

201801223
820.4

KVALITETSKRAV TIL STRAFFESAKSBEHANDLINGEN I POLITIET OG VED STATSADVOKATEMBETENE MV. (KVALITETSRUNDSKRIVET)

<i>Innholdsfortegnelse</i>	<i>1</i>
1. <i>INNLEDNING</i>	3
2. <i>OVERORDNEDE MÅL OG ANSVAR</i>	3
3. <i>HØY KVALITET</i>	5
4. <i>NÆRMERE OM KVALITETSMARKØRENE</i>	6
4.1 <i>Ivaretagelse av etterforsknings-, påtale- og prioriteringsplikten</i>	6
4.1.1 <i>Når etterforskning kan skje. Oppportunitetsprinsippet</i>	6
4.1.2 <i>Sentrale prioriteringer. Handleplikt</i>	7
4.1.3 <i>Koding av saker. Henleggelse</i>	8
4.2 <i>Etterforskningen i den enkelte sak må ha et hensiktsmessig omfang og riktig ressursbruk</i>	9
4.2.1 <i>Etterforskingens formål og omfang</i>	9
4.2.2 <i>Etterforskningsledelse og etterforskningsplaner</i>	10
4.2.3 <i>Noen sentrale etterforskningskritt</i>	11
4.2.4 <i>Bistand fra sakkyndige</i>	12
4.2.5 <i>Etterforskning for å sikre inndragning</i>	14
4.3 <i>Høy oppklaring</i>	14
4.3.1 <i>Oppklaring som mål for etterforskningen</i>	14
4.3.2 <i>Beviskrav og bevisvurdering</i>	14
4.4. <i>Adekvate reaksjoner</i>	15
4.4.1 <i>Innledning</i>	15
4.4.2 <i>Normalstraffenivåer</i>	16
4.4.3 <i>Særreaksjoner</i>	16
4.4.4 <i>Forvaring</i>	16
4.4.5 <i>Straffereaksjoner mot barn og ungdom</i>	16
4.4.6 <i>Samfunnsstraff</i>	17
4.4.7 <i>Straffereaksjoner på særskilte områder</i>	17
4.4.8 <i>Påtaleunntatelse</i>	17
4.4.9 <i>Elektronisk kontroll</i>	17
4.4.10 <i>Inndragning som tillegg til straff</i>	18
4.4.11 <i>Strafferabatt ved tilståelser</i>	18
4.5 <i>Etterlevelse av prosessuelle krav som kvalitetsmarkør</i>	18
4.5.1 <i>Etterforskingens rettslige rammer</i>	18
4.5.2 <i>Korrekt lovanvendelse og forsvarlig skjønn ved bruk av tvangsmidler</i>	18
4.5.3 <i>Taushetsrett og vernet mot selvinkriminering</i>	19
4.6 <i>Kort saksbehandlingstid</i>	20
4.6.1 <i>Innledning</i>	20
4.6.2 <i>Lovbestemte og administrative frister</i>	20
4.6.3 <i>Aktiv oppfølging av sakene frem til endelig avslutning</i>	21

4.7	<i>Etterlevelse av objektivitetskravet</i>	21
4.7.1	Innledning	21
4.7.2	Innholdet i objektivitetskravet	22
4.7.3	Etterlevelse av objektivitetsplikten	22
4.8	<i>Ivaretagelse av fornærmede-perspektivet i straffesaken</i>	23
4.9	<i>Straffesaksbehandlingen skal virke tillitvekkende på allmenheten</i>	24
4.9.1	Informasjonsformidling	24
4.9.2	Ivaretagelse av uskyldspresumsjonen	24
4.10	<i>Hensiktsmessig samarbeid med domstolene og andre i straffesakskjeden</i>	25
4.10.1	Forståelse og respekt for andre aktørers roller	25
4.10.2	Samhandling med domstolene	25
4.10.3	Samhandling med sakkyndige	26
4.10.4	Samhandling med utlendingsmyndighetene	27
4.10.5	Etterforskning i utlandet	27
4.11	<i>Hensiktsmessig redigering, tilgjengelighet og bevisoppbevaring</i>	27
4.11.1	Redigering og tilgjengelighet	27
4.11.2	Krav om notoritet	28
4.11.3	Oppbevaring av beslag	28
4.12	<i>Bidrag til ønsket rettsutvikling</i>	29
4.13	<i>Kvalitetssikring, erfaringslæring og personlig tilbakemelding</i>	30
5.	<i>DET NASJONALE STATSADVOKATEMBETET FOR BEKJEMPELSE AV ORGANISERT OG ANNEN ALVORLIG KRIMINALITET (NAST)</i>	30
6.	<i>ØKOKRIM</i>	30
7.	<i>AVSLUTNING</i>	31

1. INNLEDNING

Rundskrivet fastsetter overordnede krav til straffesaksbehandlingen i politiet og påtalemyndigheten, og erstatter rundskriv nr. 2/2012. Formålet med rundskrivet er å legge til rette for å innfri forventningene fra Stortinget og regjeringen om at kvaliteten i straffesaksbehandlingen i politiet og påtalemyndigheten må bli bedre og jevnere.¹ Et velfungerende strafferettsapparat er en forutsetning for et moderne demokrati, og det er i dette perspektiv vår oppgaveløsning må bedømmes og vurderes.

Med politiets og påtalemyndighetens straffesaksbehandling menes etterforskning, påtaleavgjørelser, irettføring og fullbyrding av dom. Rundskrivet gjelder for enhver som etterforsker straffesaker, for medarbeidere i påtalemyndigheten i politidistriktene og ved de regionale statsadvokatembetene, for de ansatte ved Riksadvokatembetet og ved Kripos – både i egne saker og i bistandssaker – når en tar hensyn til det særlige ansvar enheten har. Det gjelder også innenfor ansvarsområdet til Den sentrale enhet i Politiets sikkerhetstjeneste (PST), og for Det nasjonale statsadvokatembetet (NAST) og Økokrim, som i tillegg er særskilt omtalt under punktene 5 og 6.

Direktivene i rundskrivet kommer i tillegg til de normer som følger av lov og forskrift, og utdypes av riksadvokatens øvrige rundskriv og retningslinjer som det henvises til og den nasjonale straffesaksinstruksen 5. desember 2017. Rundskrivet må avstemmes med riksadvokatens sentrale og landsdekkende prioriteringer i det årlige mål- og prioriteringsrundskrivet, se pkt. 4.1.2.

For å unngå at rundskrivet blir for omfattende, er statsadvokatens fagledelse – som er et viktig bidrag i arbeidet for å heve kvaliteten ved politiets straffesaksbehandling – skilt ut til behandling i et eget rundskriv. Inntil dette er ferdigstilt, gjelder fortsatt fagledelsesdelen av rundskriv nr. 2/2012.

2. OVERORDNEDE MÅL OG ANSVAR

Et hovedmål for politi og påtalemyndighet er å bidra til redusert kriminalitet ved forebyggende tiltak og ved straffesaksbehandling. Påtalemyndighetens ansvarsområde er straffesaksbehandlingen.

En forutsetning for at straffesaksbehandlingen skal bidra til redusert kriminalitet, er at straffbare forhold blir avdekket og oppklart slik at de skyldige effektivt kan straffefølges og ilegges en adekvat reaksjon, samtidig som det er maktpåliggende å unngå at uskyldige blir straffet. Straffesaksbehandlingen skal innrettes slik at den vekker tillit i samfunnet. Feil skal så langt som mulig forebygges og unngås. Dette kan bare oppnås gjennom en effektiv saksbehandling av høy kvalitet, preget av samvittighetsfull og grundig innsats.

Riksadvokatens overordnede og generelle mål for straffesaksbehandlingen er fortsatt:

- Høy kvalitet
- Høy oppklaring
- Kort saksbehandlingstid
- Adekvat reaksjon

¹ Se særlig Prop. 61 LS (2014–2015) s. 27 og Innst. 306 S (2014–2015) s. 20 flg.

Politiets og påtalemyndighetens straffesaksarbeid skal utføres i samsvar med menneskerettighetene og kravene om objektivitet, uavhengighet og upartiskhet. Enkeltmennesker som er involvert i straffesaker som fornærmede, vitner, siktede, tiltalte eller domfelte, skal alle møtes med respekt og hensynsfullhet. Det stilles strenge krav til den enkelte medarbeiders integritet, jf. *riksadvokatens rundskriv nr. 2/2017 etiske retningslinjer for medarbeidere i påtalemyndigheten*. Især understrekes at det ved politiets og påtalemyndighetens straffesaksbehandling skal legges til rette for etiske refleksjoner og faglige motforestillinger.

Politimesteren og sjefen for enkelte av særorganene har ansvaret for straffesaksbehandlingen i sitt distrikt og ved sin enhet. I dette ligger et ansvar for at de fastsatte mål nås. Kontinuerlig oppfølging av straffesaksbehandlingen på høyt nivå i politidistriktene og oppmerksomhet mot den påtalemessige ledelsen av etterforskningen, er erfaringsmessig viktig for å sikre kvalitet og god måloppnåelse i politiets straffesaksarbeid. Som leder av den lokale påtalemyndigheten har politimesteren et overordnet ansvar for at straffesaksbehandlingen holder ønsket kvalitet. Ansvaret gjelder alle sider av straffesaksbehandlingen og knytter seg både til generelle rutiner og behandlingen av den enkelte sak. Politimesteren skal sette mål for straffesaksbehandlingen, stille krav og være en aktiv pådriver for å oppnå gode resultater. Politimesterens styring av enkeltsaker er ikke begrenset til å omfordele saker mellom påtalemyndighetens tjenestemenn etter straffeprosessloven § 59. Innen de rammer som følger av lov, forskrift eller instruks fra overordnet påtalemyndighet kan politimesteren, i tråd med det som ellers gjelder i forholdet mellom over- og underordnede i den offentlige forvaltning, gi bindende pålegg om behandlingen av pågående straffesaker. Politimesteren kan beslutte iverksettelse av etterforskning, pålegge etterforskningsskritt og beslutte gjenopptakelse av etterforskning mv. Som leder av den lokale påtalemyndighet har han rett og plikt til å handle når ledelsen blir gjort oppmerksom på forhold som gir grunn til å stille spørsmål ved håndteringen av en straffesak i politidistriktet, slik at saken blir fulgt opp på en forsvarlig måte, jf. blant annet *riksadvokatens brev 26. januar 2016: Rapport om "Monika-saken" – enkelte tilrådninger og pålegg*.

For straffesaksarbeidet er en fremskutt og integrert påtalemyndighet, som samhandler tett med etterforskingsmiljøene og ivaretar en påtalemessig ledelse av etterforskningen, erfaringsmessig avgjørende for å sikre effektivitet og høy kvalitet. Som leder av etterforskningen i den enkelte sak påhviler det den påtaleansvarlige jurist et særlig ansvar for å påse at saksbehandlingen holder nødvendig kvalitet, jf. straffesaksinstruksen pkt. 2.3.3.

Gjennom egen straffesaksbehandling og fagledelse av politiet skal statsadvokatene medvirke til at de overordnede målene nås. Det forutsettes at statsadvokatene gir retningslinjer og følger opp straffesaksbehandlingen i politidistriktene, herunder foretar inspeksjoner og kvalitetskontroller av politiets etterforskning og påtaleavgjørelser samt bidrar til kompetanseheving gjennom instruksjon, veiledning og opplæring mv. Embetslederne ved statsadvokatembetene har ansvaret for at straffesaksbehandlingen ved embetet oppfyller kravene til kvalitet og for at de krav som er satt til fagledelsen følges opp.

Den enkelte medarbeider som arbeider med straffesaker i politiet og påtalemyndigheten har et selvstendig ansvar for å holde seg faglig oppdatert innen sitt ansvarsområde og å utføre sitt arbeid i tråd med gjeldende rutiner og kvalitetskrav. Samtidig er det et ledelses- og arbeidsgiveransvar å legge til rette for at den enkelte medarbeider får en faglig utvikling gjennom kompetanseplanlegging og -utvikling.

Det er videre et ledelsesansvar å etablere rutiner som støtter opp under oppgaveutførelsen, herunder rutiner for å kontrollere kvaliteten ved straffesaksarbeidet og å organisere virksomheten slik at den legger til rette for dette. Det er dessuten påkrevd å sikre straffesaksarbeidet tilstrekkelige ressurser, det være seg kompetent personell, utstyr eller økonomiske midler mv., til at de muliggjør en adekvat oppgaveutførelse. Ansvaret for hhv. kompetanseutvikling, organisering og ressurssetting i politiet ligger til politimesteren og Politidirektoratet, og utdypes ikke nærmere i dette rundskrivet. Men de valg som her treffes kan påvirke kvaliteten i straffesaksbehandlingen på en slik måte at statsadvokatene bør vie dem oppmerksomhet i fagledelsen, for derigjennom å gi politimesteren og direktoratet et bedre beslutningsgrunnlag.

3. HØY KVALITET

Det fordrer ingen nærmere forklaring at straffesaksbehandlingen må være av høy kvalitet. Like fullt kan det være grunn til å minne om at oppgavene her innebærer både rett og plikt til å anvende makt mot landets egne borgere. Kvalitetskravet viker ikke for noe annet krav til straffesaksbehandlingen i politiet og påtalemyndigheten.

