

Rundskriv
fra
Riksadvokaten
Ra 09-174
810.6

Rundskriv nr. 2/2009
Oslo, 18. mars 2009

MÅL OG PRIORITERINGER FOR VIRKSOMHETEN VED STATSADVOKATEMBETENE – 2009

I. INNLEDNING

Rundskrivet omfatter straffesaksbehandlingen ved de regionale statsadvokatembetene, Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet og Økokrim. (Som det fremgår har riksadvokaten også i år utarbeidet et fullstendig rundskriv hvilket innebærer at det er atskillige gjentakelser fra fjoråret.) Rundskrivet må på vanlig måte sammenholdes med andre sentrale styringsdokumenter:

- ∞ St. prp. nr. 1 (2008-2009), særlig side 11-22, 78-110 og 117
- ∞ Budsjett-innst. S. nr. 4 (2008-2009) side 9-22, 35-46
- ∞ Justisdepartementets tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet for 2009¹
- ∞ Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for straffesaksbehandlingen i politiet (rundskriv nr. 1/2009)
- ∞ Riksadvokatens disponeringsskriv av 13. februar 2009 til statsadvokatembetene
- ∞ Justisdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2009²
- ∞ Politidirektoratets disponeringsskriv for 2009 til politi- og lensmannsetaten³

Det vises også til riksadvokatens oppsummeringer fra de årlige statsadvokatmøtene.

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

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

II. HOVEDMÅL MV.

Et hovedmål for politiet og påtalemyndigheten er å bidra til å redusere kriminaliteten. Statsadvokatene skal gjennom sin fagledelse av politiet og egen straffesaksbehandling medvirke

¹ Brev av 15. desember 2008 om statsbudsjettet 2009 – kap. 445 Den høyere påtalemyndighet – tildeling av bevilgning

² Brev av 16. januar 2009 om statsbudsjettet 2009 – kap. 440, 441, 442, 448 og 414 - tildelingsbrev

³ Brev av 29. januar 2009 – disponeringsskriv for 2009, Politi- og lensmannsetaten

til at målet nås.

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

Hovedutfordringen for Den høyere påtalemyndighet er også i 2009 å sikre en målrettet og effektiv straffesaksbehandling av høy kvalitet og hvor rettssikkerhet og de grunnleggende menneskerettigheter er iaktatt og søkes ytterligere utviklet.⁴ Saksbehandlingen skal være rask og effektiv. Tiltak for å redusere behandlingstiden må ikke gå på bekostning av kvalitet og rettssikkerhet. Dette stiller krav både til egen straffesaksbehandling og fagledelsen.⁵

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

Statsadvokatene må innrette virksomheten slik at det blir en hensiktsmessig balanse mellom de ulike virksomhetsområdene (straffesaksbehandling, fagledelse og utadrettet virksomhet). Fristreglene for aktorater må selvsagt overholdes, men for øvrig må statsadvokatembetene sørge for at det både blir plass til annen straffesaksbehandling og forhåndsplanlagte tiltak i fagledelsen.⁷ Dette kan føre til at aktorater uten frist må berammes senere enn domstolene ønsker, fordi statsadvokatene må sørge for at aktoratene ikke i for stor grad går ut over andre oppgaver. Riksadvokaten vil for øvrig peke på betydningen av at man så tidlig som mulig søker å få oversikt over når fristsaker kan forventes berammet og samarbeider med domstolene om forhåndsberømmelse hvor dette er hensiktsmessig.

Om rapportering for 2009 vises til riksadvokatens disponeringsskriv av 13. februar 2009 til statsadvokatembetene pkt. 5.2.

III. STRAFFESAKSBEHANDLINGEN VED DE REGIONALE STATSADVOKATEMBETENE

1. Generelle mål

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

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

Embetslederen har ansvaret for at statsadvokatembetet når målene.

⁴ Tildelingsbrevet til Den høyere påtalemyndighet side 5

⁵ Se tildelingsbrevet side 8

⁶ Se tildelingsbrevet side 10

⁷ Se tildelingsbrevet side 4

2. Høy kvalitet

Høy kvalitet i statsadvokatenes straffesaksbehandling er et ufravikelig krav.

