

MÅL OG PRIORITERINGER FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN I POLITIET – 2002

I. INNLEDNING

Mål- og prioriteringsrundskrivet for 2002 viderefører hovedlinjene i det tilsvarende rundskriv for 2001 (rundskriv nr. 1/2001 av 23. januar 2001). De generelle mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen er således uendret. Som fremholdt i tidligere mål- og prioriteringsrundskriv, bør disse være stabile over tid. De særskilte krav til saksbehandlingstid i visse saker som ble angitt i mål- og prioriteringsrundskrivet for 2001, er for 2002 tatt inn som regjeringens mål i St. prp. nr. 1 (2001-2002) side 85. Det vises til pkt. III 4 nedenfor.

Etableringen av Politidirektoratet fra 1. januar 2001 gjør som kjent ingen endring i det tosporede system, jf. St. prp. nr. 1 (2000-2001) side 99 og Budsjett-innst. S. nr. 4 (2000-2001) side 26. Justiskomiteen uttaler:

”For k o m i t e e n er det viktig at etableringen av Politidirektoratet ikke gjør noen endring i det tosporede system, slik at ansvaret for fagledelsen av straffesaksbehandlingen i politiet fortsatt ligger hos Riksadvokaten og statsadvokatene. K o m i t e e n er tilfreds med at det legges vekt på å etablere gode rutiner for samarbeidet mellom Riksadvokaten og Politidirektoratet, og mellom direktoratet og statsadvokatene. For k o m i t e e n er det også viktig at det fortsatt er et godt samarbeid mellom departementet og Riksadvokaten.”

I samsvar med dette er det etablert et tett samarbeid mellom riksadvokaten og Politidirektoratet for å sikre at det ikke oppstår motstrid mellom riksadvokatens faglige mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet og direktoratets mål og prioriteringer, og for å koordinere resultatoppfølgingen. Det har vesentlig betydning for resultatoppnåelsen at det både i styringsdialogen og ved den løpende oppfølging gis ensartede og samordnede styringssignaler fra overordnet nivå til det enkelte politidistrikt. Også bekjempelsen av organisert kriminalitet og metodeutvikling må skje i begge ”spor” og krever derfor et nært samarbeid mellom Politidirektoratet og riksadvokaten.

Politidirektoratet nedsatte i mai 2001 i samråd med riksadvokaten en arbeidsgruppe for å utarbeide forslag til faste samarbeidsrutiner mellom direktoratet og statsadvokatembetene for styringsdialogen med politidistriktene, inspeksjoner, bistand og straffesaker som utløser særlige ressursbehov. Arbeidsgruppen besto av representanter for den høyere påtalemyndighet, direktoratet og politidistriktene. Gruppen har avsluttet sitt arbeid, og rapporten blir sendt på høring. Politidirektøren og riksadvokaten vil deretter ta stilling til forslagene.

Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen berører både Justisdepartementets, Politidirektoratets og riksadvokatens ansvarsområder. Rundskrivet er derfor forelagt departementet og direktoratet før utsendelse. På samme måte har direktoratet forelagt for riksadvokaten de deler av disponeringsskrivet til politi- og lensmannsetaten for 2002 som gjelder straffesaksbehandlingen.

Rundskrivet her må sammenholdes med mål- og prioriteringsrundskrivet for statsadvokatembetene (rundskriv nr. 2/2002), hvor blant annet statsadvokatenes fagledelse overfor politiet omtales. De generelle mål, jf. pkt. III nedenfor, er felles for all straffesaksbehandling i politiet og påtalemyndigheten.

II. HOVEDMÅL OG HOVEDUTFORDRING I 2002

Hovedmålet for politiet og påtalemyndigheten er å bidra til å redusere kriminaliteten i Norge, jf. St. prp. nr. 1 (2001-2002) side 84 og Budsjett-innst S. nr. 4 (2001-2002) side 9. For å oppnå dette følges som kjent to hovedstrategier: generelle forebyggende tiltak for hindre kriminalitet (synlig, tilstedeværende og målrettet polititjeneste, samt tradisjonelt holdningsskapende arbeid) og straffesaksbehandling. Riksadvokatens ansvarsområde er straffesaksbehandlingen i politiet og påtalemyndigheten.

Den viktigste utfordringen for politiets straffesaksbehandling i 2002 er å redusere saksbehandlingstiden uten at dette går på bekostning av oppklaring og kvalitet, jf. St. prp. nr. 1 (2001-2002) side 84 og Budsjett-innst S. nr. 4 (2001-2002) side 9 og side 18-19. Justiskomiteen fremholder at ”fokus på økt tempo i straffesakskjeden fortsatt har første prioritet” og ”mener det er mulig å redusere [saksbehandlingstiden] uten at det går ut over kvaliteten på etterforskningen og oppklaringsprosenten.”

