



RIKSADVOKATEN

Lovavdelingen
Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.

Sendes kun per e-post

DERES REF.:

VÅR REF.:

2019/00101-001 RTO/ggr
441

DATO:

10.09.2019

ETTERFORSKINGS- OG PÅTALEPLIKTENS GRENSER I OMFATTENDE NETTOVERGREPSSAKER – ET NYTT STRAFFEBUD OM SERIEOVERGREP – MULIGE LOVENDRINGER

1 Bakgrunn og oversikt

I møte 11. oktober 2018 mellom Lovavdelingen og Riksadvokatembetet om situasjonen på straffesaksfeltet og ulike kriminalpolitiske spørsmål, var som kjent ett av temaene som ble diskutert forskjellige sider ved håndteringen av store straffesaker, og hvorvidt det kunne være behov for lovendringer for å presisere visse sider av grensene for etterforsknings- og påtaleplikten.

Enkelte sakskomplekser har et omfang som gjør det nødvendig å avgrense hvilke ansvarssubjekter og straffbare forhold etterforskningen og eventuell videre irettføring skal omfatte. Ikke minst gjelder det enkelte omfattende saker om seksuallovbrudd, ikke minst saker om såkalte nettovergrep der både antall lovbrudd og antall fornærmede kan bli meget stort.

En arbeidsgruppe oppnevnt av riksadvokaten for å vurdere påtaleinterne tiltak for effektivisering av domstolsbehandlingen av større straffesaker overleverte sin rapport 13. juli 2018.¹ Ved oversendelsen av rapporten til landets statsadvokater og politimestre uttalte riksadvokaten i brev 13. august 2018 at "arbeidsgruppens anbefalinger om tilskjæring av store saker ikke nødvendigvis gir anvisning på en yttergrense for hva som etter omstendighetene kan og må aksepteres".² Videre ble det i brevet varslet at det kan være aktuelt å gi nærmere direktiver om avgrensningen av store straffesaker. Ved nærmere ettertanke er det slik at enkelte sider av

¹ Riksadvokatens skriftserie nr. 1/2018. Effektivisering av Domstolsbehandlingen i større straffesaker – Første delrapport fra arbeidsgruppe nedsatt av riksadvokaten.

² Sak 2018/00600-009.

etterforsknings- og påtaleplikts grenser på dette feltet har en karakter som gjør det naturlig å bringe spørsmålene til lovgivers oppmerksomhet og eventuelle avgjørelse.

På denne bakgrunn redegjøres det i det følgende først kort for den faktiske situasjonen i store nettovergrepssaker (punkt 2), og for utgangspunkter og sentrale hensyn som gjør seg gjeldende (punkt 3). Videre behandles etterforskningsplikts og påtaleplikts grenser, og mulige regelendringer knyttet til dette (punkt 4 og 5). Deretter drøftes spørsmålet om det kan være grunn til å innføre et nytt straffebud om serieovergrep, og det antydes skissemessig hvordan et eventuelt slikt straffebud kan se ut (punkt 6). Avslutningsvis presenteres en samlet skisse til mulige lovendringer (punkt 7).

De spørsmål som her reises er aktualisert av våre erfaringer gjennom de senere år, og er utvilsomt en av de store utfordringer norsk strafferettspleie står overfor i årene som kommer.

2 Kort om problemsituasjonen i store nettovergrepssaker

Når det avdekkes alvorlige lovbrudd i stort omfang er det for så vidt en selvfølge at dette ofte vil kreve en betydelig ressursinnsats fra politi, påtalemyndighet og domstoler. Samtidig er det på det rene at justissektoren – som alle andre sektorer – har begrensede ressurser, og må prioritere sin innsats. Enkelte seksuallovbruddsaker har et omfang som skaper betydelige kapasitetsutfordringer både på etterforsknings-, påtale- og irettføringsstadiet, hvilket kan føre til at det tar lang tid å ferdigbehandle sakene og disse binder opp ressurser som kunne vært benyttet i andre saker. Samtidig er det på det rene at det enkelte lovbrudd kan gjøre liten eller ingen forskjell i straffutmålingen i saker der mange lovbrudd pådømmes samtidig.

I arbeidsgrupperapporten nevnt innledningsvis er situasjonen hva gjelder såkalte nettovergrep beskrevet slik (punkt 3.4.2):

«Personer som ønsker å begå seksuallovbrudd rettet mot mindreårige har som følge av moderne kommunikasjonsteknologi en kanal direkte til et stort antall potensielle offer på kort tid og med forholdsvis enkle midler. En har sett en rekke saker hvor gjerningspersonen finner en modus operandi som oppfyller det kriminelle formålet, som gjentas overfor et stort antall fornærmede over en tidsperiode. De fornærmede kan være spredt over hele landet, eller også i utlandet. I de mest omfattende sakene, med mange hundre fornærmede, kan bare det å identifisere de fornærmede være et svært omfattende arbeid som kan beskjeftige en betydelig del av personellet med relevant kompetanse i det aktuelle politidistriktet over lengre tid.»

Videre vises det i rapporten til at «[g]jennomføring av tilrettelagte avhør av samtlige fornærmede under 16 år i en slik sak, jf. straffeprosessloven § 239 første ledd, vil være meget ressurskrevende», samtidig som det naturlig nok understrekes at slike avhør også kan være avgjørende bl.a. for å belyse sakens alvor.

I en inspeksjonsrapport etter tilsyn ved Øst politidistrikt skriver Oslo statsadvokatembeter følgende om bruken av etterforskningsressurser i to store sakskomplekser:

«Vi ba om en redegjørelse for om noen av nettovergrepssakene i 2017 startet uten inngitt anmeldelse og fikk under inspeksjonen opplyst om flere saker, hvorav følgende saker nevnes:

OP OS

Pr. 1. mars 2018 er det identifisert 30 fornærmede. Det er opprettet 61 saker (13 om straffeloven § 299 [om voldtekt av barn under 14 år], 9 saker om straffeloven § 302 [om seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år], 9 saker om straffeloven § 305 [om seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år] og 30 saker om straffeloven § 311 [om fremstilling av seksuelle overgrep mot barn eller fremstilling som seksualiserer barn]). På inspeksjonstidspunktet var cirka 20 % av beslaget gjennomgått. Etter en foreløpig gjennomgang og siktedes forklaring m.v. vil saken anslagsvis ende med 200 – 400 fornærmede. Etterforskningen er omfattende og tidkrevende særlig p.g.a. et stort antall tilrettelagte avhør. I dette sakskomplekset var det kun 2 saker som ble avdekket etter anmeldelse.

