

MÅL OG PRIORITERINGER FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN – ÅR 2000

I. INNLEDNING

Mål- og prioriteringsrundskrivet for år 2000 viderefører hovedlinjene i det tilsvarende rundskriv for 1999 (rundskriv av 14. januar 1999, del II – nr. 1/1999). De generelle mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen er således uendret. Som fremholdt i 1999-rundskrivet, bør disse være stabile over tid.

Den viktigste utfordringen i år 2000 er å redusere saksbehandlingstiden uten at dette går på bekostning av oppklaring og kvalitet, jf. St. prp. nr. 1 (1999-2000) side 83. Det vises også til Budsjett-innst. S. nr. 4 (1999-2000) side 10. I år 2000 skal derfor innsatsen for å bedre resultatene i straffesaksbehandlingen i hovedsak rettes mot tempoet, jf. pkt. IV 4 nedenfor. Det samme er understreket av departementet i tildelingsbrevet for år 2000 (brev av 22. desember 1999 til politimestrene) side 6 og 17.

Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen berører både Justisdepartementets og riksadvokatens ansvarsområder. Rundskrivet er derfor forelagt departementet før utsendelse. På samme måte har departementet forelagt for riksadvokaten de deler av tildelingsbrevet for år 2000 som gjelder straffesaksbehandlingen.

Det sentrale koordineringsorgan (SKO) har i møte 3. november 1999 gitt innspill til arbeidet med rundskrivet.

II. HOVEDMÅL

Hovedmålet for politiet og påtalemyndigheten er å bidra til å redusere kriminaliteten i Norge, jf. St. prp. nr. 1 (1999-2000) side 83 og Budsjett-innst. S. nr. 4 (1999-2000) side 25.

For å oppnå dette følges som kjent to hovedstrategier: generelle forebyggende tiltak for hindre kriminalitet (synlig, tilstedeværende polititjeneste og tradisjonelt holdningsskapende arbeid) og straffesaksbehandling. Riksadvokatens ansvarsområde er straffesaksbehandlingen i politiet og påtalemyndigheten. Mellom de to hovedstrategiene er det nær forbindelse. Gjennom de allmennpreventive virkninger (avskrekking og moralunderbygging) skal straffeforfølgingen bidra til at andre avstår fra kriminalitet. De individualpreventive virkninger av straffen tar sikte på å hindre at lovbrystere faller tilbake til ny kriminalitet – enten ved avskrekking, forbedring eller innesperring. Straffeforfølgingen gir også troverdighet til den del av det generelle forebyggende arbeid som består i holdningspåvirkning. I så måte virker den som et ”ris bak speilet”.

III. FORHOLDET MELLOM MÅL OG PRIORITERINGER

Målene og prioriteringene regulerer ulike sider ved straffesaksbehandlingen. Målene angir de resultater som politiet og påtalemyndigheten skal arbeide mot, for at straffesaksbehandlingen skal bidra til redusert kriminalitet. Prioriteringene fastsetter hvilke kriminalitetsområder eller sakstyper som skal gis forrang når det er knapphet på ressurser. Likevel er det sammenheng mellom mål og prioriteringer ved at det stilles strengere krav til måloppnåelse i de prioriterte sakene, jf. pkt. V nedenfor.

IV. MÅL FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN

1. Generelt

Politiets og påtalemyndighetens straffesaksbehandling består av etterforskning, påtalevedtak, 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
- ∞ at skyldige blir straffet og at reaksjonen er adekvat

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

På denne bakgrunn er riksadvokatens mål for straffesaksbehandlingen, jf. også St. prp. nr. 1 (1999-2000) side 86:

- ∞ høy kvalitet
- ∞ høy oppklaringsprosent
- ∞ kort saksbehandlingstid
- ∞ adekvat reaksjon

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

Riksadvokaten har vurdert å fastsette krav til oppklaringsprosent og saksbehandlingstid, men har ikke funnet grunn til dette nå. En vil imidlertid etter drøftelser med departementet vurdere å stille slike krav i neste års mål- og prioriteringsrundskriv. Særlig aktuelt kan dette være for saksbehandlingstid.

2. Høy kvalitet

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

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

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

Kravet om kvalitet gjelder både under etterforskingen, ved påtaleavgjørelsen og ved irettfeiringen av saken. Kvalitetskravet inneholder flere elementer:

∞ *Innholdsmessig kvalitet*

Når etterforskingen er ferdig, må det frembrakte materiale gi tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til de spørsmål saken reiser – i første rekke om straffbarhetsvilkårene er oppfylt og hvilken reaksjon som bør velges, jf. straffeprosessloven § 226 første ledd. Videre må det faktum som fremgår av etterforskningsmaterialet, være fullstendig og korrekt. Kravet om objektivitet, jf. straffeprosessloven § 226 tredje ledd, er sentralt. Det må ikke være tvil om at etterforskingen er innrettet slik at alle relevante omstendigheter kommer frem, uansett om de er til gunst eller til skade for mistenkte. Grunnleggende er også beviskravet i straffesaker: For å ta ut tiltale skal påtalemyndigheten både være overbevist om at mistenkte er skyldig og om at de foreliggende bevis er tilstrekkelige til domfellelse i retten.

