreringen av sakene foreslo Rønnebergutvalget å overlate til SEFO-organets advokatmedlem:

«Arbeidsgruppen ser ingen problemer med å overlate dette til organets advokatmedlem. Det vil neppe dreie seg om noen stor økning i arbeidsbyrden, og nødvendig opplæring eller veiledning kan gis gjennom det opplæringsprogram som arbeidsgruppen foreslår nedenfor.»

#### 4.3 Høringsinstansenes syn på Rønnebergutvalgets forslag

Rønnebergutvalgets forslag har møtt blandede reaksjoner i høringsrunden. Reaksjonene må ses i sammenheng med at forslaget gjaldt overføring av påtalekompetanse til SEFO slik det er organisert i dag. *Politiets Fellesforbund* gir for eksempel uttrykk for at deres syn på forslaget vil være et annet ved sentralisering, se nedenfor.

Flertallet av høringsinstansene er skeptiske til å overføre påtalekompetanse til dagens SEFO-enheter: *riksadvokaten, statsadvokatene i Nordland, Agder, Rogaland, Hedmark og Oppland og Troms og Finnmark, politimestrene i Sør-Trøndelag, Haugaland og Sunnhordaland, Hordaland, Vestfinnmark, Østfinnmark og Romerike, Politiets fellesforbund, SEFO Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, SEFO Hordaland, ØKOKRIM, Politiembetsmennesenes Landsforening og Politidirektoratet*. Det anføres blant annet at organene både mangler erfaring og vanskelig kan opparbeide seg tilsvarende påtaleerfaring som statsadvokatene, da det er for få saker. Videre anføres det at man ved å la påtalekompetansen i SEFO-saker ligge hos statsadvokatene slik ordningen er i dag, sikrer likebehandling mellom denne type saker og andre straffesaker. Dessuten påpekes at toinstansbehandling sikrer viktige rettsikkerhetsgarantier både for anmeldte og fornærmede og likebehandling med resten av straffesakssystemet.

Følgende instanser støtter forslaget om å overføre påtalekompetansen: *SEFO Rogaland, SEFO Troms og Finnmark, politimestrene i Agder, Søndre Buskerud og Troms*. Disse instansene fremhever særlig at dette vil styrke allmennhetens tillit til etterforskningsorganet og at det kan bidra til en ansvarliggjøring av SEFO i dets arbeid. Videre påpekes at overføring av påtalekompetansen kan unnta de lokale statsadvokater fra vanskelige situasjoner og rollekonflikter, hvor de den ene dagen kan måtte prosedere straffesak mot en tjenestemann, for i neste omgang å prosedere en vanlig straffesak hvor samme tjenestemann opptrer som vitne for politi- og påtalemyndighet.

Riksadvokaten kan ikke se at en slik ombygging av dagens innarbeidede påtalesystem vil bidra til å heve kvaliteten og styrke tilliten til avgjørelsene i SEFO-sakene:

«En egen påtalemyndighet for saker mot tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten vil bli oppfattet som – og er også i realiteten – en særordning for visse yrkesgrupper. Med relativt få saker og et smalt saksfelt og et smalt sakstilfang er det en nærliggende risiko for at det utvikler seg en egen praksis på området. Derved vil en lett komme i konflikt med det grunnleggende strafferettslige prinsippet om likebehandling. En viktig garanti for en kvalitativ god etterforskning og riktige avgjørelser ligger i dag i to-instans behandlingen, med statsadvokaten som «sikkerhetsventil». Statsadvokaten har lang og bred erfaring i bevisvurderingen, i anvendelse av rettslige regler, og i hva domstolene krever for å konstatere straffeskyld. Det ligger i sakens natur at etterforskningsorganene ikke har mulighet for å opparbeide tilsvarende

kompetanse. Det er også et spørsmål om et kollegialt organ kan treffe påtaleavgjørelser, hvordan en i så fall skal håndtere intern dissens mv. Dette finner riksadvokaten det ikke nødvendig å gå nærmere inn på da en uansett ikke støtter forslaget.»

*Politiets Fellesforbund* støtter ikke forslaget om overføring av påtalekompetanse fra statsadvokat til dagens SEFO:

«(E)n overføring av påtalekompetansen ville medføre at det ble altfor tette bånd mellom etterforsker og den som skal foreta innstillingen. (...) SEFOs medlemmer har også manglende kompetanse i forhold til andre saker i straffettspleien, og en overføring av påtalekompetansen kan medføre en ytterligere forskjellbehandling av ansatte som kommer inn under SEFO-ordningen sett i forhold til den vanlige borger. PF støtter følgelig heller ikke at advokatene skal føre aktoratet.»

*Politiets Fellesforbund* mener imidlertid saken stiller seg annerledes ved en ny organisering hvor ordningen sentraliseres:

«Imidlertid aksepterer vi at et landsomfattende særorgan blir tillagt påtalekompetanse under forutsetning av at etterforskning og påtale blir separate enheter innenfor organet. Etterforskningen må ledes og gjennomføres av politiidannet personell. Det vil således være uavhengig også av statsadvokatene. Det vil være en styrke og vil også hindre den mulige kritikk mot for nær tilknytning statsadvokat/etterforsket tjenestemann, slik det er nevnt i rapporten.

Vi kan ikke akseptere et organ hvor etterforskningsledelsen skal være påtalestyrt. Det vil da bli for nært forhold mellom etterforskning og påtale, noe som kan medføre at objektiviteten i en evt. påtalevurdering blir for dårlig.»

*SEFO Rogaland* stiller seg positive til forslaget og fremhever at overføring av påtalekompetanse vil kunne øke SEFOs tillit hos publikum:

«For øvrig anses arbeidsgruppens forslag om overføring av påtalekompetanse enten til Sefo selv eller til det tilstøtende statsadvokatembete av svært sentral betydning for å styrke Sefos alminnelige omdømme og tillit hos publikum. Dagens ordning skaper unødvendig tvil om Sefos habilitet. Advokatmedlemmet bør kunne aktorere det begrensede antall saker det er tale om. Som et minimum bør Sefo gis kompetanse til å avgjøre henleggelsessakene. Herfra er en ikke i tvil om at overføring av påtalekompetanse vil styrke Sefos selvstendige stilling og samsvare langt bedre med allmennhetens oppfatning av Sefos funksjoner.»

Også Rønnebergutvalgets forslag om at SEFOs advokatmedlemmer skal aktorere sakene, møter blandete reaksjoner.

SEFO Troms og Finnmark uttaler til støtte for forslaget:

«Vi mener de beste grunner taler for å overføre påtalekompetansen til SEFO. SEFOs advokatmedlemmer bør prosedere saken. Vanlig prosedyrerfaring er tilstrekkelig for å kunne aktorere en sak, og det kan ikke sees at det vil skape problemer at det heldigvis er langt mellom SEFO-sakene som irettesføres. Statsadvokatene bør slippe ansvaret for SEFOs saker, idet de lettere kommer i en dobbeltrolle i forhold til polititjenestemennene og politijuristene.»

*Statsadvokaten i Oslo* ser imidlertid ikke dette som noen farbar vei:

«I noen tilfeller vil dette medlemmet komme i en uheldig rolle som vitne og aktor, nemlig i de tilfellene der vedkommende selv har utført etterforskning. Men hovedinnvendingen er at vedkommende i alminnelighet ikke vil sitte inne med den kompetanse som kreves for et godt utført aktorat, og realistisk sett heller ikke kan oppnå det gjennom et foreslått opplæringsprogram. Opplæring og skolering er viktig for alle som har sitt virke i strafferettspleien, men vil aldri kunne erstatte den erfaring som vinnes gjennom jevnlig aktorering, ofte i krevende saker, slik statsadvokatene har.»

Mange høringsinstanser har tatt til orde for å overføre avgjørelsen av påtalespørsmålet til et annet statsadvokatembete enn det distrikt hvor embets- eller tjenestemannen har sin tjeneste, f.eks «nabostatsadvokaten». *Statsadvokaten i Nordland* uttaler således:

«Vi vil etter dette foreslå en fremtidig påtaleordning hvor politisakene etter riksadvokatens nærmere bestemmelse behandles i en annen statsadvokatregion enn det aktuelle politidistrikt. Da beholdes statsadvokatenes kompetanse, og gjennomgående vil statsadvokatene slippe å behandle saker mot tjenestemenn de kjenner for godt kollegialt.»

*Politimesteren i Sør-Trøndelag* foreslår at

«SEFO-sakene tas bort fra statsadvokatene i sin alminnelighet og legges under et sentralt ledd, for eksempel en enhet organisert i ØKOKRIM. (...) SEFO bør ikke gis påtalemyndighet, idet påtalepraksis i sakene formentlig vil bli for ulik, jfr. her utvalgets egne undersøkelser om kvalitet og ønsket om rullering av utvalgsmedlemmene.»

#### 4.4 Departementets høringsnotat

I høringsnotatet av 4. mars 2003 uttaler Justisdepartementet følgende om Rønnebergutvalgets forslag om overføring av påtalekompetanse til SEFO:

«Til støtte for et slikt forslag kan fremheves at det kan bidra til en ansvarliggjøring av SEFO i dets arbeid. Videre kan overføring unnta de lokale statsadvokater fra vanskelige situasjoner og rollekonflikter, hvor de den ene dagen kan måtte prosedere straffesak mot en tjenestemann, for i neste omgang å prosedere en vanlig straffesak hvor samme tjenestemann opptrer som vitne for politi- og påtalemyndighet. Alternativt, som det ble anført av utvalget, kunne man overføre påtalekompetansen i SEFO-sakene til statsadvokaten i nabodistriktet, men utvalget var av den oppfatning at dette bare delvis ville kunne avhjelpe de innsigelser man med rette eller urette kunne fremsette. Mot forslaget om å overføre påtalekompetansen til SEFO ble det anført at organene både mangler erfaring og vil ha vanskelig for å bygge opp tilstrekkelig erfaring da det er for få saker. Videre kan det anføres at man sikrer likebehandling mellom denne type saker og andre straffesaker ved at påtalekompetansen i SEFO-saker ligger hos statsadvokatene slik ordningen er i dag.»

Justisdepartementet konkluderer slik:

«Departementet finner, på bakgrunn av høringsrunden og den kritikk som har vært fremført mot SEFO, at det samlet sett er flere hensyn som taler for enn mot en overføring av den påtalekompetansen som i dag tilligger statsadvokatene etter straffeprosessloven § 67 sjette ledd.

Dette vil styrke en fremtidig ordning for etterforskning av anmeldelser mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten. På bakgrunn av høringsrunden ser departementet det videre slik, at det er behov også for å endre øvrige deler av ordningen, da dagens ordning ikke synes å ha tilstrekkelig kapasitet til å overta påtalekompetansen.»

#### 4.5 Høringsinstansenes syn på departementets høringsnotat

Høringsinstansene er delt i synet på forslaget om overføring av påtalekompetanse til etterforskningsorganet. Et knapt flertall av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget er negative til en slik ordning: *Politiembetsmennenes Landsforening, SEFO Oslo I, SEFO Oslo II og SEFO Oslo III, statsadvokatene i Oslo, Hedmark og Oppland, Agder, Horda-*

*land og Nordland samt politimestrene i Rogaland, Haugaland og Sunnhordaland, Hordaland og Sogn og Fjordane og Politihøgskolen. Politiembetsmennenes Landsforening* mener at man av rettssikkerhetsmessige hensyn må opprettholde prinsippet om at tiltalespørsmålet skal avgjøres av overordnet påtalemyndighet. For politimestrenes og statsadvokatenes del må synspunktene ses i sammenheng med hvilken organisasjonsmodell de går inn for, jf. punkt 5 nedenfor. Tre av politimestrene som er imot overføring av påtalekompetanse til etterforskningsorganet, går inn for riksadvokatmodellen. Tilsvarende gjelder dette for fire av statsadvokatene. *Politimesteren i Hordaland*, som med visse endringer støtter departementsmodellen, mener under sterk tvil at statsadvokatene fortsatt må være påtalemyndighet i disse sakene.

Følgende instanser er positive til å overføre påtalekompetansen en sentralenhet: *Politimestrene i hhv. Oslo, Østfold, Hedmark, Asker og Bærum, Søndre Buskerud, Telemark og Troms*, som alle støtter enten sentralmodellen eller departementsmodellen, *SEFO Rogaland, SEFO Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, SEFO Nordland og SEFO Troms og Finnmark, Politiets Fellesforbund samt riksadvokatene*.

*SEFO Nordland* mener man på denne måten får sikret erfaringsgrunnlaget samt hensynet til avstand mellom etterforskere og påtaleansvarlige.

*Politiets Fellesforbund* mener imidlertid det er en forutsetning at det etableres et klart skille mellom etterforskning og påtale. Instansen mener det vil være uheldig dersom en og samme «enhet» skal drive både etterforskningen og avgjøre tiltalespørsmålet, og forutsetter derfor at det fremtidige organet blir organisert med egen påtaleenhet skilt fra etterforskningsenheten.

*Politimestrene i hhv. Oslo, Østfold og Troms* presiserer at påtalekompetansen ved overføring bør forbeholdes lederen av det sentrale organet.

*Politidirektoratet* har ikke innvendinger mot overføring av påtalekompetanse fra statsadvokatene til etterforskningsorganet dersom sentralmodellen legges til grunn. Hvis departementsmodellen velges, mener instansen imidlertid at det vil være en bedre løsning om riksadvokaten peker ut noen faste statsadvokater ved ett bestemt statsadvokatebete som får påtalekompetanse til å behandle disse sakene for hele landet.

*Riksadvokaten* peker på en rekke problemstillinger som kommer i tillegg til avgjørelse av tiltalespørsmålet:

«Riksadvokaten er enig med departementet i at tiltalekompetansen for ansatte i Spesialenheten

bør tilsvare statsadvokatenes myndighet. Der som organet bare får samme kompetanse som påtalemyndigheten i politiet vil de fleste praktiske forbrytelseskategorier falle utenfor. På den annen side bør ikke påtalekompetanse flyttes ned fra riksadvokaten eller Kongen i statsråd.  
(...)

Departementet foreslår at «det nye organet gis påtalekompetanse», se side 33. I lovforslaget derimot heter det at «Lederen av organet eller det medlem lederen gir fullmakt avgjør spørsmålet om tiltale ...», men i forslaget til endring av § 59a er det foreslått at «klager som er fattet av organet ...» kan påklages til riksadvokaten, se side 36–37.

Det er ingen tradisjon for at påtaleavgjørelser treffes kollegialt. Riksadvokaten kan ikke se noen grunn til å endre dette for så vidt gjelder saker mot tjenestemenn i politiet eller påtalemyndigheten.

En er videre enig i at lederen av organet bør ha tiltalekompetanse. Etter riksadvokatens oppfatning er det av vesentlig betydning at det finne et kollegialt miljø hvor de mange vanskelige avgjørelsene kan diskuteres. Det er for så vidt illustrerende at Sefo-saker som skal avgjøres ved Riksadvokatembetet svært ofte diskuteres i «plenum», og alltid behandles av minst to personer (statsadvokat og riksadvokat eller ass. riksadvokat). Det er dessuten avgjørende for den daglige drift av enheten at ikke avgjørelser må utstå til lederen er på kontoret, for eksempel etter en ukes hovedforhandling. Dette tilsier etter riksadvokatens oppfatning at også nestlederen ved enheten bør gis tiltalekompetanse. På denne måten sikrer en allerede ved ansettelsen at vedkommende har de nødvendige kvalifikasjoner. Påtalekompetanse bør ikke kunne delegeres til personer uten juridisk embetseksamen.  
(...)