OP SANDRA

Pr. 1. mars 2018 er det identifisert 468 fornærmede. Åtte av sakene er eller vil bli henlagt. Hele beslaget er gjennomgått. Det er foreløpig opprettet cirka 1000 saker på voldtekter, forledelse til seksuelt krenkende adferd, seksuell omgang, trusler/tvang og seksualiserte filmer av barn. Saken er [...] fortsatt under etterforskning. Det antas at det blir opprettet cirka 1200 saker. I Op Sandra forelå det kun to anmeldelser, der den ene ledet til pågripelse. Deler av saken er sendt Oslo statsadvokatembeter med innstilling på tiltale. Det er satt av to statsadvokater for å treffe påtalevedtaket. [...]

Under et møte med [politiet] [...] ble det opplyst at det totalt er ca. 30 etterforskere som etterforsker seksuallovbrudd i Øst politidistrikt. På spørsmål om hvor mange etterforskere som er brukt på de to nevnte nettovergrepssakene er svaret ca. 20 etterforskere på årsbasis.

Det betyr at OP Sandra og OP OS tar 2/3 av etterforskningsressursen som er satt av til å etterforske saker som gjelder seksuelle overgrep. Nå er det slik at det er opprettet to prosjekter, slik at ikke alle som jobber på disse to sakene kommer fra angjeldende avsnitt. Men regneøvelsen illustrerer hvor mye ressurser som går med på de store SO saker på nett.»³

Riksadvokaten har ingen fullstendig oversikt over omfanget av saker om omfattende nettovergrep, men som allerede de ovennevnte eksemplene illustrerer, er det ingen tvil om at slike saker allerede i dag skaper reelle kapasitetsutfordringer.

3 Utgangspunkter, hensyn og menneskerettslige skranker av betydning for avgrensningen av etterforsknings- og påtaleplikten

Utgangspunktet i norsk rett er at straffbare handlinger skal straffeforfølges. Hva gjelder spørsmålet om det skal iverksettes etterforskning, fastsetter straffeprosessloven § 224 første ledd at slike undersøkelser «foretas når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold». Det er sikker rett at bestemmelsen regulerer både rett og plikt til å iverksette etterforskning. Hva gjelder påtalespørsmålet følger det av straffeprosessloven § 62 a at påtalemyndigheten «skal påtale straffbare handlinger når ikke annet er bestemt ved lov».

³ Brev 14. mai 2018 (2017/01697-7) s. 35–36.

Det er naturlig nok *rettshåndhevelsesshensynet* som ligger til grunn for de nevnte utgangspunktene: For å sikre realitet til det strafferettslige vernet av interesser, må straffebudene håndheves. Den overordnede henvisningen til rettshåndhevelsesshensyn kan inndeles videre i en rekke underhensyn. Et grunnleggende skille knytter an til de hensyn som ligger til grunn for de såkalte relative og absolutte straffeteorier. Etter de relative teorier begrunnes straffen i sine nyttevirkninger, ikke minst individual- og allmennprevensjon, mens de absolutte teorier begrunner straffen med behovet for rettferdig gjengjeldelse i en eller annen forstand. Rettshåndhevelse gjennom straffeforfølgning kan nok også tjene hensyn som ikke så lett lar seg plassere i en slik tradisjonell tilnærming, herunder fornærmedes behov for å bli «hørt» med sin sak, og å få en autoritativ avklaring av det underliggende saksforhold. I alle fall i enkelte alvorlige saker kan nok også samfunnet ha lignende behov, slik at straffesaken får en avklaringsfunksjon som rekker utover det nødvendige for å avgjøre skyld- og straffespørsmålet i saken. Hvorvidt og i så fall i hvilken grad slike «ekstralegale» og kanskje i grenseland mot terapeutiske funksjoner bør vektlegges, er ikke opplagt, men i enkelte saker er det ikke verken realistisk eller rimelig å se helt bort fra dem, slik f.eks. 22. juli-saken illustrerte.

Rettshåndhevelsesshensynet gjør seg imidlertid ikke alltid sterkt gjeldende, og må dessuten avgrenses mot andre hensyn. Norsk rett anerkjenner således *opportunitetsprinsippet*, som innebærer at påtalemyndigheten har en viss adgang til å vurdere hensiktsmessigheten av å forfølge et straffbart forhold. Hensiktsmessighetsvurderingen kan bygge på en rekke ulike hensyn. For spørsmålet om det skal iverksettes etterforskning, er det vanlig stikkordsmessig å vise til *sannsynlighet* for at det foreligger et straffbart forhold, *forholdsmessighet* og *saklighet* som sentrale momenter i vurderingen.⁴ På påtalestadiet kan det innenfor visse rammer ses hen til hvorvidt *allmenne hensyn* tilsier påtale, jf. også straffeprosessloven § 62 a annet ledd som fremhever bl.a. «overtredelsens grovhet, hensynet til den alminnelige lovlydighet og om den fornærmede [...] ønsker påtale» som sentrale momenter ved vurderingen.⁵ Egentlige påtaleunntatelser etter straffeprosessloven § 69 «når helt særlige grunner tilsier det» – der individuelle forhold ved gjerningspersonen står sentralt – forutsetter konstatering av straffeskyld. Skyldkonstatering er også en forutsetning for prosessøkonomisk påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 70.

De *fornærmedes interesser* kan omfatte rett til å gjøre gjeldende krav om erstatning i straffesaken, og for øvrig rett til representasjon ved bistandsadvokat og til å bli hørt i egen sak. Som nevnt kan de fornærmedes interesser også sees som en side av rettshåndhevelsesshensynet.

