

MÅL OG PRIORITERINGER FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN VED STATSADVOKATEMBETENE – 2001

I. INNLEDNING

Fra og med i år vil riksadvokaten utgi et eget mål- og prioriteringsrundskriv for statsadvokatembetene. Tidligere har mål og prioriteringer for statsadvokatembetene dels vært innarbeidet i riksadvokatens generelle mål- og prioriteringsrundskriv, dels har de fremgått av departementets tildelingsbrev til den høyere påtalemyndighet. Et eget mål- og prioriteringsrundskriv for statsadvokatembetene vil bedre ivareta riksadvokatens fagansvar for straffesaksbehandlingen i den høyere påtalemyndighet, og det vil gi en mer helhetlig styring. Rundskrivet må sammenholdes med mål- og prioriteringsrundskrivet for straffesaksbehandlingen i politiet (rundskriv nr. 1/2001).

Rundskrivet omfatter straffesaksbehandlingen ved de regionale statsadvokatembeter og Økokrim. Økokrim er både et statsadvokatembete og en sentral politienhet. Riksadvokatens mål- og prioriteringer for Økokrim er derfor samlet i et eget avsnitt, jf. pkt. VI nedenfor.

Gjennom mål- og prioriteringsrundskrivet gir riksadvokaten instruksjer og retningslinjer for straffesaksbehandlingen. Rundskrivet inneholder i liten grad beskrivelser av den faktiske situasjon. Her vises til riksadvokatens rapport om straffesaksbehandlingen i 1999 – del 2 Den høyere påtalemyndighet (riksadvokatens publikasjoner nr. 4/2000). Tilsvarende rapport vil senere i år bli utarbeidet for 2000.

Etableringen av Politidirektoratet fra 1. januar 2001 gjør ingen endring i det to-sporede system, jf. senest St. prp. nr. 1 (2000-2001) side 99 og Budsjett-innst. S. nr. 4 (2000-2001) side 26. Justiskomiteen uttaler:

”For k o m i t e e n er det viktig at etableringen av Politidirektoratet ikke gjør noen endring i det tosporede system, slik at ansvaret for fagledelsen av straffesaksbehandlingen i politiet fortsatt ligger hos Riksadvokaten og statsadvokatene. K o m i t e e n er tilfreds med at det legges vekt på å etablere gode rutiner for samarbeidet mellom Riksadvokaten og Politidirektoratet, og mellom direktoratet og statsadvokatene. For k o m i t e e n er det også viktig at det fortsatt er et godt samarbeid mellom departementet og Riksadvokaten.”

Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen berører både Justisdepartementets og riksadvokatens ansvarsområder. For Økokrim og for statsadvokatenes fagledelse av politiet berøres også Politidirektoratet. Rundskrivet er derfor forelagt departementet og direktoratet før utsendelse. På samme måte forela departementet for riksadvokaten de deler av tildelingsbrevene for 2001 for den høyere påtalemyndighet som gjelder straffesaksbehandlingen (brev av 22. desember 2000 til riksadvokaten og statsadvokatene pkt. 3). Det samme gjelder utkast til tildelingsbrev til Økokrim.

II. HOVEDMÅL, HOVEDUTFORDRING OG PRIORITERING

Hovedmålet for politiet og påtalemyndigheten er å bidra til å redusere kriminaliteten i Norge, jf. St. prp. nr. 1 (2000-2001) side 12 og 99 og Budsjett-innst. S. nr. 4 (2000-2001) side 26. Påtalemyndighetens ansvarsområde er straffesaksbehandlingen.

Statsadvokatene skal gjennom fagledelsen av straffesaksbehandlingen i politiet, egen straffesaksbehandling og utadrettet virksomhet bidra til at målet nås.

Den viktigste utfordringen for straffesaksbehandlingen i 2001 er å redusere saksbehandlingstiden uten at dette går på bekostning av oppklaring og kvalitet, jf. St. prp. nr. 1 (2000-2001) side 12, 15 og 79. Det vises også til Budsjett-innst. S. nr. 4 (2000-2001) side 9. Dette stiller dels krav til saksbehandlingstiden ved statsadvokatembetene, dels til fagledelsen av politiet.