∞ *Rettsikkerhet*

Under etterforskingen har den påtaleansvarlige politijurist ansvaret for å sikre at grunnleggende rettsikkerhetshensyn blir ivaretatt. Det må påses at etterforskingen til enhver tid foregår innenfor de rammer som følger av straffeprosessloven, påtaleinstruksen, riksadvokatens og statsadvokatenes direktiver og god påtaleskikk.

Bestemmelsene om nye etterforskningsmetoder, jf. lov 3. desember 1999 nr. 82 om endring i straffeprosessloven og straffeloven m.v., legger i mange tilfeller beslutningskompetansen til politimesteren. Dette forutsetter at politimesteren setter seg nøye inn i reglene. Generelle spørsmål om bruken av etterforskningsmetodene kan med fordel drøftes med statsadvokaten. Statsadvokatene bør innnevrende år vie metodespørsmål særlig oppmerksomhet i sin fagledelse overfor politiet.

∞ *Effektiv ressursutnyttelse*

Politiets og påtalemyndighetens ressurser er knappe. Det er derfor avgjørende at politidistriktene har gode rutiner for å avgjøre hvilke saker som skal etterforskes, jf. også riksadvokatens rundskriv av 22. desember 1999 om etterforskning (del II – nr. 3/1999) side 8. Videre må etterforskingen i den enkelte sak målrettes. Det er påkrevd at man er seg bevisst hvilke fakta som er relevante, jf. straffeprosessloven § 226 første ledd og etterforskningsrundskrivet side 1-2. Overetterforskning må unngås så langt råd er. Med overetterforskning siktes dels til etterforskning for å klarlegge faktiske forhold som har liten eller ingen betydning for saken, dels til fortsatt etterforskning av faktiske forhold som allerede er tilstrekkelig bevist. I mer omfattende saker innebærer kravet om målretting også at etterforskningstemaene må avgrenses på en hensiktsmessig måte. God styring av etterforskingen bidrar til riktig anvendelse av de tilgjengelige ressurser. Man unngår at etterforskningsmessige feilprioriteringer fører til bruk av tid og penger som bedre kunne vært benyttet i andre saker eller på andre områder.

En forutsetning for å oppfylle kvalitetskravet er at politidistriktene har et velfungerende integrert påtaleledd. I store eller kompliserte saker må det være etablert et løpende og nært samarbeid

mellom den påtaleansvarlige politijurist og etterforsker fra etterforskning blir iverksatt til påtaleavgjørelse er truffet, jf. etterforskringsrundskrivet side 8-9. Integrert påtale er påkrevd for å sikre at etterforskringsarbeidet innholdsmessig holder høy kvalitet, at rettssikkerhetshensyn blir ivaretatt under etterforskningen, at saksbehandlingstiden blir så kort som mulig ved at etterforskningen målrettes og ved at påtalevedtak treffes straks saken er ferdig etterforsket, samt at ressursene utnyttes effektivt fordi overflødig arbeid unngås når sakene avgrenses og etterforskningen målrettes. Betydningen av integrert påtale er understreket av Stortingets justiskomite senest i Budsjett-innst. S. nr. 4 (1999-2000) side 11. Det vises også til tildelingsbrevet til politimestrene for år 2000 side 18.

Hensiktsmessig bruk av saksbehandlingssystemet BL96 kan generelt bidra til å heve kvaliteten på straffesaksbehandlingen. Det er imidlertid viktig at politidistriktene innretter seg slik at oppgavefordelingen mellom jurister, etterforskere og kontorpersonale blir best mulig. Riksadvokaten har forventninger til versjon 2.0 av BL som ferdigstilles i år 2000. Et slikt system vil imidlertid alltid ha feil som må rettes. For å sikre kvaliteten må det kontinuerlig arbeides med ajourhold, vedlikehold og videreutvikling. Riksadvokaten er bekymret for denne side ved BL. Det dreier seg her i det alt vesentlige om faglige (strafferettslige og straffeprosessuelle) spørsmål, som hører under riksadvokatens ansvarsområde. I brev til departementet har riksadvokaten pekt på at mye kan tale for å legge disse oppgavene til STRASAK-rådet.

Riksadvokaten vil understreke betydningen av korrekt registrering i STRASAK. Den offisielle kriminalstatistikk fra Statistisk sentralbyrå er basert på STRASAK. Rapportene fra STRASAK gir også grunnleggende styringsinformasjon til Justisdepartementet, riksadvokaten og statsadvokatene. For kvaliteten på dette materialet er det avgjørende at det ikke oppstår feil når sakene registreres i politidistriktene. Således må det særlig påses at kodingen av statistikkgruppe og påtaleavgjørelse er riktig. Når en sak henlegges, skal valget av henleggelseskode reflektere den reelle begrunnelse for henleggelsen. Påtalejuristen har ansvaret for riktig koding.

