



RIKSADVOKATEN

# EFFEKTIVISERING AV DOMSTOLSBEHANDLINGEN AV STØRRE STRAFFESAKER

*– Første delrapport fra arbeidsgruppe nedsatt av  
riksadvokaten*

## Innholdsfortegnelse

1.	Innledning .....	3
1.1.	Arbeidsgruppens mandat og sammensetning mv.....	3
1.2.	Rammene for arbeidet og kort problembeskrivelse.....	3
2.	Sammendrag .....	7
3.	Saksinntak og etterforsningsledelse .....	8
3.1.	Innledning.....	8
3.2.	Formålsstyrt ledelse av straffeforfølgingen fra et tidlig stadium i den enkelte sak .....	9
3.2.1.	Formålene straffeforfølgingen skal tjene.....	10
3.2.2.	Handlingsrom for tilskjæring innenfor gjeldende regelverk – forholdet til etterforsnings- og påtaleplikten.....	10
3.2.3.	Straffesakens betydning og rettsvirkninger for fornærmede .....	13
3.3.	Konkrete tiltak for en formålsstyring av arbeidsprosessen .....	14
3.3.1.	Forprosjekt og saksinntak/anmeldelse .....	15
3.3.2.	Etterforsningsordre, arbeidssiktelse, etterforsningsplan og bevisnotat .....	16
3.3.3.	Styringsgruppe .....	19
3.4.	Formålsstyring i den enkelte sak.....	20
3.4.1.	Økonomiske straffesaker .....	21
3.4.2.	Nettovergrepssaker med mange fornærmede.....	22
3.4.3.	Omfattende narkotikasaker.....	23
3.5.	Digital dokumentbehandling og digital aktorforberedelse .....	24
3.6.	Forhåndsberamming .....	24
4.	Påtaleavgjørelsen og forberedelser til hovedforhandlingen .....	26
4.1.	Innramming/tilskjæring av saken .....	26
4.2.	Kvalitet i påtaleavgjørelsen .....	26
4.2.1.	Oppdeling av saken .....	27
4.2.2.	Oversiktlig utforming av tiltalebeslutningen i saker med mange likeartede lovbrudd, forholdet til krav om spesifisering .....	27
4.3.	Iretteføringsrisikoen .....	28
4.4.	Bevisoppgave og fremdriftsplan.....	28
4.5.	Skriftlig redegjørelse og andre hjelpedokumenter .....	30
4.6.	Saksforberedende møter .....	30
5.	Gjennomføring av hovedforhandlingen .....	32
5.1.	Innledning.....	32
5.2.	Innledningsforedrag og formidling i store straffesaker .....	32
5.3.	Bruk av tolk.....	32
6.	Vurdering av anke og eventuell ankebehandling .....	33
6.1.	Forhåndsberamming .....	33
6.2.	Ankens omfang og grunnlag.....	33
7.	Evalueringsav større straffesaker.....	34
	Vedleggsoversikt.....	35

# 1. Innledning

## 1.1. Arbeidsgruppens mandat og sammensetning mv.

23. april 2018 nedsatte riksadvokaten en arbeidsgruppe for å vurdere tiltak for effektivisering av domstolsbehandlingen av større straffesaker. Arbeidsgruppens mandat er inntatt som vedlegg 1 til rapporten. Denne rapporten omhandler arbeidsgruppens arbeid med interne tiltak og rutiner i påtalemyndigheten som kan være egnet til å oppnå effektivisering av domstolsbehandlingen av større straffesaker.

På grunnlag av blant annet denne rapporten, vil det iverksettes et arbeid med en utvidet arbeidsgruppe som også omfatter representanter for Den norske advokatforening, Dommerforeningen og Domstolsadministrasjonen, som skal vurdere rutiner for samhandling mellom sakens parter samt mellom partene og retten.

Rapporten er søkt utformet så generelt som mulig, og er strukturert kronologisk etter faser i den enkelte sak:

- saksinntak, tilskjæring og etterforskningsledelse
- påtaleavgjørelsen og forberedende skritt før hovedforhandling
- gjennomføringen av hovedforhandlingen
- vurdering av anke og eventuell ankebehandling
- evaluering etter at saken er avsluttet

Enkelte sakstyper utpeker seg som særlig relevante for arbeidsgruppens undersøkelser. Det vies derfor noen særskilte merknader underveis i rapporten til

- omfattende saker om økonomisk kriminalitet
- nettovergrepssaker med mange fornærmede
- omfattende narkotikasaker med krevende bevissituasjon

Arbeidsgruppens leder er førstestatsadvokat Bård Thorsen (Økokrim). Medlemmer av arbeidsgruppen i inneværende periode har vært statsadvokat Peter Andre Johansen (Oslo statsadvokatembeter), statsadvokat Jo Christian Jordet (Hedmark og Oppland statsadvokatembeter), politiinspektør May-Britt Erstad (Vest politidistrikt) og politioverbetjent Randi Bones (Kripos). Riksadvokatfullmektig Alf Butenschøn Skre har vært sekretær for arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen gjennomførte tre dagssamlinger i mai og juni 2018. Rapporten ble overlevert riksadvokaten 13. juli 2018.

## 1.2. Rammene for arbeidet og kort problembeskrivelse

Som det fremgår over har arbeidsgruppen arbeidet innenfor en relativt kort tidsramme. Dette har medført at det ikke har vært rom for empiriske undersøkelser eller noen inngående gjennomgåelse av historiske sakskomplekser. Rapporten er i det alt vesentlige basert på medlemmenes felles erfaringer fra straffesaksarbeid.

Når det gjelder problembeskrivelsen, så er det flere forutgående arbeider som vi vil støtte oss til. Spesielt fremheves rapporten "Ressurs- og tidsbruk i omfattende straffesaker", avgitt 23. desember 2011, av en

arbeidsgruppe nedsatt av Domstolsadministrasjonen med medlemmer fra blant annet domstolene, Den høyere påtalemyndighet og Advokatforeningen. I rapportens punkt 3 har man definert store, omfangsrrike straffesaker som saker hvor hoved- eller ankeforhandlingen varer mer en 10 rettsdager. Denne definisjonen er også lagt til grunn i vedlegg 2 til NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov: "En vurdering av enkelte premisser for en ny straffeprosesslov", punkt 2.2. Denne definisjonen legges også til grunn i inneværende rapport.

Den nevnte delutredningen i NOU 2016: 24 inneholder i punkt 5 blant annet en gjennomgang og oppdatering av det statistiske materialet i rapporten fra 2011 hva gjelder omfanget av de store og omfangsrrike sakene.

Følgende oversikt over tall fra tingrettene hitsettes:

Tabell 2.1 Meddomsrettsaker i tingrettene over 60 timer 2005–2014 (Jf. pkt. 5.2.1)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Antall saker	31	30	34	43	38	34	46	30	33	35
Gj.snitt rettstimer	122,6	94,2	124	108	115,7	99,8	121	141,8	97,3	110
Gj.snitt antall tiltalte	4,5	3,6	3,9	4,46	4,1	3,08	3,78	3,2	3,3	3,85

Tallene kommenteres blant annet. slik:

"I 2010 behandlet tingrettene til sammen 15.243 meddomsrettssaker. Av disse var altså 34 saker å anse som «store og omfangsrrike», hvilket utgjør beskjedne 0,22 % av det samlede antall saker. Tilsvarende er situasjonene for perioden 2011–2014: I 2011 var tallet 46 av 15.735 (0,29 %), i 2012 30 av 15.095 (0,20 %), i 2013 33 av 14.879 (0,22 %) og i 2014 35 av 14.629 (0,24 %).

Dersom tallene brytes ned til den enkelte domstol, er også forholdstallet under 1 prosent. Oslo tingrett (som altså har det største saksantallet) behandlet i perioden 2011–2014 henholdsvis 3010, 3063, 3047 og 2406 meddomsrettsaker. Prosentandelen store saker blir da henholdsvis 0,73 % (2011), 0,45 % (2012), 0,52 % (2013) og 0,79 % (2014). For Oslo tingretts andel av store saker må det imidlertid bemerkes at gjennomsnittlig antall rettstimer gjennomgående er høyere her enn for andre domstoler. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Oslo for 2011–2104 ligger likevel stabilt mellom 2,7 og 3,1 måneder i perioden."

Tallene for saker i lagmannsretten ser slik ut:

Tabell 2.2 Saker i lagmannsrettene over 60 timer 2005–2014 (Jf. pkt. 5.3.1)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Antall	26	16	20	27	25	29	23	27	20	19
Gj.snitt timer	82,3	100	106	98,9	103,1	106,9	121,7	106,6	104,2	106,9

Tabell 2.2 kommenteres blant annet slik:

"Også i lagmannsrettene viser tallene et forholdsvis stabilt antall saker, med en topp i 2010 (29 saker) og en beskjeden nedgang i perioden 2012–2014. Gjennomsnittlig tidsbruk ligger også nokså stabilt omkring 100 (med en topp i 2011 på ca 122 timer).

Med utgangspunkt i lagmannsrettens samlede antall straffesaker behandlet i årene 2010–2014 (fagdommersaker, begrensede anker, bevisanke i meddomsrett og lagrettesaker) ligger andelen store saker mellom 1,45 og 1,5 prosent (2013 og 2014) og ca 1,9-2 prosent (2010 og 2012). Det er en nedgang i antallet fra toppåret 2010 til 2013–2014. Arbeidsgruppens funn viser til sammenligning et snitt på henholdsvis 1,5 (2005), 1,9 (2009) og 1,7 prosent (2010). Dette må betraktes som nokså stabilt."

Det fremgår at antallet store og omfangsrrike saker har vært relativt stabilt, og at de utgjør en meget beskjeden del av det totale antall straffesaker som føres for domstolene. Videre er det ingenting i materialet som tyder på at det er en trend med et økende antall store saker.

Hva gjelder sakstypene, så fremkommer følgende oppsummering av arbeidsgrupperapporten fra 2011 i NOU 2016: 24, s. 721:

"De store og omfattende sakene i Arbeidsgruppens materiale hørte særlig til kategoriene økonomiske straffesaker, narkotikasaker og omfattende sedelighetssaker. Det påpekes at det fra 2005 har vært en «klar utvikling» mot flere store økonomisaker og «en økning» av omfangsrrike sedelighetssaker i begge instanser, men at tallene er «svært lave og at det er begrenset hva som kan tolkes ut av årvisse endringer»."

Vi bygger i fortsettelsen på de statistiske funn som er gjort av arbeidsgruppen i 2011, oppdatert med tall frem til 2014, samt observasjonen av at de fremtredende sakstypene er økonomi, narkotika og sedelighetssaker. Dette henger også sammen med en generell observasjon om at sakene ser ut til å bli mer krevende og komplekse, bla på bakgrunn av at ny teknologi gir tilgang på nye typer bevis, samt at mange av de store rettsakene regelmessig blir preget av prosessuelle sidespor initiert av aktive forsvarere.

Selv om de store sakene utgjør en beskjeden andel av det totale antall saker, skaper de utfordringer for politiet, påtalemyndigheten og de øvrige aktørene i rettsvesenet.

For politiet og påtalemyndigheten kan store saker innebære at det legges beslag på en ikke ubetydelig del av ressursene over lang tid. Etterforskning og forberedelse av aktorering av store saker stiller særegne utfordringer til blant annet prosjektledelse for å sørge for effektiv ressursutnyttelse. I noen tilfeller begynner sakene som forholdsvis enkle forhold, for eksempel en anmeldelse fra en forelder om at barnet er utsatt for uønsket seksuell kontakt over internett, som leder til avdekkelse av et omfattende sakskompleks, for eksempel gjennom beslag av en databærer med overgrepsmateriale som kan knyttes til flere hundre fornærmede. Et annet eksempel kan være at det avdekkes et lovbrudd i en virksomhet som drives på uordentlig vis, hvor etterforskere gjennom gjennomgang av regnskap og dokumentasjon kan stå overfor en nær sagt utømmelig kilde til å avdekke ulike former for lovovertrедelser av alvorlig og mindre alvorlig karakter.

Som eksempel på de aller største straffesakene i Norge i nyere tid innebar iretteføringen i den såkalte "LIME-saken", som gjaldt menneskehandel og ulike former for økonomisk kriminalitet, 12 måneders hovedforhandling i Oslo tingrett, og det tok deretter halvannet år fra avsluttet hovedforhandling frem til tingretten avsa dom i saken. Hovedforhandlingen i Oslo tingrett i "Transocean-saken" tok om lag 10 måneder, og dommen ble avsagt om lag 10 måneder etter avsluttet hovedforhandling. Det er åpenbart at de valgene som påtalemyndigheten foretar når grunnlaget legges for iretteføringen av store straffesaker, blant annet gjennom påtalemyndighetens styring av saken på etterforskningsstadiet og opplegget for den praktiske gjennomføringen av rettsmøtene, kan ha svært betydelige ressursmessige og menneskelige konsekvenser. Blant annet kan store saker medføre at etterforskningen og iretteføringen av andre saker nødvendigvis må nedprioriteres.

Det kan stilles spørsmål ved om hovedforhandlinger som nærmer seg ett år i varighet står i fare for å utfordre grensene for hvor mye informasjon som kan formidles på en hensiktsmessig måte gjennom den muntlige

prosessform som særpreger norsk straffeprosess. Mer konkret kan også følgende utfordringer gjøre seg gjeldende i større saker:

- Det gjelder ofte sakskomplekser som inneholder mangeartet kriminalitet
- Høyt antall fornærmede
- Høyt antall mistenkte
- Kriminalitet som er begått over et stort tidsrom
- Kriminalitet som er begått i flere jurisdiksjoner, som innebærer behov for internasjonalt rettslig samarbeid mv. ved bevisinnhenting og i den senere bevisførsel for retten.

Arbeidsgruppens erfaring er at manglende fasthet i prosjekt- og påtalestyring i enkelte tilfeller kan komme av frykt for å trå feil. Dersom en tjenesteperson foreslår eller foretar "tilskjæring" av saken, vil man i enkelte tilfeller risikere å eksponere seg for kritikk fordi (potensielle) fornærmede utelukkes fra å få forhold som gjelder dem strafferettslig behandlet i den aktuelle saken. Da kan det oppleves tryggere å unnlate å sette tydelige grenser for etterforskningen, hvilket medfører at saken etterforskes utover hva som kreves for å oppfylle formålet med straffeforfølgingen og med påfølgende negative konsekvenser for andre viktige saker som ikke lar seg prioritere.

I saker som har potensiale til å vokse seg svært store, mener arbeidsgruppen derfor, i korte trekk, at det kreves større involvering fra påtalemyndighetens side på etterforskningsstadiet, samt en økt bevissthet om hva som er formålet med den aktuelle strafforfølgingen og forholdet til ressursprioritering vis-à-vis andre saker i porteføljen.

Som vi skal komme til, får antallet av store og omfangsrrike saker betydning for hvilke tiltak arbeidsgruppen vil foreslå. Det at det er et beskjedent antall saker gjør at det er større rom for å foreslå tiltak knyttet til økt innsats på ledelse og påtalestyring i disse større prosjektene. Slik ressurssetting i en tidlig fase av større straffesaksprosjekter vil formodentlig bidra til besparelse av tid og krefter i senere faser av saken, slik at det formentlig ikke nødvendigvis gjør en netto økning i ressursbruken, heller tvert i mot en netto besparelse.

## 2. Sammendrag

I arbeidet med å vurdere hva påtalemyndigheten kan gjøre for å sikre at ingen hovedforhandlinger blir unødig langvarige har arbeidsgruppen hatt et særlig fokus på tilskjæring og styring av de store straffesakene. Nøkkelen ligger i en tidlig tilskjæring, på et tilstrekkelig informert grunnlag, og med en påfølgende oppfølging og kontroll med etterforskingen hele veien frem til påtalevedtaket. Etterforskingen må formålsstyres. Det vil si at man på et så tidlig stadium som mulig må definere hvilket formål den enkelte straffesak skal realisere, og deretter avgrense og styre straffesaksprosjektet i tråd med de beslutninger som er tatt. Når en står overfor sakskomplekser med mange straffbare handlinger begått av samme gjerningsperson(er), bør direktiver om prioritering av ressurser og lignende fra riksadvokaten og Politidirektoratet anvendes på sakskomplekset som sådan, og ikke på det enkelte straffbare forhold.

