

Fra riksadvokaten

Førstestatsadvokat Runar Torgersen

1 Innledning

Dette nummeret inneholder følgende fra riksadvokaten:

- Omtale og delvis gjengivelse av riksadvokatens rundskriv nr. 3/2018 om kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (kvalitetsrundskrivet)
- Riksadvokatens høringsuttalelse om forslag til ny lov om Etterretningstjenesten
- Riksadvokatens brev 21. desember 2018 med føringer for statsadvokatenes fagledelse i 2019

2 Riksadvokatens kvalitetsrundskriv

I rundskriv nr. 3/2018 har riksadvokaten stilt kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (kvalitetsrundskrivet). Rundskrivet erstatter riksadvokatens rundskriv nr. 2/2012 og gir en oversikt over de ulike kvalitetskravene som gjelder for etterforsknings- og påtalearbeidet, med henvisning til en rekke direktiver gitt i andre dokumenter.

Rundskrivet, som er tilgjengelig i sin helhet på www.riksadvokaten.no, har følgende hovedinnhold:

1. INNLEDNING
2. OVERORDNEDE MÅL OG ANSVAR
3. HØY KVALITET
4. NÆRMERE OM KVALITETSMARKØRENE
5. DET NASJONALE STATSADVOKATEMBETET FOR BEKJEMPELSE AV ORGANISERT OG ANNEN ALVORLIG KRIMINALITET (NAST)
6. ØKOKRIM
7. AVSLUTNING

Punktene 1, 2, 3, 4.3.2 og 7 gjengis i sin helhet:

«1. INNLEDNING

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

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

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

For å unngå at rundskrivet blir for omfattende, er statsadvokatenes fagledelse – som er et riktig bidrag i arbeidet for å heve kvaliteten ved politiets straffesaksbehandling – skilt ut til behandling i et eget rundskriv.

2. OVERORDNEDE MÅL OG ANSVAR

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

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

Riksadvokatens overordnede og generelle mål for straffesaksbehandlingen er fortsatt:

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

Politiets og påtalemyndighetens straffesaksarbeid skal utføres i samsvar med menneskerettighetene og kravene om objektivitet, uavhengighet og upartiskhet. Enkeltmenn som er involvert i straffesaker som fornærmede, vitner, siktede, tiltalte eller domfelte, skal alle møtes med respekt og hensynsfullhet. Det stilles strenge krav til den enkelte medarbeiders integritet, jf. *riksadvokatens rundskriv nr. 2/2017 etiske retningslinjer for medarbeidere i påtalemyndigheten*. Især understrekes at det ved politiets og påtalemyndighetens straffesaksbehandling skal legges til rette for etiske refleksjoner og faglige motforestillinger. Politimesteren og sjef for enkelte av særorganene har ansvaret for straffesaksbehandlingen i sitt distrikt og ved sin enhet. I dette ligger et ansvar for at de fastsatte mål nås. Kontinuerlig oppfølging av straffesaksbehandlingen på høyt nivå i politidistriktene og oppmerksomhet mot den påtalemessige ledelsen av etterforskningen, er erfaringsmessig viktig for å sikre kvalitet og god måloppnåelse i politiets straffesaksarbeid. Som leder av den lokale påtalemyndigheten har politimesteren et overordnet ansvar for at straffesaksbehandlingen holder ønsket kvalitet. Ansvaret gjelder alle sider av straffesaksbehandlingen og knytter seg både til generelle rutiner og behandlingen av den enkelte sak. Politimesteren skal sette mål for straffesaksbehandlingen, stille krav og være en aktiv pådriver for å oppnå gode resultater. Politimesterens styring av enkeltsaker er ikke begrenset til å omfordele saker mellom påtalemyndighetens tjenestemenn etter straffeprosessloven § 59. Innen de rammer som følger av lov, forskrift eller instruks fra overordnet påtalemyndighet kan politimesteren, i tråd med det som ellers gjelder i forholdet mellom over- og underordnede i den offentlige forvaltning, gi bindende pålegg om behandlingen av pågående straffesaker. Politimesteren kan beslutte iverksettelse av etterforskning, pålegge etterforskingskritt og beslutte gjenopptakelse av etterforskning mv. Som leder av den lokale påtalemyndighet har han rett og plikt til å handle når ledelsen blir gjort oppmerksom på forhold som gir grunn til å stille spørsmål ved håndteringen av en straffesak i politidistriktet, slik at saken blir fulgt opp på en forsvarlig måte, jf. blant annet *riksadvokatens brev 26. januar 2016: Rapport om «Monika-saken» – enkelte tilrådninger og pålegg*.

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

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

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

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

3. HØY KVALITET

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

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

Med utgangspunkt i Politidirektoratet og riksadvokatens felles Handlingsplan for

løft av etterforskningsfeltet (2016) kan det oppstilles kvalitetsmarkører for straffesaksbehandlingen,¹ ved at den skal:

- ivareta etterforskningsplikten
- ha et hensiktsmessig omfang og ressursbruk
- medføre høy oppklaring, sakene sett under ett
- lede til en adekvat reaksjon
- etterleve de prosessuelle krav
- være tilstrekkelig effektiv (adekvat saksbehandlingstid)
- oppfylle objektivitetskravet
- ivareta fornærmedeperspektivet
- virke tillitvekkende på allmennheten
- innby til et hensiktsmessig samarbeid med andre aktører
- sikre hensiktsmessig redigering, tilgjengelighet og bevisoppbevaring
- bidra til en ønsket rettsutvikling

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

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

[...]

4.3.2 Beviskrav og bevisvurdering

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

1. 4 Politihøgskolens rapport «Kvalitet i etterforskningen – særlig om påtaleansvarliges rolle og betydning», utarbeidet av professor Tor-Geir Myhrer, har bidratt ved arbeidet med å utvikle kvalitetsbegrepet som er omhandlet i planen. Se også *Kjelby, Påtalerett* (2017) og *Bjerknes og Fahsing, Etterforskning – prinsipper, metoder og praksis* (2017).

