

Rundskriv
fra
Riksadvokaten
Ra 08-150
810.6

Rundskriv nr. 2/2008
Oslo, 14. mars 2008

MÅL OG PRIORITERINGER FOR VIRKSOMHETEN VED STATSADVOKATEMBETENE – 2008

I. INNLEDNING

Rundskrivet omfatter straffesaksbehandlingen ved de regionale statsadvokatembetene, Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet og Økokrim. Rundskrivet må som vanlig sammenholdes med andre sentrale styringsdokumentene:

- ∞ St. prp. nr. 1 (2007-2008), særlig side 11-26, 85-107 og 119-120
- ∞ Budsjett-innst. S. nr. 4 (2007-2008) side 8-17, 27-34
- ∞ Justisdepartementets tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet for 2008¹
- ∞ Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for straffesaksbehandlingen i politiet (rundskriv nr. 1/2008)
- ∞ Riksadvokatens disponeringsskriv av 7. februar 2008 til statsadvokatembetene
- ∞ Justisdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2008²
- ∞ Politidirektoratets disponeringsskriv for 2008 til politi- og lensmannsetaten³

Det vises også til riksadvokatens oppsummeringer fra de årlige statsadvokاتمøtene. I riksadvokatens publikasjon nr. 3/2007 er referatene fra møtene 1998-2007 samlet.

Departementets tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet er utarbeidet i samråd med riksadvokaten. Det har vært dialog mellom riksadvokaten og Politidirektoratet om de deler av disponeringsskrivet til politi- og lensmannsetaten som har betydning for straffesaksbehandlingen, og om disponeringsskrivet til Økokrim. På tilsvarende måte har riksadvokaten forelagt dette rundskrivet for departementet og direktoratet før utsendelse.

Riksadvokatens mål og prioriteringer for Det nasjonale statsadvokatembetet og Økokrim er samlet i egne avsnitt, jf. pkt. VI og VII nedenfor.

¹ Brev av 18. januar 2008 om statsbudsjettet 2008 – kap. 445 Den høyere påtalemyndighet

² Brev av 22. januar 2008 om statsbudsjettet 2008 – kap. 440, 441, 442, 448 og 414

³ Brev av 1. februar 2008 – disponeringsskriv for 2008, Politi- og lensmannsetaten

II. HOVEDMÅL, HOVEDUTFORDRING, PRIORITERING OG RAPPORTERING

Et hovedmål for politiet og påtalemyndigheten er å bidra til å redusere kriminaliteten. Påtalemyndighetens ansvarsområde er som kjent straffesaksbehandlingen. Statsadvokatene skal gjennom fagledelsen av politiet og egen straffesaksbehandling bidra til at målet nås.

Gjennom påtaleavgjørelser og andre tjenestehandlinger skal statsadvokatene bidra til at Den høyere påtalemyndighet er en garantist for rettssikkerheten til siktede, fornærmede og andre som er implisert i straffesaker.

Hovedutfordringen for Den høyere påtalemyndighet vil også i 2008 være å sikre en målrettet og effektiv straffesaksbehandling av høy kvalitet som ivaretar rettssikkerhet og menneskerettigheter.⁴ Saksbehandlingen skal være rask og effektiv. Tiltak for å redusere behandlingstiden må ikke gå på bekostning av kvalitet og rettssikkerhet. Dette stiller krav både til egen straffesaksbehandling og fagledelsen.⁵

I Justisdepartementets tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet heter det: ”Som faglig ansvarlig for straffesaksbehandlingen er en godt fungerende påtalemyndighet, herunder godt fungerende statsadvokatembeter, en forutsetning for at straffesakskjeden skal fungere og de overordnede mål om redusert kriminalitet kunne nås.”⁶

Statsadvokatene må innrette virksomheten slik at det blir en hensiktsmessig balanse mellom de ulike virksomhetsområdene (straffesaksbehandling, fagledelse og utadrettet virksomhet). Fristreglene for aktorater må selvsagt overholdes, men for øvrig må statsadvokatembetene sørge for at det både blir plass til annen straffesaksbehandling og forhåndsplanlagte tiltak i fagledelsen. Dette kan føre til at aktorater uten frist må berammes senere enn domstolene ønsker, fordi statsadvokatene må sørge for at aktoratene ikke i for stor grad går ut over andre oppgaver. Riksadvokaten vil for øvrig peke på betydningen av at man så tidlig som mulig søker å få oversikt over når fristsaker kan forventes berammet.

Om rapportering for 2008 vises til riksadvokatens disponeringsskriv av 7. februar 2008 til statsadvokatembetene pkt. 5.2.

III. STRAFFESAKSBEHANDLINGEN VED DE REGIONALE STATSADVOKATEMBETENE

1. Generelle mål

Departementet og riksadvokaten har i fellesskap fastsatt flg. mål for straffesaksbehandlingen ved statsadvokatembetene:

- ∞ Høy kvalitet
- ∞ Kort saksbehandlingstid
- ∞ Adekvat reaksjon

Embetsleder har ansvaret for at statsadvokatembetet når målene.

⁴ Tildelingsbrevet til den høyere påtalemyndighet side 5

⁵ Se tildelingsbrevet side 8

⁶ Se tildelingsbrevet side 5

2. Høy kvalitet

Høy kvalitet i statsadvokatenes straffesaksbehandling er et ufravikelig krav.

