

MÅL OG PRIORITERINGER FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN VED STATSADVOKATEMBETENE – 2002

I. INNLEDNING

Rundskrivet omfatter straffesaksbehandlingen ved de regionale statsadvokatembeter og Økokrim. Rundskrivet må sammenholdes med mål- og prioriteringsrundskrivet for straffesaksbehandlingen i politiet (rundskriv nr. 1/2002). Riksadvokatens mål- og prioriteringer for Økokrim er samlet i et eget avsnitt, jf. pkt. VI nedenfor.

Etableringen av Politidirektoratet gjør som kjent ingen endring i det to-sporede system, jf. bl.a. 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.”

I samsvar med dette er det etablert et tett samarbeid mellom riksadvokaten og Politidirektoratet for å sikre at det ikke oppstår motstrid mellom riksadvokatens faglige mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet og direktoratets mål og prioriteringer, og for å koordinere resultatoppfølgingen. Det har vesentlig betydning for resultatoppnåelsen at det både i styringsdialogen og ved den løpende oppfølging gis ensartede og samordnede styringssignaler fra overordnet nivå til det enkelte politidistrikt. Også bekjempelsen av organisert kriminalitet og metodeutvikling må skje i begge ”spor” og krever derfor et nært samarbeid mellom Politidirektoratet og riksadvokaten.

Politidirektoratet nedsatte i mai 2001 i samråd med riksadvokaten en arbeidsgruppe for å utarbeide forslag til faste samarbeidsrutiner mellom direktoratet og statsadvokatembetene for styringsdialogen med politidistriktene, inspeksjoner, bistand og straffesaker som utløser særlige ressursbehov. Arbeidsgruppen besto av representanter for den høyere påtalemyndighet, direktoratet og politidistriktene. Gruppen har avsluttet sitt arbeid, og rapporten blir sendt på høring. Politidirektøren og riksadvokaten vil deretter ta stilling til forslagene.

Rundskrivet er forelagt for Justisdepartementet og Politidirektoratet til uttalelse før utsendelse. På samme måte har Justisdepartementet forelagt for riksadvokaten de deler av tildelingsbrevet for 2002 for den høyere påtalemyndighet som gjelder straffesaksbehandlingen, og direktoratet har forelagt for riksadvokaten de deler av disponeringsskrivet til Økokrim som gjelder straffesaksbehandlingen.

II. HOVEDMÅL, HOVEDUTFORDRING, PRIORITERING OG RAPPORTERING

Hovedmålet for politiet og påtalemyndigheten er å bidra til å redusere kriminaliteten i Norge, jf. St. prp. nr. 1 (2001-2002) side 84 og 100. Påtalemyndighetens ansvarsområde er straffesaksbehandlingen. Statsadvokatene skal gjennom fagledelsen av straffesaksbehandlingen i politiet, egen saksbehandling og utadrettet virksomhet bidra til at målet nås.

I proposisjonen (side 100) fastslår regjeringen at hovedutfordringen for den høyere påtalemyndighet i 2002 er ”å fortsette arbeidet med å gjøre straffesaksbehandlingen raskere og mer effektiv, men uten at dette går på bekostning av kvalitet og rettssikkerhet.” I Budsjett-innst S. nr. 4 (2001-2002) side 22 uttaler Justiskomiteen:

”K o m i t e e n har merket seg og tiltrer målsettingen også for den høyere påtalemyndighet. Ved blant annet å sikre en hurtig og effektiv straffesaksavvikling vil man kunne oppnå reduksjon i kriminaliteten. K o m i t e e n vil understreke at raskere straffesaksavvikling ikke må gå på bekostning av kvaliteten på arbeidet.”

Dette stiller krav både til den høyere påtalemyndighets egen straffesaksbehandling og til fagledelsen av straffesaksbehandlingen i politiet.