I tråd med dette omhandler rapporten bemerkninger om straffens formål, samt synspunkter på påtalemyndighetens etterforsknings- og påtaleforpliktelser. Disse forpliktelsene setter de ytre grenser for hvilke avgrensninger som kan foretas.

For å legge til rette for en mer målrettet styring av de store straffesaksprosjektene, mener arbeidsgruppen at det må innføres rutiner for saksbehandlingen under etterforskingen. Forslaget til rutiner kan sammenfattes slik:

- Politiet skal så tidlig som mulig varsle statsadvokaten om straffesaker som politiet ser har potensiale til å bli en sak som faller innefor definisjonen av "omfattende straffesak"
- Det skal gjennomføres et skriftlig forprosjekt som ligger til grunn for et saksinntak. I saksinntaket skal spørsmålet om avgrensning av saken inngå som et obligatorisk trinn
- Det skal nedsettes en styringsgruppe, bestående av statsadvokaten, påtaleleder og etterforskningsledere (påtalefaglig og politifaglig) som bla. skal følge opp fremdrift og resultater og ha fortløpende drøftelser om utvidelse eller avgrensning av saken.
- Etterforskningsordre, arbeidssiktelse, etterforskningsplan og bevisnotat skal bli obligatoriske virkemidler som styringsverktøy.

Arbeidsgruppen har i rapporten punkt 3.4 gitt enkelte generelle råd om formålsstyring, samt noen spesielle merknader knyttet til sakstypene økonomisk kriminalitet, nettovergrepssaker med mange fornærmede og omfattende narkotikasaker.

De øvrige deler av rapporten omhandler synspunkter på hvordan man ved påtalevedtaket, forberedelse og gjennomføring av hovedforhandling og ankebehandling kan effektivisere de store straffesakene.

## 3. Saksinntak og etterforsningsledelse

### 3.1. Innledning

Det følger av riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv at strafforfølgning allerede fra initialfasen av etterforskningen skal være målrettet og styrt, se rundskriv 1/2018 punkt IV 3. Arbeidsgruppen forutsetter at dette krever prioritering ikke bare mellom sakstyper, men også en bevisst tilnærming til avgrensningen av den enkelte sak og prioritering av ressurser – for eksempel et begrenset antall spesialiserte analytikere og lignende – mellom prioriterte saker av samme type. En god måloppnåelse på prioriterte områder krever nødvendigvis at politidistriktets ressurser og portefølje må forvaltes på en målrettet måte, og at omfanget av den enkelte etterforskning tilpasses til sakens relative alvor og kompleksitet.

Formålsstyring av straffeforfølgningen er av stor betydning i de store sakene/sakskompleksene. For det første fordi det regelmessig gjelder alvorlige forhold som har stor betydning for berørte personer i saken. For det annet har erfaringer med slike saker vist at en lite formålsstyrt etterforskning innebærer en fare for at etterforskningen vokser i omfang og at nytteverdien av ressursbruken etter hvert blir utilfredsstillende sammenlignet med nytteverdien av å bruke ressursene på andre etterforskninger. Den alminnelige effektivitetsplikten for statsansatte innebærer at statens ressurser skal brukes og tas vare på på den mest økonomiske og rasjonelle måte.<sup>1</sup> Etterforskning og irtetteføring av store straffesaker kan innebære svært betydelig ressursbruk i form av bruk av interne ressurser som er begrensede i etaten, så som etterforskningsmetoder, og utgifter. Avgrensning av saken bør derfor være gjenstand for diskusjon og avgjørelse så tidlig som mulig i saksgangen, og det vil være behov for rutiner for styringen av slike saker underveis i etterforskningen. Faren for at et sakskompleks kan "ese ut" synes særlig å gjøre seg gjeldende der etterforskere på egenhånd avdekker stadig nye forhold i et omfattende beslaglagt materiale, altså hvor etterforskningen av nye forhold underveis blir initiert av politiet og ikke av fornærmede i saken. Det er også i slike tilfeller særlig grunn til å være bevisst på hvor langt det er formålstjenlig å fortsette etterforskningen, og på hvilket tidspunkt ressursene heller bør frigjøres slik at en kan ta tak i andre prioriterte saker.

I arbeidsgruppens mandat brukes uttrykkene "effektiv"/"effektiviseringer". Effektivitetsbegrepet innen straffesaksbehandlingen er drøftet i NOU 2016: 24 vedlegg 2. I likhet med forfatterne av denne delutredningen, legger arbeidsgruppen til grunn en bredere forståelse av "effektivitet"/"effektivisering" enn rent kvantitative indikatorer som tidsbruk, antall oppklarte saker, økonomiske omkosninger og personellbruk. I enkelte saker vil det ikke være til å unngå, og heller ikke være uønsket, at behandlingen av saken i påtalemyndigheten og domstolsapparatet blir tidkrevende, da dette kan være nødvendig for å realisere formålet med straffeforfølgningen.

Arbeidsgruppens forståelse understøttes av formuleringen i mandatet fra riksadvokaten, som ber arbeidsgruppen vurdere hva påtalemyndigheten selv kan gjøre for å sikre at "ingen hovedforhandlinger blir *unødig* langvarige" (vår utheving). Vurderingen av hva som utgjør (u)nødvendig varighet for den enkelte hovedforhandlingen vil etter arbeidsgruppens syn rimeligvis måtte foretas på grunnlag av de kvalitative krav som stilles til straffesaksbehandlingen. De kvalitative kravene som stilles til straffeforfølgning vil nødvendigvis henge sammen med de hensyn som, blant annet på grunnlag av signaler fra lovgiver, kan anses å være straffeforfølgningens formål.

Arbeidsgruppen har på dette grunnlaget tatt utgangspunkt i at det kreves en formålsstyrt etterforskning og en utøvelse av påtalemyndighetens håndhevingsskjønn for å unngå unødig tidsbruk ved etterforskningen og irtetteføringen av store straffesaker. I dette kapittelet gjøres det derfor noen betraktninger om formålet med straffeforfølgning, som kan være egnet som pekepinn i styringen av saken. Deretter beskrives enkelte praktiske tiltak som kan bidra til å avgrense og styre etterforskningen i tråd med disse formålene.

---

<sup>1</sup> Ethiske retningslinjer for statstjenesten, pkt. 2.3.



### 3.2. Formålsstyrt ledelse av straffeforfølgingen fra et tidlig stadium i den enkelte sak

I handlingsplanen for løft av etterforskningsfeltet, som er utarbeidet av Politidirektoratet og riksadvokaten, er det angitt som en kvalitetsmarkør for etterforskningen at det skal være foretatt fornuftige avgrensninger hva gjelder tilskjæring av saken og grundighet. Samtidig stilles det blant annet krav om at etterforskningen og iretteføringen gjennomføres på en måte som inngir tillit hos allmenheten. Fra etterforsklingsløftet, s. 9, hitsettes to kvalitetsmarkører:

*"Hensiktsmessig omfang og ressursbruk*

Er det foretatt fornuftige avgrensninger både hva gjelder tilskjæring av saken og grundighet, slik at etterforskningen realiserer de formål som er nedfelt i straffeprosessloven § 226?

*Allmennhetens (herunder medias) tillit*

For at etterforskningen og iretteføringen skal kunne gjennomføre straffens formål, herunder bidra til den sosiale ro i kjølvannet av alvorlige lovbrudd, må prosessen gjennomføres slik at den har allmennhetens tillit."

Straffeprosessloven § 226, som det vises til i kvalitetsmarkøren, angir som formål med etterforskningen blant annet å "skaffe til veie de 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 avverge eller stanse straffbare handlinger,

[...]

Konkretiseringen av de formål med etterforskningen det vises til i etterforsklingsløftet og § 226 – og omfanget av "nødvendige opplysninger" som skal skaffes til veie gjennom etterforskningen – vil altså i den enkelte sak i stor grad bero på det skjøn som er utvist ved saksinntaket og ved avgrensningen av hva som skal regnes som gjenstand for den enkelte straffeforfølging.

Denne avgjørelsen av hva som skal være gjenstand for etterforskning reguleres til en viss grad av straffeprosessloven § 224 første ledd. Bestemmelsen slår fast at etterforskning foretas når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige. Selv om bestemmelsens ordlyd kan gi inntrykk av å oppstille en plikt til å etterforske ethvert straffbart forhold som politiet får kjennskap til – særlig sett i sammenheng med § 224 annet ledd første punktum hvor det vises til *etterforsklingsplikten* etter første ledd – forstås bestemmelsen i alminnelighet i første rekke som en terskel for hva som kreves før det kan iverksettes etterforskning – altså vilkårene for at det foreligger en *etterforsklingsrett*. Bestemmelsens annet punktum bemyndiger da også riksadvokaten til å gi retningslinjer som begrenser etterforsklingsplikten. Påtalemyndigheten står med andre ord forholdsvis fritt til å bestemme hvorvidt et forhold skal forfølges, og har i alminnelighet ikke noen absolutt plikt til å iverksette etterforskning i alle tilfeller hvor vilkåret "rimelig grunn til å undersøke" er oppfylt.<sup>2</sup> I rundskriv nr. 3/1999 presiserer riksadvokaten at det ulovfestede opportunitetsprinsippet får anvendelse også ved denne avgjørelsen:

"Det er for eksempel anledning til å unnlate å sette i verk etterforskning i enkelte saker ut fra ressursprioritering eller av andre saklige grunner. Det kan også på dette stadium utøves et skjøn innenfor rammen av det opportunitetsprinsipp som gjelder i norsk straffeprosess."

Det følger av det samme rundskrivet at det vil være nyttig å vurdere i alle fall tre momenter ved utøvelsen av det skjøn som tilligger påtalemyndigheten: *sannsynlighet for at forholdet kan oppklares*, *proporsjonalitet* (forholdsmessighet) og *saklighet*. Det sier seg selv at den positive effekten av slik prioritering og skjønnsutøvelse

---

<sup>2</sup> Se riksadvokatens rundskriv nr. 3/2016 punkt II(7), nr. 3/1999 punkt III(1) og

innenfor rammen av oppportunitetsprinsippet har størst positiv effekt på ressurs- og tidsbruk dersom den utøves på et tidlig stadium, altså i forbindelse med saksinntaket og den innledende etterforskningen av saken.

Etter arbeidsgruppens syn bør også avgjørelser om saksinntak og avgrensning av straffeforfølgningen – som kan betegnes som et *håndhevingsskjønn*<sup>3</sup> – anses som formålsstyrt virksomhet. Denne skjønnsutøvelsen vil i første rekke styres av de formålene som begrunner bruken av straffeforfølgelse som virkemiddel i statens samfunnsstyring. Disse er av mer åpen karakter enn den uttømmende formålsangivelsen i straffeprosessloven § 226, og ligger i et annet normativt plan, ettersom de knytter seg til formålet med strafflegging av de aktuelle handlingene, som utgjør rettferdiggjørelsen av statens tvangsmakt i forbindelse med straffeforfølgningen. Utøvelsen av håndhevingsskjønnet må selvsagt utøves innenfor det som kan sies å være en lojal oppfølging av lovgivers intensjoner med straffelovgivningen.

### 3.2.1. Formålene straffeforfølgningen skal tjene

Straffeloven inneholder ingen "fanebestemmelse" med en overordnet formålsangivelse, og det nærmeste en kommer en uttalt lovgivervilje om straffens formål er i forarbeider til straffelovgivningen. Uttalelser om straffens formål i nyere tid peker i all hovedsak på behovet for å regulere fremtidig atferd – for å oppnå fremtidige konsekvenser – heller enn å rette opp i en fortidig urett alene for rettferdighetens skyld. Dette er lagt til grunn i forarbeider til gjeldende straffelov, se ot.prp.nr. 90 (2003–2004), kapittel 6.

Arbeidsgruppen legger således til grunn, slik det er gjort i proposisjonen til straffeloven, at de *tilsiktete* virkningene av bruk av straff av kan deles inn i tre kategorier. Straffen skal for det første virke preventivt overfor allmennheten slik at personer ikke begår lovbrudd de ikke tidligere har begått (allmennprevensjon). For det annet skal straff virke preventivt overfor den enkelte lovbrøyer, i den forstand at straffen er inkapasiterende, avskrekkende og forbedrende (individualprevensjon). For det tredje er straffen ment å bidra til opprettholdelse den sosiale ro ved at det reageres på urett som er begått. Dette siste formålet bryter noe med de to forutgående, idet det kan gi inntrykk av å bære i seg et formål om å gjengjelde fortidig urett for gjengjeldelsens skyld. Departementet skriver blant annet det følgende om dette tredje formålet i ot.prp. nr. 90 (2003–2004), punkt. 6.3.4., hvor det synes å fremgå at fokuset stadig er rettet mot straffens *fremtidige konsekvenser* og at en ikke ved dette har ment å tillegge gjengjeldelsen som sådan en selvstendig positiv verdi:

"For samfunnet som helhet er det ikke gunstig at de som har vært utsatt for lovbrudd, går med en følelse av at krenkelsen burde vært gjengjeldt, eller at en videre krets av befolkningen på grunn av lovbruddene føler en fredsforstyrrende angst som de burde være beskyttet mot. Det kan bidra til mistenksomhet og til et mer lukket samfunn, og legge forholdene til rette for en uønsket og unyansert privat rettshåndhevelse. Uavhengig av om straff og strafforfølgning har noen preventiv virkning, kan straff derfor i ikke liten utstrekning være formålstjenlig fordi den viser krenkede at det blir reagert – og med tilstrekkelig styrke – mot lovbruddet. I den grad en videre krets har følt lovbruddet som en fredskrenkelse, kan straffen ha den sosiale funksjon at befolkningen føler seg trygg og beskyttet, og at «rettferdigheten har seiret»."

Det synes å være forholdsvis bred enighet om at de tilsiktete virkninger som begrunner straffen, ikke minst prevensjonseffekten, "flater ut" med straffens lengde, slik at de tilsiktete virkningene av ytterligere ett døgn frihetsberøvelse avtar med straffens lengde.<sup>4</sup>

Noe forenklet kan dette uttrykkes som at formålet med bruk av straff er å frembringe en reaksjon som på en adekvat måte kan virke preventiv og opprettholde den sosiale ro. Dette utgjør følgelig et grunnleggende utgangspunkt for de skjønsmessige vurderingene påtalemyndigheten må foreta.

### 3.2.2. Handlingsrom for tilskjæring innenfor gjeldende regelverk – forholdet til etterforsknings- og påtaleplikten

Den rettslige yttergrensen for muligheten til å avgrense og tilskjære en straffesak ligger formelt i politiets og påtalemyndighetens etterforsknings- og påtaleforpliktelser. Det nærmere innholdet i disse forpliktelsene kan ikke

<sup>3</sup> F.eks. i Kjelby, Mellom rett og plikt til straffeforfølgning, Cappelen Damm Akademisk, 2013.

<sup>4</sup> Se for eksempel riksadvokatens svar datert 21. mars 2017 til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev 19. desember 2016 om strengere straffer for flere lovbrudd, tilgjengelig på riksadvokatens nettside: <https://www.riksadvokaten.no/document/horingsuttalelse-om-straffeskjerpelse/>.

gis en uttømmende beskrivelse innenfor rammen av arbeidsgruppens rapport, og beskrivelsen i det følgende begrenser seg derfor til et riss av enkelte sentrale temaer. For en grundig redegjørelse vises det til Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning*, Cappelen Damm Akademisk, 2013.

Det legges til grunn at en rettslig handleplikt først og fremst vil være aktuell i tilfeller som gjelder straffbare forhold som retter seg mot en eller flere personer (i motsetning til såkalt offerløs kriminalitet som rammer bredere samfunnsinteresser), og hvor det foreligger en risiko for fremtidige krenkelser dersom det ikke iverksettes tiltak.

