



OSLO STATSADVOKATEMBETER

Riksadvokaten
Postboks 8002 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 2014/00787-001
RTO006 601

Vår ref.:2014/00803

Dato: 12. mai 2014

ENDRING AV REGLENE OM PÅTALEKOMPETANSE VED IKRAFTTREDELSE AV NY STRAFFELOV

Innledning

Oslo statsadvokatembeter viser til riksadvokatens brev av 25. april 2014 der vi inviteres til å inngi hørings svar om endringer i reglene om påtalekompetanse som følge av straffeloven 2005. Frist for å komme med innspill er 12. mai 2014.

Riksadvokaten har på kort tid utarbeidet et omfattende notat som reiser mange og viktige problemstillinger, og som har vært nyttig i vårt arbeid. Notatet synes å legge opp til en teknisk endring av reglene uten særlige realitetsendringer. Oslo statsadvokatembeter foreslår at en nå i større utstrekning benytter anledningen til å foreta endringer som dels endrer rettstilstanden og dels bringer loven i overensstemmelse med det som er realitetene allerede i dag.

Generelt – påtalereglens betydning for arbeidsfordelingen i påtalemyndigheten

Reglene om påtalekompetansen er et viktig element når det gjelder oppgavefordelingen i påtalemyndigheten. Påtalekompetansen har flere sider som må hensyntas når den totale oppgavefordelingen skal vurderes. Regler knyttet til kompetanse til å henlegge, anke og ikke minst aktorere, vil i varierende grad påvirke den arbeidsbelastning som legges til de forskjellige nivåene i påtalemyndigheten. Alle disse reglene må sees i sammenheng. Endring av regler for hvem som kan treffe positive påtalevedtak kan lett medføre endringer som verken er tilsiktet eller ønskelige.

Straffelov 2005 innebærer en markant økning av antall 6 årssaker, jf. nedenfor. Dette vil få store konsekvenser for statsadvokatembetene ved at flere saker må aktoreres av en statsadvokat og i to instanser – med mindre en gjør endringer i reglene om hvem som skal aktorere sakene (strpl. § 76) og silingsreglene (strpl. § 321).

Straffeloven 2005 nødvendiggjør også endringer i påtaleinstruksen. En har fra vår side ikke hatt muligheten til å gå igjennom de relevante kapitlene i påtaleinstruksen i detalj med den tid som har vært til rådighet. Vi har likevel ett forslag til endring i § 22-4.

Kompetansereglene fremgår i dag i flere regleverk med ulik trinnhøyde, det vil si i lov, påtaleinstruks, direktiv, brev fra riksadvokaten og referat fra statsadvokاتمøte. For eksempel skal en sak forelegges overordnet påtalemyndigheten når den har ”særlig stor allmenn interesse”, jf. påtaleinstruksen § 22-2 første ledd og § 22-3. Riksadvokaten har i referat fra statsadvokاتمøtet 2006 gitt føringer for anvendelsen av dette skjønnet ved at drapssak med gjerningsmann under 18 år skal forelegges riksadvokaten. Etter vårt syn kan det være vanskelig å ha god samlet oversikt over disse reglene. Oslo statsadvokatembeter tilrår derfor at en nå samler alle direktiver og retningslinjer i ett rundskriv.

Oslo statsadvokatembeter har fire forslag til endringer, nærmere bestemt forslag om:

- endringer i reglene om aktorering,
- endringer i påtalereglene,
- endringer i henleggelseskompetansen og
- endring av påtaleinstruksen § 22-4.

(1) Aktorering

Straffeprosessloven skiller i dag på saker med strafferamme over og under 6 år. Strafferammen avgjør hvem som skal aktorere sakene, jf. straffeprosessloven § 76. Denne innebærer at statsadvokaten skal aktorere alle saker med strafferamme over 6 år i ting- og lagmannsrett. Etter tredje ledd kan en politiadvokat oppnevnes dersom det foreligger ”særlige grunner”. Denne bestemmelsen benyttes hyppig innenfor visse saks kategorier. Slik bestemmelsen i dag praktiseres, kan det være delte meninger om lovens ordlyd reelt sett innebærer en skranke for å oppnevne politiadvokater.