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

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

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

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

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

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

til et annet, som ikke passer godt med siktedes bevegelsesmønster og de observasjoner som er gjort.»

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

[...]

7. AVSLUTNING

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

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

3 Riksadvokatens høringsuttalelse om forslag til ny lov om Etterretningstjenesten

Riksadvokaten avga 12. februar d.å. høringsuttalelse om ovennevnte. Høringsuttalelsen gjengis i sin helhet:

«Det vises til Forsvarsdepartementets høringsbrev 12. november 2018 om forslag til ny lov om Etterretningstjenesten.

Etterretningstjenesten utfører utvilsomt en viktig funksjon i vårt moderne demokrati og er en sentral bidragsyter ved ivaretagelse av nasjonale interesser. I likhet med Forsvarsdepartementet ser riksadvokaten det som viktig at Etterretningstjenestens informasjonsinnhentingsvirksomhet har en trygg, rettslig forankring.

Generelle merknader og lovtekniske problemstillinger

Forsvarsdepartementet skriver i høringsbrevet at lovforslaget i stor grad kodifiserer gjeldende regelverk og praksis. Riksadvokaten har, i likhet med de fleste andre

høringsinstanser, i mindre grad kunnskap om instruksjer, retningslinjer og praksis på Etterretningstjenestens område. En er derfor i stor grad avhengig av hva som presenteres i høringsnotatet og det er på flere felter begrenset til en meget kortfattet fremstilling. På en rekke områder er det behov for grundigere beskrivelser for fullt ut å kunne vurdere de behov som påberopes og den rettslige tilnærmingen som er valgt.

På flere av de rettsområdene som er omfattet av lovforslaget, finnes det allerede lovgivning. Dette gjelder f.eks. straffebestemmelser som rammer brudd på taushetsplikt av ulik alvorlighetsgrad, jf. straffeloven §§ 209, 210 og 123. Etter riksadvokatens vurdering bør det ikke etableres særregulering hvor man allerede har alminnelige bestemmelser som dekker de påviselige behovene. Det fremstår også som unødvendig at det [i] utkastet [...] § 8-1 annet og tredje ledd fremgår at kjennelse om tillatelse til tilrettelagt innhenting både skal begrunnes og treffes så raskt som mulig. Dette følger allerede i dag av gjeldende lovgivning og praksis.

I den grad man ønsker andre, eller strengere eller mer vidtrekkende bestemmelser, bør dette begrunnes i spesielle behov og hensyn som ikke ivaretas i gjeldende lovgivning. Svært vidtgående forslag betinger sterke begrunnelser, underbygget med konkrete eksempler som synliggjør behovet og hvorfor gjeldende lovgivning ikke er tilstrekkelig. Det er et vesentlig trekk ved rettsstaten at grunnleggende interesser må balanseres. For vidtgående kontrollregimer vil før eller siden utfordre det alminnelige publikums tillit til kontrollørene og det system de representerer. Avveiningene må nødvendigvis ta utgangspunkt i den konkrete trussel, basert på en forstandig og nøktern vurdering av tilgjengelig informasjon.

Selv om høringsnotatet er omfattende, gir vag begrepsbruk, uklare begrunnelser og fravær av spesialmotiver, stor usikkerhet knyttet til hvem som faktisk berøres, og hva slags opplysninger som vil bli innhentet. Kravet til klarhet gjør seg sterkt gjeldende i en lov om Ette[r]retningstjenesten fordi praktiseringen av loven i stor grad vil være hemmelig. Slik mange deler av lovforslaget er utformet, mener riksadvokaten at ordinære krav til klarhet og forutberegnelighet ikke kan sies å være oppfylt.

En vil videre herfra understreke viktigheten av at man ikke rokker ved den etablerte rollefordelingen mellom politiet og forsvaret. Etterretningstjenesten er en virksomhet som skal ha en innretning mot eksterne trusler, mens det er en politioppgave å etterforske ulovlig etterretningsvirksomhet og annen kriminalitet på norsk territorium – noe som nødvendigvis vil ha implikasjoner for hvilke objekter hhv. politiet og Etterretningstjenesten skal, og kan, rette sin virksomhet mot. Prinsippet er nedfelt i lovforslagets § 4-4 første ledd, men, dette viktige, prinsipielle skillet fremstår ikke like klart i alle av lovforslagets bestemmelser, jf. nedenfor.

I høringsnotatet pkt. 5.3.1 siste avsnitt heter det at «*norsk territorium*», i tråd med gjeldende lov, skal tolkes til å omfatte Svalbard, Jan Mayen og bilandene. En finner grunn til å påpeke at polarområdene er en del av norsk territorium, formuleringen er

egnet til å misforstås, og det bør fremgå klart at «*norsk territorium*» omfatter fastlandet, Svalbard, Jan Mayen og bilandene.

Etter riksadvokatens vurdering har lovforslaget et betydelig lovteknisk forbedringspotensial. Ettersom en lovteknisk gjennomgang utvilsomt kan resultere i større omarbeidelser av lovutkastet, bør det i så fall vurderes om hele eller deler bør forelegges høringsinstansene på nytt.

Klare lovbestemmelser er viktig både av hensyn til gode, rettslige rammer for Etterretningstjenesten, for den konkrete tjenesteutøvelsen og for etterfølgende kontroll, enten av EOS-utvalget eller fra domstolenes side. Særmotivene for de enkelte lovbestemmelsene vil i denne sammenheng være sentralt. Det vil også være av betydning for forståelsen av grenseflatene mot samarbeidende virksomheter, i særlig grad Politiets sikkerhetstjeneste, og av stor betydning for den etterfølgende kontroll som skal utøves av EOS-utvalget. Til tross for et relativt omfattende høringsnotat, registrerer en at tradisjonelle særmotiver i stor grad er fraværende. Til dels detaljerte og kompliserte lovbestemmelser uten gode særmotiver åpner lett for betydelig tolkingstvil om innholdet og rekkevidden av de enkelte bestemmelsene. Dette bør unngås ved at lovforarbeidene utformes slik at mulighetene for tolkningstvil reduseres mest mulig. Høringsinstituttet har som kjent, en viktig funksjon i lovarbeid. Det kan derfor heller ikke være slik at særmotiver skal utarbeides etter gjennomført høring og derved være unndratt høringsinstansenes kommentarer.