Eksempelvis kan det vises til Rt. 2013 s. 588, hvor staten ble dømt for ikke å ha oppfylt sin plikt til å sikre saksøkeren mot forfølgelse fra en mann som hun i en kort periode hadde hatt et forhold til. Mannens truende og plagsomme atferd krenket hennes rettigheter og friheter etter EMK artikkel 8, og saksøkeren hadde kontinuerlig rettet henvendelser til politiet angående saken. Selv om tiltak ble satt i verk, kom Høyesterett til at staten ikke oppfylte den såkalte sikringsplikten etter EMK artikkel 1, idet politi og påtalemyndighet ikke hadde fulgt opp blant annet informasjon om stadige brudd på besøksforbud på en adekvat måte.<sup>5</sup> Høyesterett utledet fire komponenter i sikringsplikten basert på EMD-praksis (dommens avsnitt 46–49) som i hovedsak kan sammenfattes til det følgende:

- Konvensjonen krever ikke det umulige eller uforholdsmessige. Og staten forventes ikke å avverge enhver fare for krenkelser begått av private. Men det må reageres mot *reell* og *umiddelbar* risiko som myndighetene er *kjent med*, eller *burde* være kjent med, med de tiltak som det ut fra situasjonen er *rimelig* å forvente.
- Statene har en viss *skjønnsmargin* med hensyn til valg av virkemidler, i den forstand at det ikke er tale om å etterprøve myndighetens valg ut fra ideelle kriterier – spørsmålet er om de tiltak som er iverksatt alt i alt var *adekvate* og *forholdsmessige*.
- Det er under EMK en forventning om at tiltak blir gjennomført på en måte som innebærer at de bidrar til reell beskyttelse – «practical and effective protection». Tidsaspektet kan her være viktig. At det besluttes beskyttelsestiltak er ikke tilstrekkelig, disse må også settes *ut i livet* og *håndheves*.
- Kravene til aktivitet fra myndighetenes side vil bero på det aktuelle *saksområdet*.

Ved siden av en sikringsplikt etter EMK for å avverge en reell og umiddelbar risiko for *fremtidige krenkelser*, har staten også i visse tilfeller en plikt til å reagere overfor *krenkelser som allerede er begått* såfremt det gjelder integritetskrenkelser av en tilstrekkelig alvorgrad – i EMD-praksis finner en eksempler på at domstolen har konstatert en plikt til å etterforske drap, tortur, voldtekt og seksuelle overgrep mot barn.

Som nevnt ovenfor er omfattende nettovergrepssaker en av de sakstyper som kan lede til en langvarig domstolsbehandling, og statens plikt til å forfølge slike overgrep må derfor tas i betraktning ved en eventuell tilskjæring. Straffeforfølgingsplikten synes å ha kommet på spissen der hvor forhold er anmeldt til myndighetene. For en nærmere gjennomgang av de generelle prinsippene som legges til grunn av EMD i forbindelse med statens plikt til å beskytte barn mot seksuelle overgrep – som kan utgjøre krenkelser av EMK artikkel 3 og/eller artikkel 8 – vises det til blant annet EMDs storkammeravgjørelse *Söderman mot Sverige* avsagt 12. november 2003 (saksnr. 5786/08), avsnitt 75–85. EMDs praksis på dette området synes å vise at omfanget av statens handleplikt, og intensiteten av EMDs prøving, i stor grad beror på offerets sårbarhet og i hvilken grad offerets *fysiske* integritet er blitt krenket. I de relativt sett mindre alvorlige krenkelsene prøver EMD hvorvidt det etter nasjonal rett foreligger adekvate måter å reagere på krenkelsen, og hvorvidt det nasjonale rettssystemet gir en adekvat beskyttelse og oppreisning ("reparation"), som ikke nødvendigvis behøver å innebære straffeforfølgning av gjerningspersonen. I mer alvorlige saker prøves også hvorvidt myndighetene har reagert tilfredsstillende på krenkelsen gjennom en effektiv straffeforfølgning. Hvilken alvorlighetsstørrelse som legges til grunn utvikles gjennom EMD-praksis, og kan neppe beskrives med akademisk presisjonsgrad og omfang innenfor rammen av denne arbeidsgrupperapporten, men to avgjørelser om grensetilfeller er av interesse:

---

<sup>5</sup> Dommen er en fastsettelsesdom som konstaterer at det hadde funnet sted et konvensjonsbrudd. Ifølge en merknad til dommen skrevet i LovData PRO av advokat John Christian Elden, som representerte saksøkeren, ble det i etterkant av dommen inngått et forlik hvor saksøkeren fikk kr 3,8 mill i erstatning.

- *A, B og C mot Latvia*, 31. mars 2016 (saksnr. 30808/11). "O.B." var anmeldt for ulovlig seksuell atferd mot mindreårige piker som han hadde ansvar for som trener på et idrettslag. Hendelsene fant sted i 2008 og 2009, og de tre pikene som klaget til EMD var født i 1992, 1993 og 1995. En hendelse hvor treneren gikk inn i garderoben og "as if by accident, touched the girls on their intimate body parts" ble ikke ansett tilstrekkelig alvorlig til at staten ble forpliktet etter EMK til å igangsette strafforfølgning, se avsnitt 155–158. Det at treneren hadde gått inn i saunaen, hvor han insisterte på at pikene skulle være nakne, og masserte pikene, herunder løftet ett og ett ben og dermed blottla deres kjønnsorgan, var derimot tilstrekkelig alvorlig til at staten fikk en plikt til effektivt å etterforske saken da den ble anmeldt, se avsnitt 159–162.
- I *Södermann*-saken (nevnt ovenfor) hadde en mann forsøkt å filme sin 14 år gamle stedatter på badeværelset ved bruk av et skjult kamera. EMD la i denne saken vekt på at krenkelsen ikke innebar "physical violence, abuse or contact", og avgrenset på dette grunnlag mot domstolens rettspraksis om statens handleplikt i saker om "rape and sexual abuse of children", se dommens avsnitt 86.

Ved siden av EMK, kan også Barnekonvensjonen, særlig artikkel 19 og 34, og Lanzarote-konvensjonen,<sup>6</sup> særlig artikkel 30 femte ledd første strekpunkt, ha betydning for norske myndigheters rettslige plikt til å beskytte barn mot overgrep og reagere adekvat når det er grunn til å tro at overgrep har funnet sted.

Med hensyn til omfanget av etterforskning som iverksettes av staten, har EMD i rettspraksis knyttet til plikten til å avverge fare for liv anerkjent at handleplikten må vurderes sett i lys av den praktiske hverdagen til de rettshåndhevende myndigheter og proporsjonalitet, se *Osman mot Storbritannia*, 28. oktober 1999 (saksnr. 23452/94) avsnitt 116: "bearing in mind the difficulties involved in policing modern societies, the unpredictability of human conduct and the operational choices which must be made in terms of priorities and resources, such an obligation must be interpreted in a way which does not impose an impossible or disproportionate burden on the authorities". Etterforskningsplikten avveies med andre ord mot praktiske ressurs hensyn og prioriteringer.

Arbeidsgruppen legger på grunnlag av det ovenstående til grunn at disse konvensjonsforpliktelsene ikke er til hinder for skjønnsutøvelse i tråd med det ulovfestede opportunitetsprinsippet.

#### *Nærmere om henleggelse på grunn av manglende kapasitet*

Forutsatt at en ikke befinner seg i en situasjon hvor staten har en rettslig handleplikt til å reagere overfor lovbruddet, er det opp til politidistriktet og påtalemyndigheten å avgjøre hvorledes de tilgjengelige etterforsknings- og påtaleressursene kan benyttes mest formålstjenlig. I den forbindelse vil i hovedsak momentene sannsynlighet, proporsjonalitet og saklighet være styrende for hvorvidt et forhold skal forfølges. Dersom det gjelder et forhold som det ikke ennå er iverksatt etterforskning for, følger dette av straffeprosessloven § 224, sammenholdt med riksadvokatens rundskriv 3/1999 omtalt ovenfor. Dersom det er iverksatt en etterforskning, vil de samme momenter spille inn i vurderingen av om forholdet skal henlegges av kapasitetsgrunner, jf. straffeprosessloven § 62a, eller strafforfølges videre.

Det er i denne forbindelse gitt føringer fra riksadvokaten i blant annet rundskriv nr. 3/2016 om adgangen til å henlegge saker på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet. Det oppstilles her fire generelle retningslinjer for kapasitetshenleggelse, og et tilleggsvilkår for saker der gjerningspersonen er kjent (rundskrivets avsnitt 16–21):

- I. Politidistriktets øverste ledelse skal ha gitt overordnede skriftlige føringer for henleggelse av kapasitetsgrunner
- II. Henleggelsen må vurderes konkret. Sentrale og alvorlige lovbrudd kan aldri henlegges av kapasitetsgrunner.
- III. Det er ressurs situasjonen for politidistriktets samlede straffesaksbehandling som må iakttas, ikke situasjonen ved det enkelte tjenestested eller organisatoriske enhet innen distriktet.
- IV. Sakens alvorlighetsgrad vil være et moment. Jo mer alvorlig konsekvensene av den anmeldte handling er for den fornærmede, jo høyere er terskelen for kapasitetshenleggelse.
- V. I saker mot kjent gjerningsperson: "Saken kan bare henlegges dersom det i tillegg til forannevnte foreligger en særlig grunn for det. Adgangen til henleggelse i disse tilfellene er meget snever, også for de

<sup>6</sup> Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse, signert 25. oktober 2007, trer i kraft for Norge fra 1. oktober 2018.

mindre alvorlige sakene, med mindre det dreier seg om bagatellmessige forhold. Hver enkelt sak må undergis en konkret vurdering."

Alvorlige narkotikalovbrudd, misbruk/overgrep mot barn via internettet og økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter (tre sakstyper som kan ha en tendens til å trekke ut i tid) er alle omtalt som prioriterte sakstyper i riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv, se nr. 1/2018 punkt V.1. I den type saker som arbeidsgruppens mandat særlig retter seg mot, vil det dermed regelmessig foreligge mistanke om flere tilfeller av lovbrudd som faller innenfor de kategoriene som er angitt å være prioriterte i riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv. Det oppstår da et spørsmål om i hvilken grad en kan skjære bort forhold som, isolert sett, utgjør en prioritert type lovbrudd som etter gjeldende rundskriv skal gis forrang foran andre typer lovbrudd og som aldri skal henlegges av kapasitetsgrunner. Etter arbeidsgruppens syn, må det i saker hvor det er mistanke om et høyt antall lovbrudd begått av samme gjerningsperson kunne være rom for å se sakskomplekset *under ett*, og at det er etterforskningen av *sakskomplekset* og ikke de *enkelstående lovbruddene* som må vurderes opp mot straffeforfølgningens formål, og som må avveies mot behandlingen av øvrige saker/sakskomplekser som skal behandles i politidistriktet med tanke på forvaltning av de tilgjengelige etterforsknings- og påtaleressurser. Etter arbeidsgruppens syn må det derfor kunne være mulig å henlegge også lovbrudd som isolert sett er av en prioritert type dersom de er del av av et større sakskompleks hvor det forventes at gjerningspersonen – basert på de lovbrudd som iretteføres – vil kunne idømmes en straffereaksjon som kan anses adekvat ut ifra straffens formål omtalt ovenfor i kapittel 3.2.1.

Uttalelsene i rundskriv nr. 3/2016 kan tolkes på en slik måte at det blir svært begrenset adgang til å henlegge de minst alvorlige forholdene i et svært omfattende sakskompleks, for eksempel de mildeste forekomstene av nettovergrep i en omfattende nettovergrepssak med mange hundre fornærmede og kjent gjerningsperson. I slike tilfeller vil det, på grunn av regelen om straffeutmåling for lovbrøttere som har begått flere lovbrudd i straffeloven § 79 bokstav a, kunne bli aktuelt å gi påtaleunntatelse for de minst alvorlige forholdene av prosessøkonomiske hensyn fordi andre forhold vil gi en tilstrøkelig straff, jf. straffeprosessloven § 70 første ledd.<sup>7</sup> Dersom det fremstår rimelig klart tidlig i etterforskningen at et mindre alvorlig forhold i en stor sak vil bli avgjort ved påtaleunntatelse, bør dette etter arbeidsgruppens tillegges vekt ved vurderingen av "allmenne hensyn" er til hinder for at forholdet henlegges av kapasitetshensyn.<sup>8</sup> Etter arbeidsgruppens syn bør det nevnte rundskrivet derfor ikke tolkes på en måte som er til hinder for en slik praksis, som trolig vil kunne være nødvendig for å oppnå en hensiktsmessig tilskjæring av større saker.

Ved vurderingen av hvilken betydning det enkelte straffbare forhold vil ha for den idømte straffen, bør det også tas i betraktning at etterforskningen av mindre alvorlige forhold som er en del av en større sak regelmessig vil måtte nedprioriteres av hensyn til strafforfølgningen av nye mer alvorlige saker. En lang saksbehandlingstid/liggetid for et relativt sett lite alvorlig forhold vil kunne medføre en reduksjon av den straffen som idømmes for forholdet.

### 3.2.3. Straffesakens betydning og rettsvirkninger for fornærmede

Strafforfølgning styrt av et formål om å reparere/utligne en fortidig urett gjennom en forholdsmessig straff mot gjerningspersonen vil basere seg på en gjengjeldelsestenkning som ifølge de eksplisitte formålsangivelsene i forarbeidene til straffeloven (se ovenfor) er forlatt i vår moderne strafferett. Iretteføringen av lovbrøtteren vil imidlertid kunne ha stor betydning for offer og pårørende/etterlatte, noe som rimeligvis bør tas i betraktning ved de avveininger som må gjøres i den enkelte sak. Kanskje særlig i saker om integritetskrenkninger og seksuallovbrudd vil det kunne gjøre seg gjeldende hos offeret et emosjonelt og mentalt behov for å se at lovbrøtteren straffes på adekvat måte – om ikke dette gjøres av offentlige myndigheter, vil en i ytterste konsekvens risikere at privatpersoner forsøker å gjøre dette på egenhånd. I saker hvor en (for offeret anonym) lovbrøttere har påført tvang eller utpressing som har presset offeret til å holde overgrepene hemmelig, slik en har sett i enkelte nettovergrepssaker, vil det dessuten kunne innebære en betydelig lettelse for offeret å få underrettelse om at gjerningspersonen er satt ut av spill av politiet, og at materialet er beslaglagt/destruert.

En tilskjæring av saken som innebærer at handlingene mot offeret utelates fra strafforfølgningen vil kunne innebære at offerets rettsstilling blir svakere enn dersom forholdet strafforfølges av det offentlige. Dette skyldes blant annet reglene om sivile krav som knytter seg til en straffbar handling, herunder voldsoffererstatning og gjenoppfrisking av foreldede krav. Når det gjelder metoden for tilskjæring, vil det med tanke på rettsvirkninger for offeret vil det være mer gunstig at forholdet avgjøres med en påtaleunntatelse, eventuelt med slike særvilkår som

<sup>7</sup> Se riksadvokatens rundskriv nr. 6/1989.

<sup>8</sup> Slik også Kjelby, Påtalerett, s. 365.

fremgår av straffeloven §§ 35 til 37 bokstavene a til j, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd, enn at forholdet henlegges av kapasitetsgrunner.

### 3.3. Konkrete tiltak for en formålsstyring av arbeidsprosessen

Det fremgår over at det er et relativt stort handlerom for å foreta en fornuftig tilskjæring av etterforskningen, selv i alvorlige straffesaker. Skrankene som oppstilles i etterforsningsplikten vil for praktiske formål sjelden komme på spissen. Utfordringen ligger i å tilpasse omfanget av straffesaken slik at den realiserer de allmenn- og individualpreventive formål, samt er egnet til å opprettholde sosial ro, samtidig som saken avgrenses slik at den kan etterforskes med den nødvendige effektivitet. Arbeidsgruppens erfaring er at problemet i de store straffesaksprosjektene først og fremst ligger i at sakene blir unødig omfangsrike, ikke at de blir for kraftig beskåret.

Det er krevende å si noe konkret om tilskjæring og avgrensning av større straffesaker, da hver enkelt sak er unik og inneholder sine særegne utfordringer. Vi har derfor forsøkt komme med mer overordnede synspunkter og konkrete arbeidsmåter som kan fungere som en hjelp til selve *arbeidsprosessen* med å avgrense og tilskjære.

Erfaring viser at den beste, og raskeste, straffesaksbehandlingen skjer hvor politijurister og etterforskere samarbeider godt helt fra anmeldelsestidspunktet.<sup>9</sup> Med tanke på den betydelige investeringen av offentlige ressurser som gjøres i etterforskningen av større straffesaker, må påtalemyndigheten være involvert ikke bare der det er påkrevet med straffeprosessuelle beslutninger under etterforskningen, men også i møter og beslutninger om avgrensning og ressursbruk.