Grunnleggende er også *bevisskravet* i straffesaker: Påtalemyndigheten må være overbevist om siktedes straffeskyld for å ta ut tiltale, og den må være av den oppfatning at straffeskylden kan bevises i retten. Dette innebærer at påtalemyndigheten skal legge samme bevisterskel til grunn som den domstolene anvender for å avsi fellende dom, og at det stilles et *tilleggskrav* til mulighetene for å føre bevis i retten. Er det for eksempel holdepunkter for at avgjørende bevis ikke vil kunne føres, skal tiltale ikke utferdiges selv om påtalemyndigheten er overbevist om mistenktes skyld.⁸

Embetene bør også i 2009 ha oppmerksomhet mot rutiner og metoder som sikrer at statsadvokatene fortsatt holder høy kvalitet i sine påtaleavgjørelser og irettføring. Det er videre viktig å sikre ensartet praksis hos statsadvokatene. Enkle tiltak – som flere av embetene benytter – er at prinsipielle eller vanskelige saker gjennomgås av mer enn én statsadvokat eller drøftes i ”plenium”, at gode eksempler på avgjørelser eller fremgangsmåter tas vare på og distribueres, og at det avholdes fagmøter. Etter hvert som embetene har blitt større, øker behovet for planmessige og strukturerte tiltak for å opprettholde og videreutvikle kvaliteten. Ansvaret påhviler embetslederen. Det vises også til riksadvokatens oppsummering i brev av 27. februar d.å. om de tiltakene embetene har gjennomført etter ”Fritz Moen-sakene”.

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

Politi og påtalemyndighet har fått tilgang til en rekke *metoder* med sikte på mer effektiv og bedre bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet. Statsadvokatene må holde seg løpende oppdatert om utviklingen og har ansvar for god faglig veiledning om metodebruk mv. til påtalemyndigheten i politiet. Riksadvokaten fremhever også at statsadvokatene skal legge til rette for en tidlig og god dialog med politiets operative enheter i saker de selv aktorerer, særlig dersom det kan oppstå vanskelige avveininger knyttet til spørsmål om innsyn i metodebruk eller bruk av informanter. Statsadvokatene må aktivt utnytte de mulighetene som finnes i gjeldende regelverk for å beskytte arbeidsmetoder og kilder.

Riksadvokaten minner om at det europeiske rettslige nettverket (*EJN*) gjerne kan benyttes i bilaterale saker. Den norske sambandsstatsadvokaten i *Eurojust* bistår i saker med forgreninger til utlandet, og er bl.a. behjelpelig med å koordinere etterforskning og irettføring av straffesaker som involverer ett eller flere EU-land.

Særreaksjonssakene må fortsatt følges med særlig oppmerksomhet, ikke minst på grunn av risikoen for gjentakelse av alvorlige straffbare forhold. Statsadvokatene må påse at nødvendige

⁸ Bevisskravet er ytterligere presisert i riksadvokatens brev av 2. juli 2007 til politimestrene og statsadvokatene, om oppfølging av granskingsutvalgets rapport NOU 2007:7 om ”Fritz Moen-sakene”, publisert på politiets intranett 4. s.m.

rutiner er etablert for å sikre at spørsmålet om forlengelse eller opphør av tvungent psykisk helsevern og tvungen omsorg blir vurdert i tide.⁹ Tas påtalemyndighetens krav om særreaksjon ikke til følge av domstolen, må det nøye vurderes om det er grunn til å anke. Det er fortsatt ikke grunn for påtalemyndigheten til å innta en mer defensiv holdning enn hittil når det gjelder hvilke forbrytelseskategorier som kan gi grunnlag for forvaring dersom det foreligger en tilstrekkelig nærliggende gjentakelsesfare.