Også i 2002 skal derfor innsatsen for å bedre resultatene i straffesaksbehandlingen i hovedsak rettes mot tempoet, jf. pkt. III 4 nedenfor. Det samme er understreket av Politidirektoratet i disponeringsskrivet til politidistriktene.

Politimestrene må holde nær kontakt med statsadvokatene under gjennomføringen av politidistriktsreformen, jf. riksadvokatens brev av 20. november 2001 til statsadvokatene og politimestrene. Selv om Politidirektoratet har ansvaret for gjennomføringen av reformen, har den høyere påtalemyndighet betydelig interesse av hvordan etterforsknings- og påtalesfunksjonen organiseres i de nye politidistriktene. Statsadvokatene vil dessuten – med sitt mangeårige kjennskap til straffesaksbehandlingen i regionen – kunne bidra med erfaringer og innspill. En så omfattende organisatorisk endring som politireformen innebærer, kan i en periode lett trekke politiets oppmerksomhet vekk fra primærfunksjonene. I en slik prosess vil statsadvokatens funksjon som utenforstående pådriver og kontrollør være spesielt viktig. Straffesaksbehandlingen er nå på rett vei. Denne utviklingen må ikke stoppe opp i 2002.

III. MÅL FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN

1. Generelt

Politiets og påtalemyndighetens straffesaksbehandling består av etterforskning, påtalevedtak, 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
- ∞ 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 fortsatt

- ∞ 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. Målene skal være realistiske, men samtidig noe å strekke seg etter.

Riksadvokaten understreker at statsadvokatene skal delta i beslutningsprosessen når resultatmål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politidistriktene blir fastsatt. Det er her nødvendig med et godt samarbeid mellom politimesteren, statsadvokaten og Politidirektoratet. I St. prp. nr. 1 (2001-2002) side 85 gis det uttrykk for at "de konkrete resultatmålene [fastsettes] gjennom styringsdialogen mellom Politidirektoratet og det enkelte politidistrikt". Proposisjonen omtaler ikke forholdet til de mål og prioriteringer som det – som tidligere – hører under riksadvokaten og statsadvokatene å fastsette. Det er viktig å unngå at det oppstår motstrid mellom påtalemyndighetens og direktoratets mål. Riksadvokaten legger derfor til grunn at direktoratet og statsadvokaten – i dialog med politimesteren – i praksis blir enige om målene for straffesaksbehandlingen i det enkelte politidistrikt. Statsadvokatene kan for øvrig også fastsette regionale mål, jf. St. prp. nr. 1 (2000-2001) side 99.

2. Høy kvalitet

Høy kvalitet er et ufravikelig krav og dessuten en forutsetning for at de øvrige mål kan nås. Politimesteren har ansvaret for at straffesaksbehandlingen i distriktet holder høy kvalitet. Kvalitetskravet gjelder alle sider ved straffesaksbehandlingen, og det knytter seg både til generelle rutiner og behandlingen av den enkelte sak.

Både riksadvokaten og Justisdepartementet har – ut fra sin erfaring – tidligere fremholdt ved en rekke anledninger 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. Riksadvokaten vil understreke politimesterens funksjon og ansvar som leder av påtalemyndigheten i politiet, herunder ansvaret for politiets straffesaksbehandling. De nye og større politidistriktene innebærer her ingen endring. Politimesteren må sette mål for straffesaksbehandlingen, stille krav til denne, være pådriver og aktivt følge opp resultatene. Det er også politimesterens ansvar at politidistriktet har gode rutiner og at disse fungerer som forutsatt. Selv om den daglige oppfølging av straffesaksbehandlingen er delegert til andre, for eksempel til kriminalsjefen eller til lederen av retts- og påtaleenheten, må politimesteren selv delta aktivt på overordnet nivå. Det tydeliggjør at etterforskning, påtalebehandling og iretteføring er områder som følges med oppmerksomhet av politidistriktets øverste leder, og hvor det forventes gode resultater. Videre er politimesterens engasjement nødvendig for å gi tyngde og legitimitet til de krav som andre på hans eller hennes vegne stiller til straffesaksbehandlingen i politidistriktet.

Integrert påtale er påkrevd for å sikre at etterforskningsarbeidet innholdsmessig holder høy kvalitet, at rettssikkerhetshensyn blir ivarettatt 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.

På grunnlag av de årlige rapporter fra statsadvokatene legger riksadvokaten til grunn at kvaliteten på etterforskning og påtalearbeid gjennomgående er tilfredsstillende, men at det er variasjoner fra

distrikt til distrikt, fra sak til sak og fra person til person. Dette samsvarer godt med riksadvokatens eget inntrykk basert på embetets behandling av klagesaker og saker som påtaleavgjøres her. Flere embetsledere har imidlertid gitt uttrykk for at man har sett utslag av at økt tempo har ført til svekket kvalitet. Dette gir grunn til bekymring. Politidistriktene må derfor legge særlig vekt på oppfølging av kvalitet i 2002.

