

Ra 05-170
820.6

MÅL OG PRIORITERINGER FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN I POLITIET – 2005

I. INNLEDNING

Mål- og prioriteringsrundskrivet for 2005 viderefører hovedlinjene i det tilsvarende rundskriv for 2004.¹ De generelle mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen er således i liten grad endret. Rundskrivet må sammenholdes med andre sentrale styringsdokumentene:

- ∞ St. prp. nr. 1 (2004-2005) side 11-26, 84-101 og 117-121
- ∞ Budsjett-innst. S. nr. 4 (2004-2005) side 7-13 og 41-47
- ∞ Justisdepartementets tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet for 2005²
- ∞ Justisdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2005³
- ∞ Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for virksomheten ved statsadvokatembetene⁴
- ∞ Politidirektoratets disponeringsskriv for 2005 til politi- og lensmannsetaten⁵

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

På det nasjonale plan er samarbeidet mellom Politidirektoratet og riksadvokaten viktig for å sikre at det ikke gis motstridende styringssignaler og for å koordinere oppfølgingen av straffesaksbehandlingen i politiet. I St. prp. nr. 1 (2004-2005) uttales om dette samarbeidet:⁶

”Det er 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 føringer.”

¹ Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2004 av 23. februar 2004

² Brev av 21. desember 2004 om statsbudsjettet 2005 – kap. 445 Den høyere påtalemyndighet – tildeling av bevilgning

³ Brev av 19. januar 2005 om Statsbudsjettet 2005 – kap. 440, 441, 442 og 448 – tildeling av bevilgning

⁴ Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2005

⁵ Politidirektoratets brev av 25. januar 2005 – disponeringsskrivet for 2005, Politi- og lensmannsetaten

⁶ Proposisjonen side 103

Riksadvokatens mål og prioriteringer for Økokrim, som både er en sentral politienhet og et statsadvokatembete, er samlet i mål- og prioriteringsrundskrivet til statsadvokatembetene pkt. VI.⁴

II. HOVEDMÅL OG HOVEDUTFORDRINGER

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

De viktigste utfordringene for politiets straffesaksbehandling i 2005 er å øke andelen oppklarte saker og å gjøre straffesaksbehandlingen raskere og mer effektiv uten at dette går på bekostning av kvalitet og rettssikkerhet, jf. nærmere i pkt. III 3 og III 4. Videre skal antall saker med krav om inndragning økes. Også konfliktråd og samfunnsstraff skal anvendes i flere saker, jf. pkt. III 5.

I St. prp. nr. 1 (2004-2005) fremholder regjeringen at høy kvalitet på etterforskning og iretteføring, høy oppklaringsprosent, rask saksbehandling og riktig reaksjon er sentralt for publikums tillit til politiets straffesaksarbeid.⁷

III. MÅL FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN

1. Generelt

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

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

På denne bakgrunn er riksadvokatens mål for straffesaksbehandlingen fortsatt

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

Politimesteren har ansvaret for straffesaksbehandlingen i politidistriktet.

Høy kvalitet og stabilt gode resultater i straffesaksbehandlingen er avhengig av at en rekke forutsetninger er oppfylt. Riksadvokaten vil særlig fremheve betydningen av at politimesteren, som leder av den lokale påtalemyndighet, er engasjert i straffesaksbehandlingen, og av et velfungerende integrert påtaleledd.

⁷ Se proposisjonen side 88

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

Riksadvokaten understreker at statsadvokatene skal delta i beslutningsprosessen når resultatmål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politidistriktene blir fastsatt. I St. prp. nr. 1 (2004-2005) uttales:⁸

”Politidirektoratet og riksadvokaten samarbeider om de sentrale mål. De lokale mål for det enkelte distrikt fastsettes i dialog mellom politimesteren, statsadvokaten og Politidirektoratet.”

2. Høy kvalitet

Høy kvalitet er et ufravikelig krav⁹ og en forutsetning for at de øvrige mål kan nås. Politimesteren har ansvaret for at straffesaksbehandlingen i distriktet holder tilstrekkelig høy kvalitet. Kvalitetskravet gjelder alle sider ved straffesaksbehandlingen, og det knytter seg både til generelle rutiner og behandlingen av den enkelte sak. Politidistriktene bør ha etablert rutiner for kvalitetsarbeid og kvalitetsutvikling.

