

MÅL OG PRIORITERINGER FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN VED STATSADVOKATEMBETENE – 2003

I. INNLEDNING

Rundskrivet omfatter straffesaksbehandlingen ved de regionale statsadvokatembetene og Økokrim. Rundskrivet må sammenholdes med de andre sentrale styringsdokumentene:

- ∞ St. prp. nr. 1 (2002-2003) side 83-93 og 104-107
- ∞ Budsjett-innst. S. nr. 4 (2002-2003) side 8 – 10 og 29
- ∞ Justisdepartementets tildelingsbrev til den høyere påtalemyndighet for 2003¹
- ∞ Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for straffesaksbehandlingen i politiet (rundskriv nr. 1/2003)
- ∞ Politidirektoratets disponeringsskriv for 2003 til politi- og lensmannsetaten

Det vises videre til riksadvokatens rapport om straffesaksbehandlingen i 2000 og 2001 – status og tiltak (Riksadvokatens publikasjoner nr. 3/2002 – november 2002).

De deler av departementets tildelingsbrev til den høyere påtalemyndighet som gjelder straffesaksbehandlingen, 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 samme måte har riksadvokaten forelagt dette rundskrivet for departementet og direktoratet.

Riksadvokatens mål og prioriteringer for Økokrim er samlet i et eget avsnitt, jf. pkt. VI nedenfor.

En har i år lagt vekt på å gjøre rundskrivet noe kortere enn tidligere, og det må suppleres med den mer utfyllende beskrivelsen i fjorårets rundskriv.

II. HOVEDMÅL, HOVEDUTFORDRING, PRIORITERING OG RAPPORTERING

Hovedmålet for politiet og påtalemyndigheten er å bidra til å redusere kriminaliteten.² Påtalemyndighetens ansvarsområde er som kjent straffesaksbehandlingen. Statsadvokatene skal gjennom fagledelsen av straffesaksbehandlingen i politiet og egen straffesaksbehandling bidra til at målet nås.³

¹ Brev av 17. desember 2002 om statsbudsjettet 2003 – kap. 445 Den høyere påtalemyndighet – tildeling av bevilgning

² St. prp. nr. 1 (2002-2003) side 84 og 104

³ Proposisjonen side 100

Regjeringen angir hovedutfordringen for den høyere påtalemyndighet i 2003 som ”å fortsette arbeidet med å gjøre straffesaksbehandlingen raskere og mer effektiv, men uten at dette går på bekostning av kvalitet og rettssikkerhet”.⁴

Riksadvokaten konstaterer at det meste av kapasiteten ved statsadvokatembetene de siste årene har gått med til de lovpålagte oppgaver knyttet til statsadvokatenes egne straffesaker, og at det de fleste steder har vært en begrenset ”restressurs” til fagledelse.⁵ Departementet og riksadvokaten er enige om at ved ressursknapphet må statsadvokatenes lovpålagte oppgaver – dvs. å treffe påtaleavgjørelser i enkeltsaker og å føre saker for retten – gå foran fagledelsen. Dette gjelder likevel ikke ubetinget. Embetslederne må sørge for en hensiktsmessig balanse mellom de ulike virksomhetsområdene ved statsadvokatembetene. Det kan vanskelig aksepteres at aktorater og annen straffesaksbehandling tar all tid.

Utviklingen i antall rettsdager gir særlig grunn til bekymring. Riksadvokaten har i brev av 25. februar 2003 bedt om en oversikt over rettsdagene i første halvår 2003 og en redegjørelse for konsekvensene av bestemmelsene om frister for hoved- og ankeforhandling, jf. endringslov 28. juni 2002 nr. 55. Svarene viser at det særlig ved Oslo statsadvokatembeter blir en dramatisk økning i antall rettsdager i 2003 sammenliknet med tidligere år. Embetene har pekt på følgende tiltak som kan bidra til at fristreglene overholdes, samtidig som man sikrer at det blir plass både til annen straffesaksbehandling og forhåndsplanlagte tiltak i fagledelsen:

- forhåndsberømmelse av saker,
- berømmelse av aktorater der det ikke gjelder frist ”med avstand”, slik at det både blir plass til fristsaker, ordinær straffesaksbehandling og fagledelse mellom fristaktoratene,
- oppnevning av politiaktor i flere saker, og
- bytte av statsadvokat på saken.