Arbeidsbelastningen er i dag for stor ved mange av statsadvokatembetene, noe som dels skyldes økt arbeidsmengde som følge av toinstansreformen. Dette medfører at de lovpålagte oppgavene – å treffe påtaleavgjørelser i enkeltsaker og å føre saker for retten – må gå foran, på bekostning av faglederoppgaven og den utadrettede virksomhet. Den samme prioritering har departementet gitt uttrykk for i tildelingsbrevet for 2001 side 4. Normalt må også fagledelsen av politiet gis prioritet fremfor utadrettet virksomhet. Som kjent oppnevnte Justisdepartementet etter forslag fra riksadvokaten et utvalg som skal vurdere den høyere påtalemyndighets organisasjon og arbeidsoppgaver (Fosheim-utvalget). Utvalget vil legge frem sin innstilling 1. april 2001. Etter at denne rapporten foreligger vil forholdet mellom oppgaver og bemanning bli fulgt opp.

III. STRAFFESAKSBEHANDLINGEN VED DE REGIONALE STATSADVOKATEMBETENE

1. Generelle mål

Riksadvokatens generelle mål for statsadvokatenes egen straffesaksbehandling er

- ∞ høy kvalitet
- ∞ kort saksbehandlingstid
- ∞ adekvat reaksjon

I St. prp. nr. 1 (2000-2001) side 100 gis det tilslutning til disse målene. Målene er de samme som for politiet (jf. rundskriv nr. 1/2001) bortsett fra at det for statsadvokatene naturlig nok ikke er oppstilt noe mål om oppklaring, siden disse ikke selv driver etterforskning.

Embetslederen har ansvaret for at straffesaksbehandlingen ved statsadvokatembetet oppfyller målene.

2. Høy kvalitet

Høy kvalitet i statsadvokatenes egen straffesaksbehandling er et ufravikelig krav. Det sikrer riktige avgjørelser og ivaretar hensynet til rettssikkerhet og en hensynsfull og rettferdig behandling. Kvalitet – så vel i de sakene statsadvokatene selv aktorerer som i sakene der de treffer påtalevedtak – er antakelig den viktigste enkeltfaktor som bidrar til at påtalemyndigheten har tillit og anseelse i domstolene og blant allmennheten. For å kunne utføre sitt arbeid er påtalemyndigheten helt avhengig av denne tilliten. Høy kvalitet på egen

straffesaksbehandling er også en forutsetning for at statsadvokatenes kontroll og oppfølging av straffesaksbehandlingen i politiet skal ha den nødvendige legitimitet. Beviskravet i straffesaker er grunnleggende. Påtalemyndigheten må være overbevist om siktedes straffeskyld for å ta ut tiltale, og den må være av den oppfatning at straffeskylden kan bevises i retten.

3. Kort saksbehandlingstid

Departementet og riksadvokaten har i fellesskap fastsatt disse mål for saksbehandlingstid:

- ∞ Der påtalekompetansen ligger hos statsadvokaten skal påtalevedtaket i 90 % av sakene være truffet senest 30 dager etter at saken kom inn til statsadvokatembetet. Innen samme frist skal saken være oversendt riksadvokaten når påtalekompetansen ligger her.
- ∞ Klager over påtaleavgjørelser truffet av politiet skal i 90 % av sakene være avgjort senest 30 dager etter at saken kom inn til statsadvokatembetet.

I 2001 skal det, som nevnt i pkt. II ovenfor, særlig legges vekt på å redusere saksbehandlingstiden i straffesakskjeden. Dette innebærer at statsadvokatembetene fortløpende må vurdere sin egen saksbehandlingstid og søke forbedringer.

Det må være etablert rutiner ved statsadvokatembetene som sikrer at fremdriften i sakene følges opp, og det er nødvendig at antall saker eldre enn 30 dager holdes på et akseptabelt nivå. Det vises til omtalen av de tilsvarende forhold for politiet i rundskriv nr. 1/2001 pkt. III 4.2 og 4.3.1.

I brev av 23. oktober 2000 til politimestrene og statsadvokatene minnet riksadvokaten om overordnet påtalemyndighets omgjøringsfrist i saker der noen har vært siktet, jf. straffeprosessloven § 75 annet ledd. Statsadvokatene må påse at klager i slike saker blir avgjort innen utløpet av denne fristen. Videre må statsadvokatene sørge for at klager som skal avgjøres av riksadvokaten, blir innsendt i god tid før fristens utløp.

4. Adekvat reaksjon

På de fleste kriminalitetsområder er oppklaring og rask reaksjon viktigere enn hvilken reaksjon som velges. Men også en adekvat reaksjon er nødvendig for at straffeforfølgningen skal nå sitt formål. Hvilken reaksjon som er adekvat, kan selvsagt ikke angis generelt. Det vises til mål- og prioriteringsrundskrivet for 2000 side 8 for en nærmere angivelse av de sentrale hensyn som generelt bør styre straffutmålingen.