Det er et grunnleggende kvalitetskrav at politidistriktene har rutiner som sikrer at sakene prioriteres riktig. Riksadvokatens prioriteringsdirektiver fremgår av pkt. IV nedenfor.

Politidistriktenes straffesaksinstrukser må oppfylle kravene i rundskriv G-24/01 av 17. september 2001, fastsatt av Justisdepartementet og riksadvokaten i fellesskap, og instruksene må følges i praksis. Spesiell oppmerksomhet må rettes mot gjennomføringen av rutinene for oppfølging av saker.

Politidistriktene bør søke å utvikle rutiner og metoder for å sikre høy kvalitet på etterforskning, påtaleavgjørelser og iretteføring. Blant annet bør gode eksempler på fremgangsmåter eller avgjørelser ("best practice") systematisk tas vare på og distribueres.

Politidistriktene bør i større grad definere hvilke kvalitetskrav som skal stilles i de ulike sakstyper, og etablere interne rutiner for kvalitetskontroll slik at man kan fange opp saker som ikke tilfredsstiller den definerte standard, slik det for eksempel ble gjort av riksadvokatens arbeidsgruppe som undersøkte politiets og påtalemyndighetens behandling av voldtektssaker (Riksadvokatens utredningsgrupper – rapport nr. 2/2000). Riksadvokaten vil for øvrig tidlig i 2002 sende ut et rundskriv om etterforskning og påtalemessig behandling av voldtektssaker.

I tidligere års mål- og prioriteringsrundskriv er fremholdt at kvalitetskravet inneholder flere elementer:

∞ *Innholdsmessig kvalitet*

Når etterforskningen 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 etterforskningen 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: 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.

∞ *Rettsikkerhet*

Under etterforskningen har den påtaleansvarlige politijurist ansvaret for å sikre at grunnleggende rettsikkerhetshensyn blir ivarettatt. Det må påses at etterforskningen til enhver tid foregår innenfor de rammer som følger av straffeprosessloven, påtaleinstruksen, direktiver fra riksadvokaten, statsadvokatene og politimesteren, samt god påtaleskikk.

Riksadvokaten vil understreke politimesterens oppgaver og ansvar ved bruk av ekstraordinære etterforskningsmetoder, jf. endringene i straffeprosessloven ved lov av 3. desember 1999 nr. 82 (kommunikasjonskontroll, teknisk sporing og tvangsmidler med utsatt underretning) og lov av 28. juli 2000 nr. 73 (anonym vitneførsel for politiet). Videre vises til riksadvokatens rundskriv nr. 2/2000 (vederlag til politiets kilder og provokasjon som etterforskningsmetode) og til Riksadvokatens publikasjoner nr. 3/2001: Materialsamling – utradisjonelle eller ekstraordinære

etterforskningsmetoder.

∞ *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. ovenfor. Videre må etterforskningen i den enkelte sak målrettes.

3. Høy oppklaringsprosent

Selv om politidistriktene i 2002 særlig skal arbeide for å forkorte saksbehandlingstiden, skal dette ikke gå på bekostning av andelen saker som oppklares, jf. pkt. II foran. Oppklaringsprosenten må således i 2002 minst opprettholdes på 2001-nivå. I forhold til hovedmålet om redusert kriminalitet hjelper det lite med høyt tempo dersom de fleste saker forblir uopklart.

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 omlag 2/3 av forbrytelsene – bekymringsfull.

4. Kort saksbehandlingstid

Hovedutfordringen i 2002 er – på samme måte som i 2001 – å redusere saksbehandlingstiden, jf. pkt. II foran. Innsatsen for å forbedre resultatene i straffesaksbehandlingen skal konsentreres om dette. I Budsjett-innst. S. nr. 4 (2001-2002) side 9 uttaler Justiskomiteen:

”For å styrke rettssikkerheten legger k o m i t e e n vekt på å få en hurtigere straffesaksbehandling, herunder domsavsigelse og iverksetting av straff. K o m i t e e n understreker at jo raskere reaksjon som iverksettes ved lovbrudd, jo større forebyggende effekt vil reaksjonen ha. Dette gjør at fokus på økt tempo i straffesakskjeden fortsatt har første prioritet. Politiet må bruke sine ressurser slik at lovbrudd blir møtt med en reaksjon fra myndighetene. Hver dag som går før en forbryter møter reaksjon, dom og soning svekker sjansen for at samfunnets innsats har effekt. En hurtigere straffesaksavvikling må særlig tilstrebes i saker der unge er tiltalt.”

