

## **MÅL OG PRIORITERINGER FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN I POLITIET – 2006**

### **I. INNLEDNING**

Mål- og prioriteringsrundskrivet for 2006 viderefører hovedlinjene i det tilsvarende rundskriv for 2005.<sup>1</sup> De generelle mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen er således i liten grad endret. Rundskrivet må sammenholdes med andre sentrale styringsdokumenter:

- ∞ St. prp. nr. 1 (2005-2006), særlig side 11-26, 94-115 og 127-128
- ∞ Budsjett-innst. S. nr. 4 (2005-2006), særlig side 30-33 og 35
- ∞ Politisk plattform for flertallsregjeringen (Regjeringserklæringen) side 67-70
- ∞ Justisdepartementets tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet for 2006<sup>2</sup>
- ∞ Justisdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2006<sup>3</sup>
- ∞ Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for virksomheten ved statsadvokatembetene<sup>4</sup>
- ∞ Politidirektoratets disponeringsskriv for 2006 til politi- og lensmannsetaten<sup>5</sup>

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

På det nasjonale plan er samarbeidet mellom Politidirektoratet og riksadvokaten viktig for å sikre at det ikke gis motstridende styringssignaler og for å koordinere oppfølgingen av straffesaksbehandlingen i politiet. I tildelingsbrevet til Politidirektoratet forutsetter departementet:<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2005 av 11. mars 2005

<sup>2</sup> Brev av 27. januar 2006 om statsbudsjettet 2006 – kap. 445 Den høyere påtalemyndighet – tildeling av bevilgning

<sup>3</sup> Brev av 2. januar 2006 om Statsbudsjettet 2005 – kap. 440, 441, 442 og 448 – tildeling av bevilgning og beskrivelse av resultatmål

<sup>4</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2006

<sup>5</sup> Politidirektoratets brev av 13. januar 2006 – disponeringsskrivet for 2006, Politi- og lensmannsetaten

<sup>6</sup> Tildelingsbrevet til Politidirektoratet side 4

"... at Politidirektoratet og riksadvokaten videreutvikler det gode samarbeidet om overordnet styring og oppfølging av straffesaksbehandlingen i politidistriktene, herunder samarbeid om gjennomføringen av de mål og prioriteringer som er fastsatt for dette virksomhetsområdet."

Riksadvokatens mål og prioriteringer for Økokrim, som både er en sentral politienhet og et statsadvokatembete, er samlet i mål- og prioriteringsrundskrivet til statsadvokatembetene pkt. VI.<sup>7</sup>

## II. HOVEDMÅL OG HOVEDUTFORDRINGER

Et hovedmål for politiet og påtalemyndigheten er å bidra til å redusere kriminaliteten i Norge. For å oppnå dette følges som kjent to hovedstrategier: generelle forebyggende tiltak for å hindre kriminalitet (synlig, tilstedeværende og målrettet polititjeneste, samt tradisjonelt holdningsskapende arbeid) og straffesaksbehandling. Riksadvokatens ansvarsområde er straffesaksbehandlingen i politiet og påtalemyndigheten.

De viktigste utfordringene for politiets straffesaksbehandling i 2006 er å øke andelen oppklarte saker og å gjøre straffesaksbehandlingen raskere og mer effektiv uten at dette går på bekostning av kvalitet og rettssikkerhet, jf. nærmere i pkt. III 3 og III 4. Videre skal antall saker med krav om inndragning økes. Også konfliktråd og samfunnsstraff skal anvendes i flere saker, særlig for unge lovbryttere, jf. pkt. III 5.

I St. prp. nr. 1 (2005-2006) fremholder regjeringen at høy kvalitet på etterforskning og iretteføring, høy oppklaringsprosent, rask saksbehandling og adekvat reaksjon er sentralt for publikums tillit til politiets straffesaksarbeid.<sup>8</sup>

## III. MÅL FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN

### 1. Generelt

Politiets og påtalemyndighetens straffesaksbehandling omfatter etterforskning, påtaleavgjørelser, iretteføring og iverksetting av straffullbyrdelse.

Straffesaksbehandlingens bidrag til å redusere kriminaliteten i Norge avhenger først og fremst av at straffbare handlinger blir avdekket og oppklart, og at de skyldige blir ilagt en reaksjon som er adekvat. For begge elementer gjelder at effekten blir bedre jo kortere tid som går fra lovbruddet, og at høy kvalitet i alle ledd er en gjennomgående forutsetning for så vel oppklaring som adekvat reaksjon.

På denne bakgrunn er riksadvokatens mål for straffesaksbehandlingen fortsatt:

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

---

<sup>7</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2006

<sup>8</sup> Se proposisjonen side 100

Politimesteren har ansvaret for straffesaksbehandlingen i politidistriktet.

Høy kvalitet og stabilt gode resultater i straffesaksbehandlingen er avhengig av at en rekke forutsetninger er oppfylt. Riksadvokaten vil særlig fremheve betydningen av at politimesteren, som leder av den lokale påtalemyndighet, er engasjert i straffesaksbehandlingen, og av et velfungerende integrert påtaleledd. Kontinuerlig oppfølging på saksnivå fra høyt nivå i politidistriktet (politimester/visepolitimester) og fokus på påtalemessig ledelse av saker er særlig viktig for god måloppnåelse.

Riksadvokatens landsdekkende mål er få og generelle. Det er derfor nødvendig at politimesteren – i styringsdialogen med Politidirektoratet og i samråd med statsadvokaten – så langt som mulig konkretiserer de sentrale mål og utarbeider lokale mål i tillegg. Målene skal være realistiske, men samtidig noe å strekke seg etter. Politiet har gode analyseverktøy (blant annet PAL for Strasak), og det er et lederansvar å utnytte dette til motivasjon og oppfølging.

