

Rundskriv

fra

Riksadvokaten

Ra 99-19 810/6 820/4

Del II - nr. 1/1999

Oslo, 14. januar 1999

Statsadvokatene i

Politimesteren i

PRIORITERINGER FOR IVERKSETTING OG GJENNOMFØRING AV ETTERFORSKING OG MÅL FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN - 1999

I. INNLEDNING

Fra og med 1999 vil riksadvokaten sende årlige rundskriv om prioriteringer og mål for straffesaksbehandlingen til statsadvokatene og politimestrene. Rundskrivet sendes ut etter at budsjettbehandlingen er avsluttet og omtrent samtidig med at tildelingen foretas. Siden det på dette område er overlappende kompetanse mellom Justisdepartementet og riksadvokaten er rundskrivet forelagt departementet.

Administrativt er Riksadvokatembetet og de enkelte statsadvokatembeter sidestilt og underlagt Justisdepartementet. I *straffesaksbehandlingen*, herunder fagledelsen av denne, er statsadvokatene ikke underlagt Justisdepartementet, men riksadvokaten. Riksadvokaten kan bare instrueres av Kongen i statsråd, jf straffeprosessloven § 56 annet ledd. Å fastsette mål for straffesaksbehandlingen og å gi prioriteringsdirektiver er en viktig del av fagledelsen. På den annen side er det selvsagt at Stortinget gjennom sin bevilgende myndighet - og departementet ved fordelingen av bevilgningen - trekker opp hovedlinjene for påtalemyndighetens virksomhet. Det er videre på det rene at innenfor de rammer som er fastlagt av Stortinget, har regjeringen det overordnede ansvar for kriminalpolitikken. Denne utøves av Justisdepartementet på regjeringens vegne. I praksis kan det av og til være vanskelig å trekke grensen mellom Justisdepartementets og riksadvokatens kompetanse når prioriteringer skal foretas og mål fastsettes. I flere relasjoner vil det også foreligge overlappende kompetanse. I praksis må dette løses - slik det hittil har vært gjort - gjennom en god og konstruktiv dialog mellom Justisdepartementet og riksadvokaten. Det legges til grunn at det fortsatt vil være uproblematisk for riksadvokaten og departementet å bli enige om sammenfallende prioriteringer og mål.

Riksadvokatens prioriteringer og mål for straffesaksbehandlingen bør hvert år kommuniseres direkte til statsadvokatene og politimestrene på samme måte som plandokumentene ellers for justisforvaltningen. Derved oppnår man at riksadvokatens prioriteringer og mål blir mer synlige. Til nå har disse blant annet kommet til uttrykk ved omtale i foredrag og som innledning i rundskriv om spesielle saksområder (f eks riksadvokatens rundskriv 1/1996 om arbeidsmiljøkriminalitet). Videre er de gjengitt av Justisdepartementet i budsjettproposisjonene.

II. HOVEDMÅL

Det viktigste målet for politiet og påtalemyndigheten er å redusere kriminaliteten i Norge.

For å oppnå dette følges to hovedstrategier: generelle forebyggende tiltak for hindre kriminalitet (synlig, tilstedeværende polititjeneste og tradisjonelt holdningsskapende arbeid), og straffesaksbehandling. Riksadvokatens ansvarsområde er straffesaksbehandlingen i politiet og påtalemyndigheten. Det er viktig å understreke at også dette arbeidet har som sitt primære formål å hindre kriminalitet gjennom den individual- og allmennpreventive virkning som inntreffer ved oppklaring av straffbare handlinger og straffeforfølgning av lovbrutere. Det er derfor nær sammenheng mellom forebyggende virksomhet i tradisjonell forstand og ordinær straffesaksbehandling.

Prioriteringene fastsetter hvilke kriminalitetsområder som har forrang hvor det er knapphet på etterforskningsressurser. Gjennom målene angis faktorer som er avgjørende for at straffesaksbehandlingen skal bidra til å redusere kriminaliteten.