Etter riksadvokatens oppfatning bør de regionale organene utøve påtalesfunksjonen i de saker de selv etterforsker på samme måte som i dag, jf. bl.a. påtaleinstruksen §§ 34–1, 34–2, 34–4 og 34–5. Det vil bl.a. si at de regionale organene selv beslutter om det skal settes i verk etterforskning og leder denne og avgjør om det skal nyttes tvangsmidler, begjæres varetektsfengsling osv.  
(...)

Etter dagens ordning avgir, som kjent, hele Sefo innstilling til statsadvokaten bortsett fra i særlig enkle saker, jf. påtaleinstruksen §§ 34–6 og 34–3 tredje ledd sammenholdt med § 34–1 tredje ledd.

Departementet går inn for at lederen av de regionale avdelingene avgir påtaleinnstilling alene, se høringsbrevet side 33. Standpunktet ses ikke begrunnet.

Etter riksadvokatens skjønn er det ikke

grunn til å forandre en ordning som har fungert godt selv om tiltale spørsmålet skal avgjøres i Spesialenheten i stedet for av statsadvokaten. At hele organet deltar i avslutningen av saken har vært en styrke for den eksisterende ordning og har trolig bidratt til at alle medlemmer føler ansvar og «eieforhold» til saken. I enkelte tilfeller har Sefo avgitt innstilling under dissens. Også dette har vært en styrke ved at ulike syn har kommet frem i vanskelige saker. Det kan lett tenkes situasjoner hvor advokatmedlemmet eller medlemmet med politifaglig bakgrunn gjerne vil gi uttrykk for sitt syn. Det blir vanskelig uten å bli oppfattet som illojal dersom de ikke deltar i avgjørelsen.

(...)

De standpunkter riksadvokaten har tatt ovenfor innebærer at de regionale organene vil beholde selvstendig påtalemyndighet, dog uten tiltalekompetanse. De regionale organene er således noe mer enn «avdelinger»; de er 1. nivå i en organisasjon.

I en hierarkisk oppbygget påtalemyndighet bør overordnet nivå ha instruksjonsmyndighet og myndighet til selv å overta en sak, eller flytte den til en annen underordnet, jf. straffeprosessloven § 59 første ledd. Dagens ordning hvor bare riksadvokaten kan instruere Sefo, jf. påtaleinstruksen § 34–9, har sin bakgrunn at dommere som Sefo-ledere, naturlig nok, hadde motforestillinger mot å bli instruert av statsadvokatene. Når statsadvokatene ikke lenger skal behandle disse sakene er det etter riksadvokatens syn ingen grunn til at ikke de vanlige regler om den overordnede instruksjonsmyndighet skal følges.

(...)

Departementet foreslår at straffeprosessloven § 59a endres slik at klager over vedtak som er fattet i Spesialenheten skal kunne påklages til riksadvokaten. En er enig i dette, dog slik at ordlyden bør endres slik at det gjelder avgjørelser truffet i Spesialenheten, ikke av denne enheten, jf. drøftelsen ovenfor. Videre bør det presiseres at vedtak kan påklages.

Det er likevel viktig å være klar over at eventuelle klager over avgjørelser eller handlinger foretatt av et regionalt etterforskningsorgan bør avgjøres av lederen eller nestlederen i Spesialenheten. Dette fører av det alminnelige overordningsforhold. Slike klager bør ikke kunne bringes direkte inn for riksadvokaten. Det som kan påklages hit bør være avgjørelser som nevnt i straffeprosessloven § 59 første ledd.

(...)

Etter riksadvokatens oppfatning bør sakene gjennomgående aktoreres av lederen eller nestlederen i Spesialenheten. Dette bør fremgå av en tilføyelse til straffeprosessloven § 76.

(...)



Det fremgår av drøftelsen ovenfor at riksadvokaten går inn for at det bør etableres to nivåer for behandling av sakene. Sakene bør etterforskes og påtalebehandles regionalt på etterforskningsstadiet. Dette gir ryddighet i spørsmål om instruksjonsmyndighet, innstilling og klagebehandling. I tillegg kommer at en sikrer også reell avstand mellom de som etterforsker saken og de som avgjøre den. Det er en styrke i disse sakene.

I Økokrim etterforskes sakene av samme organ som avgjør tiltale spørsmålet. Det gjør seg imidlertid gjeldende særlige hensyn i de meget komplekse sakene som Økokrim etterforsker. Faktum i saker mot tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten er vanligvis ikke spesielt krevende å sette seg inn i. Det er de rettslige avklaringer og avveininger som oftest reiser problemer i disse sakene.

Organisering i to nivåer bør fremgå av straffeprosessloven § 67 sjette ledd som derfor bør omformuleres i forhold til departementets forslag.»

## 4.6 Departementets vurdering

Departementets vil i den følgende vurdering ha som utgangspunkt at en eventuell overføring av påtalekompetanse skal skje til et sentralisert etterforskningsorgan, jf. departementets uttalelser i høringsnotatet av 4. mars 2003.

En overføring av påtalekompetanse til et slikt sentralisert etterforskningsorgan vil etter departementets syn klargjøre og understreke organets selvstendige stilling. Selvstendig påtalekompetanse for organet vil trolig samsvare godt med allmennhetens oppfatning av et slikt organs funksjoner. Det vises i denne sammenheng til *SEFO Rogalands* uttalelse under punkt 4.3 foran.

Det vil ikke lenger være grunnlag for spekulasjoner om for nære og tette bånd mellom statsadvokatene og ansatte i politiet innenfor samme embetsdistrikt, jf. Rønnebergutvalgets rapport side 120. Dessuten kan overføring unnta de lokale statsadvokater fra vanskelige situasjoner og rollekonflikter, hvor de den ene dagen kan måtte prosedere straffesak mot en tjenestemann, for i neste omgang å prosedere en vanlig straffesak hvor samme tjenestemann opptrer som vitne for politi- og påtalemyndighet. En overføring av påtalekompetansen vil derfor etter departementets syn kunne bidra til å styrke den allmenne tilliten til etterforskningsorganet.

Forslaget om overføring av påtalekompetanse til et slikt organ reiser imidlertid enkelte prinsipielle spørsmål. Uavhengig av hvordan ordningen or-

ganiseres, vil det kunne innvendes mot forslaget at en ordning med påtalekompetanse plassert hos et eget organ for særskilte grupper, vil stride mot det som til nå har vært tradisjonen i norsk straffeprosess. Som *riksadvokaten* påpeker i høringsuttalelsen til Rønnebergutvalgets rapport, risikerer man at det utvikler seg en egen praksis i etterforskningsorganet, noe som vil stride mot prinsippet om likebehandling.

Faren for at det utvikler seg en egen praksis reduseres etter departementets mening av enkelte trekk ved forslaget til nytt etterforskningsorgan.

For det første vil man ved å samle påtalekompetansen for alle saker der embets- eller tjenestemenn i politiet er mistenkt for å ha begått straffbare handlinger i tjenesten på ett sted, legge til rette for en ensartet påtalepraksis for disse sakene. En rekke av de innsigelser som Rønnebergutvalgets forslag møtte i høringsrunden, er fremsatt på bakgrunn av at forslaget gjelder overføring av påtalekompetanse til *dagens* SEFO. Slik SEFO er organisert i dag, kan det tenkes at det relativt begrensede sakstiltanget gjør at det vil kunne være vanskelig å bygge opp tilstrekkelig erfaring. En ordning med påtalekompetanse hos SEFO vil dessuten kunne innebære u hensiktsmessig tette bånd mellom etterforsker og den som skal avgi innstillingen.

Ved en ny organisering av ordningen for etterforskning av saker der embets- eller tjenestemenn i politiet er mistenkt for å ha begått straffbare handlinger i tjenesten vil imidlertid disse innsigelsene kunne avhjelpest. Det vises for øvrig til *Politiets Fellesforbunds* uttalelse foran under punkt 4.3, der det fremgår at det under visse forutsetninger støtter en overføring av påtalekompetanse dersom ordningen sentraliseres.

For det andre foreslår departementet at påtalekompetansen bør tilligge lederen av det sentraliserte organet, eller den lederen gir fullmakt. Det bør legges stor vekt på opplæring og etterutdanning for å sikre organets kompetanse.

Dersom det etableres regionale avdelinger, anser departementet det videre som hensiktsmessig at disse avgir innstilling i påtalespørsmålet til organets leder eller en annen i organet med juridisk embetseksamen som lederen gir fullmakt.

For det tredje reduseres faren for at det utvikler seg en egen praksis i etterforskningsorganet ved at organets vedtak kan påklages til riksadvokaten i henhold til straffeprosessloven § 59 a, se nedenfor. Et vesentlig poeng er dessuten, som *riksadvokaten* påpeker i høringsuttalelsen til departementets høringsbrev, at de positive påtaleavgjørelsene (tiltale og forelegg) endelig avgjøres av domstolene.

I følge *riksadvokaten* i høringsuttalelsen til Røn-

nebergutvalgets rapport, vil en egen påtalemyndighet for saker mot embets- og tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten bli oppfattet som, og være, en særordning for visse yrkesgrupper. Det er nettopp hensikten med forslaget. Erfaringen med tidligere ordninger har vist at publikum ikke har den tilstrekkelige tilliten til at påtalemyndigheten behandler saker som involverer deres «egne» med den nødvendige objektivitet. Derfor foreslår departementet å skape større avstand mellom det organet som etterforsker disse sakene, og politiet og påtalemyndigheten, ikke på grunn av manglende tiltro til dagens saksbehandling, men for å sikre allmennhetens tillit.

I forhold til den europeiske menneskerettskonvensjon eller annen internasjonal rett er det så langt departementet er kjent med, ikke noe som er til hinder for å legge påtalekompetansen til et eget etterforskningsorgan.

Forutsatt en mer sentralisert ordning for etterforskning av saker der embets- eller tjenestemenn i politiet er mistenkt for å ha begått straffbare handlinger i tjenesten, står derfor departementet fast ved det syn som ble fremført i høringsbrevet av 4. mars 2003, dvs. at påtalekompetansen som i dag tilhører statsadvokaten etter straffeprosessloven § 67 sjetten ledd, bør overføres til etterforskningsorganet ved lederen eller den han gir fullmakt. Departementet slutter seg til riksadvokatens syn om at påtalekompetansen ikke bør kunne delegeres til personer uten juridisk embetseksamen.

Departementet foreslår at det sentrale organets leder gis påtalekompetanse for alle SEFO-sakene der statsadvokaten etter straffeprosessloven § 67 sjetten ledd har påtalekompetanse i dag, dvs. i alle saker der ikke påtalespørsmålet etter straffeprosessloven §§ 64 og 65 hører under Kongen i statsråd eller riksadvokaten. En slik løsning vil samsvare best med reglene for påtalemyndigheten for øvrig, og er i tråd med riksadvokatens syn.

På bakgrunn av høringsrunden ser departementet det som naturlig at organets ledelse bør aktorene sakene, da denne også foreslås å skulle treffe påtaleavgjørelsene i disse sakene.

Når det gjelder det sentrale organs avgjørelser av påtalespørsmålet, er det et spørsmål om disse bør kunne påklages til riksadvokaten på lik linje med det som gjelder for statsadvokatens avgjørelser i disse sakene i dag. Mot en slik løsning taler at det vil kunne svekke organets uavhengige stilling. Departementet vil likevel foreslå en løsning der det sentrale organs avgjørelser av påtalespørsmålet kan påklages til riksadvokaten. Løsningen innebærer en rettsikkerhetsgaranti, som er særlig viktig i en situasjon som her der man løfter påtalekompetansen ut av den ordinære påtalemyndigheten. Denne typen saker er ofte svært viktige for de impliserte partene, og deres rettsikkerhet bør ikke svekkes. Løsningen innebærer også at det blir god sammenheng og klare linjer i påtalesystemet, hvilket departementet legger avgjørende vekt på.

Departementet går videre inn for at organet skal være undergitt riksadvokatens alminnelige instruksjonsmyndighet ved etterforskning og påtale. Det vil sikre at man på en tilfredsstillende måte ivaretar både hensynet til organets uavhengighet og hensynet til kontroll med organet. Departementet har tillit til at riksadvokaten bare vil benytte adgangen til å gripe inn i den enkelte sak når dette anses påkrevet for å gjennomføre etterforskningen på en tilfredsstillende måte.

I tillegg til de foreslåtte endringer i straffeprosessloven §§ 59 a og 67, nødvendiggjør forslaget om overføring av påtalekompetansen en rekke endringer i påtaleinstruksen kapittel 34. Her vil departementet blant annet komme tilbake til enkelte sider ved det interne forholdet mellom sentralorganet og de regionale enhetene. Forslag til endringer i påtaleinstruksen vil bli sendt på høring på et senere tidspunkt.

## 5 Organisasjonsmodell

### 5.1 Dagens organisering

I saker som gjelder anmeldelse av embets- eller tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten skal etterforskningen ledes av særskilte etterforskningsorganer, jf. straffeprosessloven § 67 sjette ledd. Det samme gjelder når påtalemyndigheten finner at det foreligger mistanke om straffbar handling i tjenesten, eller når en mistenkt selv begjærer etterforskning. De særskilte etterforskningsorganenes organisering er nærmere regulert i påtaleinstruksen § 34–1 annet og tredje ledd, som lyder:

«Det skal være ett etterforskningsorgan i hvert statsadvokatdistrikt. Departementet kan bestemme at det i et distrikt skal være mer enn ett fast organ. Hvert etterforskningsorgan har tre medlemmer, en leder som fyller vilkårene for å være høyesterettsdommer, en advokat med erfaring fra straffesaker og en person med erfaring som politietterforsker. Medlemmene oppnevnes for en funksjonstid på fire år med adgang til gjenoppnevning. Ingen kan være medlem for en sammenhengende periode på mer enn åtte år. Hvert medlem skal ha så mange personlige varamedlemmer som departementet bestemmer. Lederen for etterforskningsorganet kan etter behov tilkalle varamedlemmer til å behandle saker i organet.

Etterforskningsorganet kan treffe beslutning når minst to av medlemmene deltar. Det treffer sine beslutninger med vanlig flertall. Ved stemmelikhet gjør lederens stemme utslaget. Medlem av etterforskningsorgan kan på egen hånd treffe beslutning om etterforskingsskritt når opphold vil kunne skade etterforskningen. Lederen for etterforskningsorganet eller det medlem han gir fullmakt, undertegner brev, begjæringer m.v. på organets vegne.»

Særskilte etterforskningsorganer (SEFO) er opprettet i hvert statsadvokatdistrikt med unntak av Oslo statsadvokatdistrikt hvor det er opprettet tre organer. Hvert organ har i utgangspunktet et varaorgan bestående av tre varamedlemmer.