På bakgrunn av årsrapportene fra statsadvokatembetene og det materiale som er fremlagt i ”Fosheim-utvalgets”¹ innstilling konstaterer riksadvokaten at det meste av kapasiteten ved statsadvokatembetene i dag går med til de lovpålagte oppgaver knyttet til statsadvokatenes egne straffesaker, og at det de fleste steder ikke er ressurs til å drive fagledelse av straffesaksbehandlingen i politiet i det omfang som er forutsatt i sentrale styringsdokumenter. Dette skyldes i hovedsak to forhold - for det første at embetene ikke i tilstrekkelig grad har fått kompensert det merarbeidet som fulgte av to-instansreformen, og for det andre at kravene til statsadvokatenes fagledelse av straffesaksbehandlingen i politiet har blitt større de siste årene.

Departementet og riksadvokaten er enige om at ved ressursknapphet må statsadvokatenes lovpålagte oppgaver – dvs. å treffe påtaleavgjørelser i enkeltsaker og å føre saker for retten – gå foran fagledelsen. Normalt må også fagledelsen av politiet gis prioritet fremfor utadrettet virksomhet. Riksadvokaten ser det likevel slik at med en hensiktsmessig balansering av de ulike virksomhetsområdene vil det være rom for å gjennomføre de viktigste tiltak i fagledelsen i tillegg til den løpende straffesaksbehandling.

Høringsbehandlingen av ”Fosheim-utvalgets” innstilling er nettopp avsluttet, og departementet har opplyst at man så snart som mulig vil ta stilling til utvalgets forslag. I tilknytning til dette vil riksadvokaten følge opp forholdet mellom oppgaver og bemanning ved statsadvokatembetene.

Den årlige rapport til riksadvokaten om virksomheten ved statsadvokatembetene for 2002 skal i hovedsak følge samme oppsett som for 2001, og fristen for innsendelse er 31. januar 2003.

¹ Utvalget ble oppnevnt av Justisdepartementet i samråd med riksadvokaten 15. desember 1999 med mandat å gjennomgå den høyere påtalemyndighets organisasjon og arbeidsoppgaver, herunder statsadvokatembetenes jurisdiksjonsområde, ressursproblemer og spørsmål knyttet til de ansattes arbeidsforhold. Utvalget ble ledet av lagmann Berit Fosheim og avga sin rapport 4. april 2001.

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 statsadvokatembetet når 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 i alt påtalearbeid ved statsadvokatembetene og ved utføringen av aktoratene 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 i 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.

Embetene bør søke å utvikle rutiner og metoder for å opprettholde høy kvalitet ved statsadvokatenes påtaleavgjørelser og iretteføring. Enkle tiltak her – som flere av embetene benytter – er at prinsipielle eller vanskelige saker behandles av mer enn en statsadvokat eller drøftes i plenum, og at gode eksempler på avgjørelser eller fremgangsmåter tas vare på og distribueres.

3. Kort saksbehandlingstid

Departementet og riksadvokaten har i fellesskap fastsatt disse mål for statsadvokatenes saksbehandlingstid, jf. St. prp. nr. 1 (2001-2002) side 85 og 101:

- ∞ 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.

Også i 2002 skal det legges 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 som sikrer at fremdriften i sakene følges opp. Antall saker eldre enn 30 dager må holdes på et akseptabelt nivå.

Konverteringen av sikringssaker må gis prioritet, jf. også Justiskomiteens understrekning av dette i Budsjett-innst S. nr. 4 (2001-2002) side 22. Mange av de personer som i dag er undergitt sikringsbemyndigelse, utgjør en betydelig sikkerhetsrisiko, og hensynet til samfunnsvernet i vid forstand nødvendiggjør en tett kontroll. Det vises til riksadvokatens rundskriv nr. 4/2001 om utilregnelighetsregler og særreaksjoner.