Grunnleggende er også *beviskravet* i straffesaker: 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. Riksadvokatens instruks om beviskravet for å utferdige tiltale innebærer at påtalemyndigheten skal legge samme bevisterskel til grunn som den domstolene anvender for å avsi fellende dom, og at det stilles et *tilleggskrav* til mulighetene for å føre bevis i retten. Er det for eksempel holdepunkter for at avgjørende bevis ikke vil kunne føres, skal tiltale ikke utferdiges selv om påtalemyndigheten er overbevist om mistenktes skyld.⁷

Embetene bør også i 2008 videreutvikle rutiner og metoder slik at statsadvokatene fortsatt kan holde høy kvalitet i sine påtaleavgjørelser og iretteføring. Det er videre viktig å sikre ensartet praksis hos statsadvokatene. Enkle tiltak – som flere av embetene benytter – er at prinsipielle eller vanskelige saker behandles av mer enn én statsadvokat og/eller drøftes i plenum, at gode eksempler på avgjørelser eller fremgangsmåter tas vare på og distribueres, og at det avholdes fagmøter. Etter hvert som embetene har blitt større, øker behovet for planmessige og strukturerte tiltak for å opprettholde og videreutvikle kvaliteten. Ansvaret påhviler embetslederen.

Riksadvokaten understreker at kravet om høy kvalitet også må iakttas ved vurderingen av om det skal oppnevnes politijurist som aktor. Det er embetslederens ansvar å sikre at statsadvokatembetets ”aktoratressurs” blir brukt på de ”riktige sakene”, dvs. de saker som ut fra alvor, kompleksitet og prinsipiell betydning bør iretteføres av en statsadvokat. Videre er det en forutsetning at de politijurister som oppnevnes, er tilstrekkelig kvalifiserte. Faller antallet saker ved et statsadvokatembete, må utgangspunktet være at statsadvokatene aktorerer flere saker selv.

I løpet av de senere år har politi og påtalemyndighet fått tilgang til en rekke *nye metoder* og det er også gjennomført andre lovendringer med sikte på mer effektiv og bedre bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet, sist ved lov 21. desember 2007 nr. 126 der det ble gjort endringer i reglene om dokumentinnsyn og bevisførsel. Statsadvokatene må holde seg løpende oppdatert om utviklingen og de har ansvar for god faglig veiledning om metodebruk mv. til påtalemyndigheten i politiet. Riksadvokaten fremhever også at statsadvokatene skal legge til rette for en tidlig og god dialog med politiets operative enheter i saker de selv aktorerer, særlig dersom det kan oppstå vanskelige avveininger knyttet til spørsmål om innsyn i metodebruk eller bruk av informanter. Regjeringen oppnevnte 15. februar i år et utvalg som bl.a. skal vurdere bruken av etterforskningsmetodene og gjennomgå reglene om dokumentinnsyn i full bredde. Statsadvokatene må like fullt aktivt utnytte de mulighetene som finnes i gjeldende regelverk og fortsatt gi faglig veiledning til påtalemyndigheten i politiet. Eventuelle nye problemstillinger etc. innenfor dette felt kan sendes riksadvokaten for mulig videreformidling til utvalget.

Norsk påtalemyndighet er fast knyttet til Det europeiske rettslige nettverket (*EJN*). Nettverket kan særlig være behjelpelig i bilaterale saker, for eksempel utforming og gjennomføring av rettsanmodninger og annen rettslig hjelp i land som er medlem av EU. Riksadvokaten

⁷ Beviskravet er ytterligere presisert i riksadvokatens brev av 2. juli 2007 til politimestrene og statsadvokatene, om oppfølging av granskingsutvalgets rapport NOU 2007:7 om ”Fritz Moen-sakene”, publisert på politiets intranett 4. s.m.

orienterte nærmere om den praktiske bruk av nettverket i brev av 3. mai 2007, som ble lagt ut på intranettet 5. juni samme år.

Samarbeidet med *Eurojust* er godt etablert. Riksadvokaten minner om at den norske sambandsstatsadvokaten i Haag kan bistå med å innhente opplysninger til bruk under etterforskning og iretteføring av straffesaker som har forgreninger til utlandet, herunder tilrettelegging og gjennomføring av rettsanmodninger. Han er også behjelpelig med å koordinere etterforskning og iretteføring av straffesaker som involverer ett eller flere EU-land. Eurojust har kontaktpunkter i en rekke land utenfor EU som sambandsstatsadvokaten kan nyttiggjøre seg. Sambandsstatsadvokaten kan videre innhente opplysninger om strafferettslige eller straffeprosessuelle regler og rettspraksis mv. i andre land, som kan være nyttig, for eksempel ved utførelse av aktorater for Høyesterett.

Særreaksjonssakene må gis særlig oppmerksomhet. For mange av de domfelte vil det fortsatt være en betydelig risiko for tilbakefall til nye, alvorlige straffbare forhold. Det innebærer bl.a. at statsadvokatene må påse at nødvendige rutiner er etablert for å sikre at spørsmålet om forlengelse eller opphør av tvungen psykisk helsevern og tvungen omsorg blir vurdert i tide.⁸ Riksadvokaten ga i brev av 1. mars 2007 nærmere retningslinjer for bruk av rettspsykiatrisk sakkyndige i særreaksjonssaker og har i samarbeid med Den rettsmedisinske kommisjon utarbeidet et ”standardmandat” som kan brukes som utgangspunkt for påtalemyndighetens mandatforslag til retten. Tas påtalemyndighetens krav om særreaksjon ikke til følge av domstolen, må det nøye vurderes om det er grunn til å anke. Det er ikke grunnlag for påtalemyndigheten til å innta en mer defensiv holdning enn hittil når det gjelder hvilke forbrytelseskategorier som kan gi grunnlag for forvaring dersom det foreligger en tilstrekkelig nærliggende gjentakelsesfare.