Nedenfor angis noen kriminalitetsområder der statsadvokatene skal vie reaksjonsspørsmålet særlig oppmerksomhet. På de områder som ikke er nevnt, skal dagens praksis videreføres. Endringer i reaksjonsvalg og straffutmåling er en langsiktig prosess, og retningslinjene faller i det alt vesentlige sammen med fjorårets, men de er på enkelte punkter mer utfyllende begrunnet i mål- og prioriteringsrundskrivet for 2000. Reaksjonsnivået for ulike typer straffbare handlinger og utfordringer ved reaksjonsfastsettelsen er for øvrig utførlig omtalt i riksadvokatens rapport om straffesaksbehandlingen i 1999 – del 1 Politiet (riksadvokatens publikasjoner nr. 3/2000) side 46-58 og 66-71.

I rundskrivet her omtales i hovedsak straffbare handlinger som iretteføres av statsadvokatene, mens sakstyper som aktoreres av juristene i politiet, gjennomgås i mål- og prioriteringsrundskrivet for

politiet (rundskriv nr. 1/2001), se pkt. III 5 i dette rundskrivet. I Budsjett-innst. S. nr. 4 (2000-2001) side 26 uttaler Justiskomiteen:

”K o m i t e e n er enig med riksadvokaten i at det settes spesielt søkelys på reaksjonspraksisen når det gjelder drap, trusler om vold mot vitner og andre aktører i straffesaker, alvorlige sedelighetsforbrytelser og omfattende og gjentatt vinningskriminalitet. K o m i t e e n vil i likhet med riksadvokaten sette fokus på at kriminalitet ikke skal lønne seg, og at inndragningsreglene blir aktivt brukt slik at gjerningspersonen fratas utbytte av straffbare handlinger.”

Det må arbeides for en fortsatt økning av straffenivået for *drap*, jf. senest Høyesteretts dom av 20. desember 2000 (sak nr. 2000/494) hvor Høyesterett bekreftet at det alminnelige straffenivå for forsettlig drap har utviklet seg de senere år. I en kjennelse av 4. desember 2000 (sak nr. 2000/532) forkastet Høyesterett en anke over lagmannsrettens dom på fengsel i 5 år hvor et *drapsforsøk* var det ”klart dominerende ved straffutmålingen”. Høyesterett fremholdt at fastsettelsen av straff ikke bare måtte ses som utslag av at saken var meget alvorlig, ”men også som en skjerpelse i forhold til straffenivået til nå”. Skytingen, som endte bl.a. med domfellelse for forsøk på drap, ble beskrevet som ”...en form for privat rettshåndhevelse og som utslag av en skremmende gjengmentalitet, der vold synes å være utbredt.” Overfor slik vold gav Høyesterett uttrykk for at det er riktig å skjerpe reaksjonene. Høyesterett har med dette etter riksadvokatens oppfatning gitt en viktig støtte til innsatsen mot den såkalte ”gjengkriminaliteten”. Dette må selvsagt følges opp også i påtalepraksis og straffepåstander.

Trusler og vold mot vitner og andre aktører i straffesaker rammer både rettsordenen som sådan og ofrene for handlingen. Den høye grad av straffverdighet knyttet til slike handlinger er kommet klart til uttrykk gjennom tilføyselsen av straffeloven § 132a ved lovendring av 28. juli 2000 nr. 73. Bestemmelsen har en ordinær strafferamme på fem år, og en skjerpet ramme på 10 år. Det er viktig at straffeammene brukes, og påtalemyndigheten må gjennom sine straffutmålingsprosedyrer og påstander søke å etablere et høyt straffenivå for slik sabotasje mot rettsvesenet. For offentlige tjenestemenn vil det være en betydelig overlapping mellom straffeloven § 132a og §§ 127 og 128. Straffeloven § 132a bør i slike tilfeller i alminnelighet først anvendes når handlingen er så alvorlig at det vil bli påstått minst 6 måneders ubetinget fengsel.