Kvalitetsbegrepet benyttes gjerne for å angi at etterforskingen og påtalearbeidet må tilfredsstillende visse krav eller gitte standarder. En rekke av de krav som stilles følger av lov og forskrift. Andre følger av innarbeidede standarder, metoder, rutiner, prosesser mv. som er nedfelt i styringsdokumenter fra riksadvokaten, fastsatt lokalt eller utviklet gjennom den påtalefaglige og politifaglige praksis. Enkelte av de sistnevnte normer gjelder for alle typer saker, mens andre vil kunne variere med ulike sakstyper og den gitte situasjon. Etableringen av et fag- og utviklingsapparat i 2018 vil bidra til at standardene for hva som regnes som en god oppgaveløsning suppleres, videreutvikles, formaliseres og kvalitetssikres, jf. *riksadvokatens brev 5. februar 2019*.

Med utgangspunkt i Politidirektoratet og riksadvokatens felles *Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet (2016)* kan det oppstilles kvalitetsmarkører for straffesaksbehandlingen,² ved at den skal:

- *ivareta etterforskningsplikten*
- *ha et hensiktsmessig omfang og ressursbruk*
- *medføre høy oppklaring, sakene sett under ett*
- *lede til en adekvat reaksjon*
- *etterleve de prosessuelle krav*
- *være tilstrekkelig effektiv (adekvat saksbehandlingstid)*
- *oppfylle objektivitetskravet*

² Politihøgskolens rapport "Kvalitet i etterforskingen – særlig om påtaleansvarliges rolle og betydning", utarbeidet av professor Tor-Geir Myhrer, har bidratt ved arbeidet med å utvikle kvalitetsbegrepet som er omhandlet i planen. Se også *Kjelby, Påtalerett (2017)* og *Bjerknes og Fahsing, Etterforskning – prinsipper, metoder og praksis (2017)*.

- *ivareta fornærmedeperspektivet*
- *virke tillitvekkende på allmennheten*
- *innby til et hensiktsmessig samarbeid med andre aktører*
- *sikre hensiktsmessig redigering, tilgjengelighet og bevisoppbevaring*
- *bidra til en ønsket rettsutvikling*

I tillegg vil riksadvokaten understreke at også selve påtaleavgjørelsen og utøvelsen av aktorrollen under domstolsbehandlingen selvsagt er meget relevant ved helhetsbedømmelsen av kvaliteten av påtalemyndighetens oppgaveløsning.

Den presisering av kvalitetsbegrepet som følger av de nevnte kravene, og som vil bli utdypet i det følgende, endrer ikke på den kjensgjerning at kvalitetsbedømmelsen i noen grad vil måtte forbli skjønnsmessig og konkret. Ingen straffesaker er helt like, og det er begrenset hvor langt det er mulig eller ønskelig å gå i retning av å oppstille generelle presise kvalitetsmarkører for straffesaksarbeidet. Kvalitetsbedømmelsen i den enkelte sak må som før forankres også i fagkyndighet og erfaring. Men en utdyping av hva som kjennetegner god kvalitet vil over tid lede til at kvalitetsvurderingene blir mer forutsigbare, konsekvente og sammenlignbare.

Kvalitetsmarkørene nedenfor gjelder generelt, og kan suppleres med markører som gjelder mer spesifikt for etterforskningen og påtalearbeidet ved særskilte typer straffbare forhold. I kvalitetsundersøkelsene 2016 og 2018 er det utarbeidet et stort antall slike markører for saker om hhv. mishandling av nærstående, voldtekt og grov vold. Disse gir atskillig veiledning om hva som regnes som høy kvalitet og god praksis i slike saker, og har stor overføringsverdi selv om de ikke er formalisert på samme måte som markørene nedenfor.

4. NÆRMERE OM KVALITETSMARKØRENE

4.1 Ivaretagelse av etterforsknings-, påtale- og prioriteringsplikten

4.1.1 Når etterforskning kan skje. Opportunitetsprinsippet

Vedtaket om å iverksette etterforskning er en påtaleavgjørelse, jf. *riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 Del II Etterforskning, punkt V*. Det følger av straffeprosessloven § 224 første ledd, og påtaleinstruksen §§ 7-5 og 7-6, at etterforskning kan igangsettes når det er rimelig grunn til å undersøke om det er begått eller er i ferd med å bli begått en straffbar handling. Om den nærmere vurdering som her må foretas, vises det til det nevnte rundskrivet.

På enkelte områder gjelder en særskilt etterforskningsplikt. Det gjelder når personer under 18 år dør plutselig og uventet, se straffeprosessloven § 224 fjerde ledd og *riksadvokatens rundskriv nr. 2/2011 Etterforskningsplikt – barn og unge under 18 år*. Det er dessuten gitt egne retningslinjer for etterforskning av saker om mistenkelige dødsfall, se *riksadvokatens brev til statsadvokatene og politimestrene 4. desember 2014: Retningslinjer for henleggelse av saker om mistenkelige dødsfall*, hvor det er bestemt at nevnte saker skal sendes statsadvokaten med en begrunnet tilråding dersom politiet vurderer henleggelse som korrekt.

Det er akseptert at påtalemyndigheten ut fra det alminnelige oppportunitetsprinsippet har en viss adgang til å unnlate å igangsette etterforskning selv om vilkårene i § 224 er oppfylt, *jf. foran nevnte rundskriv punkt III* hvor det presiseres at

"det er anledning til å unnlate å sette i verk etterforskning i enkelte saker ut fra ressursprioriteringer eller av andre saklige grunner".

Sentralt i denne vurderingen er sannsynligheten for at det er begått eller er i ferd med å bli begått et straffbart forhold, forholdets alvor og den nødvendige etterforskningsinnsats som saken krever, *jf. også riksadvokatens rundskriv nr. 2/2015 ny straffelov av 30. september 2015, punkt VIII 1.3*. I det nevnte rundskriv fra 1999 s. 6 flg. utdypes momenter som inngår i dette skjønnet, særlig sannsynlighet, proporsjonalitet og saklighet.

4.1.2 Sentrale prioriteringer. Handleplikt

Riksadvokaten angir i et årlig mål- og prioriteringsrundskriv, *jf. riksadvokatens rundskriv nr. 1/2019 Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen – politiet og statsadvokatene*, hvilke saksområder som til enhver tid skal gis særlig prioritet med hensyn til å iverksette og gjennomføre etterforskning, *jf. straffeprosessloven § 56 annet ledd, § 225 annet ledd og påtaleinstruksen § 7-5 tredje ledd*.

De landsdekkende prioriteringer herfra er relativt få og stabile, men kriminalitetsutviklingen har ledet til at antallet straffbare forhold som omfattes av dem har økt. Stikkordsmessig knytter prioriteringene seg til drap og andre alvorlige voldslovbrudd som setter liv og helse i fare, herunder ildspåsettelse, vold mot barn og mishandling av nærstående, hatkriminalitet og alvorlige overtredelser av følgende kriminalitetsformer: seksuallovbrudd, internasjonal og organisert kriminalitet, økonomisk kriminalitet, miljøkriminalitet, IKT-kriminalitet og alvorlige trafikklovbrudd, *jf. rundskriv nr. 1/2018*. Rundskrivet her angir ikke noen nærmere rangering mellom de ulike prioriterte straffbare handlingene, men visse føringer i den retning kan leses ut av den straffesanksjonerte avvergeplikten (straffeloven § 196, se også § 287) og især EMK artikkel 2, 3 og 8 som krever en effektiv etterforskning av blant annet drap, tortur og andre grove kroppskrenkelser og grove seksuelle krenkelser. Den handleplikt som her gjelder illustreres av Rt. 2013 s. 588 og *riksadvokatens brev til statsadvokatene og politimestrene av 6. mai 2013: Høyesteretts dom om statens ansvar for mangelfull beskyttelse av individer mot menneskerettighetskrenkelser fra andre privatpersoner*. Statens positive plikter etter EMK tilsier at de nevnte lovbruddene må gis en særlig prioritet, om nødvendig til foretrekkelig for andre, sentralt prioriterte straffbare handlinger, selv om de sistnevnte i like stor grad støter an mot generelle samfunnsinteresser.

Ved ressursknapphet kan det være forsvarlig og nødvendig å prioritere innsats mot organiserte kriminelle miljøer som begår alvorlig kriminalitet som tradisjonelt ikke anmeldes, selv om dette i perioder kan lede til at den generelle oppklaringsprosenten synker og saksbehandlingstiden øker ved et politidistrikt. En instruktiv redegjørelse for rammene for politimesterens prioriteringer og handlepliktens utstrekning i en konkret situasjon er gitt i *Hordaland statsadvokatembeters brev 16. mars 2017 til Riksadvokatembetet om inspeksjon av Vest politidistrikt*. Redegjørelsen er gitt tilslutning herfra.

Kriminalitetsutviklingen tilsier at politiet i stadig større grad selv må avdekke og etterforske sentralt prioriterte straffbare forhold fordi det ikke inngis anmeldelser. Dette gjør seg særlig gjeldende i alvorlige narkotikasaker og ved arbeidslivskriminalitet og annen alvorlig organisert kriminalitet. Også på disse kriminalitetsområdene kan det etter omstendighetene oppstå en handleplikt som krever at det iverksettes etterforskning til tross for klare ressursbegrensninger, men det skal mer til. Om og når en slik handleplikt inntreffer, og hva som kreves for å oppfylle den, avhenger av hva slags lovbrudd det gjelder, hvor alvorlig det er, og hvor sikre holdepunkter man har for at kriminaliteten faktisk finner sted. Dette krever en konkret vurdering, men som et utgangspunkt oppstår det en handleplikt først når det foreligger tilnærmet sikre opplysninger om pågående grov kriminalitet.

Stabile sentrale prioriteringer gir muligheter for langsiktig planlegging. Ettersom ressursene er begrenset, er det essensielt at etterforskning iverksettes og gjennomføres i tråd med de gitte prioriteringer. Politimesteren er ansvarlig for at saker i distriktet som omfattes av riksadvokatens prioriteringer gis den nødvendige forrang ved knapphet på ressurser. Det påligger politimesteren, gjennom virksomhetsstyring, å sørge for en hensiktsmessig ressursallokering – eventuelt reallokering – som sikrer at de prioriterte sakene gis nødvendig oppfølging.³ Statsadvokatene skal gjennom sin fagledelse påse at de sentralt prioriterte saken gis en tilstrekkelig oppfølging i politidistriktene.

Mye av den anmeldte kriminaliteten faller utenfor riksadvokatens sentrale prioriteringer og føringer fra Stortinget og regjeringen i sentrale styringsdokumenter. Statsadvokatene og politimestrene må ta stilling til hvorledes denne kriminaliteten skal behandles. Det er fortsatt rom for regionale og lokale prioriteringer innenfor rammen av de sentrale prioriteringer. Politiets innsats må alltid være tilpasset den faktiske kriminalitetssituasjonen i distriktet og den forventede utvikling. Påtalemyndigheten har et særlig ansvar for å påse at saksutvelgelsen er i tråd med det gjeldende regelverk og de sentrale prioriteringer, og må foreta en påtalemessig vurdering av innkomne saker og ta stilling til hvilke som skal etterforskes og hvilke som bør avgjøres umiddelbart. Riksadvokaten forventer at et felles straffesaksinntak (FSI) i politidistriktene legger godt til rette for en slik praksis.⁴

4.1.3 Koding av saker. Henleggelse

Anmeldelser må kodes korrekt når de registreres, og koden må endres dersom etterforskningen gir grunnlag for det, jf. påtaleinstruksen § 7-1 jf. § 2-1. Riktig koding krever særlig oppmerksomhet på enkelte områder, se *riksadvokatens brev 14. desember 2011 om politiets registrering av saker om vold i nære relasjoner*. Dersom en sak er registrert som undersøkelsessak, skal den kodes om til etterforskingssak dersom etterforskning igangsettes, jf. *riksadvokatens brev 4. desember 2014 med retningslinjer om henleggelse av saker om mistenkelige dødsfall*.⁵

³ jf. Politidirektoratets rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter av 16. juni 2017 punkt 3.2.43.6.

⁴ jf. Politidirektoratets rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter av 16. juni 2017 punkt 3.2.23.

⁵ Kvalitetsundersøkelsen 2016 (riksadvokatens skriftserie 1/2017), kvalitetsundersøkelsen 2018 (riksadvokatens skriftserie 2/2018) og analysen av dødsulykker og straffesaksbehandlingen i trafikksaker (riksadvokatens publikasjoner nr. 4/2015 viser et klart forbedringspotensial for så vidt gjelder riktig saks coding).

Henleggelsesbegrunnelsen og koden skal være korrekt, og i samsvar med den reelle begrunnelsen for avgjørelsen. Dersom det ikke er rimelig grunn til å undersøke om det har skjedd en straffbar handling, skal saken henlegges med dette som begrunnelse (kode 022 og 106). Dersom anmeldelsen er åpenbart grunnløs (kode 026 og 104) eller det anmeldte forhold ikke er straffbart (kode 010 og 050), skal disse kodene benyttes, jf. blant annet *riksadvokatens rundskriv nr. 3/1988 Del II – Enkelte henleggelsesformer*.