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

Det er viktig at både politiet og statsadvokatene synliggjør omtanke og respekt i sin behandling av *pårørende og ofre* for kriminalitet. Mye kan oppnås ved å imøtekomme henvendelser og svare raskt og utfyllende. Fornærmedes og etterlattes juridiske rettigheter ble som kjent styrket ved lov 7. mars 2008 nr. 5, som trådte i kraft 1. juli 2008. En minner om at riksadvokaten i brev av 8. september 2008 til statsadvokatene og politimestrene (lagt ut på intranettet 11. sm.) har gitt anvisning om underretning til etterlatte om henleggelse i saker der noen er død som følge av en straffbar handling, for eksempel ved dødsulykker i trafikken, utover den underretningsplikt som i dag følger av påtaleinstruksen § 17-2 første ledd bokstav c.

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

Høyesteretts kom 19. desember 2008 i tre storkammersaker, se særlig Rt. 2008 side 1764, til at det gjelder en generell *begrunnelsesplikt ved ankenekting* "... som skal sikre og vise at alle relevante punkter i anken er overveid" (avsnitt 96). Når lagmannsrettene heretter skal gi begrunnelser som viser at alle relevante punkter i saken er overveid, vil det være naturlig at påtalemyndigheten bidrar til at dette kravet kan oppfylles ved å gi en kort, punktvis kommentar til domfeltes anke.

3. Kort saksbehandlingstid

Hovedutfordringen er også i 2009 å sikre en målrettet og effektiv straffesaksbehandling, uten at dette går på bekostning av kvaliteten.

Departementet og riksadvokaten har i fellesskap også for 2009 fastsatt disse mål for statsadvokatenes saksbehandlingstid:

- ∞ Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for påtale- og klagesaker skal ikke overstige 30 dager, og 90 % av påtale- og klagesakene skal være avgjort innen dette tidsrommet.

⁹ Jf. nærmere riksadvokatens rundskriv av 3. desember 2001 om utilregnelighetsregler og særreaksjoner (rundskriv nr. 4/2001) pkt. 7, brev av 14. januar 2005 og 1. mars 2007 fra riksadvokaten til statsadvokatene og politimestrene

- ∞ I saker mot personer som var under 18 år på handlingstiden skal statsadvokaten avgjøre spørsmålet om tiltale eller oversende saken til riksadvokaten med innstilling om avgjørelse innen 15 dager fra statsadvokaten mottok saken fra politiet. Tiltalsspørsmålet kan likevel avgjøres senere dersom særlige omstendigheter gjør det nødvendig.¹⁰

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

4. Adekvat reaksjon

Statsadvokatene skal i 2009 vie reaksjonsspørsmålet særlig oppmerksomhet på følgende områder ved utførelsen av egne aktorater og ved vurderingen av om rettsmidler skal anvendes:

- ∞ Drap
- ∞ Grove voldsforbrytelser
- ∞ Seksuallovbrudd
- ∞ Organisert kriminalitet
- ∞ Trusler og vold mot vitner og andre aktører i straffesaker
- ∞ Anvendelsen av bestemmelsene om særreaksjoner
- ∞ Inndragning
- ∞ Bruk av ”strafferabatt” ved tilståelser, jf. straffeloven § 59 annet ledd

Det har over flere år funnet sted en ikke ubetydelig økning av straffenivået i voldssaker. Dette gjelder både de alvorligste sakene (drap), legemsfornærmelser uten skadefølge og mindre alvorlige legemsbeskadigelser. Utviklingen er neppe avsluttet og straffene bør ytterligere skjerpes noe. I sin tiltredelseserklæring sier regjeringen uttrykkelig at den vil arbeide for å få opp straffenivået for voldtekt, drap, *grov vold* og sedelighetsforbrytelser.¹¹ I forarbeidene til ny straffelovs alminnelig del gir en samlet justiskomiteé uttrykk for at det på enkelte områder er ønskelig med en skjerping av straffenivået, særlig ved *familievold*, seksuelle overgrep og befatning med kjønnslige skildringer som gjør bruk av barn.¹²