I samme rundskriv understrekes at behandlingen av saker om opphør av tvungent psykisk helsevern og prøveløslatelse fra forvaring må påskyndes, jf. kravene om dette i straffeloven § 39b annet ledd siste punktum og § 39f tredje ledd. Betydningen av rask saksbehandling er fremholdt både av Særreaksjonsutvalget (NOU 1990:5) og departementet (Ot. prp. nr. 87 (1993-94)). For statsadvokatene medfører dette at slike saker må fremmes umiddelbart og foran de fleste andre saker. Det vises også til EMK art. 5 (4) hvorefter enhver som er frihetsberøvet skal ha "... rett til å anlegge sak slik at lovligheten av frihetsberøvelsen raskt skal bli avgjort av en domstol ...".

Som tidligere år inngår både saksbehandlingstid og restanser for påtalesaker og klagesaker i den årlige rapporteringen til riksadvokaten. Det er et betydelig problem at pålitelig informasjon om saksbehandlingstid ikke kan hentes ut fra Påsak. Saksbehandlingstiden er imidlertid et så sentralt mål for straffesaksbehandlingen at det for 2002 vil bli krevd rapport basert på manuelle beregninger. Statsadvokatembetene må derfor legge opp til rutiner som ivaretar dette. Det er tilstrekkelig at det foretas beregninger av saksbehandlingstiden i noen utvalgte – representative – tidsperioder. Riksadvokaten vil gi nærmere retningslinjer i eget skriv.

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. Det vises til mål- og prioriteringsrundskrivet for 2000 (rundskriv 1/2000) 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. En har likevel i stor grad valgt å gjenta direktivene, idet det antas hensiktsmessig at disse foreligger samlet.

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. 1/2002).

Det må arbeides for en fortsatt økning av straffenivået for *drap*, jf. Høyesteretts dom inntatt i Rt. 2000 side 2040, hvor Høyesterett bekreftet at det alminnelige straffenivå for forsettlig drap har utviklet seg de senere år. I en kjennelse inntatt i Rt. 2000 side 1978 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". Justiskomiteen har ved flere anledninger gitt uttrykk for at "en skjerping av straffenivået for grove voldsforbrytelser vil være i tråd med den alminnelige rettsfølelse hos folk flest", og at dagens strafferammer gir rom for en slik økning, jf. Innst. O. nr. 45 (2000-2001) side 7. Komiteen uttaler også at den ser positivt på den tendens til skjerping som har funnet sted i siste år, jf. Innst. O. nr. 46 (2000-2001) side 7. Disse signaler fra Høyesterett og Stortinget 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.

Bestemmelsen har en ordinær strafferamme på fem år, og en skjerpet ramme på 10 år. Det er viktig at strafferammene 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. Riksadvokaten finner grunn til å minne om at straffeloven § 132a i slike tilfeller i alminnelighet først bør anvendes når handlingen er så alvorlig at det vil bli påstått minst 6 måneders ubetinget fengsel, jf. rundskriv nr. 2/2001 side 4.

Det har i løpet av 10 år skjedd en betydelig heving av straffenivået i *voldtektssaker*, jf. Rt. 1994 side 1552, Rt. 1999 side 363, Rt. 1999 side 919, Rt. 2000 side 40 og Rt. 2001 side 411. Like fullt fant Justiskomiteen i Innst. O nr. 45 (2000-2001) side 7 grunn til å gjenta sine synspunkter fra Innst. O. nr. 92 (1999-2000) hvor det ble uttalt:

”Komiteen har flere ganger pekt på at straffenivået for seksuelle overgrep ligger for lavt, og finner grunn til å gjenta dette. Komiteen forventer at domstolene tar hensyn til lovgivers synspunkter.”