Riksadvokaten anbefaler bruk av forhåndsberømmelse fordi dette gir en tidlig oversikt over når aktoratene kommer. Videre er det nødvendig å oppnevne politiaktor i større utstrekning dersom embetet har utnyttet denne muligheten i begrenset grad tidligere, forutsatt at bruk av politiaktor er forsvarlig i den enkelte sak, jf. pkt. III 2. For øvrig må det legges opp til at saker som ikke er bundet av frist, berammes med så stor avstand at det blir plass til øvrige gjøremål. Det er av avgjørende betydning at statsadvokatembetene er i stand til å gjennomføre de viktigste tiltakene i fagledelsen, jf. pkt. IV nedenfor. Selv om det er beklagelig, må dette om nødvendig gå på bekostning av tempoet i irtteføringen av aktorater uten frist. Riksadvokaten vil ta arbeidssituasjonen ved statsadvokatembetene opp med departementet i eget brev, både med henblikk på revidert nasjonalbudsjett og statsbudsjettet for 2004. Ved denne balansering kan ”Fosheim-utvalgets” anbefaling om at aktoratene for den enkelte statsadvokat normalt ikke bør overstige 50 retts- og reisedager i løpet av et år, gi vegledning.⁶ Riksadvokaten understreker at anbefalingen gjelder som ”vegledende norm”. Det er således ikke aktuelt å innføre en maksimumsgrense, og fristreglene kan gjøre det nødvendig med et noe høyere antall rettsdager i 2003. Slik situasjonen ser ut til å bli i 2003, stilles det store krav til ledelsen av embetene.

Den årlige rapporten til riksadvokaten om virksomheten ved statsadvokatembetene i 2003 skal i hovedsak følge samme oppsett som for 2002, og fristen for innsendelse settes til 31. januar 2004. Det vises for øvrig til nærmere omtale av rapporteringen i pkt. III 3 og IV 1.

⁴ Proposisjonen side 100

⁵ Jf Fosheim-utvalgets rapport (avgitt til Justisdepartementet 4. april 2001) og riksadvokatens rapport om straffesaksbehandlingen i 2000 og 2001 (Riksadvokatens publikasjoner nr. 3/2002 – november 2002)

⁶ Fosheim-utvalgets rapport side 9 og side 86

III. STRAFFESAKSBEHANDLINGEN VED DE REGIONALE STATSADVOKATEMBETENE

1. Generelle mål

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

- ∞ høy kvalitet
- ∞ kort saksbehandlingstid
- ∞ adekvat reaksjon

Embetslederen har ansvaret for at statsadvokatembetet når målene.

2. Høy kvalitet

Høy kvalitet i statsadvokatenes straffesaksbehandling er et ufravikelig krav.

Beviskravet ligger også fast: For å ta ut tiltale må påtalemyndigheten være overbevist om siktedes straffeskyld, og den må være av den oppfatning at straffeskylden kan bevises i retten.

Embetene bør i 2003 søke å utvikle rutiner og metoder for å opprettholde høy kvalitet ved statsadvokatenes påtaleavgjørelser og irettføring. Enkle tiltak – som flere av embetene benytter – er at prinsipielle eller vanskelige saker behandles av mer enn én statsadvokat og/eller drøftes i plenum, at gode eksempler på avgjørelser eller fremgangsmåter tas vare på og distribueres, og at det avholdes fagmøter.

De nye bestemmelsene om frist for hovedforhandling eller ankeforhandling i saker med unge lovbyrtere og saker med varetektsfengsling⁷ kan gjøre det nødvendig å øke bruken av politiaktor, også i de statsadvokatregioner hvor andelen politiaktorer fra før er høy. Riksadvokaten understreker at kravet om høy kvalitet må være styrende også 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 statsadvokat. Videre er det en forutsetning at den politijurist som oppnevnes, er tilstrekkelig kvalifisert.

3. Kort saksbehandlingstid

Hovedutfordringen i 2003 er å gjøre straffesaksbehandlingen raskere og mer effektiv, men uten at dette går på bekostning av kvaliteten, jf. pkt. II ovenfor.

Departementet og riksadvokaten har i fellesskap fastsatt disse mål for statsadvokatenes saksbehandlingstid:⁸

- ∞ Der påtalekompetansen ligger hos statsadvokaten, skal påtalevedtaket i 90 % av sakene være truffet senest 30 dager etter at saken kom inn til statsadvokatembetet. Innen samme frist skal saken være oversendt riksadvokaten når påtalekompetansen ligger her.
- ∞ Klager over påtaleavgjørelser truffet av politiet skal i 90 % av sakene være avgjort senest 30 dager etter at saken kom inn til statsadvokatembetet.