Ot. prp. nr. 22 (2008-2009) – siste delproposisjon til ny straffelov med slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning – er for tiden til behandling i justiskomiteen. Foreløpig dato for komiteens innstilling er 12. mai 2009. Delproposisjonen inneholder en gjennomgang av rettspraksis og konkrete anvisninger på hvor straffenivået bør ligge etter ny straffelov bl.a. ved drap, annen vold og seksuallovbrudd. Statsadvokatene forutsettes å holde seg orientert om komiteinnstillingen og fremdriften i lovarbeidet. Får forslagene tilslutning ved Stortingets behandling, må begrunnelsen for endret straffenivå kunne benyttes overfor domstolene også ved straffutmålingsprosedyrer før loven trer i kraft. Det gjelder særlig på områder hvor straffutmålingen allerede er i utvikling.

Særlig oppmerksomhet bør rettes mot de mer alvorlige tilfeller av legemsbeskadigelse, ikke minst med dødsfølge. Ved straffutmålingen er det etter riksadvokatens syn grunn til å legge større vekt på voldshandlingens resultater, med de lidelser de innebærer for offeret og offerets nærmeste og

¹⁰ Se også St. prp. nr. 1 (2008-2009) side 87

¹¹ Regjeringserklæringen side 70

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

pårørende, enn på gjerningspersonens subjektive skyld. Statsadvokatene må således ved aktoreringen av bl.a. voldssaker søke å påvirke rettsutviklingen i retning av et høyere straffenivå.

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

Riksadvokaten understreker det kriminalpolitiske mål at straffbare handlinger ikke skal lønne seg. Gjerningspersoner må derfor *fratas utbyttet* av straffbare handlinger gjennom aktiv bruk av inndragning. Dette er også nødvendig for å bekjempe hvitvasking. Påtalemyndighetens egeninnsats er en avgjørende faktor for antall inndragningskrav og omfanget av disse. Riksadvokaten forutsetter at statsadvokatene er særlig oppmerksomme på spørsmålet om inndragning både ved påtaleavgjørelse og irettføring, slik at inndragningskrav blir fremmet der loven gir adgang til det. Det vises også til omtalen av inndragning i mål og prioriteringsrundskrivet om straffesaksbehandlingen i politiet (rundskriv nr. 1/2009) pkt. III 5.

IV. FAGLEDELSEN AV POLITIETS STRAFFESAKSBEHANDLING

1. Generelt

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

I Justisdepartementets tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet for 2009 – som er utformet i samråd med riksadvokaten – er det fastsatt at statsadvokatene skal:

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

I St. prp. nr. 1 (2008-2009) gjentas om statsadvokatenes oppfølging av straffesaksbehandlingen i politiet:¹⁴

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

Riksadvokaten har i årets mål- og prioriteringsrundskriv for politiet understreket at den viktigste utfordringen for politiets straffesaksbehandling i 2009 er å øke andelen oppklarte saker og redusere saksbehandlingstiden i voldssaker med frist. I tillegg må effektiviteten i straffesaksbehandlingen på de andre områdene opprettholdes uten at dette går på bekostning av kvalitet og rettssikkerhet. Statsadvokatene skal gjennom sin fagledelse bidra til dette.

¹³ Om målene for straffesaksbehandlingen i politiet vises til rundskriv nr. 1/2009

¹⁴ St.prp. nr. 1 (2008-2009) side 87

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

2. Mål og prioriteringer, resultatoppfølging

Statsadvokatene skal delta i beslutningsprosessen når resultatmål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politidistriktene blir fastsatt. Det er her nødvendig med et godt samarbeid mellom politimesteren, statsadvokatene og Politidirektoratet.