Påtalemyndigheten må følge opp dette i sine påstander 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, og tre dommer fra de siste år inntatt i Rt. 2000 side 1753 og 1886 og Rt. 2001 side 408. Det er riksadvokatens inntrykk at dette strengere straffenivå nå også er i ferd med å få gjennomslag i underinstansene. Det er viktig at statsadvokatene sørger for at denne utvikling forsetter. Også på dette punkt fant Justiskomiteen så sent som i Innst. O nr. 45 (2000-2001) side 7 grunn til å gjenta følgende:

”Komiteen mener at straffeutmålingen i mange tilfeller ikke er i overensstemmelse med den alminnelig rettsoppfatning, og at det er viktig at straffeutmålingen skjerpes, slik at den står i forhold til forbrytelsens grovhet.”

Ved lovendringene 11. august 2000 nr. 76 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. Riksadvokaten vil i begynnelsen av 2002 sende ut et rundskriv om etterforskning og påtalemessig behandling av voldtektssaker. Her vil det også bli gitt nærmere direktiver om straffepåstand. Det vises for øvrig til Riksadvokatens publikasjoner nr. 2/2001 ”Etterforskning og iretteføring av seksuallovbrudd”. Dette kompendiet inneholder et omfattende materiale til bruk bl.a. ved iretteføring.

Økningen i antallet etterforskede *ran* gir grunn til bekymring, og Høyesterett gav i dom inntatt i Rt. 2000 side 1852 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.”

Statsadvokatene må på dette felt følge nøye med i utviklingen, og gjennom straffepåstandene sørge for at straffeforfølgningen bidrar til den nødvendige samfunnsbeskyttelse.

Basert på et forslag fra Arbeidsgruppe 1 i ”Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling” om å lovfeste at retten ved straffutmålingen skulle legge vekt på om siktede har gitt en uforbeholden *tilståelse*, fremmet Justisdepartementet i Ot. prp. nr. 81 (1999-2000) forslag om et nytt annet ledd i

straffeloven § 59. Dette ble vedtatt som lov 2. mars 2001 nr. 7. Departementet uttaler i proposisjonen, på samme måte som riksadvokaten gjorde i sin høringsuttalelse, at ”tilståelser bør tillegges større vekt ved straffutmålingen enn tilfellet er i dag”. Riksadvokaten skal utgi eget rundskriv om ulike spørsmål knyttet til reaksjonsvalg og straffepåstand. Det vil her bli gitt nærmere retningslinjer om anvendelsen av straffeloven § 59 annet ledd.

For statsadvokatene vil overgangen til og praktiseringen av de nye særreaksjoner være ett av de viktigste spørsmål i 2002. Riksadvokaten minner om og viser til de reaksjonsdirektiver som er gitt i rundskriv nr. 4/2001 (av 3. desember 2001) om utilregnelighetsregler og særreaksjoner.

Et sentralt kriminalpolitisk mål er at straffbare handlinger ikke skal lønne seg. Dette har blant annet kommet til uttrykk i de skjerpede inndragningsregler i straffeloven §§ 34 flg, som ble vedtatt ved lovendring 11. juni 1999 nr. 39, jf. også Høyesteretts dom inntatt i Rt. 2000 side 2043 og dom av 31. oktober 2001. Påtalemyndigheten må i tillegg til straff legge ned påstand om *inndragning* (eller utferdige inndragningsforelegg) der vilkårene for dette er til stede, jf. straffeloven §§ 34 og 34a. Også straffeloven § 35 skal brukes aktivt. Etter § 34 skal utbytte av en straffbar handling inndras i sin helhet. Fra denne hovedregel kan det etter annet punktum bare gjøres unntak der inndragning vil være klart urimelig. Etter forarbeidene, jf. også Høyesteretts dom av 31. oktober 2001, bør full inndragning normalt skje selv om utbyttet ikke er i behold og siktede har svak økonomi.

IV. FAGLEDELSEN AV STRAFFESAKSBEHANDLINGEN I POLITIET

1. Generelt

Formålet med statsadvokatenes 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 denne både er effektiv og ivaretar hensynet til rettssikkerhet. I mål- og prioriteringsrundskrivet for politiet (rundskriv nr. 1/2002) er følgende generelle mål fastsatt: Høy kvalitet, høy oppklaringsprosent, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon. Det vises til omtalen av målene i nevnte rundskriv.