⁷ Jf. straffeprosessloven § 275 slik bestemmelsen lyder etter lovendring 28. juni 2002 nr. 55, i kraft 1. oktober 2002

⁸ Jf også proposisjonen side 106

Statsadvokatembetene må ha rutiner som sikrer at fremdriften i sakene følges opp.

Det skal i årsrapporten for 2003 redegjøres for måloppnåelsen for påtalesaker og klagesaker.⁹ For de embeter som ikke beregner saksbehandlingstiden gjennom hele året, skal denne rapporteringen bygge på manuell registrering i minst to, antatt representative, måneder. Beregningen skal omfatte de saker som ble ekspedert ut fra det enkelte embetet disse måneder. Som saksbehandlingstid regnes perioden fra saken kom inn til embetet (journaldato inn) til saken ble ekspedert ut med avgjørelse (journaldato ut). Både gjennomsnittlig saksbehandlingstid og prosentvis måloppnåelse skal angis. Restanserapporteringen vil bli som for 2002.

En spesiell utfordring i 2003 er de nye bestemmelsene om frist for hovedforhandling eller ankeforhandling i saker med unge lovbyrtere og saker med varetektsfengsling. Statsadvokatembetene må innrette virksomheten slik at det, så langt råd er, kan møte aktor til den tid retten berammer saken. Det vises for øvrig til omtalen under pkt. II. Ved årsrapporteringen for 2003 skal det gis opplysninger om i hvilken grad man ikke har kunnet møte med aktor innen fristen. Embetene må derfor registrere opplysninger om dette gjennom året.

Særreaksjonssakene må følges nøye opp også i 2003.

4. Adekvat reaksjon

Statsadvokatene skal i 2003 på følgende områder vie reaksjonsspørsmålet særlig oppmerksomhet ved utførelsen av egne aktorater og ved vurderingen av om rettsmidler skal anvendes:

- ∞ Drap
- ∞ Trusler og vold mot vitner og andre aktører i straffesaker
- ∞ Voldtekt og grove seksualforbrytelser mot barn
- ∞ Internasjonal og organisert kriminalitet
- ∞ Anvendelsen av bestemmelsene om særreaksjoner
- ∞ Inndragning i medhold av straffeloven §§ 34, 34a og 35
- ∞ Anvendelsen av straffeloven § 59 annet ledd

Det minnes også om at straffeloven § 62 ble endret ved lov 10. januar 2003 nr. 2. Endringen innebærer at den felles frihetsstraff ved konkurrans ikke må overstige det dobbelte av den høyeste straff som er lovbestemt for noen av de aktuelle forbrytelser eller forseelser. Det fremgår av forarbeidene¹⁰ at ”formålet er å gi et signal om straffskjerpelse, når flere handlinger pådømmes samtidig, særlig ved vinnings-, volds- og seksuallovbrudd”.

IV. FAGLEDELSEN AV STRAFFESAKSBEHANDLINGEN I POLITIET

1. Generelt

Gjennom fagledelsen skal statsadvokatene medvirke til at politidistriktene når de mål som er satt for straffesaksbehandlingen og herunder bidra til at denne både er effektiv og ivaretar hensynet til rettssikkerhet.¹¹

⁹ Jf. definisjonen av ”påtalesak” og ”klagesak” i skjemaet for årsrapportering for 2002

¹⁰ Ot. prp. nr. 109 (2001-2002) side 43

¹¹ Om målene for straffesaksbehandlingen i politiet vises til rundskriv nr.1/2003

I Justisdepartementets tildelingsbrev for 2003 til den høyere påtalemyndighet¹² – som på dette punkt er utformet i samråd med riksadvokaten – er det fastsatt at statsadvokatene skal

- ∞ delta i beslutningsprosessen når prioriteringer og mål for straffesaksbehandlingen fastsettes for politidistriktene
- ∞ gi retningslinjer for og følge opp straffesaksbehandlingen i politiet
- ∞ bidra til å heve kompetansen i politiet

Som nevnt i pkt. II foran, må straffesaksbehandlingen prioriteres foran fagledelsen når det ikke er kapasitet til begge deler. Minimumskravene til fagledelse er likevel at

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

Embetsleder har ansvaret for at statsadvokatembetet oppfyller disse minstekrav.

Kravene til fagledelsen knyttes både til deltagelse i prosesser og iverksettelse av tiltak. Ved årsrapporteringen for 2003 skal det angis om tiltakene i virksomhetsplanen er gjennomført eller ikke, og det skal redegjøres særskilt for eventuelle avvik. Rapporteringen skal være den samme til departementet og riksadvokaten.