I omtalen av utkastets forslag til straffrihet (utkastet § 12-2) og høringsnotatet pkt. 15.2 fremgår det at formålet med bestemmelsen er å minne om at straffebed tidvis må tolkes innskrenkende. Det er grunn til å minne om at det følger av alminnelig, juridisk metodelære at straffebestemmelser må tolkes i lys av andre lovbestemmelser. Rettsstridsreservasjonen følger av alminnelige rettskildeprinsipper, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) om ny straffelov pkt. 9.1. Det vises også til proposisjonens pkt. 14.3.5.3 om hvorfor den alminnelige rettsstridsreservasjonen ikke egner seg for lovregulering.

Etter riksadvokatens vurdering er det ikke nødvendig å minne rettsanvendere om å benytte grunnleggende tolkingsprinsipper, og generelt vil det representere en lite ønsket utvikling om det skal inntas denne type bestemmelser i den enkelte lov. Dersom hensynet om å minne om alminnelig, juridisk metodelære har vært dominerende for utviklingen av utkastet § 12-2, bør en sterkt vurdere å ta dette ut. Riksadvokaten vil under merknadene til de enkelte lovbestemmelsene kommentere andre sider ved denne bestemmelsen.

Lovforslaget inneholder formålsangivelser som til dels dreier seg om det samme. I § 1-1 behandles lovens formål beskrevet i tre bokstavpunkter. Bokstav a inneholder en beskrivelse som er en mer treffende beskrivelse av Etterretningstjenestens formål enn fragmentene som fremkommer av § 2-1 og kapittel 3.

Etter riksadvokatens vurdering vil en mer formålstjenlig tilnærming være at regu-

leringen av Etterretningstjenestens formål og oppgaver samles i ett kapittel – hvilket også vil bidra til bedre oversikt og til logisk sammenheng.

Lovforslagets § 1-1 bokstav b og c har formålsbeskrivelser som kun dreier seg om lovens formål. Alle lover har et formål, men dette fremkommer som oftest i lovens forarbeider og ikke i lovbestemmelsene. Det vises i den forbindelse til f.eks. lov om politiet. Å innta målformuleringer for loven som sådan, uten at dette strengt tatt er nødvendig, bidrar til at loven blir mer omfangsrik enn nødvendig, uten at dette nødvendigvis verken påvirker tjenesteutøvelsen i Etterretningstjenesten eller er påkrevet for forståelsen av andre bestemmelser.

Hensikten med en egen lovbestemmelse som inneholder definisjoner, vil normalt være at definisjonene samles ett sted for å øke oversiktligheten. En registrerer at det i lovforslaget både er inntatt en egen bestemmelse som inneholder definisjoner (§ 1-4), samtidig som flere andre bestemmelser inneholder ytterligere definisjoner. Det vises f.eks. til §§ 6-3 siste ledd, 6-4 siste ledd, 6-5 siste ledd, 6-6 andre til fjerde ledd, 6-7 annet ledd, 6-8 annet ledd og 7-9 annet ledd. Det burde vært en mer enhetlig tilnærming til hvordan man inntar definisjoner i lovteksten.

Flere sentrale begrepet i lovutkastet, f.eks. «infiltrasjon» og «provokasjon», er ikke definert. Dette gjør det vanskelig å bedømme om det innholdsmessig sammenfaller med måten begrepene brukes i politiet.

Kommentarer til enkelte bestemmelser i lovutkastet

Lovens formål – utkastet § 1-1

Det vises til kommentarer ovenfor under generelle merknader og lovtekniske problemstillinger. Som tidligere sagt, er en spørrende til behovet for en egen bestemmelse som angir lovens formål. Dersom dette ikke er begrunnet i andre hensyn enn å være veiledning til lovtolkningen, burde det være tilstrekkelig med en formålsbeskrivelse i forarbeidene.

Lovens virkeområde – utkastet § 1-2

I utkastet § 1-2 siste ledd heter det at «*[l]oven gjelder i fred, krise og væpnet konflikt*». Det er vanskelig å se under hvilke samfunnssituasjoner loven ikke gjelder. Vedtatte lover gjelder, med enkelte spesielle unntak, vanligvis alltid. En formulering som den refererte, har en følgelig vanskelig for å se behovet for.

Definisjoner – utkastet § 1-4

Det vises generelt til merknader innledningsvis om bruken av definisjoner. En har for øvrig merket seg formuleringen «En organisasjon eller et miljø kan fungere som kilde inntil relevante enkeltpersoner innenfor organisasjonen eller miljøet

er identifisert». Tidligere i samme definisjonspunkt er «kilde» beskrevet som «person som kultiveres ...». Etter tradisjonell forståelse er en organisasjon eller et miljø dannet av et antall enkeltpersoner. På denne bakgrunn fremstår formuleringen i definisjonen svært uklar hva meningsinnholdet angår.

Etterretningstjenestens sektorovergripende samfunnsoppdrag – utkastet § 2-1

I § 2-1 heter det at Etterretningstjenesten har et sektorovergripende samfunnsoppdrag uten at det fremstår spesielt klart hva dette konkret innebærer. Når dette ses i sammenheng med andre bestemmelser i lovforslaget som heller ikke uttrykker en klar rolleforståelse mot andre myndigheter, er dette egnet til å skape uklarhet om hvor grensene for Etterretningstjenestens faktiske ansvars- og myndighetsområde går. Dette bør presises slik at grenseflatene mot andre myndigheter som også har funksjoner innen stats- og samfunnsikkerhetsarbeidet, er klare. Som nevnt innledningsvis, er det meget viktig ikke å rokke ved det grunnleggende prinsippet for ansvars- og kompetansedelingen mellom politiet og forsvaret.