Ved de avveininger som må foretas, spiller også *ressurshensyn* en rolle. Bindedressurser opp i én sak, kan andre saker bli skadelidende. Saker som får et svært stort omfang vil det dessuten kunne ta uforholdsmessig lang tid å ferdigbehandle selv om de prioriteres, og avgrensning av sakenes omfang har således en side til kravet om rimelig fremdrift – av hensyn til både siktede, fornærmede og samfunnet.

I sakskomplekser som gjelder alvorlige seksuallovbrudd er det på det rene at det foreligger en etterforsknings- og påtaleplikt, og manglende saksbehandlingskapasitet er ikke en akseptabel grunn for politi og påtalemyndighet til ikke å foreta seg noe. Dette følger bl.a. av den positive sikringsforpliktelsen som knytter seg til EMK artikkel 3 om forbud mot tortur, umenneskelig og

⁴ Se nærmere riksadvokatens rundskriv nr 3/1999, særlig punkt III og IV.

⁵ Bestemmelsen fastsetter at «påtale [kan] unntales», men bestemmelsen hjemler *henleggelse* av saker som gjelder straffebud med en strafferamme på 2 år eller lavere, selv om det er bevismessig grunnlag for straffeforfølgning.

nedverdiggende behandling og artikkel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv.⁶ Men i omfattende sakskomplekser kommer man ikke utenom et behov for å avgrense etterforskningen og irettføringen. Spørsmålet er hvilke skranker som gjelder for denne avgrensningen. Helt sentralt er at statene ved bruk av ulike virkemidler skal gi en tilstrekkelig beskyttelse mot seksuelle overgrep.

4 Nærmere om etterforsningsplikstens grenser

4.1 Avgrensning av kretsen av ansvarssubjekter

Et viktig element i beskyttelsen mot seksuelle overgrep på overordnet nivå er straffeforfølgning som er *tilstrekkelig effektiv og avskrekkende*. Dette kravet til en troverdig straffeforfølgning tar i første rekke sikte på en prevensjonsfunksjon. Både den individualpreventive og den allmennpreventive funksjonen av straff avhenger i hovedsak av høy oppdagelsesrisiko og adekvat reaksjon. I denne sammenheng er det gjerningspersoner – og fremtidige gjerningspersoner – oppmerksomheten må rettes mot.

Straffens funksjon taler altså som utgangspunkt mot å avgrense et sakskompleks slik at enkelte gjerningspersoner ikke forfølges. Men man kan neppe stille opp noen absolutt skranke mot å avgrense etterforskningen på denne måten. Ikke minst i lys av det omfattende medvirkningsansvaret etter norsk rett kan det f.eks. etter omstendighetene være behov for å avgrense hvor mange personer som skal etterforskes i en nettovergrepssak. En slik avgrensning av etterforskningen er mulig innenfor rammene av gjeldende rett, og sannsynlighet, saklighet og forholdsmessighet vil på vanlig måte stå sentralt i vurderingen.

Ved en eventuell presisering av etterforsningsplikten bør muligheten for en avgrensning av kretsen av ansvarssubjekter etter riksadvokatens syn ikke utelukkes, jf. punkt 4.5 og 7.1.

4.2 Avgrensning av kretsen av fornærmede

Som nevnt står prevensjonseffekten av straffeforfølgningen sentralt for hvordan den må innrettes for å oppfylle statens positive sikringsforpliktelser. Det er vanskelig å se for seg at en avgrensning av etterforskningen har særlig betydning for prevensjonseffekten av straff så fremt denne ikke får særlig betydning for straffutmålingen. Dette taler for at det bør være en videre adgang til å avgrense etterforskningen med tanke på kretsen av fornærmede enn det som gjelder for kretsen av ansvarssubjekter. En slik tilnærming vil også harmonere med de rammer som gjelder for prosessøkonomisk påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 70. Behovet for avgrensning vil dessuten i stor grad knytte seg til antall fornærmede etterforskningen skal relateres til, jf. beskrivelsen av problemsituasjonen i punkt 2.

Prosessøkonomiske hensyn er et saklig hensyn å vektlegge ved vurderingen av etterforsningsplikten etter straffeprosessloven § 224. Det vil videre kunne være forholdsmessig å avgrense etterforskningen mot ytterligere fornærmede i saker som allerede har et omfang som innebærer at en utvidelse i liten grad vil påvirke straffutmålingen.

De menneskerettslige krav til straffeforfølgningen begrenser seg imidlertid ikke til et fremtidsrettet prevensjonsperspektiv. Det kan spørres om hvorvidt, og i så fall i hvilken

⁶ Se Jon Fridrik Kjølbro, *Den europeiske menneskerettighedskonvention for praktikere*, 4. utg. s. 317–318 (artikkel 3) og s. 799–801 (artikkel 8).

utstrekning, den enkelte av mange fornærmede i et større sakskompleks har krav på at eget forhold etterforskes og irrettesføres. Man må ikke ha en for snever tilnærming til straffesaksbehandlingen sine ulike funksjoner, og det vil være for reduksjonistisk å avvise fornærmedes rettferdighetskrav og behov for å «bli hørt» som irrelevant. Slik riksadvokaten ser det, er det likevel ikke noe absolutt krav – verken etter rent intern norsk rett eller som følge av menneskerettighetene – om at etterforskningen skal omfatte samtlige fornærmede i et sakskompleks. Og dette gjelder kanskje særlig der hvor det er likeartede straffbare forhold som er begått.

Adgangen til å avgrense etterforskningen overfor enkelte fornærmede er omtalt i arbeidsgrupperapporten nevnt i punkt 1 (punkt 3.4.2):

«Ved utøvelsen av dette påtaleskjønnet må hensynet til fornærmede tas i betraktning, herunder om hensynet til fornærmede tilsier at det iverksettes etterforskning, eller om det er påkrevet å ferdigstille en påbegynt etterforskning for å gi en prosessøkonomisk påtaleunntatelse heller enn å henlegge forholdet. Dersom det er holdepunkter for at materiale som viser overgrep begått av siktede er blitt spredt til andre, vil det som regel være grunn til å iverksette etterforskning også av mindre alvorlige forhold. Dersom fornærmede derimot for eksempel er utsatt for en overtredelse av § 305 uten selv å være kjent med at det er skjedd et straffbart forhold – fordi gjerningspersonen har gitt seg ut for å være en jevnaldrende person – og det ikke er holdepunkter for at materiale er lagret og spredt, fremstår det ikke påkrevet å iverksette etterforskning av dette forholdet av hensyn til fornærmede, dersom en straffeforfølger et høyt antall mer alvorlige overgrep innen samme sakskompleks. En antar at det i slike tilfeller vil kunne være hensiktsmessig å informere de barn som er identifisert om at navnet har dukket opp i forbindelse med en nettovergrepssak, at barnet ikke har gjort noe galt, og at nærmeste barnehus kan kontaktes dersom barnet ønsker å snakke med en voksen om det som har skjedd.»