2. Mål og prioriteringer

Statsadvokatene skal delta i beslutningsprosessen når resultatmål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politidistriktene blir fastsatt. Det er her nødvendig med et godt samarbeid mellom politimesteren, statsadvokaten og Politidirektoratet. Statsadvokatene kan også fastsette regionale mål.

Statsadvokatene må periodisk – minst hvert halvår – følge med på resultatutviklingen for straffesaksbehandlingen i politidistriktene, sammenholde resultatene med sentrale, regionale og lokale mål, og ved avvik vurdere hva som kan gjøres for å bedre måloppnåelsen. Også i 2003 skal statsadvokatene særlig rette oppmerksomheten mot restanseutviklingen og saksbehandlingstiden i politidistriktene. I mange tilfeller vil det være naturlig å samarbeide med Politidirektoratet om tiltak.

De særskilte frister for påtalevedtak i politiet ved forbrytelser mot straffeloven §§ 228 annet ledd og 229 og straffbare handlinger begått av personer under 18 år må følges opp av statsadvokatene.¹³ Statsadvokatene bør også periodisk kontrollere i hvor stor andel av sakene fristen er overholdt og vurdere årsakene til eventuelle fristoverskridelser.

Statsadvokatene bes videre påse at påtalemyndigheten i politiet innretter virksomheten slik at det i saker med frist for hovedforhandling og ankeforhandling (saker med unge lovbrøyttere og saker med varetektsfengsling) møter aktor til den tid retten berammer saken. Statsadvokaten bør undersøke i hvilken grad påtalemyndigheten i politiet er årsak til at fristreglene eventuelt ikke overholdes.

3. Instruksjon og oppfølging

Statsadvokatene har ansvar for å påse at de instruksjoner som gis av riksadvokaten til påtalemyndigheten i politiet, blir etterlevd. Statsadvokatene kan videre – etter behov – fastsette regionale instruksjoner for straffesaksbehandlingen.

¹² Brevet side 5-6

¹³ Jf. mål- og prioriteringsrundskrivet for straffesaksbehandlingen i politiet (2003) pkt. III 4.

Inspeksjoner er et hovedelement i statsadvokatenes oppfølging av straffesaksbehandlingen i politidistriktene. Formålet er både å kontrollere og å veglede. Inspeksjonene skal særlig ha tre siktemål: Resultatkontroll, kontroll av rutineene i straffesaksbehandlingen og kontroll av enkeltsaker. Generelt er det viktig at inspeksjonene tar for seg områder der distriktet har problemer i straffesaksbehandlingen. Særlig vekt må legges på oppfølgingen av kvalitet. Kvalitetskontrollen med enkeltsaker kan også gjennomføres ved at statsadvokaten på stikkprøvebasis innkaller saker til gjennomgåelse.

Det bør legges opp til at de fleste politidistriktene blir inspisert i 2003. Fase I i politidistriktsreformen er nå gjennomført, og man må kunne forvente gevinster i straffesaksbehandlingen både i form av bedre kvalitet og i form av bedre resultater i forhold til de målbare parametere. Noen av inspeksjonene bør gjennomføres som fellesinspeksjoner med Politidirektoratet. Riksadvokaten og direktoratet skal ha gjenpart av alle inspeksjonsrapporter.

Statsadvokatene må påse at bekjempelse av organisert kriminalitet og kriminelle nettverk for øvrig har nødvendig prioritet i politidistriktene, jf. rundskriv nr. 1/2003 pkt. IV 1 og 2. Herunder må statsadvokatene sørge for nødvendig koordinering, slik at det unngås at saker ikke blir tatt fatt i på grunn av uenighet eller uklarhet om hvilket politidistrikt som skal ha ansvaret. Saker som strekker seg over flere statsadvokatregioner, og hvor det synes å være behov for sentralisert etterforskning, skal umiddelbart tas opp med riksadvokaten.

Statsadvokatene bes følge opp de direktiver som er gitt til påtalemyndigheten i politiet om adekvat reaksjon.¹⁴ Særlig gjelder dette valg av reaksjon og straffepåstand i voldssaker og saker som gjelder gjentatt eller omfattende vinningskriminalitet, samt bruken av samfunnsstraff og konfliktråd.

Statsadvokatene må følge opp de saker som hører under Politiets sikkerhetstjeneste (PST), herunder inspisere de lokale PST-enheter, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 3/2002.