3. Høy oppklaringsprosent

Selv om politidistriktene i år 2000 særlig skal arbeide for å forkorte saksbehandlingstiden, skal dette ikke gå på bekostning av andelen saker som oppklares, jf. pkt. I foran. Oppklaringsprosenten må således i år 2000 minst tilstrebes opprettholdt på 1999-nivå. I forhold til hovedmålet om redusert kriminalitet hjelper det lite med høyt tempo dersom de fleste saker forblir uoppklart. Økt andel henleggelses saker skal derfor ikke brukes som middel for å oppnå kortere saksbehandlingstid i oppklarte saker.

Det er store variasjoner i oppklaringsprosent mellom politidistriktene, og forbedringspotensialet synes mange steder å være betydelig. Særlig er den lave oppklaringsprosenten for vinningskriminalitet – som utgjør om lag 2/3 av forbrytelsene – bekymringsfull.

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

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

4. Kort saksbehandlingstid

Hovedutfordringen for år 2000 er å redusere saksbehandlingstiden, jf. pkt. I foran. Innsatsen for å forbedre resultatene i straffesaksbehandlingen skal konsentreres om dette.

Rask saksbehandling gir normalt også høy oppklaring. Det er lettere å oppklare saken når bevisene er ferske. Dernest gir konsentrert etterforskning både best kvalitet på avhør og annet etterforskningsmateriale og mest effektiv ressursutnyttelse. Det tar tid å sette seg inn i en sak på ny hvis etterforskningen skal fortsette etter at saken har ligget en tid. For det tredje er kort saksbehandlingstid viktig for irettføringen. Jo lengre tid som går, jo mer vil bevisene svekkes. Dessuten gjør rask pådømmelse det lettere å oppnå en adekvat reaksjon, og rask reaksjon er en forutsetning for at straffen skal ha den tilsiktede preventive effekt. For ofrene reduseres belastningen når sakene avgjøres hurtig.

Dagens situasjon karakteriseres ved at den gjennomsnittlige saksbehandlingstid generelt er for lang. Det er dessuten mindre forskjell enn man skulle vente mellom ulike sakstyper og mellom ulike typer av påtalevedtak. Selv om en god del kan oppnås ved bedre avgrensning og målretting av etterforskningen (jf. pkt. 2 ovenfor), er hovedproblemet den tid som går når det ikke arbeides aktivt med sakene. Saken kan bli liggende "i kø" enten hos etterforskeren eller juristen, eller den kan bli liggende i påvente av svar på forespørsler som er sendt til andre, for eksempel anmodning til Kriminalpolitisenralen om laboratorieundersøkelse, anmodning om avhør i et annet politidistrikt eller rettsanmodning til utlandet.

Riksadvokatens rapport av 19. april 1999 om kriminalitetsutvikling og straffesaksbehandling 1998 – status og tiltak (side 30 og 33) viser at det er stor forskjell i saksbehandlingstid mellom politidistriktene. Forskjellen er større enn det som kan forklares med ulikhet i kriminalitetsbilde, befolkningssammensetning og ressursituasjon. Det er åpenbart at det også innenfor dagens ressursnivå er betydelig rom for forbedring.

I St. prp. nr. 1 (1999-2000) side 14 uttaler regjeringen:

"Stortinget har bedt Regjeringen fremme konkrete tiltak i budsjettet for 2000 for å redusere tiden mellom lovbrudd og straffereaksjon. Regjeringen har igangsatt et arbeid for å effektivisere straffesaksbehandlingen, og arbeidet med å utforme tiltak pågår for fullt. Regjeringen er opptatt av at økt effektivitet ikke skal oppnås på bekostning av rettssikkerhet. Et hovedanliggende er derfor å redusere den tiden som går med til ikke å behandle sakene, den såkalte "liggetiden". Erfaringen fra tidligere gjennomførte prosjekter viser at det på dette området er et betydelig forbedringspotensial."

I Budsjett-innst. S. nr. 4 (1999-2000) side 11 fremholder justiskomiteen:

"Videre må tiden fra anmeldelse inngis til påtalemyndigheten oversender saken til domstolene, kortes betydelig ned. I dag tar dette i snitt 200 dager for oppklarte saker. Komiteen er kjent med at Riksadvokaten har igangsatt et arbeid for å effektivisere tidsbruken i etterforsknings- og påtalefasen og ser svært positivt på dette initiativet. For å hindre dødtid i etterforsknings- og påtalefasen må det tilstrebes at

- etterforskning iverksettes umiddelbart
- etterforskningen utføres sammenhengende til den er ferdig
- ulike etterforskningskritt utføres parallelt
- påtaleavgjørelsen treffes straks saken er ferdig etterforsket

Komiteen understreker betydningen av god organisering, og av at juristen og etterforskeren samarbeider tett i saker av et visst omfang. Komiteen er kjent med at det er store variasjoner fra politidistrikt til politidistrikt, og at forbedringspotensialet er betydelig. Det kan ikke utelukkes at praksis og tradisjon i politi og påtalemyndighet er en medvirkende årsak til dette.”