Politi og påtalemyndighet kan ikke ha plikt til å innrette etterforskningen mot samtlige mulige fornærmede i et sakskompleks, uavhengig av sakenes alvor og betydning for straffansvarets omfang. Det gjelder særlig med tanke på etterforskning av eget tiltak, men heller ikke i saker der det foreligger en anmeldelse fra fornærmede kan det gjelde et slikt ubetinget krav. Fornærmedes syn – i tillegg til forholdets alvorlighet og de sedvanlige vurderingsmomenter – må tillegges betydelig vekt ved vurderingen av om vedkommendes forhold skal etterforskes som del av det aktuelle sakskompleks. Men påtalemyndigheten må likevel treffe sin beslutning på selvstendig grunnlag, og kan ikke være bundet av fornærmedes syn.

Under enhver omstendighet – enten det iverksettes etterforskning eller ei – må det sikres tilfredsstillende individuell oppfølging av identifiserte fornærmede, herunder nødvendig medisinsk behandling og adgang til å søke erstatning. Det må dessuten sikres en forsvarlig håndtering av overgrepsbilder og annet sensitivt materiale uavhengig av straffesaksbehandlingen. Slike reparerende, gjenopprettende eller kompenserende tiltak eller reaksjoner kan iverksettes uavhengig av straffesaksbehandlingen, og behovet for slik oppfølging er således ingen (absolutt) hindring for avgrensning av etterforskningen. Problemstillingene som her berøres må utredes nærmere.

4.3 Avgrensning av de straffbare forhold – tid, rom og omfang

I tillegg til at antall fornærmede kan bli meget omfattende i nettovergrepssaker, kan det være begått mange ulike straffbare forhold overfor den enkelte fornærmede. Ressurshensyn kan tilsi

avgrensning av relativt sett mindre alvorlige straffbare forhold i et sakskompleks også i slike tilfeller. I arbeidsgrupperapporten som er nevnt innledningsvis, heter det om dette (punkt 3.4.2):

«For å kunne strafforfølge alvorlige overgrep med den nødvendige grundighet og fremdrift kan det etter arbeidsgruppens syn i enkelte tilfeller være forsvarlig å unnlate å opprette sak for de minst alvorlige forholdene. Dette vil først og fremst gjøre seg gjeldende i sakskomplekser der hvor det er begått en rekke alvorlige overgrep, for eksempel overtredelse av straffeloven §§ 291, 299 og /eller § 302, men også overgrep som i et slikt sakskompleks relativt sett må anses mindre alvorlige (som kommer til uttrykk gjennom den lavere strafferammen) og som vil ha liten betydning for straffutmålingen når forholdene pådømmes samlet, så som overtredelse av §§ 298, 305 og/eller 306.»

Avgrensningen av hvilke straffbare forhold som skal etterforskes vil måtte skje langs de samme linjer som ved avgrensning av kretsen av fornærmede. I tilfeller der samme fornærmede har blitt utsatt for både alvorlige og mindre alvorlige overgrep, vil det nok ofte være naturlig å etterforske alle straffbare forhold vedkommende har blitt utsatt for i sakskomplekset. Det må i alle fall være utgangspunktet ved avhør av fornærmede.

Læren om såkalt fortsatt forbrytelse innebærer videre at det kan bli tale om å avgrense utstrekningen av ett og samme straffbare forhold i tid, rom og omfang ut fra bevis- og kapasitetshensyn. I slike tilfeller vil det i initialfasen og i avhøret av fornærmede som utgangspunkt være naturlig å forsøke å kartlegge hele det aktuelle hendelsesforløpet. Ved innretningen av den videre etterforskning vil det imidlertid kunne være forsvarlig med en tilskjæring av etterforskningen også av en fortsatt forbrytelse. Også i slike tilfeller må de alminnelige prinsipper for avgrensning av etterforskningsplikten være styrende, jf. punkt 3.

4.4 Er det behov for endringer av etterforskningsplikten etter straffeprosessloven § 224?

Vilkåret «rimelig grunn» i straffeprosessloven § 224 styrer som nevnt både retten og plikten til å iverksette etterforskning. Denne rettslige standarden er presisert i ulike retninger gjennom riksadvokatens rundskriv med etterfølgende tilslutning av lovgiver (se Innst. O. nr. 113 (2004-2005)), og etterforskningsplikten følger et stykke på vei av våre menneskerettslige forpliktelser. Det er tale om en nokså åpen standard som åpner for et betydelig rom for skjønn, og etter riksadvokatens syn bør det grunnleggende sett fortsatt være slik.

Etterforskningspliktens grenser er likefullt et viktig kriminalpolitisk spørsmål, og etter riksadvokatens oppfatning bør derfor lovgiver i et moderne demokrati i det minste ha mulighet til å gi visse generelle føringer for skjønnsutøvelsen. Et mulig alternativ er å vedta en eller annen form for presisering i straffeloven § 224. En mulig minimumsløsning kunne være å vedta en tilføyelse til fullmaktsbestemmelsen i annet ledd annet punktum, i denne retning (med eller uten kvalifisering i klammeparentes):

Riksadvokaten kan gi retningslinjer om den nærmere gjennomføringen og om begrensninger i plikten, *herunder om avgrensning av etterforskningen [i omfattende saker]*.

En slik endring ville innebære en tilslutning til dagens praksis, og lovgiver ville eventuelt også kunne gi visse overordnede føringer i lovforarbeidene.