Videre skal statsadvokatene periodisk – minst hvert halvår – kontrollere resultatutviklingen for straffesaksbehandlingen i politidistriktene, sammenholde resultatene med sentrale og lokale mål, og ved avvik vurdere hva som bør gjøres for å bedre måloppnåelsen. I mange tilfeller vil det være naturlig å samarbeide med Politidirektoratet om oppfølgingen. Riksadvokaten understreker at ansvaret for resultater, oppfølging av disse og iverksettelse av tiltak ligger hos politimesteren, men statsadvokaten vil ut fra sin kompetanse, oversikt og erfaring kunne gi vesentlige bidrag til analysen av årsaker og til hva som bør gjøres. Det kan også være nødvendig at statsadvokaten som overordnet påtalemyndighet gir instruksjoner om straffesaksbehandlingen.

Resultatoppnåelsen i politiet i 2008 – med en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 118 dager for voldssaker med frist – tilsier at saksbehandlingstiden i disse sakene må gis særlig oppmerksomhet og tett oppfølging av de politidistrikter som har svake resultater.

Regjeringens mål om en gjennomsnittlig oppklaringsprosent for forbrytelser på 38,0, som et landsgjennomsnitt, representerer fortsatt en betydelig utfordring for politiet, og vil også måtte være et oppmerksomhetspunkt for statsadvokatene i regionene hvor politiet har svake resultater.

Også utviklingen for enkelte andre parametre – i landsmålestokk – tilsier at statsadvokatene følger nøye med i straffesaksbehandlingen i politiet og innretter fagledelsen etter dette, jf. IV 3 om inspeksjoner.

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

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

3. Instruksjon og tilsyn

Stedlige *inspeksjoner* er et viktig tiltak i tilsynet med straffesaksbehandlingen i politidistriktene. Det bør legges opp til at alle distriktene blir inspisert i 2009. Formålet er både å kontrollere og å veilede. Inspeksjonene skal særlig være rettet mot resultatene i straffesaksbehandlingen og utvalgte enkeltsaker. I Justisdepartementets tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet for 2009 er riksadvokaten ved årets slutt pålagt å rapportere "... om straffesaksbehandlingen, basert på statsadvokatenes inspeksjonsrapporter, holder tilstrekkelig kvalitet".¹⁵ Inspeksjonene må

¹⁵ Tildelingsbrevet side 7

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

Det er en viktig oppgave for statsadvokatene å kontrollere at riksadvokatens instruksjer til påtalemyndigheten og etterforskerpersonell i politiet blir etterlevd. Statsadvokatene bør vurdere å be om rapport fra politimesteren om *formidling, implementering og annen oppfølging* av viktige direktiver fra overordnet påtalemyndighet. Politidistriktets implementering av direktiver fra overordnet påtalemyndighet kan også være et egnet tema under inspeksjon. I forbindelse med inspeksjoner og annen kontakt med politidistriktene må statsadvokatene sikre at også riksadvokatens direktiver i rundskriv nr. 5/2004 *Saknetmeldinger – etterforskning* blir etterlevet, herunder plikten til å vurdere om etterforskning skal iverksettes når saknetmelding mottas.

Riksadvokaten forutsetter at statsadvokatene i sin kontakt med politiet, på regionale påtalemøter, ved inspeksjon, tilsyn eller i andre sammenhenger, omtaler saker om *vold mot barn* og understreker kravet om en effektiv og grundig etterforskning overfor politimestrene og gjerne holder seg orientert om løpende saker. Det vises til omtalen av slike saker i rundskriv nr. 1/2009 pkt. IV 1.

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

Riksadvokaten har i brev av 1. desember 2008 til bl.a. politimestrene og statsadvokatene gitt reviderte retningslinjer for påtalebehandlingen av straffbare handlinger som avdekkes i *utlendingssaker*.¹⁶ For å sikre en enhetlig oppfølging i alle politidistrikter bør statsadvokatene etter en tid gjennomgå et utvalg av disse sakene, for eksempel i forbindelse med inspeksjoner.

Statsadvokatene må påse at bekjempelse av *organisert kriminalitet*, herunder *grove narkotikaforbrytelser og menneskehandel*, har nødvendig prioritet i politidistriktene, jf. rundskriv nr. 1/2009 pkt. IV. Statsadvokatene må sørge for nødvendig koordinering, slik at det unngås at saker ikke blir etterforsket på grunn av uenighet eller uklarhet om hvilket politidistrikt som skal ha ansvaret.