I tildelingsbrevet til politimestrene for år 2000 side 18 uttaler departementet:

”Erfaring viser at gode resultater over tid i straffesaksbehandlingen først og fremst er avhengig av to faktorer: en politimester som er engasjert i straffesaksbehandlingen og et velfungerende integrert påtaleledd.”

Betydningen av at politimesteren engasjerer seg i straffesaksbehandlingen kan etter riksadvokatens oppfatning vanskelig overvurderes. Det er grunnleggende for resultatoppnåelsen at politimesteren stiller krav til straffesaksbehandlingen og selv følger denne aktivt opp. Om betydningen av integrert påtale vises til omtalen av kvalitetskravet (pkt. 2 ovenfor).

Politimesteren må – i samråd med statsadvokaten – konkretisere målet om kort saksbehandlingstid for sitt politidistrikt. Det er ikke tilstrekkelig å angi et mål for straffbare handlinger totalt. Det bør i tillegg settes mål for ulike forbrytelseskategorier som politidistriktet i særlig grad retter oppmerksomheten mot, og for ulike typer av påtaleavgjørelser. Målene skal gjelde saksbehandlingstiden for oppklarte saker. Fokus på totaltallet (som også inkluderer ikke oppklarte saker) kan “premiere” henleggelse uten etterforskning og raske henleggelse etter bevisets stilling, og er derfor lite ønskelig. Det kan også være aktuelt for statsadvokatene å fastsette regionale mål eller minstekrav.

I samråd med Justisdepartementet vil riksadvokaten i forbindelse med mål- og prioriteringsrundskrivet for 2001 vurdere om det bør fastsettes minstekrav til saksbehandlingstid som skal gjelde for alle politidistrikter, eventuelt om dette bør gjøres for visse sakstyper. Et alternativ kan være å stille krav til grad av resultatforbedring.

Det er ikke tilstrekkelig å fokusere på saksbehandlingstiden for de påtaleavgjorte saker. Oppmerksomhet må også rettes mot de saker som ikke er avgjort (restansene). Små restanser – og særlig små gamle restanser – er en forutsetning for å nå målet om kort saksbehandlingstid når sakene senere blir avgjort. Politimesteren må – i samråd med statsadvokaten – sette mål for restanseutviklingen.

Politimesteren har ansvaret for at de mål som er fastsatt for politidistriktet om saksbehandlingstid og restanser blir nådd. Statsadvokatene skal gjennom sin fagledelse overfor politiet bidra til dette. Statsadvokatene skal i år 2000 følge utviklingen i saksbehandlingstid særlig nøye.

I visse sakstyper er det særlig viktig å unngå unødige liggetid både hos etterforsker og jurist. Dette gjelder for det første i de sentralt prioriterte saker, jf. pkt. V nedenfor. Disse skal etterforskes særlig raskt og grundig og må gå foran andre saker. Dernest kommer (andre) saker hvor siktede sitter varetektsfengslet, saker med unge lovbrøyttere (lovbrøyttere under 18 år), og saker som gjelder vinningskriminalitet begått av gjengangere. Når vinningskriminelle gjengangere er varetektsfengslet, må sakene søkes pådømt innen utløpet av fengslingsperioden.

Særlig oppmerksomhet bør rettes mot juristenes saksbehandlingstid. Tiden fra en sak er ferdig etterforsket til påtaleavgjørelse er så å si i sin helhet ”liggetid” hos juristen – saken venter på å bli lest og avgjort. For statsadvokatene skal saksbehandlingstiden ikke overstige 30 dager i påtalesaker, jf.

nedenfor. På noe sikt bør en kunne stille samme krav til politijuristene. Iallfall må dette kunne gjøres der restansesituasjonen er under kontroll. Riksadvokaten vil komme tilbake til dette i neste års mål- og prioriteringsrundskriv.

For å oppnå redusert saksbehandlingstid er det påkrevd at politidistriktene har gode rutiner for oppfølging. Dette gjelder både oppfølging av fremdriften i den enkelte straffesak og oppfølging av saksporteføljen på driftsenhets- og politidistriktsnivå. BL gir gode muligheter for oppfølging av den enkelte sak, og på porteføljenivå må STRASAK brukes aktivt som verktøy. Oppfølgingen må omfatte alle deler av politiets straffesaksbehandling (perioden fra anmeldelse til ferdig etterforsket sak, perioden fra ferdig etterforsket sak til påtalevedtak i politiet, perioden fra påtalevedtak i politiet til rettskraftig dom og perioden fra rettskraftig dom til fullbyrdelse). Politimestrene har ansvaret for at oppfølgingsrutiner er på plass og fungerer. Statsadvokatene bes vie dette særlig oppmerksomhet ved inspeksjoner.

Politidistriktene må vurdere sine administrative rutiner slik at liggetid unngås i forbindelse med registreringer, saksekspedisjoner og kontorstøtte til etterforskere og jurister.