### 5.2 Departementets høringsnotat

Flere høringsinstanser tok i høringsrunden etter Rønnebergutvalgets rapport til orde for en ny orga-

nisering av ordningen med særskilte etterforskningsorganer. Det ble av flere instanser uttalt at man bør vurdere å opprette et sentralt organ med ansvaret for det saksområdet som SEFO-organene har i dag. Bl.a. ble det pekt på at det som en følge av dagens ordning med særskilte etterforskningsorganer har utviklet seg en stor variasjon i den lokale praksis ved det enkelte SEFO-organ. Departementet drøftet i høringsnotatet av 4. mars 2003 tre alternative organisasjonsmodeller:

- Utvidelse av dagens ordning med etablering av Sentralenhet for SEFO
- Sentralt landsdekkende organ
- Sentralt organ organisert i avdelinger etter geografisk prinsipp

Forslagene til alternative modeller bygget på funn og forslag fra Rønnebergutvalgets rapport og fra innkomne høringsuttalelser i forbindelse med høringsrunden. Videre baserer forslagene seg på at det er etablert at man skal ha en særskilt ordning for etterforskning av anmeldelser mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten, jf. Inst. O. nr. 34 (1994–95). Særlig hensynet til uavhengighet, organisatorisk avstand og tillit hos publikum har talt for en løsning med ett eller flere særskilte organ. Departementet har på bakgrunn av dette i det videre valgt å se bort fra modeller med bruk av settepolitimester mv.

#### 5.2.1 Modell 1. Utvidelse av dagens ordning med etablering av Sentralenhet for SEFO

Det innføres et overbygg til dagens ordning, en Sentralenhet, som skal fungere som det faglige og administrative bindeleddet til Riksadvokaten og Justisdepartementet. Videre beholdes dagens ordning med regionale etterforskningsorgan inndelt etter statsadvokatdistrikt.

Sentralenheten vil ha som oppgave å sikre faglig og administrativ samordning av etterforskningsorganenes virksomhet, herunder bl.a. over ressursene og behovene samlet og ved de ulike organene. Sentralenheten bør i utgangspunktet ha den samme faglige kompetanse som etterforskningsorganene har, dvs. bestå av tre personer hvorav en leder

som fyller vilkårene for å være høyesterettsdommer, en advokat med erfaring fra straffesaker og en med erfaring som politietterforsker. I tillegg bør organet ha en informasjonsmedarbeider og en kontormedarbeider.

De lokale organene vil ha tilsvarende oppbygging og sammensetning som ved dagens ordning. Hvert organ skal fortsatt ha tre medlemmer, en leder som fyller vilkårene for å være høyesterettsdommer, en advokat med erfaring fra straffesaker og en person med erfaring som politietterforsker. Hvert medlem skal ha så mange personlige varamedlemmer som departementet bestemmer.

Sentralenheten kan gis adgang til selv å kunne overta etterforskningen i visse saker av særlig art. Særlig når noen dør eller skades alvorlig under politiets tjenesteutøvelse, eller mens de er tatt hånd om av politiet eller påtalemyndigheten, må etterforskningen være den aller beste og egnet til å skape tillit. Dette er saker som skal etterforskes uavhengig av om det er grunn til mistanke om straffbare handlinger, hvor det er helt avgjørende for de etterlatte å få svar på hva som har hendt, og hvor ubesvarte og uavklarte spørsmål vil være en stor belastning også for politiet. Ved etterforskning under egen ledelse kan Sentralenheten innhente spesialfaglig bistand og også trekke på ressursene til SEFO-organet lokalt.

### 5.2.2 Modell 2. Sentralt landsdekkende organ

Det opprettes ett sentralt organ med ansvaret for det saksområdet SEFO har i dag. Organet vil bestå av et visst antall fast ansatte som vil forestå etterforskningen.

Et sentralt landsdekkende organ vil, på bakgrunn av dagens sakstilfang ekskludert klagesakene, sannsynligvis måtte bestå av ca. 20 etterforskere og jurister. Videre leder, nestleder, informasjonsmedarbeider og en administrativ seksjon med om lag 3 personer. Et sentralt organ for etterforskning av anmeldelser mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten vil kunne bygge opp den nødvendige kompetanse og erfaring for å kunne forestå etterforskningen av denne type saker. Organet vil imidlertid med stor grad av sannsynlighet måtte antas å få en svært overveiende grad av ansatte med erfaring fra politi- og påtalemyndighet, med de konsekvenser for habilitet og allmenn tillit dette eventuelt vil kunne bringe med seg.

Det sentrale organet tenkes å operere med et visst antall etterforskningsteam, som kan forestå all etterforskning og ha hele landet som arbeidsområde. Disse bør håndtere både undersøkelsessaker og de mest sentrale avhørene i andre saker. Andre

avhør mv. kan eventuelt foretas av spesielt utvalgte politietterforskere eller advokater. Ansvaret for etterforskningen/åstedet i undersøkelsessaker vil måtte ligge til distriktets politimester frem til representanter for organet ankommer.

### 5.2.3 Modell 3. Sentralt organ organisert i avdelinger etter geografisk prinsipp

Det opprettes ett sentralt organ med hele landet som ansvarsområde. For å sikre at behovet for en viss regional tilstedeværelse ivaretas, foreslås det at organet organiseres i fem avdelinger i henhold til et geografisk prinsipp. De regionale avdelingene vil forestå etterforskningen.

Organet vil sentralt ha behov for leder, nestleder, informasjonsmedarbeider og om lag 3–4 administrative stillinger. Organets avdelinger vil måtte bemannes noe ulikt, ut fra hensynet til sakstilfang og geografi. Ut fra dagens antall saker kan det synes mindre hensiktsmessig med fast ansatte medarbeidere i de avdelingene som organiseres utenfor Østlands- og Oslofjordområdet. Det er kun her man kan forvente å ha et sakstall som i utgangspunktet skulle tilsi en slik bemanning. Av til sammen 683 innkomne saker til SEFO i 2001 kom nær halvparten (327 saker) av disse fra SEFO-distriktene Oslo, Hedmark og Oppland og Vestfold og Telemark. I de øvrige geografiske avdelinger kan det synes hensiktsmessig først og fremst å rekruttere personer til verv. Man tenker seg herunder at disse rekrutteres blant dommere, advokater og politietterforskere, for så vidt slik man rekrutterer i dagens ordning.

### 5.2.4 Forslag

På bakgrunn av de funn som er gjort både av Rønnebergutvalget og av Thomassen (1999) er det vesentlig for organiseringen av ordningen i fremtiden at den hindrer mulige tendenser til forskjellsbehandling. Rønnebergutvalget konkluderte med at kvaliteten på SEFOs etterforskning var tilfredsstillende, samtidig fant utvalget påfallende ulikheter både når det gjaldt praksis og rutiner. Det viste seg å være meget store variasjoner mellom organer med hensyn til å iverksette etterforskning, avhør, saksbehandlingstid og etterforskningens kvalitet mer generelt. I høringsnotatet uttalte departementet blant annet om de vurderte organisasjonsmodellene:

«En sentralisering av ordningen vil kunne medføre større grad av likebehandling og gi mindre inntrykk av at tilfeldigheter og forskjellsbehandling preger sakene. Ved en sentralisering

av ordningen vil man videre få et fast sett av rutiner og praksis for registrering og journalføring, og videre en tilfredsstillende måte å måle saksbehandlingstid og måloppnåelse. Ved etablering av et sentralt organ vil man fremstå tydeligere overfor publikum, være mer tilgjengelig og ha en klarere policy.  
(...)

Etter departementets mening synes modell 1 på bakgrunn av det ovenstående ikke å i tilstrekkelig grad å sikre nye og klart forbedrede rammer for etterforskningen. Opprettelse av en mindre Sentralenhet for organene vil høyst sannsynlig ikke være tilstrekkelig til å gi ordningen den tyngde og legitimitet som det synes å være behov for og å møte den kritikk som er fremmet mot dagens SEFO. Det synes videre å være behov for en klart sterkere samordning av rutiner og praksis, samarbeid og kompetanseoverføring mellom de ulike etterforskningsorganene enn det en opprettelse av en relativt liten Sentralenhet vil kunne medføre.

Både større og mindre saker må løses tilfredsstillende. En sentralisering for å sikre likebehandling og tilstrekkelig kapasitet synes fordelaktig. På samme tid vil det store antallet mindre saker og hensynet til hurtig uttrykning kunne tale for at man har regional tilstedeværelse.  
(...)

På den annen side vil en fullstendig sentralisering av ordningen kunne vanskeliggjøre muligheten for å komme tilstrekkelig hurtig i gang med etterforskningen. Geografiske avstander mellom et sentralt organ og åstedet kan føre til forsinkelser og ødelagte bevis f.eks. i innledningsfasen av etterforskningen. Dette kan igjen skape grunnlag for etterfølgende kritikk av og manglende tillit til resultatet av etterforskningen. Imidlertid vil ikke dette innebære at man med regionale organer alltid vil kunne ha mulighet til raskt å være på åstedet for en slik hendelse. Selv med en regional organisering kan det være relativt lange avstander fra medlemmene og til åstedet, men sannsynligheten for å nå frem til åstedet raskere vil være større. En viss regional organisering vil videre bidra til langt kortere reiseavstander i forbindelse med å få foretatt nødvendige vitneavhør mv, og man vil besitte en viss lokalkunnskap. Det er behov for både å sikre en beredskap for det man kan kalle undersøkelsessaker i alle deler av landet, og samtidig å sikre at øvrige saker vil kunne etterforskes av kvalifiserte personer i angjeldende region. Det kan da for øvrig, på bakgrunn av ny politidistriktsinndeling, være hensiktsmessig med en noe annen regional inndeling av avdelingene i en ny ordning enn etter statsadvokatdistriktene, slik man har i dag.

Modell 3 innebærer en ordning hvor all et-

terforskning vil foregå innenfor en organisatorisk enhet, samtidig som man vil sikre en tilfredsstillende regional tilstedeværelse i alle deler av landet. Modell 2 vil kunne sikre en noe strammere organisatorisk struktur for det nye organet, men vil ikke kunne ivareta behovet for regional tilstedeværelse og lokalkunnskap. Modell 1 har derimot sistnevnte som sitt fortrinn, men vil på samme tid ikke kunne skape samme grad av struktur og samordning. Videre vil det kunne ligge et noe uavklart over- og underordningsforhold i modellen ved at det her vil være tale om flere selvstendige organ.»

Departementets foreløpige vurdering var derfor at det bør opprettes en sentralisert ordning for etterforskning av anmeldelser mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten. Departementet var videre av den oppfatning at et nytt sentralt organ bør organiseres etter et geografisk prinsipp i henhold til modell 3.

### 5.3 Høringsinstansenes syn på departementets høringsbrev

Ingen høringsinstanser går inn for å beholde SEFO-ordningen slik den er i dag. Høringsinstansene er delt i synet på hvilken av de foreslåtte modellene som er best egnet for etterforskningen i disse sakene.

Et lite mindretall av høringsinstansene går inn for et sentralt landsdekkende organ i henhold til modell 2: *Politiets Fellesforbund, Statsadvokatene i Nordland samt politimestrene i Oslo og Søndre Buskerud.*

Langt flere av høringsinstansene støtter forslaget om en utvidelse av dagens ordning med opprettelse av en Sentralenhet for SEFO: *Politiembetsmennenes Landsforening, riksadvokaten, statsadvokatene i Oslo, Hedmark og Oppland, Hordaland og Trøndelag, politimestrene i Rogaland, Haugaland og Sunnhordaland og Sogn og Fjordane samt SEFO Oslo I, Oslo II, Oslo III, Rogaland, Hordaland og Nordland. SEFO-organene i Oslo* uttrykker i en felles høringsuttalelse den oppfatning at en omorganisering i henhold til modell 1 er best egnet til å nå de oppsatt mål, men at modell 3 også et stykke på vei ivaretar de samme interessene.

På nær samme antall høringsinstanser gir sin støtte til et sentralt organ med avdelinger organisert etter geografisk prinsipp i henhold til den foreslåtte modell 3: *Domstoladministrasjonen, statsadvokatene i Troms og Finnmark, SEFO Trøndelag, SEFO Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, SEFO Troms og Finnmark, Politidirektoratet, politimestre-*

ne i Østfold, Hedmark, Asker og Bærum, Telemark, Hordaland og Troms samt Politihøgskolen.

For SEFO Agder og statsadvokatene i Agder fremstår både høringsnotatets alternativ 1 og 3 som nærliggende og gode alternative modeller for en ny ordning.

En av høringsinstansene (*Norsk forening for kriminalreform*) finner ikke å kunne gå inn for noen av de foreslåtte modeller, men ønsker derimot et fast forvaltningsorgan for å ivareta denne etterforskningsoppgaven og at organets ansatte ikke skal ha tidligere bakgrunn fra politiet og påtalemyndigheten.

*Statsadvokatene i Oslo* grunngir sitt valg av modell mellom modell 1 og 3, med at modell 3 antas å medføre høyere kostnader og at modellen forutsetter at organet gis påtalekompetanse, noe de er uenig i. Av tre politidistrikt som støtter modell 1, er alle distrikt hvor det på grunn av bl.a. fergesamband kan være tidkrevende å ta seg frem, og hvor det kan være forholdsvis store lokale variasjoner selv innen det enkelte politidistrikt. *Politimesteren i Sogn og Fjordane* uttaler således:

«Faglig sett synes de beste argumenter å tale for en organisasjon som er i samsvar med modell 1, med de endringer som er anført fra riksadvokaten. Denne modellen synes videre å ha en sterkere lokal tilknytning enn modell 3. Den geografiske tilknytningen er av betydning for raskt å kunne iverksette etterforskning, samt at denne skjer på en betryggende måte. En kan ikke se at en slik organisering vil kunne medføre problem hva gjelder nødvendig avstand/uavhengighet til den som skal lede etterforskningen, og den som er etterforsker og den som er etterforsket. Ved en forsvarlig organisasjonsoppbygning vil det neppe oppstå uavklarte over- og underordningsproblemer av betydning om en tar høyde for dette ved etableringen av organisasjonen.»

*Riksadvokaten* viser til at embetet har gått inn for å beholde dagens ordning i henhold til modell 1, men at man ikke har sterke innvendinger mot å redusere antallet regionale enheter til det departementet foreslår. Riksadvokaten ser at dette kan gi en del fordeler, ikke minst ved at man da kan organisere en enhet i Østlandsområdet med bemanning på heltid.

*Politimesteren i Oslo* uttaler til fordel for modell 2 med et sentralt organ:

«Det vil være en modell med ett organ som kan sikre en enhetlig praksis, skape et profesjonelt fagmiljø, ha personellmessige ressurser til å ta hånd om større saker, og til enhver tid ha nødvendig kjennskap til faktum for å kunne håndte-

re media m.v. Så lenge ønsket om en omorganisering begrunnes med behov for å skape større tillit enn dagens ordning har, vil departementsmodellen slik vi oppfatter den i dag neppe innebære vesentlige endringer fra dagens ordning.