Det har i løpet av siste halvdel av 1990-tallet skjedd en betydelig heving av straffenivået i *voldtektssaker*, jf. Rt. 1994 side 1552, Rt. 1999 side 363 og Rt. 1999 side 919. Påtalemyndigheten må følge opp dette i sine påstander for lavere rettsinstanser og legge betydelig arbeid i sine straffutmålingsprosedyrer. Dommer med for mild straffutmåling skal påankes. Også straffen for *grove sedelighetsforbrytelser mot barn* synes i de siste år å ha blitt skjerpet, og det er i dag ikke uvanlig med ubetingede fengselsstraffer på fra 3 til 5 år, jf. til illustrasjon Rt. 1997 side 1767. Det er riksadvokatens inntrykk at dette strengere straffenivå nå også er i ferd med å få gjennomslag i underinstansene.

Selv om utviklingen i straffenivået for alvorlige sedelighetsforbrytelser er gledelig, er det grunn for påtalemyndigheten til å arbeide for en fortsatt skjerping. I tilknytning til lovendringene 11. august 2000 nr. 76 i straffelovens kapittel om seksuallovbrudd fant Justiskomiteen grunn til å gjenta at den mener at ”straffenivået for seksuelle overgrep ligger for lavt” og uttalte videre:

”Komiteen forventer at domstolene tar hensyn til lovgivers synspunkt.”

Ved lovendringen ble som kjent minstestrafen for voldtekt til samleie og samleie med personer under 14 år økt til fengsel i 2 år. Dette er i seg selv et tungtveiende argument for ytterligere heving av straffenivået for denne type forbrytelser.

Økningen i antallet etterforskede *ran* gir grunn til bekymring, og Høyesterett gav i dom av 22. november 2000 (sak nr. 2000/567) uttrykk for at vi står ”overfor et økende samfunnsproblem”. Førstvoterende uttalte videre:

”Ran av kiosker, bensinstasjoner og forretninger finner ikke sjelden sted på tidspunkter hvor det bare er én ansatt til stede, og medfører ofte psykiske ettervirkninger hos den eller de som har opplevd det. Etter mitt syn tilsier hensynet til allmennprevensjonen at det reageres med ubetinget fengsel av lengre varighet for slike ran, jf. Rt. 2000 side 400.”

Arbeidsgruppe 1 i ”Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling” foreslo lovfestet i et nytt annet ledd i straffeloven § 59 blant annet at retten ved straffutmålingen skulle legge vekt på om siktede har gitt en uforbeholden *tilståelse*. I Ot. prp. nr. 81 (1999-2000) foreslår departementet lovfestet at retten skal ta tilståelser i betraktning. Departementet uttaler også, på samme måte som riksadvokaten gjorde i sin høringsuttalelse, at ”tilståelser bør tillegges større vekt ved straffutmålingen enn tilfellet er i dag”. Riksadvokaten vil vurdere å gi nærmere retningslinjer om påstander i tilståelsessaker etter at forslaget er behandlet i Stortinget.

Et sentralt kriminalpolitisk mål er at straffbare handlinger ikke skal lønne seg, hvilket bl.a. har kommet til uttrykk i de skjerpede inndragningsregler i straffeloven §§ 34 flg vedtatt ved lovendring av 11. juni 1999 nr. 39, jf. også Høyesteretts dom av 20. desember 2000 (sak nr. 2000/1178). I tillegg til straff må det legges ned påstand om *inndragning* (eller utferdiges inndragningsforelegg) der vilkårene for dette er til stede, jf. straffeloven § 34, selv om vinningen ikke er i behold. Også straffeloven § 35 skal brukes aktivt.

IV. FAGLEDELSEN AV STRAFFESAKSBEHANDLINGEN I POLITIET

1. Generelt

Formålet med statsadvokatens fagledelse av straffesaksbehandlingen i politiet er å bidra til å redusere kriminaliteten. Gjennom fagledelsen skal statsadvokatene medvirke til at politidistriktene kan nå de mål som er satt for straffesaksbehandlingen og herunder bidra til at straffesaksbehandlingen i politidistriktene både er effektiv og ivaretar hensynet til rettssikkerhet. I mål- og prioriteringsrundskrivet for politiet (rundskriv nr. 1/2001) er følgende generelle mål fastsatt: Høy kvalitet, høy oppklaringsprosent, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon. Det vises til omtalen av målene i nevnte rundskriv.

Langt de fleste straffesaker påtaleavgjøres endelig av påtalemyndigheten i politiet. Dette innebærer at statsadvokatene i liten grad kan styre og kontrollere straffesaksbehandlingen i politiet gjennom sin egen enkeltsaksbehandling. En effektiv fagledelsesfunksjon er derfor avgjørende for at statsadvokatene kan ivareta sitt ansvar for straffesaksbehandlingen i politidistriktene.