Arbeidet med å redusere saksbehandlingstiden bør skje i et langsiktig perspektiv – for eksempel med en tidshorisont på tre år. Målet må være at i løpet av en slik periode skal saksbehandlingstiden være vesentlig redusert og politidistriktet tilnærmet a jour i straffesaksbehandlingen. For svært mange politidistrikter bør en halvering av saksbehandlingstiden være realistisk. I en periode hvor restanser planmessig nedarbeides er det selvsagt akseptabelt at den gjennomsnittlige saksbehandlingstid går opp og oppklaringsprosenten noe ned.

Justisdepartementet har nedsatt en styringsgruppe og to arbeidsgrupper med mandat dels å klarlegge hvor flaskehalsene er, dels å foreslå tiltak for å korte ned saksbehandlingstiden. Dette arbeidet vil være fullført sommeren 2000. Politimestrene kan imidlertid ikke vente på rapportene fra arbeidsgruppene. Som også departementet fremholder i tildelingsbrevet for 2000 side 17, må alle politidistrikter fortløpende vurdere egen saksbehandlingstid og restansesituasjon og søke forbedringer. Virkemidlene for å oppnå redusert saksbehandlingstid vil i hovedsak være regelendringer, rutineendringer og kompetansehevende tiltak. I en viss grad synes også målrettet tilførsel av ressurser å kunne være aktuelt, jf. Budsjett-innst. S. nr. 4 (1999-2000) side 11. Regelendringer og kompetansehevende tiltak kan besluttes og gjennomføres sentralt, men forandringer i rutiner og arbeidsmåter – som i praksis vil være det viktigste – må skje lokalt.

Ved *statsadvokatembetene* skal påtalevedtak - der påtalekompetansen ligger hos statsadvokaten – i 90 % av sakene være truffet senest 30 dager etter at saken kom inn til statsadvokatembetet. Innen samme frist skal saken være oversendt riksadvokaten når påtalekompetansen ligger her. Klager over påtaleavgjørelser truffet av politiet skal i 90 % av sakene være avgjort senest 30 dager etter at saken kom inn til statsadvokatembetet. Riksadvokaten har fastsatt samme mål for straffesaksbehandlingen ved Riksadvokatembetet.

5. Adekvat reaksjon

På de fleste kriminalitetsområder er det viktigere at sakene oppklares og at det reageres raskt enn hvilken reaksjon som velges og lengden av den straff som utmåles. Men også en adekvat reaksjon er nødvendig for å nå straffens formål. Hvilken reaksjon som er adekvat, kan selvsagt ikke angis generelt. Dette vil variere med de ulike straffbare handlinger og de alminnelige straffutmålingsmomenter. Noen hensyn skal nevnes:

- ∞ Den bebreidelse og den markering av verdier som ligger i straffereaksjonen, må variere med det gode som er angrepet, skadevirkningen av handlingen og omfanget av den straffbare handling.
- ∞ Overfor aktive tilbakefallskriminelle kan en ikke regne med at straffen i tilstrekkelig grad virker avskrekkende. Her må samfunnets behov for beskyttelse ivaretas ved at lovbrύτεerne i en periode forhindres fra å begå ny kriminalitet. Straffens inkapasiterende virkning bør i disse tilfeller i særlig grad påvirke hva som er en adekvat reaksjon.
- ∞ I begrepet adekvat reaksjon ligger også et krav om forholdsmessighet, harmoni og konsekvens. Vurderinger basert på disse parametrene vil gjerne modifisere eller justere den straff som ellers ville blitt fastsatt. Forholdsmessighet, harmoni og konsekvens har en side både til handlingene (lovbruddstypene) og til gjerningsmennene: Det må for eksempel som utgangspunkt reageres strengere mot handlinger som direkte (for eksempel voldsforbrytelser) eller indirekte (narkotikaomsetning) angriper uerstattelige og ikke-økonomiske goder som liv, helbred, personlig frihet og integritet, enn handlinger som bare rammer materielle verdier. Videre vil det være en forventning om at omfattende straffbare forhold gjennom straffereaksjonen møtes med sterkere bebreidelse fra samfunnets side enn mindre omfattende. Hvor stor fristelsen er til å foreta den aktuelle straffbare handling, kan også påvirke straffenivået i visse situasjoner. Forholdsmessighet tilsier dessuten mildere straff overfor gjerningsmenn som på grunn av personlige forhold i mindre grad kan bebreides.

Nedenfor angis noen kriminalitetsområder hvor reaksjonsspørsmålet skal vies særlig oppmerksomhet. På de områder som ikke er nevnt, skal dagens praksis videreføres.

Selv om straffen for *drap* har blitt skjerpet noe i løpet av det siste tiåret, må det fortsatt arbeides for økning av straffenivået. Straffen for drap må gjenspeile at livet er det høyeste retts gode. Straffenivået for andre forbrytelser vil naturlig sammenlignes med drapsstraffen.

