

MÅL OG PRIORITERINGER FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN I POLITIET – 2007

I. INNLEDNING

Mål- og prioriteringsrundskrivet for 2007 viderefører hovedlinjene i det tilsvarende rundskriv for 2006.¹ De generelle mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen er således i mindre grad endret. Rundskrivet må som vanlig sammenholdes med andre sentrale styringsdokumenter:

- ∞ St. prp. nr. 1 (2006-2007), særlig side 11-27, 92-113 og 124-125
- ∞ Budsjett-innst. S. nr. 4 (2006-2007), side 8-23, 33-41
- ∞ Justisdepartementets tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet for 2007²
- ∞ Justisdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2007³
- ∞ Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for virksomheten ved statsadvokatembetene⁴
- ∞ Politidirektoratets disponeringsskriv for 2007 til politi- og lensmannsetaten⁵

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

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 legger departementet til grunn⁶

... at Politidirektoratet og riksadvokaten viderefører 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.

¹ Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2006 av 20. mars 2006

² Brev av 4. januar 2007 om statsbudsjettet 2007 – kap. 445 Den høyere påtalemyndighet – tildeling av bevilgning

³ Brev av 5. januar 2007 om Statsbudsjettet 2005 – kap. 440, 441, 442, 448 og 414 – tildelingsbrev

⁴ Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2007

⁵ Politidirektoratets brev av 16. januar 2007 – disponeringsskrivet for 2007, Politi- og lensmannsetaten

⁶ Tildelingsbrevet til Politidirektoratet side 2

I januar 2007 utga Politidirektoratet rapporten ”Tendenser i kriminaliteten – utfordringer i Norge i 2007-2009.” Riksadvokaten har gitt sin tilslutning til de direktiver som der gis om straffesaksbehandlingen.

Riksadvokatens mål og prioriteringer for Økokrim, som både er en sentral politienhet og et statsadvokatembete, er samlet i mål- og prioriteringsrundskrivet til statsadvokatembetene under pkt. VII.⁷

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.

Den største utfordringen for politiets straffesaksbehandling i 2007 er å øke andelen oppklarte saker og opprettholde effektiviteten i straffesaksbehandlingen uten at dette går på bekostning av kvalitet og rettsikkerhet, jf. nærmere i pkt. III 3 og III 4.

I St. prp. nr. 1 (2006-2007) fremholder regjeringen at høy kvalitet på etterforskning og irettføring, høy oppklaringsprosent, rask saksbehandling og adekvat reaksjon er sentralt for publikums tillit til politiets straffesaksarbeid.⁸

III. MÅL FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN

1. Generelt

Politiets og påtalemyndighetens straffesaksbehandling omfatter etterforskning, påtaleavgjørelser, irettføring 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

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

⁷ Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2007

⁸ St. prp. nr. 1 (2006-2007) side 100

politimesteren, som leder av den lokale påtalemyndighet, er engasjert i straffesaksbehandlingen og av et velfungerende integrert påtaleledd. Kontinuerlig oppfølging av straffesaksbehandlingen fra høyt nivå i politidistriktet (politimester/visepolitimester) og oppmerksomhet om påtalemessig ledelse av etterforskningen 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 disse til motivasjon og oppfølging.

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

2. Høy kvalitet

Høy kvalitet er et ufravikelig krav¹⁰ 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. Høy kvalitet sikrer riktige avgjørelser og ivaretar hensynet til rettssikkerhet og en hensynsfull og rettferdig behandling. Politidistriktene forutsettes å 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.

Kvalitetskravet inneholder disse hovedelementer:¹¹

- ∞ 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).