Det besluttes fortsatt for sjelden *sentralisert etterforskning*. Statsadvokatene har her en viktig oppgave som initiativtakere og pådrivere i sine regioner. Saker som strekker seg over flere

¹⁶ Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2009 pkt III 5 (hovedregelen) og IV 1 (unntak fra hovedregelen)

statsadvokatregioner og hvor det synes å være behov for sentralisert etterforskning, skal umiddelbart tas opp med riksadvokaten.

Etterforskning og saksfremdrift i *arbeidsmiljø saker* bør fortsatt vies særlig oppmerksomhet ved inspeksjoner i politidistriktene. Riksadvokaten ber videre om at statsadvokatene følger opp behandlingen av *økonomi- og miljø saker*.

Statsadvokatene må følge opp de saker som hører under *Politiets sikkerhetstjeneste (PST)*, herunder inspisere de lokale PST-enheter. Det vises til riksadvokatens rundskriv om PST av 20. november 2007 (nr. 4/2007).

Statsadvokatene bes om å følge opp de direktiver som er gitt til påtalemyndigheten i politiet om *adekvat reaksjon*.¹⁷

Statsadvokatene bør ved passende anledninger kontrollere at politidistriktene benytter riktige *henleggelses koder*. Dette er viktig både for at fornærmede og andre får en riktig begrunnelse og for å sikre korrekt statistikk. Foranlediget av Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet, Dokument nr. 3:3 (2008-2009), bes statsadvokatene ha spesiell oppmerksomhet på omfanget av bruken av henleggelses koden ”manglende saksbehandlingskapasitet” i økonomiske straffesaker. Riksadvokaten fremhever særskilt at klager over henleggelse av kapasitetsgrunner må behandles grundig. Før avgjørelse i slik klagesak treffes, skal ledelsen i politidistriktet ha gitt en redegjørelse for grunnen til at saken ikke ble etterforsket.

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

Det er viktig at statsadvokatene fortløpende gir *faglig veiledning til påtalemyndigheten i politiet* når det er behov for det, for eksempel om metodebruk, lovanvendelse, reaksjonsvalg og straffutmåling. Dette forutsetter tilgjengelighet.¹⁸ Embetslederen må videre sørge for interne rutiner som sikrer at slik veiledning holder høy kvalitet og blir ensartet.

I alle statsadvokatregioner skal det avholdes minst ett *påtalemøte* hvert år. Det er viktig at politimestrene – som ledere av den lokale påtalemyndighet – deltar på disse møtene.

4. Kompetanseheving

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

Riksadvokaten anbefaler at statsadvokatembetene tilbyr korttidshospitering for påtalejurister.

Påtalemøtene er, som før, viktige for kompetanseheving og erfaringsutveksling.

¹⁷ Jf. mål- og prioriteringsrundskrivet for straffesaksbehandlingen i politiet (2009) pkt. III 5

¹⁸ Ved Oslo statsadvokatembeter er det innført en jourordning hvor en statsadvokat er tilgjengelig på telefon utenfor kontortid for å treffe beslutninger som ikke kan utstå til neste arbeidsdag.

V. UTADRETTET VIRKSOMHET

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

- ∞ Å samarbeide med domstolene, kriminalomsorgen og andre aktører i strafferettspleien for å sikre en effektiv straffesaksbehandling.
- ∞ Gjennom høringsuttalelser og utredningsarbeid å presentere fakta og argumenter som gjør at beslutningstakere velger løsninger som bedrer kriminalitetsbekjempelsen.
- ∞ Å gi allmennheten saklig og riktig informasjon om straffesaksbehandlingen og å opppre slik at tilliten til påtalemyndigheten opprettholdes og videreutvikles.