III. PRIORITERING VED IVERKSETTELSE OG GJENNOMFØRING AV ETTERFORSKING

Riksadvokatens sentrale og landsdekkende prioriteringer for iverksettelse og gjennomføring av etterforskning skal være få og stabile.

At de sentralt prioriterte områder skal være få innebærer at det blir betydelig rom for lokale prioriteringer ved siden av de sentrale. Slik må det også være, fordi kriminalitetssituasjonen varierer fra politidistrikt til politidistrikt. Politimesteren må derfor - i samarbeid med statsadvokaten - kartlegge kriminaliteten og sørge for at innsatsen skjer på de områder der behovet er størst. Som eksempler på kriminalitet hvor omfanget varierer fra politidistrikt til politidistrikt, nevnes grove og simple ran, vold på restauranter/skjenkesteder, vold på offentlig sted og vold mot utsatte grupper.

At de sentrale prioriteringer skal være stabile medfører at det ikke kan ventes vesentlige endringer fra år til år. Selv om innsatsen selvsagt til enhver tid må være tilpasset kriminalitetssituasjonen og den forventede utvikling, vil hovedlinjene i kriminalitetsbekjempelsen ligge fast over tid.

Riksadvokaten har bestemt at følgende sakstyper skal være prioritert (uendret i forhold til tidligere):

- ∞ Drap og andre alvorlige voldsforbrytelser, alvorlige sedelighetsforbrytelser, ildspåsettelse og andre alvorlige forbrytelser som setter liv og helse i fare
- ∞ Alvorlig narkotikakriminalitet
- ∞ Alvorlige trafikklovbrudd
- ∞ Økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter, særlig den som rammer fellesskapet, og alvorlig miljøkriminalitet som rammer det indre miljø (arbeidsmiljøet) og det ytre miljø (natur og kulturminner)

I St prp nr 1 (1998-99) Justisdepartementet - som gjengir prioriteringene - er "alvorlig" falt ut foran miljøkriminalitet. Dette er åpenbart utilsiktet.

At disse fire områdene er prioritert innebærer at slike saker skal etterforskes med særlig grundighet og i høyt tempo. Videre forutsettes at etterforskningen følges aktivt opp påtalemessig.

Kriminalitet som ikke faller inn under de fire områdene, vil normalt være uprioritert. Det betyr ikke at den kan neglisjeres. I situasjoner hvor den konkurrerer med prioritert kriminalitet om etterforskningsressursene, må sistnevnte gis forrang. Alminnelig kriminalitet som vinningsforbrytelser, brukstyverier og skadeverk berører langt flere mennesker enn den prioriterte kriminalitet. Publikums tillit til politiet beror ikke minst på hvordan alminnelig kriminalitet behandles. Riksadvokaten har merket seg at mange politidistrikter har organisert egne grupper for å følge opp residiverende vinningskriminelle og at slikt målrettet arbeid synes å gi gode resultater, blant annet ved at antall grove tyverier fra bolig går markert ned samtidig som oppklaringsprosenten går opp.

Det understrekes at tilgjengelige ressurser over tid må brukes slik at lovbrytere (og mulige lovbytere) får forståelsen av at intet kriminalitetsområde er politiet fremmed. Derved økes den subjektive oppdagelsesrisiko, som er en viktig forutsetning for allmennprevensjonen.

IV. MÅL FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN

1. Generelt

Politiets og påtalemyndighetens straffesaksbehandling består i hovedtrekk av etterforskning, påtalevedtak, irettføring og iverksetting av straffullbyrdelse. Som nevnt under II ovenfor, har denne virksomheten som formål å bidra til best mulig kriminalitetsbekjempelse. Straffesaksbehandlingens bidrag til å redusere kriminaliteten i Norge avhenger først og fremst av

- ∞ at straffbare handlinger blir oppklart
- ∞ at skyldige blir straffet og at reaksjonen er adekvat

For begge elementer gjelder at effekten blir bedre jo kortere tid som går fra lovbruddet. Høy kvalitet i alle ledd er en gjennomgående forutsetning for så vel rask oppklaring som rask reaksjon.