I Justisdepartementets tildelingsbrev til den høyere påtalemyndighet for 2001 – som på dette punkt er utformet i samråd med riksadvokaten – er det fastsatt at statsadvokatene skal

- ∞ delta i beslutningsprosessen når prioriteringer og resultatmål for straffesaksbehandlingen fastsettes for politidistriktene
- ∞ gi retningslinjer for og følge opp straffesaksbehandlingen i politiet
- ∞ bidra til å heve kompetansen i politiet

Disse elementene i fagledelsen må ses i sammenheng. For at det skal ha noen hensikt å fastsette mål og prioriteringer må både måloppnåelsen og de faktiske prioriteringer kontrolleres. Gir man

instrukser, må man påse at de etterleves. Og både oppfølging og instruksjon bidrar til å heve kompetansen i politiet.

Både ved fastsetting av resultatmål og prioriteringer for politidistriktene og ved oppfølgingen av resultatene i straffesaksbehandlingen er det viktig at det etableres et godt samarbeid mellom statsadvokatene og Politidirektoratet. Det vises til St. prp. nr. 1 (2000-2001) side 99 og Budsjett-innst. nr. 4 side 26. Justiskomiteens uttalelse er sitert under pkt. I foran. En må tilstrebe at det ikke gis motstridende styringssignaler fra overordnet påtalemyndighet og direktoratet.

Som nevnt i pkt. II foran, må straffesaksbehandlingen prioriteres foran fagledelsen når det ikke er kapasitet til begge deler. Minimumskravene til fagledelse er likevel (jf. også tildelingsbrevet for 2001 side 5) at

- ∞ statsadvokatene deltar ved fastsettelse av mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politidistriktene og periodisk følger opp resultatene
- ∞ statsadvokatene fører tilsyn med kvaliteten på politiets straffesaksbehandling.

Embetslederen har ansvaret for at statsadvokatembetet oppfyller disse minstekrav.

2. Mål og prioriteringer

I St. prp. nr. 1 (2000-2001) side 99 fremholdes at statsadvokatene skal delta i beslutningsprosessen når resultatmål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politidistriktene blir fastsatt, og det uttales at statsadvokatene i større utstrekning enn hittil bør fastsette regionale mål og prioriteringer. Som eksempler på sakstyper som kan egne seg for regionale prioriteringer nevnes menneskesmugling og saker om alvorlige eller omfattende fiskeriovertredelser.

Statsadvokatene skal delta ved utarbeidelsen av virksomhetsplanene i politidistriktene, jf. St. prp. nr. 1 (2000-2001) side 100. I den grad det ikke allerede er gjort, må det her etableres praktiske samarbeidsrutiner som sikrer at statsadvokaten har reell innflytelse på den del av virksomhetsplanen som gjelder straffesaksbehandlingen.

I mål- og prioriteringsrundskrivet for 2001 for politiet (rundskriv nr. 1/2001) er det bestemt at

- ∞ politimestrene – i samråd med statsadvokaten – skal konkretisere det sentrale mål om høy oppklaringsprosent for sitt politidistrikt (rundskrivet pkt. III 3)
- ∞ politimestrene – i samråd med statsadvokaten – skal konkretisere det sentrale mål om kort saksbehandlingstid for sitt politidistrikt (rundskrivet pkt. III 4)
- ∞ statsadvokatene og politimestrene må ta stilling til hvorledes den kriminalitet som ikke omfattes av riksadvokatens sentrale prioriteringer, skal behandles (rundskrivet pkt. IV 2).

I tillegg bør statsadvokatene fastsette regionale mål eller krav i den grad det er hensiktsmessig. Særlig aktuelt er dette for krav til kvalitet, saksbehandlingstid og adekvat reaksjon. Statsadvokatene bør for eksempel overveie å fastsette frister for juristenes saksbehandlingstid (perioden fra ferdig etterforsket sak til påtalevedtak i politiet) tilpasset situasjonen i det enkelte politidistrikt, jf. mål- og prioriteringsrundskrivet for politiet pkt. III 4.3.2. Videre bør statsadvokaten vurdere om fristen for positive påtalevedtak i saker med unge lovbyggere lokalt kan settes kortere enn de 6 uker som fremgår av mål- og prioriteringsrundskrivet for politiet pkt. III 4.3.2, jf. departementets høringsnotat av 11. desember 2000 side 10, og om fristen for påtalevedtak i saker som gjelder legemsbeskadigelse og legemsfornærmelse med skadefølge lokalt kan settes kortere enn 90 dager. En generell forutsetning for å innføre frister er at det samtidig iverksettes rutiner for å kontrollere at fristene overholdes.