Riksadvokaten minner om påtalemyndighetens ansvar for å bidra til *rettsavklaring* og *rettsutvikling* – herunder reaksjonsnivå – ved å fremme egnede saker for Høyesterett. I ankeerklæringer må det konkret angis hvorfor anken gjelder spørsmål som har betydning utenfor den foreliggende sak eller det av andre grunner er særlig viktig å få prøvd saken i Høyesterett, jf. straffeprosessloven § 323 første ledd.

Det er viktig at både politiet og statsadvokatene synliggjør omtanke og respekt i sin behandling av *pårørende og ofre* for kriminalitet. Mye kan oppnås ved å imøtekomme henvendelser og svare så raskt og utfyllende som mulig. Fornærmede og etterlattes rettigheter styrkes vesentlig gjennom lov 7. mars 2007 nr. 5 (lov om endringer i straffeprosessloven mv. - styrket stilling for fornærmede og etterlatte). Forarbeider er NOU 2006: 10, Ot. prp. nr. 11 (2007-2008) og Innst. O. nr. 27 (2007-2008). Loven trer i kraft 1. juli d.å., og vil formentlig omfatte alle saker, uansett hvilket stadium de befinner seg på ved ikrafttredelsen. Endringer i påtaleinstruksen forventes satt i verk samtidig. Det er gitt en rekke nye regler, bl.a. om rett til bistandsadvokat, informasjon, innsyn, tilstedeværelse, kontradiksjon, møte med aktor og endret rekkefølge for forklaringene under hovedforhandlingen. Statsadvokatene må sette seg grundig inn i regelendringene, som har stor praktisk betydning på alle trinn av straffesaksbehandlingen.

I St.prp. nr. 1 (2006-2007) side 100 uttales det bl.a. flg. om *Fritz Moen-saken(e)*:

⁸ Jf. nærmere riksadvokatens rundskriv av 3. desember 2001 om utilregnelighetsregler og særreaksjoner (rundskriv nr. 4/2001) pkt. 7 og brev av 14. januar 2005 fra riksadvokaten til statsadvokatene og politimestrene.

Det er viktig at ethvert ledd i politiet og påtalemyndigheten blir gjort kjent med saken og forhold ved den som ledet til to uriktige domfellelser. Det skal legges til rette for en systematisk og lederforankret bevisstgjøring av etatene. Saken skal omtales på kurs, etatsmøter, i utdanningen og i andre sammenhenger som kan bidra til at ansatte i politiet og påtalemyndigheten blir minnet om viktigheten av å kunne se en sak i et nytt lys, selv om den har kommet langt i prosessen.⁹

Riksadvokaten har ved ulike anledninger understreket at politiet og påtalemyndigheten må sette i verk tiltak for å unngå at det på ny oppstår en situasjon som i ovennevnte sake(e), og angitt sentrale virkemidler for dette. På politisjefmøtet i oktober 2006 foretok riksadvokaten en gjennomgang av hovedpunktene i sakene og politimestrene ble oppfordret til snarest å sette i verk lokale prosesser i et læringsperspektiv. Riksadvokaten gjennomgikk politidistriktenes foreløpige tiltak på politisjefmøtet i januar 2007 og understreker at denne type vurderinger må være en løpende prosess som også statsadvokatene må ha oppmerksomhet rettet mot, både ved oppfølging av politidistriktene og i egen virksomhet. Riksadvokaten har i brev av 20. februar 2007 til statsadvokatene bedt embetslederne sette i verk hensiktsmessige tiltak for å følge opp erfaringene fra denne sak ved det enkelte statsadvokatembete. Statsadvokatene skal nå redegjøre for den oppfølging som har funnet sted og for de tiltak satt i verk mv., jf brev av 4. mars d.å.

Påtalemyndigheten bør benytte *videokonferanse* hvor forholdene ligger til rette for det. Her er potensialet for besparelse stort, både økonomisk og ved redusert belastning for sårbare fornærmede og vitner. En har også erfaring for at mulighetene for å få saken opplyst kan bedres ved at vitner i for eksempel saker om menneskehandel kan gi sin rettslige forklaring fra hjemlandet ved hjelp av videoavhør.

3. Kort saksbehandlingstid

Hovedutfordringen også i 2008 er å sikre en målrettet og effektiv straffesaksbehandling, uten at dette går på bekostning av kvaliteten, jf. pkt. II ovenfor.

Departementet og riksadvokaten har i fellesskap fastsatt disse mål for statsadvokatenes saksbehandlingstid i 2008:

- ∞ Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for påtale- og klagesaker skal ikke overstige 30 dager, og 90 % av påtale- og klagesakene skal være avgjort innen dette tidsrommet.
- ∞ I saker mot personer som var under 18 år på handlingstiden skal statsadvokaten avgjøre spørsmålet om tiltale eller oversende saken til riksadvokaten med innstilling om avgjørelse innen 15 dager fra statsadvokaten mottok saken fra politiet. Tiltalospørsmålet kan likevel avgjøres senere dersom særlige omstendigheter gjør det nødvendig.¹⁰

Statsadvokatembetene må ha rutiner som sikrer at fremdriften i sakene følges opp, og det understrekes at embetslederen har et særskilt ansvar for å sørge for god og effektiv saksavvikling.