Riksadvokaten understreker at statsadvokatene skal delta i beslutningsprosessen når resultatmål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politidistriktene blir fastsatt.<sup>9</sup>

## 2. Høy kvalitet

Høy kvalitet er et ufravikelig krav<sup>10</sup> og en forutsetning for at de øvrige mål kan nås. Politimesteren har ansvaret for at straffesaksbehandlingen i distriktet holder tilstrekkelig høy kvalitet. Kvalitetskravet gjelder alle sider ved straffesaksbehandlingen, og det knytter seg både til generelle rutiner og behandlingen av den enkelte sak. Det sikrer riktige avgjørelser og ivaretar hensynet til rettsikkerhet og en hensynsfull og rettferdig behandling. Politidistriktene bør ha etablert rutiner for kvalitetsarbeid og kvalitetsutvikling.

Grunnleggende er også beviskravet i straffesaker: Påtalemyndigheten må være overbevist om siktedes straffeskyld for å ta ut tiltale, og den må være av den oppfatning at straffeskylden kan bevises i retten.

Det er avgjørende at publikum har tillit til politiets straffesaksarbeid. Siden høy kvalitet er en forutsetning for gode resultater, vil dette også være en forutsetning for å opprettholde og øke publikums tillit. Det alminnelige inntrykk av politiets arbeid skapes for en stor del av mediene. Politiet må derfor aktivt ta del i informasjonsformidlingen og bidra til at de oppfatninger og inntrykk som skapes baseres på riktig og nyansert informasjon.

I tidligere års mål- og prioriteringsrundskriv er fremholdt at kvalitetskravet inneholder disse hovedelementer:<sup>11</sup>

- ∞ Innholdsmessig kvalitet (høy kvalitet på etterforskning, påtaleavgjørelser og iretteføring)
- ∞ Rettssikkerhet (straffesaksbehandlingen skal skje innenfor de rammer som følger av straffeprosessloven, påtaleinstruksen, gjeldende direktiver og god påtaleskikk)
- ∞ Ressursutnyttelse (gode rutiner for å avgjøre hvilke saker som skal etterforskes, og for avgrensning og målretting av etterforskningen)

---

<sup>9</sup> Se tildelingsbrevet til Den høyere påtalemyndighet side 10

<sup>10</sup> Se St. prp. nr. 1 (2005-2006) side 100

<sup>11</sup> Se særlig riksadvokatens rundskriv nr. 1/2002 av 4. januar 2002 pkt. III 2 der dette utdypes

Det er viktig at påtalemyndigheten i politiet holder seg oppdatert om lovendringer og høyesterettsavgjørelser og gjør de forandringer i straffesaksbehandlingen som disse tilsier.

Riksadvokaten minner her om enkelte viktige lovendringer i 2005. Oppregningen er ikke uttømmende.

For det første gjelder det en del endringer som trådte i kraft fra 1. januar 2006, blant annet vesentlige deler av lov av 21. mai 2005 nr. 131 om oppheving av løsgjengerloven – unntatt § 11 – og innføring av et nytt straffebud mot *vold i nære relasjoner*, ny § 219. Strafferammen ble hevet betydelig i forhold til den tidligere § 219, til 3 år, og til 6 år for grov mishandling mv. Det følger av lovforarbeidene, jf. Ot. prp. nr. 113 (2004-2005), at bestemmelsen i utgangspunktet ikke skal anvendes i konkurrans med de generelle bestemmelsene om legemskrenkelser, trusler, tvang og frihetsberøvelse. Annerledes stiller det seg dersom det er aktuelt å bruke straffalternativer etter disse bestemmelser som har en høyere strafferamme enn den nye § 219. Bestemmelsen bør også kunne brukes i konkurrans med straffebud mot seksuallovbrudd. Også endringer i reglene for *samfunnsstraff* i straffeloven §§ 28a og 28b trådte i kraft fra 1. januar 2006. Her nevnes særskilt at det etter lovendring nå er et vilkår for bruk av samfunnsstraff at den straff som ellers ville ha blitt idømt i den konkrete sak ikke ville ha blitt strengere enn fengsel i 1 år. Fra 1. januar 2006 gjelder også den nye bestemmelsen om *kontaktforbud* i straffeloven § 33. Strafferammen, bøter eller fengsel inntil 6 måneder eller begge deler, kan kvalifisere for pågrepelse og varetektsfengsling.

For det annet minner en om at selv om ny straffelov av 20. mai 2005 nr. 28 ikke er trådt i kraft bør påtalemyndigheten i politiet gå gjennom de føringer knyttet blant annet til straffutmålingen som en finner i Innst. O. nr. 72 (2004-2005). Disse kan i stor utstrekning benyttes overfor domstolene selv om loven ikke er trådt i kraft.

Riksadvokaten understreker at de utvidelser av politiets etterforskningsmetoder som har skjedd gjennom lovendringer de siste år, må resultere i at flere alvorlige straffesaker enn før blir avdekket og oppklart. Det vises her til lov av 17. juni 2005 nr. 87 (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet)<sup>12</sup>, og for øvrig til den oversikt over lovendringer i perioden 1999-2004 som er gitt i riksadvokatens rundskriv nr. 1/2005.

I 2005 inngikk Norge, som første land utenfor EU, avtale med Eurojust.<sup>13</sup> Riksadvokaten understreker at det er viktig å opparbeide et godt forhold til enheten. Et viktig bidrag til dette er at det fra norsk side fremmes ”gode” saker, for eksempel alvorlige saker hvor man fra norsk side har kunnskap om lovbrudd som begås i andre land og hvor det herfra kan gis informasjon som leder til etterforskning og eventuelt irettføring også utenfor Norge. Det vil særlig være gunstig om også alvorlige saker hvor Norge kan peke på behov for koordinering, kan tas opp med den norske sambandsstatsadvokaten i Haag. Erfaringene fra den korte tiden sambandsstatsadvokaten har virket er at han kan bidra vesentlig til å få opp tempoet i gjennomføringen av rettsanmodninger, og at det også ellers er mulig å innhente informasjon gjennom Eurojust svært raskt. Riksadvokaten understreker videre at det selvsagt er viktig for å skape et godt samarbeidsklima at alle ledd i politiet og påtalemyndigheten responderer raskt og godt på henvendelser om bistand til Eurojust via sambandsstatsadvokaten.