I Justisdepartementets tildelingsbrev av 19. desember 2001 til den høyere påtalemyndighet for 2002 – som på dette punkt er utformet i samråd med riksadvokaten – er det fastsatt at statsadvokatene skal

- ∞ delta i beslutningsprosessen når prioriteringer og mål 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 instruks, må man påse at de etterleves. Og både oppfølging og instruksjon bidrar til å heve kompetansen i politiet.

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

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 2002) at

- ∞ statsadvokatene deltar ved fastsettelse av mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politidistriktene og periodisk følger opp resultatene, jf. pkt. IV 2 nedenfor
- ∞ statsadvokatene fører tilsyn med kvaliteten på politiets straffesaksbehandling, jf. pkt. IV 3 nedenfor

Embetslederen har ansvaret for at statsadvokatembetet oppfyller disse minstekrav.

Statsadvokatene må holde nær kontakt med politimestrene under gjennomføringen av politidistriktsreformen, jf. departementets tildelingsbrev. Selv om Politidirektoratet har ansvaret for gjennomføringen av reformen, har den høyere påtalemyndighet betydelig interesse av hvordan etterforsknings- og påtalesfunksjonen organiseres i de nye politidistriktene. Statsadvokatene vil dessuten – med sitt mangeårige kjennskap til straffesaksbehandlingen i regionen – kunne bidra med erfaringer og innspill. En så omfattende organisatorisk endring som politireformen innebærer, vil i en periode lett trekke politiets oppmerksomhet vekk fra primærfunksjonene. I en slik prosess vil statsadvokatens funksjon som utenforstående pådriver og kontrollør være spesielt viktig. Straffesaksbehandlingen er nå på rett vei. Denne utviklingen må ikke stoppe opp i 2002.

2. Mål og prioriteringer

Statsadvokatene skal delta i beslutningsprosessen når resultatmål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politidistriktene blir fastsatt. Det er her nødvendig med et godt samarbeid mellom politimesteren, statsadvokaten og Politidirektoratet. I St. prp. nr. 1 (2001-2002) side 85 gis det uttrykk for at ”de konkrete resultatmålene [fastsettes] gjennom styringsdialogen mellom Politidirektoratet og det enkelte politidistrikt”. Årets proposisjon omtaler ikke særskilt forholdet til de mål og prioriteringer som det hører under riksadvokaten og statsadvokatene å fastsette. Det er viktig å unngå at det oppstår motstrid mellom påtalemyndighetens og direktoratets mål. Riksadvokaten legger derfor til grunn at direktoratet og statsadvokaten – i dialog med politimesteren – i praksis blir enige om målene for straffesaksbehandlingen i det enkelte politidistrikt. Statsadvokatene kan også fastsette regionale mål, jf. St. prp. nr. 1 (2000-2001) side 99 der det fremholdes at statsadvokatene i større utstrekning 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. Regionale mål eller krav kan for eksempel gjelde kvalitet, saksbehandlingstid og adekvat reaksjon.

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. Også i 2002 skal statsadvokatene særlig rette oppmerksomheten mot restanseutviklingen og saksbehandlingstiden i politidistriktene, jf. St. prp. nr. 1 (2001-2002) side 84 og 85.

3. Instruksjon og oppfølging

Statsadvokatene har ansvar for å påse at de instruksjer som gis av riksadvokaten til påtalemyndigheten i politiet, blir etterlevd. I 2002 må statsadvokatene bl.a. påse at minimumskravene til de lokale straffesaksinstruksjer som fremgår av rundskriv G-24/01 (fastsatt 17. september 2001 av Justisdepartementet og riksadvokaten i fellesskap), blir gjennomført i politidistriktenes instruksverk og fulgt i praksis. Spesiell oppmerksomhet skal rettes mot

gjennomføringen av rutinene for oppfølging av saker. 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 (resultatkontroll). 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.