I St. prp. nr. 1 (2001-2002) side 85 har regjeringen fastsatt disse resultatmål for 2002:

- ∞ Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for påtaleavgjorte saker i politi- og lensmannetaten skal reduseres.
- ∞ I saker som gjelder legemsfornærmelse med skadefølge og legemsbeskadigelse (straffeloven §§ 228 annet ledd og 229), skal saksbehandlingstiden 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 saksbehandlingstiden ikke overstige 6 uker, regnet fra gjerningspersonen fikk status som mistenkt og frem til positiv påtaleavgjørelse (forelegg, tiltale, siktelse for forhørsrettspådømmelse, påtaleunntatelse etter opportunitetsprinsippet eller overføring til konfliktråd) treffes i politiet, med mindre hensynet til etterforskningen eller andre særlige omstendigheter gir grunn til det.

Politidistriktene må ha rutiner for å kontrollere at fristene overholdes. Av praktiske grunner tillates at oppfyllelsen for de nevnte voldsforbrytelsene måles ved hjelp av STRASAKs rapporter om gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte saker. Det forutsettes

imidlertid at det også utarbeides en manuell oversikt over de saker – oppklarte eller uoppklarte – som ikke er påtaleavgjort innen 90 dager med angivelse av årsaken til overskridelsen.

Saksbehandlingstiden i saker mot unge lovbrytere må inntil videre kontrolleres manuelt. Det må i den enkelte sak sikres notoritet om når mistenktstatus har inntrådt, og utarbeides periodiske oversikter som viser i hvor stor andel av sakene med positivt påtalevedtak 6-ukersfristen er overholdt. For de saker hvor fristen er oversittet må oversiktene også angi årsakene til dette. Etter det riksadvokaten har fått opplyst vil STRASAK i forbindelse med gjennomføringen av politidistriktsreformen bli endret slik at data om resultatoppnåelsen vil foreligge elektronisk.

Også i andre sakstyper er det særlig viktig at saksbehandlingstiden er kort. Dette gjelder for det første i de sentralt prioriterte saker, jf. pkt. IV 1. Disse skal etterforskes særlig raskt og grundig og må gå foran andre saker. De sentralt prioriterte saker utgjør en svært liten andel av den anmeldte kriminalitet. Det burde derfor ikke være vanskelig å påse at både etterforskning og påtalemessig behandling har tilstrekkelig fremdrift slik at det ikke oppstår unødig liggetid. Sakene er imidlertid så ulike både i omfang og kompleksitet at det ikke er hensiktsmessig å fastsette frister for saksbehandlingen.

Dernest kommer (andre) saker med varetektsfengsling. Det må her være god fremdrift i etterforskning og påtalemessig behandling så lenge siktede holdes fengslet. Politidistriktene må ha rutiner som sikrer at det ikke oppstår unødig liggetid. Den saksansvarlige påtalejurist har et særlig ansvar for å følge opp fremdriften. Når vinningskriminelle gjengangere er varetektsfengslet, må sakene også søkes pådømt innen utløpet av fengslingsperioden. Dersom det skulle oppstå konflikt mellom ”frist-sakene” for vold og unge lovbrytere og saker med varetektsfengsling, går fengslingssakene foran.

Videre må behandlingen av saker om opphør av tvungent psykisk helsevern og prøveløslatelse fra forvaring påskyndes, jf. kravet om dette i straffeloven § 39b annet ledd siste punktum og § 39f tredje ledd. Betydningen av rask behandling er fremholdt både av Særreaksjonsutvalget (NOU 1990:5) og departementet (Ot. prp. nr. 87 (1993-94)). Påtalemyndigheten må behandle slike begjæringer som hastesaker og prioritere dem foran de fleste andre saker. Det vises også til EMK art. 5 (4) hvorefter enhver som er frihetsberøvet skal ha ”... rett til å anlegge sak slik at lovligheten av frihetsberøvelsen raskt skal bli avgjort av en domstol ...”.

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 dersom det er utsikt til at fortsatt etterforskning eller påtalemessig behandling etter utløpet av fristen kan lede til oppklaring. Politidistriktene må således påse at de særskilte frister som er fastsatt ovenfor, ikke får som konsekvens at oppklaringsprosenten synker.

De viktigste tiltakene for å redusere saksbehandlingstiden er

- reduksjon av antall saker som er til behandling samtidig (restansenedarbeiding)
- redusert liggetid (herunder ventetid) hos etterforsker og jurist
- gode oppfølgingsrutiner
- mer målrettet etterforskning

Mellom disse tiltakene er det nær sammenheng. Tiltakene er detaljert omtalt i mål- og prioriteringsrundskrivet for 2001 (rundskriv nr. 1/2001) pkt. III 4.2 – III 4.4, og det vises til fremstillingen der. I tillegg bemerkes:

I oppsummeringsbrevet etter statsadvokatmøtet 2001 (brev av 10. juli 2001 til statsadvokatembetene pkt. 17) har riksadvokaten bestemt at inntil videre kan analyse av beslaglagt narkotika unnlates på nærmere vilkår:

”Det vises til rundskriv nr. 1/1989 om analyser av beslaglagt narkotika. Her fremgår at beslaglagt narkotika som hovedregel skal analyseres, men at analyse kan unnlates i saker som søkes avgjort ved forelegg. Dersom forelegget ikke vedtas, skal analyse likevel foretas før saken sendes retten i medhold av straffeprosessloven § 268. Det fremgår av rundskriv nr. 1/1998 pkt. IV når forelegg kan brukes i narkotikasaker.