Tildelingsbrevet til Den høyere påtalemyndighet står sentralt for hvorledes statsadvokatene innretter sin virksomhet. I tildelingsbrevet for 2014 heter det:

” 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

Statsadvokatembetene må innrette virksomheten slik at det blir en hensiktsmessig balanse mellom de ulike virksomhetsområdene (straffesaksbehandling, fagledelse og utadrettet virksomhet). I fristsakene må embetene fortsatt sørge for at påtalemyndigheten møter med aktor til den tid retten ønsker å beramme sakene. Embetene må imidlertid også sørge for at det blir tid til annen straffesaksbehandling og fagledelse.”

Dagens påtaleregler, herunder regler om aktorering etter straffeprosessloven § 76 tredje ledd, oppleves langt på vei som en ”tvangstrøye” ved at det er vanskelig å finne en hensiktsmessig balanse mellom våre virksomhetsområder. Dagens regelverk gir liten fleksibilitet og dermed mulighet for å styre vår virksomhet inn mot områder som fortjener større oppmerksomhet. Særlig gjelder dette fagledelse overfor politiet. Statsadvokatene i Oslo er av den oppfatning at departementets forutsetninger i tildelingsbrevet bedre vil oppfylles dersom statsadvokatene ble gitt større fleksibilitet med hensyn til hvilke saker vi skal aktorere.

Som nevnt innebærer straffelov 2005 en markant økning av antall 6 årssaker. Det klareste eksemplet på dette er ny straffelov § 274 om grov kroppsskade, som har fått en strafferamme på 10 år. Det som i dag er overtredelse av straffeloven § 229 1. straffalt., jf. § 232 og § 229 2. straffalt., vil gå fra å være politiaktorat uten ubetinget ankeadgang til å være statsadvokataktorat med ubetinget ankeadgang. Dette vil føre til en betydelig økning av antallet saker som skal gå med lagrette – med mindre prosessreglene endres. For Oslo statsadvokatembeter vil dette trolig

utgjøre ca. 50 saker i året. De vil si at bare for kategorien "grov kroppsskade" vil det totale antallet aktorater øke med ca. 20 %. I Innst. 314 L (2009-2010) ble lovforslaget om å heve straffammene i dagens straffelov for legemsbeskadigelse endret på grunn av de økonomiske og administrative konsekvensene. Oslo statsadvokatembeter er ukjent med om en har tatt høyde for de økonomiske og administrative konsekvensene straffeloven 2005 representerer.

Når straffeprosessloven § 76 tredje ledd i dag praktiseres med hyppige oppnevninger innenfor visse sakskategorier, samtidig som bestemmelsen legger begrensninger på vår mulighet til å rette virksomheten inn mot andre viktige områder, tilsier det en lovendring. Behovet for lovendring forsterkes når straffeloven 2005 innebærer en markant økning av antallet statsadvokataktorater.

Statsadvokatene i Oslo foreslår derfor at strpl § 76 tredje ledd om "særlige grunner" tas ut av lovteksten, eventuelt at hele leddet oppheves. Videre foreslår vi at det påtalenivået som fatter påtalevedtaket også gis kompetanse til å fatte beslutning om hvem som skal aktorere saken. Dette er en retsteknisk klar og enkel regel, og vil langt på vei gjenspeile hvordan reglene om aktorering praktiseres i dag.

(2) Påtalereglene

Når det gjelder endringene i reglene om påtalekompetanse, har vi fokusert på grensesnittet mellom statsadvokaten og politiet. Dette er det grensesnittet som har størst praktisk betydning for oss.

Vi oppfatter riksadvokatens forslag slik at oppgaver knyttet til enkeltsaksbehandling skal flyttes nedover i systemet. Det er vi enige i, men mener det er riktig å gå ennå lenger enn det forslaget legger opp til.

Oslo statsadvokatembeter har gjennomgått straffeloven 2005 bestemmelse for bestemmelse med tanke på hvem som bør ha påtalekompetanse til å ta ut tiltale etter de enkelte straffebudene. Ut fra denne gjennomgangen, er det vår oppfatning at politiet bør gis påtalekompetanse for alle overtredelser som ikke kan medføre straff av fengsel i mer enn tre år. Politiet har i dag god kompetanse innenfor flere fagfelt, og etter vår syn kan kontrollen med politiets straffesaksbehandling i saker med strafferamme mellom ett og tre år like gjerne gjennomføres ved etterfølgende tilsyn og kvalitetskontroll – slik departementet forutsetter i sitt tildelingsbrev. Endelig vil statsadvokaten foreslå at det gis et generelt direktiv om at politiet må forelegge enkelte saker for statsadvokatene, for eksempel grov kroppskrenkelse med dødsfølge. De eventuelle ulemper med å gi politiet påtalekompetanse for alle saker med strafferamme inn til tre år, anses med det avhjulpet.