---

<sup>12</sup> I St. prp. nr. 1 (2005-2006) heter det: “Det legges vekt på at metodene og straffesanksjonene nå effektivt tas i bruk.”

<sup>13</sup> St. prp. nr. 1 (2005-2006) side 114

Menneskehandel her i landet dreier seg hovedsakelig om utnyttelse av kvinner i prostitusjon, men menneskehandel omfatter også andre former for utnyttelse. Handlinger som rammes av straffeloven § 224, er alvorlige forbrytelser og blir gjerne begått som ledd i organisert kriminalitet.<sup>14</sup> Politiet må avdekke de lukkede miljøer som står bak og tjener på denne handelen. Man kan ikke vente på anmeldelser fra ofrene. Politidirektoratet har utarbeidet en håndbok om bekjempelse av menneskehandel. Siktemålet er å gi enkle og praktiske råd i forbindelse med etterforskning av slike saker. Videre vises det til regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2005-2008). I handlingsplanen presiseres at personer som er utsatt for menneskehandel er ofre for kriminelle handlinger. Det vises også til at artikkel 26 i Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel pålegger statene å sikre at ofre for menneskehandel ikke i urimelig utstrekning selv blir gjenstand for strafforfølgning. I planen pekes det på at det blant annet er adgang for påtalemyndigheten til å avslutte saken mot vedkommende med påtaleunntatelse. Straffbare handlinger knyttet til ulovlig innreise, bruk av falske dokumenter eller ulovlig arbeid mm kan det være naturlig å omtale i denne forbindelse, iaktatt overtredelsens alvor.

Det er viktig at politiet og påtalemyndigheten synliggjør omtanke og respekt i sin behandling av pårørende og ofre for kriminalitet. Mye kan oppnås ved å imøtekomme henvendelser og svare så raskt og utfyllende som mulig. I enkelte tilfeller kan det være aktuelt å gi informasjon selv om det ikke foreligger noen uttrykkelig anmodning om det. Også i de alvorligste sakene, som aktoreres av statsadvokatene, vil det i etterforskningsfasen være påtalemyndigheten i politiet som har ansvaret for å imøtekomme de pårørendes behov for å bli orientert om utviklingen i etterforskningen og om den rettslige behandling mv. Før og under rettergang bør møtende aktor vurdere å tilby fornærmede og pårørende en orienterende samtale. For påtalemyndigheten i politiet vil dette typisk gjelde saker om uaktsomt drap i trafikken, overtredelse av vegtrafikkloven § 3 med dødsfølge, voldssaker mv.

### **3. Høy oppklaringsprosent**

Etter flere års økning sank oppklaringsprosenten for forbrytelser fra 37,9 i 2001 til 36,0 i 2002, og har siden holdt seg på dette nivået. I 2005 ble resultatet 36,2 %.<sup>15</sup>

Som sentralt mål for 2006 har regjeringen fastsatt at gjennomsnittlig oppklaringsprosent for forbrytelsessaker skal være minst 38,0.<sup>16</sup> Målet er et landsgjennomsnitt. De lokale mål må tilpasses det enkelte politidistrikt.

Det er en betydelig utfordring for politidistriktene å nå dette målet, særlig bør innsatsen rettes mot å oppnå en markert forbedring av resultatene både for vinningsforbrytelser og voldsforbrytelser.

Oppklaringsprosenten for vinningsforbrytelser, som nå utgjør ca 60 % av alle anmeldte forbrytelser, var i 2005 på 17,8<sup>17</sup>. Dette er det svakeste resultat som er registrert de siste ni år. I slutten av 1990-årene, da antall anmeldte vinningsforbrytelser var høyere enn det har vært de senere år, lå oppklaringsprosenten til sammenligning på ca 21-22. For grovt tyveri fra villa og fra leilighet var oppklaringsprosenten i 2005 henholdsvis 16,0 og 11,4, noe som også er en nedgang i forhold til fjoråret (henholdsvis 18,3 og 12,0). I lys av at tyverier fra bolig rammer

---

<sup>14</sup> St. prp. nr. 1 (2005-2006) side 106-107

<sup>15</sup> Strasak JUS319

<sup>16</sup> St. prp. nr. 1 (2005-2006) side 101, sammenholdt med Justisdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2006 side 12

<sup>17</sup> Strasak JUS319

"folk flest", og derfor har vesentlig betydning for allmennhetens tillit til politiets evne til å bekjempe kriminalitet, er de svake resultater bekymringsfulle. Slike tyverier kan ikke bedømmes bare ut fra de økonomiske tap. Det at noen har brutt seg inn i og rotet rundt i boligen oppleves som en betydelig integritetskrenkelse og skaper ofte utrygghet og engstelse hos de som rammes. Også de svake resultater i oppklaring av vinningsforbrytelser generelt – som jo er den forbrytelseskategori flest rammes av – har betydning for den tillit folk flest har til politiet og for den alminnelige trygghetsfølelsen i lokalsamfunnet.

Oppklaringsprosenten varierer betydelig fra distrikt til distrikt, uten at det uten videre kan forklares med ulikheter i befolkningssammensetning, kriminalitetssituasjon og ressurser mv. Mange politidistrikter vil åpenbart kunne forbedre sin egen kriminalitetsbekjempelse ved å orientere seg om erfaringer og rutiner i de politidistrikter som har gode resultater å vise til, og å søke å implementere dem i eget distrikt. En planmessig og særskilt innsats mot aktive gjengangere er påkrevet og forventes iverksatt.

Oppklaringsprosenten for voldssaker i 2005 på 60,8 er marginalt lavere enn i fjor, og resultatet er det svakeste som er målt de siste sju år. En har imidlertid registrert at oppklaringsprosenten for voldssaker med frist, som vil omfatte de mer alvorlige tilfellene, har steget fra 57,9 i 2004 til 59,3 i 2005. Sammenlignet med årene forut for 2004 er resultatet likevel svakt, og det er fortsatt behov for å iverksette tiltak, jf. påpekingen av dette i mål- og prioriteringsrundskrivene både for 2004 og 2005. Særlig oppmerksomhet bør rettes mot vold i nære relasjoner, vold på offentlig sted og vold blant barn og unge.