Det er anført at den sentrale modellen i større grad vil medføre at det i organet vil sitte personer som har en vesentlig del av sin yrkesbakgrunn fra politi og påtalemyndighet, idet det vil være vanskelig å rekruttere dommere, advokater og andre uten politi- og påtalemessig bakgrunn. Vi er enig i at det formentlig vil være slik at organet – slik det også vil gjelde for det heltidsansatte Østlandsorganet etter departementsmodellen – vil ha en tyngde av personer med politi- og påtalebakgrunn. Etter vår oppfatning er ikke dette avgjørende. Organet må uansett etablere sin legitimitet på annet enn de ansattes yrkesbakgrunn. Det er neppe grunnlag for å hevde at det settes spørsmålsteget ved advokater som går over i påtalemyndigheten, eller påtalejurister som begynner som for eksempel forsvarer i straffesaker. Ens egnethet og troverdighet baserer seg først og fremst på arbeidet som gjøres. Slik sett kan det etter Oslo politidistrikts oppfatning vanskelig undervurderes at medlemmene fremstår som profesjonelle og med god kjennskap til operativt politiarbeid og påtalepraksis. I hvertfall det første kan det synes som om det til tider ikke er god nok kjennskap til.»

*Politiets Fellesforbund* tilrår en fremtidig organisering i et sentralt landsdekkende organ, og stiller seg negative til måten de ulike regionale avdelingene under modell 3 er foreslått bemannet på:

«I høringsbrevet er det svært mange gode argumenter fra departementets side vedrørende opprettelse av et organ med fast ansatte, og vi støtter de fleste av dem. Men, vi kan ikke støtte departementets forslag om at dette bare skal gjøres gjeldende for Østlands- og Oslofjordområdet da de samme gode argumentene må gjøres gjeldende for resten av de ansatte i politiet og påtalemyndigheten.

Selv om antall saker i ovennevnte område vil utgjøre ca. halvparten av organets saker vil det være avgjørende både for tilliten og rettssikkerheten at samme betraktninger legges til grunn for alle ansatte i politiet og påtalemyndigheten.

Vi frykter at en innføring av modell 3, med heltidsansatte i Østlands- og Oslofjordområdet og personer med bierverv i resten av landet, vil medføre forskjellsbehandling som ikke vil være akseptabel.

Den viktige organisatoriske avstanden til ansatte, og uavhengigheten til politidistriktene, vil bli etablert i det organet som arbeider heltid, men kun der. Vi tillater oss faktisk å mene at det

ikke vil gå særlig lang tid før det fremmes krav med betydelig styrke om likebehandling dersom denne modellen skulle bli valgt.»

*SEFO Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane* mener imidlertid at en ordning med et sentralt landsdekkende organ vil være beheftet med to alvorlige mangler, og anfører at organet vil få en for nær tilknytning til politiet og/eller påtalemyndigheten og en for lang saksbehandlings-tid:

«Den foreslåtte løsning innebærer at dommermedlemmet og advokatmedlemmet skal fjernes. Denne løsning medfører ikke nødvendigvis at enheten blir kvalitativt dårligere. Dersom en slik ordning skal fungere, må imidlertid enheten bemannes med kvalifisert personell, personer med erfaring fra etterforskning. Det er vanskelig å se for seg at personellet vil bli rekruttert fra dommer- og advokatstanden. Dette betyr i praksis at personellet vil ha politibakgrunn. Det må forutsettes at en slik enhet skal bemannes med kvalifisert personell og da er politi- og påtalebakgrunn det eneste realistiske. Dette vil igjen bety at etterforskerne har en mer eller mindre nær tilnytning til politietaten. De fleste bransjer har sine nettverk, synlig eller usynlig, hvilket vil være uheldig med henblikk på det erklærte mål om å reparere manglende tillit.

(...) Selv om vedkommende sier opp sine respektive stillinger i disse etatene, vil tilknytningen til politietaten bli for sterk. Dette har alltid vært et ankepunkt ved slik etterforskning. Hvis et slikt organ skal bemannes med personell som har vært ute av politietaten noen år, kan det reises spørsmål om etterforskningskompetansen for det aktuelle personell.

Jeg er for øvrig slettet ikke så sikker på at et slikt organ vil bli spesielt attraktivt hvilket i seg selv kan medføre problemer mht. rekruttering. Det er derfor ikke helt usannsynlig at et slikt organ vil bli bemannet med personer som for en periode er ute av politiet og påtalemyndigheten for så å gå tilbake til disse etatene.

(...)

[D]et er overveiende sannsynlig at saksbehandlingstiden vil bli uforsvarlig og kritikkverdig lang. Et organ som skal dekke hele landet, må nødvendigvis foreta sine prioriteringer. En anmeldelse fra Sogndal må for eksempel prioriteres i forhold til en sak fra Karasjøk. Mange saker må vente og høyst sannsynlig i langt større omfang enn det som er tilfellet ved dagens system.

Det må antas at det årlig må foretas 1.000 – 1.200 avhør totalt sett. Hvis en slik sentralenhet ikke tildeles enorme ressurser, er det svært mye som taler for sendretiktig saksbehandling.»

*Politidirektoratet* mener modell 3 sikrer kortere reiseavstander i en del saker, hvilket er en spesiell fordel med tanke på åstedsundersøkelser og avhør som må foretas lokalt, og slutter seg til Politimesteren i Telemark som uttaler:

«En sentral enhet har sine minussider, særlig ved at landet er langstrakt og med lange reiseavstander. Ved visse saker vil det bl.a. være behov for hurtig utrykning, avhør bør skje lokalt, slik at vitner og mistenkte skal slippe å reise lange avstander. Modell 3 vil langt på veg ivareta dette behovet. Samtidig vil behovet for lokal kunnskap til en viss grad kunne ivaretas.»

*Politidirektoratet* uttaler om forholdet mellom modell 2 og 3:

«Politidirektoratet anser hensynet til uholdethet og likebehandling som de viktigste hensyn ved valg av en modell med formål å øke tilliten til ordningen. Vi har tidligere gitt uttrykk for at et sentralt landsdekkende organ best vil sikre dette. Imidlertid har vi understreket behovet for at det sentrale organet må suppleres med lokal utrykningskompetanse for å sikre initialfasen i saken. Modell 2 inneholder ingen slik lokal støttefunksjon og vi kan derfor ikke anbefale dette alternativet som det beste.

(...)

Departementsmodellen har den klare fordel fremfor sentralmodellen at den sikrer en regional tilstedeværelse i vårt langstrakte land, med en viss tilgjengelighet i alle landsdeler. Videre sikrer ordningen kortere reiseavstander i en del saker, hvilket er en spesiell fordel med tanke på åstedsundersøkelser og avhør som må foretas lokalt.

(...)

Imidlertid medfører det begrensede antall SEFO-saker i de vestlige og nordlige landsdeler, at disse formodentlig ikke vil ha noen enhet med fast ansatte. For disse landsdelene vil departementsmodellen da ikke innebære noen nevneverdig forskjell i forhold til det som er foreslått i riksadvokatmodellen. Fortsatt vil etterforskning måtte foretas av personer som til daglig utfører andre gjøremål. Dette vil igjen kunne bidra til å svekke tilliten til det nye organet ved at vi ikke får synliggjort avstanden mellom de som etterforsker og de som blir etterforsket.

Situasjonen vil imidlertid være forskjellig for de faste enheter i Sør- og Øst-Norge der også halvparten av SEFO-sakene oppstår. Det er imidlertid betenkelig at dette alternativ legger opp til en ulik organisering av etterforskningsenheten avhengig av landsdel. Hvorvidt dette vil gi seg utslag i ulike resultater eller varierende tillit gjenstår å se.»

*Politidirektoratet* slutter seg for øvrig til uttalelsen fra politimesteren i Troms som påpeker fordelene med at et sentralt landsdekkende organ kan sikres fast og tilstrekkelig bemanning, men som videre mener de øvrige fordelene med modell 2 som er listet opp i Justisdepartementets høringsnotat (side 17) ivaretas like godt ved modell 3. *Politimesteren i Troms* uttaler videre om modell 3:

«[D]e overordnede målsettinger om tilgjengelighet, informasjon, samordning, felles policy m.v., ivaretas godt av den sentrale delen av organet. Den regionale tilhørighet – både tilstedeværelse og et visst lokalt/regionalt kjennskap – anses som viktige elementer for å gi ordningen legitimitet og tillit. Det vises til Rønnebergutvalgets funn og uttalelser ellers som anbefaler en samordning. Ellers vil de rimelige brukbare resultater dagens SEFO har oppnådd, kunne bygges videre, ved en geografisk avdeling. Modellen har imidlertid den svakhet at SEFO-medlemmene lett kan komme i tidsklemme mellom SEFO-oppgaver og sitt daglige virke. Med denne reservasjonen antas at modell 3, er det beste forslaget.»

## 5.4 Departementets vurdering

Departementet anser det som særdeles viktig å fjerne enhver tvil omkring spørsmålet om etterforskningen er fullt ut tilfredsstillende i saker om straffbart forhold i tjenesten av embets- og tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten. Det er her både tale om det strafferettslige vern for personer som er utsatt for en straffbar handling, og om at den enkelte embets- og tjenestemann og – kvinne som blir anmeldt skal ha rettssikkerhetsgarantier på lik linje med alle andre.

En særlig ordning for etterforskningen av denne type saker er, etter departementets vurdering, hensiktsmessig både ut fra rettsikkerhetshensyn og hensynet til å sikre at så vel allmennhetens som politiets og påtalemyndighetens ansattes tillit til at etterforskningen er uhildet.

En ny ordning for etterforskningen i saker om straffbart forhold i tjenesten av embets- eller tjenestemenn og -kvinner i politiet og påtalemyndigheten bør beholde de elementer i dagens ordning med SEFO-organer som har vist seg å fungere tilfredsstillende. På bakgrunn av de foreliggende rapporter og høringsuttalelser om dagens ordning synes det i all hovedsak å være slik at de problemer og mangler som trekkes frem er av strukturell art, snarere enn å være knyttet til for eksempel hvilke personer og grupper som bemanner dagens organer.

Departementet ser det som sentralt at en ny etterforskningsordning sikrer at både større og mindre saker behandles på en god måte. Samtidig som tilfanget av store, ressurskrevende saker har økt, er fortsatt de fleste sakene av et langt mindre omfang. Rønnebergutvalget fant videre at mange av anmeldelsene som i dag inngis til SEFO – anslagsvis ca. 30 % – i realiteten er klager over det som oppfattes som kritikkverdige, men ikke straffbare forhold. Det vises i denne sammenheng til diskusjonen om klageorgan for behandling av klager mot politiet under kapittel 8. Flere anmeldelser bunner i manglende kjennskap til politiets rett og plikt til å benytte tvangs- og maktmidler. Andre fremstår videre som rene motanmeldelser fra personer som selv er under strafforfølgning. Erfaringen viser også at anmeldelser til SEFO kan brukes i trakasseringsøyemed mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten.

Rønnebergutvalget konkluderte med at dagens SEFO-ordningen fungerer tilfredsstillende og har høy kvalitet på det arbeid som blir gjort. På tross av dette synes det som om SEFO-ordningen ikke har tilstrekkelig høy tillit hos publikum. Dette fremgår også av høringsuttalelsene. Det er meget viktig at det eksisterer en ordning for denne type saker hvor man unngår å gi opphav til tvil og påfølgende mistillit til politiet og påtalemyndigheten. Det synes således lite tilfredsstillende å fremme forslag om kun en opprusting av dagens ordning. En slik modell vil videre ikke i tilstrekkelig grad oppveie den noe mangelfulle koordineringen og ulikhetene mellom SEFO-organene som er påpekt av bl.a. Rønnebergutvalget.

Det er argumentert med at hensynet til likebehandling, ensretting av påtalespørsmålet og et mer tydelig og tilgjengelig organ taler for en sentralisering av ordningen. Videre er det argumentert for at hensynet til saksbehandlingstid, rask utrykning og økonomi taler for at man beholder en desentralisert ordning som i dag. Departementet vurderer det dit hen at det er sterkt ønskelig å få til en større grad av ensretting og samordning av behandlingen av sakene, og at dette taler for å opprette ett sentralt organ. Departementet er samtidig av den oppfatning at hensynet til saksbehandlingstid, utrykning og økonomi sterkt taler mot å samle organet ett enkelt sted. Samlet sett finner departementet, på bakgrunn av høringsrunden, at det bør opprettes en sentralisert ordning for etterforskning av anmeldelser mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten som bør organiseres i avdelinger etter geografisk prinsipp. Det foreslås at det nye organet gis navnet *Spesialenheten for politisaker*.

Det nye organets leder gis påtalekompetanse for alle saker der statsadvokaten etter straffepro-



sessloven § 67 sjette ledd har påtalekompetanse i dag, jf. punkt 4.6. Organet bør videre ha politimyndighet. Politimyndigheten bør tildeles etter nærmere bestemmelse av Justisdepartementet, jf. politiloven § 20 tredje ledd. Dette vil slik være tale om en begrenset politimyndighet, idet den gjelder «nærmere bestemte saker eller funksjoner».

Den nye ordning for etterforskning av anmeldelser mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten som her er foreslått vil forventes å gi et godt grunnlag for å ivareta de prinsipper som bør ligge til grunn for slik etterforskning. Den vil etter departementets mening bidra til en rettssikker og mer ensartet behandling av dem som vil anmelde ansatte i politiet eller påtalemyndigheten. Tilsvarende vil den bidra til en rettssikker behandling av ansatte i politiet eller påtalemyndigheten som blir beskyldt for straffbare handlinger. Ordningen vil sikre høy faglig kompetanse hos dem som skal utføre etterforskningen. Videre vil en slik ordning gi større uavhengig-

het for organet som skal lede etterforskningen og avgjøre påtalespørsmålet. Den vil også gi organisatorisk avstand mellom etterforsker og anmeldt embets- eller tjenestemann. Økt publikumstilgjengelighet og bedre informasjonsformidling vil også gi publikum bedret innsikt i og kontroll med behandlingen og resultatet av etterforskningen. Dette er viktig for organets legitimitet. Departementet mener at relativt omfattende endringer av organiseringen samtidig som man tar vare på sider ved den tidligere ordningen om har vist seg å fungere tilfredsstillende, vil gi en meget bedre og effektiv måte å behandle denne type saker på enn tidligere.

Forslaget til ny organisasjonsmodell vil utover endring i straffeprosessloven § 67 sjette ledd nødvendiggjøre endringer i påtaleinstruksen kapittel 34. Forslag til endringer i påtaleinstruksen vil bli sendt på høring på et senere tidspunkt på bakgrunn av Stortingets behandling av proposisjonen.

## 6 Nærmere om sammensetningen av et fremtidig organ

### 6.1 Nåværende ordning

Det vises til tidligere omtale av organenes sammensetning under punkt 5.1 foran.

Når det gjelder kravet til hvem som bør oppnevnes som medlemmer, vises til påtaleinstruksen § 34–1 annet ledd, jf. Ot. prp. nr. 4 (1994–95) om lov om endringer i straffeloven m.m. hvor departementet uttaler at til organet vil bli oppnevnt fortrinnsvis to, men i alle fall ett medlem, som ikke tidligere har arbeidet i politi eller påtalemyndighet:

«Departementet er prinsipielt av den oppfatning at erfaring fra politi eller påtalemyndighet er en styrke for arbeidet i SEFO. De saker som SEFO etterforsker i dag, er ordinære straffesaker som etterforskes på tradisjonelt vis. Dette krever at i alle fall en av de personer som skal forestå etterforskningen, har den nødvendige innsikt og erfaring med slikt arbeid. Dette er viktig for tilliten til organene.

På den annen side er det ikke minst i media reist spørsmål ved habiliteten til organer der medlemmene har en fortid fra politi eller påtalemyndighet.