Arbeidsgruppen legger til grunn at det vil variere hvilken grad av kontroll politiet og påtalemyndigheten har med initieringen av den enkelte sak. I enkelte typer saker, hvor saken initieres av en anmeldelse fra fornærmede, eller for eksempel av en akutt situasjon som politiet rykker ut til, vil håndteringen av saken, i hvert fall i en innledende fase, rimeligvis være preget av reaksjon på ytre omstendigheter. I andre saker, for eksempel noen typer økonomisk kriminalitet, ligger initiativet i betydelig større grad hos politiet og påtalemyndigheten selv. Jo mer initiativ som ligger hos politiet og påtalemyndigheten, desto større rom vil det rimeligvis være for å foreta vurderinger og avgrensninger av sakens omfang i sakens innledende fase. Det kan derfor tenkes at det vil være ønskelig med noe forskjellige rutiner for den initielle saksbehandlingen, avhengig av sakstype, der det i noen tilfeller vil være rom for å på forhånd foreta en forholdsvis bred vurdering av hvorvidt det skal opprettes en straffesak og hvorledes saken skal håndteres.

Det er helt nødvendig at politiet underretter statsadvokaten og eventuelt riksadvokaten i tilfeller der politiet får kjennskap til at det kan være begått alvorlige lovbrudd av en type som erfaringsmessig kan bli særlig ressurskrevende å strafforfølge, slik at saken på et tidlig stadium kan tildeles en navngitt statsadvokat ved det aktuelle embetet som kan håndtere henvendelser fra påtaleansvarlig i politiet, herunder spørsmål om etterforskningens omfang og retning. Dermed kan avklaringer skje på et tidlig stadium i saken som kan ha effektivitetsvirkninger også under en eventuell iretteføring av forholdet. Arbeidsgruppen antar at omfattende straffesaker ofte vil bli regnet som "særlig alvorlige" lovbrudd eller forhold som "vekker stor oppsikt", slik at de allerede i dag er omfattet av politiets varslingsplikt etter påtaleinstruksen § 7-2 første ledd. Det kan med fordel presiseres fra riksadvokaten at særlig tidkrevende strafforfølginger omfattes av denne varslingsplikten og at den rutinemessig skal følges. Tidvis kan det kreves påtaleavgjørelse fra statsadvokaten dersom en på et tidlig stadium i saken anser det formålstjenlig å begrense omfanget av et sakskompleks gjennom prosessøkonomisk påtaleunntatelse for enkelte av forholdene, jf. straffeprosessloven § 70.

Riksadvokaten har understreket betydningen av skriftliggjøring/dokumentasjon under sakens gang på blant annet følgende måte:

Riksadvokaten ser det som særdeles viktig at politi og påtalemyndighet i større grad og mer systematisk dokumenterer hva som er gjort under etterforskningen og påtalebehandlingen, herunder hvilke vurderinger som er foretatt. En ting er at dette er viktig for å kunne redegjøre for saksbehandlingen i ettertid og møte eventuell kritikk. Det viktigste er likevel den systematiske gjennomtenkningen som en fortløpende

---

<sup>9</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 punkt V.

dokumentering krever, den oversikt en loggføring vil gi for alle involverte, og muligheten dette gir for evaluering og prøving av overordnet påtalemyndighet, både fortløpende og i ettertid.<sup>10</sup>

Arbeidsgruppen tiltrer denne vurderingen, og legger til grunn at særlig den systematiske gjennomtenkningen som dokumenteringen krever av involvert personell, samt at alle involverte gis oversikt over saken/sakskomplekset allerede fra etterforskningen settes i verk, vil ha stor betydning for hvorvidt straffesaken kan gjennomføres på en effektiv måte. Etter arbeidsgruppens syn innebærer dette at en for de største straffesakene bør innføre rutiner for skriftliggjøring av de møter og utredninger/vurderinger som gjøres under etterforskningen og påtalevurderingen.<sup>11</sup> Indicia kan være et nyttig verktøy for å loggføre møter og beslutninger samt statsadvokatens fortløpende oppfølging av saken på etterforskningsstadiet. For å sikre adekvate ressurser, bør også ledelsen i politidistriktet involveres fra et tidlig stadium. Behovet for skriftliggjøring og ansvarliggjøring på ledelsesnivå mht. ressurser må likevel avpasses slik at en unngår en prosess som blir unødig byråkratisk.

I riksadvokatens høringsuttalelse til utkastet til ny straffeprosesslov er det fremhevet at stadig høyere forventninger til Den høyere påtalemyndighet om mål- og resultatstyring, strategisk forankring, omstilling og fornying tilsier at den enkelte embetsleder bør kunne styre i retning av en mer hensiktsmessig avgrensning av saker begrunnet i effektivitetshensyn.<sup>12</sup> Arbeidsgruppen anser det som et lederansvar ved det enkelte distrikt/embete å sørge for at det foreligger saksbehandlingsrutiner som er adekvate for en effektiv ledelse av de største straffesakene, herunder avgrensningsspørsmål. I den samme høringsuttalelsen fra riksadvokaten er det vist til at slike hensyn som de ovennevnte lengst har gjort seg gjeldende ved Økokrim, og at det er symptomatisk at Økokrimsjefen har en bredere adgang til omgjørings- og instruksjonsmyndighet. Arbeidsgruppen har funnet grunn til å undersøke nærmere enkelte styringsverktøy som er utviklet og formalisert i Økokrim på grunnlag av erfaringer ved embetet samt erfaringsutveksling med søsterorganer i andre land.

Arbeidsgruppen har drøftet tiltak som kan være egnet til å oppnå en godt dokumentert prosess hvor etterforskere, politijurister og statsadvokaten er involvert fra et tidlig stadium av saken for å effektivisere domstolsbehandlingen, som beskrives i det følgende.

### 3.3.1. Forprosjekt og saksinntak/anmeldelse

I noen saker, først og fremst der hvor politiet gjennom etterretning eller overskuddsinformasjon fra annen etterforskning, avdekker at det kan ha blitt begått et straffbart forhold, kan det være behov for nærmere vurderinger av om det skal settes i verk etterforskning, og hvor bredt etterforskningen skal legges opp.<sup>13</sup> Når det gjelder saker som en allerede før iverksettelse av etterforskningen forstår at vil bli svært omfattende, vil det være naturlig å skriftliggjøre de vurderinger som gjøres allerede på dette stadiet, og at vurderingene knyttes opp mot overordnede styringsdokumenter, for eksempel trusselvurderinger og riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv.

Med tanke på de særskilte vurderingene som bør gjøres med hensyn til å foreta en hensiktsmessig avgrensning i de største straffesakene (basert på de opplysninger som foreligger eller kan skaffes til veie før en etterforskning formelt er iverksatt), anser arbeidsgruppen det hensiktsmessig at det i det enkelte politidistrikt utarbeides en rutine for *forprosjekt* før det treffes beslutning om å iverksette etterforskning i slike saker. Det er viktig å understreke at slike rutiner ikke skal heve terskelen for å iverksette etterforskning i slike saker, men at dette forarbeidet skal berede grunnen for en smidig gjennomføring av en eventuell straffeforfølging. I forprosjektet bør blant annet følgende komponenter inngå:

---

<sup>10</sup> Riksadvokatens brev til statsadvokatembetene og politimestrene 6. juli 2017 om oppfølging etter gjennomgang av norsk politi og påtalemyndighets behandling av straffesakene mot Bergwall. Tilgjengelig fra riksadvokatens nettside: <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2017/10/Bergwall-rapporten-oppfolging.pdf>

<sup>11</sup> Med hensyn til ordvalg og nøkternhet i omtale av saksforholdet, bør en i alle tilfeller være oppmerksom på at staten i sivilrettslige saker, for eksempel vedrørende etterfølgende krav om erstatning på grunnlag av påstått urettmessig straffeforfølging, kan bli pålagt å fremlegge interne dokumenter under henvisning til sannhets- og opplysningsplikten etter tvisteloven § 21-4 og den alminnelige opplysnings- og bevisplikten etter § 21-5.

<sup>12</sup> Riksadvokatens høringsuttalelse til NOU 2016: 24, 1. desember 2017, side 4–5. Tilgjengelig på riksadvokatens nettside <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2017/12/Høringsuttalelse-om-ny-straffeprosesslov.pdf>

<sup>13</sup> Se Riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999, se særlig punkt II.4 og III, om vurderingen og hvilke skritt som kan tas før det formelt settes i verk en etterforskning.

- Kartlegging av mulige straffbare handlinger og avgrensningsmuligheter. Forprosjektet bør så spesifikt som mulig angi hvorledes saken kan avgrenses med hensyn til aktører og mulige lovbrudd. Avgrensingen kan naturligvis endres senere, under en eventuell etterforskning av saken.
- Identifisering av eventuelle uavklarte forhold som kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken
- Vurdering av omfang, varighet og ressursbehov ved etterforskning av saken
- Kartlegging av tilgjengelige ressurser til å etterforske saken innen rimelig tid

Forprosjektet bør utarbeides av en etterforsker i samarbeid med en jurist som grunnlag for beslutning om å iverksette etterforskningen. Beslutningen, som i utgangspunktet legger rammene for saken og eventuelt avgrenser mot temaer som ikke skal forfølges, bør i disse sakene tas av påtaleleder, i samråd med enhetsleder på FEE. Beslutningen om å forfølge en sak, og omfanget av forfølgningen, innebærer at det må tas hensyn til hvilken kompetanse og hvilke ressurser som er tilgjengelig for å løse oppgaven innen rimelig tid, selv om ressurs hensynet ikke skal være avgjørende.

En mal for oppsummering av forprosjekt, basert på Økokrims beslutningsprosess for saksinntak, er inntatt som vedlegg 2 til denne rapporten. Enkelte saker fordrer et mer inngående beslutningsgrunnlag enn utfylling av skjemaet slik som i vedlegget, slik at skjemaet suppleres med en mer inngående beskrivelse av saken (evt. spesielle problemstillinger i saken).

Arbeidsgruppen foreslår at det etableres lokale rutiner i politidistriktene for bruk av forprosjekt forut for iverksettelse av etterforskning i de største straffesakene.

### 3.3.2. Etterforsningsordre, arbeidssiktelse, etterforsningsplan og bevisnotat

I større straffesaker vil det ofte være krevende å opprettholde en systematisk tilnærming til innhentet informasjon, planlegging av videre etterforskning samt oppbyggingen av siktelsen og til slutt påtaleavgjørelsen. Det sier seg selv at dette er vesentlig for å unngå unødig tidsbruk under iretteføringen. Arbeidsgruppen vil anbefale at informasjon som innhentes og vurderinger som foretas under saksforberedelsen skriftliggjøres.

Riksadvokaten har i rundskriv nr. 3/1999 anbefalt at det i "saker av noe omfang eller kompleksitet" kan "vurderes å benytte *etterforsningsordre*, *etterforsningsplan* eller *arbeidssiktelse* som et virkemiddel til å styre etterforskningen."<sup>14</sup> I riksadvokatens brev 8. november 2013 om politiets og påtalemyndighetens behandling av voldtektssaker<sup>15</sup> fremgår det at *bevisnotat* anses som et mulig virkemiddel for bedre styring av saksforberedelsen i voldtektssaker, men det ble ikke gitt direktiv om obligatorisk bruk av dette virkemiddelet da en først ønsket å evaluere praktiseringen av etterforsningsplaner i slike saker.

I det følgende beskrives disse fire typene dokumenter som etter arbeidsgruppens syn bør brukes – og som til en viss grad allerede brukes i dag. I tillegg til å målrette og strukturere arbeidet, danner slike dokumenter et naturlig utgangspunkt for saksmøter og behandlingen av spørsmål i styringsgruppe. Skriftliggjøringen som disse dokumentene innebærer legger dessuten til rette for større fleksibilitet i personellet som arbeider på saken (mer effektiv kunnskapsoverføring til nykommere på teamet herunder eventuell hjelpeaktor eller fagstøtte under hovedforhandlingen), notoritet rundt viktige beslutninger og vurderinger, og det letter forberedelsene til iretteføringen.

#### a. Etterforsningsordre

Etterforsningsordre brukes i dag blant annet av Kripos. Det er et dokument som gir rettslige og ressursmessige rammer for etterforskningen, og kan også angi frister for behandlingen av saken.

Etterforsningsordren bør angi:

- påtaleansvarlig
- hovedetterforsker
- hvilken person/gruppering/organisasjon/hendelse som forfølgningen rettes mot, og

<sup>14</sup> R 3/1999 s. 9 (pkt. V)

<sup>15</sup> Offentlig tilgjengelig på riksadvokatens nettside <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2017/10/Poitiets-og-påtalemyndighetens-behandling-av-voldtektssaker.pdf>



- aktuelle straffebestemmelser
- beskrivelse av de faktiske forhold som begrunner ordren, med angivelse av de omstendigheter som etablerer "rimelig grunn" til å iverksette etterforskningen og proporsjonalitetsmomenter som måtte være relevante
- innholdet i etterforskningen, nødvendige etterforskningskritt, eventuelle begrensninger knyttet til omfang eller bruk av midler
- etterforskningsgruppe, herunder behov for kompetanse
- tidsfrister for revurdering av etterforskningsordren (hvorvidt vilkårene for fortsatt etterforskning er oppfylt må vurderes fortløpende, men det vil som regel være hensiktsmessig å sette en frist for statusrapportering til den som har utferdiget etterforskningsordren).

#### b. Arbeidssiktelse

Arbeidsgruppen anser arbeidssiktelse som en hensiktsmessig måte å sørge for at arbeidet er formålsrettet. Etter arbeidsgruppens syn bør arbeidssiktelse utarbeides i alle saker av en viss størrelse, og oppdateres jevnlig. Modaliteten i riksadvokatens uttalelse i etterforskningsrundskrivet nevnt ovenfor bør kunne endres til at arbeidssiktelse *skal* utarbeides i saker av noe omfang og kompleksitet. En legger i denne forbindelse vekt på at arbeidssiktelsen er uttrykk for en analyse av straffbarhetsvilkårene og bevisene i saken som uansett må foretas jevnlig underveis i etterforskningen og påtaleavgjørelsen av en straffesak. Dersom arbeidssiktelsen oppdateres jevnlig og samvittighetsfullt, har en i det vesentlige lagt grunnlaget for å skrive tiltalebeslutning i saken.

Arbeidssiktelse benyttes i dag ved embeter etter behov i enkelte saker, og er obligatorisk for alle saker ved Økokrim. Arbeidsgruppen er ikke kjent med at riksadvokaten har gitt retningslinjer for hvorledes en arbeidssiktelse bør utformes og benyttes i straffesaksbehandlingen. En antar at Økokrims retningslinjer for arbeidssiktelse vil kunne være av interesse for øvrige embeter i påtalemyndigheten, og disse hitsettes:

#### 1. Hva er en arbeidssiktelse og hvilket formål tjener den?

I ØKOKRIM skal det til enhver tid foreligge oppdaterte arbeidssiktelse for samtlige saker.

Arbeidssiktelse skal utarbeides umiddelbart etter beslutning om saksinntak.

Saksinntaksbeslutningen danner grunnlaget for arbeidssiktelsen, sammen med anmeldelse eller annen beskrivelse av de mistanker som gir grunn til etterforskning.

En arbeidssiktelse er retningsgivende for den etterforskningen som skal utføres. Den ligner på en siktelse i både form og innhold og skal beskrive de straffebestemmelser og bevisetema som skal etterforskes i saken.

En arbeidssiktelse vil ofte være mer omfattende enn en formell siktelse. En siktelse tidlig i saken (for eksempel i forbindelse med fengsling) vil kunne omfatte bare noen av forholdene i arbeidssiktelsen.

Hovedformålet med arbeidssiktelsen er å avgrense saken og målrette etterforskningen. Den bidrar til å identifiserer de rettslig relevante fakta og klarlegge hvilken informasjon som må innhentes gjennom etterforskningen. Arbeidssiktelsen skal reflektere beslutningen om avgrensning av saken og er uttrykk for de sentrale påtalemessige vurderinger under etterforskningen av saken. En arbeidssiktelse er som regel en forutsetning for utarbeidelse av en realistisk etterforskningsplan.