Adgangen til å henlegge et forhold på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet er begrenset, og må være i tråd med direktivene i *riksadvokatens rundskriv nr. 3/2016*. Utgangspunktet er at adgangen til henleggelse på grunn av manglende kapasitet er begrenset til saker med ukjent gjerningsperson. Dersom en sak henlegges med en slik begrunnelse, skal de spesifikke avgjørelseskodene for manglende saksbehandlingskapasitet anvendes (kode 025 og 078). Før det er iverksatt etterforskning kan ikke en sak henlegges i medhold av straffeprosessloven § 62a annet ledd, jf. *riksadvokatens rundskriv nr. 2/2015 Ny straffelov, punkt VIII*.

Henleggelseskompetansen skal ikke benyttes slik at enkelte typer straffbare handlinger reelt sett blir avkriminalisert. Sakstyper som er prioritert av riksadvokaten skal ikke henlegges på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet, eller under henvisning til straffeprosessloven § 62a annet ledd.

4.2 Etterforskningen i den enkelte sak må ha et hensiktsmessig omfang og riktig ressursbruk

4.2.1 Etterforskningens formål og omfang

En sentral del av straffesaksbehandlingen er etterforskning. Avgjørende for om en virksomhet skal anses som etterforskning er dens formål, jf. straffeprosessloven § 226 første ledd, hvor dette angis som:

"å skaffe til veie nødvendige opplysninger for

- a) å avgjøre spørsmålet om tiltale
- b) å tjene som forberedelse for rettens behandling av spørsmålet om straffeskyld og eventuelt spørsmålet om fastsettelse av reaksjon
- c) å fullbyrde straff og andre reaksjoner".

Etterforskning må avgrenses mot politiets øvrige virksomhet, som styres av andre regelsett, se *riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 del II etterforskning*. Det som her kommer til uttrykk har Stortinget gitt sin tilslutning til.⁶

Gjennom arbeidet skal det etableres et faktisk grunnlag slik at påtalemyndigheten kan vurdere om en straffebestemmelse er overtrådt og om gjerningspersonen fyller de øvrige vilkårene for straff dvs. kravet til subjektiv skyld (forsett, uaktsomhet), kravet om tilregnelighet og at det ikke foreligger noen straffrihetsgrunn som for eksempel nødverge eller nødrett. Etterforskningen skal også tjene som forberedelse for sakens behandling i retten, og må derfor gi grunnlag for å avgjøre hvilke vitner som bør innstevnes til en eventuell hovedforhandling og hvilke bevis som ellers skal føres. Ved siden av opplysninger av betydning for spørsmålet om straffansvar og valg av

⁶ Se Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) og Innst. O. nr. 113 (2004–2005).

strafferettslig reaksjon herunder inndragning, jf. straffeloven §§ 29 og 30, må etterforskingen omfatte innhenting av informasjon knyttet til spørsmål om sivile krav.

Etterforskingens omfang i den enkelte sak må avpasses etter dens formål, jf. straffeprosessloven § 226, og styres slik at den informasjon som innhentes har relevans for forholdene som skal avklares.

4.2.2 Etterforsningsledelse og etterforsningsplaner

En målrettet etterforskning forutsetter en aktiv påtalefaglig og politifaglig ledelse. Det er påtalemyndigheten som har det overordnede ansvaret for å lede etterforskingen (påtalefaglig etterforsningsledelse), og påse at den er målrettet og drives fram med tilstrekkelig hurtighet og kvalitet, jf. påtaleinstruksen § 7-5 og straffesaksinstruksen punkt 2.3.3.

Saksledelsen skal utøves i tett samarbeid med den politifaglige etterforsningslederen, som har ansvaret for at etterforskningskritt gjennomføres i samsvar med anerkjente metoder og fremgangsmåter, slik at politiet og påtalemyndighetens samlede kompetanse og ressurser utnyttes best mulig under planleggingen og gjennomføringen av etterforskingen. Dette stiller krav til gjensidig og god rolleforståelse. Et felles straffesaksinntak (FSI) i politidistriktene skal innrettes slik at det bidrar til god samhandling. Dersom det benyttes tvangsmidler er det særlig påkrevd med et tett samarbeid.

Planlegging og organisering av arbeidet, herunder vurdering av metodebruk, bør skje tidlig i etterforskingen idet initialfasen ofte er avgjørende for å sikre oppklaring. Viktige hjelpemidler for å lede og avgrense arbeidet er etterforskningsplaner, arbeidssiktelser og bevisnotater. Om førstnevnte vises blant annet til:

- *riksadvokatens brev til statsadvokatene og politimestrene av 8. november 2013: Politiet og påtalemyndighetens behandling av voldtektssaker – oppfølging av regjeringens handlingsplan mot voldtekt 2012-2014 – direktiver og anbefalinger*
- *riksadvokatens brev til statsadvokatene og politimesterne av 30. mars 2015: Direktiver om bruk av etterforskningsplaner – utvidelse*

Brevene pålegger bruk av etterforskningsplaner i saker om voldtekt, seksuallovbrudd mot barn og mishandling i nære relasjoner, med mindre sakene er så oversiktlige at det fremstår som åpenbart unødvendig. I *riksadvokatens rundskriv nr. 1/2017 Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i– politiet og statsadvokatene* ble plikten til å utarbeide etterforskningsplaner utvidet til også å omfatte saker hvor det er mistanke om drap, og dette gjelder nå generelt. Riksadvokatens direktiv om etterforskningsplaner er også nedfelt i retningslinjer fra Politidirektoratet. Slike planer bidrar til struktur i arbeidet, fremdrift og kvalitet i etterforskingen, og gir notoritet og et helhetsbilde av den enkelte sak som understøtter løpende beslutningsprosesser. Bruk av etterforskningsplaner anbefales derfor også i andre alvorlige saker.

En målstyrt etterforskning krever god rettslig innsikt hos så vel etterforsker som påtaleansvarlig. Likeledes kreves taktisk og teknisk etterforskningskompetanse, samt kunnskap og kreativitet mht hvilke undersøkelser som bør iverksettes for å opplyse en sak på tilfredsstillende måte. Det er viktig at både den påtalefaglige og den politifaglige etterforsningsledelse er oppmerksom på de krav og pålegg som gjelder

behandling og ivaretagelse av de kriminaltekniske sporene. Etterforskningsledelsen må være seg bevisst den kriminaltekniske fagutviklingen, herunder en økt oppmerksomhet om kontamineringsrisiko (særlig ved DNA-spor).

Omfanget av enhver etterforskning, og ikke minst irettføringen for domstolene, skal tilpasses sakens alvor og kompleksitet. Aktiv bruk av straffeprosessloven § 70 er nødvendig for å hindre at sakene svulmer opp og blir unødig ressurskrevende. Samtidig skal det vurderes om det er hensiktsmessig å samle likeartede saker, jf. straffeprosessloven § 13. Ansvaret for de vurderinger som her må foretas påhviler den påtaleansvarlige i politiet og statsadvokatene.

Enkelte større straffesaker, som for eksempel kompliserte økonomiske straffesaker og saker om nettovergrep med mange fornærmede, reiser særskilte effektiviseringsutfordringer. En arbeidsgruppe oppnevnt av Riksadvokatembetet har gitt anbefalinger om tiltak og rutiner i politiet og påtalemyndigheten som kan bidra til en effektiv saksavgrensning og etterforskning i slike saker, jf. *riksadvokatens brev 13. august 2018* og *arbeidsgrupperapporten som er inntatt i riksadvokatens skriftserie som nr. 1/2018*. Anbefalingene er støttet herfra.

4.2.3 Noen sentrale etterforskingsskritt

Hvilke etterforskingsskritt som bør foretas i den enkelte sak vil for en del bero på saksspesifikke standarder, men i hovedsak på et konkret skjønn og erfaringsbasert læring. Riksadvokaten har gitt direktiver om etterforskningen i enkelte sakstyper, jf. særlig

- *riksadvokatens rundskriv nr. 5/2004 om etterforskning tilknyttet saknetmeldinger*
- *riksadvokatens brev 17. august 2005 om etterforskning av vegtrafikkulykker og -uhell – forholdet til statens havarikommisjon for transport*
- *riksadvokatens rundskriv nr. 3/2008 om familievold*
- *riksadvokatens retningslinjer av 14. februar 2017: Nasjonal standard for etterforskning og påtalepraksis i mindre økonomiske straffesaker*
- *riksadvokatens rundskriv nr. 3/2017 om etterforskning av saker mot helsepersonell*
- *riksadvokatens brev til statsadvokatene og politimestrene av 11. august 2017: Dødsulykker og straffesaksbehandlingen i trafikksaker – tilrådninger og pålegg fra riksadvokaten*
- *riksadvokatens brev 11. september 2018 med retningslinjer om heleri-, hvitvaskings- og selvvaskingsaker, især kap. 5*

Etterforskningens initialfase er erfaringsmessig viktig, og snarlige undersøkelser for å sikre spor på åstedet eller hos involverte kan være avgjørende for om en sak oppklares. Likeledes kan rask tilgang til elektronisk lagrede data og avhør av fornærmede, mistenkte og/eller vitner være av vesentlig betydning. Mer politiarbeid på stedet er en ønsket utvikling, og det vises til politiets veileder på KO:DE⁷ – prosedyre åstedsundersøkelser – første enhet på stedet. For voldtektssaker vises særskilt til *riksadvokatens brev til statsadvokatene og politimestrene av 8. november 2013: Politiet og påtalemyndighetens behandling av voldtektssaker – oppfølging av*

regjeringens handlingsplan mot voldtekt 2012–2014 – direktiver og anbefalinger. Her beskrives det egne rutiner for initialfasen ved melding om voldtekt.

Avhør av de involverte i en sak står sentralt i all etterforskning og er ofte avgjørende for dens utfall. Det er en forutsetning at avhør skjer innen de prosessuelle rammer som følger av straffeprosesslovens kapittel 10 og for øvrig i tråd med de direktiver og retningslinjer som er gitt fra riksadvokaten. Det vises spesielt til *riksadvokatens rundskriv nr. 2/2016 av 11. mai 2016 om politiavhør*, som gir overordnede retningslinjer for avhør under etterforskning. Om avhør av barn og andre særlig sårbare personer se riksadvokatens

- *brev av 21. oktober 2015: Tilrettelagte avhør – direktiver og retningslinjer*
- *brev av 28 desember 2016: Bruk av dommeravhør og tilrettelagte avhør av barn og særlig sårbare voksne fritatt for vitneplikt som bevis – Høyesteretts kjennelse 19. oktober 2016 om informasjonsplikten, enkelte direktiver fra riksadvokaten*
- *brev 20. oktober 2017 om avhenting av barn for tilrettelagte avhør*

God avhørsmetodikk, basert på vitenskapelig forankrede teknikker for pålitelig og objektiv informasjonsinnhenting, er en viktig forutsetning for å kunne opplyse et forhold. En god eksaminasjon forutsetter inngående kjennskap til så vel faktum i saken som aktuelle straffebestemmelser. Videre må avhøreren ha klart for seg avhørets formål, jf. straffeprosessloven § 226. Dette gjelder uansett tidspunkt for avhøret, sakstype eller avhørsform, jf. bl.a. politiets veileder på KO:DE – Prosedyre lydavhør på stedet. En god gjengivelse av forklaringene er en forutsetning for at de kan tjene sitt formål.

De særskilte straffeprosessuelle metoder som politi og påtalemyndighet er gitt tilgang til for å sikre en mer effektiv og bedre bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet, skal brukes aktivt og planmessig. Loven legger som kjent kompetansen til å beslutte bruk av de mest inngripende metodene til politimesteren, se *riksadvokatens brev 9. februar 2016 med enkelte presiseringer om kompetanse til å treffe avgjørelse eller be om samtykke til kommunikasjonskontroll mv.* Bruk av inngripende metoder i avvergende øyemed rettet mot private hjem reiser konstitusjonelle spørsmål, se *riksadvokatens brev 19. mai 2017 med nærmere retningslinjer for romavlytting og ransaking i slike tilfeller*, se også *riksadvokatens retningslinjer i brev 29. mai 2009 med presiseringer i brev 17. februar 2012.*

4.2.4 Bistand fra sakkyndige

I straffesaker kan det oppstå spørsmål som det kreves spesiell kunnskap å besvare som politiet, og eventuelt domstolene, ikke besitter. For å få sakene opplyst på en forsvarlig måte må det da søkes råd og rettleiding fra sakkyndige eksperter på det fagområdet som er aktuelt under etterforskningen.⁸ For å sikre at oppdraget blir utført i tråd med forutsetningene, må forholdene som skal belyses presiseres i et skriftlig mandat. På enkelte områder er det utarbeidet såkalte ”standardmandater”, se henvisningene nedenfor. Det understrekes at standardmandater kun gir et utgangspunkt, og må tilpasses den enkelte sak. Om sakkyndigarbeid se bl.a.:

⁸ Når det er behov for det kan retten settes med fagkyndige meddommere, jf. straffeprosessloven § 277 jf. domstolen § 94.