Etterretningstjenestens oppgaver – utkastet § 3-1

Som nevnt over, bør bokstavpunkt a i utkastet § 1-1 flyttes til § 3-1 og bli nytt første ledd og danne en overbygging for det som for øvrig er foreslått som § 3-1.

Territoriell begrensning – utkastet kapittel 4

I gjeldende lov § 4 reguleres hvem Etterretningstjenesten kan innrette sine aktiviteter mot: «*Etterretningstjenesten skal ikke på norsk territorium overvåke eller på annen fordekt måte innhente informasjon om norske fysiske eller juridiske personer*». Dette er foreslått erstattet med utkastet §§ 4-1 og 4-2.

Slik riksadvokaten leser utkastet § 4-1 er innholdet i utgangspunktet i stor grad sammenfallende med någjeldende lov § 4 hva angår realitetene. Unntakene etter utkastet § 4-2 er imidlertid formulert slik at de favner vidt og det er vanskelig å se hvor grensene faktisk trekkes. Dette fremkommer i særlig grad av utkastet § 4-2 annet til femte ledd hvor det i praksis er små begrensninger. Eksempelvis vil utkastet § 4-2 femte ledd åpne for generell adgang til å rette aktivitetene mot fysiske eller juridiske personer i Norge når dette begrunnes med et strengt behov for å kunne teste utstyr, trene og øve i vårt land. I utkastet § 4-2 sjette ledd fastslås, nærmest i form av en slags definisjon at «*[i]nnhenting av rådata i bulk ikke er å anse som rettet mot personer eller virksomheter i Norge omfattet av § 4-1, selv om rådata kan inneholde informasjon om personer som oppholder seg eller virksomhet som utøves i Norge*». Slettingsreglene i utkastet § 9-9 annet [ledd] fastsetter at «*[r]ådata i bulk skal slettes senest 15 år fra lagringstidspunktet, med mindre vesentlige hensyn tilsier at sletting utsettes*».

Dette vil i praksis kunne åpne for innhenting av informasjon om personer og

virksomheter i langt større omfang enn hva en er kjent med foregår i dag. Slik informasjonsinnhenting[...] vil, til forskjell fra hva som er tilfellet for Politiets sikkerhetstjeneste, ikke være undergitt domstolskontroll. Videre vil informasjonshenting kunne lagres i inntil 15 år med muligheter for ytterligere forlengelse dersom dette besluttes av Sjef Etterretningstjenesten eller den han/hun bemyndiger, jf. utkastet § 9-9 annet ledd.

Slik unntaksbestemmelsene er formulert, er det vanskelig å se hvor Etterretningstjenestens handlingsrom faktisk slutter. Dette representerer fare for «overlapping» med informasjonsinnhenting som skjer i regi av Politiets sikkerhetstjeneste, noe som kan gi seg utslag i at både Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste arbeider mot ett objekt samtidig med de utfordringene dette vil utgjøre. På den annen side kan uklarhet også medføre at begge tjenester «glipper» når det gjelder andre objekt. Uklarhet vil også ha en side til den etterfølgende kontroll som skal skje i regi av EOS-utvalget.

Rettslig sett er ulovlig etterretning, terrorisme mv. ulike former [for] alvorlig kriminalitet omhandlet i straffeloven. Riksadvokaten finner grunn til å understreke at aktiviteter rettet mot personer og virksomheter i Norge for kriminelle handlinger, eller mistanke om slike, er en politioppgave, enten det gjelder forebygging eller etterforskning. Utkastet bør etter riksadvokatens syn endres slik at det både er klarere mht. hvem Etterretningstjenesten kan rette sine aktiviteter mot, med hvilket formål og slik at forskjellen til politiets oppgaver fremstår tydeligere.

Metodebruk for innhenting av informasjon som medfører inngrep overfor den enkelte – utkastet kapittel 6

Kapitlet inneholder ulike bestemmelser om tekniske metoder for innhenting av informasjon som innebærer inngrep overfor personer eller virksomheter. En finner igjen grunn til å understreke at utgangspunktet er at metodebruk rettet mot fysiske eller juridiske personer i Norge er en politioppgave. Behovet for hjemler for Etterretningstjenesten til metodebruk mot fysiske og juridiske personer i Norge kan derfor diskuteres. I den grad slike aktiviteter skjer på territorium undergitt annen stats jurisdiksjon, vil en lovfesting i Norge uansett ikke ha noen betydning.

Generelt bemerkes at flere av metodene som er beskrevet i kapittel 6, i sitt innhold likner meget på tvangsmidler som kan brukes av politiet, men da underlagt domstolskontroll. Begrunnelsen for domstolskontrollen er blant annet metodenes inngripende karakter. Beslutningskompetansen etter utkastets § 6-10 første ledd er lagt til Sjef Etterretningstjenesten eller den han eller hun bemyndiger. Dette innebærer i praksis at beslutningskompetansen er lavere når Etterretningstjenesten iverksetter, enn når politiet gjør det. Dette gir grunnlag for atskillig refleksjon, særlig når inngrepets karakter ikke er vesensforskjellig.

Særregler om tilrettelagt innhenting av grenseoverskridende elektronisk kommunikasjon – utkastet kapittel 7

Selv om Etterretningstjenestens virksomhet er rettet mot utenlandske trusler, vil tiltak i praksis omfatte de fleste norske brukere av telefoni og internett. Dette henger sammen med at norsk teletrafikk går ut og inn av landet gjennom kabler som krysser landegrensen, selv om kommunikasjonen er mellom personer som begge oppholder seg i Norge.

Riksadvokaten avga 13. januar 2017 høringsuttalelse til Forsvarsdepartementet om rapport av Lysne II-utvalget om digitalt grenseforsvar, og en viser til dette for så vidt gjelder de betenkeligheter et slikt forslag fortsatt reiser.