#### **4. Kort saksbehandlingstid**

Hurtig reaksjon på kriminelle handlinger virker preventivt og styrker tilliten til rettssystemet. Det er derfor viktig å sørge for kortest mulig tid mellom anmeldelse og reaksjon på lovbrudd.

I proposisjonen<sup>18</sup> har regjeringen fastsatt disse resultatmål for 2006:

- ∞ Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelsessaker i politi- og lensmannsetaten skal, der det ikke er fastsatt særskilte frister, ikke overstige 120 dager. Målet er et landsgjennomsnitt. De lokale mål må tilpasses det enkelte politidistrikt
- ∞ I saker som gjelder legemsfornærmelse med skadefølge og legemsbeskadigelse (straffeloven §§ 228 annet ledd og 229), skal saksbehandlingstiden i oppklarte saker ikke overstige 90 dager fra anmeldelse til påtalevedtak i politiet, med mindre hensynet til etterforskingen eller andre omstendigheter gir grunn til det
- ∞ I saker mot personer som var under 18 år på handlingstiden, skal spørsmålet om tiltale avgjøres innen seks uker etter at vedkommende er å anse som mistenkt i saken, med mindre hensynet til etterforskingen eller andre særlige grunner gjør dette nødvendig

Målet om gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 120 dager for oppklarte forbrytelser er nytt for 2006. Det langsiktige mål er som før en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 100 dager.

De andre målene er de samme som tidligere.

---

<sup>18</sup> St. prp. nr. 1 (2005-2006) side 100-101

Resultatoppnåelsen i 2005 er, sett under ett, meget tilfredsstillende for så vidt gjelder saksbehandlingstiden. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelser var i 2005 128 dager.<sup>19</sup> Det er en vesentlig resultatforbedring sammenlignet med 2004 (153 dager), og er det beste resultat som er registrert. Forbedring har skjedd i de fleste politidistrikter (22 av 27) og skyldes en fortjenstfull, målrettet innsats fra politiets side. Denne utviklingen forventer en fortsetter i 2006, jf. målet om 120 dagers saksbehandlingstid.

Resultatene i fristsakene var også meget positive i 2005. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i oppklarte saker med unge lovbytere var 52 dager, mot 77 dager i 2004. 8 av politidistriktene var innenfor frist pr. 1. januar 2006 mot ingen pr. 1. januar 2005. For oppklarte voldsforbrytelser med frist kom resultatet på 99 dager i 2005, mot hele 141 dager i 2004. 13 av politidistriktene var innenfor frist pr. 1. januar 2006 mot ett pr. 1. januar 2005.

Regjeringens handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet inneholder en målsetting om mer samarbeid mellom hjelpeapparatet og aktørene i strafferettspleien for å få til økt bruk av mer ”skreddersydde” vilkår i straffereaksjoner for lovbytere under 18 år.<sup>20</sup> Økt samarbeid med hjelpeapparatet representerer en utfordring når målsettingen også er kort saksbehandlingstid. Det er derfor viktig å etablere faste samarbeidsstrukturer.

Riksadvokaten forventer at målet i fristsakene nås av alle politidistriktene i 2006.

Det er fortsatt altfor stor forskjell i resultatene i politidistriktene. I oppklarte forbrytelsessaker varierte gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra 71 til 203 dager. Også i voldssakene med frist var forskjellene ikke ubetydelige i 2005, fra 64 til 138 dager. Så store negative forskjeller fra resultatkravet er verken forståelige eller akseptable, og tiltak må iverksettes hos de som kommer dårligst ut for å utjevne forskjellene.

Politidistriktene må ha rutiner for å kontrollere at fristene overholdes, og gode oppfølgingsrutiner for å sikre at sakene holder tilfredsstillende fremdrift, og at ingen saker går ”av sporet”. Det vises til Justisdepartementets rundskriv G-24/01 om krav til politiets straffesaksinstruksjoner pkt. 4 som fastsetter minstekrav til oppfølgingsrutinene, herunder frister.

For øvrig skal saksbehandlingen være kort i følgende sakstyper:

- ∞ De sentralt prioriterte saker (pkt. IV)
- ∞ Saker med varetektsfengsling
- ∞ Saker om opphør av tvungen psykisk helsevern, tvungen omsorg og prøveløslatelse fra forvaring

Kortere saksbehandlingstid skal ikke oppnås på bekostning av kravet om høy kvalitet eller oppklaring. Riksadvokaten understreker at saker *ikke* skal henlegges for å overholde frister, og at de frister som er fastsatt, ikke må føre til at oppklaringsprosenten synker. For eksempel må ikke hensynet til saksbehandlingstid føre til at de mer alvorlige økonomiske straffesaker nedprioriteres eller avgrenses på en slik måte at de ikke står i forhold til forbrytelsens omfang og alvor.

---

<sup>19</sup> Strasak JUS319

<sup>20</sup> Handlingsplanen side 22

De viktigste tiltakene for å redusere saksbehandlingstiden er:

- ∞ Målrettet etterforskning
- ∞ Gode oppfølgingsrutiner
- ∞ Redusert liggetid (herunder ventetid) hos etterforsker og jurist
- ∞ Reduksjon av antall saker som er til behandling samtidig (restansenedarbeiding)

Politidistriktene synes også i 2005 å ha rettet en betydelig og prisverdig innsats mot nedarbeiding av restanser. I løpet av året er restansene (saker eldre enn 3 måneder) redusert fra 42 067 til 33 244 saker.<sup>21</sup> Antall restanser er det laveste som er registrert de siste syv årene, og det gjelder innenfor samtlige restansegrupper (0-3, 6-12 og over 12 mnd). Også antallet ikke påtaleavgjorte saker under arbeid er det laveste som er registrert i samme periode. Forutsetningene er således lagt for ytterligere forbedring i saksbehandlingstiden i 2006. Det er likevel fortsatt viktig å vie nedarbeiding av restanser særlig oppmerksomhet.