For de *øvrige alvorlige voldsforbrytelser* har det skjedd en vesentlig straffskjerpelse, særlig for handlinger som ikke fører til varige eller omfattende skader, men hvor dette langt på vei skyldes tilfeldigheter utenfor gjerningsmannens kontroll. Høyesterett har gjennom hevingen av straffenivået klart markert at legemskrenkelser med betydelig skadepotensiale skal straffes strengt. Også for *legemsfornærmelser uten alvorlig skadefølge og mindre alvorlige legemsbeskadigelser* - typisk slag og spark på offentlig sted, på serveringssteder og ulike tilstelninger ellers - har det alminnelige straffenivå økt vesentlig i 90-årene. Utfordringen på dette området er først og fremst å følge opp den skjerpelse påtalemyndigheten har oppnådd i Høyesterett, også i de underordnede domstoler. Dommer som ikke er samsvar med Høyesteretts praksis bør ankes.

Strafferammene i *våpenloven* ble hevet ved endringslov 5. juni 1998 nr. 31. Det var en forutsetning ved endringen at også den konkrete straffutmåling skulle bli strengere. I brev av 18. desember 1998 til statsadvokatene og politimestrene gav riksadvokaten retningslinjer for straffepåstanden i slike saker. Ved førstegangsovertredelse av § 33 første ledd annet punktum (bl.a. forbud mot å bære skytevåpen på offentlig sted uten aktverdig grunn), bør straffen normalt være ubetinget fengsel

mellom 18 og 30 dager. Dersom våpenet er ladd eller lett kan lades, og ved gjentatt overtredelse må påstanden være vesentlig høyere.

Trusler og vold mot vitner og andre aktører i straffesaker rammer både rettsordenen som sådan og ofrene for handlingen. Etter initiativ fra riksadvokaten har Justisdepartementet tatt opp spørsmålet om å styrke det strafferettslige vern for aktørene i strafferettspleien, jf. departementets høringsbrev av september 1999 med forslag til straffebestemmelse for "sabotasje mot rettsvesenet". Slike handlinger, og angrep for øvrig mot tjenestemenn i anledning tjenesten, må også etter gjeldende lovgivning møtes med strenge straffepåstander. Særlig ondsinnet er tilfeller hvor trusselen direkte eller indirekte rettes mot vedkommendes ektefelle eller barn. Etter riksadvokatens oppfatning vil det ved trusler mot vitner og andre aktører i straffesaker - på grunn av handlingenes sterkt samfunnsskadelige karakter - regelmessig foreligge særdeles skjerpende omstendigheter, slik at strafferammen på 6 års fengsel i straffeloven § 227 første ledd siste punktum får anvendelse. Allmenne hensyn tilsier alltid påtale i disse sakene. Dette må reflekteres i straffepåstandene.

Riksadvokaten har ved flere anledninger tatt til orde for skjerpet straff i *alvorlige sedelighetssaker*. Selv for "overfallsvoldtekter" var det lenge vanskelig å oppnå strengere straff enn fengsel i 2 år, jf. Rt. 1994 side 1552. I en avgjørelse inntatt i Rt. 1999 side 363 fastsatte imidlertid Høyesterett straffen til fengsel i 2 år og 6 måneder etter en prinsipiell vurdering av straffenivået for voldtektsforbrytelsene. Det ble blant annet fremhevet at nivået lå for lavt sammenliknet med grove sedelighetsforbrytelser mot barn og grove ran. Det ble også vist til økt innsikt som en de senere år har fått om skadevirkningene etter voldtekt. Se også Rt. 1999 side 919 hvor straffen ble satt til fengsel i 3 år for ett tilfelle av voldtekt til (oralt) samleie. Høyesterett har således, i tråd med uttalelser i flere dommer, gjennomført en gradvis skjerpelse av straffen for voldtekt opp mot et mer tilfredsstillende nivå. Påtalemyndigheten må følge opp dette i sine påstander for lavere rettsinstanser, og dommer med for mild straffutmåling skal påankes.

Også straffen for grove sedelighetsforbrytelser mot barn synes i de siste år å ha blitt skjerpet. Dels skyldes dette antagelig endringen av straffeloven § 195 i 1992, men utviklingen er nok også påvirket av økt kunnskap om skadevirkningene for ofrene. For alvorlige og gjentatte overgrep forøvet mot små barn er det i dag ikke uvanlig med ubetingede fengselsstraffer på fra 3 til 5 år, jf. til illustrasjon Rt. 1997 side 1767. Det er riksadvokatens inntrykk at dette strengere straffenivå nå også er i ferd med å få gjennomslag i underinstansene.

Det synes å ha vært arbeidet godt de siste år for en nødvendig strafferettslig oppvurdering av *omfattende og gjentatt vinningskriminalitet*. Omlag 2/3 av de etterforskede forbrytelsene er vinningsforbrytelser. Antallet tyverier har økt fra ca. 30 000 tidlig på 1960 tallet til ca. 180 000 i siste halvdel av 1990 årene. Grove tyverier har i samme periode blitt mer enn doblet.