På denne bakgrunn er riksadvokatens mål for straffesaksbehandlingen:

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

Riksadvokatens mål er - og skal være - få og generelle.

Målene er få, fordi dette bidrar til å sette fokus på det viktigste. Målene er generelle, fordi situasjonen varierer fra politidistrikt til politidistrikt og fra statsadvokatembete til statsadvokatembete. For politidistriktene er det derfor nødvendig at politimesteren - i samråd med statsadvokaten - så langt som mulig konkretiserer de sentrale mål, og i den grad det er hensiktsmessig utarbeider lokale mål i tillegg. Tilsvarende konkretisering må skje ved statsadvokatembetene. Målene skal være realistiske, men samtidig noe å strekke seg etter.

2. Høy kvalitet

Kvalitetskravet er en gjennomgående forutsetning for at de øvrige mål kan nås og er ufravikelig. Dersom kvaliteten svikter, vil domstolenes tillit til politiet og påtalemyndigheten bli alvorlig svekket. Det samme gjelder tilliten hos befolkningen. At politiet og påtalemyndigheten har tillit er grunnleggende for strafferettspleien i en rettstat.

Politimesteren har ansvaret for at straffesaksbehandlingen i distriktet oppfyller kravet om høy kvalitet.

Statsadvokatene skal gjennom sin fagledelse overfor politiet bidra til høy kvalitet i straffesaksbehandlingen i politidistriktene. Førstestatsadvokaten har ansvaret for rutiner og generelle tiltak som sikrer at straffesaksbehandlingen ved statsadvokatembetet holder høy kvalitet.

Kravet om kvalitet inneholder en rekke elementer:

- ∞ Grunnleggende er kravet om objektivitet, jf straffeprosessloven § 226 tredje ledd. Det må ikke være tvil om at etterforskningen er innrettet slik at alle relevante omstendigheter kommer frem, uansett om de er til gunst eller til skade for mistenkte.
- ∞ En forutsetning for kvalitet er også at etterforskningen i tilstrekkelig grad blir påtalemessig styrt og fulgt opp. Påtaleelementet er viktig både for å bidra til å målrette etterforskningen og for å ivareta rettssikkerhetshensyn.
- ∞ Kvalitetskravet omfatter både etterforskningen, påtaleavgjørelsen og irettføringen:

Etterforskningen må være rettet inn mot å klarlegge fakta som er relevante for avgjørelsen av skyldspørsmålet og for reaksjonsfastsettelsen. Den må videre være så god at det ikke kan reises forstandig tvil om at det faktum som legges til grunn for påtaleavgjørelsen og som presenteres i retten, er fullstendig og korrekt. Fordi politiets etterforskningsressurs er knapp bør på den annen side "overetterforskning" unngås så langt det er mulig.

Kvalitet ved påtaleavgjørelser innebærer at bevisbedømmelse og rettsanvendelse må være riktig og med et godt påtalemessig skjønn.

Ved irettføringen stilles store krav både til aktors kunnskap om faktum i saken og de

aktuelle rettsregler, og til hans eller hennes evne til å presentere de argumenter som er relevante for bevisbedømmelsen, rettsanvendelsen og reaksjonsfastsettelsen. Dårlig arbeid under iretteføringen kan lede til at en ikke høster fruktene av et godt arbeid på etterforsknings- og påtalestadiet og derved til at strafforfølgingen som helhet blir ineffektiv.

3. Høy oppklaringsprosent

Oppklaringsprosenten er en god indikasjon på om straffesaksbehandlingen holder høy kvalitet.