5 Nærmere om påtaleplikstens grenser

5.1 Avgrensning av kretsen av ansvarssubjekter

Spørsmålet om å begrense kretsen av ansvarssubjekter har begrenset aktualitet på påtalestadiet i saker om nettovergrep. I den grad det er gjennomført etterforskning og fremskaffet et tilstrekkelig bevismessig grunnlag for å treffe en positiv påtaleavgjørelse for seksuallovbrudd, vil det sjelden være behov for en avgrensning av antall ansvarssubjekter i et større sakskompleks. Individuelle forhold ved gjerningspersonen står imidlertid sentralt i vurderingen etter straffeprosessloven § 69 av om «helt særlige grunner» tilsier at påtale unnlates. Slik påtaleunntatelse kan derfor ikke utelukkes i saker om nettovergrep. Riksadvokaten ser ikke grunn til å gjøre endringer i bestemmelsen med sikte på denne typen saker.

5.2 Avgrensning av kretsen av fornærmede

Behovet for – og adgangen til – avgrensning av kretsen av fornærmede er noe mindre på påtalestadiet enn på etterforskningsstadiet. For det første vil det være noe mindre å vinne ved en slik avgrensning dersom det allerede er benyttet betydelige ressurser for å frembringe et etterforskningsresultat som gir grunnlag for å konstatere straffeskyld. For det andre kan nok hensynet til fornærmede gjøre seg noe sterkere gjeldende i slike tilfeller.

Men irettføring for domstolene trekker til dels på andre ressurser enn etterforskningsfasen, og prosessøkonomiske hensyn kan ha betydelig vekt på dette stadiet. Straffeprosessloven § 70 fastsetter således at påtale kan unnlates når straffutmålingsreglene medfører at «ingen eller bare en ubetydelig straff» vil komme i tillegg til den straff som forventes idømt. Hvorvidt det er grunn til å innføre ytterligere vilkår i bestemmelsen drøftes kort under punkt 5.5.

Påtalemyndigheten har i enkelte tilfeller begrenset kretsen av fornærmede ved å gi prosessøkonomisk påtaleunntatelse i sakskomplekser om nettovergrep. Riksadvokaten har i sin klagepraksis akseptert dette innenfor visse rammer.

5.3 Avgrensning av de straffbare forhold – tid, rom og omfang

I saker der etterforskningsresultatet gir grunnlag for å konstatere straffansvar for en rekke straffbare forhold, kan det være aktuelt med prosessøkonomisk påtaleunntatelse for ett eller flere av disse. Det er nettopp slike tilfeller, der det foreligger *flere selvstendige straffbare forhold*, straffeprosessloven § 70 tar sikte på.

Ved såkalte fortsatte forbrytelser er derimot prosessøkonomisk påtaleunntatelse ikke egnet for avgrensning av irettføringen, fordi de ulike faktiske handlingene som ligger til grunn for den fortsatte forbrytelse prosessuelt anses som *ett sammenhengende forhold*. Etter straffeprosessloven § 70 gis en eventuell påtaleunntatelse for det straffbare forholdet som sådan. Dermed kan man spørre hvilke rettslige rammer som gjelder for tilskjæring av irettføringen ved fortsatt forbrytelse.

Etter riksadvokatens syn må det være en viss adgang til tilskjæring av tiltalen av prosessøkonomiske hensyn også for sammenhengende straffbare forhold etter en analogi fra straffeprosessloven § 70. Læren om forbrytelsesenheter og -flerhet er ikke utformet med sikte på adgangen til å utferdige prosessøkonomiske påtaleunntatelser, og vilkårene for prosessøkonomisk påtaleunntatelse synes egnet til å ivareta de hensyn som gjør seg gjeldende også ved spørsmål om avgrensning av et sammenhengende straffbart forhold. Etter omstendighetene kan et slikt forhold omfatte overgrep til tid og sted som nok lar seg bevise, men

ikke uten betydelig tidsbruk, prosessrisiko og ekstrabelastninger for vitner mv. og uten at disse sidene ved det straffbare forhold har særlig betydning for straffutmålingen i saken.

5.4 Er det behov for endringer av påtaleplikten etter straffeprosessloven § 62 a?

På påtalestadiet kan det som nevnt i punkt 3, innenfor visse rammer, ses hen til hvorvidt *allmenne hensyn* tilsier påtale, og straffeprosessloven § 62 a annet ledd åpner for henleggelse av saker hvis så ikke er tilfelle. Ved vurderingen skal det bl.a. legges vekt på «overtredelsens grovhet, hensynet til den alminnelige lovlydighet og om den fornærmede [...] ønsker påtale». Dette er momenter som vil være relevante ved slik avgrensning av sakskomplekset som kan være aktuelt i store nettovergrepssaker. Ikke minst vil fornærmedes ønske om ikke å bli trukket inn i etterforskning og irettføring kunne ha betydelig vekt i denne typen saker.

Bestemmelsen kommer imidlertid bare til anvendelse i saker om overtredelse av straffebud der strafferammen er fengsel inntil 2 år eller lavere, og kan således ikke brukes for relativt sett mindre alvorlige seksuallovbrudd (idet selve strafferammen er høyere).⁷ I saker som gjelder straffebud med en høyere strafferamme, er det nok i høyden en meget snever adgang til henleggelse i slike tilfeller på ulovfestet grunnlag etter analogi fra reglene om påtaleunntatelse.⁸ Reguleringen i § 62 a vil således spille en begrenset rolle for håndteringen av nettovergrepssakene, som ofte omfatter et stort antall mer alvorlige forhold. På denne bakgrunn kunne det være aktuelt å vurdere en utvidelse av bestemmelsen, slik at den fikk anvendelse også i mer alvorlige saker.

Avgrensningen av *etterforskningen* kan – og bør etter riksadvokaten syn – skje etter straffeprosessloven § 224.⁹ En utvidelse av virkeområdet for § 62 a annet ledd vil derfor i første rekke ha betydning for adgangen til å velge henleggelse i stedet for påtaleunntatelse etter ferdigstilt etterforskning. En forutsetning for problemstillingen er at det er grunnlag for å konstatere straffansvar for de aktuelle forhold, og det vil ressursmessig gjennomgående være lite å spare på å velge henleggelse fremfor påtaleunntatelse. Men siktede kan kreve en påtaleunntatelse brakt inn for retten, og etter omstendighetene vil det – i tillegg til ressursiden av saken – kunne representere en betydelig belastning for fornærmede i den type saker det her er tale om.