Riksadvokaten minner om sammenhengen mellom sakens alder og kvalitet. Når tiden går, svekkes bevisene slik at muligheten for å ta ut tiltale reduseres. Samtidig gjør tidsforløpet det vanskeligere å oppnå en adekvat reaksjon, jf. nedenfor.

Antallet påtaleavgjorte, ikke rettskraftige saker/avgjørelser er nå lavere enn det har vært i løpet av de senere år. Det er fortsatt nødvendig å holde fokus også på denne gruppen. Påtalemyndighetens ansvar for fremdriften i sakene gjelder helt fram til rettskraftig dom og fullbyrdelse. Etter påtalevedtak deles ansvaret med andre aktører i strafferettspleien, men politiets ansvar er betydelig. Det er tidligere anslått at mer enn halvparten av saksbehandlingstiden fra påtaleavgjørelse til rettskraft påløper hos politiet og påtalemyndigheten.<sup>22</sup> Også når ansvaret for tidsbruken påhviler andre aktører i strafferettspleien er politiets medvirkning til effektiv flyt i straffesakskjeden sentral.

I tildelingsbrevet til den høyere påtalemyndighet uttales det:<sup>23</sup>

"Hver for seg er aktørenes innsats avgjørende for å styrke behandlingen og redusere samlet saksbehandlingstid i straffesakskjeden. I tillegg er det av avgjørende betydning at aktørene ser seg selv som del av kjeden, og vurderer tiltak som samlet kan gi gevinster i form av bedre effektivitet og måloppnåelse i straffesakskjeden".

Med sikte på å bidra til en raskere saksavvikling fram til og under hovedforhandling, herunder bedre samhandling med domstol, forsvarer og bistandsadvokat, skal påtalemyndigheten i politiet også i 2006 fokusere på følgende tiltak:

- ∞ Bidra til lokal dialog om forbedringer, generelt og i enkeltsaker. Blant annet må forsvarere enkelt kunne finne ut hvem som er aktor i en sak
- ∞ Gjøre tiltalebeslutningen mer konkret slik at det blir enklere å forstå hva påtalemyndigheten vil anføre at den enkelte har gjort, f. eks. ved medvirkning, både til nytte for dommerens prosessledelse og for tiltaltes forberedelse av sitt forsvar

---

<sup>21</sup> Strasak JUS089

<sup>22</sup> Riksadvokatens publikasjoner nr. 3/2002 *Straffesaksbehandlingen i 2000 og 2001* side 36-37, sml. "Hurtigere straffesaksavvikling" side 3, innstilling fra arbeidsgruppe som i desember 2003 la frem sluttrapport om straffesaksavviklingen i Oslo

<sup>23</sup> Tildelingsbrevet side 6



- ∞ Gjøre bevisoppgaven mer konkret slik at det fremgår hva vitnene skal forklare seg om
- ∞ Henlede rettens oppmerksomhet på muligheten for å be om en skriftlig redegjørelse for saken, jf. straffeprosessloven § 262 tredje ledd
- ∞ Være aktiv i å foreslå saksforberedende møter
- ∞ Ikke overvurdere tidsbruken for hovedforhandlingen "for å være på den sikre siden" – her foreligger det et ikke ubetydelig potensial for økt utnyttelse av domstolskapasiteten, ikke minst i de mindre straffesakene

## 5. Adekvat reaksjon

På de fleste kriminalitetsområder er oppklaring og rask reaksjon viktigere enn hvilken reaksjon som velges. Adekvate reaksjoner er like fullt nødvendige for at straffeforfølgningen skal nå sitt formål. Endringer i reaksjonsvalg og straffutmåling er en langsiktig prosess, og retningslinjene faller i det alt vesentlige sammen med fjorårets.

I 2006 skal reaksjonsspørsmålet vies særlig oppmerksomhet på følgende områder:<sup>24</sup>

- ∞ Organisert kriminalitet og kriminelle nettverk
- ∞ Voldskriminalitet
- ∞ Omfattende og gjentatt vinningskriminalitet
- ∞ Alvorlige trusler
- ∞ Dødsulykker i trafikken
- ∞ Overtredelser av vegtrafikkloven § 10
- ∞ Inndragning
- ∞ Bruk av konfliktråd
- ∞ Bruk av samfunnsstraff
- ∞ Bruk av "strafferabatt" ved tilståelse, jf. straffeloven § 59 annet ledd

Påtalemyndigheten bør arbeide for et strengt straffenivå i saker som gjelder organisert kriminalitet eller kriminelle nettverk, jf. for øvrig straffeloven § 60a. Det dreier seg her ofte om personer som regelmessig begår omfattende straffbare handlinger, og som må møtes med følbare reaksjoner.

Riksadvokaten understreker det kriminalpolitiske mål at straffbare handlinger ikke skal lønne seg. Gjerningspersoner må derfor *fratas utbyttet* av straffbare handlinger gjennom aktiv bruk av inndragningsreglene der lovens vilkår er til stede. I St. prp. nr. 1 (2005-2006) understrekes betydningen av bruk av inndragning som virkemiddel mot *organisert kriminalitet, økonomisk kriminalitet og den grovere vinningskriminaliteten*, og det pekes på at politiets egeninnsats er helt avgjørende når det gjelder antall inndragningskrav og omfanget av inndragningen. Aktiv bruk av inndragning fremheves også i regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. Det er viktig at inndragningskrav, der det er mulig, sikres ved beslag eller heftelse. Påtalemyndigheten skal være særlig oppmerksom på spørsmålet om inndragning både ved påtaleavgjørelse og irettføring.

---

<sup>24</sup> Sml. mål- og prioriteringsrundskrivet for statsadvokatembetene (rundskriv nr. 2/2006)

Riksadvokaten understreker betydningen av finansiell etterforskning ved straffbare handlinger begått av personer i kriminelle nettverk, fordi dette kan fremskaffe viktige bevis for primærforbrytelsene, avdekke hvitvasking av utbytte og gi grunnlag for inndragningskrav.