Vinningsforbrytelser, særlig innbruddstyverier fra hjem og fritidsboliger, oppleves ikke lenger først og fremst som et økonomisk angrep; det tar forsikringen seg av. Det er integritetskrenkelsen, og frykten, som står i forgrunnen for folk flest. I en del tilfeller er innbruddstyverier kombinert med skadeverk. Det gir grobunn for ytterligere frykt. Belastningen for det store antall familier og enkeltmennesker som årlig utsettes for tyverier, særlig grove tyverier, må vektlegges i sterkere grad enn tidligere. Antagelig påfører disse forbrytelsene befolkningen samlet sett minst like store personlige belastninger som voldsforbrytelsene.

En liten gruppe iherdige residivister begår en stor del av vinningskriminaliteten. Bruk av straff er ikke, og bør ikke være, det eneste virkemiddel verken mot vinningskriminalitet spesielt eller lovbrudd generelt. Men det er dette virkemiddel riksadvokaten har innflytelse på. For de mest aktive vinningskriminelle er den inkapasitering som følger av ubetingede fengselsstraffer utvilsomt et effektivt virkemiddel. Denne effekten må utnyttes for å redusere omfanget av en form for

krimininalitet som gjør inngrep i et stort antall menneskers velferd hvert år. Uten effektiv innsats her kan allmennhetens tillit til strafferettspleien lett bli alvorlig svekket. Oppmerksomhet må rettes mot handlingen og konsekvensene av den for fornærmede. Aktor må også ha oppdatert kunnskap om tiltalte. Har domstolene i tidligere saker lagt vekt på opplysninger om fremtidsutsikter som det senere viser seg var uriktige eller som ikke har slått til (for eksempel arbeid, utdanning, rehabilitering), må dette komme frem. Riksadvokaten sendte i februar 1999 ut en materialsamling til hjelp ved arbeidet med å heve straffnivået i vinningsaker.

I St. prp. nr. 1 (1999-2000) side 13 og side 91 gjentar regjeringen at straffutmålingen må skjerpes i disse sakene, og i Budsjett-innst. S. nr. 4 (1999-2000) side 10 fremholder justiskomiteen at den gjentatte ganger har understreket at straffnivået generelt er for lavt i voldssaker og ved gjengangerkriminallitet.

Høyesterett gav i den sentrale dommen inntatt i Rt. 1997 side 1976 støtte til påtalemyndighetens argumentasjon for skjerpet straff overfor de mest aktive vinningskriminelle, se også Høyesteretts dom av 19. oktober 1999. Det er riksadvokatens inntrykk at den skjerpede straffutmåling også her er i ferd med å få gjennomslag i underinstansene. En forutsetter at utviklingen følges med særlig årvåkenhet.

Aktiv bruk av kortvarig varetektsfengsling er også av betydning for å oppnå adekvate reaksjoner i vinningssakene. Tas de mest aktive vinningskriminelle raskt ut av "sirkulasjon" etter nye lovbrudd reduseres "kvantumsrabatten" ved straffutmålingen. Fengsling må følges opp med rask pådømmelse og overføring til soning.

De siste årene har det vært en gledelig nedgang i grove tyverier fra bolig. En må være varsom med å trekke slutninger fra denne nedgangen som kan ha flere årsaker. Men det er grunn til å tro at politiets innsats, sammen med aktiv bruk av varetekt og skjerpet straffutmåling, har bidratt til den positive utviklingen.

Påtalemyndigheten må fortsatt aktivt nytte kortvarig varetekt etterfulgt av rask pådømmelse overfor vinningsresidivistene. Arbeidet med å heve straffene overfor denne gruppen skal videreføres.

Et sentralt kriminalpolitisk mål er at straffbare handlinger ikke skal lønne seg. Fratas ikke siktede utbyttet på annen måte (for eksempel ved erstatning til fornærmede eller ved at stjalne gjenstander tilbakeleveres), må det i tillegg til straff legges ned påstand om *inndragning* (eller utferdiges inndragningsforelegg) der vilkårene for dette er til stede, jf. straffeloven § 34. For å synliggjøre at reaksjonen også retter seg mot utbyttet, og av hensyn til prevensjonen, skal det påstås inndragning selv om vinningen ikke er i behold. Også straffeloven § 35 skal brukes aktivt. For å unngå at en inndragningsdom blir et slag i luften må politiet under etterforskningen ikke bare ha oppmerksomheten rettet mot straffekravet, men også mot å finne og beslaglegge utbyttet. Eventuelt må man gjennom heftelse i siktedes gods sørge for at det så langt som mulig lar seg gjøre å fullbyrde en senere inndragningsdom. Ved lov av 11. juni 1999 nr. 39 (i kraft 1. juli 1999) ble det vedtatt viktige endringer i inndragningsreglene. Riksadvokaten vil med det første gi ut et særskilt rundskriv om inndragning. Det forutsettes at påtalemyndigheten i politiet setter seg nøye inn i reglene og bruker disse aktivt. Det vises til St. prp. nr 1 (1999-2000) side 15 og 89-90.