For å imøtekomme kritikken vil departementet gå inn for å endre oppnevningsspraksis slik at hovedregelen for fremtiden blir at det til organet oppnevnes fortrinnsvis to, men i alle fall minst ett medlem, som ikke tidligere har arbeidet i politiet eller påtalemyndighet.»

### 6.2 Rønnebergutvalgets forslag

Rønnebergutvalget kommenterer på følgende måte betydningen av særskilt kompetanse i SEFO-saker, og særlig betydningen av etterforskningskompetanse i arbeidet med SEFO-sakene:

«I SEFO-sakene gjelder den særlige problemstilling at flertallet av anmeldelsene gjelder forhold som bare kan avklares ved hjelp av muntlige bevis, dvs forklaringer fra anmelder, vitner og mistenkte. Disse bevisene, og hvor mistenktes forklaring bare helt unntaksvis vil inneholde noen tilståelse, er gjerne mer usikre enn for eksempel tekniske eller sakkyndige bevis. Dette stiller særlige krav til avhørers ferdigheter og kunnskaper om bruk av riktige avhørsteknikker, vedkommendes evne til taktisk tilretteleg-

ging m.v. Også i saker der det foreligger andre bevis, for eksempel fysiske skader, vil man være avhengig av vitnebeviset for å få avklart om de fremsatte anklagene er riktige eller ikke. Dette gjelder bl.a. der de involverte tjenestemennene anfører at anmelders fysiske skader skyldes en maktbruk som var nødvendig fordi anmelder motsatte seg en lovlig arrestasjon.

Behovet for særlig avhørskompetanse understrekes ytterligere ved at de mistenkte i SEFO-sakene normalt selv har slik kompetanse og ofte også særlig kyndighet i forhold til avhør. De vil dermed slik sett ha et bedre utgangspunkt enn hva de mistenkte i de vanlige politisakene normalt har.

Det forhold at vedkommende mistenkte tjenestemann i mange tilfelle er kollega med andre mistenkte eller vitner, og hvor det kan foreligge både kollegiale og andre bånd, stiller også spesielle krav til SEFOs kompetanse.

Man kan reise spørsmål om det er særlige hensyn som må ivaretas ved etterforskning av «undersøkelsessakene», jfr. påtaleinstruksen § 34–4 første ledd siste punktum. Dette er saker som etter arbeidsgruppens oppfatning stiller særlige krav til medlemmene. Det kan dreie seg om alvorlige ulykker, f.eks. bilkollisjoner hvor raskt fremmøte på ulykkesstedet, umiddelbar bevissikring m.v. er helt nødvendig. Videre forekommer det fra tid til annen dødsfall i arresten, og tjenestemenn involveres tidvis i skyteepisoder under utførelsen av særlig vanskelige og farlige oppdrag. Da må SEFO ha særlig kunnskap om hva som må og bør sikres av tekniske bevis, man må vite hvorledes man iverksetter åstedsundersøkelser, ta raskt initiativet til avhør som ikke bør vente m.v. I flertallet av disse sakene er det særlig viktig at politimedlemmet deltar, men de øvrige medlemmene må også kunne «stå på egne ben.»

Rønnebergutvalget foreslår i sin rapport innføring av såkalt karantenetid på 5 år for dommer- og advokatmedlemmet til erstatning for nåværende praksis om at det skal være minst ett medlem i hvert organ uten politi- og påtalebakgrunn. Ved å benytte karantenetid vil man kunne sikre at nærheten til politiet og påtalemyndigheten ikke vil bli for stor, samtidig som de medlemmene dette gjelder vil kunne besitte solid kompetanse.

### 6.3 Høringsinstansenes syn på Rønnebergutvalgets forslag

Det ble av en rekke av høringsinstansene påpekt det sentrale i at dagens SEFO-organer har tilstrekkelig med medlemmer med etterforsningsbakgrunn. Langt de fleste høringsinstansene anser at dagens organer har medlemmer med bakgrunn og erfaring som samlet gir et godt utgangspunkt for etterforskning av denne type saker. Enkelte mente imidlertid at organene ikke innehar tilstrekkelig etterforsningskompetanse slik de er sammensatt i dag. *Politiets Fellesforbund* uttaler følgende i høringsuttalelsen avgitt til Rønnebergutvalgets rapport:

«For tjenestemenn som etterforskes er det rettsikkerhetsmessig en fordel å bli etterforsket av profesjonelle aktører. Slik sett vil det være en betryggelse at kvalifiserte tjenestemenn forestår den reelle etterforskning i særlig krevende saker.

(...)

Etterforskning er en egen profesjon, som verken advokater eller dommere har erfaring i. Det er helt ulike oppgaver å eksaminere en tiltalt i en rettssal og å foreta avhør av vedkomende etter at et lovbrudd har skjedd.

Praksis har vist at det i svært mange tilfeller er totalt manglende kunnskap om etterforskning som fag blant en del av SEFOs medlemmer. Selv politiutdannet personell vil ha behov for oppfrisking i etterforskning dersom det har gått en tid fra de selv drev daglig etterforskning. De tjenestemenn som etterforskes har for egen del for det meste kompetanse fra etterforskning, og må kunne forvente å bli behandlet profesjonelt i en slik situasjon.»

*ØKOKRIM* uttaler om SEFO-organenes sammensettning og kompetanse:

«Kravet til kvaliteten på etterforskningen i Sefo saker skal være den samme som for politietterforskning. Det er derfor avgjørende at Sefo består av medlemmer som er kompetente til å etterforske straffesaker. Kortvarig kurs gir ikke nødvendig kompetanse i seg selv til å ivareta kravene som stilles til effektiv etterforskning med høy kvalitet. Sefo må derfor bestå av medlemmer som kan utøve etterforskningsfaget. Disse finnes primært i politiets etterforskningsavdelinger.»

*Politimesteren i Hordaland* uttaler:

«Dagens ordning er ikke bare en belastning for SEFO og påtalemyndigheten, men er i like stor grad en belastning for politiet som organisasjon ved at politiets deltakelse i etterforskningen ut-

ført i regi av SEFO regelmessig blir brukt for å svekke troverdigheten til organet og til de konklusjoner som blir trukket av organet.

(...)

Som omtalt under innledningen er det min oppfatning at SEFO bør omorganiseres slik at tjenestegjørende polititjenestemenn ikke skal være medlemmer av organet. Denne oppfatningen er ikke begrunnet i at dagens SEFO-ordning ikke synes å fungere tilfredsstillende, men har sitt utgangspunkt i at dette kan synes som om den eneste muligheten til å dempe den omfattende kritikken av at det er polititjenestemenn som etterforsker sine egne.»

Det kan anføres argumenter mot forslaget om å innføre karantenetid både av praktisk og prinsipiell art. *Politidirektoratet* stiller seg undrende til arbeidsgruppens forslag, all den tid det fremgår i Rønnebergutvalgets rapport (s 97) at et organ med medlemmer med bakgrunn fra politi- og påtalemyndighet faktisk hadde en større andel positive påtaleavgjørelser enn de andre, selv om forskjellene var små. Det påpekes videre at slik karantenetid ikke forekommer i andre deler av straffesakssystemet og at erfaringen som disse personene tar med seg inn i organene har stor betydning for kvaliteten på SEFOs etterforskning. I en felles høringsuttalelse fra *Politiembetsmennenes Landsforening* og *politimesteren i Rogaland* uttaler politimesteren:

«Rent prinsipielt er forslaget ikke uproblematisk i og med at det utfordrer den yrkesmessige integritet til en gruppe mennesker som rekrutterer til dommerembeter, advokatyrket og forvaltningen.»

### 6.4 Departementets høringsnotat

Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at det kan synes uheldig dersom man i en ordning for etterforskning av denne type saker kun har medlemmer med politi- og påtalebakgrunn. Det har ut fra hensynet til publikums tillit til ordningen og for å sikre en uhildet behandling, også vært et mål å rekruttere personer uten politi- og påtalebakgrunn til etterforskningsorganene. Bakgrunnen har vært antakelsen om at ikke bare ansatte, men også tidligere ansatte innen politiet og påtalemyndigheten har et habilitetsproblem, jf. Ot. prp. nr. 4 (1994–95) og Inst. O. nr. 34 (1994–95).

Det har bl.a. i sammenheng med politivoldsaken i Bergen blitt påpekt elementer av korpsånd i politiet som skal ha medført vanskeliggjøring og endog tildekking under etterforskning av saker mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten (Bratholm:

«*Politi, påtalemyndighet, presse og rettssikkerhet*», 1999). En sterk grad av fellesskap mv er påkrevd for ansatte i en organisasjon som politiet (Finstad: «*Politiblikket*», 2000), men et sterkt fellesskap har også skadevirkninger i det dette også kan medføre tildekking av lovbrudd i egen organisasjon. I tilknytning til dette problemet har medlem av Rønnebergutvalget advokat Harald Stabell følgende særmerknad (rapporten side 79) som kan synliggjøre mulige tendenser i denne retning:

«Harald Stabell har ved saksgjennomgangen vært særlig oppmerksom på polititjenestemennenes vitneforklaringer i forhold til mistenktes forklaring. Han finner det påfallende og bemerkelsesverdig at i omtrent alle saker han har gått gjennom, har tjenestemennene vitnet i favør av mistenkte, ofte ved at de verken har sett eller hørt det anmelder påstår har skjedd.»

Uten å implisere at det her dreier seg om eventuelle fortelser eller ulovlige handlinger, viser dette hvor kompliserte enkelte av disse sakene kan være, og at det er et stort behov for etterforskningskompetanse som bl.a. avhørsteknikker. Sentralt i Thomassens (1999) undersøkelse var at de funn som ble gjort, ikke ga støtte til noen antakelse om at andelen SEFO-medlemmer med bakgrunn fra politiet og påtalemyndigheten påvirker utfallet av etterforskningen. Samtidig må tilliten til og skepsisen mot å ha organ kun sammensatt av personer med erfaring fra politiet og påtalemyndigheten tas på alvor.

Politirulleutvalget uttalte for øvrig følgende i sin delutredning om etterforskning av polititjenestemenn som er anmeldt for rettsstridig atferd i tjenesten (trykt vedlegg i NOU 1987:27 *Politiets rolle og oppgaver i samfunnet*):

«Etterforskning av saker der politifolk er mistenkt vil ofte være mer krevende enn andre saker, fordi den mistenkte kjenner spilllets formelle og uformelle regler bedre enn de fleste. I slike tilfeller må innsikten hos etterforskerne være like god eller bedre for at resultatet skal bli tilfredsstillende.»

Departementets foreløpige vurdering var derfor at:

«[E]tterforskningskompetanse [innehas] særlig av politietterforskere, og denne kompetansen er som vist særskilt påkrevd i disse sakene. Dersom slik etterforskning kun skal overlates til mindre kvalifisert personell, vil det kunne gi resultater som verken allmennheten, anmelder eller anmeldte er tjent med. Man vil derfor også i fremtidige ordninger for denne type saker være avhengig av på samme tid både å ha erfarne

politifolk og personer som ikke kan sies å ha den samme «tette» tilknytningen til politiet og påtalemyndigheten.

En ny ordning vil ha et stort behov for erfarne politietterforskere og påtalejurister. På bakgrunn av kritikken vil det være fordelaktig også å rekruttere ansatte som har yrkesbakgrunn fra andre steder enn politi- og påtalemyndighet, eller som har hatt andre karrierer i mellomtiden. Videre vil man kunne ansette personer i fulle stillinger i et sentralt organ, og man vil således her kunne unngå en del kritikk og manglende tillit ved at det unngås sammenblanding av de ulike rollene og etatene. Som leder av et nytt organ vil f.eks. en dommer i fast stilling eller på åremål kunne vise seg å være det mest hensiktsmessige, i alle fall i en oppstartfase. Det bør tas hensyn til at publikum generelt synes å mangle en tilstrekkelig høy grad av tillit til dagens ordning ved etablering av en ny ordning.

Sammensetningen av et sentralt organ med regionale avdelinger bør fortsatt ta utgangspunkt i det kompetansebehov disse avdelingene vil ha. Rønneberg-utvalget konkluderer i sin vurdering av etterforskningen totalt sett, at SEFO gjør et tilfredsstillende arbeid. Sammensetningen av medlemmer med bakgrunn og erfaring som dommere, advokater og polititjenestemenn gir således samlet et godt utgangspunkt for etterforskning av denne type saker. Man ser det som hensiktsmessig at man også ved en eventuell ny ordning rekrutterer personer fra de samme gruppene.

(...)

Det er i høringsrunden fremkommet flere argumenter mot forslaget om å innføre karantenetid. Samtidig fremtrer en del argumenter som klart taler for en slik ordning fremfor å videreføre dagens oppnevningsspraksis, med ett fortrinnsvis to medlemmer uten erfaring fra politi- og påtalemyndighet, i en ny ordning. Innføring av karantenetid vil gi en enklere ordning å administrere, samtidig som betydningen av etterforskningskompetanse er fremhevet av de aller fleste høringsinstansene. Det bør på bakgrunn av ovennevnte ikke praktiseres karantenetid for de som ansettes i full stilling. Dette ville også kunne skape unødige vanskeligheter ut fra hensynet til rekruttering av best mulig kompetanse. For de øvrige regionale avdelinger hvor man bemanner gjennom verv kan man derimot tenke seg at en karantenetid på to til tre år vil kunne være gjennomførbart for de som ikke oppnevnes som tjenestegjørende politietterforskere, jf høringsuttalelsene. Videre foreslås det at medlemmene av regionale avdelinger oppnevnes for fire år med mulighet for to gjenoppnevninger. Dette vil sikre langt større grad av kontinuitet, og slik bevare den kompetanse som etableres i avdelingene.»

## 6.5 Høringsinstansenes syn på departementets høringsnotat

Høringsinstansene er overveiende positive til at den sammensetning av kompetanse man har under dagens ordning med personer med bakgrunn som dommere, forsvarsadvokater og politietterforskere videreføres.

Betydningen av etterforskningskompetanse understrekes av langt de fleste høringsinstansene. *Politiets Fellesforbund* uttaler at det er særdeles viktig at personell som skal etterforske ansatte innen politiet og påtalemyndigheten har meget høy kompetanse på feltet. *Politidirektoratet* understreker i denne forbindelse at etterforskningskompetanse vil være et absolutt vilkår for at organets arbeid skal fylle de forventede krav til kvalitet. *Politimesteren i Hordaland* uttaler følgende om dette:

«Det vil være helt nødvendig at det er etterforskere med erfaring og kompetanse som driver etterforskning i regi av SEFO. Det er også vår oppfatning at alle etterforskere så langt det er mulig bør ansettes fast i SEFO.»

*SEFO-organene i Oslo* ser imidlertid fordeler ved at enhetene bemannes av medlemmer som har dette som verv:

Det er relativt sett et beskjedent antall sefosaker som etterforskes hvert år. Når klagesakene blir overlatt til et klageorgan vil saksantallet antakeligvis gå ned. Det er grunn til å reise spørsmål om en vil oppnå den beste kompetansen ved at medlemmene er ansatt på full tid og kun arbeider med sefosaker. Mest sannsynlig vil medlemmenes kompetanse bli sikret og utviklet ved at de også arbeider i den vanlige straffesaksbehandlingen som etterforsker, forsvarer og dommer. Erfaringene fra disse områdene vil ivareta et viktig hensyn som likebehandling. Politifolk bør etterforskes som andre borgere. Det vil være uheldig om det utvikler seg en særskilt behandling av ansatte i politi og påtalemyndighet.»