- *riksadvokatens brev til statsadvokatene og politimestrene av 4. september 2012: Psykiatrisk/psykologisk utgreiing av fornærma i straffesak – utforming av mandat*
- *riksadvokatens brev av 23. januar 2013: Enkelte spørsmål til innhenting og kvalitetssikring av rettsgenetiske sakkyndighetserklæringer – påtalemyndighetens ansvar og rolle*
- *Kunnskapskløft og kommunikasjonsbehov – utredning fra et utvalg nedsatt av Advokatforeningen, Dommerforeningen, riksadvokaten og regjeringsadvokaten med retningslinjer for sakkyndigarbeid i domstolene*
- *riksadvokatens brev av 12. desember 2016 til statsadvokatene og politimestrene: Standardiserte mandat for sakkyndige uttalelser om ruspåvirket kjøring. En veiledning med vedlegg*
- *riksadvokatens brev 10. oktober 2018 med pålegg om bruk av NERS ved oppnevning av rettspsykiatrisk sakkyndige*

Den sakkyndige i rettsmedisinske spørsmål skal sende sin erklæring til Den rettsmedisinske kommisjon (RMK) for kvalitetssikring, jf. straffeprosessloven § 147. Men også påtalemyndigheten skal så langt mulig underkaste sakkyndige vurderinger en kritisk vurdering, ikke minst med tanke på det faktiske grunnlaget vurderingen er basert på. Dersom sakkyndigerklæringen er farget av nye utviklingstrekk på området, skal påtalemyndigheten se til at spørsmålene belyses særskilt grundig, for eksempel ved at det begjæres oppnevnt ytterligere sakkyndige. Det skal alltid vurderes om mandatet er besvart i erklæringen, og om endrede omstendigheter eller uttalelser fra RMK foranlediger tilleggsuttalelser.

Etterforskningen må innrettes slik at den ikke bare avklarer de faktiske forholdene rundt et lovbrudd, men også spørsmål knyttet til tilregnelighet og omstendigheter av betydning for en strafferettslig reaksjon. En understreker at straffvilkåret om tilregnelighet er et rettslig spørsmål som skal avgjøres av påtalemyndigheten og domstolene. Det vises blant annet til:

- *riksadvokatens rundskriv nr. 2/1989 del II om personundersøkelse*
- *riksadvokatens rundskriv nr. 4/2001 om utilregnelighetsregler og særreaksjoner*
- *riksadvokatens brev til statsadvokatene og politimestrene av 1. mars 2007: Rettspsykiatriske sakkyndige i straffesaker – standardmandat mv.*
- *riksadvokatens brev til statsadvokatene og politimestrene av 14. desember 2015: Justering av retningslinjer for innhenting av personundersøkelse for mindreårig (PUM)*

Ved spørsmål om *tilregnelighet* er det ofte nødvendig med en rask prejudisiell vurdering. Det bør derfor snarlig oppnevnes sakkyndige, slik at disse gis mulighet til å få kontakt med siktede kort tid etter at det straffbare forholdet fant sted. Dette gjelder også ved full observasjon ved tvil om tilregnelighet.

Saker om *alvorlig vold mot små barn og andre særlig sårbare fornærmede* er krevende både å etterforske og påtaleavgjøre, og må behandles med særlig grundighet. Den viktige initialfasen må gis nødvendig prioritet. Kripos har en sentral rolle her, jf. rundskriv nr. 1/2019 s. 7. Det vil dessuten gjennomgående være behov for å innhente uttalelse fra høyt kvalifiserte medisinske sakkyndige i denne type saker. Også odontologiske undersøkelser kan gi viktige opplysninger. Utforming av et presist mandat, gjerne i samråd med de

sakkyndige, er meget viktig. Alle muligheter for avklaring av årsaks- og ansvarsforhold skal som hovedregel være utprøvd før en slik sak henlegges. Når det legges frem sakkyndige uttalelser som er farget av nye utviklingstrekk på fagfeltet, er det en oppgave for påtalemyndigheten å se til at spørsmålene belyses særlig grundig, om nødvendig med å be om ytterligere sakkyndighet

4.2.5 Etterforskning for å sikre inndragning

Det er et kriminalpolitisk mål at straffbare handlinger ikke skal lønne seg, og at utbytte fra straffbare handlinger ikke skal kunne finansiere ytterligere kriminell virksomhet. Undersøking av "pengesporene" eller avdekking av utbytte og/eller vinning må derfor inngå i etterforskningen av vinnings- og profittmotivert kriminalitet, slik at utbytte og vinning kan avdekkes og fratas gjerningspersonen gjennom aktiv bruk av inndragning. Undersøkelser med sikte på inndragning og tiltak for å etablere sikkerhet for eventuelle inndragningskrav, som beslag og hefte, må vurderes allerede fra starten av etterforskningen, se Økokrims *Veileder til effektiv inndragning (2012)*, som er tilgjengelig på KO:DE. Se også *riksadvokatens brev 11. september 2018 med retningslinjer om heleri-, hvitvaskings- og selvvaskingssaker*.

Behovet for finansiell etterforskning ved straffbare handlinger begått av personer i kriminelle nettverk understrekes særlig, fordi denne kan fremskaffe bevis for primærforbrytelsene, avdekke hvitvasking av utbytte og gi grunnlag for inndragningskrav. Politidistriktene skal gjøre bruk av etterretningsinformasjon fra Enheten for finansiell etterretning (EFE) ved ØKOKRIM (informasjonen er tilgjengelig i Indicia og i etterretningsrapporter fra EFE). Det vises til *riksadvokatens brev 15. februar 2017 med instruks om bruk av informasjon fra EFE i politidistriktene*. Ved mistanke om utbytte mv. i utlandet minnes det om de internasjonale bistandsordningene som er forankret i FN-konvensjonen om ulovlig handel med narkotika og psykotropiske stoffer fra 1998 og Europarådets konvensjon fra 1990 om hvitvasking, ransaking, beslag og inndragning av økonomisk utbytte fra straffbare handlinger.

4.3 Høy oppklaring

4.3.1 Oppklaring som mål for etterforskningen

Avdekking av straffbare forhold og plassering av skyld hos ansvarlige gjerningspersoner er en forutsetning for at straffesaksbehandlingen overordnede mål om redusert kriminalitet skal nås. Samtidig er oppklaring og ansvarliggjøring av de skyldige av stor betydning for fornærmede og andre involverte i straffesaken. Det er derfor et sentralt mål for politiets etterforskning at den skal føre til oppklaring av sakene.

De sentralt prioriterte sakene, jf. riksadvokatens årlige mål og prioriteringsrundskriv, skal søkes oppklart så langt råd er og ved knapphet på ressurser gis forrang. Grov integritetskrenkende kriminalitet som vold og seksuallovbrudd har vært prioritert i en årrekke og utgjør et alvorlig samfunns- og folkehelseproblem. Det skal her tilstrebes en særlig høy oppklaring.

4.3.2 Beviskrav og bevisvurdering

Om en etterforskning fører til tiltale, eventuelt en annen positiv påtaleavgjørelse, vil bero på om etterforskingsmaterialet er av en slik karakter at de strenge beviskravene i strafferetten kan oppfylles. God juridisk kunnskap om så vel anvendelsen av de

enkelte straffebud som bevisreglene, danner grunnlaget for å kunne fatte korrekte påtaleavgjørelser.

Påtalemyndigheten må for å utferdige tiltale eller treffe en annen positiv påtaleavgjørelse være overbevist om siktedes straffeskyld og være av den oppfatning at straffeskylden kan bevises i retten. Dette innebærer at påtalemyndigheten skal legge samme strenge bevisterskel til grunn som den domstolene anvender for å avsi fellende dom når tiltalespørsmålet vurderes, og i tillegg vurdere om det er mulig å føre nødvendige bevis for retten. Dersom avgjørende bevis ikke vil kunne føres, skal tiltale ikke utferdiges selv om påtalemyndigheten er overbevist om mistenktes skyld, jf.

- *riksadvokatens brev til politimestrene og statsadvokatene av 2. juli 2007: Fritz Moen – granskingsutvalgets rapport (NOU 2007: 7) – politiets og påtalemyndighetens oppfølging*
- *riksadvokatens rapport om norsk politi og påtalemyndighets behandling av straffesakene mot Sture Bergwall – brev 6. juli 2017 om vurderinger, videre oppfølging og pålegg*
- *riksadvokatens rundskriv nr. 2/2008 Mål og prioriteringer for virksomheten ved statsadvokatembetene – 2008, punkt III,2*

Beviskravet er en grunnleggende rettsikkerhetsgaranti, jf. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) art. 6 nr. 2. Mål om høy gjennomsnittlig oppklaring skal aldri lede til at beviskravet senkes i den enkelte sak.

Det er en sammenheng mellom bevisvurderingen og det strafferettslige beviskrav. Beviskravet kan presiseres gjennom krav til en overordnet strukturering av bevisvurderingen, der bevisene ikke bare skal vurderes under den antakelse at mistenkte er skyldig, men også i lys av hypoteser om hendelsesforløp som innebærer at vedkommende ikke er skyldig.

Den tradisjonelle måten å formulere beviskravet på – at all rimelig tvil skal komme den siktede til gode – kan operasjonaliseres ved å oppstille et positivt krav til at det samlet sett må foreligge opplysninger i saken som det er vanskelig å forklare hvis siktede er uskyldig, og et negativt krav til at det ikke må foreligge opplysninger som er vanskelige å forklare hvis den siktede er skyldig. Denne tilnærming ble til illustrasjon lagt til grunn i riksadvokatens henleggelsesbeslutning i en mordbrannsak fra 2009 (R 3739/09-63): ”Det samlede etterforskningsresultatet i saken har ikke gitt opplysninger som på en utvetydig måte knytter siktede til noen av brannstedene. En kan ikke med tilstrekkelig sikkerhet utelukke alternative gjerningsmenn. [...] Etterforskningen har dessuten frembrakt opplysninger som ikke uten videre synes forenlige med at siktede er gjerningsmann. Blant annet er det gjort et sporsøk med politihund fra ett brannsted til et annet, som ikke passer godt med siktedes bevegelsesmønster og de observasjoner som er gjort.”

Generelt vil en slik operasjonalisering av beviskravet invitere bevisbedømmeren til å forklare bevisene, både enkeltvis og samlet, under ulike hypoteser.

4.4. Adekvate reaksjoner

4.4.1 Innledning

Adekvate strafferettslige reaksjoner er en sentral forutsetning for at straffeforfølgningen skal virke preventivt og bidra til redusert kriminalitet.

Påtalemyndigheten har et særlig ansvar for å bidra til riktige straffer gjennom fastsettelse av bøter i foreleggsakene og nedleggelse av straffepåstander for domstolene. I riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsrundskriv angis saksområder hvor reaksjonsspørsmålet skal vies særlig oppmerksomhet det enkelte år.

For å kunne fastsette en adekvat straff må spørsmål av betydning for straffutmålingen, herunder gjerningspersonens personlige forhold mv., være belyst på en tilfredsstillende måte, jf. punkt 4.2. Påtalejuristene og statsadvokatene skal til enhver tid besitte oppdatert kunnskap om straffutmålingspraksis.

Et forhold som typisk vil være av stor betydning for at domstolene skal kunne fastsette en adekvat reaksjon, er tilstrekkelig saksfremdrift. Unødig liggetid vil, om den er lang nok, være til hinder for at det kan fastsettes en straff i tråd med hva som ville ha vært en riktig straff ut fra sakens alvor og omfang, jf. pkt. 4.6.

4.4.2 Normalstraffenivåer

På områder der lovgiveren har gitt anvisning på såkalte normalstraffenivåer, dvs. ved grov vold, grovere mishandling i nære relasjoner, alvorlige seksuallovbrudd og brudd på innreiseforbud, skal påtalemyndigheten lojalt følge opp. Dersom det utmåles straff i strid med det normalstraffenivået som er etablert, uten at det kan påvises reelle formildende omstendigheter, bør normalt påtalemyndigheten anke, jf. punkt 4.12. Men påtalemyndigheten har også et ansvar for å gi domstolene et grunnlag for å fravike normalstraffenivået dersom konkrete forhold i saken tilsier det, slik at reaksjonen blir tilstrekkelig nyansert både i skjerpene og formildende retning. Erfaringene med normalstraffenivåer så langt kan tyde på at behovet for en individuell tilpasning av straffen i for stor grad treer i bakgrunnen i det praktiske rettsliv. Det skal påtalemyndigheten aktivt søke å motvirke.

4.4.3 Særreaksjoner

Saker hvor særreaksjoner (dom for overføring til tvungen psykisk helsevern og tvungen omsorg) er aktuelt skal gis særlig oppmerksomhet. Dersom påtalemyndighetens krav om særreaksjon ikke tas til følge av domstolen, må det nøye vurderes om det er grunn til å anke. Se

- *riksadvokatens rundskriv nr. 4/2001 utilregnelighetsregler og særreaksjoner*
- *riksadvokatens brev til statsadvokatene av 28. november 2013: Særreaksjoner (dom på overføring til tvungen psykisk helsevern og dom til tvungen omsorg) – samhandling og gjennomføring*

Det minnes i dette brevet om behovet for rutiner som sikrer at spørsmålet om forlengelse eller opphør av tvungent psykisk helsevern og tvungen omsorg blir vurdert i tide.

4.4.4 Forvaring

Påtalemyndigheten skal aktivt vurdere behovet for forvaring der det foreligger en nærliggende gjentakelsesfare. Se *riksadvokatens brev til statsadvokatene av 19. desember 2013: Forvaringssaker – forlengelse og prøveløslatelse – retningslinjer og anbefalinger*.