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

⁹ Se tildelingsbrevet til Den høyere påtalemyndighet side 11

¹⁰ Se St. prp. nr. 1 (2006-2007) side 100

¹¹ Jf. riksadvokatens rundskriv nr. 1/2002 av 4. januar 2002 pkt. III 2 der dette utdypes

Riksadvokaten minner om at selv om ny straffelov av 20. mai 2005 nr. 28 ikke er trådt i kraft, bør påtalemyndigheten i politiet merke seg de føringer - knyttet blant annet til straffutmålingen - som en finner i Innst. O. nr. 72 (2004-2005). Disse kan i stor utstrekning påberopes 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 er et mål at antall anmeldte narkotikasaker etter straffeloven § 162 annet og tredje ledd skal økes.¹² I saker med kommunikasjonskontroll er det særlig påkrevet med et tett samarbeid mellom etterforskere og jurister. God planlegging helt fra initialfasen med inngående kjennskap til rettslige spørsmål, både knyttet til etterforskningsmetoder og til begrensninger og muligheter for dokumentinnsyn, er en forutsetning for et godt resultat.

Samarbeidet med Eurojust er nå godt etablert. Riksadvokaten minner om at den norske sambandsstatsadvokaten i Haag kan bistå med å innhente opplysninger til bruk under etterforskning og irettføring av straffesaker som har forgreninger til utlandet, herunder tilrettelegging og gjennomføring av rettsanmodninger. Han er også behjelpelig med å koordinere etterforskning og irettføring av straffesaker som involverer ett eller flere EU-land. Eurojust har også kontaktpunkter i en rekke land utenfor EU som sambandsstatsadvokaten kan nyttiggjøre seg. Sambandsstatsadvokaten kan også innhente opplysninger om strafferettslige eller straffeprosessuelle regler og rettspraksis mv. i andre land.

Norsk påtalemyndighet er nå fast knyttet til Det europeiske rettslige nettverket (EJN). Nettverket kan særlig være behjelpelig i bilaterale saker, f. eks. utforming og gjennomføring av rettsanmodninger og annen rettslig hjelp i land som er medlem av EU. Riksadvokaten vil orientere nærmere om den praktiske bruk av nettverket i eget brev.

Menneskehandel som er avdekket her i landet, dreier seg hovedsakelig om utnyttelse av kvinner og unge jenter i prostitusjon, men omfatter også andre former for utnyttelse. Handlinger som rammes av straffeloven § 224, er alvorlige forbrytelser og blir gjerne begått som ledd i organisert kriminalitet. Politiet må avdekke de lukkede miljøer som står bak og tjener på denne handelen. Man kan ikke vente på anmeldelser fra ofrene. Det vises til Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel 2006-2009. I handlingsplanen understrekes det at innsatsen mot menneskehandel skal styrkes og at det er av avgjørende betydning at politidistriktene og påtalemyndigheten følger opp med tilstrekkelige ressurser. Personer som er utsatt for menneskehandel er ofre for kriminelle handlinger. Artikkel 26 i Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel pålegger statene å sikre at ofre for slik handel ikke i urimelig utstrekning selv blir gjenstand for strafforfølgning. Det er adgang for påtalemyndigheten til å avslutte saken mot vedkommende med påtaleunntatelse, hvilket særlig kan være aktuelt ved ulovlig innreise, bruk av falske dokumenter i denne forbindelse og ulovlig arbeid.

Det er viktig at politiet og påtalemyndigheten synliggjør omtanke og respekt i sin behandling av pårørende og ofre for kriminalitet.¹³ 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 aktorerer av statsadvokatene, vil det i etterforskningsfasen være påtalemyndigheten i politiet som har ansvaret for å imøtekomme de pårørendes behov for å bli orientert om

¹² St. prp. nr. 1 (2006-2007) side 106

¹³ Se også NOU 2006: 10 "Fornærmede i straffeprosessen – nytt perspektiv og nye rettigheter"

utviklingen i etterforskningen og om den rettslige behandling mv. Møtende aktor bør vurdere å tilby fornærmede og pårørende en orienterende samtale før hovedforhandlingen. For påtalemyndigheten i politiet vil dette typisk gjelde voldssaker og saker om uaktsomt drap i trafikken, overtredelse av vegtrafikkloven § 3 med dødsfølge mv.