⁹ Se også St.prp. nr. 1 (2007-2008) side 103

¹⁰ Se også St. prp. nr. 1 (2007-2008) side 93

4. Adekvat reaksjon

Statsadvokatene skal i 2008 vie reaksjonsspørsmålet særlig oppmerksomhet på følgende områder ved utførelsen av egne aktorater og ved vurderingen av om rettsmidler skal anvendes:

- ∞ Drap
- ∞ Grove voldsforbrytelser, ikke minst ved dødsfølge
- ∞ Voldtekt og grove seksualforbrytelser mot barn
- ∞ Ran
- ∞ Internasjonal og organisert kriminalitet
- ∞ Trusler og vold mot vitner og andre aktører i straffesaker
- ∞ Anvendelsen av bestemmelsene om særreaksjoner
- ∞ Inndragning
- ∞ Bruk av ”strafferabatt” ved tilståelser, jf. straffeloven § 59 annet ledd

Det har over flere år funnet sted en ikke ubetydelig økning av straffenivået i voldssaker. Dette gjelder både de alvorligste sakene (drap), legemsfornærmelser uten skadefølge og mindre alvorlige legemsbeskadigelser. Utviklingen er neppe avsluttet og straffene bør ytterligere skjerpes noe. I sin tiltredelseserklæring sier regjeringen uttrykkelig at den vil arbeide for å få opp straffenivået for voldtekt, drap, *grov vold* og sedelighetsforbrytelser.¹¹ Også i forarbeidene til ny straffelovs alminnelig del gir en samlet justiskomite uttrykk for at det på enkelte områder er ønskelig med en skjerping av straffenivået, særlig ved *familievold*, seksuelle overgrep og befatning med kjønnslige skildringer som gjør bruk av barn.¹² Særlig oppmerksomhet bør rettes mot de mer alvorlige tilfeller av legemsbeskadigelse, ikke minst med dødsfølge. Straffutmålingsmessig er det etter riksadvokatens syn grunn til å legge større vekt på voldshandlingens resultater, med de lidelser de innebærer for offeret og offerets nærmeste og pårørende, enn på gjerningspersonens subjektive skyld. Statsadvokatene må således ved aktoreringen av bl.a. voldssaker søke å påvirke rettsutviklingen i retning av et høyere straffenivå.

Påtalemyndigheten bør arbeide for et strengt straffenivå i saker som gjelder *organisert kriminalitet* eller *kriminelle nettverk*, jf. straffeloven § 60a. Det dreier seg her ofte om personer som regelmessig begår alvorlige straffbare handlinger i betydelig omfang, og som må møtes med følbare reaksjoner.

Riksadvokaten understreker det kriminalpolitiske mål at straffbare handlinger ikke skal lønne seg. Gjerningspersoner må derfor *fratas utbyttet* av straffbare handlinger gjennom aktiv bruk av inndragning. Dette er også nødvendig for å bekjempe hvitvasking. Påtalemyndighetens egeninnsats er en avgjørende faktor for antall inndragningskrav og omfanget av disse. Riksadvokaten forutsetter at statsadvokatene er særlig oppmerksomme på spørsmålet om inndragning både ved påtaleavgjørelse og irettesføring, slik at inndragningskrav blir fremmet der loven gir adgang til det. Det vises også til omtalen av inndragning i mål og prioriteringsrundskrivet om straffesaksbehandlingen i politiet (rundskriv nr. 1/2008) pkt. III 5.

Ordningen med *strafferabatt* ved tilståelser (straffeloven § 59 annet ledd) og ved forklaringer som i vesentlig grad bidrar til oppklaring, skal brukes aktivt. Det vises til riksadvokatens

¹¹ Regjeringserklæringen side 70

¹² Innst. O. nr. 72 (2004-2005) side 26

rundskriv nr. 3/2007 om tilståelsesrabatt og publikasjon nr. 2/2007 ”Strafferabatt ved tilståelse – en gjennomgang av forarbeider og avgjørelser fra Høyesterett”.

IV. FAGLEDELSEN AV POLITIETS STRAFFESAKSBEHANDLING

1. Generelt

Gjennom sin fagledelse skal statsadvokatene medvirke til at politidistriktene når de mål som er satt for straffesaksbehandlingen og bidra til at denne både er effektiv og ivaretar hensynet til rettssikkerhet.¹³

I Justisdepartementets tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet for 2008 – som er utformet i samråd med riksadvokaten – er det fastsatt at statsadvokatene skal:

- ∞ ”delta i beslutningsprosessen når prioriteringer og mål for straffesaksbehandlingen i politiet fastsettes i dialog med Politidirektoratet og politidistriktene
- ∞ gi retningslinjer for og følge opp straffesaksbehandlingen i politiet, herunder foreta tilsyn og kvalitetskontroll av politiets etterforskning og påtaleavgjørelser
- ∞ bidra til å heve kompetansen i politiet gjennom instruksjon, veiledning og opplæring.”