4.4.5 Straffereaksjoner mot barn og ungdom

Ved irettføring av barne- og ungdomskriminalitet skal påtalemyndigheten i tråd med lovgivers intensjoner prøve ut alternative reaksjonsformer og finne andre

straffereaksjoner enn fengsel om det er mulig. Dette gjelder ikke minst for ungdomsstraff. Riksadvokaten har i *brev til statsadvokatene og politimestrene av 9. august 2017* med utgangspunkt i tre høyesterettsavgjørelser gitt retningslinjer om bruken av slike reaksjoner. Regler om påtalemyndighetens overføring av saker til konfliktråd er inntatt i straffeprosessloven § 67 fjerde ledd og § 71a og regulert i *riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 konfliktråd*. Deltakelse i ungdomsstormøter, oppfølging av ungdomsplan eller megling i konfliktråd kan bidra til å ansvarliggjøre unge lovbrøyttere og gi en god forebyggende effekt.

4.4.6 Samfunnsstraff

Samfunnsstraff skal vurderes i alle saker hvor denne reaksjonsformen kan være aktuell. Riksadvokatens *rundskriv nr. 2/1991 om samfunnstjeneste* har fortsatt gyldighet.

4.4.7 Straffereaksjoner på særskilte områder

Ved brudd på narkotikalovgivningen minnes det om riksadvokatens retningslinjer for straffereaksjoner i *rundskriv nr. 2/2014 om narkotikasaker*.

For veitrafikksaker er det gitt generelle føringer om bøtesatser i *riksadvokatens rundskriv nr. 3/2009: Vegtrafikkovertrедelser – standardiserte bøtesatser, beslag av førerkort mv*, ajourført i *brev 22. desember 2017*. I *brev 18. april 2018* er vedlegget til rundskrivet ajourført også hva gjelder bøter ved for kort avstand til forankjørende.

Tilsvarende er det for enkelte økonomiske straffesaker gitt retningslinjer herfra om foreleggssatser og straffepåstander i *nasjonal standard for etterforskning og påtalepraksis i mindre økonomiske straffesaker 14. februar 2017*.

4.4.8 Påtaleunntatelse

Straffeprosessloven hjemler som kjent to former for påtaleunntatelse: påtaleunntatelse etter opportunitetsprinsippet (straffeprosessloven § 69) og påtaleunntatelse av prosessøkonomiske grunner (straffeprosessloven § 70). Riksadvokaten har i *rundskriv nr. 6 1989 del II Påtaleunntatelse* gitt retningslinjer for anvendelsen av bestemmelsene. Om bruk av påtaleunntatelse av prosessøkonomiske grunner i nettovergrepssaker med mange fornærmede, se arbeidsgrupperapporten i *riksadvokatens skriftserie nr. 1/2018* som er gitt tilslutning herfra.

Påtaleunntatelse etter opportunitetsprinsippet kan etter omstendighetene være aktuelt når den fornærmede selv mistenkes for mindre alvorlige forbrytelser, som for eksempel når den fornærmede i menneskehandelssaker og flyktningsaker har begått mindre alvorlige straffbare forhold. Spørsmålet må vurderes konkret i den enkelte sak, slik at det legges vekt på hvor alvorlig forholdet er, hensynet til den fornærmede og betydningen for muligheten til å oppklare alvorlige straffbare forhold begått av bakmenn. Det vises til *riksadvokatens retningslinjer 1. desember 2008 om påtalebehandling i utlendingssaker*, endret ved *riksadvokatens brev til politimestrene og statsadvokatene 4. juli 2014*.

4.4.9 Elektronisk kontroll

Elektronisk kontroll ("omvendt voldsalarm") ved kontaktforbud, jf. straffeloven §§ 57 og 58, kan beskytte mot vold og overgrep og skal derfor vurderes der det er relevant. Høyesterett har i nyere praksis avklart tvilsspørsmål, og det er grunnlag for å legge ned påstand om elektronisk kontroll i flere saker enn til nå. Det vises for øvrig til

Politidirektoratets rundskriv 2013/003 om bruk av elektronisk kontroll ved kontaktforbud etter straffeloven § 33 (omvendt voldsalarm).

4.4.10 Inndragning som tillegg til straff

Inndragning av utbytte skal stå sentralt i bekjempelsen av alle former for profittbasert kriminalitet, jf. punkt 6.2. Påtalemyndigheten må i tillegg til straff vurdere om det er grunnlag for inndragning, og i så fall legge ned påstand om dette (eller utferdige inndragningsforlegg), jf. straffeloven §§ 66 flg.

Ved grove eller gjentatte trafikklovbrudd som setter andres liv eller helse i fare kan kjøretøy, eller et beløp som svarer til kjøretøyets verdi eller del av verdien, inndras jf. straffeloven § 69. Videre kan tap av kjøreseddel være relevant i visse tilfeller, jf. Rt. 2008 s. 1634. Det er adgang til å idømme tap av førerett av allmenne hensyn dersom en person dømmes for straffbare handlinger og det er klar (kvalifisert) sammenheng mellom bruken av motorvogn og handlingen, jf. vegtrafikkloven § 33 og tapsforskriften § 2-6. Se riksadvokatens *brev til statsadvokatene og politimestrene av 16. desember 2003: Tap av retten til å føre motorvogn mv. og innføring av ordning med prikkbelastning av førerkort – nye regler om domstolsbehandling.*

4.4.11 Strafferabatt ved tilståelser

Ordningen med strafferabatt ved tilståelser, jf. straffeloven § 78 bokstav f første alternativ og § 80 a nr. 2 ved forklaringer som i vesentlig grad har bidratt til oppklaring, skal fortsatt brukes aktivt. Det vises til

- *riksadvokatens rundskriv nr. 3/2007 Tilståelsesrabatt*
- *riksadvokatens brev til statsadvokatene og politimestrene av 17. juni 2010: Tilståelsesrabatt*

4.5 Etterlevelse av prosessuelle krav som kvalitetsmarkør

4.5.1 Etterforskingens rettslige rammer

Foruten straffeprosessloven stiller påtaleinstruks, særlover, rettspraksis og rundskriv og direktiver fra riksadvokaten mv. krav til hvordan straffesaksbehandlingen skal gjennomføres. Det påhviler påtalemyndigheten et særlig ansvar for å sikre og kontrollere at etterforskingen utføres i samsvar med disse, jf. påtaleinstruksen § 7-5 annet ledd. Alle i påtalemyndigheten skal holde seg løpende oppdatert om lovendringer, høyesterettsavgjørelser og nye direktiver fra riksadvokaten mv., og implementere dem i straffesaksbehandlingen.

4.5.2 Korrekt lovanvendelse og forsvarlig skjønn ved bruk av tvangsmidler

Enkelte av etterforskingemetodene er inngripende for den som berøres, og de materielle og prosessuelle reglene som regulerer bruken er viktige rettsikkerhetsgarantier. Det er derfor et ufravikelig krav at metodene praktiseres med riktig lovanvendelse og et forsvarlig skjønn. Beslutningene skal være skriftlige, slik at det sikres notoritet om hvem som har besluttet bruken og hva som var grunnlaget for avgjørelsen. Riksadvokaten minner om politimesterens særskilte kompetanse og ansvar ved bruk av ekstraordinære etterforskingemetoder som kommunikasjonskontroll, teknisk sporing mv.

Provokasjon og infiltrasjon som metode, samt politiets bruk av vederlag til kilder, er regulert i *riksadvokatens rundskriv nr. 2/2018*, som erstatter rundskriv nr. 2/2000.

Ved bruk av varetekt minnes særskilt om

- *riksadvokatens rundskriv nr. 4/2006 om varetekt*
- *riksadvokatens brev til statsadvokatene og politimestrene av 24. juni 2014: Midlertidige retningslinjer om bruk av politiarrest*
- *riksadvokatens brev til statsadvokatene og politimestrene av 12. mars 2015: Fremstillingsfristen ved pågrepelse – forholdet til menneskerettighetene*
- *riksadvokatens brev 19. februar 2018 om forholdet mellom isolasjon og andre restriksjoner under varetekt*
- *riksadvokatens brev 20. september 2018 om sletting av materiale fra kommunikasjonskontroll mv*

For vitnekonfrontasjoner vises til de overordnede og grunnleggende krav som følger av *riksadvokatens rundskriv nr. 2/2013 om vitnekonfrontasjoner*. Rundskrivet supplerer påtaleinstruksen § 8-11 fjerde ledd.

4.5.3 Taushetsrett og vernet mot selvinkriminering

Reglene om taushetsrett/plikt, jf. politiregisterloven kapittel 6, og vernet mot selvinkriminering, jf. straffeprosessloven § 232, må hensyntas under alle faser av etterforskningen. Dette gjelder også innledningsvis, hvor de involvertes roller kan være uavklart og informasjon søkes innhentet mer uformelt. Når større deler av etterforskningen ønskes gjennomført og ferdigstilt ”på stedet”, forutsetter det at politipatruljene kjenner de rettslige rammene for etterforskningen, herunder avhør, slik at disse blir etterlevet også i initialfasen, jf. Kripøs veileder for politiarbeid på stedet, som er lagt ut på KO:DE. Er det gitt mangelfull informasjon til avhørte kan det medføre at forklaringene ikke kan benyttes som bevis, jf.

- *riksadvokatens brev til statsadvokaten og politimestrene av 22. februar 2010: Politiforklaringer fra siktedes nærstående mv. – krav til informasjon om fritaksrett – bevisforbud*
- *riksadvokatens brev til statsadvokatene og politimestrene av 2. juli 2010: Informasjonsplikt om fritaksrett etter straffeprosessloven § 122 for nærstående medsiktet – nye og presiserte direktiver*
- *riksadvokatens rundskriv nr. 2/2016 om politiavhør*

Det gis her direktiver om politiets informasjonsplikt og bruk av politiforklaringer som bevis i retten hvor det ikke er gitt tilstrekkelig informasjon om fritaksretten. Hva gjelder barn og fritaksrett har Høyesterett i kjennelse 19. oktober 2016 (HR-2016-2171-A) slått fast at barn som avhøres ved tilrettelagte avhør (tidligere dommeravhør) og som er fritatt fra vitne- og forklaringsplikt må gis tilstrekkelig informasjon til å kunne forstå at forklaringen innhentes som ledd i en etterforskning og at den kan bli brukt som bevis i en straffesak, jf. *riksadvokatens brev til statsadvokatene og politimestrene 28. desember 2016; bruk av dommeravhør og tilrettelagte avhør av barn og særlig sårbare voksne fritatt fra vitneplikt som bevis: Høyesteretts kjennelse av 19. oktober 2016 om informasjonsplikten – enkelte direktiver fra riksadvokaten*.

For tilrettelagte avhør gjelder også særskilte regler og pålegg, se *riksadvokatens brev 21. oktober 2015 med direktiver og retningslinjer*. Det skal så langt råd unngås at saker blir liggende uten aktive etterforskningskritt etter at det første tilrettelagte avhøret er foretatt.

Hvilken informasjon den avhørte har krav på, avhenger av personens rettslige status. Denne kan endre seg underveis under etterforskingen eller et avhør, og må derfor vurderes fortløpende av påtalemyndigheten. Avklaringene må så langt som mulig skje i forkant av avhørene, slik at politiet vet hvilke rettigheter og plikter den som ønskes avhørt skal foreholdes. Det må sikres notoritet omkring den informasjon som gis, og om at avhøret er foretatt i samsvar med lov og instruks.

4.6 Kort saksbehandlingstid

4.6.1 Innledning

Det følger av EMK artikkel 6 at de enkelte saksbehandlingstrinn – fra anklage til endelig avgjørelse – skal foretas innen rimelig tid, og det er nedfelt i straffeprosessloven § 226 fjerde ledd at etterforskingen skal gjennomføre så snart som mulig, slik at ingen unødige utsettes for mistanke eller ulempe. Spørsmålet om tiltale skal avgjøres så snart saken er tilstrekkelig forberedt, jf. straffeprosessloven § 249.

Foruten hensynet til de involverte i en sak, tilsier også en rekke andre hensyn at saksbehandlingstiden i straffesaker bør være kort. Erfaringsmessig vil hurtig behandling bidra til høy oppklaring. Det er lettere å opplyse en sak når bevisene er "ferske," ettersom mange bevis svekkes over tid. En intensivert etterforskning vil videre bidra til ressurseffektivitet, fordi de involverte slipper å bruke unødig tid på stadig å måtte sette seg inn i saken. En rask saksbehandling vil også kunne medføre mer adekvate straffereaksjoner, fordi man unngår reduksjon i straffen på grunn av sendrektig behandling, jf. for eksempel Rt. 2016 s. 225 hvor det gis fradrag i straffen på grunn av liggetid. En straff som er ilagt innen rimelig tid etter at det straffbare forhold fant sted, antas også i større grad å sikre at straffen får den tilsiktede preventive effekt. Lang saksbehandlingstid kan også ha betydning for andre myndigheters håndtering av saker, eksempelvis utlendingsmyndighetene.

4.6.2 Lovbestemte og administrative frister

Føringer om gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra anmeldelse til oppklaring (landsgjennomsnitt) fremgår av riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsrundskriv og i de enkelte politidistriktenes lokale mål, og det vises til disse. Generelt skal det tilstrebes kort saksbehandlingstid i de sentralt prioriterte sakene og i saker med varetekt og særreaksjoner. Hensyn til ofrene i volds- og seksuallovbruddsakene tilsier at disse sakene må behandles særlig raskt, mens det i vinningssaker, begått av gjengangere og mobile kriminelle, er avgjørende med kort saksbehandlingstid for å redusere gjentagelsesfaren. Videre skal det være kort saksbehandlingstid i saker mot personer som var under 18 år på handlingstidpunktet. Her skal spørsmålet om tiltale som kjent avgjøres innen seks uker etter at vedkommende er å anse som mistenkt, med mindre hensynet til etterforskingen eller andre særlige grunner tilsier noe annet, jf. straffeprosessloven § 249 annet ledd.