Politimesteren må - i samråd med statsadvokaten - konkretisere målet om høy oppklaringsprosent for sitt politidistrikt. Det er ikke tilstrekkelig å angi et mål for straffbare handlinger totalt. Oppklaringsprosenten varierer mye mellom de ulike kriminalitetstyper. Den totale oppklaringsprosent sier derfor vel så mye om sammensetningen av saksporføljen i politidistriktet som om evnen til å oppklare sakene. Ved fastsettingen av målene for politidistriktet må det derfor sondres mellom kriminalitetstypene. Det bør i tillegg settes egne mål for de forbrytelseskategorier som politidistriktet i særlig grad retter oppmerksomheten mot.

Det må arbeides målrettet for å heve oppklaringsprosenten for vinningskriminalitet. Spesielt gjelder dette grove tyverier fra bolig, som er en forbrytelse som i særlig grad rammer "folk flest". Som nevnt ovenfor under III, har mange politidistrikter organisert egne grupper som følger opp gjengangerne, og dette har gitt høyere andel oppklarte saker. For landet under ett har oppklaringsprosenten i STRASAK vist en gledelig økning de siste årene for grove tyverier fra villa og leilighet, men den er fortsatt vesentlig for lav. For 1. halvår 1998 var således oppklaringsprosenten for grove tyverier fra villa 29,4 og fra leilighet 16,7.

Politimesteren har ansvaret for at de mål som er fastsatt om oppklaring i sitt politidistrikt, blir nådd. Statsadvokatene skal gjennom sin fagledelse overfor politiet bidra til dette.

4. Kort saksbehandlingstid

Kort saksbehandlingstid gir av flere grunner en indikasjon på høy kvalitet. For det første bidrar det til høy oppklaring. Det er lettere å oppklare saken når bevisene er ferske. Dernest gir konsentrert etterforskning den mest effektive ressursutnyttelse. Det tar tid å sette seg inn i en sak på ny hvis etterforskningen skal fortsette etter at saken har ligget en tid. For det tredje er kort saksbehandlingstid viktig for iretteføringen. Jo lengre tid som går, jo mer vil bevisene svekkes. Dessuten gjør rask pådømmelse det lettere å oppnå en adekvat reaksjon, og rask reaksjon er en forutsetning for at straffen skal ha den tilsiktede preventive effekt. For de fornærmede reduseres belastningen når sakene avgjøres hurtig.

Ved konflikt mellom målet om høy oppklaring og kort saksbehandlingstid, har oppklaring forrang. Det er bedre å bruke lengre tid på en sak og oppklare den enn å henlegge den raskt. I alminnelighet er det ikke motstrid her. Erfaring viser at den

målrettede og effektive etterforskning normalt skjer i en begrenset tidsperiode. Det er derfor viktig å holde “trykket” oppe til etterforskningen er ferdig og sørge for at påtaleavgjørelsen deretter blir truffet så raskt som mulig. Mange saker har fortsatt unødvendig liggetid både hos etterforsker, påtaleansvarlig i politiet og eventuelt hos statsadvokaten.

Politimesteren må - i samråd med statsadvokaten - konkretisere målet om kort saksbehandlingstid for sitt politidistrikt. Det er ikke tilstrekkelig å angi et mål for straffbare handlinger totalt. Saksbehandlingstiden varierer så mye mellom ulike kriminalitetstyper at det bør sondres mellom disse. Det bør iallfall settes mål for de forbrytelseskategorier som politidistriktet i særlig grad retter oppmerksomheten mot.

Målene skal gjelde saksbehandlingstiden for oppklarte saker. Fokus på totaltallet (som også inkluderer ikke oppklarte saker) kan “premiere” henleggelse uten etterforskning og raske henleggelse etter bevisets stilling, og er derfor lite ønskelig.

Det er ikke tilstrekkelig å fokusere på saksbehandlingstiden for de påtaleavgjorte saker. Oppmerksomhet må også rettes mot de saker som ikke er avgjort (*restansene*). Få restanser - og særlig få gamle restanser - er en forutsetning for å nå målet om kort saksbehandlingstid når sakene senere blir avgjort. Politimesteren må - i samråd med statsadvokaten - sette mål for restanseutviklingen. Særlig må andelen av saker eldre enn 12 måneder være så lav som mulig.