Til forskjell fra en siktelse, vil arbeidssiktelsen kunne inneholde åpne felt som ikke kan fylles ut fordi informasjonen mangler. Etter hvert som etterforskningen avdekker faktum om de aktuelle bevisetemaene, oppdateres arbeidssiktelsen tilsvarende.

Arbeidssiktelsen må ikke oppfattes som det endelige målet ved etterforskningen, da dette kan medføre fare for at etterforskningen låses i et bestemt spor eller at etterforskningen for tidlig konsentreres om feil forhold. Arbeidssiktelsen er et arbeidsverktøy for å målrette etterforskningen, og alle som deltar i etterforskningen på teamet må være bevisst på behovet for å endre arbeidssiktelse, bevisnotat og etterforskningsplan underveis.

## *2. Hvem skal lage arbeidssiktelsen?*

Den påtaleansvarlige er ansvarlig for utforming av arbeidssiktelsen og oppdatering av denne slik at den reflekterer de forhold som til enhver tid etterforskes.

Utforming av arbeidssiktelsen bør skje i samarbeid med de som etterforsker saken. Det anbefales at arbeidssiktelsen utformes og oppdateres i fellesmøter med det tverrfaglige teamet som etterforsker saken slik at diskusjonen om etterforskingens tema, bevistema, målsettinger og antatte utfordringer kan reflekteres ved utformingen av arbeidssiktelsen. En slik arbeidsform sikrer klarhet i hvilke oppgaver som skal løses av den enkelte på teamet og begrunnelsen for disse.

## *3. Hvordan utforme en arbeidssiktelse?*

En arbeidssiktelse vil kunne ha varierende innhold og form ut fra behovet og temaet i den enkelte sak.

Arbeidssiktelsen utarbeides omtrent som en siktelse med utgangspunktet i den eller de lovbestemmelse(n)e som passer best på det saksforholdet som er anmeldt eller som det antas at forholdet gjelder.

I tillegg til lovteksten skal gjerningsbeskrivelsen (grunnlaget) i arbeidssiktelsen formuleres slik at straffbarhetsvilkårene (bevistemaene) i bestemmelsen kommer klart fram.

Avgrensning er et sentralt hensyn ved utarbeidelse av arbeidssiktelse. Noen momenter å tenke på i den forbindelse:

- kapasitet og de ressurser som antas å være tilgjengelige under etterforsking og eventuell hovedforhandling
- hvor store ressurser etterforskningen antas å kreve
- muligheten for å avdekke det forholdet som skal etterforskes
- adgangen til å fremlegge eventuelle bevis under en hovedforhandling
- forventet allmennprevensjon

## *4. Justering av arbeidssiktelsen*

Det er helt nødvendig å vurdere arbeidssiktelsen mot nye etterforskningsresultater med jevne mellomrom. I de fleste tilfeller kan evaluering og justering skje samtidig med ajourføring av bevisnotat og etterforskningsplan. Det anbefales å avvikle faste saksmøter hvor dokumentene justeres i forhold til ny informasjon.

## *5. Sammenhengen mellom arbeidssiktelse, bevisnotat og etterforskningsplan*

Arbeidssiktelsen beskriver de mulige straffbare forholdene som etterforskes og bidrar til å identifisere de bevistema som etterforskningen må avklare. Etterforskningsplanen beskriver blant annet hvilke etterforskingsskritt som må utføres for å dekke de enkelte bevistemaene, hvem som skal utføre dem og når de skal være ferdig. Det er derfor nær sammenheng mellom arbeidssiktelsen og etterforskningsplanen. I mange av ØKOKRIMs saker vil det også være hensiktsmessig å utarbeide bevisnotat for å "bygge bro" mellom arbeidssiktelse og etterforskningsplan. Hensikten med et bevisnotat vil normalt være å sammenholde resultatet av etterforskningen så langt med gjerningsbeskrivelsen i arbeidssiktelsen for å klarlegge behov for ytterligere etterforskingsskritt, som så tas inn i etterforskningsplanen.

### *c. Etterforskningsplan*

Etterforskningsplan vil i henhold til gjeldende rundskriv være obligatorisk for mange sakstyper som typisk vil være innenfor arbeidsgruppens mandat. Formålet med straffesaken må fremgå av etterforskningsplanen. Riksadvokaten har sluttet seg til en anbefaling om at prosjektmodulen i *Indicia* benyttes som verktøy ved bruk av etterforskningsplaner.<sup>16</sup> Etterforskningsplanen danner et naturlig underlag for møter i styringsgruppe og teammøter

<sup>16</sup> Brev fra riksadvokaten 8. november 2013, s. 3.

for dem som er direkte involvert i saken. Det er svært viktig at etterforskningsplanen oppdateres fortløpende i tråd med avgjørelser om tilskjæring og prioritering som gjøres under etterforskningen.

#### *d. Bevisnotat*

Med bevisnotat menes et dokument hvor resultatet av etterforskningen (hittil) sammenholdes med gjerningsbeskrivelsen i arbeidssiktelsen for å klarlegge behovet for ytterligere etterforskningskritt. Bevisnotatet "bygger bro" mellom arbeidssiktelse og etterforskningsplan. Bevisnotat bør brukes som styringsverktøy for å oppnå en målrettet etterforskning, og for å sørge for at bevisførselen ikke vidløftiggjøres – noe som har direkte innvirkning på tidsbruk i retten.

Et godt skrevet bevisnotat som er oppdatert underveis under etterforskningen legger et utmerket grunnlag for aktors forberedelser til hovedforhandlingen, blant annet ved at tekst og struktur i noen tilfeller vil kunne gjenbrukes i manuskript for aktors innledningsforedrag og redegjørelse for bevisenes kontekst etter strpl. § 291 annet ledd.

På dette grunnlaget anbefaler arbeidsgruppen at bevisnotat benyttes i saker av et visst omfang. Det bør være en dialog mellom etterforsker og jurist om utformingen av bevisnotatet.

### **3.3.3. Styringsgruppe**

I Økokrim er det gjort gode erfaringer med bruk av styringsgruppe som et virkemiddel for å styre utviklingen av pågående saker. Formålet med styringsgruppen er blant annet å følge opp kvalitet, effektivitet og ressursutnyttelse. Utenfor Økokrim-systemet antar arbeidsgruppen at det kan nedsettes styringsgruppe med følgende medlemmer: statsadvokat (jf. ovenfor om forhåndsvarsling fra politidistriktet om omfattende straffesaker), påtaleleder og etterforskningsledere (både påtalefaglig og politifaglig).

Styringsgruppens oppgaver, særlig i det første møtet, kan sammenfattes slik:

- Definere formålet med straffesaken
- Kontrollere om man har nødvendig kompetanse og ressurser sett opp mot sakens karakter
- Sette milepeler for fremdrift og resultater
- Gjennomgå arbeidssiktelse og etterforskningsplan etter hvert som det foreligger.
- Forløpende drøftelse av utvidelse/avgrensning av saken

Arbeidsgruppen vil peke på noen momenter som bør vies særskilt oppmerksomhet ved bruk av styringsgrupper. For det første krever en reell toinstansbehandling at styringsgruppen ikke instruerer tjenestepersonen som har påtaleansvaret i saken. Selv om drøftelser tas opp i gruppe, er styringsgruppen ikke et kollegium, og bruken av dette virkemiddelet endrer ikke ved eksisterende regler om ansvarsfordeling i straffesaksbehandlingen. Statsadvokaten som deltar i styringsgruppen bør derfor utvise en viss varsomhet med å legge føringer for politiadvokatens vurderinger. For det annet er det vesentlig at statsadvokaten frigjør tilstrekkelig tid til å involvere seg i styringsgruppen fra sakens begynnelse. Tid som investeres på dette stadiet av saken vil innebære at statsadvokaten kan behandle saken på kortere tid når saken sendes opp fra politiadvokaten. Ettersom denne arbeidsformen vil være forbeholdt et fåtall av de sakene som behandles ved det enkelte statsadvokatembete, nemlig de sakene kan ligge an til å få en svært lang domstolsbehandling, legger arbeidsgruppen til grunn at deltagelse i styringsgrupper ikke nødvendigvis innebærer merarbeid for statsadvokatene i betydelig grad.

I saker hvor riksadvokaten har påtalekompetansen, bør det etter arbeidsgruppens syn lages korte referat fra styringsgruppemøtene til riksadvokatens orientering om saken underveis.

I Økokrim er det obligatorisk med styringsgruppe i alle saker, og det er utarbeidet interne retningslinjer som en antar kan være av interesse også for øvrige embeter:

### **Styringsgruppe**

Når en sak tas inn ved ØKOKRIM, oppretter avdelingsleder en styringsgruppe som består av avdelingsleder og den eller de han utpeker. Avdelingsleder leder styringsgruppen.

Styringsgruppen skal følge opp saken med et sentralt ledelsesperspektiv for å sikre best mulig kvalitet, effektivitet, ressursutnyttelse og ensartet praksis.

Avdelingsleder sørger for at styringsgruppen møter påtaleansvarlig og hovedetterforsker ("styringsgruppemøte") minst hver tredje måned frem til påtalevedtak. Etter dette sørger avdelingsleder for styringsgruppemøter ved behov. Avdelingsleder kan ta med teamleder og eventuelle andre involverte i møtene.

Møtene skal i etterforskningsfasen fokusere på overordnede spørsmål om innretning, framdrift og ressursbruk. Før påtaleavgjørelse skal møtene bidra til å kvalitetssikre påtaleansvarliges beslutning. I tillegg skal møtene regelmessig gjennomgå arbeidssiktelse, etterforskningsplan samt fortløpende utarbeidelse av digitalt dokumentutdrag.

Avdelingsleder sørger for at referat fra møtene lagres i Indicia prosjektmodul.

## **3.4. Formålsstyring i den enkelte sak**

I pkt 3.3 er det pekt på at en faktor som bidrar til at saker trekker unødige ut i tid sannsynligvis er at det ikke settes definerte mål for hva som skal oppnås med straffesaken, som kan utgjøre en rettesnor for styring av etterforskningen og beslutninger om avgrensning. Ofte blir det slik at "veien blir til mens man går" og at etterforskningen forfølger de spor man kommer over underveis uten en særskilt vurdering av om dette er riktig ressursbruk sett i forhold til den konkrete sak og i forhold til andre alvorlige og prioriterte saker som enheten er satt til å håndtere.

Det er derfor viktig å vie oppmerksomhet helt innledningsvis i prosessen til å definere hva man setter seg fore å oppnå med den enkelte straffeforfølgning. Etter å ha skaffet seg tilstrekkelig oversikt over sakskomplekset, må man foreta en vurdering av hvordan sluttproduktet bør se ut for å kunne ivareta de overordnede hensyn som er beskrevet over. Man må altså definere et formål for prosjektet. Typiske formål kan være:

- Stanse en pågående kriminell virksomhet som begås av privatperson, et kriminelt miljø eller foretak
- Oppnå en ilagt straffereaksjon på et visst nivå (på det straffenivå saken "fortjener")
- Inndra utbytte ("gå etter pengene") eller gjenstander for straffbare handlinger (for eksempel narkotika eller overgrepsmateriale)
- Skape allmennprevensjon innenfor en utvalgt del av samfunnet (hva skal til – kost/nytte – for å oppnå hensiktsmessig allmennprevensjon?)
- Oppnå prinsipiell avklaring og således styrket forutberegnelighet og allmennprevensjon

Det kan være hensiktsmessig å begynne etterforskningen med de alvorligste forholdene, og la mindre alvorlige ligge inntil man er i mål med det som bærer mest straff. Det kan være nyttig å sette en terskel for alvorlighetsgraden av de forhold som skal forfølges.

Det er krevende å gi generelle retningslinjer for tilskjæring av større straffesaker, da slike sakskompleks er unike og hvert tilfelle må vurderes for seg. Vurderingene må skje både ut fra hva som ligger av substansiell kriminalitet i saken, men også ut fra hvilke samlede ressurser etterforskningsenheten har tilgjengelig.

Selv om arbeidsgruppen ikke har tatt mål av seg om å gi generelle retningslinjer, skal vi forsøke å gi noen råd om hvilke tilnærminger man kan ta med seg inn i en prosess hvor et stort sakskompleks må avgrenses. Dette deles i

de tre sakskategoriene som erfaringsmessig genererer store saker; saker om økonomisk kriminalitet, narkotika og nettovergrep.

Noen overordnede synspunkter kan også fremføres – uavhengig av sakstype. Ved en prosess om avgrensning må man gjennomgående vurdere sannsynligheten for å nå frem med en straffesak for de forhold man vil gå for. Videre må det i den samlede vurderingen også hensyntas om bevisstillingen er komplisert og kompleks, samt at man anslagsvis må vurdere hvor mye etterforskning som er nødvendig for å skape et rettssikkert produkt. I økonomiske saker er det særlig utenlandsetterforskning som kan bli ressurskrevende. For politidistriktene er det viktig å innlede et tett samarbeid med statsadvokaten for å få ekspedert rettsanmodninger så effektivt som mulig.

Det er også viktig å understreke at forutsetningene knyttet til avgrensningsbeslutningene kan endre seg etter hvert som saken skrider frem. Enten ved at de forhold man etterforsker endrer bevismessig karakter, eller ved at man kommer over nye forhold som er mer alvorlige enn de som ligger inne i den tilskjærte saken. Da må man foreta nye vurderinger av om avgrensningen står seg eller om saken bør endre karakter. Det viktigste er ikke at man for enhver pris skal stå ved den opprinnelige beslutningen, men at det er en bevisst og grundig prosess som ligger til grunn for avgrensningen. Videre kan ressursituasjonen i etterforskningsenheten endre seg ved at det kommer nye saker som må gis høyere prioritet. Da er det viktig å vurdere om saken skal avgrenses ytterligere for å kunne bli ferdigstilt innen rimelig tid. Det er alt for mange eksempler på store saker som blir liggende fordi det kommer nyere og mer alvorlige saker som konkurrerer til seg etterforskningsressursene.

### 3.4.1. Økonomiske straffesaker

Saker om økonomisk kriminalitet kan fort bli meget omfattende hvis det ikke foretas avgrensninger. For eksempel vil en virksomhet som er drevet på tvers av loven over en lengre periode kunne gi opphav til et stort antall lovbrudd. For å realisere straffens formål er det helt unntaksvis hensiktsmessig eller nødvendig å etterforske alle disse. Da vil saken fortrenge andre prioriterte saker, eller bli gammel og derigjennom miste deler av sin preventive effekt. Utfordringen er derfor å lage hensiktsmessige avgrensninger, og følgende forhold bør, så langt det passer, vurderes i en slik prosess:

- Start med å kartlegge det forhold som fremstår som mest straffverdig. Hvor mye straff bærer dette? Er isolert pådømmelse av forholdet tilstrekkelig til å realisere formålet med straffeforfølgningen?
  - o Dette vil regelmessig være straffbare forhold med de lengste strafferammene, slik som korrupsjon, utroskap, bedrageri etc.
- Henger flere forhold naturlig sammen? Er det forhold som står for seg selv?
  - o Ofte kan man følge en kontantstrøm gjennom en virksomhet og ta med de straffbare forhold som er i tilknytning til denne. For eksempel penger inn i virksomheten som bedrageri og ut som hvitvasking. Ved å konsentrere etterforskningen om kontantstrømmen fra start til mål får man fortalt en sammenhengende historie og derigjennom påvist en straffverdig adferd utover enkeltstående handlinger.
  - o Et annet praktisk tilfelle er å ta utgangspunkt i regnskapet. Er dette manipulert? Og i så fall; hvilke andre straffbare forhold henger naturlig sammen med regnskapsmanipulasjonen? Ofte er regnskapet benyttet som middel ved bedragerier, som grunnlag for ulovlig utbytte, eller for å oppnå urettmessige skattefordeler.
  - o Poenget er å isolere den kriminelle kjernen i saken og ta med de forhold som er i naturlig tilknytning til dette.
  - o Hvis det er straffbare forhold som ligger utenfor kjernen i saken, må man spørre om det er hensiktsmessig å etterforske disse.
- Avgrensninger etter tidsperiode. Ved sammenhengende straffbart forhold - er det hensiktsmessig eller nødvendig å ta med hele tidsperioden?
  - o Utroskap kan ofte strekke seg over lange perioder. Trenger man å etterforske hele perioden for å vise straffverdigheten?
  - o Skattesvik kan være begått over flerfoldige år ved for eksempel å melde seg utflyttet, mens realiteten er at man bor i Norge. Er det nødvendig å etterforske hele tidsperioden for å skape den nødvendige prevensjon?