Det er en forutsetning at lovbestemte og administrativt fastsatte frister er kjent for de saksansvarlige og at disse aktivt søkes overholdt. Viktige tiltak for å oppnå en rask saksbehandling er at etterforskingen allerede fra initialfasen målrettes og styres, for eksempel ved bruk av etterforskningsplan med frister for ulike etterforskningssteg. Unødig "liggetid" og restanser skal unngås gjennom aktiv porteføljestyling, hensiktsmessig arbeidsfordeling og organisering. Det er videre nødvendig med rutiner som sikrer en løpende og forpliktende oppfølging av sakene fra anmeldelse til straffegjennomføring er iverksatt, se *straffesaksinstruks* pkt. 6.2.

Det må i ettertid, ved erfaringslæring og overfor domstolene som ledd i argumentasjon om straffutmåling, kunne gjøres rede for hvorfor behandlingen av en sak har trukket ut i tid.

4.6.3 Aktiv oppfølging av sakene frem til endelig avslutning

Selv om aktører utenfor politi og påtalemyndigheten, som domstolene, forsvarere og Kriminalomsorgen er avgjørende for den endelige slutføringen av en sak, skal politi og påtalemyndighet aktivt følge opp også i slutfasen. Dette forutsetter rutiner og praksis som sikrer adekvat aktivitet i sakene også etter at det er truffet påtaleavgjørelse. Sentralt står rutiner for oppfølging av ikke vedtatte forelegg, berammelser og innkalling av tiltalte og vitner til rettsmøter slik at saker ikke må utsettes mv. Likeledes må det sørges for rutiner som sikrer rask fullbyrdelsesordre, jf. straffeprosessloven § 473 første ledd, samt retningslinjer i

- *riksadvokatens rundskriv nr. 4/1973 del II Fullbyrdelse – benådning*
- *riksadvokatens brev til politimestrene og statsadvokatene av 4. august 2010: Rutinar for å sikre rask ordre om iverksetjingsdom. Avgjerd frå Sivilombudsmannen*

I tilknytning til kravet om en effektiv oppfølging av dommer understrekes påtalemyndighetens ansvar for å kvalitetssikre domsslutningene, slik at det som fremgår om siktedes identitet og henvisninger til lovbestemmelser mv. er korrekt. Eventuelle feil må kommuniseres til domstolen slik at retting kan skje. Videre understrekes ansvaret for oppfølging med registrering i DNA-registeret.

Målet om kort saksbehandlingstid skal ikke lede til at man unnlater å gjennomføre nødvendige etterforskingsskritt for å spare tid, og saker skal ikke henlegges utelukkende for å overholde frister. Kvalitet har med andre ord også her forrang.

4.7 Etterlevelse av objektivitetskravet

4.7.1 Innledning

Objektivitetskravet følger av EMK artikkel 6 og er også nedfelt i straffeprosessloven § 226, tredje ledd og § 55 fjerde ledd. Det vises i tillegg til etiske retningslinjer for påtalemyndigheten punkt 3, jf. *rundskriv nr. 2/2017*. Evalueringer av saker der det er begått alvorlige feil fremhever ofte mangel på objektivitet i politi og påtalemyndighet som en viktig årsak.

Kravet til objektivitet innebærer at saksbehandlingen skal være faglig fundert og ikke styrt av empatier, følelser, usaklig påvirkning fra andre offentlige myndigheter eller politiske eller private interesser. Likeledes skal den være nøytral og upartisk i den forstand at man skal avdekke og vurdere både det som svekker og styrker mistanken mot en antatt gjerningsperson.

Selv om etterforskning skal være målrettet, tilsier kravet til objektivitet at det på et hvert trinn under saken må utvises både evne og vilje til å vurdere den fra ulike innfallsvinkler og hypoteser. Alle bevis som innhentes må undergis faglige og kritiske vurderinger, og det må utvises åpenhet for nye opplysninger samt vilje til å revurdere tidligere teorier og oppfatninger. Arbeidet skal ikke låses i én hypotese og rettes inn mot å få denne bekreftet uten blick for andre forklaringer. Det må tvert imot letes aktivt etter holdepunkter i faktum som kan peke mot alternative og konkurrerende

forklaringer. Eventuelle innvendinger mot eller avvikende synspunkter om etterforskningen eller saksbehandlingen for øvrig skal ikke bare tolereres, men etterlyses, og møtes med anerkjennelse, åpenhet og konstruktive tiltak. Dette stiller krav til profesjonalitet og videreutvikling av en politi- og påtalekultur som verdsetter åpenhet og upartiskhet.

4.7.2 Innholdet i objektivitetskravet

Kravet til objektivitet er en ufravikelig rettsikkerhetsgaranti for all straffesaksbehandling, også under en eventuell irettføring eller begjæring om gjenåpning. Den skal aktivt ivaretas av alle som er involvert i politiets og påtalemyndighetens straffesaksarbeid. En objektiv tilnærming verner ikke bare den mistenkte, men er en forutsetning for at etterforskningen blir så pålitelig at den kan danne grunnlag for korrekte beslutninger og en adekvat rettslig behandling. I den offentlige granskningen av Liland-saken, Fritz-Moen sakene og gjennomgangen av Monika-, Bergwall- og Transocean-sakene påpekes det viktige aspekter ved politi- og påtalemyndighetens objektivitetsplikt under etterforskningen. Det vises særlig til

- *riksadvokatens brev til statsadvokaten og politimestrene av 26. januar 2016: Rapport om "Monika-saken" – enkelte tilrådninger og pålegg*
- *rapport om behandlingen av straffesakene mot Sture Bergwall – riksadvokatens brev til statsadvokatene og politimestrene av 6. juli 2017*
- *riksadvokatens brev 18. september 2018 om oppsummering og oppfølging av Transocean-saken*

4.7.3 Etterlevelse av objektivitetsplikten

Objektivitetskravet medfører ikke at påtalemyndigheten i politiet skal innta en fjernere rolle under etterforskningen, for derved å sikre en kritisk distanse til saken før den påtaleavgjøres. Tvert imot skal påtalemyndigheten være fremskutt og integrert i etterforskningen. Men den enkelte må være seg bevisst de mekanismer som erfaringsmessig kan svekke objektiviteten, og vektlegge tiltak som kan kompensere for dette. Det vises særlig til

- *Politidirektoratets brev 22. september 2018 om rammeverk for systematisk erfaringslæring*
- *riksadvokatens brev 26. september 2018 om statsadvokatenes rolle ved kvalitetssikring og erfaringslæring*

Behovet for tiltak som reduserer faren for feil som følge av manglende objektivitet må vurderes systematisk og konkret i den enkelte sak. I denne vurderingen skal det blant annet ses hen til hvor alvorlig saken er, hvor kompleks den er, om det er atypiske trekk ved det antatte hendelsesforløpet eller den antatte gjerningsperson, om saken til tross for stor innsats fortsatt fremstår som uoppklart eller uten spor, om den gjelder et mistenkelig dødsfall, saknet person, eller vold eller seksuelle overgrep mot barn, om det er benyttet skjulte tvangsmidler, om det har vært fengsling over tid uten utvikling i etterforskningen og om domstolen har avslått påtalemyndighetens begjæring om tvangsmidler. Kompenserende tiltak kan være en forsterket linjebehandling, bistand fra Kripos eller et annet politidistrikt, og ikke minst saksmøte med statsadvokaten. Statsadvokaten skal, når man forhåndsvarsles om en sak, selv vurdere om det er grunn til å be om et slikt møte.

Alle nivåer i påtalemyndigheten som behandler en sak skal foreta en grundig og selvstendig gjennomgang av bevisene. Oversiktsrapporter, bevisnotater o.l. kan lette

tilgangen til en sak, men den enkelte jurist må på selvstendig grunnlag foreta en samvittighetsfull vurdering av det foreliggende bevismateriale. Ved bevisvurderingen handler det ikke bare om å være kritisk til eksisterende eller manglende informasjon i det endelige beslutningsgrunnlaget, men også – og kanskje i enda større grad – å være spørrende og kritisk til prosessen hvor bevisene sikres. Mangler ved prosessen, eller manglende notoritet om den, påvirker verdien av bevisene. Bevissthet om dette er en forutsetning for å kunne oppfylle kravet om objektivitet og opplysning av saken som ligger i straffeprosessloven §§ 55 og 226.

Organiseringen av påtalemyndigheten med inndeling i flere nivåer, og fordelingen av tiltalekompetanse mellom de ulike nivåene, innebærer at det i de mer alvorlige sakene skal foretas selvstendige og reelle påtalevurderinger på det enkelte nivå nettopp for å sikre at de avgjørelser som treffes er velfundert og for å bidra til å motvirke bekreftelsesfeller og sementering av feil. Muntlige diskusjoner, interne notater o.a. kan være nyttige, men erstatter ikke de ulike nivåenes selvstendige gjennomganger av originale dokumenter og bevis. Det skal velges en arbeidsform som legger til rette for selvstendige vurderinger, for eksempel slik at en i krevende saker vurderer å sette seg inn i sakens sentrale dokumenter før en gjør seg kjent med interne notater og andres detaljerte vurderinger. Lyd- og billedopptak av avhør gir informasjon som kan være avgjørende for påtalespørsmålet og bedre kvaliteten på avgjørelsene, jf. *riksadvokatens retningslinjer av 16. oktober 2009 for lyd og bildeopptak av politiforklaringer punkt 2.3.2.*

4.8 Ivaretagelse av fornærmede-perspektivet i straffesaken

Politiet og påtalemyndighet har et selvstendig ansvar for å ivareta fornærmede og pårørende på en hensiktsmessig og god måte. Dette innebærer bl.a. at de skal gis informasjon om sine rettigheter, sakens fremdrift og utvikling mv. Det er bare i en begrenset type saker de fornærmede og etterlatte har krav på bistandsadvokat, og hvor denne er gitt et særlig ansvar for å ivareta og følge opp deres rettigheter, jf. straffeprosessloven kapittel 9a.

De fornærmedes rettigheter er som følge av lovreformen i 2008 forholdsvis detaljert regulert i lov og forskrift. Rettighetene avhenger av hvilken handling straffesaken dreier seg om, og vil variere for ulike grupper av fornærmede, jf. straffeprosessloven kapittel 8 og påtaleinstruksen kapittel 7A. Etterlatte og fornærmede i alvorlige straffesaker har rett til en egen kontaktperson i politiet under etterforskningen, rett til informasjon, tilstedeværelse, møte med aktor mv. Se også påtaleinstruksen §§ 8-6 flg. hvor avhør av fornærmede og etterlatte er nærmere regulert.

Ivaretagelsen av de rettigheter fornærmede og etterlatte har forutsetter rutiner i politiet og påtalemyndigheten som sikrer den nødvendige oppfølging, men ikke minst en kultur som anerkjenner dette som en viktig oppgave. Politiets og statsadvokatenes behandling av ofre for kriminalitet og deres pårørende skal være preget av omtanke og respekt. Tillitsperspektivet alene nødvendiggjør en slik tilnærming, men ved en moderne straffesaksbehandling har fornærmede og etterlatte en helt sentral plass som skal prege oppgaveløsningen. Meget kan oppnås ved å være imøtekommende og svare så raskt og utfyllende som mulig, slik at de føler seg ivaretatt og lyttet til. Ikke minst må det påses at underretning om saksavgjørelser og håndteringen av klagesaker er tilfredsstillende slik at en klageberettiget kan få sin klage realitetsvurdert av overordnet instans. Se for øvrig

- *riksadvokatens rundskriv nr. 3/1981 del II Advokathjelp til fornærmede i voldtektssaker*
- *riksadvokatens brev til statsadvokatene av 18. juli 2011: Pådømmelse av sivile krav i straffesaker*
- *uttalelse fra Sivilombudsmannen om underretning om henleggelse og håndtering av klagesak – riksadvokatens brev 15. november 2018*

4.9 Straffesaksbehandlingen skal virke tillitvekkende på allmenheten

4.9.1 Informasjonsformidling

Det er et selvstendig mål at politi og påtalemyndighet i den enkelte straffesak opptrer på en måte som virker tillitvekkende for publikum. Hvor stor grad av tillit som oppnås avhenger ikke bare av om oppgavene løses, men også av måten man kommuniserer på og det inntrykket som skapes av straffesaksbehandlingen gjennom media. All utadrettet virksomhet påvirker allmenheten og samarbeidsaktørers tillit til straffesaksarbeidet, og den enkelte må derfor være seg bevisst politiets og påtalemyndighetens rolle og ansvar.

Politiet og statsadvokatene bør aktivt ta del i informasjonsformidlingen på straffesaksområdet og slik bidra til at de oppfatninger og inntrykk som skapes baseres på riktig og nyansert informasjon. I *riksadvokatens kommunikasjonsstrategi for Den høyere påtalemyndighet* oppfordres det til å være tilgjengelig og vise en åpen og imøtekommende holdning til mediene. Dette gjentas og forsterkes. De allmennpreventive virkninger av straffesaksbehandlingen, som utgjør en vesentlig del av straffens begrunnelse, er i praksis i stor grad avhengig av at straffesakene omtales i media. Taushetsplikt setter grenser for hva som kan formidles i enkeltsaker, og uskyldspresumsjonen må alltid iakttas. Det vises særlig til politiregisterloven § 34 og politiregisterforskriften § 9-8. Ytringer til allmenheten eller media skal være nøytrale og objektive, og det må tas hensyn til at omtale i media kan medføre en tilleggsbelastning for den som er involvert i en sak. Det skal ikke gis uttalelser som kan skade etterforskningen. Dersom informasjon ikke kan gis, skal man forklare hvorfor og om mulig vinne forståelse for det.