Straffeloven § 196 (avvergeplikten) – utkastet § 7-12 annet ledd

I henhold til straffeloven § 196 er enhver forpliktet til å «avverge en straffbar handling eller følgene av den, på et tidspunkt da det fortsatt er mulig og det fremstår som sikkert eller mest sannsynlig at handlingen er eller vil bli begått». Straffebudet retter seg mot å unnlate, gjennom anmeldelse eller på annen måte, å søke å hindre enkelte alvorlige straffbare handlinger eller følgene av disse. Avvergeplikten etter § 196 omfatter, foruten straffbare handlinger som nevnt i straffeloven kapitlene 17 og 18, drap, voldtekt og voldtekt av barn under 14 år. Dette er sakstyper som er av de høyest prioriterte fra regjering og Storting.

Etter riksadvokatens vurdering er det meget problematisk om Etterretningstjenestens personell og operative kilder skal fritas fra den alminnelige avvergeplikten. Slik målet for Etterretningstjenestens virksomhet er beskrevet i utkastet § 3-1, dreier det seg ikke bare om statsikkerheten, men også om samfunnssikkerheten i Norge. Dette er ikke en oppgave som er forbeholdt Etterretningstjenesten alene, men også politiet med sine fullmakter til inngrep, står sentralt. Staten har et ansvar for at ulike myndighetsorganer samhandler best mulig for å ivareta stats- og samfunnssikkerheten. Dette legger man ikke til rette for ved et forslag som i utkastet § 7-12 annet ledd. Etter riksadvokatens syn bør avvergeplikten fortsatt gjelde for Etterretningstjenestens personell og operative kilder. Det bemerkes imidlertid at hvorvidt avvergeplikten er overholdt eller ikke, beror på en konkret vurdering i den enkelte sak.

Straffeloven § 226 omhandler plikten til å opplyse om uriktig tiltale eller domfellelse. Det er en sentral forpliktelse i en rettsstat at justismord skal unngås. Noe annet er både en alvorlig krenkelse av rettssikkerheten og menneskerettighetene til den som rammes, men vil også representere en generell, og alvorlig, svekkelse av rettssystemet og tilliten til det. Etter riksadvokatens syn bør ikke Etterretningstjenestens personell og kilder unntas fra pliktene etter straffeloven § 226.

Straffeloven § 287 retter seg mot forsømmelse av hjelpeplikt. Det bør avklares nær-

mere om forholdet mellom denne bestemmelsen og utkastet til lov om Etterretningstjenesten.

Forbud mot at informasjon fremskaffet gjennom innhenting av grenseoverskridende kommunikasjonskontroll, kan brukes som grunnlag for illeggelse av straff eller andre strafferettslige sanksjoner – utkastet § 7-3

Staten har som sin viktigste oppgave å beskytte norske borgere mot alvorlige krenkelser, uavhengig om det dreier seg om en trussel innenfra eller utenfra. Dette ansvaret utøves av ulike statlige myndigheter, og det påhviler Staten et ansvar for å legge til rette for at disse kan samhandle til samfunnets og borgernes beste.

Det er sannsynlig at Etterretningstjenesten gjennom tilrettelagt innhenting av grenseoverskridende elektronisk kommunikasjon vil komme over opplysninger om alvorlige, fremtidige hendelser som det ikke lykkes å forhindre. En oppfølging etter at hendelsen har skjedd, vil måtte skje gjennom etterforskning og straffesak. Om rettsystemet ikke skal kunne bruke opplysninger som finnes, i en etterfølgende straffesak dersom dette er helt vesentlig for opplysning av saken, er et krevende spørsmål. De handlinger det dreier seg om vil rettslig sett være å anse som alvorlig kriminalitet, og et forbud som nedfelt i utkastet § 7-3 vil rokke ved både muligheten for å trekke til ansvar de som står bak handlingene, for å sette dem ut av stand til å gjennomføre alvorlig kriminalitet, og på mulighetene til å forebygge alvorlig, fremtidig kriminalitet.

Etter riksadvokatens syn tyder mye på at loven ikke bør inneholde et forbud mot at overskuddsinformasjon om begått eller pågående kriminalitet mot en persons liv, helse eller frihet, eller forberedelse av slik kriminalitet, kan deles med politi og påtalemyndighet, som kan iverksette avvergende etterforskning. Forbud mot å bruke mottatt informasjon som bevis i straffesak, har en klar side til kriminalitetsbekjempelsen. Dersom politi og påtalemyndighet ikke kan få kjente lovbrudd oppklart og iretteført, vil dette kunne ha en negativ innvirkning på straffens allmennpreventive virkning og redusere tilliten til rettssystemet. Det vil også kunne skade tilliten til Politiets sikkerhetstjeneste og det øvrige politiet, dersom de blir sittende med bevis for straffbare handlinger uten å kunne påtale disse. På den annen side blir inngrepet – det å fremskaffe slik informasjon – mer inngripende og alvorlig om opplysningene kan deles utover avvergesituasjonen. En mulighet er å tillegge en slik avgjørelse til domstolene med noen kriterier for avveining av hensyn som trekker i ulike retninger.

Riksadvokatens syn er at informasjon fremskaffet gjennom innhenting av grenseoverskridende kommunikasjonskontroll og som formidles til Politiets sikkerhetstjeneste, eller til det ordinære politiet dersom overskuddsinformasjon tillates delt, ved behov og ved relevans, i det minste må kunne brukes som inngangsupplysning for

iverksettelse av etterforskning og annen metodebruk. For ordens skyld nevnes at [det] er også et grunnleggende prinsipp om fri bevisbedømmelse i straffeprosessen, noe som blant annet innebærer at påtalemyndigheten står fritt til å legge fram informasjon den besitter, som bevis. Dersom dette skal fravikes, må det kunne begrunnes i svært tungtveiende hensyn.

Informasjonsutveksling – utkastet § 10-2

Utkastet § 10-2 fastsetter at lovbestemt taushetsplikt ikke er til hinder for at andre, norske myndigheter utleverer informasjon til Etterretningstjenesten dersom det er nødvendig for forebygging, og sikkerhetsmessige formål innenfor rammen av tjenestens oppgaver.