Som nevnt i mål- og prioriteringsrundskrivet for 2001 (rundskriv nr. 1/2001) side 8, har riksadvokaten – som et mulig tiltak for å redusere ventetiden i narkotikasaker – tatt opp med Sjefen for Kriminalpolitisentralen om analysevolumet kan reduseres, i hvilke sakstyper analyse i tilfelle kan unnlates og hvilken effekt en endring kan forventes å få for kvaliteten på bevismaterialet og responstiden. I svarbrev av 13. februar 2001 har Sjefen for Kriminalpolitisentralen vist til en rekke tiltak som er iverksatt for å redusere responstiden uten å svekke kvaliteten på analysearbeidet, og han ber om at man avventer effekten av disse tiltak før man vurderer prinsipielle endringer i reglene.

Riksadvokaten er enig i at man bør vente med varige endringer i rundskrivene til man ser effekten av de tiltak som er og vil bli gjennomført. Likevel tilsier hensynet til saksbehandlingstiden i narkotikasaker at visse midlertidige endringer bør iverksettes nå, og riksadvokaten mener dette kan gjøres uten at kvaliteten på straffesaksbehandlingen blir svekket.

Riksadvokaten bestemmer derfor at inntil videre kan analyse unnlates i saker hvor det foreligger en uforbeholden tilståelse dersom det etter en konkret vurdering anses ubetenkelig å fremme saken uten analyse. Det må ikke være tvil om hva slags stoff det dreier seg om. Først og fremst vil irettføring uten analyse være aktuelt i saker som gjelder mindre kvanta cannabis.”

Videre minner en om at straffeprosessloven § 13, slik bestemmelsen lyder etter lovendringen 3. mars 2000 nr. 13, skal brukes aktivt for å oppnå raskere straffesaksbehandling. I rundskriv nr. 1/2001 side 8 har riksadvokaten fremholdt:

”Utgangspunktet bør være at sakene påtaleavgjøres og irettføres separat med mindre hensynet til bevisførselen eller tungtveiende prosessøkonomiske forhold tilsier forening. I tillegg til å øke tempoet i straffesaksbehandlingen vil fortløpende pådømmelse redusere ”kvantumsrabatten” og forenkle sakene. Overfor unge lovbrøyttere er det særlig viktig at pådømmelse skjer raskt og at de ikke gis anledning til å pådra seg nye straffbare forhold før pådømmelse.”

I de fleste politidistrikter må betydelig innsats fortsatt rettes mot nedarbeiding av restanser. Liggetid er hovedårsaken til den lange saksbehandlingstiden, og en forutsetning for å begrense liggetiden er at det i så stor grad som mulig er samsvar mellom saksmengden i politidistriktet og etterforsknings- og påtalekapasiteten. Særlig viktig er det å ha kontroll over de eldste restansene (saker eldre enn 12 måneder og saker mellom 6 og 12 måneder).

Saksbehandlingstiden hos påtalejuristene er fortsatt et betydelig problem, jf. også Justiskomiteens påpeking av dette i Budsjett-innst. S. nr. 4 (2001-2002) side 9. Situasjonen er ikke akseptabel, men må i mange politidistrikter ses i sammenheng med at juristkapasiteten er for lav. Likevel kan nok atskillig oppnås ved bedre organisering av arbeidet, herunder større konsentrasjon om primæroppgaven, og bedre oppfølgingsrutiner. Dette er ikke minst viktig i de nye distriktene, og det forutsettes at politimestrene vier spørsmålet særskilt oppmerksomhet. For ordens skyld nevnes at riksadvokaten overfor departementet har tilrådd at underdekningen i juristbemanningen, jf. bl.a. rapport fra Arbeidsgruppe I i Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling, løses sentralt og ikke gjennom lokale forhandlinger, dessverre med negativt resultat (så langt).

5. Adekvat reaksjon

På de fleste kriminalitetsområder er oppklaring og rask reaksjon viktigere enn hvilken reaksjon som velges. Men også en adekvat reaksjon er nødvendig for at straffeforfølgningen skal nå sitt formål. Det vises til mål- og prioriteringsrundskrivet for 2000 (rundskriv nr. 1/2000) side 8 for en nærmere angivelse av de sentrale hensyn som generelt bør styre straffutmålingen.