I St. prp. nr. 1 (2007-2008) gjentas følgende om statsadvokatenes oppfølging av straffesaksbehandlingen i politiet:¹⁴

”Det skal legges særskilt vekt på oppfølgingen av saksbehandlingstid – herunder frister for påtaleavgjørelser og hovedforhandlinger – og restanser, og på oppfølgingen av kvaliteten på politiets etterforskning og påtaleavgjørelser. Statsadvokatene skal også føre tilsyn med at påtalemyndigheten i politiet holder et riktig reaksjonsnivå ved sine påtaleavgjørelser og påstander for domstolene.”

Riksadvokaten har i årets mål- og prioriteringsrundskriv for politiet understreket at den viktigste utfordringen for politiets straffesaksbehandling i 2008 er å øke andelen oppklarte saker og opprettholde effektiviteten. Statsadvokatene skal gjennom sin fagledelse bidra til dette.

Kvalitetskontrollen skal både omfatte politidistriktenes rutiner for straffesaksbehandlingen (systemkontroll) og et utvalg av enkeltsaker. Det understrekes at embetslederen har ansvaret for at statsadvokatembetet oppfyller kravene til fagledelse, som er en meget viktig del av den totale virksomhet.

2. Mål og prioriteringer, resultatoppfølging

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, statsadvokatene og Politidirektoratet.

Videre skal statsadvokatene periodisk – minst hvert halvår – kontrollere resultatutviklingen for straffesaksbehandlingen i politidistriktene, sammenholde resultatene med sentrale og lokale mål, og ved avvik vurdere hva som bør gjøres for å bedre *måloppnåelsen*. I mange tilfeller vil det være naturlig å samarbeide med Politidirektoratet om oppfølgingen. Riksadvokaten understreker at ansvaret for resultater, oppfølging av disse og iverksettelse av

¹³ Om målene for straffesaksbehandlingen i politiet vises til rundskriv nr. 1/2008

¹⁴ St.prp. nr. 1 (2007-2008) side 94

tiltak ligger hos politimesteren, men statsadvokaten vil ut fra sin kompetanse, oversikt og erfaring kunne gi vesentlige bidrag til analysen av årsaker til hva som bør gjøres. Det kan også være nødvendig at statsadvokaten som overordnet påtalemyndighet, gir instruks om straffesaksbehandlingen.

Resultatoppnåelsen i politiet i 2007 er tilfredsstillende for så vidt gjelder saksbehandlingstid med 115 dager for oppklarte forbrytelser.¹⁵ Også gjennomsnittlig saksbehandlingstid i oppklarte saker mot unge lovbyggere var innenfor frist, mens et svakt resultat for oppklarte voldssaker med frist (114 dager) antas å henge sammen med svikt i styringsverktøyet PAL for Strasak. Riksadvokaten forutsetter at målet også for disse sakene nås i 2008.

Politidistrikter som fortsatt har for lang saksbehandlingstid må nå gis særlig oppmerksomhet, og tett oppfølging, også fra statsadvokatene. Det skal etableres konkrete tiltak i dialog mellom politimester og statsadvokat hvor sistnevnt har et ansvar for å kontrollere at den nødvendige resultatforbedring skjer til forventet tid. Politidirektoratet vil også her være en viktig samarbeidspartner, ikke minst hvor den nødvendige endring trekker ut i tid.

Regjeringen har også for 2008 fastsatt at gjennomsnittlig oppklaringsprosent for forbrytelsessaker skal være minst 38,0.¹⁶ Målet er et landsgjennomsnitt. De lokale mål må tilpasses det enkelte politidistrikt. Samme mål gjaldt for 2007 uten at det ble nådd. Det vises til omtalen i mål- og prioriteringsskrivet for politiet for 2008, pkt. III 3. Særlig oppmerksomhet bør rettes mot oppklaringsprosenten i voldssaker, som er for lav. Når saksbehandlingstiden nå er innenfor frist, er det særlig viktig at statsadvokatene bidrar til at også *oppklaringsprosenten* bedres.

Statsadvokatene bes videre påse at påtalemyndigheten i politiet innretter virksomheten slik at det i saker med frist for hovedforhandling og ankeforhandling (saker med unge lovbyggere og saker med varetektsfengsling) møter aktor til den tid retten berammer saken.

Riksadvokaten understreker betydningen av god dialog og en hensiktsmessig møtestruktur mellom statsadvokaten og ledelsen av den lokale påtalemyndighet (politimester, visepolitimester, kriminalsjef og påtaleleder).

3. Instruksjon og tilsyn

Det er en viktig oppgave for statsadvokatene å kontrollere at riksadvokatens instruks til påtalemyndigheten og etterforskerpersonell i politiet blir etterlevd. På enkelte områder har riksadvokaten inntrykk av at direktiver herfra ikke har kommet frem og blitt fanget opp av alle berørte i politiet. Dette må umiddelbart bedres, og statsadvokatene bør vurdere å be om rapport fra politimesteren *om formidling, implementering og annen oppfølging* av viktige direktiver fra overordnet påtalemyndighet som for eksempel rundskriv nr. 1 for 2008. Politidistriktets implementering av direktiver fra overordnet påtalemyndighet kan også være et egnet tema under inspeksjon.