I rapportene til riksadvokaten om straffesaksbehandlingen i politidistriktene i 2000 fremholdt flere av embetslederne at man har sett utslag av at økt tempo har ført til svekket kvalitet på etterforskning og påtalebehandling. Dette gir grunn til bekymring. Statsadvokaten må derfor legge særlig vekt på oppfølgingen av kvalitet i 2002.

Målet er at alle politidistrikter skal inspiseres hvert år. Som regel vil årlige delinspeksjoner gi bedre effekt enn mer sjeldne fullstendige inspeksjoner. I 2002 må imidlertid både omfanget av og opplegget for inspeksjonene tilpasses gjennomføringen av politidistriktsreformen. Noen inspeksjoner bør gjennomføres som fellesinspeksjoner med Politidirektoratet. Riksadvokaten og direktoratet skal ha gjennpart av alle inspeksjonsrapporter.

Kvalitetskontrollen med enkeltsaker kan også gjennomføres ved at statsadvokaten på stikkprøvebasis innkaller saker til gjennomgåelse. Selv om kapasiteten ved statsadvokatembetene er slik at bare et begrenset antall saker kan kontrolleres på denne måten, bør dette gjøres.

Det såkalte "Catch-prosjektet" ble som kjent etablert høsten 2001 med formål å bekjempe bakmennene i alvorlig narkotikakriminalitet og annen alvorlig organisert kriminalitet. Statsadvokatene må påse at det etableres et godt samarbeid mellom politidistriktene og prosjektet. De må videre påse at bekjempelse av organisert kriminalitet og kriminelle nettverk for øvrig har nødvendig prioritet i politidistriktene, jf. rundskriv nr. 1/2002 pkt. IV 1 og 2. Herunder må statsadvokatene sørge for nødvendig koordinering, slik at det unngås at saker ikke tas fatt i på grunn av uenighet eller uklarhet om hvilket politidistrikt som skal ha ansvaret.

Fra 1. januar 2002 opphører regionordningen i Politiets sikkerhetstjeneste (PST). I brev av 19. november 2001 til Justisdepartementet har riksadvokaten meddelt at man ikke vil beslutte som alminnelig regel at all etterforskning og påtale på politinivå skal skje ved sikkerhetstjenestens sentrale enhet. Hovedregelen er derfor – unntatt for Oslo – at sakene skal etterforskes og påtalebehandles i politidistriktene. Sjefen for PST og politimesteren kan imidlertid avtale sentralisert etterforskning, og hvis disse ikke blir enige, kan spørsmålet tas opp med de respektive statsadvokater. Hvis enighet fortsatt ikke oppnås, må avgjørelsen treffes av riksadvokaten. Prinsippet om lokal etterforskning og påtalebehandling på politinivå av saker som hører under PST, medfører at statsadvokatene må følge opp disse sakene, herunder inspisere de lokale PST-enheter. Riksadvokaten har under utgivelse et eget rundskriv om påtalekompetansen i saker som etterforskes av PST.

I St. prp. nr. 1 (2001-2002) side 85 er det fastsatt særskilte frister for saksbehandlingstiden i politiet ved forbrytelser mot straffeloven §§ 228 annet ledd og 229 og for saksbehandlingstiden ved straffbare handlinger begått av personer under 18 år. Fristene er de samme som riksadvokaten fastsatte i mål- og prioriteringsrundskrivet til politiet for 2001 (rundskriv nr. 1/2001). Statsadvokatene må følge dette opp. Således bes statsadvokatene påse at de nødvendige rutiner er etablert i politidistriktene. Statsadvokatene bør også periodisk kontrollere i hvor stor andel av sakene fristen er overholdt og vurdere årsakene til eventuelle fristoverskridelser.