Nedenfor angis noen kriminalitetsområder der politiet skal vie reaksjonsspørsmålet særlig oppmerksomhet. På de områder som ikke er nevnt, skal dagens praksis videreføres. Endringer i reaksjonsvalg og straffutmåling er en langsiktig prosess, og retningslinjene faller i det alt vesentlige sammen med fjorårets. En har likevel i en viss grad valgt å gjenta direktivene, idet det antas hensiktsmessig at disse foreligger samlet på et sted. En oppdatert gjennomgang av reaksjonsnivået for sentrale typer av straffbare handlinger vil for øvrig bli gitt i riksadvokatens rapport om straffesaksbehandlingen i 2000-2001 som blir utgitt i serien Riksadvokatens publikasjoner i mars/april 2002.

I rundskrivet her omtales i hovedsak straffbare handlinger som iretteføres av politiet, mens sakstyper som aktoreres av statsadvokatene, gjennomgås i mål- og prioriteringsrundskrivet for statsadvokatembetene (rundskriv nr. 2/2002).

Hovedoppmerksomhetsområdet for politiet skal som tidligere være reaksjonsnivået ved volds- og vinningskriminalitet. I Budsjett-innst. S. nr. 4 (2001-2002) side 10 fremholder Justiskomiteen at det "ved flere forbrytelser er manglende samsvar mellom forbrytelsenes alvor og straffereaksjon. Trygghet for liv og helse må prioriteres."

For forbrytelser mot *straffeloven* §§ 228 og 229 har det alminnelige straffenivå økt vesentlig i løpet av det siste ti-år. Aktor må gjennom prosedyre og straffepåstand bidra til at det skjerpede nivå fastsatt av Høyesterett også følges av underordnede domstoler, og foreslå anke når så ikke er tilfelle. Det samme direktiv gjelder for saker om *omfattende og gjentatt vinningskriminalitet*. Gjennom avgjørelsene i Rt. 1997 side 1976 og Rt. 1999 side 1509 har Høyesterett slått fast at integritetskrenkelsene og frykten som ofrene utsettes for, skal tillegges større vekt enn tidligere, og at dette må gi seg utslag i strengere straffer. Ved siden av å følge opp straffenivået på dette felt, må påtalemyndigheten i politiet sørge for at samfunnet beskyttes mot de mest aktive vinningskriminelle gjennom målrettet bruk av kortvarig varetektsfengsling og rask iretteføring.

Alvorlige trusler er et meget følbart inngrep i den personlige frihet. En alvorlig trussel som oppleves som reell, kan redusere enkeltpersoners livskvalitet gjennom lang tid og innebære alvorlige psykiske belastninger. Det kan diskuteres om dette er tillagt tilstrekkelig vekt ved domstolenes straffutmåling. Høyesterett har avsagt en rekke dommer hvor det er understreket at det må reageres strengt overfor trusler mot polititjenestemenn og andre offentlig ansatte, f.eks. ansatte ved sosialkontor. Normalt vil allmenne hensyn kreve offentlig påtale etter straffeloven § 227 i slike tilfeller. Mye taler for at trusler rettet mot ansatte i enkelte private foretak, for eksempel banker, forsikringsselskap og transportbedrifter, langt på vei bør betraktes på samme måte når truslene har sammenheng med deres arbeid. Det vises også til pkt. IV 2 nedenfor om lokal prioritering av voldskriminalitet. Straffeloven § 132a om trusler og vold mot vitner og andre aktører i straffesaker omtales i mål- og prioriteringsrundskrivet til statsadvokatene (rundskriv nr. 2/2002) pkt. III 4. Riksadvokaten foreslo for øvrig i august 2001 overfor Justisdepartementet at det nedsettes et utvalg for å se på bekjempelse av trusler i bredt perspektiv.

Politiet og påtalemyndighet har i løpet av de senere år intensivert den strafferettslige bekjempelse av *barnepornografi*. I brev av 5. april 2000 til sjefen for Økokrim uttalte riksadvokaten om straffepåstanden i slike saker:

”Det er likefullt riksadvokatens oppfatning at omfattende spredning av barnepornografi over internett, og som representerer en fortsatt og varig krenking av barnet, ved irettføring i Norge må møtes med en påstand om ubetinget fengselsstraff. Det er i denne sammenheng grunn til å fremheve at strafferammen i straffeloven § 211 er bøter eller fengsel inntil 2 år, og at det av bestemmelsens sjette ledd følger at avbildning av barn er et skjerpene moment.”¹

Påstandsdirektivet er gjentatt i oppsummeringen fra statsadvokatmøtet 2001 (brev av 10. juli 2001 til alle statsadvokatembeter pkt. 3). Det vises for øvrig til kompendiet ”Barneporno: Håndtering i strafferettsapparatet – straffutmåling” (Økokrims skriftserie nr. 13 – mai 2001).