I St.prp. nr. 1 (2006-2007) side 100 uttales det bl.a. flg. om Fritz Moen saken(e):

Det er viktig at ethvert ledd i politiet og påtalemyndigheten blir gjort kjent med saken og forhold ved den som ledet til to uriktige domfellelser. Det skal legges til rette for en systematisk og lederforankret bevisstgjøring av etatene. Saken skal omtales på kurs, etatsmøter, i utdanningen og i andre sammenhenger som kan bidra til at ansatte i politiet og påtalemyndigheten blir minnet om viktigheten av å kunne se en sak i et nytt lys, selv om den har kommet langt i prosessen.

Riksadvokaten har ved ulike anledninger understreket at politiet og påtalemyndigheten må sette i verk tiltak for å unngå at en situasjon som i Fritz Moen saken(e) oppstår på ny, og angitt de sentrale virkemidler for dette. Det vises bl.a. til riksadvokatens gjennomgang av saken(e) på politisjefmøtet i oktober 2006 hvor politimestrene ble oppfordret til snarest å sette i verk lokale prosesser i et læringsperspektiv, og riksadvokatens gjennomgang av politidistriktenes tiltak på politisjefmøtet i januar 2007. Selv om mange politidistrikt allerede har satt i verk en rekke adekvate tiltak, understreker riksadvokaten at dette må være en løpende prosess.

3. Høy oppklaringsprosent

Som sentralt mål for 2007 har regjeringen fastsatt at gjennomsnittlig oppklaringsprosent for forbrytelsessaker skal være minst 38,0.¹⁴ Målet er et landsgjennomsnitt. De lokale mål må tilpasses det enkelte politidistrikt.

Målet om 38,0 % oppklaring ble første gang satt med virkning for 2006. Målet ble ikke nådd. Resultatet dette året var en gjennomsnittlig oppklaringsprosent på 36,6. Oppklaringsprosenten har siden 2002 ligget fast på nivået 36,0 – 36,2 %, og fjorårets resultat var kun en marginal forbedring.

Det er en betydelig utfordring for politidistriktene å nå dette målet. Innsatsen bør særlig rettes mot å oppnå en markert forbedring av resultatene både for vinningsforbrytelser og voldsforbrytelser. Regjeringen har i St. prp. nr. 1 (2006-2007) gitt uttrykk for at hverdagskriminaliteten har for lav oppklaringsprosent.¹⁵

Oppklaringsprosenten for vinningsforbrytelser var i 2006 på 17,2.¹⁶ Dette er det svakeste resultat som er registrert de siste elleve 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 2006 henholdsvis 15,1 og 10,2, noe som også er en nedgang i forhold til fjoråret (henholdsvis 16,0 og 11,4). Også for disse kriminalitetstyper har det vært en jevn og betydelig nedgang i oppklaringsprosenten over mange år. I lys av at tyverier fra bolig rammer "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

¹⁴ St. prp. nr. 1 (2006-2007) side 100

¹⁵ Se proposisjonen side 110, jf. side 16 og 18.

¹⁶ Strasak JUS319

bedømmes bare ut fra de økonomiske tap. Mange opplever det som en alvorlig integritetskrenkelse, som skaper utrygghet og engstelse, at noen har brutt seg inn i og romstert i boligen deres. De svake resultater ved oppklaring av vinningsforbrytelser – som er den forbrytelse flest rammes av – kan svekke befolkningens tillit til politiet og den alminnelige trygghetsfølelsen i lokalsamfunnet.

Oppklaringsprosenten varierer betydelig fra distrikt til distrikt, uten at det kan forklares med ulikheter i befolkningssammensetning, kriminalitetssituasjon og ressurser mv. Mange politidistrikter vil åpenbart kunne forbedre sin kriminalitetsbekjempelse ved å gjøre seg kjent med 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 2006 på 61,2 er marginalt høyere enn i fjor. De siste fem år har oppklaringsprosenten i voldssaker holdt seg relativt konstant mellom 60,8 og 61,5, mens den for tidligere år lå flere prosentpoeng høyere. Ettersom antallet voldsanmeldelser har vært noenlunde stabilt siden 2001, innebærer dette at politiet oppklarer færre voldsforbrytelser enn for noen år siden. Det er fortsatt behov for å iverksette tiltak, jf. påpekingen av dette i de siste års mål- og prioriteringsrundskriv. Særlig oppmerksomhet bør rettes mot vold i nære relasjoner, vold mot barn og unge og vold på offentlig sted.