Samlet sett er riksadvokaten i tvil om det er grunn til å gå videre med et forslag om å utvide virkeområdet for straffeprosessloven § 62 a annet ledd til også å omfatte mer alvorlige lovbrudd. Rammene for påtalemyndighetens henleggelsesadgang må uansett vurderes i større bredde i tilknytning til oppfølgingen av Straffeprosessutvalgets forslag, og i den sammenheng er det formentlig også andre sider ved bestemmelsen som bør vurderes. Men dette forutsetter at utvalgets forslag følges opp innen rimelig tid. Uansett, de ulike alternativer forfølges ikke nærmere her.

⁷ Strafferammen er 2 år eller lavere i straffeloven §§ 297 (seksuell handling uten samtykke), 298 (seksuelt krenkende atferd offentlig eller uten samtykke), 305 (seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år), 306 (avtale om å møte for å begå seksuelt overgrep), 309 (kjøp av seksuelle tjenester fra mindreårige), 311 fjerde ledd (uaktsom fremstilling av seksuelle overgrep mot barn eller fremstilling som seksualiserer barn), 313 (søskenincest), 316 (kjøp av seksuelle tjenester fra voksne), 317 tredje ledd (uaktsomt pornografilovbrudd) og 318 (uaktsom overtredelse av utstillingsforbud).

⁸ Se nærmere Gert Johan Kjelby, *Påtalerett* s. 102 og 345.

⁹ Se også riksadvokatens rundskriv nr. 2/2015 punkt VIII der det er gitt nærmere retningslinjer for bruk av henleggelsesadgangen etter straffeprosessloven § 62 a, herunder instruks om at henleggelsesadgangen etter bestemmelsen ikke skal benyttes før det er iverksatt etterforskning.

5.5 Er det behov for endringer i adgangen til prosessøkonomisk påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 70?

Adgangen til prosessøkonomisk påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 70 rekker etter sin ordlyd meget vidt. Bestemmelsen åpner for påtaleunntatelse uten andre vilkår enn at det aktuelle lovbrudd ville medføre «ingen» eller «bare en ubetydelig» straffskjerpelse samlet sett i det aktuelle sakskomplekset som står til pådømmelse. Det innebærer at det etter lovens bokstav er adgang til å avgrense de aller mest alvorlig lovbrudd på en måte som neppe ville vinne aksept i praksis, f.eks. ved å nøye seg med å forfølge tre av ti drap.

Skjønnsutøvelsen må således baseres på normer utover de som er angitt i § 70. Overordnet sett kan man formentlig formulere disse i retning av at det ikke skal gis prosessøkonomisk påtaleunntatelse som strider mot den alminnelige rettsbevissthet, og som kommer i veien for strafferettspleiens funksjoner. Skranker av denne art er unektelig temmelig vage, og gir politiet og påtalemyndigheten liten grad av sikkerhet for at man innretter sin praksis på en akseptabel måte på nye områder der prosessøkonomiske hensyn gjør seg gjeldende med ny styrke. Det kan derfor reises spørsmål om nærmere skranker bør lovfestes i bestemmelsen; enten i form av en absolutt begrensning i form av en øvre strafferamme, eller ved å lovfeste momenter som skal stå særlig sentralt i vurderingen. For å beholde en hensiktsmessig fleksibilitet i bestemmelsen heller riksadvokaten til det sistnevnte, for eksempel slik at det i vurderingen "foruten prosessøkonomiske hensyn særlig skal ses hen til de straffbare forholdenes art og alvor". En kunne dessuten vurdere å lovfeste som et absolutt krav at bruken av "påtaleunntatelse etter denne paragraf ikke må stride mot den allmennhetens rettsfølelse", jf. for så vidt det samme uttrykket i § 172. Verdien av en slik lovendring ville ikke minst være at man gjennom eksempler i forarbeidene kunne gi politiet og påtalemyndigheten føringer og avklaringer som skaper en større grad av sikkerhet i den konkrete rettsanvendelsen.

Videre kunne det være aktuelt å utvide § 70 til også å gjelde for prosessøkonomisk avgrensning av tiltalen ved fortsatt forbrytelse, jf. punkt 5.3. Dette ville utvilsomt komplisere bestemmelsen, og riksadvokaten finner ikke tilstrekkelig grunn til å foreslå en slik endring.

6 Er det ønskelig med en ny straffebestemmelse som rammer omfattende seksuallovbrudd som såkalt kollektivforbrytelse?

6.1 Innledning

Som det fremgår av fremstillingen ovenfor, er det i dag utvilsomt behov for – og innenfor visse rammer adgang til – å avgrense omfattende saker om seksuallovbrudd. Men lovgivningen om dette er strukturert med utgangspunkt i at overgrep overfor ulike fornærmede utgjør ulike straffbare forhold. Denne straffeprosessuelle grunnstørrelsen – det straffbare forhold – forplanter seg i håndteringen av sakskompleksene. I utgangspunktet legger de eksisterende regler opp til separat vurdering av hvert straffbart forhold på de ulike stadier, fra registrering av (vedleggs)sak, via etterforskning og til påtaleavgjørelse og irettføring.

Omfattende nettovergrepssaker kan sies å ha karakter av en pågående, sammenhengende virksomhet, og det kan innvendes mot den gjeldende regulering at den ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for dette. Riktignok innebærer læren om fortsatt forbrytelse en adgang til å vurdere flere seksuelle overgrep overfor samme fornærmede som ett sammenhengende straffbart forhold. Men etter dagens regler kan ikke seksuelle overgrep overfor ulike fornærmede behandles som ett forhold. På denne bakgrunn kan man spørre om dagens regulering er tilstrekkelig, eller om det

bør innføres en ny straffebestemmelse som rammer serieovergrep overfor flere fornærmede, som en såkalt kollektivforbrytelse.