Statsadvokatene må periodisk – minst hvert halvår – følge med på resultatutviklingen for straffesaksbehandlingen i politidistriktene, sammenholde resultatene med sentrale, regionale og lokale mål, og – dersom målene ikke nås – vurdere hva som kan gjøres for å bedre måloppnåelsen. I mange tilfeller vil det være naturlig å samarbeide med Politidirektoratet om tiltak. Statsadvokatens funksjon som utenforstående ”kontrollør” og pådriver for straffesaksbehandlingen i politidistriktene er viktig. Selv om ansvaret for måloppnåelse og oppfølging av straffesaksporteføljen selvsagt ligger hos politimestrene, viser erfaring at aktivitet og engasjement fra statsadvokaten som overordnet påtalemyndighet, har stor betydning. I 2001 skal statsadvokatene særlig rette oppmerksomheten mot restanseutviklingen og saksbehandlingstiden i politidistriktene.

3. Instruksjon og oppfølging

Statsadvokatene har ansvar for å påse at de instruksjoner som gis av riksadvokaten til påtalemyndigheten i politiet, blir etterlevd. Statsadvokatene bør videre – etter behov – fastsette regionale instruksjoner for straffesaksbehandlingen.

Inspeksjoner er et hovedelement i statsadvokatenes oppfølging av straffesaksbehandlingen i politidistriktene. Formålet er både å kontrollere og å veilede. Inspeksjonene skal særlig ha tre siktemål: For det første skal man følge opp politidistriktets resultater i straffesaksbehandlingen sammenholdt med de mål som er satt sentralt, regionalt og lokalt, jf. pkt. IV 2 ovenfor. For det andre skal man påse at politidistriktet har gode rutiner for straffesaksbehandlingen (systemkontroll), for eksempel gode oppfølgingsrutiner, gode rutiner for kvalitetskontroll, og rutiner som sikrer at prinsippet om integrert påtale er gjennomført og fungerer slik det skal. For det tredje bør man gjennomgå et utvalg enkeltsaker (sakskontroll), særlig for å undersøke om kvaliteten på etterforskning og påtaleavgjørelser er god nok (jf. målene om høy kvalitet og adekvat reaksjon). Sakskontrollen bør således primært innrettes mot de mål hvor resultatene ikke lar seg tallfeste. Generelt er det viktig at inspeksjonene tar for seg områder der distriktet har problemer i straffesaksbehandlingen.

Målet er at alle politidistrikter skal inspiseres hvert år. Som regel vil årlige delinspeksjoner gi bedre effekt enn mer sjeldne fullstendige inspeksjoner. Noen inspeksjoner bør gjennomføres som fellesinspeksjoner med Politidirektoratet.

Kvalitetskontrollen med enkeltsaker kan også gjennomføres ved at statsadvokaten på stikkprøvebasis innkaller saker til gjennomgåelse. Slik riksadvokaten ser det, er det lite tvilsomt at utvidelsen av politiets påtalekompetanse totalt sett har ført til svekket kvalitet på det påtalemessige arbeid i de delegerte sakstyper. Selv om kapasiteten ved statsadvokatembetene er slik at bare et begrenset antall saker kan kontrolleres på denne måten, bør dette gjøres.

I mål- og prioriteringsrundskrivet for politiet (rundskriv nr. 1/2000) pkt. III 4.3.2 er det fastsatt særskilte frister for saksbehandlingstiden ved forbrytelser mot straffeloven §§ 228 annet ledd og 229 og for saksbehandlingstiden ved straffbare handlinger begått av personer under 18 år. Statsadvokatene må følge dette opp. Således bes statsadvokatene påse at de nødvendige rutiner blir etablert i politidistriktene. Statsadvokatene bør også periodisk – for eksempel hvert kvartal – gjennomgå de manuelle oversikter som er omtalt i mål- og prioriteringsrundskrivet for politiet pkt. III 4.3.2, for å kontrollere i hvor stor andel av sakene fristen er overholdt og vurdere årsakene til eventuelle fristoverskridelser.