I St. prp. nr. 1 (2005-2006) har regjeringen fastsatt det mål for 2006 at antall inndragningskrav skal være minst 30 prosent høyere enn tilsvarende tall for 2003 (selv om det her er forskjellige parametre). Dette gjelder både for ordinær inndragning og utvidet inndragning.<sup>25</sup>

Det er ønskelig å benytte alternativer til fengselsstraff der slike reaksjonsformer antas å virke bedre for å forebygge kriminalitet. Særlig overfor unge lovovertridere er det en målsetting å finne andre straffereaksjoner enn fengsel.

I regjeringens handlingsplan "Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet", som ble lansert i august 2005 og som skal legges til grunn for straffesaksbehandlingen i 2006, er det gitt generelle føringer for anvendelse av strafferettslige reaksjoner mot slik kriminalitet:

"Regjeringen ønsker økt bruk av "skreddersydde" vilkår i straffereaksjoner for lovbrøyttere under 18 år. Det forutsetter at hjelpeapparatet på ulike forvaltningsnivåer og aktørene i straffesakskjeden prioriterer denne gruppen og tenker helhet i oppfølgingen."<sup>26</sup>

Valg av straffereaksjon er et viktig virkemiddel for å fremme rehabilitering og forebygge fortsatt kriminell aktivitet.

Ved *påtaleunntatelse* etter straffeprosessloven § 69 bør det særlig overfor unge lovbrøyttere vurderes å sette vilkår, jf. bestemmelsens tredje ledd og straffeloven § 53 nr. 2, nr. 3 a-h, nr. 4 og nr. 5. I den sammenheng er det i handlingsplanen understreket fra regjeringens side betydningen av et samarbeid mellom påtalemyndigheten, hjelpeapparatet og kriminalomsorgen for å finne frem til egnet reaksjon og oppfølging, som gir et grunnlag for rehabilitering. For øvrig vises det til riksadvokatens rundskriv av 17. november 1989 (del II nr. 6/1989).

Regjeringen gir i handlingsplanen blant annet anvisning på at *bøtestraff* og *forelegg* i for stor grad brukes som reaksjon overfor unge lovbrøyttere, fordi dette for mange lovovertridere vil være en straffereaksjon som gir liten rehabiliterende effekt. Bøter på rent prosessøkonomisk grunnlag bør derfor søkes unngått. Reaksjonene bør i stedet tilpasses ungdommens individuelle situasjon.

Antall saker overført til konfliktråd økte fra 3800 i 2004 til 4078 i 2005. Regjeringens mål er at utviklingen med økt bruk av konfliktråd skal fortsette, særlig for unge lovbrøyttere.<sup>27</sup>

I St. prp. nr. 1 (2005-2006) heter det:<sup>28</sup>

"Økt bruk av meglings i konfliktråd skal prioriteres også i 2006. Politiet, påtalemyndigheten og konfliktrådene skal samarbeide om å tilby meglings i alle straffesaker som er egnet for det."

---

<sup>25</sup> Proposisjonen side 103

<sup>26</sup> Handlingsplanen side 22

<sup>27</sup> Se proposisjonen side 109 og Regjeringserklæringen side 69

<sup>28</sup> Proposisjonen side 109

Påtalemyndigheten må således benytte seg av konfliktrådsordningen i flere saker i 2006 enn i 2005, særlig overfor unge lovbrytere. De nærmere retningslinjer for hvilke saker som kan anses egnet for slik avgjørelse, jf. straffeprosessloven § 71a, er gitt i riksadvokatens rundskriv av 6. desember 1993 (del II nr. 2/1993). Det er viktig at retningslinjene følges, og at de ikke blir fortolket innskrenkende. Dagens direktiver for konfliktrådsbehandling gir fortsatt rom for forbedring, og er ikke til hinder for at antall konfliktrådssaker økes. Konfliktrådsmedling som særvilkår i betinget dom bør også vurderes, jf. straffeloven § 53 nr. 3 h. Det vises videre til at prøveordningen med påtalekompetanse for lensmenn til å overføre nærmere angitte sakstyper til konfliktråd, som ble etablert i 2003, er forlenget ut 2007 (forskrift av 31. mai 2002 nr. 506). Prøveordningen må benyttes aktivt for å øke antall konfliktrådssaker.

Reglene for *samfunnsstraff* må fortsatt benyttes aktivt, og vurderes i alle saker hvor denne reaksjonsformen kan være aktuell. Særlig overfor unge lovbrytere må samfunnsstraff brukes mer. Området for samfunnsstraff er ytterligere utvidet ved lovendring i kraft fra 1. januar 2006, jf. III 2 foran. Det foreligger også i 2005 en rekke avgjørelser i Høyesterett i saker om samfunnsstraff. Det er av stor betydning at samfunnsstraff brukes likt over hele landet. Det er derfor viktig at politijuristene holder seg oppdatert om nyere rettspraksis.

Pliktbrudd som består i ny kriminalitet, må følges opp av politiet. Andre pliktbrudd hører under kriminalomsorgen. Politiet må opprettholde et godt samarbeid med kriminalomsorgen og bistå både under forberedelse og gjennomføring av samfunnsstraff. Nødvendig kunnskap om så vel anvendelsesområdet som vilkårene ved gjennomføring av reaksjonen er viktig. Riksadvokaten antar at det vil være gunstig om personundersøkelse innhentes i alle saker hvor det er aktuelt å legge ned påstand om samfunnsstraff. Egnethetsvurdering er derimot ikke nødvendig.

Fra 1. januar 2006 innførte man i kommunene *Oslo* og *Bergen* en 3-årig prøveordning med narkotikaprogram med domstolskontroll, jf. lov av 17. juni 2005 nr. 92 og forskrift av 16. desember 2005 nr. 1518. Narkotikaprogram med domstolskontroll er en straffereaksjon som innebærer deltakelse i et behandlings- og rehabiliteringsprogram under stramme rammer. Målgruppen er tungt belastede rusmiddelmissbrukere med stort behov for hjelp og behandling, og som er motivert for å komme ut av sitt misbruk. Gjennomføringen av narkotikaprogrammet krever en felles innsats og et forpliktende samarbeid mellom ulike sektorer. Påtalemyndigheten i politiet i prøvekommunene forutsettes å bruke ordningen aktivt, og gode samarbeidsrelasjoner til andre aktører må etableres.