*SEFO Agder* uttaler følgende om betydningen av den kompetanse personer med dommer- og advokatbakgrunn besitter, med særlig vekt på den under modell 3 foreslåtte avdeling med fast ansatte:

«Det er viktig at også avdelingen for Østlands- og Oslofjordområdet, heretter kalt Østlandsavdelingen, har advokat- og dommerdeltakelse i tilknytning til etterforskningen. I motsatt fall vil det bli en uheldig forskjellsbehandling mellom sakene i denne avdelingen og i de øvrige avdelingene. Dersom kun polititudannede personer forstår etterforskningen, må det påregnes at avdelingens arbeide vil bli møtt med sterke anklager om «tette bånd» mellom etterforskerne

og de som etterforskes, eks. «politi etterforsker politi». Dette vil med høy grad av sannsynlighet føre til at etterforskningsresultatet blir møtt med mistillit både i alvorlige saker, og ellers. (...)

Ut fra det materialet som foreligger fra «Rønneberg-utvalget», er jeg videre redd for at manglende deltakelse av advokat/dommer dels kan føre til at kvaliteten på arbeidet i Østlandsavdelingen blir dårligere enn hva som er tilfellet i de øvrige avdelingene. Utredningen viser klart at en kombinert deltakelse av polititjenestemann, advokat og dommer, normalt gir et godt etterforskningsmessig resultat. Jeg har imidlertid forståelse for at det er behov for et visst antall fulltidsansatte i Østlandsavdelingen. Dette kan likevel gjennomføres fullt ut for polititjenestemannens vedkommende, selv om advokat- og dommermedlem(mer) engasjeres på deltid.

Jeg har forstått det slik at enkelte skal ha uttrykt frykt for kvalitetsforskjell mellom Østlandsavdelingen og de øvrige regionale avdelingene. Dette er en frykt som etter min oppfatning er helt ugrunnet. Så lenge alle organene er sammensatt av så vel politi-, som dommer- og advokatmedlem, vil alle i utgangspunktet ha den samme kompetansen. Selv om politimedlemmene i Østlandsavdelingen blir heltidsansatte, vil også politimedlemmene av de andre avdelingene normalt ha like bred etterforskningsmessig erfaring og også i sitt daglige virke arbeide aktivt med etterforskning. Det er således ingen grunn til å anta at kvaliteten på arbeidet til politimedlemmene i Østlandsavdelingen vil være høyere enn til politimedlemmene i de øvrige regionale organene.»

*Riksadvokaten* mener at etter sin sammensetning har samtlige SEFO-medlemmer bakgrunn og erfaring som gir et godt utgangspunkt for behandling og etterforskning av saker mot tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten. *Riksadvokaten* er videre av den mening at det bør være minst to personer som kan gis tiltalekompetanse i den sentrale enheten, jf. punkt 4.5, og uttaler videre:

«Selv om den sentrale enheten vanligvis ikke selv skal etterforske sakene, bør den ha etterforskningsfaglig kompetanse knyttet til seg. Dette er nødvendig for å kunne stå for overordnet ledelse og veiledning ovenfor de regionale organene, og også for selv å kunne overta etterforskningen av enkelte saker. Riksadvokaten foreslår derfor at det i tillegg opprettes en stilling som politioverbetjent eller tilsvarende ved enheten.»

De høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet om karantenetid for dommer- og advokatmedlemmer med bakgrunn i politi og påtalemyndighet er delt i synet på om dette bør innføres.

*Politiembetsmennesenes Landsforening* støtter ikke forslaget, og mener habilitetsvurderinger bør være en del av ansettelsesmyndighetens skjønn, uten at dette er offentlig regulert. *Politidirektoratet* finner ikke å kunne støtte forslaget, og anfører at oppdatert kunnskap er viktig både for etterforskere og juristmedlemmer. Politidirektoratet slutter seg videre til følgende uttalelse fra *politimesteren i Telemark*:

«For de som ansattes i full stilling vil det ikke være riktig at det kreves karenstid i forhold til tidligere tjenestegjøring i politiet og påtalemyndigheten. Det stilles bl.a. ikke slike krav ved skifte av stilling fra påtalemyndigheten til dommeryrket. Etter modell 3 forutsettes det at det i tillegg til fast ansatte er medlemmer i enheten som innehar oppgaven som verv, ved siden av sin faste jobb. Jeg er enig i at det her vil være særdeles vanskelig å unngå bruk av kompetente politifolk som er i tjeneste, dersom kravet om til etterforskerkompetanse skal ivaretas. Jeg kan heller ikke se nødvendigheten av karenstid for øvrige medlemmer når det gjelder ikke fast ansatte. Det forutsettes at medlemmer om velges til en slik viktig oppgave innehar høy integritet og er svært bevisst på sin rolle.»

*Politimesteren i Troms* anser en karantenetid på 2–3 år som meget lang i denne sammenheng, og mener at dersom man i det hele tatt skal operere med karantenetid bør inntil 1 år være tilstrekkelig. *Politimestrene i Østfold og Hordaland* mener det kan være hensiktsmessig at dommer- og advokatmedlemmer har en viss karantenetid etter at de har sluttet i politiet og påtalemyndigheten for å unngå kritikk og mistenkeliggjøring.

*Politihøgskolen* uttaler følgende om sammensetningen av fremtidige organer og karantenetid:

«Spørsmålet om sammensetning eller hvem som skal forestå etterforskningen av anmeldelser mot politiet er problematisk ettersom det her skal oppfylles flere krav som ikke er like lett å forene i praksis. På den ene side trekker hensynet til en mest mulig uhildet etterforskning i retning av å rekruttere personell med færrest mulig bånd til politiet. På den annen side trekker hensynet til etterforskningskompetanse og kulturell kompetanse (innsiderperspektivet) i retning av å rekruttere personer i politiet eller med politibakgrunn.

I praksis kan det imidlertid synes som om at sammensetningen ikke har noen videre betydning for det endelige utfall av sakene (se bl.a. Thomassen, 1999; Rønnebergutvalget, 2001). Det er ikke dermed sagt at det er likegyldig hvem som foretar etterforskning. En skal slett ikke undervurdere betydningen av kollegiale

bånd og åpenbare profesjonsinteresser. Det er imidlertid viktig å skille mellom det å være ansatt i politiet og det å ha bakgrunn fra politiet. En tidligere ansatt kan nok tenkes å føle en viss lojalitet, men har likevel ikke de samme bindinger som om de var tilsatt. Det kan derfor synes urimelig å skulle ekskludere eller redusere antallet medlemmer med bakgrunn fra politiet, både med tanke på den kompetanse disse besitter og ikke minst mht. rekrutteringsgrunnlag.

En har likevel av hensyn til den generelle tilliten, hatt en oppnevningsspraksis siden 1996 med minst ett men fortrinnsvis to medlemmer uten bakgrunn fra politiet. Justisdepartementet foreslår imidlertid å oppheve denne praksis og heller innføre en karantenetid på 2–3 år for de medlemmene som har jobbet i politiet (se også Rønnebergutvalget). Ideelt sett, både ut fra et kompetanse- og kulturperspektiv, burde det ikke være noen karantenetid for personell med politibakgrunn. Det synes likevel å være en langt bedre løsning enn den opprinnelige «eksklusjonspraksis». Dessuten vil denne karantenepraksisen være begrenset til de regionale avdelingene og ikke det sentrale organet. På den bakgrunn synes innføring av en kort karantenetid for tidligere ansatte i politiet å være en fornuftig løsning.»

## 6.6 Departementets vurdering

Departementet ser det slik at Spesialenheten bør kunne anmode om bistand og bestille tjenester fra ulike kompetansemiljø på de fagfelt hvor denne selv ikke kan forventes å knytte til seg egen kompetanse. For eksempel besitter politiets særorganer særlig god kompetanse innen sine fagområder, noe som kan være en ressurs også i Spesialenhetens saker.

Departementet har merket seg de prinsipielle og praktiske argumentene mot forslaget om karantenetid. Samtidig taler en rekke argumenter for en slik regel fremfor en regel om at en viss andel skal være uten erfaring fra politi- og påtalemyndighet. Det sentrale bør, slik departementet ser det, være å fremskaffe de best kvalifiserte personene, samtidig som man gjennom karantenetid kan ivareta hensynet til tilliten. Departementet finner det således hensiktsmessig å foreslå karantenetid på 2 år for de av avdelingenes medlemmer som rekrutteres fra stillinger som dommere eller advokater. Videre har departementet merket seg skepsisen mot at tjenestegjørende polititjenestemenn skal kunne rekrutteres til det nye organet. Hensynet til allmennhetens tillit kan tilsi at tjenestegjørende polititjenestemenn

ikke bør rekrutteres til verv i regionale avdelinger. Hensynet til den mest oppdaterte politifaglige kompetansen taler derimot for at tjenestegjørende polititjenestemenn bør rekrutteres. Dersom tjenestegjørende polititjenestemenn ikke skal være medlemmer kan dette svekke etterforsningskompetansen. Dette vil i sin tur kunne medføre en redusert rettssikkerhet både for dem som etterforskes for mulige straffbare handlinger, og for dem som har anmeldt ansatte i politiet og påtalemyndigheten. Dette kan imidlertid motvirkes gjennom særskilt kurs for nye medlemmer. En utelatelse av tjenestegjørende polititjenestemenn innebærer en forskjellsbehandling i forhold til vanlige straffesaker. Departementet ser det samtidig som helt nødvendig at organets avdelinger har tilstrekkelig politifaglig etterforsningskompetanse. I flere saker kan det være nødvendig med bevissikring gjennom åstedsundersøkelse og tvangsmidler som for eksempel beslag og ransaking, hvor politifaglig kompetanse er påkrevd. Avhør av mistenkte og vitner krever i mange saker også erfaring og politifaglig innsikt. Departementet erkjenner imidlertid at dagens ordning hvor tjenestegjørende polititjenestemenn deltar i etterforskningen av kolleger har liten tillit i mange miljøer. Departementet mener at det derfor er grunnleggende for et nytt etterforsningsorgan at det organiseres og sammensettes på en slik måte at tilliten hos publikum styrkes. Avdelingene kan få tilført etterforsningskompetanse enten ved at det rekrutteres tidligere polititjenestemenn i stedet for tjenestegjørende til verv, eller ved at etterforskere ansettes i fast stilling på hel- eller deltid. Tidligere polititjenestemenn kan også ha bindinger til politietaten, men de vil ikke være knyttet til etaten samtidig som de har sitt verv eller sin stilling i avdelingen. På bakgrunn av dette vurderer departementet det samlet sett dit hen at disse regionale avdelingene i hovedsak bør få politifaglig etterforsningskompetanse fra tidligere polititjenestemenn. Slik vil man muligens kunne unngå noe kritikk i form av at polititjenestemenn etterforsker kolleger. De tidligere polititjenestemennene som rekrutteres til verv bør derfor ha en tilsvarende karantenetid som de øvrige medlemmene.

Da det for bemanning av ledelsen og avdelingen som omfatter Østlands- og Oslofjordområdet vil være tale om stillinger på heltid, fremstår det ikke som naturlig å operere med verken med karantenetid eller lignende for ansatte med bakgrunn i politiet eller påtalemyndigheten da dette ikke forekommer i andre deler av straffesakssystemet. Det samme gjelder i den grad en ansetter etterforskere på heltid til de øvrige avdelingene.

Departementet har merket seg skepsisen mot

at de ulike avdelingene skal kunne ha en ulik type bemanning. Man finner imidlertid ikke å kunne se at dette vil kunne gå utover hensynet til kvaliteten, rettssikkerheten eller tilliten. Organets ulike avdelingsvise organisering begrunnes ut fra sakstilfang, økonomi og geografi. Disse hensyn tilsier at det ikke er like hensiktsmessig å bemanne avdelingene utenfor Østlands- og Oslofjordområdet med personer i heltidsstillinger. Det bør videre være opp til organets ledelse i samarbeid med regional leder å bemanne avdelingene med tilstrekkelig personell ut fra antallet saker, økonomi og geografi. Det bør imidlertid være en målsetting på sikt at hver regional avdeling utenfor Oslofjord- og Østlandsområdet på sikt får en heltidsansatt etterforsker, som også kunne ivareta sekretariatsfunksjonen for avdelingen under faglig ledelse av regional leder. Sekretariatet for disse avdelingene bør ikke lokaliseres sammen med politiet, men kan fortrinnsvis ligge i tilknytning til kontoret til regional leder, eksempelvis et tinghus eller sorenskriverkontor. Dersom for eksempel sakstilfanget skulle endre seg i særlig grad, vil selvsagt organets ledelse i samarbeid med overordnet myndighet måtte vurdere alternativer til bemanningen av den aktuelle avdeling. Departementet er videre av den oppfatning at hensynet til kvalitet, rettssikkerhet og tillit vil bli ivaretatt tilfredsstillende med denne ordningen.

Departementet antar at det ut fra ovennevnte hensyn vil være behov for om lag 10 personer i full stilling ved avdelingen som omfatter Østlands- og Oslofjordområdet. Dette bør være både personer med erfaring som politietterforsker og med erfaring som dommere eller forsvarsadvokater. Av hensyn til saksmengden anses det ikke å være behov for ansatte i full stilling i de øvrige regionale avdelinger. Personer med erfaring som dommere, advokater og politietterforskere vil fortsatt være de mest aktuelle gruppene for å inneha denne type verv. Den nåværende ordning for bemanning av de lokale SEFO-organer anses da også å fungere tilfredsstillende, jf Rønnebergutvalgets rapport. Det bør være opp til organets ledelse i samarbeid lederne av avdelingene å organisere og bemanne de regionale avdelingene på den mest hensiktsmessige måte ut fra de retningslinjer som blir gitt fra overordnet myndighet. De regionale avdelingene bør således ikke ha et fastsatt antall medlemmer eller ansatte, men bør kunne rekruttere etter behov ut fra sakstilfang, geografi og andre forhold. Ut fra sakstilfang og geografi antar departementet at disse avdelingene vil ha behov for å knytte til seg 4–6 personer med erfaring som politietterforsker og 6–10 personer med erfaring som dommer eller forsvarsadvokat, hvorav en av disse vil være leder av avdelingen.

Medlemmene bør være noe geografisk spredt i angjeldende region.

Antallet anmeldelser til SEFO har vært relativt stabilt de seneste årene. Det er imidlertid en tendens til at antallet store, ressurskrevende saker øker. Ved særlig alvorlige eller vanskelige saker bør avdelingen for Østlands- og Oslofjordområdet kunne gi bistand eller overta disse sakene, da denne avdelingen vil ha etterforskere på heltid. Dette vil for eksempel kunne være korrupsjonssaker. Denne avdelingen kan slik for eksempel med fordel ha en politietterforsker med revisorfaglig bakgrunn. En eventuell overføring av en sak vil være opp til Spesialenhetens ledelse.