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 proposisjonen¹⁷ har regjeringen fastsatt disse resultatmål for 2007:

- ∞ 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 etterforskningen 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 etterforskningen eller andre særlige grunner gjør dette nødvendig.

Målene er uforandret fra 2006. Det langsiktige mål er, som før, en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 100 dager.

Resultatoppnåelsen for så vidt gjelder saksbehandlingstid i 2006 er meget tilfredsstillende, med et gjennomsnitt for oppklarte forbrytelser på 112 dager.¹⁸ Også gjennomsnittlig saksbehandlingstid i oppklarte saker mot unge lovbrøyttere og i voldssaker med frist var innenfor målet med henholdsvis 41 og 86 dagers saksbehandlingstid.¹⁹ I begge kategorier var

¹⁷ St. prp. nr. 1 (2006-2007) side 100

¹⁸ Strasak JUS319

¹⁹ Strasak JUS605 og JUS613

19 av landets politidistrikter innenfor frist. Totalt er dette det beste resultat som noen gang er registrert, og skyldes en fortjenstfull, målrettet innsats.

Enkelte politidistrikter henger likevel fortsatt betydelig etter i saksbehandlingstid. For disses del må det snarest iverksettes tiltak for å utjevne forskjellene. En god resultatoppnåelse forutsetter at politidistriktene har 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 saksbehandlingstiden være kort i følgende sakstyper:

- ∞ De sentralt prioriterte saker (pkt. IV)
- ∞ Saker med varetektsfengsling
- ∞ Saker om opphør av tvungent 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 alvorlige, økonomiske straffesaker nedprioriteres eller avgrenses på en slik måte at de ikke står i forhold til forbrytelsens omfang og alvor. I denne sammenheng minner riksadvokaten om at kravet til 120 dagers saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelser er et landsgjennomsnittsmål, og at fristene for saker med unge gjerningspersoner og definerte voldssaker ikke gjelder uten unntak. Enkelte forbrytelsestyper vil i regelen ikke kunne etterforskes og påtaleavgjøres innen fristene uten at det går på bekostning av kravet til høy kvalitet. Ved fastsetting av lokale mål for saksbehandlingstiden må det derfor både være rom og forståelse for en differensiering mellom ulike forbrytelseskategorier.

De viktigste tiltakene for å opprettholde kort saksbehandlingstid er:

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

Antall saker under behandling er for første gang på flere år stigende. Dette gjelder både nye saker og restanser i gruppene 3-6 og 6-12 måneder.²⁰ Selv om økningen ikke er svært stor – i alt 6 138 saker – gir det grunn til en viss uro. Positivt er det likevel at antallet påtaleavgjorte saker eldre enn 12 måneder nå er lavere enn noen gang. Det er viktig å vie nedarbeiding av restansene særlig oppmerksomhet i 2007.

Antallet påtaleavgjorte, ikke rettskraftige saker/avgjørelser er nå lavere enn i de senere år. Det er fortsatt nødvendig å vie også denne gruppen oppmerksomhet. Påtalemyndighetens ansvar for fremdriften i sakene gjelder helt fram til rettskraftig dom og vedtak om fullbyrdelse. Etter at påtalevedtak er truffet, deles ansvaret med andre aktører i strafferettspleien, men politiets

²⁰ Strasak JUS089

ansvar er betydelig. Det er tidligere anslått at mer enn halvparten av saksbehandlingstiden fra påtaleavgjørelse til rettskraft påløper hos politiet og påtalemyndigheten.²¹ Også når ansvaret for tidsbruken påhviler andre aktører i strafferettspleien, er politiets medvirkning til effektiv flyt i straffesakskjeden sentral.