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

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

I tidligere års mål- og prioriteringsrundskriv er fremholdt at kvalitetskravet inneholder disse hovedelementer:¹⁰

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

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

Riksadvokaten understreker at de utvidelser av politiets etterforskningsmetoder som har skjedd gjennom lovendringer de siste år,¹¹ må resultere i at flere alvorligere straffesaker

⁸ Proposisjonen side 89

⁹ Se St. prp. nr. 1 (2004-2005) side 88

¹⁰ Se særlig riksadvokatens rundskriv nr. 1/2002 av 4. januar 2002 pkt. III 2 der dette utdypes

enn før blir avdekket og oppklart. Metodene er viktige verktøy som skal benyttes der vilkårene er oppfylt. Utviklingen av organisert kriminalitet medfører behov for samordnede tiltak fra politi og påtalemyndighet, basert på høy kompetanse på alle nivåer. For å møte utfordringene, er det fra 1. januar 2005 etablert et nytt særorgan, Nye Kripos. Catch inngår i det nye særorganet. ROK (Rådet for samordnet bekjempelse av organisert kriminalitet) skal fortsatt bestå. Sekretariatet for ROK skal ligge i Nye Kripos. Et nytt, nasjonalt statsadvokatembete for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet er besluttet opprettet og vil formentlig være i funksjon fra 1. mai 2005. Dette embetet vil få det overordnede påtalemessige ansvar for Nye Kripos sine egne saker.

Handel med kvinner og mindreårige her i landet dreier seg hovedsakelig om utnyttelse i prostitusjon. Handlinger som rammes av straffeloven § 224, er alvorlige forbrytelser og blir gjerne begått som ledd i organisert kriminalitet.¹² Politiet må avdekke de lukkede miljøene som står bak og tjener på denne handelen. Man kan ikke vente på anmeldelser fra ofrene. I samråd med riksadvokaten har Politidirektoratet under utarbeidelse en håndbok om menneskehandel. Videre vises til regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn.¹³ I planen pekes på at "en som er offer for menneskehandel kan befinne seg i en situasjon som gjør at hun eller han kan frykte å bli definert som lovbrøyer", og det fremholdes at "en person som har vært utsatt for menneskehandel skal anses som offer for en kriminell handling og vil ha krav på beskyttelse og hjelp".¹⁴ Her kan det ligge vanskelige påtalemessige avveininger, for eksempel ved brudd på utlendingslovgivningen.

Politiet og påtalemyndigheten har et betydelig forbedringspotensial i sin behandling av pårørende og ofre for kriminalitet. Det er viktig at man synliggjør omtanke og respekt. Mye kan oppnås ved å imøtekomme henvendelser og svare så raskt og utfyllende som mulig. I enkelte tilfeller kan det også være aktuelt å gi informasjon selv om det ikke foreligger noen uttrykkelig anmodning om det. Også i de alvorligste sakene, som aktoreres av statsadvokatene, vil det i etterforskningsfasen være påtalemyndigheten i politiet som har ansvaret for å imøtekomme de pårørendes behov for å bli orientert om utviklingen i etterforskningen og om den rettslige behandling mv. Før og under rettergang bør møtende aktor vurdere å tilby fornærmede og pårørende en orienterende samtale. For påtalemyndigheten i politiet vil dette typisk gjelde saker om uaktsomt drap i trafikken, overtredelse av vegtrafikkloven § 3 med dødsfølge, voldssaker mv. Ved lovendring av 2. juli 2004 ble enkelte pårørende gitt utvidete straffeprosessuelle rettigheter i saker hvor et barn har mistet livet som følge av en straffbar handling.