I Regjeringens "Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006)" ble bestemt at det ved hvert statsadvokatembete skal oppnevnes en særskilt statsadvokat med ansvar for samordningen av politiets og påtalemyndighetens innsats mot rasisme og diskriminering, hvilket ble iverksatt i løpet av høsten 2002. I mål- og prioriteringsrundskrivet for straffesaksbehandlingen i politiet (2003) pkt. IV 1 er det angitt at saker som synes å være rasistisk motiverte, hører med til de sentralt prioriterte. Statsadvokater med særskilt ansvar for "rasismesaker" må påse at politidistriktene behandler denne sakstype med nødvendig intensitet og kvalitet, og at det påstås adekvate reaksjoner og om nødvendig anvendes rettsmidler.

Statsadvokatene bes påse at politidistriktene har etablert gode saksbehandlingsrutiner for klagesaker. Det vises til riksadvokatens rundskriv nr. 4/2002.

I alle statsadvokatregioner skal det avholdes minst ett påtalemøte hvert år. Det anses som særlig viktig at politimestrene – som ledere av påtalemyndigheten i politidistriktet – er med på disse møtene. I tillegg må statsadvokaten ha egne møter med politimestrene – i større distrikter også visepolitimester og kriminalsjef – og med lederne for retts- og påtaleenhetene.

4. Kompetanseheving

Basert på rapport fra Arbeidsgruppe I i "Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling" nedsatte Justisdepartementet i 2000 en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å utarbeide forslag både til grunnutdanning og videreutdanning av påtalejurister i politiet. Etter høringsbehandling har

¹⁴ Jf. mål- og prioriteringsrundskrivet for straffesaksbehandlingen i politiet (2003) pkt. III 5.

Politidirektoratet besluttet at grunnutdanningen skal iverksettes for nyansatte i etaten fra og med 1. januar 2003. Grunnutdanningen består av tre deler: Ca. 100 timer/tre ukers opplæring i regi av politidistriktet umiddelbart etter tiltredelse, én ukes regionalt kurs i regi av statsadvokatembetet etter ca. et halvt år, og tre ukers kurs ved Politihøgskolen etter ca. ett års tjeneste. Gjennomføringen av den regionale del av grunnopplæringen vil være en sentral og viktig del av statsadvokatens fagledelse overfor påtalejuristene i politiet.

Deltakelse i utdanningsopplegget er både en rett og plikt for påtalejuristene. For påtalejurister som er nyansatt i politiet, og som har tiltrådt etter 1. januar 2003, er gjennomført opplæring et vilkår for å få tildelt utvidet påtalekompetanse. Retningslinjene i rundskriv av 28. oktober 1993 (nr. 1/1993) herfra vil bli justert.

V. UTADRETTET VIRKSOMHET

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

- ∞ å samarbeide med domstolene, fullbyrdingsmyndighetene og andre aktører i strafferettspleien for å sikre en effektiv straffesaksbehandling
- ∞ gjennom høringsuttalelser og utredningsarbeid å presentere fakta og argumenter som gjør at beslutningstakere velger løsninger som bedrer kriminalitetsbekjempelsen
- ∞ å gi allmennheten saklig og riktig informasjon om straffesaksbehandlingen og å opptre slik at allmennhetens tillit til påtalemyndigheten opprettholdes

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

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

VI. ØKOKRIM

Økokrim er både et statsadvokatembete og en sentral politienhet. Således gjelder både de mål og prioriteringer som er angitt i dette rundskrivet og i det tilsvarende rundskriv for politiet (rundskriv nr. 1/2003) så langt de passer. For Økokrims egen straffesaksbehandling gjelder dessuten de mål og prioriteringer som angis nedenfor.

Riksadvokaten har merket seg at Økokrim legger stor vekt på å utvikle rutiner og metoder for å opprettholde høy kvalitet på enhetens straffesaksbehandling. Dette arbeidet må videreføres.

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

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 irettført med påstand om ubetinget fengsel av en viss varighet. I tillegg må Økokrim behandle saker av prinsipiell betydning. Andelen saker som føres for retten må fortsatt følges med oppmerksomhet.

Den største utfordringen i straffesaksbehandlingen ved Økokrim er fortsatt saksbehandlingstiden. Her synes det å være et potensial for forbedring også i 2003. Det er viktig å tilpasse saksinntaket etter kapasiteten, slik at det er mulig å holde tilfredsstillende fremdrift i alle sakene. Riksadvokaten understreker betydningen av gode oppfølgingsrutiner.

Tor-Aksel Busch

Hans-Petter Jahre
ass. riksadvokat