Politimesteren har ansvaret for at de mål som er fastsatt for politidistriktet om saksbehandlingstid og restanser blir nådd. Statsadvokatene skal gjennom sin fagledelse overfor politiet bidra til dette.

Ved statsadvokatembetene skal påtalevedtak - der påtalekompetansen ligger hos statsadvokaten - 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 være avgjort senest 30 dager etter at saken kom inn til statsadvokatembetet. Det understrekes at 30-dagersfristen er en norm for den enkelte sak. Det er ikke et mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid.

5. Adekvat reaksjon

Høy oppklaring, rask etterforskning og irettføring, og at den skyldige blir straffet og gis en adekvat reaksjon utgjør trekløveret av repressive tiltak for å bekjempe kriminalitet. På de fleste kriminalitetsområder er det viktigere at sakene oppklares og at det reageres raskt enn hvilken reaksjon som velges og lengden av den straff som utmåles. Men det er nødvendig at reaksjonen er følbar. Ellers vil ikke arbeidet med å oppklare saker og fremme dem raskt for retten få den ønskede effekt. Nedenfor pekes på enkelte typer straffbare handlinger hvor det skal arbeides målrettet for å skjerpe straffereaksjonene.

Det må fortsatt arbeides for å heve straffenivået for *drap og alvorlige sedelighetsforbrytelser*. Etter riksadvokatens oppfatning er straffenivået her for lavt sammenlignet med annen kriminalitet.

Den påtalemessige behandling av legemsbeskadigelser og legemsfornærmelser med skadefølge kan bli bedre. Straffenivået - slik det er fastlagt av Høyesterett - har gjennom 1990-årene økt vesentlig, og man har neppe sett slutten på denne utviklingen. Et problem synes imidlertid å være at underordnede domstoler i en del tilfeller avsier for milde dommer. Riksadvokaten understreker at slike saker skal fremmes raskt for retten, aktor må sørge for at handlingen og virkningen for fornærmede blir godt belyst, og relevant høyesterettspraksis må påberopes. Dommer som ikke er i samsvar med Høyesteretts praksis, skal påankes. Aktor bør gjøre bruk av uttalelser fra Stortinget, jf nedenfor om det tilsvarende spørsmål i saker om gjentatt vinningskriminalitet. Riksadvokaten vil i første halvår 1999 sende ut et kompendium med aktuelt materiale til bruk ved irettføring av voldssaker.

Våpenloven ble endret ved lov 5. juni 1998 nr 31. Ved lovendringen ble det forutsatt at hevingen av strafferammene i loven § 33 også skulle medføre at straffutmålingen i den enkelte sak ble strengere. Riksadvokaten har i brev til statsadvokatene og politimestrene av 18. desember 1998 gitt retningslinjer for straffepåstand i slike saker.

Trusler og vold mot vitner for å hindre at de møter i retten, for å få dem til ikke å huske i politiavhør eller i avhør for retten, eller for å påvirke innholdet av deres forklaring, har tidligere ikke vært noe stort problem i Norge. Denne situasjonen er i ferd med å endre seg. En ser stadig flere eksempler på at kriminelle grupper bruker vold og trusler både innad i gruppen, overfor utenforstående vitner (f eks tilfeldig forbi passerende) og overfor tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten for å vanskeliggjøre etterforskningen og irettføringen. Slike handlinger rammer rettsordenen som sådan og må møtes med strenge straffepåstander. Etter riksadvokatens oppfatning vil det ved trusler mot vitner - på grunn av handlingenes sterkt samfunnsskadelige karakter - regelmessig foreligge særdeles skjerpene omstendigheter, slik at strafferammen på 6 års fengsel i straffeloven § 227 første ledd siste punktum får anvendelse. Allmenne hensyn tilsier alltid offentlig påtale, jf § 227 annet ledd. Riksadvokaten vil ta opp med departementet spørsmålet om det bør utformes et eget straffebud for å markere at slike trusler rammer selve rettsordenen. Alternativt kan en slik bestemmelse - med tilstrekkelig høy strafferamme - innarbeides i straffeloven § 132.