Forslaget om å gi politiet påtalekompetanse for straffebud med strafferamme inntil tre år er bare et utgangspunkt. Dels bør statsadvokaten ha påtalekompetanse for enkelte straffebud med strafferamme inntil tre år, dels bør politiet som i dag ha kompetanse for straffebud med strafferamme inntil 6 år. Denne teknikken medfører at statsadvokatenes påtalekompetanse dels defineres negativt som i dag, og dels defineres positivt ved angivelse av konkrete straffebud.

Følgende straffebud med strafferamme inntil tre år bør statsadvokatene behandle: § 155, § 157, § 171, § 172, §§ 183–185, § 198, § 211, kap 22, § 242 annet ledd, § 261 første ledd, § 269, § 270, § 280, § 284 tredje ledd, § 329, § 330, § 337 første ledd bokstav b), § 352 tredje ledd annet punktum, § 356, § 367, § 369, § 387, § 389 og § 390. Disse bestemmelsene bør av ulike grunner tilligge statsadvokatene, blant annet fordi de dels er knyttet opp til folkerettslige forpliktelser, dels gjelder redaktøransvar, dels er knyttet til politiets habilitet og dels er nær knyttet til andre bestemmelser hvor statsadvokatene har påtalekompetansen.

En har særlig vurdert om politiet bør gis kompetanse til å ta ut tiltale i saker om mishandling i nære relasjoner (§ 282). Familievoldssaker er et prioritert saksområde som kan reiser krevende problemstillinger av faktisk og rettslig karakter. En har, under noe tvil, kommet til at et slikt forslag er prematurt, men at en ved en senere anledning vil komme tilbake med dette forslaget.

For politiet betyr vårt forslag kun en justering av riksadvokatens forslag til ny strpl § 67 annet ledd bokstav a) og b).

Følgende straffebud med strafferamme inntil 6 år bør politiet likevel behandle:

§ 233, § 235, § 272, § 273, § 322, § 333, § 338 første ledd, § 352 første ledd, § 372, § 393, § 405 og § 409. Dette er langt på vei en videreføring av dagens kompetanseregler.

Dagens straffelov § 51 innebærer at forsøk på en lovovertrødelse skal straffes mildere enn fullbyrdet. Det har som konsekvens at påtalekompetansen for forsøk på overtrødelse av et straffebud med strafferamme inntil 21 år, ligger hos statsadvokaten. I straffelov 2005 er tilsvarende bestemmelse inntatt i § 80 bokstav b. Etter sin ordlyd "kan" straffen settes under minstestrafen eller til en mildere straffart. At det ikke lenger er en "skal-regel", men en skjønnsmessig adgang, følger av merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr 90 (2003–2004). Ut fra dette synes det å ha skjedd en realitetsendring som får betydning for kompetansespørsmålet.

Det er ikke uten videre enkelt å se begrunnelsen for at det skal gå et skarpt skille mellom forsøk og fullbyrdet handling når det gjelder påtalekompetanse. De grunner som tilsier at saken skal avgjøres av riksadvokaten vil normalt ha gyldighet uavhengig om saken gjelder forsøk eller fullbyrdet handling. Under forutsetning at vi har oppfattet § 80 riktig, må det gjøres et generelt unntak i straffeprosessloven for forsøkshandlinger hvis dagens påtalepraksis skal videreføres. Under alle omstendigheter er Oslo statsadvokatembeter av den oppfatning at riksadvokaten bør beholde påtalekompetansen for forsøkshandlinger med strafferamme inntil 30 år.

Riksadvokaten har i høringsnotatet foreslått en delegasjonshjemmel for straffeloven § 232 første ledd. En slik bestemmelse reiser flere spørsmål. Vi er usikre på om forslaget reelt sett vil gi en gevinst. Videre kan en konkret anvendelse av hjemmelen tilsa at overordnet påtalemyndighet anser påtalevedtaket som klart og noe som igjen kan oppfattes som en føring for underordnet påtalemyndighet. Det er mulig dette reiser spørsmål opp mot klagereglene.