En lov som gjelder Etterretningstjenesten og for personell og enheter som er under kommando eller instruksjon av sjef Etterretningstjenesten, jf. utkastet § 1-2 første og annet ledd, kan ikke ha en bestemmelse som generelt opphever lovpålagt taushetsplikt for andre virksomheter, eller for personell tilknyttet disse. Slik sett vil utkastet § 10-2 mer være veiledende ved skjønnsutøvelsen om betydningen av Etterretningstjenestens sentrale rolle i stats- og samfunnssikkerhetsarbeidet når det skal vurderes om reglene om egen taushetsplikt åpner for formidling av informasjon til tjenesten. På denne bakgrunn er riksadvokaten spørrende til behovet for denne lovbestemmelsen.

Utkastet § 10-2 er ikke utformet som en plikt («skal-regel») og vil være unødvendig, idet andre myndigheter på vanlig måte, og på selvstendig grunnlag må vurdere sin taushetsplikt.

Straffrihet for lovlige tjeneste- eller oppdragshandlinger – utkastet § 12-2

Det vises innledningsvis til tidligere omtale av lovtekniske utfordringer knyttet til utkastet § 12-2.

Utkastet innebærer etter sin ordlyd en generell og ubegrenset straffrihet for handlinger foretatt ved lovlige tjeneste- og oppdragshandlinger. I høringsnotatet er det eksemplifisert med utførsel av udeklart, større kontantbeløp. Etter ordlyden i utkastet vil imidlertid alle typer lovbrudd, endog drap, kunne falle innenfor straffriheten.

Etter riksadvokatens vurdering bør det ikke inntas en bestemmelse om lovlige tjenestehandlinger slik som foreslått i § 12-2. For det første vil en lovlig tjenestehandling normalt ikke bli vurdert som et straffbart forhold så lenge en befinner seg innenfor norsk jurisdiksjon. Dette følger av den alminnelige lære om rettsstridsreservasjon. For det annet vil eventuelle forhold begått på område underlagt annen stats jurisdiksjon vurderes etter denne statens lovgivning. I sistnevnte tilfelle vil en eventuell norsk lovfesting være uten betydning.

Enkelte handlinger vil også, etter en konkret vurdering, kunne vurderes som straffrie etter de alminnelige reglene om nødrett.

Når det gjelder offentlig myndighetsutøvelse som ulovfestet straffrihetsgrunn, vises det til Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) pkt. 9.2.4, der det legges til grunn at det ikke er grunnlag for å operere med en generell straffrihetsgrunn for offentlig myndighetsutøvelse utover de tilfellene der en offentlig myndighet har særskilt hjemmel for å gjennomføre handlinger som ellers ville vært straffbare.

På generelt grunnlag bemerkes at en generell bestemmelse om straffrihet, etter de linjer som utkastet § 12-2 legger opp til, vil være en nydannelse i norsk rett. Det er bare på enkelte områder en har uttrykkelige bestemmelser om straffrihet, jf. Grunnloven §§ 5 og 66. Etter riksadvokatens syn er det verken naturlig eller riktig å fastsette en lovbestemmelse som gir personell i, eller kilder for, Etterretningstjenesten samme rettslige status.

Strafflegging av brudd på lov om Etterretningstjenesten – utkastet § 12-1

Som påpekt innledningsvis under generelle merknader, mener riksadvokaten at det ikke bør etableres særlovgivning hvor en allerede har alminnelige bestemmelser som dekker det påviselige behovet. Dette gjør seg gjeldende for utkastet § 12-1.

Gjerningsinnholdet og strafferammen i utkastet § 12-1 første ledd samsvar med hva som allerede følger av straffeloven § 209. Første ledd vil derfor ikke ha noen selvstendig betydning ut over å være et rettslig fundament for lovforslagets annet ledd om grovt brudd på taushetsplikt.

Strafferammen for grovt brudd på taushetsplikt i utkastets annet ledd er fengsel inntil 6 år. Dette er betydelig strengere enn straffeloven § 210 hvor strafferammen er fengsel inntil 3 år. Det fremgår at vurderingstemaene i utkastets annet ledd er graden av skyld og om bruddet har skadet Etterretningstjenestens virksomhet, eller lett kunne ha ført til slik skade.

Riksadvokaten ser at Etterretningstjenestens sensitive karakter kan begrunne en høyere strafferamme for grovt brudd på taushetsplikt. På den annen side vil grovt brudd på taushetsplikt på dette området lett kunne rammes av straffeloven §§ 123 og 124. En er derfor spørrende til behovet for utkastet § 12-1 annet ledd.

Endring av straffeloven § 123 – offentliggjøring av identiteten til operativt personell og operative kilder

Forslaget er utformet slik at det fastslås at den «*som offentliggjør en slik opplysning om identiteten til operativt personell i eller operative kilder for Etterretningstjenesten eller Politiets sikkerhetstjeneste, anses ikke å ha en aktverdig grunn*».

Etter riksadvokatens vurdering kan en ikke utelukke at slik offentliggjøring etter omstendighetene kan være vernet av ytringsfriheten etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Dersom en offentliggjøring kan være vernet av ytringsfriheten, er det misvisende når ordlyden i forslaget gir uttrykk for at den som offentliggjør ikke skal anses

å ha en aktverdig grunn. Disse tilfellene vil også skille seg en del fra avsløringer til fremmed stat eller terrororganisasjon.

Skjulte tvangsmidler ved etterforskning av grove brudd på taushetsplikt

Det er foreslått at straffeprosessloven §§ 202a annet ledd bokstav b (skjult kameraovervåking på privat sted), 202c første ledd (teknisk sporing), 216a første ledd bokstav b (kommunikasjonsavlytting) og 216o første ledd bokstav b (dataavlesning) endres slik at de nevnte metodene også gis anvendelse ved etterforskning av grove brudd på taushetsplikt etter utkastets § 12-2 annet ledd.