Stedlige *inspeksjoner* er et viktig tiltak i tilsynet med straffesaksbehandlingen i politidistriktene. Det bør legges opp til at alle politidistriktene blir inspisert i 2008. Formålet er både å kontrollere og å veilede. Inspeksjonene skal særlig være rettet mot resultatene i straffesaksbehandlingen, rutinene ved behandlingen og utvalgte enkeltsaker. I Justisdepartementets disponeringsskriv for Den høyere påtalemyndighet for 2008 er

¹⁵ Strasak JUS319

¹⁶ St. prp. nr. 1 (2007-2008) side 93

riksadvokaten pålagt å rapportere ved årets slutt "... om straffesaksbehandlingen, basert på statsadvokatenes inspeksjonsrapporter, holder tilstrekkelig kvalitet".¹⁷ Inspeksjonene må legges opp med dette for øyet. Generelt er det viktig at inspeksjonene konsentreres om områder der distriktet har problemer i straffesaksbehandlingen. Særlig vekt må legges på oppfølgingen av kvalitet og tempo i de politidistrikter som fortsatt har for lang saksbehandlingstid. Kvalitetskontroll kan også gjennomføres på andre måter enn ved inspeksjon, for eksempel ved at statsadvokatene ber om å få innsendt rutinebeskrivelser og utvalgte enkeltsaker til gjennomgåelse. Om resultatoppfølging vises til pkt. IV 2 foran.

Riksadvokaten ga 29. desember 2006 ut et rundskriv om *varetekt* (rundskriv 4/2006) som erstattet rundskriv 5/2002. I rundskrivet understrekes og forsterkes statsadvokatens ansvar for å følge opp politiets bruk av varetekt, se bl.a. rundskrivets pkt. II (kontroll av at varetekt ikke brukes som pressmiddel mv.), pkt. III (de nye reglene om utvidet frist for fremstilling), pkt. IV (politiarrest) og pkt. IX (melding om pågrep til pårørende og advokat). Riksadvokaten minner om at det i forskriften om politiarrest¹⁸ § 4-2 er bestemt at "Politidirektoratet og lokal statsadvokat (tilsynsutvalget) skal føre *tilsyn med politiarrestene*". Direktoratet har i samarbeid med riksadvokaten utarbeidet en veiledning for tilsynsutvalg ved politiarrestene, jf. brev av 5. juni 2007 til statsadvokatene.

I St. prp. nr. 1 (2007-2008) heter det at kvaliteten på etterforskningen må forbedres både når det gjelder vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep.¹⁹ Riksadvokaten har under utarbeidelse et rundskriv om *vold i familierelasjoner* og andre nære relasjoner. Det vil bl.a. inneholde enkelte retningslinjer for utførelse av etterforskning, informasjon til fornærmede og forholdet til bistandsadvokat.

Ved inspeksjoner og gjennom behandling av enkeltsaker skal statsadvokatene rette spesiell oppmerksomhet mot *voldtektssaker*. Statsadvokatene skal kontrollere at politidistriktene har gode rutiner for behandling av slike saker og mangler ved etterforskningen skal påtales og om nødvendig må dokumentene returneres med ordre om ytterligere etterforskning. I brev av 15. februar 2008 (publisert på intranettet 19. sm.) til bl.a. statsadvokatene har riksadvokaten gitt tilrådninger for behandling av voldtektssaker i politiet og hos statsadvokatene. Her gis råd om bl.a. kollegial vurdering av vanskelige saker, møte med politiet før hovedforhandlingen, kontakt med bistandsadvokaten og saksforberedende møter med domstolen. Statsadvokatene er pålagt ved inspeksjoner å kontrollere at politimestrene har gjennomgått politidistriktets rutiner og besørget at disse er optimale allerede fra første melding om voldtekt kommer inn til distriktet.

Statsadvokatene må påse at bekjempelse av *organisert kriminalitet*, herunder *grove narkotikaforbrytelser* og *menneskehandel*, har nødvendig prioritet i politidistriktene, jf. rundskriv nr. 1/2008 pkt. IV 1 og 2.²⁰ Statsadvokatene må sørge for nødvendig koordinering, slik at det unngås at saker ikke blir etterforsket på grunn av uenighet eller uklarhet om hvilket politidistrikt som skal ha ansvaret.

Det er ikke tvilsomt at det fortsatt for sjelden besluttes *sentralisert etterforskning*. Statsadvokatene har her en viktig oppgave som initiativtakere og pådrivere i sine regioner.

¹⁷ Tildelingsbrevet pkt. 3.

¹⁸ Forskrift av 30. juni 2006 nr. 749

¹⁹ Se proposisjonen side 96

²⁰ Se også St. prp. nr. 1 (2007-2008) side 100-101

Saker som strekker seg over flere statsadvokatregioner og hvor det synes å være behov for sentralisert etterforskning, skal umiddelbart tas opp med riksadvokaten.

Etterforskning og saksfremdrift i *arbeidsmiljø saker* bør fortsatt vies særlig oppmerksomhet ved inspeksjoner i politidistriktene, jf. riksadvokatens brev av 15. juli 2005 med oppsummering av statsadvokatmøtet samme år. Riksadvokaten ber videre om at statsadvokatene følger opp behandlingen av *økonomi- og miljø saker*.

Statsadvokatene må følge opp de saker som hører under *Politiets sikkerhetstjeneste* (PST), herunder innsjere de lokale PST-enheter. Det vises til riksadvokatens rundskriv om PST av 20. november 2007 (nr. 4/2007) hvor det er gitt viktige nye retningslinjer av betydning også for statsadvokatene.