Den bestemmelse det er mest nærliggende å se hen til i så måte er formentlig straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner. Bestemmelsen retter seg mot alvorlig eller gjentatt «mishandling» av familiemedlemmer mv., og «trusler, tvang frihetsberøvelse, vold eller andre krenkelser» er angitt som alternative forøvelsesmåter. I tillegg til at sammenhengende krenkelser overfor samme fornærmede kan pådømmes som ett sammenhengende straffbart forhold etter bestemmelsen, kan også overtredelser mot flere fornærmede bli vurdert som én fortsatt forbrytelse. I Rt. 2011 s. 1403 heter det om dette (avsnitt 16):

«Omsynet til å fange opp kompleksiteten og heilskapen er viktig også ved avgjerda av om det er tale om eitt eller fleire tilhøve. Det gjeld sjølv sagt i den meining at mange og ulike handlingar over lang tid blir samla opp ved straffebodet. Men det vil også vere slik at verknadene ofte rammar fleire i familien. Det er nok så at også barn kan vere krenkt ved å vere vitne til handlingar mot mor, jf. Rt. 2010 side 949. Og ved domfelling av krenkingar overfor mor kan det også leggjast vekt på at handlingane til dels skjedde i påsyn av felles dotter, Rt. 2010 side 129 avsnitt 12. Dersom handlingane blir stykka opp i handlingar mot mor og mot barn, kan det såleis innebere at noko av heilskapen i handlemåten går tapt.»

I forlengelsen av det siterte (avsnitt 17) peker Høyesterett på at en forutsetning for en slik samlet vurdering i alle fall må være at det er tale om handlinger som i stor grad er vevd inn i hverandre. På dette punkt skiller nok situasjonen i familievoldssaker seg gjennomgående fra nettovergrepssakene. Men også i de store overgrepssakene har et slikt helhetsperspektiv som Høyesterett viser til betydelig bæring.

I det følgende pekes det kort på noen mulige fordeler og problemstillinger ved et eventuelt nytt straffebud om serieovergrep, før det skisseres et mulig omriss av en slik bestemmelse. Det understrekes at det er tale om foreløpige overveielser og at en rekke forhold krever en nærmere vurdering.

6.2 Mulige fordeler med et straffebud om seksuallovbrudd som kollektivforbrytelse

Som antydnet vil en ny straffebestemmelse rettet mot serieovergrep kunne gi en mer dekkende beskrivelse av fenomenet det er tale om. Det vil i så fall kunne bidra til at man treffer mer presist kjernen i den straffbare virksomhet, og innebære en pedagogisk gevinst.

En mer dekkende regulering av serieovergrep som fenomen vil videre kunne medføre at sakene blir enklere å håndtere prosessuelt. Det vil således ikke være nødvendig å forholde seg teknisk og formelt til et stort antall vedleggssaker, med tilhørende beslutninger om etterforskning og påtaleavgjørelser. I stedet vil etterforskning og iretteføring kunne avgrenses løpende innenfor rammene av én sak.

Domfellelse etter en slik bestemmelse om serieovergrep vil – avhengig av hvordan den innrettes – kunne ha rettskraftsvirkning for handlinger som ikke uttrykkelig er nevnt i tiltalen eller har vært fremme under forhandlingene, jf. punkt [6.4]. Det kan ikke utelukkes at det vil bli oppfattet negativt av enkelte fornærmede som ikke har vært trukket inn i forfølgningen som ligger til grunn for domfellelsen. Men det kan også være at en del fornærmede som har vært offer for samme gjerningsperson uten å ha vært en del av den aktuelle etterforskning – på grunn av nødvendig avgrensning eller fordi handlingene mot dem oppdages først i ettertid – kan akseptere

at siktede ved en domfellelse for serieovergrep i prinsippet er holdt ansvarlig også for overgrepene som har rammet dem.

6.3 Avgrensningen av en straffebestemmelse om serieovergrep – aktuelle typer seksuallovbrudd og krav til omfang og sammenheng

Et hovedspørsmål ved utformingen av et eventuelt nytt straffebed om serieovergrep er hvilke typer lovovertrædelser som bør omfattes. En mulighet er selvsagt å inkludere alle seksuallovbrudd i en slik kollektivforbrytelse. Men det ville medføre en bestemmelse som rammer svært ulike typetilfeller, og som også vil ha høyst varierende straffverdighet. Som et utgangspunkt antar riksadvokaten at en bestemmelse om serieovergrep bør ramme tilfeller der det er begått et større antall isolert sett alvorlige seksuallovbrudd, i første rekke overgrep begått overfor mindreårige ved bruk av moderne kommunikasjonsplattformer. De omfattende nettovergrepssakene en har erfaring med så langt har langt på vei en slik profil, og det er således særlige for denne typen saker det muligens kan være behov for en ny reguleringsmåte. Et grunnvilkår for ansvar i et nytt straffebed kunne således være at det er begått flere handlinger som angitt i straffeloven §§ 299 om voldtekt av barn under 14 år eller § 302 om seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år.

Dersom et slikt vilkår først er oppfylt, antar en imidlertid at det kunne være aktuelt i tillegg å la seksuelle overgrep av annen karakter omfattes av en bestemmelse om serieovergrep, slik at også disse avgjøres som ledd i straffeforfølgningen, jf. punkt 6.4 nedenfor om rettskraftsvirkningen av en domfellelse for serieovergrep.

En mulig avgrensning er således å la en slik bestemmelse ramme den som begår gjentatte seksuelle overgrep, og herunder foretar et større antall handlinger som angitt i straffeloven § 299 om voldtekt av barn under 14 år eller § 302 om seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år.

Et neste spørsmål er om en ny bestemmelse om serieovergrep bør stille krav om noen form for sammenheng mellom de ulike straffbare handlinger. Mulige alternativer er krav til tidsmessig nærhet eller likeartet *modus operandi*. Riksadvokaten heller imidlertid mot at dette vil være unødvendig ved siden av et krav som skissert til omfanget av alvorlige handlinger – «et større antall» – og ikke minst dersom disse kvalifiseres til slike likeartede handlinger som rammes av straffeloven §§ 299 eller 302.