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.

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.

I 2007 skal reaksjonsspørsmålet vies særlig oppmerksomhet på følgende områder:²²

- ∞ 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

Det har over flere år funnet sted en ikke ubetydelig økning av straffenivået i voldssaker. Dette gjelder både de alvorligste saker (drap), legemsfornærmelser uten skadefølge og mindre alvorlige legemsbeskadigelser. Utviklingen er neppe avsluttet og straffene bør ytterligere skjerpes noe. I sin tiltredelseserklæring sier regjeringen uttrykkelig at den vil arbeide for å få opp straffenivået for voldtekt, drap, *grov vold* og sedelighetsforbrytelser.²³ Også i forarbeidene til ny straffelovs alminnelig del gir en samlet justiskomiteé uttrykk for at det på enkelte områder er ønskelig med en skjerping av straffenivået, særlig ved *familievold*, ved tilfeller av seksuelle overgrep og ved befatning med kjønnslige skildringer som gjør bruk av barn.²⁴ Særlig oppmerksomhet bør nå rettes mot de mer alvorlige tilfeller av legemsbeskadigelse, ikke minst med dødsfølge. Det er etter riksadvokatens syn grunn til å legge større vekt på voldshandlingens resultater, med de lidelser de innebærer for offeret og offerets nærmeste eller pårørende enn på gjerningspersonens subjektive skyld. Påtalemyndigheten må således ved aktoreringen av blant annet voldssaker søke å påvirke rettsutviklingen i retning av et høyere straffenivå.

Påtalemyndigheten bør arbeide for et strengt straffenivå i saker som gjelder organisert kriminalitet eller kriminelle nettverk, jf. straffeloven § 60a. Det dreier seg her ofte om

²¹ 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

²² Sml. mål- og prioriteringsrundskrivet for statsadvokatembetene (rundskriv nr. 2/2007)

²³ Regjeringserklæringen side 70

²⁴ Innst. O. nr. 72 (2004-2005) side 26

personer som regelmessig begår alvorlige straffbare handlinger i et betydelig omfang, 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 (2006-2007) understrekes betydningen av bruk av inndragning som virkemiddel mot *organisert kriminalitet, økonomisk kriminalitet, miljøkriminalitet og grov vinningskriminalitet*, 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 hefte. Påtalemyndigheten skal være særlig oppmerksom på spørsmålet om inndragning både ved påtaleavgjørelse og irettføring.

Antall inndragningskrav i 2007 skal være høyere enn i 2006,²⁵ både for ordinær inndragning av utbytte og for utvidet inndragning.

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.

Riksadvokaten minner om adgangen til *inndragning av kjøretøy*, eller et beløp som svarer til kjøretøyets verdi eller en del av verdien, jf. straffeloven § 35, særlig ved grove eller gjentatte trafikkløvsbrudd som setter andre personers liv eller helse i fare, jf. også Nasjonal handlingsplan for trafikksikkerhet på veg 2006-2009 punkt 6.5.3.

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" er det gitt generelle føringer for anvendelse av strafferettslige reaksjoner mot slik kriminalitet:

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

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 lovbrutere 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).

²⁵ Se Justisdepartementets tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet side 10 og tildelingsbrevet til Politidirektoratet side 10

²⁶ Handlingsplanen side 22

Regjeringen gir i handlingsplanen blant annet anvisning på at *bøtestraff* og *forelegg* i for stor grad brukes som reaksjon overfor unge lovbytere, fordi dette for mange lovovertredere vil være en straffereaksjon som gir liten rehabiliterende effekt. Reaksjonene bør tilpasses ungdommens individuelle situasjon.

Antall saker overført til *konfliktråd* økte fra 4078 i 2005 til 4212 i 2006. Regjeringens mål er at utviklingen med økt bruk av konfliktråd skal fortsette.²⁷

I tildelingsbrevet til Den høyere påtalemyndighet heter det:²⁸

Økt bruk av megling i konfliktråd skal prioriteres også i 2007. Politiet, påtalemyndigheten og konfliktrådene skal samarbeide om å tilby megling i alle straffesaker som er egnet for det.