Riksadvokaten vil understreke at etterforskning av mulige straffbare forhold utvilsomt er en politioppgave og klart utenfor Etterretningstjenestens ansvarsområde. Videre vises det til innledende merknader om behovet for sterke begrunnelser, gjerne underbygget med konkrete eksempler som viser behov og hvorfor gjeldende lovgivning ikke er tilstrekkelig.

Riksadvokaten er ikke kjent med at etterforskningsmyndigheten (politiet) har gitt uttrykk for behov for de metodene som foreslås av Forsvarsdepartementet. Man er heller ikke kjent med synspunkter i retning av at eksisterende, lovfestede metoder ikke er tilstrekkelig. I mangel av uttalt behov, finner ikke riksadvokaten grunnlag for å støtte nevnte forslag til endringer i de fire nevnte bestemmelsene i straffeprosessloven.

I den grad metodene er begrunnet ut fra Etterretningstjenestens egen sikkerhet, kontroll av egne lokaler e.l., bør lovfesting skje i annet lovverk enn i straffeprosessloven som gjelder for behandlingen av straffesaker hvor Etterretningstjenesten ikke har noen formell rolle.»

4 Riksadvokatens føringer for statsadvokatenes fagledelse i 2019

I brev 21. desember 2018 har riksadvokaten gitt føringer for statsadvokatenes fagledelse i 2019. Brevet gjengis i sin helhet:

«Generelle retningslinjer for statsadvokatenes tilsyn med straffesaksbehandlingen i politiet og annen fagledelse vil som tidligere bli gitt i det årlige mål- og prioriteringsrundskrivet. Av hensyn til planlegging og innretning av denne viktige siden av virksomheten ved statsadvokatembetene vil en for det kommende året alt nå formidle riksadvokatens sentrale føringer for statsadvokatenes fagledelse, spesifikt for 2019. Disse kommer i tillegg til de alminnelige direktiver om inspeksjon og annen fagledelse.

Fagledelsesplaner

Flere av embetene, men ikke alle, har for lengst etablert en praksis med utarbeidelse av skriftlige planer for fagledelsen for det enkelte år. Dette bidrar til å sikre en god gjennomføring. Hensynet til Riksadvokatembetets mulighet for internkontroll av utøvelsen av fagledelsen i Den høyere påtalemyndighet og muligheten for tidsnok å kunne forebygge eller korrigere avvik, tilsier også at slike planer foreligger. Fra og med 2019 skal således samtlige regionale embeter og Det nasjonale statsadvokatembetet utarbeide en skriftlig, forpliktende plan for embetets tilsyn med straffesaksbehandlingen i politiet og annen fagledelse. Planen bes oversendt Riksadvokatembetet innen 15. februar 2019.

Oppfølging av kvalitetsundersøkelsen 2018

De regionale statsadvokatembetene gjennomførte i 2018 en kvalitetsundersøkelse av etterforskningen og påtalearbeidet i ca. 600 voldssaker med frist som en del av riksadvokatens koordinerte landsomfattende kvalitetsundersøkelse. En gjennomgang i samtlige politidistrikter av det enkelte statsadvokatembetet med deltakelse fra Riksadvokatembetet pågår. Riksadvokaten forutsetter at relevante læringspunkter fra undersøkelsen benyttes aktivt ved fagledelsen i 2019, jf. punkt 6.2 på side 42 i rapporten. Målsettingen må være å bidra til at læringspunktene gjøres kjent for relevant personell i politidistriktet, herunder påtalejurister, etterforskere og ansatte ved felles operativ tjeneste som utfører politiarbeid på stedet. Videre bes statsadvokatene holde seg orientert om politidistriktets planer for oppfølging, eventuelt bidra til disse og for øvrig tilby samarbeid med distriktet om gjennomføring. Statsadvokatene bør tilstrebe å være tilgjengelige for å holde foredrag og lignende om rapportens læringspunkter dersom dette etterspørres. Påtalemøter vil også kunne være en hensiktsmessig arena. Det vil bli bedt om redegjørelse for oppfølgingen i embetenes *tertialrapportering*, herunder hvordan funn fra årets undersøkelse bør benyttes ved framtidige inspeksjoner. Erfaringene med kvalitetsundersøkelsen fra 2016 tilsier at det kan være mye å hente ved å la etterforskere og annet relevant politipersonell få ta del i funnene fra undersøkelsen. Riksadvokaten tar sikte på å evaluere selve gjennomføringen av årets kvalitetsundersøkelse.

Systematisk kvalitetssikring og erfaringslæring

Riksadvokaten har i brev av 26. september 2018 gitt retningslinjer for statsadvokatenes forpliktende deltakelse både ved evalueringer av avsluttede straffesaker og kvalitetssikring av utvalgte pågående saker. Retningslinjene gjelder også for Økokrim og Det nasjonale statsadvokatembetet så langt de passer.

Riksadvokaten og Politidirektoratet fastsetter hvilke sakstyper eller faser av saker som skal være gjenstand for oppmerksomhet i et nasjonalt perspektiv, jf. politiets

rammeverk for systematisk erfaringslæring punkt 2. For 2019 er det besluttet at *voldtektssaker* skal være gjenstand for saksgjennomgang i sammenheng med innføring av Politiets forbedringssystem. Pilot for dette går i politidistriktene Troms og Vest fra medio januar 2019, jf. Politidirektoratets brev om dette av 11. desember 2018 til politidistriktene med bilag, og brev av 26. november 2018 til Justis- og beredskapsdepartementet. Brevene følger vedlagt til orientering.

Enkelte statsadvokatembeter har – etter forespørsel fra media – gitt uttrykk for at politidistriktenes behandling av voldtektssaker vil bli nærmere undersøkt i 2019. Erfaringene fra dette arbeidet vil bli nærmere behandlet under embetsledermøtet i mars 2019. En kvalitetsundersøkelse av voldtektssaker – jf. undersøkelsen i 2016 – må påregnes iverksatt i 2020.