3. Høy oppklaringsprosent

Etter flere års økning sank oppklaringsprosenten for forbrytelser fra 37,9 i 2001 til 36,0 i 2002, og holdt seg på dette nivået (36,2 %) i 2003. Som sentralt mål for 2004 fastsatte regjeringen at utviklingen skulle snus og at oppklaringsprosenten for forbrytelser minst skulle ligge på 2001-nivå.¹⁵ Målet ble ikke nådd. I 2004 ble resultatet 36,0 %.¹⁶

¹¹ Det vises særlig til endringslov 3. desember 1999 nr. 82 (etterforskningsmetoder), lov 28. juli 2000 nr. 73 (trusler og represalier i straffesaker, anonym vitneførsel mv) og endringslov 9. mai 2003 nr. 30 (begrensninger i dokumentinnsyn og bevisførsel) og endringslov 4. juli 2003 nr. 78 (utvidet adgang til teknisk sporing mv), jf. også lov 20. juni 2003 nr. 41 (hvitvaskingsloven) og endringslov 25. juni 2004 nr. 52 (forklaringsplikt for ansatte i finansinstitusjoner mv)

¹² Se proposisjonen side 94-95

¹³ Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn (2003-2005)

¹⁴ Planen side 10

¹⁵ St. prp. nr. 1 (2003-2004) side 90. Se også Budsjett-innst. S. nr. 4 (2003-2004) side 42

Regjeringen har lagt til grunn som et sentralt mål for 2005 at oppklaringsprosenten skal øke.¹⁷ Det kortsiktige mål må være å gjenetablere det nivå på oppklaringsprosent som man oppnådde alt i 2001 som ledd i en jevn, god utvikling.

Det er en betydelig utfordring for politidistriktene å nå dette målet. Særlig bør innsatsen rettes mot å oppnå en markert forbedring av resultatene både for vinningsforbrytelser og voldsforbrytelser. Oppklaringsprosenten for vinningsforbrytelser – som utgjør omlag 2/3 av forbrytelsene – var i 2004 på 18,4¹⁶ som er en svak oppgang i forhold til 2003 (18,1), men likevel et av de svakeste resultater i løpet av de siste 6 år. For grovt tyveri fra villa var oppklaringsprosenten 18,3¹⁸ i 2004 og for tyveri fra leilighet var den 12,0¹⁸. I lys av at tyverier fra bolig rammer ”folk flest”, og derfor har vesentlig betydning for allmennhetens tillit til politiets evne til å bekjempe kriminalitet, er de svake resultater bekymringsfulle. Dette forsterkes ved at registrerte vinningsforbrytelser har vært synkende i perioden, også tyverier fra bolig.¹⁹ Slike tyverier kan ikke bedømmes bare ut fra de økonomiske tap. Det at noen har brutt seg inn i og rotet rundt i boligen oppleves som en betydelig integritetskrenkelse og skaper ofte utrygghet og engstelse hos de som rammes.

Oppklaringsprosenten varierer betydelig fra distrikt til distrikt, uten at det uten videre kan forklares med ulikheter i befolkningssammensetning, kriminalitetssituasjon og ressurser mv. Det er nærliggende å anta at den lokale organisering og prioritering av etterforskning av vinningskriminalitet i mange tilfeller er en viktig forklaringsfaktor. Mange politidistrikter vil åpenbart kunne forbedre egen kriminalitetsbekjempelse ved å orientere seg om erfaringer og rutiner i de politidistrikter som har gode resultater å vise til, og å søke å implementere dem i eget distrikt. En planmessig og særskilt innsats mot aktive gjengangere forventes.

For voldsforbrytelsene var oppklaringsprosenten 60,9¹⁶ i 2004. Til sammenligning var den på henholdsvis 63,8 i 2000 og 64,8 i 2001. Tiltak må iverksettes, jf. påpekingen av dette i fjorårets rundskriv på bakgrunn av resultatet for 2003 (61,1 % oppklaring). Særlig oppmerksomhet bør rettes mot vold i nære relasjoner, vold på offentlig sted og vold blant barn og unge.

4. Kort saksbehandlingstid

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

I proposisjonen⁸ har regjeringen fastsatt disse resultatmål for 2005:

- ∞ Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for påtaleavgjorte saker i politi- og lensmannsetaten 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.