Statsadvokatene bes om å følge opp de direktiver som er gitt til påtalemyndigheten i politiet om *adekvat reaksjon*.²¹

Statsadvokatene bør ved passende anledninger kontrollere at politidistriktene benytter riktige *henleggelses koder*. Dette er viktig både for at fornærmede og andre får en riktig begrunnelse og for å sikre korrekt statistikk. Riksadvokaten fremhever særskilt at også klager over henleggelse av kapasitetsgrunner må behandles grundig. Før avgjørelse i slik klagesak treffes skal ledelsen i politidistriktet ha gitt en redegjørelse for grunnen til at saken ikke ble etterforsket.

Statsadvokatene bør benytte egen *klagesaksbehandling* som grunnlag for generelle retningslinjer eller veiledning der det er grunnlag for det.

Det er viktig at statsadvokatene fortløpende gir *faglig veiledning til påtalemyndigheten i politiet* når det er behov for det, for eksempel om metodebruk, lovanvendelse, reaksjonsvalg og straffutmåling. Dette forutsetter tilgjengelighet.²² Embetslederen må videre sørge for interne rutiner som sikrer at slik veiledning holder høy kvalitet og blir ensartet.

I alle statsadvokatregioner skal det avholdes minst ett *påtalemøte* hvert år. Det anses som særlig viktig at politimestrene – som ledere av den lokale påtalemyndighet – er med på disse møtene og riksadvokaten oppfordrer til deltakelse.

4. Kompetanseheving

Kompetanse er en del av personalansvaret som også for juristene i politiet hører under Politidirektoratet. Det er likevel en naturlig del av faglederansvaret at statsadvokatene fører et visst tilsyn med at tjenestemennene i den lokale påtalemyndighet har tilstrekkelig kompetanse og i så måte bidrar med kompetansehevende tiltak. Statsadvokatenes årlige ukeskurs for nytilsatte jurister i politiet bør videreføres.

Riksadvokaten anbefaler at statsadvokatembetene tilbyr korttidshospitering for påtalejurister.

Som før vil også påtalemøtene være en viktig arena for kompetanseheving og erfaringsutveksling.

²¹ Jf. mål- og prioriteringsrundskrivet for straffesaksbehandlingen i politiet (2008) pkt. III 5

²² Ved Oslo statsadvokatembeter er det nå innført en jourordning hvor en statsadvokat er tilgjengelig på telefon utenfor kontortid for å treffe beslutninger som ikke kan utstå til neste arbeidsdag.

V. UTADRETTET VIRKSOMHET

Den utadrettede virksomhet skal også bidra til å bekjempe kriminalitet. I dette perspektiv er det viktig:

- ∞ Å samarbeide med domstolene, kriminalomsorgen og andre aktører i strafferettspleien for å sikre en effektiv straffesaksbehandling.²³
- ∞ 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 tilliten til påtalemyndigheten opprettholdes og videreutvikles.

Rutinemessige møter mellom aktørene kan her være et godt virkemiddel for å etablere et godt og effektivt samarbeid.

Utarbeidelse av høringsuttalelser kan kreve 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 etatens syn blir gjort kjent og argumentert for. Statsadvokatene har stor erfaring og kompetanse som det er viktig blir nyttiggjort. Av samme grunn anser riksadvokaten det helt avgjørende å kunne bruke statsadvokater i sine arbeidsgrupper.

VI. DET NASJONALE STATSADVOKATEMBETET FOR BEKJEMPELSE AV ORGANISERT OG ANNEN ALVORLIG KRIMINALITET

Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet trådte i funksjon 1. august 2005. Ansvarsområdet for embetet er angitt i påtaleinstruksen § 38-1, som trådte i kraft 1. januar 2006, jf. kapittel 37 i påtaleinstruksen (tilføyd 9. november 2007). Riksadvokaten har under arbeid et brev hvor det vil bli gitt noen avklaringer om praktiseringen av disse reglene. I rundskriv 4/2007 (pkt. III) besluttet riksadvokaten at saker som etterforskes ved Den sentrale enhet (DSE) i Politiets sikkerhetstjeneste (PST) på statsadvokatsnivå fra 1. januar 2008 hører under Det nasjonale statsadvokatembetet. I rundskrivet ble også gitt retningslinjer for embetets kontroll av bruk av avverge- forebyggingsmetoder i PST.

Det nasjonale statsadvokatembetet har de samme oppgaver i fagledelsen overfor Kripos og DSE som de regionale statsadvokatembetene har overfor politidistriktene i sin region. De mål, prioriteringer og krav som for øvrig er gitt i dette rundskriv for straffesaksbehandlingen ved de regionale statsadvokatembetene, gjelder for Det nasjonale embetet så langt de passer.

Riksadvokaten fremhever særlig:

Embetet skal være et spesialistorgan innenfor sine saksområder, dvs. innenfor organisert kriminalitet, datakriminalitet og særskilte internasjonale forbrytelser. Dette forutsetter at de ansatte ved embetet har høy kompetanse, og at det arbeides målrettet for å sikre at kompetansen opprettholdes og videreutvikles. Kompetansen må bl.a.

²³ Jf. pkt. III 3 foran

omfatte de relevante strafferettslige, straffeprosessuelle og folkerettslige spørsmål, herunder metoder og etterforsningskunnskap.

Embetet skal ha god kunnskap om kriminalitetsutviklingen innenfor sine saksområder. Riksadvokaten vil i betydelig omfang innhente uttalelser fra embetet. Det er aktuelt å be embetet gjennomføre utredningsoppgaver, som forventes utført raskt og med høy kvalitet.