I Politidirektoratets utkast til disponeringsskriv for 2019 for politi- og lensmannsetaten forutsettes – i overensstemmelse med nevnte rammeverk – at det enkelte politidistrikts ledelse sammen med statsadvokaten skal vurdere behovet for kvalitetssikring og saksgjennomganger utover nasjonale krav til politidistriktet som fastsettes igjennom styringsdialogen mellom politidistriktet, Politidirektoratet og statsadvokatembetet. Statsadvokatene skal i 2019 regelmessig delta under evalueringen av saker som har vært påtaleavgjort (eller sendt riksadvokaten med innstilling) og aktorert ved embetet, kvalitetssikre utvelgelse av slike saker og innretning av arbeidet. Men statsadvokatene skal også ved behov initiere slike. I denne sammenheng peker *voldtektssaker* seg ut som sakstype for evalueringer, og da især saker hvor det har vært en forutgående relasjon/kontakt mellom mistenkte og fornærmede.

Det forutsettes at hver statsadvokat deltar i minst én evaluering av et visst omfang hvert år. Praktiske grunner kan forsvare at ikke alle statsadvokater ved alle embeter gjør dette årlig, men da hviler det en forpliktelse på embetet til å gjennomføre et antall evalueringer som tilsvarer antall statsadvokatstillinger der. Erfaringslæring som systematisk metode i etaten er nytt. Mal eller maler for saksgjennomgang initiert av statsadvokatene vil vi måtte komme tilbake til i løpet av neste år, likeledes mulige rapporteringsrutiner utover det som angis i neste avsnitt. Dette må ikke hindre statsadvokatembetene i mellomtiden i å ta initiativ til og gjennomføre gjennomgang av saker eller temaer for læring, eksempelvis basert på erfaringer vunnet gjennom rettsforhandlinger.

Statsadvokatene vil bli bedt om en oversikt over omfanget av evalueringer i embetenes *tertialrapportering*. I embetenes *årsrapport* til riksadvokaten utarbeides et sammendrag av resultatene fra evalueringene. Det vil bli utarbeidet en mal for hvorledes sammendraget bør utformes. Riksadvokaten er dessuten i dialog med Politihøgskolen med sikte på å utforme et eller flere standardiserte opplegg for evalueringen av den enkelte sak.

Riksadvokaten minner om viktigheten av at statsadvokatene vier tilstrekkelig oppmerksomhet til implementering av kunnskaper som erverves gjennom systematisk erfaringslæring.

Barn utsatt for vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep mot barn

Innsatsen mot vold og seksuelle overgrep mot barn skal styrkes. Som ledd i budsjettforliket på Stortinget ble det bevilget 30 millioner til dette formålet, hvorav Den høyere påtalemyndighet får 3 millioner. I riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv vil det bli understreket viktigheten av at politidistriktene retter oppmerksomhet mot oppfølging av saker med tilrettelagte avhør, særlig politiets arbeid etter at første tilrettelagte avhør er gjennomført. Statsadvokatene bes, i samarbeid med politiet, både kartlegge situasjonen i politidistriktene og utarbeide forslag til tiltak for å sikre best mulig gjennomføring av målrettet og god etterforskning i denne type saker med tilstrekkelig effektivitet. I dette ligger en forpliktelse til bistand utover den rene diagnostisering av situasjonen, tilpasset forholdene i det enkelte politidistrikt.

I denne sammenheng ber en statsadvokatene særskilt merke seg de tiltak som Politidirektoratet har varslet i det forannevnte brev av 26. november 2018, som også berører det som her er omtalt.

Rapportering om dette arbeidet gis i embetenes *årsrapport* til riksadvokaten.

Felles straffesaksinntak

Gjennom tilsynsvirksomheten må statsadvokatene ved de regionale statsadvokatembetene i 2019 ha særlig oppmerksomhet mot politidistriktenes Felles straffesaksinntak (FSI). FSI skal være et kvalitetstiltak, ikke minst knyttet opp til tilstedeværende etterforskningsledelse i initialfasen. Statsadvokatene bør kontrollere at straffesaker ikke blir avgjort for raskt dersom det foreligger gode grunner til videre etterforskning. Særlig bør en være på vakt mot at saker blir nedsubsumert eller henlagt for å få til en rask avgjørelse for å tilfredsstille «produksjonskrav». Klare ansvarsforhold og god saksflyt slik at unødig dobbeltbehandling unngås, er viktig. FSI-organiseringen reiser mange steder utfordringer i så måte, og problemstillingen må påkalle statsadvokatenes oppmerksomhet.

Rapportering gis i *årsrapporten* til riksadvokaten.

Rutine for underretning om saksavgjørelse og håndtering av klagesaker[]

Med bakgrunn i en konkret sak har riksadvokaten i brev av 15. november 2018 til statsadvokatembetene og politimestrene bedt om at det påses at opplæringen om, og rutiner for, underretning om saksavgjørelse og håndtering av klagesaker er tilfredsstillende slik at klageberettigede kan få sin klage realitetsvurdert av overordnet instans. Ansvar for opplæring er forankret hos politimesteren. Statsadvokatene bes i

forbindelse med inspeksjon undersøke om rutiner som nevnt er hensiktsmessige, og redegjøre for det i sine inspeksjonsrapporter.

Rapportering gis i *årsrapporten* til riksadvokaten.

For alle punkter ovenfor gjelder i tillegg til rapporteringskrav tertialvis eller i årsrapport at gjenparter av inspeksjonsrapporter og annen korrespondanse med politiledelsen av særlig viktighet for fagledelsen skal sendes Riksadvokatembetet fortløpende.»

Runar Torgersen, cand.jur. 2000, Det juridiske fakultet, UiO, og ph.d. samme sted 2008, med avhandlingen *Ulovlig beviserverv og bevisforbud i straffesaker* (2009). Torgersen er førstestatsadvokat ved Riksadvokatembetet. Han har tidligere arbeidet i Justisdepartementet som sekretær for Straffelovkommisjonen, Sanksjonsutvalget og Lund-utvalget, og har vært universitetsstipendiat ved Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo.

runar.torgersen@riksadvokaten.no