Ordningen med strafferabatt ved tilståelser (straffeloven § 59 annet ledd) og ved forklaringer som i vesentlig grad bidrar til oppklaring, skal brukes aktivt. Inntil nytt rundskriv foreligger i løpet av første halvår 2006, viser en til de føringer som er gitt i fjorårets mål- og prioriteringsrundskriv.<sup>29</sup>

#### **IV. PRIORITERING VED IVERKSETTELSE OG GJENNOMFØRING AV ETTERFORSKING**

##### **1. Sentrale og landsdekkende prioriteringer**

Riksadvokatens sentrale og landsdekkende prioriteringer for iverksettelse og gjennomføring av etterforskning er fortsatt få og stabile. At de sentrale prioriteringer omfatter få saker

---

<sup>29</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2005

innebærer at det blir betydelig rom for lokale prioriteringer i statsadvokatregionene og politidistriktene. At de sentrale prioriteringer er stabile innebærer at hovedlinjene i kriminalitetsbekjempelsen ligger fast over tid, selv om innsatsen selvsagt alltid må være tilpasset kriminalitetssituasjonen og den forventede utvikling.

Følgende sakstyper er prioritert:

- ∞ Drap og andre alvorlige voldsforbrytelser, herunder ildspåsettelse og andre alvorlige forbrytelser som setter liv og helse i fare
- ∞ Alvorlige seksualforbrytelser
- ∞ Alvorlige narkotikaforbrytelser
- ∞ Alvorlige trafikklovbrudd, herunder dødsulykker, ulykker med betydelig personskade og trafikkatferd som bærer preg av at gjerningspersonen bevisst har tatt en risiko som har innebåret nærliggende fare for alvorlig ulykke
- ∞ Økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter, særlig den som rammer fellesskapet, alvorlig IKT-kriminalitet, og alvorlig miljøkriminalitet som rammer det indre miljø (arbeidsmiljøet) og det ytre miljø (natur og kulturminner)
- ∞ Alvorlig internasjonal og organisert kriminalitet
- ∞ Straffbare handlinger som synes rasistisk motivert

Oppregningen gir ikke uttrykk for noen prioritert rekkefølge. De prioriterte saker skal gis forrang når det er knapphet på ressurser. Sakene skal oppklares så langt råd er, og unødig liggetid skal unngås både hos etterforsker og jurist.

Bortsett fra ved rasistisk motiverte forbrytelser gjelder prioriteringen de alvorlige overtredelsene. Om den enkelte overtredelse skal karakteriseres som "alvorlig" vil som utgangspunkt bero på en helhetsvurdering. Innen kategoriene volds- og seksualforbrytelser mv. og narkotikakriminalitet skal som et generelt utgangspunkt straffbare handlinger som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 år, anses som prioritert. Ved denne strafferammevurderingen skal det ikke tas hensyn til forhøyet strafferamme som følge av konkurrens (straffeloven § 62) eller gjentakelse (straffeloven § 61). Derimot skal den forhøyede strafferamme etter § 60a legges til grunn hvis handlingen er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe. (For ordens skyld bemerkes at ran her regnes som voldskriminalitet, selv om forbrytelsen i kriminalstatistikken er definert som en vinningsforbrytelse).

Dødsulykker i trafikken er prioritert. Det samme gjelder trafikkulykker hvor det kan være aktuelt å anvende straffeloven § 238 (uaktsom grov legemsbeskadigelse), og for øvrig trafikkatferd som faller under karakteristikken i kulepunktet ovenfor.

En minner om at overtredelser av straffeloven § 224 (menneskehandel) i rundskrivets forstand normalt anses som alvorlige volds- eller seksualforbrytelser og derfor er blant de sentralt prioriterte sakene.<sup>30</sup>

Ulovlig bruk av arbeidskraft kan – avhengig av omfanget – være alvorlig økonomisk kriminalitet som dekkes av riksadvokatens sentrale prioriteringer.

---

<sup>30</sup> Jf nærmere omtale av bestemmelsen i riksadvokatens rundskriv nr. 1/2004

Riksadvokaten understreker betydningen av en aktiv og målrettet innsats mot kriminalitet som rammer arbeidslivet. Alvorlige brudd og tilsidesettelser av sikkerhetsforskrifter og internkontrollrutiner *skal* møtes med strafferettslig forfølgning og reaksjon, selv om det ikke er inntrådt ulykke eller påvist skade. I rundskriv nr. 1/1996 av 11. juni 1996 har riksadvokaten gitt direktiv om at alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet er prioritert og skal etterforskes grundig og med høyt tempo. Ikke minst når det gjelder sistnevnte er det fortsatt et betydelig forbedringspotensial i politiet. Det må foreligge klare og praktikable arbeidsrutiner mellom politiet og andre offentlige myndigheter, som for eksempel Arbeidstilsynet.

For en del av de sakstyper som er prioritert vil avdekking være avhengig av politiets egen innsats. Det er derfor avgjørende at politiets kriminaletterretning er god, og at etterretningsinformasjonen genererer straffesaker. Alvorlige narkotikasaker hører til den aktuelle sakstype. Antall anmeldelser etter straffeloven § 162 tredje ledd var i 2005 57, mot 154 året før,<sup>31</sup> dvs. en betydelig og bekymringsfull nedgang. Samtidig fortsetter antallet anmeldelser etter § 162 annet ledd å synke. Det er ingen grunn til å tro at reduksjonen i antall anmeldte alvorlige narkotikaforbrytelser reflekterer tilsvarende nedgang i omfanget av alvorlig narkotikakriminalitet. Den negative utviklingen må snus i løpet av 2006.