- Avgrensning etter personkrets. Hvilke personer er det hensiktsmessig å bruke ressurser på å straffeforfølge? I en virksomhet kan et større antall personer være tilknyttet de(n) kriminelle handling(ene), men det er ofte stor forskjell i utvist straffverdighet. Man bør tidlig forsøke å kartlegge hvem som har hatt de mest fremtredende roller, henholdsvis formelt og reelt.
  - o Hvem har tatt beslutningene om å begå straffbare overtramp, og hvem er det som utfører? Det er i utgangspunktet viktig å straffeforfølge de som tar beslutninger om å begå lovbrudd, mens det ikke rent sjelden kan stille seg annerledes for de som utfører handlingen. Et typisk eksempel er den økonomiansvarlige i et selskap som gir beskjed til regnskapsavdelingen om å foreta en pengeoverføring som i realiteten er utroskap, for deretter å få dette bokført med uriktig bilag. Det er viktig å straffeforfølge økonomisjefen. De involverte på regnskapsavdelingen kan muligens bebreides for ikke å ha opptrådt aktsomt nok ved bokføringen, men det bør sitte langt inne å forfølge disse for bokføringslovbrudd.
  - o Er det ledende ansatte som har hatt kunnskap om kriminaliteten, men unnlatt å handle? Personer i ledende posisjoner kan som regel stanse eller motvirke kriminaliteten ved å gripe inn. Det gir antageligvis god preventiv effekt å forfølge disse.
  - o Det må såldes gjøres en samlet vurdering av hvilke personer som har en slik tilknytning til de kriminelle handlinger at de både kan og bør forfølges. Også kan det i mange tilfeller være mest hensiktsmessig å la personer i randsonen forbli utenfor fokus for ikke på gjøre saken unødigg omfattende.
- Forholdet til formallovbrudd. Formallovbrudd er ofte lette å etterforske, men gir lav straff i et større sakskompleks. Det må vurderes om det er hensiktsmessig å ta med formallovbruddene, saken sett under ett. Det er meget sjelden behov for å ta med forhold som gir ubetydelige utslag i straffutmålingen.

### 3.4.2. Nettovergrepsaker med mange fornærmede

Personer som ønsker å begå seksuallovbrudd rettet mot mindreårige har som følge av moderne kommunikasjonsteknologi en kanal direkte til et stort antall potensielle offer på kort tid og med forholdsvis enkle midler. En har sett en rekke saker hvor gjerningspersonen finner en modus operandi som oppfyller det kriminelle formålet, som gjentas overfor et stort antall fornærmede over en tidsperiode. De fornærmede kan være spredt over hele landet, eller også i utlandet. I de mest omfattende sakene, med mange hundre fornærmede, kan bare det å identifisere de fornærmede være et svært omfattende arbeid som kan beskjeftige en betydelig del av personellet med relevant kompetanse i det aktuelle politidistriktet over lengre tid. Gjennomføring av tilrettelagte avhør av samtlige fornærmede under 16 år i en slik sak, jf. straffeprosessloven § 239 første ledd, vil være meget ressurskrevende, men slike avhør kan også være avgjørende for å belyse sakens alvor og for å avklare skyldspørsmålet.

- En bør så tidlig som mulig kartlegge hva som er de mest alvorlige forholdene, og fortløpende vurdere hvor formålstjenlig det fremstår å straffeforfølge også de øvrige mindre alvorlige forholdene, samt nye forhold som oppdages.
- Det sentrale formålet med straffeforfølgning av slike saker vil gjerne være å sette gjerningspersonen ut av spill i en tilstrekkelig lang periode og hindre spredning av overgrepsmateriale. Jo tidligere saken tilskjøres på en måte som er hensiktsmessig med tanke på straffeforfølgningens formål, desto større positiv effekt må det antas å ha på etterforskningen av de øvrige forholdene i saken, og desto mer ressurser frigjøres til å behandle eventuelle andre overgrepsaker som skal straffefølges i politidistriktet.
  - o For å kunne straffeforfølge alvorlige overgrep med den nødvendige grundighet og fremdrift kan det etter arbeidsgruppens syn i enkelte tilfeller være forsvarlig å *unnlate å opprette sak* for de minst alvorlige forholdene. Dette vil først og fremst gjøre seg gjeldende i sakskomplekser der hvor det er begått en rekke alvorlige overgrep, for eksempel overtredelse av straffeloven §§ 291, 299 og/eller § 302, men også overgrep som i et slikt sakskompleks relativt sett må anses mindre alvorlige (som kommer til uttrykk gjennom den lavere strafferammen) og som vil ha liten betydning for straffutmålingen når forholdene pådømmes samlet, så som overtredelse av §§ 298, 305 og/eller 306.
  - o Dersom det allerede er opprettet sak for slike forhold, må det vurderes om det vil være forsvarlig å *henlegge* jf. straffeprosessloven § 62 a. Dersom det fremstår klart at forholdet uansett vil bli avgjort med påtaleunntatelse dersom det etterforskes videre, vil det være et moment som med en viss vekt kan tale for å henlegge innenfor rammen av § 62 a. Dersom forholdet er ferdig

etterforsket, vil det ofte kunne være gode grunner til å avgjøre forholdet ved *prosessøkonomisk påtaleunntatelse*.

- Ved utøvelsen av dette påtaleskjønnet, må hensynet til fornærmede tas i betraktning, herunder om hensynet til fornærmede tilsier at det iverksettes etterforskning, eller om det er påkrevet å ferdigstille en påbegynt etterforskning for å gi en prosessøkonomisk påtaleunntatelse heller enn å henlegge forholdet. Dersom det er holdepunkter for at materiale som viser overgrep begått av siktede er blitt spredt til andre, vil det som regel være grunn til å iverksette etterforskning også av mindre alvorlige forhold. Dersom fornærmede derimot for eksempel er utsatt for en overtredelse av § 305 uten selv å være kjent med at det er skjedd et straffbart forhold – fordi gjerningspersonen har gitt seg ut for å være en jevnaldrende person – og det ikke er holdepunkter for at materiale er lagret og spredt, fremstår det ikke påkrevet å iverksette etterforskning av dette forholdet av hensyn til fornærmede, dersom en strafforfølger et høyt antall mer alvorlige overgrep innen samme sakskompleks. En antar at det i slike tilfeller vil kunne være hensiktsmessig å informere de barn som er identifisert om at navnet har dukket opp i forbindelse med en nettovergrepssak, at barnet ikke har gjort noe galt, og at nærmeste barnehus kan kontaktes dersom barnet ønsker å snakke med en voksen om det som har skjedd.

Som et eksempel på avgrensning av en stor nettovergrepssak før irettesetningen kan det vises til en omfattende overgrepssak kjent i Politiet som "OP Sandra".<sup>17</sup> Saken gjelder en fotballdommer som var siktet for overgrep mot totalt 458 fornærmede i alderen 10 til 18 år. 247 saker som gjaldt totalt 129 fornærmede ble avgjort med prosessøkonomisk påtaleunntatelse. Dette gjør det mulig å spisse inn bevisførselen mot de mer alvorlige forholdene (sakene som gjelder de resterende 329 fornærmede) i de ni månedene saken er berammet til behandling fra januar 2019. Begrunnelsen for bruken av påtaleunntatelse ble godt kommunisert i media, og arbeidsgruppen er ikke kjent med at dette prosessøkonomiske grepet frembragte negative reaksjoner i det offentlige ordskiftet.

- Når det gjelder etterforskningen, må det vurderes hvorvidt det er behov for å foreta avhør av samtlige fornærmede. Det er på det rene at tilrettelagte avhør i saker av denne typen vil kunne være meget ressurskrevende og at det inntreffer lovbestemte frister for avhørene som ikke hensyntar den relative alvorlighetsgraden mellom forholdene, jf. straffeprosessloven § 239 e første til tredje ledd. Særlig i saker hvor siktede i det vesentlige erkjenner de straffbare forholdene, men har problemer med å huske hvert enkelt av de mange nettovergrepene, vil det være grunn til å vurdere (for hvert enkelt forhold) om de bevis som foreligger i saken, for eksempel siktes egen forklaring samt chatteopptak og lyd-/bildeopptak fra overgrepet, er tilstrekkelige slik at fornærmetavhør ikke er påkrevet. En minner for ordens skyld om at dette ikke bare vil bero på en vurdering av om bevisene anses tilstrekkelige til å oppnå en fellende dom, men at avhør av fornærmede også kan være påkrevet dersom det er grunn til å tro at dette kan gi bevis som er til gunst for siktede. Dersom det tegner seg et mønster i gjerningspersonens handlinger over tid, og at han har benyttet et antall ulike metoder, eller begått handlinger av ulik alvorlighetsgrad, kan det være hensiktsmessig å foreta avhør av et *representativt utvalg* innen hver gruppe av fornærmede.

### 3.4.3. Omfattende narkotikasaker

Arbeidsgruppen har rettet oppmerksomhet mot narkotikasaker som typisk er initiert av politiet selv, og som gjelder organiserte nettverk, altså med mange tiltalte. Bevisbildet i slike saker består gjerne av omfattende mengder kommunikasjonskontroll, økonomiske undersøkelser og bevis fremskaffet gjennom mangeartede metodebruk.

I et distribusjons- og salgsnettverk vil det gjerne være en kjerne av hovedmenn, mens andre har en mer perifer rolle i virksomheten. For å stanse virksomheten, vil det være viktig å ha fokus på de som organiserer og tilegner seg profitten, og innrette etterforskningen deretter.

I noen tilfeller kan det være krevende å gå etter primærforbrytelsene, mens formålet om å stanse et nettverk og ta pengene kan oppnås gjennom en mer opplagt sak om økonomiske forbrytelser, eventuelt utvidet inndragning. For eksempel heleri, skattesvik og andre næringsrettslige brudd. Det må vurderes alternativer til å føre den store narkotikasaken som likevel oppnår en inkapasitering av aktuelle miljøer.

---

<sup>17</sup> For eksempel omtale på VG.no: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/e1oPRR/vil-tiltale-fotballdommer-for-nettovergrep-mot-329-unge-gutter>

Som for de øvrige sakstypene vil det også i narkotikasaker være relevant å søke hensiktsmessige avgrensninger etter personkretser, tidsperioder og enkeltforhold.

### 3.5. Digital dokumentbehandling og digital aktorforberedelse

Arbeidsgruppen vil fremheve at det i dag gjøres mye godt arbeid med å bruke digitale verktøy for å effektivisere etterforskningen, saksforberedelsen og gjennomføringen av selve hovedforhandlingen. Blant annet benyttes fulltekstsøk i lagret materiale, gjerne i elektroniske dokumentutdrag, bokmerkestrukturer og kommentarer samt hyperlenkekobling i PDF-programvare. Digital aktorforberedelse og utarbeidelse av en digital aktorperm, med avhørdisposisjoner og referanser, dokumentutdrag med en pedagogisk og gjennomarbeidet bokmerkestruktur, kan utarbeides forholdsvis tidlig og vil ofte innebære betydelige tidsbesparelser i større straffesaker.

Det finnes per i dag en brukerveiledning utarbeidet av Politidirektoratet for gjennomføring av digital straffesak i retten.<sup>18</sup> Brukerveiledningen gir blant annet en orientering i den viktigste funksjonaliteten knyttet til bruk av PDF-filer. Arbeidsgruppen har imidlertid et klart inntrykk av at det er store lokale forskjeller i bruken av digitale verktøy i påtalemyndigheten, og at det ligger et effektiviseringspotensiale i å formidle erfaringer og tips til tjenestepersoner som skal påtaleavgjøre og aktorere saker av et visst omfang. Arbeidsgruppen ser derfor et behov for ytterligere erfaringsoverføring i påtalemyndigheten når det gjelder bruk av digitale løsninger, som en antar vil kunne effektivisere forberedelser og rettsmøter i omfattende straffesaker, spesielt i de mest "dokumenttunge" sakene.

En antar at dette kan gjøres ved at for eksempel materiale fra interne foredrag som er avholdt lokalt ved statsadvokatembeter om temaet, samt eksempelfiler (maler og lignende) gjøres tilgjengelig for tjenestepersoner i politiet og påtalemyndigheten, for eksempel gjennom KO:DE eller den påtalerettslige kunnskapsbanken StraffeWiki på politinettet.<sup>19</sup> StraffeWiki inneholder blant annet tips og sjekklister for forberedelse og gjennomføring av hovedforhandling, og det er allerede i dag er opprettet en side for kategorien "EDB" som kan oppdateres og utvides med tips og erfaringer fra digital dokumentbehandling for påtalejurister og digital aktorering. StraffeWiki er et prosjekt som forbedres gjennom deltagelse fra tjenestepersoner i påtalemyndigheten, og det bør etter arbeidsgruppens syn være et lederansvar å sørge for at medarbeidere ved eget embete i rimelig grad bidrar til å videreutvikle innholdet. Dette vil i første rekke være nærliggende dersom det er gjort "nybrottsarbeid" eller på annen måte brukt tid og ressurser på utredninger/vurderinger som kan antas å ha bruksverdi for kolleger ved andre embeter, sett i lys av hva som per i dag er tilgjengelig i kunnskapsbanken

Arbeidsgruppen ser positivt på at Kripos har utarbeidet et dokument med "Beste praksis" for gjennomgang av overgrepsmateriale som gir anvisning på effektive automatiserte metoder heller enn manuell gjennomgang. Det vil kunne lette straffeforfølgningen av komplekse og tidkrevende saker dersom det utarbeides rutiner/veiledere/håndbøker for gjennomgang av store beslag og rapportskrivning for sakstyper som erfaringsmessig er særlig tidkrevende.

### 3.6. Forhåndsberamming

For å bidra til at hovedforhandling kan gjennomføres innen rimelig tid, bør påtalemyndigheten i mange tilfeller ta initiativ til å forhåndsberamme straffesaken, også før en eventuell tiltalebeslutning foreligger. Dette har spesielt stor betydning i saker med mange aktører, hvor det erfaringsmessig kan være krevende å finne et sammenhengende tidsrom som er egnet for hovedforhandlingen.

I riksadvokatens brukerundersøkelse fra 2017 svarte 86 % av responderende dommere at forhåndsberammelser er nyttig. Funnene bekreftet riksadvokatens inntrykk av at også dommere ser på forhåndsberammelser som et meget viktig virkemiddel for å effektivisere straffesaksbehandlingen, blant annet ved at det kan bidra til å redusere unødige aktor-, bistandsadvokat- og forsvarerbytter, særlig i saker med mange aktører involvert.

---

<sup>18</sup> Tilgjengelig gjennom KO:DE, URL:

<https://kode.politiet.master.net/patale/Digitale%20aktorater/Sider/Fremlegge%20digital%20sak%20for%20rette%20n.aspx>

<sup>19</sup> URL: <http://sho35web1/straffenettet/index.php?title=Hovedside>. Kontaktpersoner for å få redigeringstilgang på StraffeWiki er per i dag statsadvokat Trond Høvik (Hordaland) og politiinspektør Jostein Bakke (Oslo p.d.).



Riksadvokaten har tidligere fremhevet betydningen av at statsadvokatembetene samarbeider med domstolene om forhåndsberømmelse hvor det er hensiktsmessig.<sup>20</sup>

Etter 2011-arbeidsgruppens syn var det gode grunner til å vurdere en plikt til forhåndsberømming, men en fant etter en samlet vurdering at dette ikke var et hensiktsmessig tiltak (s. 16). Det ble vist til at det må foretas en konkret vurdering i den enkelte sak hvordan saken kan og bør legges opp. Det er viktigere med forhåndsberømming i saker med mange parter, prosessfullmektiger og sakkyndige enn i saker hvor det er få aktører. Det kan av ulike grunner foreligge usikkerhet i den konkrete saken som likevel gjør forhåndsberømming lite ønskelig, med tanke på at det binder opp ressurser ved domstolen. Etter 2011-arbeidsgruppens syn var det omstendigheter som kunne tyde på ulik kultur og bevissthet hos påtalemyndigheten ved de enkelte embeter og distrikter mht. forhåndsberømming. Arbeidsgruppen fant at det bør utarbeides interne rutiner i påtalemyndigheten angående dette.