6.4 Rettskraftsvirkningen av en domfellelse for serieovergrep

Hvilke handlinger som vil inngå i og bli rettskraftig avgjort ved pådømmelse av et serieovergrep som en kollektivforbrytelse, vil naturligvis avhenge av hvordan en slik straffebestemmelse utformes. Gitt en bestemmelse som skissert i foregående punkt vil samtlige seksuelle overgrep en gjerningsperson har begått bli rettskraftig avgjort ved pådømmelsen.

En mulig motforestilling mot en slik ordning er at man risikerer at en sak pådømmes som serieovergrep, og at det senere avdekkes at gjerningspersonen er skyldig i mer omfattende overgrep enn det som fremkom i den første saken. Vekten av en slik motforestilling begrenses imidlertid av at det skisserte straffebed bare vil få anvendelse i meget alvorlige saker, og det skal således mye til for at saken senere skal komme i et helt nytt lys. Skulle det likevel være tilfellet, kan påtalemyndigheten etter straffeprosessloven § 393 kreve gjenåpning til skade for en domfelt når det på grunn av nye opplysninger eller bevis må antas at han er skyldig i «en vesentlig grovere straffbar handling enn den han er dømt for».

Det understrekes for øvrig at løsningen av rettskraftsspørsmålet ikke med nødvendighet er avgjørende for hvordan nye fornærmede skal ivaretas, og riksadvokaten nøyer seg med å legge til grunn som en forutsetning for et eventuell nytt straffebud om serieovergrep at ulike grupper av fornærmede ivaretas på forsvarlig vis.

7 Skisse til lovforslag

7.1 Straffeprosessloven

Straffeprosessloven § 224 annet ledd annet punktum kan lyde:

Riksadvokaten kan gi retningslinjer om den nærmere gjennomføringen og om begrensninger i plikten, *herunder om avgrensning av etterforskningen [i omfattende saker]*.

Merknader til skissen:

Utkastet er formulert som en ren fullmaktsbestemmelse, uten noen nærmere føringer for hvilke avgrensninger som kan være aktuelle. Videre må det legges til grunn at det kun er tale om en presisering av en direktivmyndighet riksadvokaten allerede har. En slik presisering vil likevel kunne bidra til å styrke bevisstheten om behovet for og rammene for avgrensning av etterforskningen. Lovgiver kan dessuten, dersom det er ønskelig, gi visse føringer i forarbeidene til en lovendring om hvilke avgrensninger som bør godtas. Et alternativ er også å angi i loven langs hvilke akser etterforskningen kan avgrenses (kretsen av ansvarssubjekter, kretsen av fornærmede, antall og omfang av straffbare forhold). Eventuelt kan det også vises til hensyn som bør tas i betraktning (rettshåndhevelsesshensyn, prosessøkonomi, hensynet til fornærmede).

Bakgrunnen for den skisserte lovendringen er særlig omfattende saker om seksuallovbrudd, i første rekke nettovergrepssaker, og det må vurderes om bestemmelsen skal utformes helt generelt og således gjelde for alle sakstyper, eller begrenses til overgrep ved bruk av nettet.

Om mulige endringer i § 70 vises det til pkt. 5.5.

7.2 Straffeloven

Ny § 290 kan eventuelt lyde:

§ 290. Serieovergrep

Med fengsel inntil 21 år straffes den som begår gjentatte seksuelle overgrep, og herunder foretar et større antall handlinger som angitt i [§§ 291, 299 eller 302], [på en nærmere beskrevet måte].

Merknader til skissen:

Et grunnvilkår for ansvar etter bestemmelsen er at gjerningspersonen har begått "et større antall" slike kvalifiserte handlinger overfor mindreårige som er beskrevet i straffeloven §§ 299 eller 302. Antydningvis antar riksadvokaten at det i alle fall bør kreves et tosifret antall slike lovbrudd for at bestemmelsen skal være anvendelig.

Dersom grunnvilkåret er oppfylt og bestemmelsen gis anvendelse, konsumerer den samtlige øvrige seksuelle overgrep gjerningspersonen har begått i den perioden tiltalen omfatter. Med "seksuelle overgrep" siktes det her til samtlige seksuallovbrudd der noen er fornærmet, og ikke

bare overtredelser av straffeloven §§ 299 og 302. Overtredelser av straffeloven §§ 310, 311, 317 og 318 vil således ikke omfattes.

Også her reises spørsmålet om bestemmelsen skal konsentreres om nettovergrep. Etter vårt syn bør straffebestemmelser i størst mulig grad være teknologinøytrale. På den annen side er det erfaringer knyttet til overgrep via nettet som utløser behovet for endringer. Formentlig vil det være større muligheter til å få aksept for endringsforslag om det konsentreres til nettovergrep. I tillegg anføres at forslaget bryter med den tradisjonelle strafferettslige tenkning, hvilket også kan tilsi at det spisses på denne måten.

Prosessuelt vil serieovergrep utgjøre ett sammenhengende straffbart forhold. Som utgangspunkt vil samtlige seksuelle overgrep gjerningspersonen har begått i tiltaleperioden bli rettskraftig avgjort ved domfellelse etter bestemmelsen.

8 Avslutning

Det er krevende spørsmål som reises i dette brev, basert på erfaringer fra de senere år. Dersom ingen endringer foretas vil dette utvilsomt ha en ressursmessig side med tilhørende prioriteringer, og som allerede er vanskelige og utfordrende. Riksadvokatembetet ser det som sin plikt å ta opp foranstående spørsmål og legge disse åpent fram for nødvendige, politiske avklaringer. For ordens skyld nevnes at problemstillingene nylig ble drøftet under det nordiske riksadvokatmøtet i Helsinki, og de beskrevne utfordringene var vel kjente i Danmark og Sverige.

Tor-Aksel Busch
(sign)

Knut Erik Sæther
ass. riksadvokat
(sign)

Runar Torgersen
førstestatsadvokat
(sign)

Gjenpart:

1. Justis- og beredskapsdepartementet, Politiavdelingen
2. Statsadvokatembetene
3. Politidirektoratet