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

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

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

Det nasjonale statsadvokatembetet har de samme oppgaver i fagledelsen overfor Kripas og Den sentrale enhet (DSE) i Politiets sikkerhetstjeneste (PST) som de regionale statsadvokatembetene har overfor politidistriktene i sin region. De mål, prioriteringer og krav som før øvrig er gitt i dette rundskriv for straffesaksbehandlingen ved de regionale statsadvokatembetene, gjelder for Det nasjonale embetet så langt de passer.

Embetet skal være et spesialistorgan innenfor sine saksområder (organisert kriminalitet, datakriminalitet og særskilte internasjonale forbrytelser). Dette forutsetter at de ansatte ved embetet har høy kompetanse. Embetet må arbeide målrettet for å sikre at dets kunnskap om aktuelle strafferettslige, straffeprosessuelle og folkerettslige spørsmål opprettholdes og videreutvikles. Det samme gjelder metodebruk og etterforskningsmetodikk innenfor embetets ansvarsområde.

Embetet skal ha god kunnskap om kriminalitetsutviklingen innenfor sine saksområder.

Riksadvokaten vil i betydelig omfang innhente uttalelser fra embetet. Det er aktuelt å be embetet gjennomføre utredningsoppgaver, som forventes utført raskt og med høy kvalitet.

Embetet må balansere de ulike virksomhetsområdene på en hensiktsmessig måte. Det må påses at det ved siden av straffesaksbehandlingen avsettes tilstrekkelig tid til fagledelse og til å ivareta oppgaven som spesialistorgan og kompetansesenter.

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

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

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

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

Saksansvaret i en sak hvor Kripos yter bistand ligger hos politimesteren i det distrikt som mottar bistand. Tilsyn og oppfølging i den enkelte sak hører derfor under regional statsadvokat. Det nasjonale statsadvokatembetet skal likevel føre tilsyn med at rutiner for opplegg og innhold i bistanden er hensiktsmessig, herunder for eksempel hvilken etterforskningsbistand som er nødvendig og for hvor lang tid.

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

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

Det vises til riksadvokatens rundskriv nr. 4/2007 for så vidt gjelder tilsyn med PST.

VII. ØKOKRIM

Økokrim er både et statsadvokatembete og en sentral politienhet. Således gjelder både de mål og prioriteringer som er angitt i dette rundskrivet og i det tilsvarende rundskriv for politiet (rundskriv nr. 1/2009) så langt de passer.

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

Med det press som er mot Økokrim for å ta inn saker er det en særlig utfordring for embetslederen å sørge for at saksporteføljen til enhver tid består av de rette sakene. Det er problematisk dersom omfattende og prinsipielle saker, som gjelder alvorlig økonomisk kriminalitet, ikke kan behandles ved spesialenheten på grunn av manglende kapasitet. Satsingen på bekjempelse av økonomisk kriminalitet i politidistriktene gjør at politiet nå skal være bedre i stand til å håndtere denne kriminalitetstypen. Økokrim må likevel også ved sitt saksinntak bidra til at det ikke oppstår en gruppe av saker som er for tunge for politidistriktene, men ikke

omfattende/krevende nok til at Økokrim tar dem inn. Riksadvokaten understreker her særlig betydningen av et planmessig og målrettet saksinntak og en god dialog mellom Økokrim, kontrollatene, politimesteren i Oslo og Oslo statsadvokatembeter.

Samtidig er samsvar mellom saksinntak og kapasitet viktig, slik at det blir mulig å holde tilfredsstillende fremdrift i de saker som embetet behandler. Riksadvokaten understreker betydningen av gode oppfølgingsrutiner.

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

Regjeringen gir i St.prp. nr. 1 (2008-2009)¹⁹ uttrykk for at den prioriterer kampen mot økonomisk kriminalitet høyt, og det er et sentralt kriminalpolitisk mål at kriminalitet ikke skal lønne seg. For å oppnå en adekvat reaksjon må det i tillegg til straff sørges for at lovbrutere fratas utbyttet av den straffbare virksomheten. Dette er også nødvendig for å forebygge hvitvasking.

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

Tor-Aksel Busch

Harald Strand
førstestatsadvokat

¹⁹ Proposisjonen side 89 og side 96