Utviklingen av reaksjonene *konfliktråd* og *samfunnstjeneste* har vært viktig for å kunne illegge lovbrutere en adekvat strafferettslig reaksjon. Riksadvokaten ser fortsatt med velvilje på bruk av alternative reaksjoner i egnede saker, jf. riksadvokatens rundskriv av 26. september 1991 (del II -nr. 2/1991) og 6. desember 1993 (del II – nr. 2/1993).

V. PRIORITERING VED IVERKSETTELSE OG GJENNOMFØRING AV ETTERFORSKING

1. Sentrale og landsdekkende prioriteringer

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

At de sentralt prioriterte områder skal være få innebærer at det blir betydelig rom for lokale prioriteringer ved siden av de sentrale. Slik må det også være, fordi kriminalitetssituasjonen varierer fra politidistrikt til politidistrikt. Politimesteren må derfor – i samarbeid med statsadvokaten – kartlegge kriminaliteten og sørge for at innsatsen skjer på de områder der behovet er størst.

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

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

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

Oppregningen gir ikke uttrykk for noen prioritert rekkefølge. De saker som riksadvokaten generelt har prioritert etter sin art, er så få at det ikke er behov for dette.

Saker som omfattes av riksadvokatens prioriteringer, skal gis forrang når det er knapphet på ressurser. Disse skal (selvsagt) alltid etterforskes, og det stilles strengere krav til måloppnåelse. Sakene skal oppklares så langt råd er, og unødig liggetid skal unngås både hos etterforsker og jurist.

Riksadvokatens prioritering gjelder "alvorlige" overtredelser. Om den enkelte overtredelse skal karakteriseres som "alvorlig" vil som utgangspunkt bero på en helhetsvurdering. Av hensyn til klarhet og målbarhet har riksadvokaten likevel funnet grunn til innenfor de kriminalitetstyper der det er flest saker – dvs de tre første kategoriene ovenfor – å angi konkret hvilke straffbare handlinger som er prioritert. Hensynet til målbarhet nødvendiggjør at prioriteringen må knyttes til straffebud, fordi statistikkgruppene i STRASAK følger en slik inndeling. Ved avgjørelsen av hvilke straffebud som skal tas med, har en i hovedsak lagt vekt på strafferammen. Som oftest gir denne uttrykk for lovgivers generelle oppfatning av hvor alvorlig den aktuelle type straffbare handling er. Utvalget av straffebud må videre være slik at en sikrer at de mest alvorlige straffbare handlinger kommer med, men samtidig

ivaretar hensynet til at de sentralt prioriterte saker skal utgjøre en liten del av den totale saksmengde.

Innen kategoriene volds- og sedelighetskriminalitet mv. og narkotikakriminalitet skal som et generelt utgangspunkt straffbare handlinger som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 år, anses som prioritert. For ordens skyld bemerkes at ran her regnes som voldskriminalitet, selv om denne 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 adferd i trafikken som bærer preg av at gjerningspersonen bevisst har tatt en risiko som har innebåret nærliggende fare for alvorlig ulykke.

Internasjonal og organisert kriminalitet vil normalt omfatte straffbare handlinger som allerede på grunnlag av sin art vil være prioritert. Selv om slik kriminalitet ikke utgjør noen stor del av det totale antall forbrytelser som begås hvert år, er den særlig ondartet og derfor viktig å bekjempe. Avdekking av denne form for kriminalitet er avhengig av politiets egen innsats. Det er derfor avgjørende at politiets kriminaletterretning fungerer godt, og at etterretningsinformasjonen brukes til å generere straffesaker.

I tillegg til den generelle prioritering etter art, jf. ovenfor, har riksadvokaten stilt særskilte krav til rask saksbehandling i visse tilfeller. For sammenhengens skyld er dette omtalt i tilknytning til målet om kort saksbehandlingstid (pkt. IV 4 foran).

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 prioriteringer på regionalt og lokalt nivå. Ved slik lokal prioritering må det foretas en sammensatt vurdering. Prioriteringene bør ta 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 og straffbare handlinger som synes rasistisk motivert eller som rammer særlig utsatte grupper. For vinningskriminalitet vil i tillegg størrelsen på det tap handlingen påfører fornærmede, og størrelsen på gjerningspersonens utbytte være viktig. Dersom det lokalt har utviklet seg – eller er i ferd med å utvikle seg – kriminalitetsmønstre som skaper spesiell utrygghet, er særlig plagsomme eller som utfordrer den alminnelige rettsfølelse, bør dette gi seg utslag ved prioriteringen. Voldskriminalitet som er konsentrert til spesielle tider eller steder, bør vies særlig oppmerksomhet.

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. Det er dessuten nær sammenheng mellom ”ordinær” narkotikakriminalitet og vinningskriminalitet. Publikums tillit til politiet og den alminnelige trygghetsfølelse i lokalsamfunnet beror derfor ikke minst på hvordan alminnelig kriminalitet behandles.

Det understrekes at de tilgjengelige ressurser over tid må 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.

Tor-Aksel Busch

Hans-Petter Jahre
ass. riksadvokat