De ulike virksomhetsområdene ved embetet må balanseres på en hensiktsmessig måte. Det må påses at det ved siden av straffesaksbehandlingen avsettes tilstrekkelig tid til oppgavene i fagledelsen og til å ivareta oppgaven som spesialistorgan og kompetansesenter.

Embetet må legge stor vekt på å bygge gode samarbeidsrelasjoner. I denne sammenheng fremheves særlig forholdet til Kripos, Politiets sikkerhetstjeneste, Oslo politidistrikt og Oslo statsadvokatembeter.

Embetet må opparbeide og vedlikeholde et godt kontaktnett, nasjonalt og internasjonalt.

Riksadvokaten forutsetter at embetet deltar i beslutningsprosessen når mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i Kripos blir fastsatt.

Tilsynet med straffesaksbehandlingen ved Kripos skal omfatte både systemkontroll og sakskontroll. Sistnevnte vil i hovedsak dekkes ved behandlingen av statsadvokatenes egne saker. Tilsynet med at rutinene for straffesaksbehandlingen er hensiktsmessige og i overensstemmelse med gjeldende bestemmelser og påtaledirektiver vil derfor stå sentralt. Der tilsynet gir grunnlag for det, bør det følges opp med instruks.

Tilsynet med Kripos' bistand til politidistriktene i straffesaker reiser noen særspørsmål. Saksansvaret i en bistandssak ligger hos politimesteren i det distrikt som mottar bistand. Av dette følger at tilsyn og oppfølging i den enkelte sak hører under regional statsadvokat. Derimot bør Det nasjonale statsadvokatembetet føre tilsyn med at rutiner for opplegg og innhold i bistanden er hensiktsmessig, herunder for eksempel hvilken etterforsningsbistand som er nødvendig og for hvor lang tid.

Tilsynsansvaret omfatter også de områder hvor Kripos er gitt et nasjonalt ansvar for å avdekke kriminalitet (avdekking av barnepornografi og rasisme på Internett).

Det nasjonale statsadvokatembetet har et særlig ansvar for å følge med på, eventuelt gripe inn i og ta initiativ i saker hvor det kan være aktuelt å beslutte sentralisert etterforskning.

VII. 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. 1/2008) så langt de passer. For Økokrims egen straffesaksbehandling gjelder dessuten de mål og prioriteringer som angis nedenfor.

Riksadvokaten har merket seg at Økokrim legger stor vekt på å videreutvikle rutiner og metoder for å opprettholde høy kvalitet på enhetens straffesaksbehandling. Dette er en kontinuerlig prosess, og den er viktig.

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

Økokrim skal behandle de ”særlig alvorlige overtredelser” på sitt saksfelt, jf. påtaleinstruksen § 35-4. Bortsett fra saker som avgjøres med foretaksstraff, må det legges opp til at en relativt stor del av Økokrims saksportefølge skal bestå av saker som – dersom etterforskingen gir grunnlag for positivt påtalevedtak – blir iretteført med påstand om ubetinget fengsel av en viss varighet. I tillegg må Økokrim behandle saker av prinsipiell betydning.

Det vil alltid være et press mot saksinntaket ved Økokrim. Det er derfor en utfordring for embetslederen å sørge for at saksporteføljen til enhver tid består av ”de riktige” sakene. Det er problematisk for påtalemyndigheten dersom omfattende og prinsipielle saker, som gjelder alvorlig økonomisk kriminalitet, ikke kan behandles ved spesialenheten på grunn av manglende kapasitet. Politireformen og satsingen på bekjempelse av økonomisk kriminalitet i politidistriktene gjør at politiet nå skal være bedre i stand til å håndtere denne kriminalitetstypen. Økokrim må likevel også ved sitt saksinntak bidra til at det ikke oppstår en gruppe av saker som er for tunge for politidistriktene, men ikke omfattende/krevende nok til at Økokrim tar dem inn. Riksadvokaten understreker her særlig betydningen av et planmessig og målrettet saksinntak og en god dialog mellom Økokrim, kontrolletatene, politimesteren i Oslo og Oslo statsadvokatembeter.

Samtidig er samsvar mellom saksinntak og kapasitet viktig, slik at det blir mulig å holde tilfredsstillende fremdrift i alle sakene og å redusere saksbehandlingstiden. Riksadvokaten understreker betydningen av gode oppfølgingsrutiner.

Det er også viktig at Økokrim bistår politidistriktene, både ved generelle spørsmål og i sakshåndtering. En god dialog mellom økoteamene i distriktene og Økokrim skal videreutvikles.

Regjeringen gir i St.prp. nr. 1 (2007-2008)²⁴ uttrykk for at den prioriterer kampen mot økonomisk kriminalitet høyt, at inndragning er et satsingsområde for Regjeringen og det er et sentralt kriminalpolitisk mål at kriminalitet ikke skal lønne seg. For å oppnå en adekvat reaksjon må det i tillegg til straff sørges for at lovbrytere fratas utbyttet av

²⁴ Proposisjonen side 101-102 og side 95

den straffbare virksomheten. Dette er også nødvendig for å forebygge hvitvasking. Styrkingen av enheten for finansiell etterretning ved Økokrim og nytt datasystem for mottak og behandling av meldinger om mistenkelige transaksjoner mv. forventes å bidra til bedre resultater på dette området.

For øvrig vises til konkretiseringen av målene i styringsdialogen mellom Økokrim, riksadvokaten og Politidirektoratet.

Tor-Aksel Busch

Knut H. Kallerud
ass. riksadvokat