En er enig med 2011-arbeidsgruppen<sup>21</sup> i at det neppe er formålstjenlig å innføre en generell plikt til å forhåndsberømme større straffesaker, da omstendighetene i den enkelte sak kan innebære at en slik regel får uheldige utslag. Det vil imidlertid være hensiktsmessig å innføre en plikt for påtaleansvarlig til å *vurdere* om det skal tas initiativ til forhåndsberømming, og ta opp spørsmål om dette i et eventuelt fengslingsmøte.

(Se også senere kapittel om forhåndsberømming i ankesaker)

---

<sup>20</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2012, punkt II.1.

<sup>21</sup> Kapittel 4.1 i arbeidsgruppens rapport.

## 4. Påtaleavgjørelsen og forberedelser til hovedforhandlingen

### 4.1. Innramming/tilskjæring av saken

Potensialet for tilskjæring av saken bør som nevnt ovenfor utnyttes så tidlig som mulig i behandlingen av saken. Gjennom involvering av påtalejuristen i saken underveis i etterforskingen, bør slike vurderinger ha vært tatt opp på et tidligere stadium, blant annet ved utarbeidelsen av arbeidssiktelse og gjennom drøftelser i styringsgruppe for saken. Som beskrevet i kapittel 3 ovenfor, bør slike virkemidler benyttes for å sørge for at saken som kommer inn til påtaleavgjørelse er hensiktsmessig avgrenset.

Arbeidsgruppen forutsetter at påtaleansvarlig senest på påtalestadiet utforsker hvilket rom som finnes for å forenkle hovedforhandlingen i samråd med forsvareren. Dette bør av prosessøkonomiske grunner være et obligatorisk trinn i behandlingen av store straffesaker og bør blant annet innebære å sondere mulighetene for å oppnå en tilståelse, eventuelt for en del av saken. En antar at juristen under kontakten med forsvareren ofte vil kunne vinne på å være åpen med hensyn til hvilke avgjørende bevis som etter juristens syn innebærer at saken vil lede til en fellende dom og hvilken påstand som vil bli nedlagt med og uten tilståelse (tilsagn om straffepåstand). Særlig i saker som gjelder profesjonelle aktører, vil det kunne være naturlig å ha en dialog om hvorvidt tiltalte vil være villig til å vedta et forelegg, eventuelt for en del av saksforholdet, slik at saken som bringes inn for retten er begrenset til de forhold partene reelt sett er uenige om.

Dersom en delvis tilståelse oppnås og den resterende omtvistede delen av saken (som ikke er tilstått/vedtatt forelegg for) blir av liten betydning for reaksjonen men innebærer en tidkrevende hovedforhandling, bør påtaleunntakelse etter strpl. § 70 vurderes, i hvert fall dersom det tilståtte forholdet gir en reaksjon som er adekvat, saksforholdets alvor tatt i betraktning, og lovens vilkår for øvrig er oppfylt.

Arbeidsgruppen minner for ordens skyld om at det ikke kan gis tilsagn om å unnlate å forfølge forhold som er bevismessig sikre, herunder henlegge eller nedsubsumere forhold, i bytte mot en tilståelse. Påtalemyndigheten kan som det klare utgangspunkt ikke gi tilsagn om en bestemt type påtaleavgjørelse. Høyesterett har imidlertid i en omfattende Økokrim-sak anerkjent at det bør være et visst rom for at påtalemyndigheten og forsvarer diskuterer innholdet i et forelegg opp mot en alternativ tiltale, se Rt. 1995 s. 1922. Det rettslige handlerrommet for påtalemyndigheten er ikke presist avklart, og hvilket handlerom som finnes for å finne en prosessøkonomisk løsning må vurderes nøye i den enkelte sak. Det vises til NOU 2016: 24, kapittel 16.8, for en utredning av gjeldende rett på området.

### 4.2. Kvalitet i påtaleavgjørelsen

Tiltalebeslutningen skal gi tiltalte grunnlag for å forberede sitt forsvar, og danner rammen for presentasjonen i saken. Arbeidsgruppen understreker derfor betydningen av en presist og oversiktlig utformet tiltalebeslutning for en vellykket og effektiv hovedforhandling.

Det må anses som en påregnelig risiko at en statsadvokat som har arbeidet i lengre tid med en tiltalebeslutning kan ha behov for bistand fra "friske øyne" på saken for å kutte i unødige gjengivelser, unngå poster som vidløftiggjør saken unødvendig og sørge for en oppbygging av tiltalebeslutningen som borger for en god gjennomføring av hovedforhandlingen. Problemstillinger knyttet til dette vil for eksempel kunne drøftes med medlemmer av styringsgruppen (se kapittel 3.3.3. ovenfor), som vil kjenne saken fra før. Et godt alternativ vil være å konferere mer uformelt med en kollega. Tradisjonelt har det vært en kultur for at hver statsadvokat holder i sine saker på egenhånd, og det har formentlig ligget en viss stolthet i egenhendig å håndtere dette. Den sterke ansvarsfølelse for saken som følger av en slik tilnærming borger trolig for grundig og samvittighetsfullt arbeid fra den enkelte statsadvokat. Samtidig er det svært viktig ikke å overdrive alenegangen som et slikt saksansvar kan medføre, og å konsultere med kolleger i viktige påtalespørsmål. Betydningen av å ha flere øyne på saken er blitt fremhevet av blant andre evalueringsutvalget i Transocean-saken, i deres anbefalte tiltak nr. 7:

*Tiltak 7 – Særlig viktige påtalespørsmål må vurderes av flere statsadvokater og gå gjennom flere ledd*  
Alle påtalemessige avgjørelser som er av en viss viktighet, må vurderes av mer enn én statsadvokat. Det vil variere hvor grundig denne vurderingen må være, men det må kreves at mer enn én statsadvokat vurderer om vilkårene for å ta ut tiltale er oppfylt. I saker av særlig viktighet bør påtalevedtak også gå gjennom flere ledd. Ved vurdering av anke må de samme punktene som ved påtalemessige avgjørelser tas i betraktning.

En god bruk av bevisnotat (se kapittel 3.3.2. ovenfor) og eventuelt et påtalenotat (om sakens rettslige spørsmål), legger til rette for at kvalitetssikring kan gjennomføres på en effektiv måte, uten at statsadvokaten på saken nødvendigvis behøver å forklare hele saken muntlig til kollegaen som skal kvalitetssikre avgjørelsen.

#### **4.2.1. Oppdeling av saken**

Som et alternativ til tilskjæring i form av å unnlate å iretteføre forhold, kan det vurderes om forhold bør trekkes ut i en separat tiltalebeslutning som iretteføres på et senere tidspunkt. I saker som gjelder flere tiltalte, har det etter arbeidsgruppens erfaring vært mer hensiktsmessig å dele opp sakskomplekset etter poster/forhold/fornærmetgrupper heller enn å dele opp sakskomplekset etter tiltalte. Dette fordi sistnevnte løsning nødvendigvis overlapper bevisførsel.

#### **4.2.2. Oversiktlig utforming av tiltalebeslutningen i saker med mange likeartede lovbrudd, forholdet til krav om spesifisering**

Dersom arbeidssiktelsen (se kapittel 3.3.2 ovenfor) oppdateres jevnlig og grundig under etterforskningen, vil den danne det naturlige utgangspunktet for tiltalebeslutningen. Ettersom arbeidssiktelsen blant annet tjener til å danne oversikt over bevis som kreves for å oppfylle vilkårene for straff, og kan omfatte alternative anførsler, vil den imidlertid i mange tilfeller være mer detaljert enn det som er hensiktsmessig i tiltalebeslutningen. Selv om man på påtalestadiet skal gjøre en fullstendig og fornyet gjennomgang av faktiske og rettslige spørsmål i saken, vil utarbeidelsen av tiltaledokumentet i en sak hvor det foreligger en grundig og oppdatert arbeidssiktelse dermed i stor grad være et redaksjonelt arbeid.

I saker av et visst omfang og kompleksitet kan det være en tendens til at tiltalebeslutningen blir svært omstendelig. Dette kan for eksempel skyldes at det er begått mange straffbare handlinger (realkonkurrens), at handlingene som er begått rammes av en rekke straffebud (idealkonkurrens) eller at det er mange fornærmede som er rammet. Det vil av hensyn til en pedagogisk og oversiktig fremstilling av saken være ønskelig å forenkle detaljnivået i tiltalebeslutningen. Ved denne forenklingen må kravene til spesifisering i straffeprosessloven § 252 hensyntas og EMK artikkel 6 nr. 3. Ved avgjørelsen av hvilken individualisering som denne kreves, er det lagt til grunn at hensynet til å få en praktikabel straffeforfølgning må avveies mot hensynet til rettssikkerhet for den tiltalte, jf. Rt. 2001 s. 38, på side 40. Tiltalebeslutningen er ikke det eneste elementet som vurderes i denne sammenheng, ettersom påtalemyndigheten etter loven også er pålagt å inngi en bevisoppgave.

De bevis som er påkrevet for å belegge tiltalegrunnlaget, som kan omfatte svært mange fornærmede eller svært mange handlinger begått over lengre tid, kan systematiseres gjennom for eksempel hjelpedokumenter og bevisoppgaven. For eksempel vil et høyt antall transaksjoner i en sak om økonomisk kriminalitet kunne slås sammen i tiltalebeslutningen, slik at den enkelte transaksjon kun fremgår av for eksempel et hjelpedokument. På denne måten gjøres tiltalebeslutningen, som er det styrende dokumentet for aktoreringen, mer oversiktig og pedagogisk. For å unngå tvist om utformingen av tiltalebeslutningen under hovedforhandlingen, bør forsvarer, og eventuelt også retten i et saksforberedende møte, gis anledning til å uttale seg om en slik systematikk i forkant.

I omfattende saker med likeartede handlinger er det videre grunn til å være oppmerksom på at Høyesterett har anerkjent hensynet til en "praktikabel straffeforfølgning" ved vurderingen av om straffbare handlinger skal anses som del av en fortsatt forbrytelse eller enkeltstående forbrytelser, også der de enkelte handlinger retter seg mot ulike fornærmede, se Rt. 1997 s. 1771 som gjaldt fem grupper på til sammen 490 enkelthandlinger som ble bedømt som tyverier og bedragerier. En viser også til Rt. 1992 s. 445, som gjaldt et høyt antall plagsomme telefonoppringninger utført innenfor en kort periode, hvor Høyesterett uttalte:

Det er den alminnelige regel at det anses å foreligge ett straffbart forhold for hver enkelt fornærmet selv om krenkelsene er likeartet i karakter. Dette er kanskje likevel ikke et hinder for at man etter omstendighetene kan anse også krenkelsener mot flere fornærmede som et fortsatt straffbart forhold.

[...]

En individualisering med bevisførsel om de enkelte straffbare handlinger ville således være mulig. Men dette ville måtte bli meget tidkrevende all den stund domfelte ikke har erkjent forholdene.

Påtalemyndigheten kunne imidlertid – uten særlig skade for rettshåndhevelsen – ha valgt å begrense forfølgningen til et overkommelig antall av de groveste tilfellene, og la de øvrige ligge.

### 4.3. Iretteføringsrisikoen

Enkelte saker kan bli såpass omfattende at det kan knytte seg en risiko til om man får gjennomført hovedforhandlingen på en adekvat måte. Den muntlige prosessform som kjennetegner norsk straffeprosess må tas i betraktning når en vurderer omfanget av den informasjon som skal absorberes og vurderes av retten – dersom saken blir for overveldende kan det utfordre grensene for hvor mye informasjon det er hensiktsmessig å overføre muntlig. Jo lenger en hovedforhandling skal vare, desto større risiko er det dessuten for forfall blant aktørene i retten og andre praktiske problemer som kan forlenge saken. Det hviler selvsagt et ansvar på rettens administrator til å sørge for at det underveis under hovedforhandlingen tas slike grep som er nødvendig for å forberede den påfølgende domsskrivingen, men i utgangspunktet vil rammene for saken nødvendigvis dras opp av påtalemyndigheten.

Basert på arbeidsgruppens erfaring antar en at det sjelden vil være nødvendig å legge opp en sak slik at en forsvarlig behandling av saken krever 4 måneder eller mer i retten. Dersom en i saksforberedelsen ser at saken er i ferd med å vokse til slike proporsjoner, bør det i alle tilfeller gjøres en grundig vurdering av om det er sider ved saken som kan skjæres bort eller skilles ut og utstå til en senere separat iretteføring. Arbeidsgruppen antar at det ikke bør settes noe fast "tak" på hvor lang hovedforhandling aktor skal kunne be om å berømmet. Aktor skal imidlertid være bevisst iretteføringsrisikoen under planleggingen av saken, og vurderinger knyttet til nedkorting/oppdeling av saken bør være obligatorisk under forberedelsen av en større straffesak.

Som kjent stilles det høye krav til aktors prestasjoner under hovedforhandlingen. Det synes å være en utbredt praksis med én rettsfri dag i uken ved lengre straffesaker. Arbeidsgruppen har vurdert om det i særlig omfattende eller krevende saker kan være hensiktsmessig å be retten om to rettsfrie dager i uken, men vil ikke anbefale dette, ettersom det innebærer at saken trekker ut over en lengre periode. En har imidlertid god erfaring med kortere rettsdager, f.eks. at rettsdagen avsluttes kl 14:30, noe som kan legge til rette for noe mer forberedelser mellom rettsdagene og at tiden som tilbringes i rettsalen benyttes mer effektivt.

Sammensetning av et aktorteam med medaktor og bisitter som samarbeider godt har stor betydning for gjennomføringen i den forstand at kvaliteten på aktors prestasjoner blir bedre. Det er en lederoppgave å sørge for at det er tilstrekkelig kompetanse og ressurser til gjennomføringen av aktoratet, og at forutsetningene for et godt samarbeid er tilstede. I perioder vil for eksempel det å stille til rådighet jurister som ikke står i retten, men som kan bistå møtete aktor med for eksempel rettskildesøk og utarbeidelse av prosesskriv, bidra til at prosessuelle spørsmål kan avklares raskt og ikke hindrer fremdriften i aktors arbeid med sakens materielle spørsmål.

### 4.4. Bevisoppgave og fremdriftsplan

Når påtalemyndigheten har besluttet å reise tiltale skal det i henhold til straffeprosessloven § 262 første ledd sendes retten en "oppgave over de bevis den vil føre" sammen med kopi av tiltalebeslutningen. Loven oppstiller ikke formkrav eller innholds krav av nevneverdig presisjonsgrad, unntatt i de tilfeller hvor påtalemyndigheten ønsker å føre overskuddsinformasjon fra kommunikasjonskontroll eller avlytting som bevis i saken.

Riksadvokatens brukerundersøkelse fra 2017 har vist at det etter dommeres syn er et ikke ubetydelig forbedringspotensiale i utformingen av bevisoppgaven med hensyn til å formidle informasjon om hva det enkelte vitne skal forklare seg om og hvilken tiltalepost dokumentbevis hører under.

Det hviler et stort ansvar på påtalemyndigheten når det gjelder en hensiktsmessig formidling av saken til retten og tiltalte/forsvarer. Maler som vanligvis benyttes og er adekvate for ordinære straffesaker av mindre omfang vil ikke nødvendigvis være egnet til å iretteføre svært omfattende saker. Aktor i en større straffesak bør ikke anse seg bundet av de maler og den praksis som foreligger med hensyn til utformingen av bevisoppgave i andre saker, selv om dette kan danne et naturlig utgangspunkt for eventuelle tilpasninger til den aktuelle saken.