I alle statsadvokatdistrikter skal det avholdes minst ett påtalemøte hvert år. Påtalemøtene er et viktig forum både for instruksjon, oppfølging og kompetanseheving. Det anses som særlig viktig at politimestrene – som ledere av påtalemyndigheten i politidistriktet – er med på disse møtene. I

tillegg må statsadvokaten ha egne møter med politimestrene – i større distrikter også visepolitimester og kriminalsjef – og med lederne for retts- og påtaleenhetene.

4. Kompetanseheving

Oppfølging av straffesaksbehandlingen, instruksjon og kompetanseheving må ses i sammenheng. De fleste av de tiltak som er omtalt ovenfor under pkt. IV 2 og 3, bidrar også til kompetanseheving.

Politihøgskolen har ansvaret for grunnutdanning og videreutdanning av politijurister og etterforskere. Det er imidlertid også en del av statsadvokatens faglederoppgave å bidra til at juristene i politiet har høy kompetanse. Særlig bør statsadvokatene informere om lovendringer, nye instruksjoner og praktisk påtalearbeid. Påtalemøtene har her en sentral funksjon. Videre bør statsadvokatembetene ha møte med og gi en viss opplæring av nye politijurister, for eksempel gjennom hospiteringsordninger eller kurs.

Som ledd i oppfølgingen av ”Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling” legger en arbeidsgruppe oppnevnt av Justisdepartementet i januar 2001 frem en delrapport med forslag til utdanningstilbud for nyansatte påtalejurister i politiet. Forslagene omfatter også regional opplæring og omtaler statsadvokatenes rolle i denne. Riksadvokaten vil i samarbeid med Politidirektoratet og departementet vurdere å gi nærmere retningslinjer når rapporten har vært på høring.

V. UTADRETTET VIRKSOMHET

Også den utadrettede virksomhet skal bidra til å bekjempe kriminalitet. I dette perspektiv er det viktigst

- ∞ å samarbeide med domstolene, fullbyrdingsmyndighetene og andre aktører i strafferettspleien for å sikre en effektiv straffesaksbehandling
- ∞ gjennom høringsuttalelser og utredningsarbeid å presentere fakta og argumenter som gjør at beslutningstakere velger løsninger som gjør det lettere å bekjempe kriminalitet
- ∞ å gi allmennheten saklig og riktig informasjon om straffesaksbehandlingen og å opptre slik at allmennhetens tillit til påtalemyndigheten opprettholdes

Virkningene av den utadrettede virksomhet er i betydelig grad indirekte og langsiktige, og statsadvokatene bør så langt kapasiteten tillater være aktive også på dette området.

Det har stor betydning at samarbeidet er godt mellom statsadvokatene og domstolene, fullbyrdingsmyndighetene og andre aktører i strafferettspleien. Det bør holdes rutinemessige møter mellom disse.

Statsadvokatene er gjennom året høringsinstans i en rekke saker. Utarbeidelse av høringsuttalelser krever mye tid, og statsadvokatene må derfor prioritere hva det gis uttalelse om. Likevel understrekes betydningen av at statsadvokatene er orientert om det reformarbeid som pågår innenfor påtalemyndighetens fagområde, og at påtalemyndighetens syn blir gjort kjent og argumentert for. Statsadvokatene har stor erfaring og kompetanse som det er viktig å dra nytte av. Av samme grunn anser riksadvokaten det helt avgjørende å kunne bruke statsadvokater i sine arbeidsgrupper.

Riksadvokaten oppnevnte 1. oktober 1998 en arbeidsgruppe for å utarbeide utkast til mediestrategi for den høyere påtalemyndighet. Gruppen la frem sin rapport 16. februar 2000 (riksadvokatens utredningsgrupper – rapport nr. 1/2000). Rapporten har vært på høring, og forslagene følges opp

ved Riksadvokatembetet. Riksadvokaten vil komme tilbake til de mer detaljerte forslag, men slutter seg til utvalgets forslag til målformulering og overordnede retningslinjer for statsadvokatenes kontakt med mediene.

Målet for den høyere påtalemyndighets kontakt med mediene er å bidra til å gi allmennheten saklig og riktig informasjon om straffesaksbehandlingen og å bevare og styrke tilliten til påtalemyndigheten.