4.9.2 Ivaretagelse av uskyldspresumsjonen

Selv om det fortsatt er slik at påtalemyndigheten i alminnelighet ikke kommenterer en henleggelse etter bevisets stilling, er det i saker med stor offentlig interesse ikke bare anledning til å gjøre allmenheten kjent med de sentrale vurderingene som lå til grunn for henleggelsesvedtaket, men i noen tilfeller ønskelig at det gjøres. Ved utformingen av en slik begrunnelse skal påtalemyndigheten være særlig oppmerksom på de krav uskyldspresumsjonen stiller til avgjørelsen, slik at det ikke gis grunnlag for å trekke henleggelse i tvil. Det kan være en vanskelig balansegang å ivareta behovet for informasjon på den ene side og hensynet til uskyldspresumsjonen på den annen side. Hvor langt det er ønskelig og forsvarlig å begrunne en avgjørelse vil bero på et skjønn hvor det er rom for individuelle vurderinger, men en skal ved vurderingen være særlig oppmerksom på uskyldspresumsjonen og kravet til saklig og nøktern informasjon. Det er adgang til å gi en objektiv beskrivelse av bevissituasjonen, for eksempel ved å peke på bevis som trekker i ulik retning, men det er sjelden på sin plass å gi en sammenfattende karakteristikk av hvor sikker man er på at avgjørelsen er korrekt. Det må videre utvises tilbakeholdenhet med å gi opplysninger som kan gi grunn til å reise spørsmål om siktede burde ha vært tiltalt for et mer omfattende forhold, eller som kan

oppfattes som en skyldkonstatering eller forhåndsprosedyre over en tiltale, et forelegg eller andre positive påtaleavgjørelser.

Det vises særlig til

- *riksadvokatens rundskriv nr. 1/1981 om meddelelser til offentligheten om straffesaker – opplysninger om etterforskning, påtaleavgjørelser mv.*
- *riksadvokatens publikasjon 1/2000 "Statsadvokatene og mediene" 16. februar 2000*
- *Veileder om innsyn i straffesaksdokumenter for andre enn sakens parter (riksadvokatens skriftserie 3/2017)*
- *Medierutiner for Den Høyere påtalemyndighet av 8. mai 2018*

4.10 Hensiktsmessig samarbeid med domstolene og andre i straffesakskjeden

4.10.1 Forståelse og respekt for andre aktørers roller

En effektiv straffesaksbehandling krever et profesjonelt og godt samarbeid med andre aktører innenfor straffesakspleien som sakkyndige, forsvarere, domstoler og kriminalomsorg. Rutinemessige møter mellom de ulike aktørene kan bidra til en hensiktsmessig og effektiv straffesaksbehandling.

Politi og påtalemyndighet skal legge til rette for at de ulike aktørene kan utføre sine oppgaver på en hensiktsmessig måte. Det skal utvises forståelse og respekt for de enkeltes roller og oppdrag. Manglende samarbeid, som eksempelvis sen ekspedering av dokumenter eller manglende oppfølging av henvendelser, kan generelt sett skape mistillit til politi og påtalemyndighet og vanskeliggjøre den enkelte saks opplysning og fremdrift. Det vises til *riksadvokatens brev til politimestrene og statsadvokatene av 20. januar 2011: Forsvarer og bistandsadvokat som kopiadressat ved anke*, hvor rutinene om at politiet skal sende kopi til forsvarere og bistandsadvokater ved påtegninger til høyere påtalemyndighet og retten med kommentarer til anker og støtteskriv innskjerpes, jf. også høyesterettsavgjørelse HR-2011-00114-U.

4.10.2 Samhandling med domstolene

En adekvat iringteforing forutsetter at etterforskningen har frembrakt et godt og relevant kunnskapsgrunnlag, jf. straffeprosessloven § 226. Påtalemyndigheten/aktor har et ansvar for å bidra til at sakene får en hensiktsmessig rettslig behandling, herunder at de blir godt opplyst. Møtende aktor må være faglig kompetent, og skal møte meget godt forberedt med inngående kjennskap til sakens fakta og de rettsspørsmål den reiser.

For å sikre en effektiv iringteforing skal bevisforingen innrettes etter en plan om hvilke forhold de enkelte vitner eller andre bevis skal belyse, og slik at den er tilstrekkelig og balansert mot de fakta og rettslige spørsmål som domstolene skal avgjøre. Påtalemyndigheten skal, blant annet ved saksforberedende møter med domstolen der det er hensiktsmessig, utfyllende bevisoppgaver og informative tiltaler og innledningsforedrag, legge til rette for at dommerne kan utføre en aktiv saksstyring for å oppnå effektiv avvikling av saken. Det er ønskelig at aktor har kontakt med forsvareren i forkant av bevisankeforhandlinger for å klarlegge om deler av tingrettens dom kan legges til grunn.

Domstolsbehandlingen bygger i stor grad på muntlig kommunikasjon mellom rettens aktører, vitner, sakkyndige mv. En god aktor må derfor være i stand til å kommunisere

på en måte som inngir tillit og sikrer sakens opplysning, både hva gjelder dens fakta og rettslige sider. Den digitale utviklingen påvirker måten aktorater kan gjennomføres på. Påtalemyndigheten skal ta i bruk og nyttiggjøre seg digitale løsninger og bidra til en fremtidsrettet og hensiktsmessig utvikling med digitale aktorater og digital bevis- og dokumenthåndtering under straffesaksbehandlingen for øvrig.

Ved siden av god saksforberedelse er en høflig og respektfull opptreden, i tråd med de formelle krav som gjelder i domstolene, forhold som bidrar til at møtende aktor har nødvendig tillit og troverdighet. Det ligger i partsrollen at en god aktor skal utvise engasjement for sine standpunkter, men under rettergangen også ivareta de særlige krav til nøkternhet og objektivitet som tilligger påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven §§ 55 og 304. Aktor har et selvstendig og tungtveiende ansvar for å forebygge at uskyldige blir dømt og at rettsikkerheten blir ivaretatt.

God saksforberedelse, herunder forskriftsmessig innkalling av sakens parter, vitner og andre er en viktig premisse for å etablere et profesjonelt og tillitsvekkende samarbeid med domstolene så vel som forsvarerne og øvrig involverte. I kravet til en god domstolsbehandling ligger også en forsvarlig oppfølging av rettsmiddelerklæringer, herunder overholdelse av frister. Det minnes om

- *riksadvokatens rundskriv nr. 1/1991 om ekspedisjoner av straffesaker, behandling av rettsmiddelerklæringer mv.*
- *riksadvokatens brev til statsadvokatene av 2. desember 2015: Ny veiledning om saksførebunad og ankeforhandling i sivilsaker og straffesaker for Høgsterett, vedlagt reviderte retningslinjer fra Høyesterett*
- *riksadvokatens brev til statsadvokaten av 15. juni 2016: Direktiver om fastsetting av frist for støtteskriv i straffesaker ved anke over dom og om oversendelse av saker til ankedomstolen*
- *riksadvokatens brev til statsadvokatene av 15. juni 2016: Kravet til originale ankeerklæringer og støtteskriv*
- *Advokatveiledningen 2018 fra Høyesterett*
- *riksadvokatens brev 21. november 2018 om ankefrist ved elektronisk oversendelse av dom – ytterligere presiseringer etter Høyetsretts ankeutvalgs beslutning 1. november s.å*

Kravet om høy kvalitet skal også iakttas ved vurderingen av hvem som skal aktorere den enkelte sak, herunder om det skal oppnevnes politijurist som aktor etter straffeprosessloven § 76 tredje ledd. Den enkeltes kompetanse, erfaring og personlige egnethet må vurderes opp mot den enkelte sak. Det er embetslederens ansvar å påse at statsadvokatregionenes ”aktoratressurser” blir brukt på de riktige sakene, dvs. saker som ut fra sin alvorlighet, kompleksitet og prinsipielle betydning bør irtteføres av statsadvokatene.

I mange saker vil polititjenestepersoner være sentrale vitner under irtteføringen. I likhet med aktor har de ansvar for å bidra til at saken blir opplyst på en korrekt måte, og det forutsettes at alle møter godt forberedt og utviser nødvendig forståelse og respekt for domstolen og de involverte i saken.

4.10.3 Samhandling med sakkyndige

Når det gjelder sakkyndige vil utforming av mandat for deres arbeid stå sentralt. Mandatet skal utformes skriftlig og klart angi hvilke tema og spørsmål man ønsker

utredet med tidsfrister for arbeidet. Det må sikres notoritet også over eventuelle endringer i mandatet og enhver kommunikasjon mellom politi og påtalemyndighet og den sakkyndige. De sakkyndige må videre gis tilstrekkelig informasjon om saken, slik at de blir kjent med de foreliggende utfordringer og oppdragets omfang, jf. også punkt 4.2.4. Plikten til å underrette Den rettsmedisinske kommisjon må overholdes, jf. *riksadvokatens brev til statsadvokatene og politimestrene av 11. juli 2013: Underretning til den rettsmedisinske kommisjon om prioriterte saker.* Innsendelsesplikten gjelder uttalelser fra rettsoppnevnt sakkyndige som gjør tjeneste i rettsmedisinske spørsmål og uttalelser om medisinske spørsmål fra ikke oppnevnte sakkyndige som ikke bare inneholder en ren beskrivelse av en skade eller en sykdom, men hvor det gis en vurdering av rettsmedisinske forhold. Kommisjonen må gis rimelig tid til å gjennomgå erklæringene, se pkt. 4.2.

4.10.4 Samhandling med utlendingsmyndighetene

Straffedømte utlendinger bør raskt overføres til soning, og eventuelt utvises umiddelbart etter endt soning. Påtalemyndigheten skal i disse sakene samarbeide med berørte myndigheter, jf. underretningsplikten i politiregisterforskriften § 10-13 og *riksadvokatens brev til statsadvokatene og politimestrene av 6. juli 2010: Tiltak for utvisning og soningsoverføring av straffedømte utlendinger – påtalemyndighetens rolle*, med direktiver om merking av saker og hurtigprosedyre for å sikre rask opprettelse av utvisningssak.

4.10.5 Etterforskning i utlandet

Ved etterforskning i utlandet minnes det om at den norske sambandsstatsadvokaten i Eurojust i Haag kan bistå med å innhente opplysninger mv. ved straffesaker som har forgreninger til utlandet, herunder tilrettelegging og gjennomføring av rettsanmodninger. Sambandsstatsadvokaten kan også være behjelpelig med å koordinere etterforskning og iretteføring i saker som involverer ett eller flere EU-land. Eurojust har dessuten kontaktpunkter i en rekke land utenfor EU som kan bistå ved innhenting av opplysninger om lovgivning og rettspraksis mv. Jurisdiksjonsbestemmelsene i straffeloven som nå gjelder medfører at dette er mer aktuelt enn tidligere. Sist men ikke minst har Kripas en viktig rolle som nasjonalt kontaktpunkt for internasjonalt politisamarbeid (se fagsiden om internasjonalt samarbeid på KO:DE).

4.11 Hensiktsmessig redigering, tilgjengelighet og bevisoppbevaring

4.11.1 Redigering og tilgjengelighet

En ryddig redigering av dokumentene i en straffesak vitner om profesjonalitet og ansvarlighet ved behandlingen, og sikrer ulike aktører tilgang til den informasjonen som er innhentet. Dokumentene i den enkelte sak skal ordnes systematisk og oversiktlig slik at opplysningene raskt kan hentes frem og stilles til disposisjon for eksempelvis mistenkte, dennes forsvarer og fornærmede, jf. straffeprosessloven § 242. Om innsyn for andre enn sakens parter, se *riksadvokatens veileder 3. oktober 2017 og brev 20. mars 2018 om Sivilombudsmannens uttalelse om krav til saksbehandlingstid i innsynssaker.*

Den enkelte saks redigering skal legge til rette for en løpende kontroll, evaluering og kvalitetssikring av den etterforskning som er gjennomført. Alle dokumenter som inneholder faktiske opplysninger av betydning for skyld- eller straffespørsmålet i en sak skal registreres, herunder e-post og annen elektronisk kommunikasjon. Dette skal

gjøres fortløpende, slik at saken på et hvert trinn er a jour og gir en komplett oversikt over det arbeid som er utført. Enhver som mottar eller produserer dokumenter i en sak er ansvarlig for at disse registreres og legges inn. Dette gjelder også ved kontakt med andre lands myndigheter, for eksempel når det under tjenestereiser i utlandet overleveres eller mottas dokumenter. Med innføringen av digital dokumenthåndtering i straffesaksbehandlingen aksentueres betydningen av at dette følges opp av ledelsen i politidistriktene. Saker som må antas å medføre etterforskning av noe omfang skal fra start redigeres etter redigeringsmalen for "stor sak" i BL. Denne redigeringsmåten anbefales benyttet i saker med mer enn 10-15 dokumentnummer. Sakene skal oppbevares i henhold til politiregisterforskriften, og eventuelle utlån av dokumenter skal skje i samsvar med denne og straffeprosesslovens bestemmelser (bl.a. §§ 28 og 242).