Ved lovendring av 15. juni 2001 nr. 64 ble det foretatt en mindre endring i straffelovens bestemmelser om *uaktsomt drap* og uaktsom grov legemsbeskadigelse. Siktemålet med lovendringen synes først og fremst å ha vært å utforme forarbeider som ga Stortinget grunnlag for å slutte seg til de retningslinjer for anvendelse av straffeloven §§ 238 og 239 som riksadvokaten trakk opp i brev av 29. mars 2000, jf. Ot. prp. nr. 46 (2000-2001) side 64-67. Påtalepraksis skal derfor fortsatt følge disse retningslinjene. Straffutmålingen for dødsulykker i trafikken varierer betydelig. Den gjenspeiler både i hvilken grad motorvognførere kan klandres og hvor omfattende følger ulykken har fått: For de graverende tilfellene er straffen gjennomsnittlig 1 år og 4 måneder, i de ordinære tilfeller ca 5 måneder, og ca 75 dager hvor uaktsomheten er forholdsvis liten. I denne siste gruppe vil trolig en betydelig andel heretter bare bli irettført som overtredelse av vegtrafikkloven § 31 jf. § 3. I de tilfeller motorvognførerne etter de nye retningslinjer ikke tiltales for en personlig integritetskrenkelse (straffeloven §§ 238 eller 239), må dette også påvirke straffutmålingen. Det kan således her påstås kortere ubetinget frihetsstraff enn tidligere. Der det bare er grunnlag for en meget liten strafferettslig bebreidelse kan det påstås betinget fengsel og helt unntaksvis reageres med forelegg på bot.

Med virkning fra 1. januar 2001 ble den lovbestemte *påvirkningsgrense i vegtrafikkloven § 22 første ledd* senket til en blodalkoholpromille på 0,2 og til 0,1 mg alkohol pr. liter utåndingsluft. Normalreaksjonen for første gangs overtredelse er etter vegtrafikkloven § 31 bøter. Basert på innberetninger fra politidistriktene i 2001 synes bøtenivået for overtredelser i det nykriminaliserte området å ligge på mellom kr 5 000 og kr 15 000 avhengig av forholdene, men med et normalnivå rundt kr 8 000 – 10 000. Riksadvokaten er ikke kjent med forhold som tilsier at dette bøtenivå bør endres, og praksis kan derfor videreføres i 2002. En kan ikke se at det er behov for ytterligere retningslinjer herfra.

Motorvognførere som i strid med *vegtrafikkloven § 10* unnlater å stanse for politiets kontroll, utsetter gjerne både andre trafikanter og polititjenestemennene for betydelig fare. Det er grunn til å tro at en konsekvent streng reaksjon for slik atferd kan ha preventiv virkning. Reaksjonen mot overtredelser av denne karakter bør skjerpes og normalt være en kortere ubetinget fengselsstraff eller en meget følbar bot.

Basert på et forslag fra Arbeidsgruppe 1 i ”Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling” om å lovfeste at retten ved straffutmålingen skulle legge vekt på om siktede har gitt en uforbeholden *tilståelse*, fremmet Justisdepartementet i Ot. prp. nr. 81 (1999-2000) forslag om et nytt annet ledd i straffeloven § 59. Dette ble vedtatt som lov 2. mars 2001 nr. 7. Departementet uttaler i proposisjonen, på samme måte som riksadvokaten gjorde i sin høringsuttalelse, at ”tilståelser bør tillegges større vekt ved straffutmålingen enn tilfellet er i dag”. Riksadvokaten skal utgi eget rundskriv om ulike spørsmål knyttet til reaksjonsvalg og straffepåstand. Det vil her bli gitt nærmere retningslinjer om anvendelsen av straffeloven § 59 annet ledd.

¹ Straffeloven kap. 19 om seksualforbrytelser ble som kjent endret ved lov 11. august 2000 nr. 76, dvs. etter at riksadvokatens brev til Økokrim ble skrevet. Den aktuelle bestemmelse er nå § 204 første ledd bokstav d, jf. annet ledd. Strafferammen er uendret.

Et sentralt kriminalpolitisk mål er at straffbare handlinger ikke skal lønne seg. Dette har blant annet kommet til uttrykk i de skjerpede inndragningsregler i straffeloven §§ 34 flg, som ble vedtatt ved lovendring 11. juni 1999 nr. 39, jf. også Høyesteretts dom inntatt i Rt. 2000 side 2043 og dom av 31. oktober 2001. Påtalemyndigheten må i tillegg til straff legge ned påstand om *inndragning* (eller utferdige inndragningsforelegg) der vilkårene for dette er til stede, jf. straffeloven §§ 34 og 34a. Også straffeloven § 35 skal brukes aktivt. Etter § 34 skal utbytte av en straffbar handling inndras i sin helhet. Fra denne hovedregel kan det etter annet punktum bare gjøres unntak der inndragning vil være klart urimelig. Etter forarbeidene, jf. også Høyesteretts dom av 31. oktober 2001, bør full inndragning normalt skje selv om utbyttet ikke er i behold og siktede har svak økonomi.