Følgende overordnede retningslinjer skal gjelde for den høyere påtalemyndighets mediekontakt:

- ∞ Den høyere påtalemyndighet skal preges av størst mulig åpenhet i sitt forhold til allmennheten og mediene. Det må tas hensyn til gjeldende rammer for uttalelser til offentligheten, personvernet for alle involverte i saken, domstolene og at etterforskingen ikke skades.
- ∞ Dersom informasjon helt eller delvis ikke kan gis, skal man så langt som mulig forklare og prøve å vinne forståelse for det.
- ∞ Statsadvokatene bør delta aktivt i den generelle debatten innenfor sitt fagfelt.
- ∞ Kontakt med mediene, herunder tilgjengelighet, er en del av den enkelte statsadvokats daglige arbeid. Den høyere påtalemyndighet skal vise respekt for medienes sentrale rolle som kontrollorganer, debattfora og formidlere av informasjon.

Det ligger i disse retningslinjer en klar oppfordring til statsadvokatene om å vise en mer åpen og imøtekommende holdning til mediene enn tidligere. Samtidig understrekes at statsadvokatene fortsatt må unngå forhåndsprosedyre og ta hensyn til alle involverte personer og etater. Personvern og objektivitet må nødvendigvis stå sentralt for en offentlig anklagemyndighet.

VI. ØKOKRIM

Økokrim er både et statsadvokatembete og en sentral politienhet. Således gjelder både de mål og prioriteringer som er angitt i dette rundskrivet og i det tilsvarende rundskriv for politiet (rundskriv nr. 1/2001) så langt de passer. For Økokrims egen straffesaksbehandling gjelder dessuten de mål og prioriteringer som angis i pkt. VI 1 og VI 2 nedenfor.

1. Saksinntak

Økokrims saksområde er økonomisk kriminalitet, IKT-kriminalitet og miljøkriminalitet. I forhold til riksadvokatens sentrale prioriteringer, jf. mål og prioriteringsrundskrivet for politiet pkt. IV 1, regnes IKT-kriminalitet som økonomisk kriminalitet. I utgangspunktet avgjør Økokrim selv hvilke saker enheten skal behandle, jf. påtaleinstruksen § 35-1 og § 35-5. Økokrims ledelse må bruke enhetens kompetanse og ressurser slik at man i størst mulig grad bidrar til å bekjempe kriminalitet. Sammensetningen av saksporteføljen er viktig her, og riksadvokaten vil være tilbakeholden med å overprøve Økokrims avgjørelser om dette i enkeltsaker.

Riksadvokaten understreker imidlertid at Økokrim skal behandle de ”særlig alvorlige overtredelser” på sitt saksfelt, jf. påtaleinstruksen § 35-4. Når man ser bort fra saker som avgjøres med foretaksstraff, vil normalt det forventede straffenivå i den enkelte sak være den beste indikator på hvor alvorlig saken er. Det må derfor legges opp til at en relativt stor del av Økokrims saksportefølge skal bestå av saker som – dersom etterforskingen gir grunnlag for positivt

påtalevedtak – skal irtteføres med påstand om ubetinget fengsel av en viss varighet. I tillegg må Økokrim behandle saker av prinsipiell betydning.

Ved saksinntaket må Økokrim også sørge for at det over tid er rimelig balanse mellom de ulike sakstyper innenfor enhetens fagfelt og de ulike ”kanaler” for saksinntak. Særlig gjelder dette balansen mellom saker som tas inn fra de sentrale kontrolletatene og saker som overtas etter anmodning fra politidistriktene.

2. Straffesaksbehandling

Høy kvalitet er et ufravikelig krav i alle straffesaker som Økokrim etterforsker og påtalebehandler. Om kvalitetskravet vises til mål- og prioriteringsrundskrivet for politiet pkt. III 2.

Økokrim har høy oppklaringsprosent, og frifinnelsesandelen er lav i de saker som føres for retten. Dette må opprettholdes.

Økokrim har for lav andel saker som føres for retten. Dette må i hovedsak korrigeres gjennom saksinntaket, jf. pkt. VI 1 ovenfor.

Den største utfordringen i straffesaksbehandlingen ved Økokrim er saksbehandlingstiden, hvor gjennomsnittet for oppklarte saker må reduseres betraktelig. Økokrim må – på samme måte som politidistriktene – vurdere hvor stor saksmengde enheten kan ha under behandling og samtidig holde tilfredsstillende fremdrift i alle sakene. Enheten må søke å tilpasse saksinntaket til dette nivået. Videre bør rutinene for ledelsens oppfølging av fremdriften i sakene forbedres. Gjennom organiseringen med etterforskning i tverrfaglige team ledet av en førstestatsadvokat burde forutsetningene være de beste for å hindre at det oppstår unødig liggetid i sakene.

Tor-Aksel Busch

Hans-Petter Jahre
ass. riksadvokat