¹⁶ Strasak JUS319

¹⁷ St. prp. nr. 1 (2004-2005) side 89, jf. side 19

¹⁸ Strasak JUS309

¹⁹ Strasak JUS065 og JUS068

- ∞ I saker mot personer som var under 18 år på handlingstiden, skal spørsmålet om tiltale avgjøres innen 6 uker etter at vedkommende er å anse som mistenkt. Tiltals spørsmålet kan likevel avgjøres senere dersom hensynet til etterforskningen eller andre særlige omstendigheter gjør det nødvendig.²⁰

Målene er de samme som regjeringen fastsatte for 2004.

Det langsiktige mål – i løpet av en periode på noen år – bør være at saksbehandlingstiden for oppklarte forbrytelser kommer ned mot 100 dager.

Resultatoppnåelsen i 2004 er sett under ett mindre tilfredsstillende, men det er store variasjoner mellom politidistriktene. Etter flere år med nedgang i gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelser steg denne med 18 dager fra 2002 til 2003 (fra 136 til 154 dager). Resultatet for 2004 er tilnærmet det samme som for 2003, en saksbehandlingstid på 153 dager.¹⁶ I fjorårets mål- og prioriteringsrundskriv ble det lagt til grunn at politimestrene allerede hadde iverksatt tiltak for å snu den uheldige utviklingen, jf. nedenfor under omtalen av rutiner. Det bør kunne forventes en vesentlig resultatforbedring i 2005.

Politidistriktene må ha rutiner for å kontrollere at fristene overholdes for de sakstyper der det er satt særskilt påtalefrist (vold og unge lovbyggere). Resultatene for unge lovbyggere viser en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 77 dager i 2004,²¹ som er et godt stykke unna resultatmålet for disse sakene. Saksbehandlingstiden er likevel vesentlig kortere enn gjennomsnittet for forbrytelsene, slik at politiet har gjennomført en riktig prioritering av unge lovbyggere. Det er imidlertid nødvendig å korte ned saksbehandlingstiden ytterligere.

For 2004 foreligger samlet statistikk over saksbehandlingstiden for voldsforbrytelsene med måltall. Den viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 141 dager.²² Det er et svakere resultat enn for voldssaker generelt (135 dager). Det ligger også så vidt nært opp til resultatet for gjennomsnittlig saksbehandlingstid for samtlige oppklarte forbrytelser (153 dager) at det er grunn til å reise spørsmål om en i mange politidistrikter har evnet å gjennomføre de nødvendige prioriteringer og kontrollrutiner. Et lyspunkt er likevel at saksbehandlingstiden for legemsbeskadigelse – som utgjør den største gruppen i denne kategorien – er redusert fra 159 til 142 dager.¹⁸ For 2005 forventer riksadvokaten en markert kortere saksbehandlingstid.

Gode oppfølgingsrutiner er nødvendig for å sikre at sakene holder tilfredsstillende fremdrift, og at ingen saker ”går av sporet”. Det vises til Justisdepartementets rundskriv G-24/01 om krav til politidistriktenes straffesaksinstrukser pkt. 4 som fastsetter minstekrav til oppfølgingsrutinene, herunder frister.

For øvrig skal saksbehandlingen være kort i følgende sakstyper:

- ∞ De sentralt prioriterte saker (pkt. IV.1)
- ∞ Saker med varetektsfengsling

²⁰ Denne fristen er også lovfestet i straffeprosessloven § 249 annet ledd

²¹ Strasak JUS613

²² Strasak JUS605

- ∞ Saker om opphør av tvungent psykisk helsevern, tvungen omsorg og prøveløslatelse fra forvaring

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

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
- ∞ målrettet etterforsking

Politidistriktene synes i 2004 å ha rettet betydelig og prisverdig innsats mot nedarbeiding av restanser. I løpet av året er restansene (saker eldre enn 3 måneder) redusert fra 56 679 til 42 067 saker,²³ og hovedtyngden av restansereduksjonen gjelder saker eldre enn 6 måneder. Disse eldste restansene er nå brakt ned på samme nivå som ved utløpet av 2001. Samtidig er antallet ikke påtaleavgjorte saker under arbeid det laveste som er registrert de senere år. I 2005 bør således forutsetningene være til stede for å kunne fortsette den gode utvikling med nedgang i saksbehandlingstiden som ble oppnådd i perioden 1999-2002 (fra 198 til 136 dagers saksbehandlingstid). I den forbindelse må en holde fokus på det langsiktige mål om at saksbehandlingstiden for oppklarte forbrytelser bør komme under 100 dager.²⁴ Det er imidlertid viktig fortsatt å vie nedarbeiding av restanser særlig oppmerksomhet.