## **2. Regionale og lokale prioriteringer**

Statsadvokatene og politimestrene må ta stilling til hvorledes den kriminalitet som ikke omfattes av riksadvokatens sentrale prioriteringer, skal behandles. Det er her betydelig rom for regional og lokal prioritering. Ved slik prioritering må det foretas en sammensatt vurdering med utgangspunkt i kriminalitetens samfunnsskadelige virkning og hvordan den påvirker den alminnelige trygghetsfølelse i lokalsamfunnet. Dette vil normalt lede til at det legges stor vekt på å bekjempe den profesjonelle kriminalitet/kriminelle nettverk og straffbare handlinger som rammer særlig utsatte grupper. For vinningskriminalitet vil i tillegg graden av integritetskrenkelse, størrelsen på det tap handlingen påfører fornærmede, og omfanget av gjerningspersonens utbytte være viktig.

Velfungerende økoteam er av stor betydning for effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Det er viktig å sikre at teamene har høy kompetanse i forhold til slik kriminalitet og mer generell finansiell etterforskning. Riksadvokaten vil fremheve at følgende faktorer erfaringsmessig er viktig for teamenes arbeid:

- ∞ Tverrfaglig bemanning – med dyktige medarbeidere
- ∞ Forankring i politidistriktets ledelse
- ∞ Samlokalisering av personell
- ∞ Klar ansvarsfordeling
- ∞ Motivasjon av medarbeiderne, skjerming av medarbeiderressurser
- ∞ Offensiv tenkning og målrettet handling i oppgaveløsningen
- ∞ Gode samarbeidsrelasjoner med andre etater, for eksempel kontrollmyndighetene

Det vises også til regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet.

Ved den regionale og lokale prioritering må det også tas i betraktning at alminnelig kriminalitet som vinningsforbrytelser, brukstyperier og skadeverk berører langt flere

---

<sup>31</sup> Strasak JUS065

mennesker enn den sentralt prioriterte kriminalitet. Publikums tillit til politiet og den alminnelige trykghetsfølelse i lokalsamfunnet beror derfor ikke minst på hvordan slik kriminalitet behandles. Særlig nevnes at innbrudd i bolig i mange tilfeller vil være noe langt mer enn en krenkelse av økonomiske verdier. Slik kriminalitet oppleves ofte av ofrene som en alvorlig integritetskrenkelse og kan skape stor utrykghet, jf. ovenfor.

Det er viktig å følge opp med målrettet og offensiv innsats gjengangersaker og andre saker som strekker seg over flere politidistrikter. Til dels dreier det seg om omfattende og organisert vinningskriminalitet. Slike saker må gi foranledning til planmessig innsats for å avdekke totaliteten i den begåtte kriminalitet, i stedet for at politidistriktene behandler hvert forhold som et enkeltstående tilfelle. Det må legges til rette for aktiv erfaringsutveksling mellom politidistriktene for å finne frem til effektive tiltak som er med på å avbryte gjengangernes kriminelle livsførsel, og som reduserer den kriminaliteten som rammer folk flest.<sup>32</sup>

Riksadvokaten understreker betydningen av at også påtalemyndigheten deltar ved planlegging og gjennomføring av tiltak for å forebygge og redusere kriminalitet. Også påtalemyndigheten har en viktig rolle i dette arbeidet (POP eller problemorientert politiarbeid), blant annet ved bidrag til utarbeidelse av analyser, definisjon av problemområder, ved fastlegging av strategier for kriminalitetsbekjempelsen og ved gjennomføring av aksjoner. Påtalemyndigheten må vurdere om eventuelle saker som kommer i kjølvannet av aksjoner skal gis særlig prioritet og om det her er grunn til å endre reaksjonspraksis.

I punkt IV 1 foran har en pekt på behovet for å snu den negative utviklingen i antall anmeldelser for alvorlig narkotikakriminalitet. Politiets aktivitet rettet mot eksisterende brukermiljøer er også av vesentlig betydning, særlig for å hindre nyrekruttering og for å få informasjon om alvorlig narkotikakriminalitet.<sup>33</sup>

I St. prp. nr. 1 (2005-2006) legger regjeringen til grunn at "arbeidet for å redusere voldskriminalitet er høyt prioritert".<sup>34</sup> I straffesaksbehandlingen skal det særlig legges vekt på vold i nære relasjoner, vold på offentlig sted og vold blant barn og unge. Saker om fysisk mishandling av barn meldes eller rapporteres sjelden til politiet. Det er vanskelig å tro at det lave antallet anmeldelser reflekterer den faktiske virkelighet. Å ta vold mot barn på alvor som et strafferettslig anliggende innebærer at politiet i tillegg til tradisjonell etterforskning av anmeldte saker, bør vurdere å gå nye veier, ikke minst når det gjelder oppdagelse og avdekking av enkelttilfeller. Det bør være etablert kommunikasjon og samarbeidsrutiner mellom politi/påtalemyndighet og andre etater som har selvstendig ansvar på dette saksfeltet. Slikt samarbeid kan utvilsomt utvikles uten at det derved oppstår rolleblending, og vil bidra til at barn får adekvat hjelp så raskt som mulig.

Arbeidet med å avdekke miljøkriminalitet skal videreføres. Politiet har en sentral rolle for å redusere slik kriminalitet gjennom rask gjennomføring av brudd på miljølovgivningen. I St. prp. nr. 1 (2005-2006) forutsettes oppfølging av Politidirektoratets tiltaksplan for bekjempelse av miljøkriminalitet.<sup>35</sup> Det innebærer blant annet krav til den påtalemessige oppfølging av politiets kontroll og aksjoner rettet mot ulovlig snøscooter- og barmarkskjøring.

---

<sup>32</sup> Justisdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet side 11

<sup>33</sup> St. prp. nr. 1 (2005-2006) side 107

<sup>34</sup> Proposisjonen side 104

<sup>35</sup> Proposisjonen side 108

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

Riksadvokaten understreker avslutningsvis sammenhengen mellom en hensiktsmessig organisering i politidistriktet, gode rutiner for straffesaksbehandlingen og høy kvalitet.

Tor-Aksel Busch

Harald Strand  
førstestatsadvokat