Det må arbeides for å heve straffenivået ved *omfattende og gjentatt vinningskriminalitet*. Rt 1997 side 1976 er her en sentral avgjørelse. Både av hensyn til allmennprevensjonen, individualprevensjonen (inkapasiteringsvirkningen) og samfunnsroen er streng straff påkrevd. Erfaring tilsier at de mest aktive vinningskriminelle ofte begår nye forbrytelser straks de er på frifot. Det er derfor nødvendig at begjæring om varetektsfengsling vurderes ved nye straffbare handlinger etter løslatelse, og sakene må fremmes raskt for retten. Det sistnevnte vil blant annet bidra til å redusere "kvantumsrabatten" ved straffutmålingen. Ved irettføringen må det legges større vekt på å fremheve momenter av betydning for reaksjonsfastsettelsen. Således må oppmerksomhet rettes mot handlingen og konsekvensene av denne for fornærmede. Videre må aktor ha oppdatert kunnskap om tiltalte. Dersom domstolene i tidligere saker har lagt vekt på omstendigheter/fremtidsutsikter som det senere viser seg var uriktige eller ikke har slått til (f eks arbeid, utdanning, rehabilitering), må dette komme frem. Generelt kan aktor også i større grad gjøre bruk av uttalelser fra Stortinget (i andre dokumenter enn lovforarbeider) når disse er enstemmige eller har bred

tilslutning. Etter riksadvokatens oppfatning er slike “etterarbeider” fra lovgiveren relevante momenter ved straffutmålingen. Riksadvokaten er i ferd med å sende ut et kompendium som inneholder aktuelt materiale til bruk ved iretteføring av saker om gjentatt vinningskriminalitet.

Om subsumsjoner og bruk av forelegg i *narkotikasaker* vises til Rundskriv fra riksadvokaten nr 1/1998 av 30. oktober 1998. Hevingen av subsumsjongrensene bør ikke få betydning for straffepåstanden. I grenseområdet har subsumsjonen liten betydning for straffutmålingen, jf Rt 1997 side 1667 og Høyesteretts kjennelse av 3. november 1998 (Inr 46/998). I de tilfeller forelegg benyttes forutsettes rask reaksjon og et følbart bøtenivå.

Et sentralt kriminalpolitisk mål er at straffbare handlinger ikke skal lønne seg. Ved kriminalitet som har gitt vinning, er det derfor nødvendig at gjerningspersonen fratas utbyttet. Der dette ikke skjer på annen måte (f eks ved erstatning til fornærmede eller ved at stjålne gjenstander tilbakeleveres), må det i tillegg til straff legges ned påstand om *inndragning* (eller utferdiges inndragningsforelegg) der vilkårene for dette er til stede, jf straffeloven § 34. For å synliggjøre at reaksjonen også retter seg mot utbyttet og av hensyn til prevensjonen skal påstand om inndragning nedlegges selv om vinningen ikke er i behold. Også straffeloven § 35 skal brukes aktivt. For å unngå at en inndragningsdom blir et slag i luften må politiet under etterforskningen ikke bare ha oppmerksomheten rettet mot straffekravet, men også søke å finne utbyttet og sikre dette ved beslag. Eventuelt må man gjennom heftelse i siktedes gods sørge for at det så langt som mulig lar seg gjøre å fullbyrde en senere inndragningsdom. Når Ot. prp. nr. 8 (1998-99) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven (inndragning av utbytte) er ferdig behandlet i Stortinget, vil riksadvokaten i samarbeid med ØKOKRIM utarbeide et rundskriv om inndragning.

Tor-Aksel Busch

Hans-Petter Jahre
ass. riksadvokat