I alle statsadvokatregioner 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 økt kompetanse.

Politihøgskolen har ansvaret for grunnutdanning av nye politijurister og for 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, ny rettspraksis og nye instruksjoner, og det bør gis nødvendig veiledning om praktiske, påtalemessige spørsmål. Påtalemøtene har her en sentral funksjon.

Videre bør statsadvokatembetene ha møte med og forestå en viss opplæring av nye politijurister, for eksempel gjennom hospiteringsordninger eller kurs. Arbeidsgruppen som ble nedsatt for å vurdere et utdanningstilbud for nytilsatte påtalejurister i politiet, leverte sin innstilling I til departementet 8. januar 2001. Gruppen foreslår en samlet opplæring over ett år bygget på et lokalt introduksjonsprogram på tre uker, en regional samling på en uke og et sentralt kurs på tre uker. Etter forslaget skal statsadvokatembetene være fagansvarlige for den regionale opplæringen, og statsadvokatene skal også trekkes inn i utarbeidelsen av de lokale introduksjonsprogrammer. Departementet legger til grunn at dette vil bli gjennomført i løpet av 2002. I samarbeid med Politidirektoratet og departementet vil riksadvokaten vurdere å gi nærmere retningslinjer.

V. UTADRETTET VIRKSOMHET

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

- ∞ 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 bedrer kriminalitetsbekjempelsen
- ∞ 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. Rutinemessige møter kan her være et godt virkemiddel.

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.

Advokatforeningen og riksadvokaten oppnevnte 17. januar 2000 et utvalg som skulle søke å nå frem til noen felles veiledende adferdsnormer for uttalelser til offentligheten fra politiet og forsvarerne på etterforskningsstadiet. Utvalget avga sin innstilling 25. oktober 2001, og denne er sendt på høring. Selv om utvalgets forslag direkte gjelder politiet, vil flere av disse også være relevante for statsadvokatenes uttalelser til media.

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. 1/2002) så langt de passer. For Økokrims egen straffesaksbehandling gjelder dessuten de mål og prioriteringer som angis i pkt. VI 1 og VI 2 nedenfor.

Riksadvokaten har merket seg at Økokrim legger stor vekt på å utvikle rutiner og metoder for å opprettholde høy kvalitet på enhetens straffesaksbehandling. Blant annet gjelder dette rutiner for styring og oppfølging av saker, og etablering av et arkiv for "best practice". Etter riksadvokatens oppfatning er dette et viktig arbeid, og en vil – når Økokrims prosjekter er fullført – vurdere om tilsvarende bør iverksettes i påtalemyndigheten for øvrig.

1. Saksinntak

Økokrims saksområde er økonomisk kriminalitet, IKT-kriminalitet og miljøkriminalitet. I forhold til riksadvokatens sentrale prioriteringer, jf. mål og prioriteringsrundskrivet for politiet, 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 i praksis 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 saksportefølje skal bestå av saker som – dersom etterforskingen gir grunnlag for positivt påtalevedtak – skal irettesføres 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 det nærmere innhold i kvalitetskravet vises til mål- og prioriteringsrundskrivet for politiet.

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

Økokrim har i 2001 økt andelen saker som føres for retten vesentlig, men dette må fortsatt følges med oppmerksomhet, jf. pkt. VI 1 ovenfor.

Den største utfordringen i straffesaksbehandlingen ved Økokrim er saksbehandlingstiden. Denne er betraktelig redusert i 2001 sammenliknet med tidligere år, men det synes fortsatt å være et potensial for forbedring. Det er viktig å tilpasse saksinntaket etter kapasiteten, slik at det er mulig å holde tilfredsstillende fremdrift i alle sakene. Videre understrekes betydningen av gode oppfølgingsrutiner.

Tor-Aksel Busch

Hans-Petter Jahre
ass. riksadvokat