Påtalemyndigheten må således benytte seg av konfliktrådsordningen i flere saker i 2007 enn i 2006, særlig overfor unge lovbytere. 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). Direktivet for konfliktrådsbehandling gir fortsatt rom for å øke antall saker.

Konfliktrådsmegling som særvilkår i betinget dom (herunder deldom) bør også vurderes, jf. straffeloven § 53 nr. 3 h. Her bør det være rom for å benytte ordningen i flere saker enn i dag. I saker der det er skadelidte og helt eller betinget dom kan være aktuelt, bør påtalemyndigheten undersøke med siktede og fornærmede om de vil samtykke i dette. Siden saken her vil bli iretteført med straffereaksjon, gjelder ikke de begrensninger i anvendelsesområdet som er gjengitt i rundskrivet av 1993.

Reglene for *samfunnsstraff* må fortsatt benyttes aktivt, og vurderes i alle saker hvor denne reaksjonsformen kan være aktuell. Særlig overfor unge lovbytere må samfunnsstraff brukes mer. 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.

Ordningen med *strafferabatt ved tilståelser* (straffeloven § 59 annet ledd) og ved forklaringer som i vesentlig grad bidrar til oppklaring, skal brukes aktivt. Inntil særskilt nytt rundskriv herfra foreligger om ordningen, viser en til de føringer som er gitt i riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv nr. 1/2005.

²⁷ St. prp. nr. 1 (2006-2007) side 108

²⁸ Tildelingsbrevet side 11

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, hvilket innebærer at det fortsatt 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 en 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 bør det i utgangspunktet ikke tas hensyn til forhøyet strafferamme som følge av konkurrans (straffeloven § 62). Det kan stille seg annerledes ved gjentakelse (straffeloven § 61). Forhøyet strafferamme etter § 60a skal 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.

Rømt oppdrettsfisk utgjør et alvorlig problem. I enkelte tilfeller skyldes dette handlinger som må karakteriseres som alvorlig miljøkriminalitet og sakene må prioriteres i samsvar med dette.

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 intrådt 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.

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

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.

Ved den regionale og lokale prioritering må det også tas i betraktning at alminnelig kriminalitet som vinningsforbrytelser, brukstyverier og skadeverk berører langt flere mennesker enn den sentralt prioriterte kriminalitet. Publikums tillit til politiet og den alminnelige trygghetsfølelse 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 utrygghet, jf. ovenfor.

Såkalte *identitetstyverier*, som dreier seg om *systematisk* innhenting og misbruk av enkeltmenneskers personopplysninger i vinnings hensikt, eksempelvis til anskaffelse av varer og tjenester, oppleves også særlig integritetskrenkende. Rettslig sett vil slik misbruk i regelen være bedrageri mot det selskap som leverer varen eller tjenesten, samt dokumentfalsk. Riksadvokaten har tatt opp med bransjeforeningen for internett- og telefonileverandører at bransjen selv bør vurdere å anmelde forholdet istedenfor å overlate dette til de personer som er utsatt for misbruk av sin identitet. En forutsetning for at politiet skal kunne vurdere å åpne etterforskning er at anmeldelse inngis skriftlig og underbygges med relevant informasjon. I slike tilfeller bør overtredelsens karakter av integritetskrenkelse mot enkeltmennesker iakttas ved politiets prioritering av saken. En anbefaler politiet å knytte en viss kontakt med anmelder (fagpersonell) under etterforskningen, for derigjennom å få klarlagt eventuelle uklare sider ved faktum.

Det er viktig å følge opp gjengangere og kriminalitet som begås i flere politidistrikter med målrettet og offensiv innsats. Til dels dreier det seg om omfattende og organisert vinningskriminalitet. Totaliteten i den begåtte kriminalitet må avdekkes, i stedet for at politidistriktene behandler hvert forhold som et enkeltstående tilfelle. Politi og påtalemyndighet må vise større handlekraft enn tidligere, særlig gjennom et tettere samarbeid mellom politidistriktene.