IV. PRIORITERING VED IVERKSETTELSE OG GJENNOMFØRING AV ETTERFORSKING

1. Sentrale og landsdekkende prioriteringer

Riksadvokatens sentrale og landsdekkende prioriteringer for iverksettelse og gjennomføring av etterforskning er fortsatt få og stabile.

At de sentralt prioriterte områder er 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, selv om distriktene har blitt færre. Politimesteren må derfor – i samarbeid med statsadvokaten – planlegge og gjennomføre en målrettet og effektiv kriminalitetsbekjempelse tilpasset de lokale behov.

At de sentrale prioriteringer er 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:

- ∞ Drap og andre alvorlige voldsforbrytelser, alvorlige seksualforbrytelser, 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, er så få at det ikke er behov for dette. I tillegg til den generelle prioritering etter art, som omtales her, har riksadvokaten stilt særlige krav til rask saksbehandling i visse tilfeller. For sammenhengens skyld behandles dette i tilknytning til målet om kort saksbehandlingstid (pkt. III 4 foran).

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. 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. 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 atferd i trafikken som bærer preg av at gjerningspersonen bevisst har tatt en risiko som har innebåret nærliggende fare for alvorlig ulykke.

Straffbare handlinger som synes rasistisk motivert, skal prioriteres. Slike saker skal undergis en grundig behandling med rask og konsekvent strafforfølgning.

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 er god, og at etterretningsinformasjonen genererer straffesaker. De "verktøy" lovgiver har gitt gjennom lovendringene om etterforskningsmetoder, må benyttes aktivt, jf. pkt. III 2 ovenfor. Det vises til Riksadvokatens publikasjoner nr. 3/2001: Materialsamling – utradisjonelle eller ekstraordinære etterforskningsmetoder. Etterforskning rettet mot pengestrømmer er viktig både for å avdekke kriminelle nettverk og for å hindre at gjerningspersonene får beholde utbyttet fra den straffbare virksomhet, jf. pkt. III 5 ovenfor.

Som kjent ble det såkalte "Catch-prosjektet" etablert høsten 2001 med formål å bekjempe bakmennene i alvorlig narkotikakriminalitet og annen alvorlig organisert kriminalitet. Politimesteren må sørge for godt samarbeid mellom politidistriktet og dette prosjektet i aktuelle saker.

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 rammer særlig utsatte grupper. For vinningskriminalitet vil i tillegg graden av integritetskrenkelse, 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 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.

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

De siste årene har en sett flere eksempler på at det som tilsynelatende er en ordinær saknetmelding, viser seg å gjelde en alvorlig forbrytelse. I tilfeller hvor personer forsvinner under påfallende omstendigheter må man sørge for at de etterforskningsmessige sider blir tilstrekkelig ivarettatt fra starten av, og at saken er under forsvarlig påtalemessig styring og kontroll. Riksadvokaten har under arbeid et rundskriv om saknede personer.

Særlig oppmerksomhet må vies kriminalitet begått av barn og ungdom, jf. også Budsjett-innst. S.nr. 4 (2001-2002) side 10. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at over 34 % av gjerningspersonene i de forbrytelsessakene som ble ferdig etterforsket i 2000, var under 21 år, og 7,5 % var under den kriminelle lavalder. Fra 1998 har antallet gjerningspersoner under 21 år økt langt mer enn antallet blant de eldre. Saker som gjelder unge lovbrøyttere, skal etterforskes raskt, jf. pkt. III 4 ovenfor. Det er også viktig med god samordning mellom forebyggende tiltak og straffesaksbehandling. Politiet bør i større grad enn i dag foreta etterforskning når personer under 15 år har begått en ellers straffbar handling, jf. straffeprosessloven § 224 tredje ledd. Etterforskingen antas å ha preventiv effekt i seg selv, og den vil også kunne danne grunnlag for behandlingen i andre organer.

I St. prp. nr. 1 (2001-2002) side 86 fremholder regjeringen at arbeidet for å redusere voldskriminaliteten skal intensiveres, og at spesiell oppmerksomhet skal rettes mot trusselutsatte kvinner. Det vises også til Justiskomiteens uttalelser i Budsjett-innst. S nr. 4 (2001-2002) side 10 og 19. Politimestrene må vektlegge dette ved sine lokale prioriteringer og sørge for at politidistriktet har rutiner for egenanmeldelser og for påtalemessig oppfølging. Ved straffbare handlinger hvor påtale krever begjæring fra fornærmede eller allmenne hensyn, jf. for eksempel straffeloven § 227, må påtalemyndigheten nøye vurdere om allmenne hensyn foreligger. Selv om hvert enkelt tilfelle skal vurderes for seg, er utgangspunktet at allmenne hensyn vil kreve påtale ved vold og trusler av noe alvor. Det samme har for øvrig riksadvokaten tidligere lagt til grunn for saker som gjelder vold eller trusler mot utsatte grupper.

Tor-Aksel Busch

Hans-Petter Jahre
ass. riksadvokat