4.11.2 Krav om notoritet

De etterforskingsskritt og påtalemessige avgjørelser som fattes gjennom etterforskningen og den øvrige saksbehandlingen, må sikres notoritet. Dette gjøres først og fremst gjennom skriftlige rapporter og skriftlige beslutninger, jf. straffeprosessloven § 197 tredje ledd. Riksadvokaten vil særlig understreke behovet for notoritet om prosessuelle spørsmål og resultatene av bevisinnhenting, oppbevaring og håndtering av reelle bevismidler (gjenstander, tekniske og biologiske spor) samt sakshåndtering, vurderinger, kommunikasjons- og informasjonsutveksling med andre aktører og beslutninger av ulik art (polititaktiske og påtalemessige). Bruk av beslutningslogg tydeliggjør hvem som har fattet de ulike avgjørelsene, når de ble fattet og hvorfor. Samtidig vil bruk av slike logger gjøre det lettere å vurdere beslutningene i ettertid. Beslutningslogg forutsettes ført i alle saker hvor det er gitt pålegg om bruk av etterforskningsplaner. Det vises særlig til *riksadvokatens brev 6. juli 2017 om politiets og påtalemyndighetens behandling av straffesakene mot Sture Bergwall*, se spesielt s. 19 flg.

4.11.3 Oppbevaring av beslag

Straffeprosessloven kapittel 16 regulerer beslag i straffesaker, og må forstås i lys av EMK, især artikkel 8 om retten til privatliv. For å opprettholde nødvendig tillit til etterforskningsarbeidet må det ikke etterlates tvil om bevis er innhentet og oppbevart på en korrekt måte. Riksrevisjonen har flere ganger rettet kritikk mot politiets håndtering av beslag i straffesaker.⁹ En tilfredsstillende håndtering av beslag forutsetter gode systemer for sikring og registrering av det enkelte beslag, samt formålstjenlige arkivfunksjoner. Når større deler av etterforskningen skal utføres av "politiet på stedet", forutsetter det at patruljene har god kunnskap om sikring av åsted og bevis, se om dette KO:DE og retningslinjer fra Kripos. Det legges til grunn at det i alvorlige forhold benyttes særlig kvalifisert personell som kriminalteknikere til sikring og gransking av åsted og bevis allerede ved de innledende undersøkelser. Videre bør konsultasjon av Kripos eller andre særlig kvalifiserte sakkyndige vurderes tidlig og fortløpende gjennom etterforskningen, jf. punkt 4.2.

Beslag skal oppbevares på en måte som sikrer tilgjengelighet, men også slik at konfidensialitet og integritet blir ivarettatt. Det vises til *Politidirektoratets rundskriv 2010/007 av 19. juni 2017 om behandling av beslag i straffesaker*. Elektronisk informasjon blir stadig viktigere ved etterforskning av straffesaker. Nevnte rundskriv kommer til anvendelse så langt de passer også for elektronisk informasjon, men det er

⁹

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2016.

her behov for lokalt regelverk som nærmere regulerer roller og ansvar, lagringsstruktur mv. og som ivaretar reglene i politiregisterloven.¹⁰ Det er sentralt at bevis i elektronisk format blir lagret på en måte som sikres at de kan avspilles i retten og av andre aktører som har rett til tilgang på materialet, som eksempelvis forsvareren.

Om innhenting av biologisk materiale med sikte på DNA-analyse vises til *riksadvokatens retningslinjer 15. august 2008 for registrering i DNA-registeret og innsamling av spor med sikte på DNA-analyse mv*, se også *brev 17. oktober 2013 om nye retningslinjer for registrering i DNA identitetsregisteret*.

Spormateriale skal oppbevares så lenge dette finnes hensiktsmessig, jf. politiregisterforskriften § 45-18 annet ledd. Biologisk spormateriale skal sikres og oppbevares i alvorlige uoppklarte saker. Det samme gjelder i henlagte saker der noen er savnet, død eller alvorlig skadet og hvor det senere kan bli spørsmål om materialet kan ha bevismessig verdi, jf. *riksadvokatens brev til politimestrene og Kripas av 26. februar 2016: oppbevaring av spormateriale*.

4.12 Bidrag til ønsket rettsutvikling

Påtalemyndigheten har et selvstendig ansvar for å bidra til rettsenhet, rettsavklaring og rettsutvikling, herunder å sikre et hensiktsmessig reaksjonsnivå og avklaring av spørsmål av prinsipiell betydning for lovanvendelsen ved å fremme egnede saker for Høyesterett. I ankeerklæringer, eventuelt i påtegning til riksadvokaten, skal statsadvokaten konkret angi hvorfor anken gjelder spørsmål som har betydning utenfor den foreliggende sak eller det av andre grunner er særlig viktig å få prøvd omtvistede spørsmål i Høyesterett, jf. straffeprosessloven § 323 første ledd. Ved anke til Høyesterett fra forsvareren skal påtalemyndigheten ikke rutinemessig argumentere mot ankebehandling, men foreta en reell vurdering av om det er ønskelig å få en avklaring av de rettslige spørsmål anken gjelder, slik at det bør støttes at den undergis en realitetsprøving.

Det minnes om riksadvokatens *retningslinjer 4. april 2005*, der det heter om påtalemyndighetens anker til Høyesterett at de ofte er for knappe og generelle, og at det må legges mer arbeid i å redegjøre nærmere for hvorfor anken gjelder spørsmål som har betydning utenfor den foreliggende sak eller det av andre grunner er særlig viktig å få prøvet saken i Høyesterett, jf. straffeprosessloven § 323. Dersom saken for eksempel gjelder et rettsspørsmål det er ønskelig å vurdere på ny i lys av en samfunnsmessig utvikling, må det pekes på hvilke momenter som tilsier at forholdene har endret seg og som medfører at løsningen bør bli en annen enn tidligere. Viktigheten av å klargjøre om en anke reiser spørsmål om prejudikatsfravik fremgår for øvrig også forutsetningsvis av domstolloven § 5 fjerde ledd. Bestemmelsen fastsetter at det ved vurderingen av om en sak skal avgjøres av Høyesterett i storkammer blant annet skal legges vekt på om det oppstår spørsmål om å sette til side en rettsoppfatning Høyesterett har lagt til grunn i en annen sak. Det vises til *riksadvokatens brev til statsadvokatene av 2. desember 2015: Ny veiledning om saksførebehandling og ankeforhandling i sivilsaker og straffesaker for Høyesterett*, og *Advokatveiledningen 2018 fra Høyesterett*.

Likeledes har påtalemyndigheten ansvar for at lovgivningen utvikles på en måte som bidrar til best mulig rettsanvendelse. Regelverksutvikling, gjennom deltakelse i utvalg

¹⁰

Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten.

og arbeidsgrupper, arbeid med høringsuttalelser eller ved å gjøre lovgiver oppmerksom på behov for lovendringer, skal prioriteres høyt.

4.13 Kvalitetssikring, erfaringslæring og personlig tilbakemelding

For at krav til straffesaksbehandlingen som er angitt ovenfor skal kunne realiseres, må enhver i politiet og påtalemyndigheten som behandler straffesaker jevnlig og systematisk vurdere om kvalitetsmarkørene etterlevs i praksis. Dette kan skje enten som ledd i en kvalitetssikring i den enkelte løpende straffesak, ved at hele eller utvalgte deler av en avsluttet straffesak gjøres til gjenstand for en saksgjennomgang (erfaringslæring) eller ved at enkeltpersoners oppgaveløsning vurderes og gir grunnlag for en personlig tilbakemelding. Som ledd i Etterforsningsløftet er det utviklet et eget rammeverk om dette, jf. *Politidirektoratets brev 22. september 2018*. Læringsutbyttet blir størst når gjennomgangen finner sted på et tidspunkt der det fortsatt er mulig å erindre i detalj hva som ble gjort og hvorfor. Både den gode og den mindre gode oppgaveutførelse bør danne grunnlag for læring og utvikling. Om statsadvokatens rolle vises det til *brev fra riksadvokaten 26. september 2018*.

5. DET NASJONALE STATSADVOKATEMBETET FOR BEKJEMPELSE AV ORGANISERT OG ANNEN ALVORLIG KRIMINALITET (NAST)

Det nasjonale statsadvokatembetet har de samme oppgaver i fagledelsen overfor Kripos og Den sentrale enhet i Politiets sikkerhetstjeneste (PST) som de regionale statsadvokatembetene har overfor politidistriktene i sin region. De krav som er gitt i dette rundskriv for straffesaksbehandlingen og straffesaksledelsen ved de regionale statsadvokatembetene, gjelder for Det nasjonale embetet så langt de passer. Det vises til *riksadvokatens rundskriv nr. 4/2007* for så vidt gjelder tilsyn med PST.

Saksansvaret i en sak hvor Kripos yter bistand ligger hos politimesteren i det distrikt som mottar bistand. Tilsyn og oppfølging i den enkelte sak hører derfor inn under regional statsadvokat. Det nasjonale statsadvokatembetet skal likevel i hensiktsmessig utstrekning etterse at rutiner for opplegg og innhold i bistanden er formålstjenlig, herunder hvilken etterforsningsbistand som er nødvendig og for hvor lang tid. Embetets tilsynsansvar omfatter også de områder hvor Kripos er gitt et nasjonalt ansvar for å avdekke kriminalitet.

6. ØKOKRIM

Økokrim er både et statsadvokatembete og en sentral politienhet. De krav som er angitt om straffesaksbehandlingen i dette rundskrivet, gjelder således så langt de passer også for Økokrims straffesaksbehandling.

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 irettført med påstand om ubetinget fengsel av en viss lengde. I tillegg må Økokrim behandle saker av prinsipiell betydning. Med det press som er mot enheten for å ta anmeldelser under behandling, er det en særlig utfordring for embetslederen å sørge for at saksporteføljen til enhver tid består av de rette sakene. Riksadvokaten understreker her særlig betydningen av et planmessig og målrettet saksinntak og en god dialog mellom Økokrim, kontrolletatene, og ikke minst politimesteren i Oslo og Oslo statsadvokatembeter. Samtidig er samsvar mellom saksinntak og kapasitet viktig,

slik at det blir mulig å holde tilfredsstillende fremdrift i de saker som embetet behandler. Riksadvokaten understreker betydningen av gode oppfølgingsrutiner.

Det er problematisk dersom omfattende og prinsipielle saker om alvorlig økonomisk kriminalitet eller miljøkriminalitet ikke kan behandles ved enheten på grunn av manglende kapasitet. Selv om satsingen på bekjempelsen av økonomisk kriminalitet i politidistriktene i noen grad har styrket politiets evne til å håndtere denne sakstypen, skjer det samtidig en utvikling hvor sakene som håndteres lokalt/regionalt blir større og mer kompliserte. Det er derfor viktig at Økokrim bistår politidistriktene, både ved generelle spørsmål og – som nevnt – ikke minst ved sakshåndtering. Den gode dialogen som har vært mellom økoteamene i distriktene og Økokrim må videreutvikles i de nye og større politidistriktene og de enhetene som her er ansvarlig for økonomisakene og miljøsakene. I tillegg bør Økokrim utvikle en sterkere fagforvalterrolle på sitt felt. En egen arbeidsgruppe har i 2018 avgitt en rapport om hvorledes dette best kan skje, og rapporten vil bli fulgt opp herfra.

Riksadvokaten har som ledd i oppfølgingen av evalueringen av Økokrims befatning med den såkalte Transocean-saken understreket enkelte læringspunkter, se *riksadvokatens brev 24. september 2018*. Blant annet understrekes viktigheten av tiltak som kompenserer for den mindre distanse som statsadvokatene i Økokrim har til etterforskningen i saken, sammenholdt med statsadvokatene for øvrig.

7. AVSLUTNING

Uttrykket ”høy kvalitet ” knytter seg til oppgaveløsningen. Det stilles, som det har fremgått, strenge krav til hvordan straffesaksarbeidet skal gjennomføres. Men hvis først den innsats som er lagt ned er tilfredsstillende, kan kvaliteten på etterforskningen og påtalearbeidet regnes som fullgod uavhengig av om saken ender med henleggelse, eller om den tiltalte frifinnes eller domfelles i tråd med en tiltale. Kravet om høy kvalitet er med andre ord en innsatsforpliktelse, ikke en resultatforpliktelse. Det kan være mange årsaker til at en sak ikke ender med domfellelse, og et slikt resultat behøver ikke være et tegn på sviktende kvalitet ved politiets og påtalemyndighetens oppgaveløsning. På samme tid vil svikt i utførelsen av etterforskningen og irettføringen kunne bidra til uberettiget strafforfølgning og i ytterste konsekvens en uriktig domfellelse.

Riksadvokatembetets ambisjon ved dette rundskrivet er at det skal gi god oversikt over de ulike krav som må hensyntas for at politiet og påtalemyndigheten skal nå målsettingen om høyere og jevnere kvalitet ved straffesaksbehandlingen. Det er meningen at rundskrivet skal være et levende og ajourført dokument. I det ligger en oppfordring til alle brukere om å gi tilbakemeldinger som kan hensyntas i det videre arbeidet med dokumentet.

Tor-Aksel Busch (sign)

Knut Erik Sæther (sign)
ass. riksadvokat

Ingrid Wirum (sign)
kst. statsadvokat