Etter arbeidsgruppens syn vil en mer beskrivende bevisoppgave, som kombineres med en detaljert fremdriftsplan, kunne ha flere positive effekter i de større straffesakene. For det første krever utarbeidelsen av dette at aktor anlegger et helhetlig blikk på saken. Utarbeidelsen innebærer også at aktor helt konkret må ta stilling til hvilke bevis som skal føres, hvorfor de skal føres, og hvor mye tid det er ønskelig å bruke på det enkelte bevis i retten, som igjen vil kreve en vurdering av nødvendigheten og betydningen av det enkelte beviset. Bevisoppgaven kan på denne måten tjene som en hjelp for tanken i struktureringen og tilskjæringen av de rettslige og faktiske anførselene i saken. For det annet gir en beskrivende bevisoppgave et bedre grunnlag for retten til å ivareta sin rolle som administrator i saken, herunder et bedre beslutningsgrunnlag for dommerens saksstyring. Dette kan bidra til en smidigere gjennomføring av bevisførselen.

Arbeidsgruppen anser at det kan være hensiktsmessig å drøfte utformingen av fremdriftsplaner og bevisoppgaver i samråd med medlemmene av den utvidede arbeidsgruppen som skal behandle rutiner for samhandling mellom retten og aktørene i rettssaken. I innværende fase vil arbeidsgruppen nøye seg med å innta et eksempel på formatet på en bevisoppgave som ble benyttet i en omfattende nettovergrepssak. Som det fremgår av utdraget er dette en kombinasjon av en fremdriftsplan og en beskrivende bevisoppgave. Arbeidsgruppen finner dette formatet lovende, og vil oppfordre til utprøving av ulike variasjoner av denne typen dokument. Erfaringer med utformingen av slike mer beskrivende bevisoppgaver bør innhentes med sikte på å vurdere om det i Den høyere påtalemyndighet bør lages en bevisoppgavemal som er spesielt tilpasset den type saker som erfaringsmessig er tidkrevende å retteføre.

Uke	Dag	Tid	Hendelse	Merknad
I (42)	19.10.16	09:00 – 11:30	Politioverbetjent Spesialetterforsk	Redegjørelse for Kripos sitt arbeid med saken, hvordan man kom fram til siktede mv.  Redegjørelse for organiseringen av politiets etterforskning  Redegjørelse for sikring elektroniske spor i saken.
		11:30 – 12:30	Lunsj	
		12:30 – 16:00	Behandling av forhold vedr. [redacted]  1. Avspilling av tilfettelagt avhør (1:50) 2. Forklaring fra politioverbetjent [redacted] og Pob m/ dokumentasjon (1:00) 3. Forklaring fra [redacted] (0:30) 4. Forklaring fra [redacted] 5. Eventuell bevisførsel fra forsvarer 6. Eventuell bevisførsel fra bistandsadvokat	Dok. 02, dok. 05, dok. 06  <b>Tiltalebeslutning:</b> Post III grunnlag e) Post VI grunnlag ai) Post VIII grunnlag y) Post IX grunnlag x)  <u>Ad punkt 2:</u> Presentasjon av chat og/eller bilder og/eller filmer som er sendt til fra formæmede. I dette tilfellet kan han bli bistått av pob. Fossum, Kripos.  <u>Ad punkt 3:</u> Vitnet er formæmedes far. <b>Telefonavhør</b>  <b>Estimert tidsbruk: 3:30</b>
	20.10.16	Rettsfri		
	21.10.16	Rettsfri		

Med tanke på en effektiv og god avvikling av større saker, bør aktor undeveis i bevisførselen være spesielt oppmerksom på det pedagogiske aspektet i aktoreringen. Det kan i denne forbindelse være relevant å tilpasse informasjonsintensiteten, detaljgraden og omfanget av begrepsavklaring under bevisførselen. Enkelte saker kan være så spesialiserte at det kan være nødvendig å redegjøre mer generelt for rettslige og faktiske sider ved saksområdet før en kommer inn på omstendighetene som gjelder den aktuelle saken og spesifiserer de rettslige og faktiske vurderingstemaene som retten må ta stilling til.

Når det gjelder bevistilbudet i omfattende straffesaker vil det være hensiktsmessig å avklare med retten og forsvarer hvordan dette kan forenkles på en måte som er akseptabelt for alle parter. Et eksempel vil være å gi forsvarer tilgang til opptak av samtlige tilrettelagte avhør som er tatt i en sak med mange fornærmede, og at kun et representativt utvalg av disse avspilles i retten. Avskrift, eller resymé, av avhørene som ikke spilles av må i så fall holdes tilgjengelig i retten for eventuelle avklaringer dersom det er behov for en nærmere gjennomgang, for eksempel ved spørsmål om utvalget som er presentert kan sies å være representativt. Dersom forsvarer

samtykker til en slik fremgangsmåte er det vanskelig å se motforestillinger mot en slik forenkling av bevisgjennomgangen i retten.

## 4.5. Skriftlig redegjørelse og andre hjelpedokumenter

I særlige tilfeller hvor retten ut fra sakens art finner det hensiktsmessig, kan retten pålegge påtalemyndigheten å sende en skriftlig redegjørelse for saken innen en nærmere fastsatt frist., jf. straffeprosessloven § 262 tredje ledd. Erfaringsmessig gjøres dette sjelden i andre saker enn saker om økonomisk kriminalitet. Det vil kunne være hensiktsmessig at aktor foreslår overfor retten at bestemmelsen anvendes, dersom aktor mener dette vil lette gjennomføringen av hovedforhandlingen. Dette kan tas opp for eksempel under saksforberedende møte (se nedenfor).

En skriftlig fremstilling av saken er egnet til å gi retten en oversikt over sakens faktum, rettslige sider og en orientering i sakens bevisbilde. Utarbeidelsen av en skriftlig redegjørelse, som kan gjøres på grunnlag av et godt bevisnotat, kan også være en god måte for aktor å forberede saken i god tid før hovedforhandlingen. Arbeidsgruppen erfarer at det kan være rom for å bruke redegjørelsen mer aktivt under hovedforhandlingen. Bevisnotat som er utarbeidet under saksforberedelsen (se kapittel 3.3.2 ovenfor) kan danne et naturlig utgangspunkt når det skal utarbeides en skriftlig redegjørelse til retten. På den måten kan aktor dra nytte av allerede utført arbeid i det som erfaringsmessig er en hektisk fase.

Den skriftlige redegjørelsen kan være egnet til å rette oppmerksomhet mot det aktor mener er sakens kjerne, og en avklaring av omstendigheter i saken som ikke vil behandles av aktor.

En antar at den nærmere utformingen av slike skriftlige redegjørelser kan være et egnet tema for diskusjon med representanter for Dommerforeningen, Advokatforeningen og Domstolsadministrasjonen.

### *Hjelpedokumenter*

Det vil ofte være utarbeidet oversiktsdokumenter til bruk under etterforskningen og påtaleavgjørelsen. Aktor må vurdere om de foreliggende dokumentene er egnet for en effektiv gjennomgang i retten, og bestille nye hjelpedokumenter hvis nødvendig.

Ved oversendelsen av saken til retten bør påtalemyndigheten gjøre oppmerksom på at det vil bli brukt hjelpedokumenter og at hjelpedokumentene vil bli dokumentert uten at man nødvendigvis går inn i grunnlagsmaterialet. Forsvareren vil da ha fått en foranledning til å gå gjennom grunnlagsmaterialet og kontrollere om hjelpedokumentene ikke reflekterer grunnlaget. Hjelpedokumenter bør oversendes retten og forsvarer i god tid.

Det er en ledelsesoppgave å sørge for at kolleger kan dra nytte av hverandres arbeid, og gode eksempler på hjelpedokumenter bør formidles internt for erfaringsføring.

Ved digital aktivering av saken, kan det være hensiktsmessig at hjelpedokumentene er laget med hyperlenker inn mot de underliggende dokumentene.

## 4.6. Saksforberedende møter

86 % av dommere (97 % i lagmannsrettene alene) vurderer saksforberedende møter som nyttige, ifølge riksadvokatens brukerundersøkelse fra 2017. Fra side 5 i brukerundersøkelsens sluttrapport hitsettes: "Saksforberedende møter etter sivilprosessuelt mønster kan bidra til å unngå unødig bevisførsel og legge til rette for at oppmerksomheten rettes mot de reelle faktiske og rettslige spørsmål av betydning. Forsvareren får et bedre grunnlag for å forberede et forsvar, og retten får bedre forutsetning for å drive aktiv saksstyring."

Arbeidsgruppen anbefaler at saksforberedende møter gjennomføres i alle saker som forventes å gå over mer enn 10 rettsdager. I slike møter bør, i tillegg til aktor og forsvarer, så langt mulig dommeren som skal administrere saken delta (ikke kun en saksforberedende dommer). Det kan etter omstendighetene også være ønskelig å involvere bistandsadvokater. Møtet bør selvsagt protokolleres.

En rekke av agendapunktene som er oppstilt for saksforberedende møter i sivile saker, jf. tvisteloven § 9-4 annet ledd, vil også være hensiktsmessige for saksforberedende møter i straffesaker, herunder:

- Avklare om det er behov for befarings
- Frist for hjelpedokumenter, frist for forsvarers innspill
- Frist for fremdriftsplan, frist for tilbakemelding
- Behov for tolk?
- Det tekniske opplegget for saken. Elektronisk gjennomføring av saken – hvem streker på det som dokumenteres?
- Skal behandlingen av saken deles opp? (egne forhandlinger om skyldspørsmålet o.l.)

# 5. Gjennomføring av hovedforhandlingen

## 5.1. Innledning

Etter arbeidsgruppens syn vil tiltak for effektivisering av domstolsbehandlingen i stor grad måtte tas forut for hovedforhandlingen, gjennom avgjørelser om tilskjæring underveis, som beskrevet ovenfor.

Effektiviseringspotensiale under selve iretteføringen fremstår særlig relevant for diskusjoner i neste fase av arbeidsgruppens mandat. Det er likevel grunn til å nevne enkelte tiltak som spesifikt gjelder påtalemyndighetens rutiner og fremgangsmåte.

Se ovenfor om bevisoppgave, fremdriftsplan, hjelpedokumenter samt sammensetningen av aktorat og fagstøtte.

## 5.2. Innledningsforedrag og formidling i store straffesaker

I saker av et visst omfang og kompleksitet bør aktor bruke disposisjon som deles ut til dommerne og aktører i rettssalen. En god disposisjon kan fungere som et "veikart" med oversikt over de mest sentrale dokumentbevisene, som retten og aktørene kan knytte an mot i fortsettelsen av hovedforhandlingen for å strukturere fremstillingen. Et grundig innledningsforedrag kan tjene til å avklare faktiske og rettslige anførslar i saken og avklare hvor "slaget" står for dommeren. Dette kan trolig danne et bedre grunnlag for aktiv saksstyring fra rettens administrator.

## 5.3. Bruk av tolk

Bruk av tolk kan være en faktor som medfører at straffesaker trekker ut i tid, jf. funn i NOU 2016: 24 vedlegg 2. Det er viktig at aktor legger til rette for en så smidig som mulig gjennomføring av tolkeoppdraget. Dette er særlig viktig i saker hvor det skal benyttes et fagspesifikt vokabular, men også i andre sakstyper.

Konkrete tiltak kan være å ta med ekstra kopi av manuskript til innledningsforedrag/prosedyre til tolken, som denne kan benytte som grunnlag for sin muntlige oversettelse. Det bør også gis kopi av dokumenter som vitne/tiltalte skal konfronteres med under avhøret til tolket (slik at det kan oversettes direkte fra dokumentet, og ikke aktors muntlige gjengivelse). Sentrale dokumenter i saken må på vanlig måte oversettes av translatør forut for saken dersom de foreligger på et annet språk enn norsk.

Simultantolking er den mest tidseffektive måten å besørge oversetting på, men det er slitsomt arbeide. Tolker vil med jevne mellomrom ha behov for pause i løpet av en rettsdag. Etter arbeidsgruppens erfaring bemanner retten gjerne tilstrekkelig antall tolkes til at slike pauser ikke medfører unødvendige pauser under rettsmøtet, men aktor bør påse at det benyttes to eller flere tolker.



## 6. Vurdering av anke og eventuell ankebehandling

### 6.1. Forhåndsberamming

Som ved behandling i første instans, vil det regelmessig være effektiviserende at aktor tar initiativ til forhåndsberamming av saken også før det er sikkert at saken vil komme opp for ankedomstolen, med andre ord før domsavsigelsen i første instans.

### 6.2. Ankens omfang og grunnlag

For komplekse bevisanker bør det angis så presist som mulig hvilke bevisvurderinger i tingrettens dom som angripes, slik at øvrige bevisvurderinger kan legges uprøvd til grunn (tilsvarende råd i NOU 2016: 24, vedlegg 2, kap. 2.2.2.3).

Aktor bør sondere overfor forsvarer med sikte på å oppnå en omforent faktumbeskrivelse som kan tiltres av tiltalte, jf. strpl. § 331 tredje ledd, se også 2011-arbeidsgruppens rapport, s. 26. Det er arbeidsgruppens inntrykk at adgangen til å utforme en omforent faktumbeskrivelse benyttes i for liten grad.

Avklaring av hvordan man kan spisse inn de bevismessige og rettslige temaene for ankebehandlingen bør drøftes med representanter for Advokatforeningen, Dommerforeningen og Domstolsadministrasjonen i neste fase av arbeidsgruppens mandat.

## 7. Evaluering av større straffesaker

Riksadvokaten har etter gjennomføringen av enkelte større straffesaker, herunder Acta- og Transocean-sakene, gjennomført uavhengige evalueringer. I Økokrim skal alle saker evalueres, og det opplyses fra statsadvokatembetene at det gjennomføres evalueringer av enkeltsaker i etterkant av hovedforhandlinger.<sup>22</sup>

Etter arbeidsgruppens syn bør det gjennomføres evaluering av alle større straffesaker for å sikre at erfaringer som er gjort under arbeidet med saken kommer fremtidig arbeid til gode. Dokumentasjon fra evalueringen må skriftliggjøres og arkiveres ved embetet, slik at erfaringene kan komme medarbeidere til gode og benyttes i embetslederens arbeid. Formålet er selvsagt ikke å gi terningkast til hovedetterforsker/påtalejurist/aktor, men å identifisere positive/negative erfaringer og bakenforliggende årsaker slik at de involverte medarbeidere og embetet som organisasjon kan ta læring av dette.

Arbeidsgruppen kan tiltre følgende liste fra Økokrim over viktige momenter i en slik evaluering:<sup>23</sup>

- Evaluering av etterforskningen skal gjennomføres senest én måned etter påtalevedtak. Bakgrunnen er at det som evalueres skal være mest mulig friskt i minnet.
- Evaluering av rettssak i den enkelte instans skal av samme grunn gjennomføres innen én måned etter hver avgjørelse.
- Evaluering skal skje i et eget, planlagt møte med leder for team/avdeling som ansvarlig for planlegging og gjennomføring.
- Samtlige involverte i saken skal delta i evalueringen. I tillegg skal en eller flere eksterne (innenfor påtalemyndigheten, men utenfor teamet som arbeider med den aktuelle saken) delta. Bakgrunnen for ekstern deltakelse er et ønske om å sikre et utenforstående blikk på saken. Dette er særlig viktig i komplekse straffesaker som går over flere år.

Det bør være et visst rom for lokale variasjoner ved de ulike embetene, og etter omstendigheter i den enkelte saken, når det gjelder hvordan evalueringen gjennomføres og skriftliggjøres. Med hensyn til ordvalg og omtale av blant annet enkeltpersoner i og utenfor teamet som arbeidet med saken, bør en i alle tilfeller være oppmerksom på at staten i sivilrettslige saker, for eksempel vedrørende erstatningsansvar på grunnlag av påstått urettmessig straffeforfølgning, kan bli pålagt å fremlegge interne dokumenter under henvisning til sannhets- og opplysningsplikten etter tvisteloven § 21-4 og den alminnelige opplysnings- og bevisplikten etter § 21-5.

---

<sup>22</sup> Riksadvokatens årsrapport for 2017, s. 18.

<sup>23</sup> Se for eksempel Økokrims evalueringsrapport til Ekobrottsmyndigheten om "HQ-ärendet", februar 2017, pkt. 11.4. Tilgjengelig fra Ekobrottsmyndighetens nettside <https://www.ekobrottsmyndigheten.se/Documents/Rapport%20HQ%203%20februar.pdf>

# Vedleggsoversikt

1. Arbeidsgruppens mandat og sammensetning
2. Forprosjekt