Velfungerende økoteam med høy kompetanse er av stor betydning for effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet. 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 samarbeidsavtalen mellom skatteetaten, påtalemyndigheten og politiet, til instruks av 24. oktober 2006 om operativt samarbeid mellom politi/påtalemyndighet og skatteetaten, og for øvrig til regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet.

Kampen mot ”sosial dumping” er et viktig satsingsområde for myndighetene, jf. regjeringens handlingsplan mot sosial dumping. Arbeidstilsynet har gjennom tilsyn og inspeksjoner avdekket uverdige forhold for utenlandske arbeidere i Norge. Selv om tilsynet kan benytte egne sanksjoner ved overtredelse av utlendingsloven og lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv. av 24. november 2006 nr. 63 (allmenngjøringsloven), vil grove brudd på regelverket fortsatt anmeldes til politiet. Arbeidstilsynet har lagt opp til en rask reaksjon ved bruk av egne sanksjonsmidler. Det er nødvendig at politiet effektivt følger opp de grovere tilfeller som blir anmeldt, både gjennom rask behandling og adekvat reaksjon.

Arbeidet med å avdekke miljøkriminalitet skal videreføres. Politiet har en sentral rolle for å redusere slik kriminalitet gjennom rask gjennomføring av etterforskning av brudd på miljølovgivningen. Politidirektoratets tiltaksplan for bekjempelse av miljøkriminalitet forutsettes fulgt opp. Det innebærer blant annet krav til den påtalemessige oppfølging av politiets kontroll og aksjoner rettet mot ulovlig snøscooter- og barmarkskjøring. Rømning av oppdrettsfisk utgjør et alvorlig problem, jf. IV 1 foran, og må i enkelte tilfeller også karakteriseres som alvorlig miljøkriminalitet.

Riksadvokaten understreker betydningen av at påtalemyndigheten deltar ved planlegging og gjennomføring av tiltak for å forebygge og redusere kriminalitet (blant annet ved såkalt problemorientert politiarbeid – POP). Også påtalemyndigheten har en viktig rolle i dette arbeidet, ved blant annet å bidra til utarbeidelse av analyser, definisjon av problemområder, fastlegging av strategier for kriminalitetsbekjempelsen og 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.

Bekjempelse av narkotikakriminalitet er en viktig oppgave for politiet.²⁹ Politiets aktivitet rettet mot eksisterende brukermiljøer er også av vesentlig betydning, særlig for å hindre nyrekruttering og for å få informasjon om alvorlig narkotikakriminalitet. I punkt IV 1 foran har riksadvokaten påpekt at antall anmeldelser for alvorlige narkotikaforbrytelser må økes. Det er også et mål å øke antall anmeldelser for overtredelser av legemiddeloven og straffeloven § 162 første ledd.³⁰

Vold som retter seg mot personer med utgangspunkt i hvem de er eller hvordan de ser ut – såkalt hatkriminalitet – rammer ikke bare det enkelte offer, men skaper redsel og utrygghet hos alle med samme bakgrunn. Tryggheten til kvinner og barn som utsettes for vold i nære relasjoner, og til personer som utsettes for vold på bakgrunn av sitt utseende eller hvem de er, er en høyt prioritert oppgave for regjeringen.³¹

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. Vold mot barn må strafferettslig møtes med tradisjonell etterforskning av anmeldte saker, men politiet 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 rolleblanding, og vil bidra til at barn får adekvat hjelp så raskt som mulig.

Over tid må de tilgjengelige ressurser 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.

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

Tor-Aksel Busch

Harald Strand
førstestatsadvokat

²⁹ St. prp. nr. 1 (2006-2007) side 106

³⁰ St. prp. nr. 1 (2006-2007) side 106

³¹ St. prp. nr. 1 (2006-2007) side 17