For at ordningen skal kunne fungere tilfredsstillende vil det være sentralt at man kan rekruttere, og også beholde, best mulig kompetanse i de øvrige regionale avdelingene. Det bør på bakgrunn av dette åpnes for at medlemmer av de regionale avdelingene oppnevnes for fire år med mulighet for to gjenoppnevninger. Det bør videre vurderes en fast

ordning med frikjøp av sekretærhjelp for en viss stillingsprosent ved regional avdelingsleders arbeidssted. Dette vil kunne avhjelpe arbeidet forbundet med å forestå innkallinger, tilrettelegging av avhør, utføring av administrativt arbeid, og vil i atskil- lig grad kunne avlaste avdelingens medlemmer. Dette vil være arbeidsoppgaver som en hel- eller deltidsansatt etterforsker også vil kunne utføre, dersom organet velger en slik bemanning av en av- deling.

Departementet ser det som helt nødvendig at lederen av Spesialenheten har juridisk embetseksamen og bred juridisk erfaring for å kunne utøve påtaleansvaret. I utøvelsen av påtaleansvaret vil lederen og eventuelt de andre som tildeles påtalemyndighet være underordnet Riksadvokaten. Lederen av enheten bør etter departementets oppfatning ikke ta del i etterforskningsledelsen i de konkrete saker, men vurdere påtalespørsmålet når innstilling foreligger fra en av de regionale avdelinger.



## 7 Nærmere om antall etterforskningsenheter i en fremtidig ordning

### 7.1 Nåværende ordning

Det vises til tidligere omtale av antall etterforskningsenheter under punkt 5.1 foran.

Når det gjelder antall etterforskningsorganer, vises til påtaleinstruksen § 34–1 annet ledd hvor det fremgår at det skal være ett etterforskningsorgan i hvert statsadvokatdistrikt. Departementet kan videre bestemme at det i et distrikt skal være mer enn et fast organ.

### 7.2 Departementets høringsnotat

Den nåværende inndeling i og antallet SEFO-distrikter har medført visse problemer i forbindelse med Politireform 2000, hvor antallet politidistrikter ble senket til 27. Dette har medført at enkelte SEFO-organ kun dekker et politidistrikt. For å ivareta habilitet bør polititjenestemannsmedlemmet komme fra et annet politidistrikt og således ikke etterforske tjenestemenn fra eget distrikt. Etterforskning av eget politidistrikt vil kunne oppfattes som uheldig både fra utsiden og for de impliserte. I den situasjon hvor polititjenestemedlemmet etterforsker mot politimester eller etterforsker med hensyn på foretaksstraff mot egen organisasjon blir situasjonen uholdbar både internt og eksternt. Slike problemer vil man unngå ved en sentralisering av ordningen. Da vil man heller ikke ha problemer bl.a. med hensyn til anførsler om for «tette bånd» mellom statsadvokaten og tjenestemenn i samme statsadvokatdistrikt, slik det blir påpekt i enkelte høringsuttalelser. Dette kan tale for færre enheter enn man har ved dagens ordning.

Antallet anmeldelser de seneste årene har vært relativt stabilt. En tendens er imidlertid at tilfanget av store, ressurskrevende saker har økt. På denne bakgrunn stilte enkelte høringsinstanser i høringsrunden etter Rønnebergutvalgets rapport spørsmål ved om SEFO-ordningen også vil være den rette i tiden fremover. Samtidig vil de langt fleste sakene fortsatt være av et langt mindre omfang, og sakene etterforskes, som påpekt av Rønnebergutvalget, i dag tilfredsstillende av lokale organ med medlemmer i verv. *Riksadvokaten* kommenterer behovet

for regional og lokal tilstedeværelse i sin uttalelse til høringsrunden etter Rønnebergutvalgets rapport:

«Paradoksalt nok er den tyngste innvendingen mot et enkelt organ som står alene, nettopp hensynet til etterforskningen:

- Muligheten for oppklaring henger nøye sammen med at en kommer raskt i gang med etterforskningen. Dette er særlig viktig i de alvorligste sakene der noen skades eller omkommer under politiets tjenesteutøvelse eller mens de er i politiet varetekt. I slike tilfeller må de etterforskningsansvarlige straks rykke ut for å sikre åstedet, avhøre impliserte og vitner, samt utarbeide strategier og opplegg for videre etterforskning. Det som glipper i en slik bevissikringsfase lar seg vanskelig gjenopprette og fører i verste fall til at viktige bevis og spor går tapt. For et sentralt organ sier det seg selv at geografiske avstander vil føre til betydelige forsinkelser.

En annen – og ikke upraktisk – situasjon er at det samtidig dukker opp to eller flere saker som krever umiddelbar utrykning. En kan f. eks. tenke seg at det kommer melding fra Agder politidistrikt om dødsfall i arresten. Samtidig – eller kort tid etter – meldes det om at en person er skutt under en politiaksjon i Finnmark. I begge tilfelle vil konsekvensene bli at etterforskningen i den viktige innledningsfasen må foretas av det lokale politidistriktet selv og under dets ledelse, eventuelt setteistriktet. Å «fryse» situasjonen fullstendig over forholdsvis lang tid er selvsagt intet alternativ. Det bryter fullstendig med intensjonen bak særordningen om politiet selv skal etterforske alvorlige hendelser i eget distrikt. En slik ordning vil skape grobunn for kritikk og mistillit til etterforskningsresultatet og ville være et betydelig tilbakeskritt i forhold til dagens ordning.

- Sefos lokale forankring og kunnskap om politidistriktene er utvilsomt en fordel og et godt grunnlag for en planmessig og effektiv etterforskning. Organene har i dag også gjennomgående god oversikt over hvilke ressurser politidistriktene rår over og som det kan trekkes på når det er behov for tek-

nisk eller spesialfaglig bistand. Et sentralt organ vil ikke ha muligheten for å opparbeide tilsvarende lokalkunnskap.»

Ovenstående synliggjør behov både for sentralisering og for en fortsatt regional tilstedeværelse ved etterforskning av denne type saker. En sentralisert behandling av disse straffesakene vil ikke kunne antas å gi lavere henleggelsestall eller føre til at politiet blir gått grundigere etter i sømmene. Tvert imot er det langt større grunn til å anta at en sentralisering vil innebære større ressursbruk under den lokale etterforskningen, noe som igjen fører til at flere saker henlegges av rene prosessøkonomiske grunner. Departementets foreløpige vurdering var derfor at:

«Det kan anføres mot en fullstendig sentralisering av ordningen at dette vil kunne forsinke muligheten til hurtig uttrykning ved de alvorligste sakene der personer er skadet eller omkommet under politiets tjenesteutøvelse eller mens de er i politiets varetekt. I slike saker vil det være sentralt å komme i gang med etterforskning og sikring av bevis umiddelbart. Geografiske avstander mellom et sentralt organ og åstedet kan føre til forsinkelser i innledningsfasen av etterforskningen. Dette kan igjen skape grunnlag for etterfølgende kritikk av og manglende tillit til resultatet av etterforskningen. Videre vil en regional organisering sikre at organet har en viss lokalkunnskap. Avdelinger organisert etter geografisk prinsipp vil bidra til langt kortere reisestandarder i forbindelse med å få foretatt nødvendige vitneavhør mv. Videre vil en fullstendig sentralisert ordning måtte forventes å innebære langt større utgifter i tilknytning til tjenestereiser mv enn ordninger med visse regionale avdelinger. En reduksjon av antall regionale avdelinger i forhold til tidligere inndeling etter statsadvokatdistrikt vil samtidig bidra til at det i mindre grad vil oppstå inhabilitet eller inhabilitetslignende situasjoner. Mulige «rollekonflikter» vil videre være mindre tilstede på bakgrunn av at de nye regionale avdelingene vil innstille til en sentral ledelse med påtalekompetanse, enn til lokale statsadvokater som under dagens ordning.

Det anses på bakgrunn av dette mest hensiktsmessig både av hensyn til etterforskningen og ressursbruken å etablere en viss regional tilstedeværelse innenfor en sentralisert ordning for etterforskning av denne type saker. Det vil ikke være behov for at ny inndeling i regionale avdelinger følger inndelingen i statsadvokatdistrikter slik det har vært under dagens ordning, da man også tar sikte på å overføre påtalekompetansen. Antallet enheter bør videre reduseres både på bakgrunn av hensynet til ressurser, sær-

barhet og at det da i mindre grad vil kunne oppstå inhabilitet eller inhabilitetslignende situasjoner.»

Departementet mener det er hensiktsmessig å operere med færre regionale avdelinger enn det er statsadvokatdistrikter. Dette vil medføre at ingen avdelinger vil tilsvare politidistrikter. Videre vil dette også gi personellmessig «robuste» og mindre sårbare avdelinger enn tilfellet er med dagens SE-FO-organer. Nedenstående forslag til inndeling i avdelinger er basert på antallet saker i de ulike SE-FO-organene og geografi:

- Østlands- og Oslofjordområdet (Østfold, Hedmark, Oppland, Akershus, Oslo, Buskerud, Vestfold og Telemark) – Avdeling Øst
- Sør- og Sør-Vestlandet (Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland) – Avdeling Sør
- Vestlandet (Hordaland og Sogn og Fjordane) – Avdeling Vest
- Midt-Norge (Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag) – Avdeling Midt-Norge
- Nord-Norge (Nordland, Troms og Finnmark) – Avdeling Nord

Det er få saker, men store avstander i Nordland, Troms og Finnmark. Det kan tale både for å en avdeling for Nordland og en for Troms og Finnmark, og for en løsning med en avdeling for hele Nord-Norge. Fordi det i den senere tid har vært vanskelig å finne egnede og villige medlemmer og at det uansett inndeling i Nord-Norge nødvendigvis vil være store avstander, anbefales det at man fremover opererer med en avdeling for Nord-Norge.

Organets sentrale ledelse bør av faglige og praktiske hensyn samlokaliseres med avdeling Øst. Videre vil dette nødvendigvis måtte bli en relativt liten enhet, og denne kan med fordel samlokaliseres med et annet allerede bestående organ. Videre vil organets faglige miljø ha en stor gevinst av den ekstra input man vil få ved å være lokalisert i tilknytning til et etterforskningsmiljø.

### 7.3 Høringsinstansenes syn på departementets høringsnotat

Høringsinstansene er delt i synet på hvilken modell som vil være best egnet, jf. punkt 5.4. Dette gjenspeiler seg også i uttalelsene som mer direkte berører antallet etterforskningsenheter. De høringsinstansene som går inn for modell 2 ønsker i henhold til denne en etterforskningsenhet, dog åpner *Politiets Fellesforbund* for at man under denne modellen kan tenke seg to enheter. Ved et valg av modell 3

synes de fleste instansene å kunne tiltre forslaget om fem regionale avdelinger. Flere av de høringsinstanser som har gått inn for modell 1 finner også å kunne åpne for en justering av antallet enheter.

*Riksadvokaten* mener at utgangspunktet fortsatt bør være at sakene etterforskes regionalt, og at den sentrale enheten må ha ansvar for at de regionale enhetene har tilstrekkelige ressurser til å håndtere alvorlige og vanskelige saker.

*Politimesteren i Østfold* uttaler at antallet etterforskningsgrupper i regionene må tilpasses den forventede sakstilgang i den enkelte region. Politidirektoratet uttaler følgende om betydningen av antallet etterforskningsenheter i forhold til tidsaspektet ved utrykning til åsted:

«Lange reiseavstander vil nødvendigvis medføre at det tar tid før man ankommer åsteder. Dette er særlig uheldig i undersøkelsessaker, for eksempel ved skyteulykker og dødsfall i arresten, og andre saker som krever rask sikring av åsted. I slike tilfeller vil ansvaret for den innledende etterforskningen med sikring av åsted måtte tilligge stedlig politimester, slik det ved behov også gjør i dag. Politidirektoratet har ingen grunn til å betvile at stedlig politimester gjør sitt ytterste for å følge opp disse sakene på beste måte, men antar ordningen likevel vil kunne danne grunnlag for en viss kritikk. Dette vil imidlertid kunne være tilfellet også om riksadvokat- eller departementsmodellen velges, når man for eksempel er avhengig av fergesamband for å ankomme åstedet, eller når det er knapt med personellkapasitet til å rykke ut.»

*Statsadvokatene i Troms og Finnmark* uttaler om behovet for regionale etterforskningsavdelinger, herunder med særlig vekt på Nord-Norge:

«Behovet for å komme raskt i gang med etterforskningen og kjennskap til lokale forhold tilsier at man opprettholder etterforskningsavdelinger på regionalt nivå. Mange av anmeldelsene mot tjenestemenn i politi og påtalemyndighet er også av en art hvor det synes unødvendig ressurskrevende å ha en gjennomført sentralisert ordning av etterforskningen.

Når det gjelder spørsmålet om hvor mange regionale avdelinger man skal ha er en fra vår side skeptisk til at det er foreslått en avdeling for hele Nord-Norge. Hensynene bak forslaget om å opprettholde regionale etterforskningsorganer tilsier etter vår oppfatning at Nord-Norge deles i to, en avdeling for Nordland og en avdeling for Troms og Finnmark. Begge avdelinger vil omfatte flere politidistrikt.»

*Politimesteren i Troms* uttaler imidlertid følgende om antallet etterforskningsenheter i Nord-Norge:

«Når det gjelder Nord-Norge er vi enige i at avdeling Nord, må dekke fylkene Nordland, Troms og Finnmark. Det avgjørende argumentet for å støtte en slik ordning er det faktum at det i Nord-Norge er få saker. Skal den geografiske enhet opparbeide seg en tilstrekkelig faglig kompetanse må dette skje ved tilgang av en viss mengde saker.»

*Politimesteren i Haugaland og Sunnhordaland* uttaler at dersom en regional løsning velges bør Haugaland og Sunnhordaland av kommunikasjonsmessige hensyn høre til Vestlandet og ikke Sør- og Sør-Vestlandet.

Enkelte høringsinstanser (*Domstoladministrasjonen, Politidirektoratet, politimestrene i Telemark og Hordaland*) argumenterer også for en noe annen geografisk inndeling av avdelingene enn det som er foreslått under modell 3, for slik om mulig å kunne ansette fast personell også i andre avdelinger.

*Politihøgskolen* uttaler om en eventuell samlokalisering av Spesialenheten med andre etterforskningsmiljøer:

«En måte å stimulere det faglige miljøet på er som JD foreslår, å lokalisere det sentrale organet sammen med et annet allerede bestående etterforskningsmiljø. Ulempen er selvfølgelig at det vil kunne bli reist spørsmål om organets uavhengighet når dets medlemmer daglig beveger seg i samme miljø som politiet. Hvis en likevel bestemmer å knytte det sentrale organet opp mot et annet etablert etterforskningsorgan, så bør det i alle fall være opp mot et av særorganene.»

*Politiets Fellesforbund* mener man bør være meget kritisk med hensyn til en eventuell samlokalisering med andre etterforskningsmiljøer, da dette kan sette på spill den tilliten ordningen er avhengig av fra publikum og media.

## 7.4 Departementets vurdering

Høringsrunden har vist betydningen av en sentralisering av ordningen med etterforskning av anmeldelser mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten, samtidig som det også synes å være et klart behov for en regional tilstedeværelse av etterforskningsenheter. Departementet finner det således hensiktsmessig at det opprettes et visst antall regionale avdelinger for å sikre dette.