Ved en endring i tråd med forslagene ovenfor, er det i mindre grad behov for en delegasjonshjemmel av denne typen. Dersom en likevel ønsker å innføre en slik regel, bør den etter vår oppfatning gis større rekkevidde i form av at flere straffebud med strafferamme over og under 6 år omfattes. Umiddelbart kan det fremstå noe underlig at statsadvokaten kan delegere i 6-års saker, men ikke for straffebud med lavere strafferamme.

Når det gjelder påtalekompetanse for straffebudene i straffeloven 2005 kapittel 16, 17 og 18, har de sentrale bestemmelsene inntil 30 års strafferamme, og påtalekompetansen hører dermed til riksadvokaten. Etter Oslo statsadvokatembeters syn bør påtalekompetansen for alle straffebudene i kapittel 16 til 18 ligge hos riksadvokaten. Bestemmelsen er dels knyttet til hverandre, dels bygger de på våre folkerettslige forpliktelser og det er liten rettspraksis knyttet til straffebudene. Til dette hører at påtalespørsmålet kan ha sider mot spørsmålet om jurisdiksjon for handlinger begått utenfor Norge, fare for dobbelfølgelse m.m. Samlet tilsier dette at påtalespørsmålet underlegges en treleddet behandling i påtalemyndigheten.

Etter Oslo statsadvokatembeters syn bør riksadvokaten ha påtalekompetansen når det gjelder overtrødelse av straffebudet om tortur, jf § 174, og ikke bare de grove tilfellene som rammes av § 175. Paragraf 174 og 175 bygger på våre folkerettslige forpliktelser og så vidt vi vet har dagens straffelov § 117a – som ble tilføyd i 2004 – ikke vært benyttet. Videre kan en mulig

overtredelse av bestemmelsen inngå i et sakskompleks som gjelder overtredelse av straffeloven kapittel 16 om krigsforbrytelser mv.

(3) Henleggelseskompetanse

Henleggelseskompetansen er ikke direkte regulert i straffeprosessloven, men følger som en konsekvens av kompetansen til å treffe positive påtalevedtak.

Det følger av påtaleinstruksen § 17-1 første ledd at politiet kan henlegge saker hvor det ikke er grunn til å fortsette forfølgningen. Paragraf 17-1 annet ledd gjør unntak for de saker hvor noen har vært siktet og legger kompetansen til å henlegge til det nivå i påtalemyndigheten som kan treffe det positive påtalevedtaket. Dette er ikke ubetinget idet instruksen bruker uttrykket ”som regel forelegges” den påtalekompetente.

Det er ikke uten videre nødvendig at den positive og negative påtalekompetansen skal følge hverandre. Det kan tenkes at kompetansen til å henlegge kan legges ett trinn ned i forhold til kompetansen til å ta ut tiltale. Reglene om klage vil sikre at overordnet påtalemyndighet kan omgjøre underordnede henleggelse. Det kan imidlertid oppstå problemstillinger i forhold til offerløs kriminalitet.

Vi foreslår at riksadvokaten gir føringer for hva som skal sendes statsadvokatene for henleggelse og hva som kan henlegges av politiet til tross for at noen har hatt siktet status. Videre bør det kunne gis føringer som gjør at underordnet påtalemyndighet kan henlegge eller nedsubsumere hvor det foreligger objektive holdepunkter for at den innledende siktelsen er feil. Det mest praktiske eksemplet er her narkotikasaker hvor stoffet veier mindre enn antatt og hvor dette er av avgjørende betydning for subsumsjonen.

(4) Endring av påtaleinstruksen § 22-4

Et tiltak som ville ha stor betydning for statsadvokatene vil være muligheten til kun behandle de poster på en siktelse som hører under statsadvokatens påtalekompetanse. Riksadvokaten har allerede den adgangen, og ordningen synes å fungere godt. Dels vil statsadvokaten ta stilling til færre siktelsesposter, noe som i seg selv vil være effektivt. Det vil også bety en administrativ lettelse idet en normalt ikke vil ta ut en tiltale, men avgjøre de aktuelle poster på påtegningsarket. I og med at hele saken sendes inn, vil statsadvokaten beholde muligheten til å drive fagledelse.

Skal dette være mulig forutsettes det at påtaleinstruksen § 22-4 endres. Dette kan skje ved at statsadvokaten legges til opplistingen over hvem som kan overlate til andre å ta ut tiltalen, og at ordet ”statsadvokaten” byttes ut med ”underordnet påtalemyndighet”.

Oslo, 12. mai 2014