Det er i høringsrunden av flere høringsinstanser argumentert for en annen geografisk inndeling av avdelingene enn det som er foreslått av departementet i tilknytning til modell 3. Departementet har merket seg de argumenter som er fremkommet. Samtidig har de fleste høringsinstansene stilt seg

positive til den geografiske inndeling av avdelingene som er foreslått.

Departementet finner derfor i lys av ovennevnte ikke grunn til å endre den foreslåtte geografiske inndeling av organets avdelinger, som da blir som følger:

- Østlands- og Oslofjordområdet (Østfold, Hedmark, Oppland, Akershus, Oslo, Buskerud, Vestfold og Telemark) – Avdeling Øst
- Sør- og Sør-Vestlandet (Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland) – Avdeling Sør
- Vestlandet (Hordaland og Sogn og Fjordane) – Avdeling Vest

- Midt-Norge (Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag) – Avdeling Midt-Norge
- Nord-Norge (Nordland, Troms og Finnmark) – Avdeling Nord

Departementet finner det imidlertid hensiktsmessig at denne inndelingen bør kunne justeres etter som man vinner erfaring med den nye ordningen for etterforskningen i denne type saker.

Departementet vurderer det på bakgrunn av høringsrunden som fordelaktig at organets ledelse samlokaliseres med avdeling Øst.

## 8 Klageorgan for behandling av klager mot politiet

### 8.1 Klageorgan for behandling av klager mot politiet

I Rønnebergutvalgets rapport om SEFOs etterforskning, er det på side 104 flg. foreslått at det etableres et eget Klage- og tilsynsorgan til behandling av klager på politiet. Det vises til at nærmere 30% av de anmeldelsene som inngis til SEFO i realiteten er klager over kritikkverdige, men ikke straffbare forhold, begått av politiet. Disse anmeldelsene hører med andre ord ikke hjemme i straffesakssystemet («SEFO-sporet»), og sakene vil ofte bli henlagt uten nærmere etterforskning. I en del tilfeller ligger sakene imidlertid slik an, at det kunne ha vært på sin plass med en nærmere gjennomgang av politiets eller påtalemyndighetens handlemåte. Dagens system kan gi feil signaler i den forstand at en henleggelse lett vil oppfattes som at det ikke har vært noe å bemerke til politiets eller påtalemyndighetens opptreden. Dette til tross for at henleggelsen kun er uttrykk for at det ikke er grunnlag for å reagere eller etterforske nærmere med henblikk på en straffereaksjon.

Departementet vil arbeide videre med forslaget fra utvalget for så vidt gjelder spørsmålet om opprettelse av et eget klageorgan for behandling av klager mot politiet. I denne sammenheng er det naturlig å innhente informasjon om hvordan noen andre land har løst dette og drøfte spørsmålet med berørte instanser og organisasjoner. Gjennom dette arbeidet vil departementet søke å avklare hvilke typer saker som vil være egnet for behandling i et slikt klageorgan og hvordan dette organet skal være organisert og sammensatt.

Her vil det være en rekke vanskelige avveininger, blant annet opp mot statsrådets konstitusjonelle ansvar og opp mot arbeidsgiveransvaret som ligger hos Politidirektøren og den enkelte politimester. Det vil også være nødvendig å foreta avgrensinger mot saker som skal behandles av det fremtidige etterforskningsorgan for politi- og påtalemyndigheten.

Dersom det fremsettes klage mot polititjenestemenns tjenestuteøvelse, politiets håndtering av en konkret sak eller det for øvrig fremsettes systemkritikk mot politiets virksomhet, vil det kunne være flere mottakere av en slik klage:

- Politimesteren/sjefen for vedkommende særorgan
- Politidirektoratet
- Justisdepartementet på overordnet nivå for alle underliggende ledd
- Stortingets EOS-utvalg for så vidt angår PST-relaterte spørsmål
- Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Det er viktig å understreke at det er politisjefene som har ledelsesansvaret, herunder også arbeidsgiveransvaret for etatens ansatte og deres virksomhet. Dette ledelsesansvaret er en sentral forutsetning for styringen av norsk politi. Selv om det blir etablert et særskilt klageorgan for behandling av klager mot politiet, bør man søke å ivareta dette som et hovedprinsipp, slik at ordningen ikke griper inn i eller utydeliggjør politisjefens ledelses- og arbeidsgiveransvar.

Dersom en tjenestemann ilegges straff for en straffbar handling begått i tjenesten (etter etterforskning av SEFO) eller mottar kritikk for sin tjenestuteøvelse (etter klagebehandling i politidistriktet/ Politidirektoratet) kan det føre til arbeidsrettslige eller disiplinære reaksjoner mot vedkommende. Regler om dette er gitt i blant annet tjenestemannsloven og personal- og disiplinærreglementer. I de alvorligste tilfellene kan det bli reist sak om avskjedigelse eller oppsigelse. Ved krav om avskjed kan det være aktuelt med suspensjon. Ved mindre alvorlige forgåelser kan det være aktuelt med ordensstraff, som kan ilegges både ved overtredelse eller unnlattelse av å oppfylle tjenesteplikter og ved utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten. I disse sakene har tilsetningsrådet en sentral rolle.

En opprettelse av et eget klageorgan for behandling av klager mot politiet vil trolig nødvendiggjøre endringer i regelverket. Det er en rekke spørsmål som må utredes og vurderes før departementet kan fremme forslag om opprettelse av et slikt klageorgan for politisaker. Et slikt forslag krever også en grundig høringsprosess. Departementet vil komme tilbake til saken så raskt som mulig.

## 9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til ny ordning innebærer driftsutgifter i form av lønn til ansatte og godtgjørelse til medlemmer, i tillegg kommer utgifter til leie av lokaler og utstyr. Videre vil det være visse investeringskostnader forbundet med etablering av det nye etterforskningsorganet. Kostnadene er anslått til ca. 3 mill. kr. Foreliggende budsjett for SEFO-ordningen fremstår videre som faktisk underbudsjettet og bør i denne sammenheng oppjusteres for å kunne gi et riktig bilde av dagens forbruk. Det anses som naturlig at det faglige og administrative ansvaret for en slik ordning fortsatt vil ligge hos henholdsvis Riksadvokaten og Justisdepartementet.

Det antas samlet sett at en ny ordning som foreslått vil innebære driftskostnader på om lag 21 mill. kr, hvorav kostnadene vil antas slik fordelt på bakgrunn av de siste års regnskapstall og antatte bemanningsbehov

- organets ledelse og administrasjon, herunder midler til kompetanseoppbygging, ca. 5 mill. kr
- regional avdeling Øst, ca. 7 mill. kr
- øvrige regionale avdelinger, ca. 9 mill. kr

Utgiftene til de regionale avdelingene utenom avdeling Øst vil øke i den grad en baserer seg på at de regionale avdelingene får en sekretariatsleder/etterforsker på heltid. Dersom man skulle velge å beholde dagens ordning for etterforskning vil de økonomiske og administrative konsekvenser, om man holder seg på dagens forbruk, medføre et årlig bevilgningsbehov på ca. 10 mill. kr, jf. regnskapstall siste år. Forbruket har vært økende de seneste årene. Rønnebergutvalget foreslår imidlertid en rekke forbedringer av ordningen, hvorav de fleste nok bør gjennomføres dersom man skal beholde dagens ordning. Forslagene er ikke tallfestet av utvalget. Dersom man ser bort fra utvalgets forslag om opprettelse av klage- og tilsynsorgan, vil en opprustning i tråd med forslagene sannsynligvis beløpe seg på om lag 2–3 mill. kr utover dagens forbruk. Særlig vil det være utvalgets forslag vedrørende kompetansehevende tiltak, frikjøp av medlemmer og sekretærhjelp og vaktordning som vil være kostnadskreven. Forslaget til en utvidelse av dagens ordning etter modell 1 vil utover ovenstående opprustningstiltak innebære utgifter knyttet til drift av

Sentralenheten og til samordnende tiltak på til sammen ca. 4 mill. kr. Dette vil medføre et samlet årlig bevilgningsbehov ved modell 1 på 16–17 mill. kr. Investeringskostnadene anslås til om lag 1 mill. kr. Forslaget til et sentralt landsdekkende organ i henhold til modell 2 anslås å samlet medføre et årlig bevilgningsbehov på 26 mill. kr, hvorav 24 mill. kr til driftskostnader av organet og 2 mill. kr til kompetansehevende tiltak. En ordning etter modell 2 vil innebære investeringskostnader på ca. 6 mill. kr.

Departementet ser det press bruken av dommermedlemmer vil kunne innebære for domstolene. Imidlertid anser departementet dommere som særlig kvalifisert for denne type arbeid, både ut fra faglige og tillitsmessige hensyn. Departementene antar at endringene i organiseringen vil medføre en viss avlastning av embetene, samtidig som fremtidig ressursbelastning bedre vil kunne synliggjøres. Den belastning dette påfører embetene bør søkes kompensert gjennom eksempelvis inndekking av sekretærhjelp mv.

Ettersom lovforslaget åpner for å overføre påtalekompetanse fra statsadvokatene til Spesialenheten vil dette frigjøre noe ressurser i påtalemyndigheten. Dette dreier seg imidlertid om et lite antall saker i året, og gir følgelig ikke grunnlag for kutt i de ordinære budsjettene til påtalemyndigheten. Overføringen av påtalespørsmålet vil videre kunne bidra til kortere saksbehandlingstid ved at sakene nå skal sendes til et spesialisert påtaleledd.

En ordning som foreslått vil gjøre tilgang til og kommunikasjon med publikum atskillig bedre. Kommunikasjon med allmennheten, i tillegg til anmeldte og anmelder er etter departementets mening av avgjørende betydning for tillit og troverdighet. Forslaget til ny ordning vil medføre betydelige lettelser for publikum i forhold til ordningens tilgjengelighet og publikums mulighet til å få informasjon om virksomheten.

Dersom man kommer til at det bør etableres et eget saksbehandlingssystem for saker som omhandler etterforskningen i saker hvor embets- eller tjenestemenn i politiet eller påtalemyndigheten er anmeldt for å ha begått en straffbar handling, vil dette kunne medføre visse administrative og økonomiske kostnader i en oppstartsfasen.

## 10 Merknader til de enkelte bestemmelser

### *Til endringene i straffeprosessloven*

#### *Til endringen i § 59 a*

Påtale spørsmålet i saker som gjelder mistanke om straffbare handlinger begått i tjenesten av ansatte i politiet eller påtalemyndigheten, avgjøres i dag av statsadvokaten. Klager over statsadvokatens vedtak i disse sakene følger de alminnelige reglene for klage over påtalemyndighetens vedtak. Forslaget om å opprette et sentralt etterforsningsorgan for disse sakene, og gi det påtalekompetanse (se forslaget til endring av § 67 sjette ledd), nødvendigvis gjør en egen bestemmelse om adgangen til å påklage påtaleavgjørelser truffet av dette organet. Departementet foreslår i første ledd siste punktum at slike vedtak skal kunne påklages til riksadvokaten.

#### *Til endringen i § 67*

Sjette ledd foreslås endret slik at det gis hjemmel til å opprette ett enkelt etterforsningsorgan for etterforskning av anmeldelser eller saker som gjelder mistanke om straffbare handlinger begått i tjenesten av ansatte i politiet eller påtalemyndigheten. Videre foreslås bestemmelsen endret slik at det ikke lenger er statsadvokaten, men etterforsningsorganets leder som skal avgjøre påtale spørsmålet i disse sakene. Lederen kan i henhold til forslaget delegerer denne myndigheten til en annen i organet med juridisk embetseksamen. Delegasjonen skal skje i samsvar med eventuelle generelle retningslinjer gitt av riksadvokaten. Riksadvokaten har for øvrig også adgang til å instruere om delegasjon i enkeltsaker, jf. forslaget til § 67 sjette ledd femte punktum.

Påtalekompetansen til etterforsningsorganets leder foreslås begrenset på lik linje med statsadvokatens kompetanse i dag, slik at i saker som omfattes av straffeprosessloven §§ 64 og 65, skal kompe-

tansen fortsatt ligge hos Kongen i statsråd eller riksadvokaten.

De alminnelige regler om tiltale, slik som for eksempel straffeprosessloven kap. 19, vil gjelde for etterforsningsorganet. For øvrig vil organet, som en naturlig konsekvens av kompetansen til å avgjøre spørsmålet om tiltale, også kunne anke saker og treffe alle andre beslutninger som normalt faller inn under påtalekompetansen.

Bestemmelser i straffeprosessloven som gjelder påtalemyndigheten, skal gjelde for etterforsningsorganet så langt de passer. Etterforsningsorganet skal imidlertid ikke være en del av påtalemyndigheten. Straffeprosessloven § 55 er derfor ikke foreslått endret.

I dag aktorer disse sakene av statsadvokaten (så fremt ikke tiltale spørsmålet avgjøres av Kongen i statsråd eller riksadvokaten). Departementet foreslår at aktorater skal utføres av lederen av organet eller den han eller hun gir fullmakt i de sakene der organet avgjør tiltale spørsmålet, jf. forslag til nytt sjette ledd fjerde punktum.

Departementet foreslår at riksadvokaten skal ha alminnelig instruksjonsmyndighet over etterforsningsorganet, jf. forslag til nytt sjette ledd femte punktum. Instruksjonsmyndigheten omfatter etterforskning, påtale og annet som ligger innenfor organets ansvarsområde.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i straffeprosessloven (ny organisering av et eget etterforsningsorgan for politiet og påtalemyndigheten).

---

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffeprosessloven (ny organisering av et eget etterforsningsorgan for politiet og påtalemyndigheten) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

# til lov om endringer i straffeprosessloven (ny organisering av et eget etterforskningsorgan for politiet og påtalemyndigheten)

### I

I straffeprosessloven 22. mai 1981 nr. 25 gjøres følgende endringer:

§ 59 a første ledd skal lyde:

Følgende vedtak av påtalemyndigheten kan med de begrensninger som følger av annet ledd, påklages til nærmeste overordnet påtalemyndighet:

1. henleggelse,
2. påtaleunntatelse,
3. utferdigelse av forelegg,
4. utferdigelse av tiltalebeslutning,
5. vedtak etter § 459 (soningsutsettelse).

Riksadvokatens vedtak kan ikke påklages. *Vedtak som nevnt i § 67 sjette ledd, kan påklages til riksadvokaten.*

§ 67 sjette ledd skal lyde:

I saker som gjelder anmeldelse av embets- eller tjenestemenn i politiet eller påtalemyndigheten for å ha begått en straffbar handling i tjenesten, kan

Kongen bestemme at etterforskningen skal ledes *av et eget organ* etter nærmere regler. Det samme gjelder når påtalemyndigheten finner at det foreligger mistanke om straffbar handling i tjenesten som tilsier at etterforskning igangsettes mot noen person som nevnt i første punktum eller når en mistenkt selv begjærer etterforskning. *Lederen eller en annen i organet med juridisk embetseksamen som lederen gir fullmakt i henhold til generelle retningslinjer gitt av riksadvokaten, avgjør spørsmålet om tiltale når påtalespørsmålet ikke hører under Kongen i statsråd eller riksadvokaten. I saker der organet avgjør spørsmålet om tiltale, utføres aktoratet av lederen av organet eller av en annen i organet som lederen gir fullmakt. Riksadvokaten kan instruere organet.*

### II

Ikrafttredelses- og overgangsbestemmelser

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
2. Kongen gir nærmere overgangsregler.