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

Pr. 1. januar 2005 var det ca 70 500 påtaleavgjorte, ikke rettskraftige saker/avgjørelser eldre enn 6 måneder. Gruppen eldre enn 12 måneder har de siste 3 år steget jevnt fra ca. 35-36 000 i årene 1998-2001 til nå ca. 47 000.²⁵ Påtalemyndighetens ansvar for fremdriften i sakene gjelder helt fram til rettskraftig dom og fullbyrdelse. Etter påtalevedtak deles ansvaret med andre aktører i strafferettspleien, men politiets ansvar er betydelig. Det er tidligere anslått at mer enn halvparten av saksbehandlingstiden fra påtaleavgjørelse til rettskraft påløper hos politiet og påtalemyndigheten.²⁶ Også når ansvaret for tidsbruken primært påhviler andre aktører i strafferettspleien er politiets medvirkning til effektiv flyt i straffesakskjeden sentral.

Om dette uttales det i St. prp. nr. 1 (2004-2005):²⁶

²³ Strasak JUS089

²⁴ Jf. St. prp. nr. 1 (2004-2005) side19

²⁵ Riksadvokatens publikasjoner nr. 3/2002 *Straffesaksbehandlingen i 2000 og 2001* side 36-37, sml. "Hurtigere straffesaksavvikling" side 3, innstilling fra arbeidsgruppe som i desember 2003 la frem sluttrapport om straffesaksavviklingen i Oslo

²⁶ Proposisjonen side 12

"Det er en utfordring å få til en hurtigere flyt i straffesakskjeden. For å få til dette er det viktig med en balansert ressurstilførsel og en effektiv ressursutnyttelse i de ulike deler av kjeden. Politiet, påtalemyndigheten, domstolene og kriminalomsorgen har alle ansvar for å bidra til dette, både gjennom prioriteringer innenfor egne rammer og ved å etablere gode og effektive samarbeidsrutiner mellom de ulike aktører i kjeden".

Med sikte på å bidra til raskere saksavvikling fram til og under hovedforhandling, herunder bedre samhandling med domstol, forsvarer og bistandsadvokat, skal påtalemyndigheten i politiet i 2005 fokusere på følgende tiltak:²⁷

- ∞ bidra til lokal dialog om forbedringer, generelt og i enkeltsaker. Blant annet må forsvarere enkelt kunne finne ut hvem som er aktor i en sak
- ∞ gjøre tiltalebeslutningen mer konkret slik at det blir enklere å forstå hva påtalemyndigheten vil anføre at den enkelte har gjort, f. eks. ved medvirkning, både til nytte for dommerens prosessledelse og for tiltaltes forberedelse av sitt forsvar
- ∞ gjøre bevisoppgaven mer konkret slik at det fremgår hva vitnene skal forklare seg om
- ∞ i større grad enn i dag henlede rettens oppmerksomhet på muligheten for å be om en skriftlig redegjørelse for saken, jf. straffeprosessloven § 262 tredje ledd
- ∞ være aktiv i å foreslå saksforberedende møter
- ∞ ikke overvurdere tidsbruken for hovedforhandlingen "for å være på den sikre siden" – her foreligger det et ikke ubetydelig potensial for økt utnyttelse av domstolskapasiteten, ikke minst i de mindre straffesakene

Ved lov 28. juni 2002 nr. 55 ble det innført frister for avholdelse av hovedforhandling i tingrett og lagmannsrett, jf. straffeprosessloven § 275 annet ledd. Fristene gjelder for saker hvor den siktede enten var under 18 år da forbrytelsen ble begått eller er varetektsfengslet når saken berammes. Politiet må innrette virksomheten slik at aktor kan møte til den tid retten berammer saken.

5. Adekvat reaksjon

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

I 2005 skal reaksjonsspørsmålet vies særlig oppmerksomhet på følgende områder:²⁸

- ∞ Organisert kriminalitet og kriminelle nettverk
- ∞ Voldskriminalitet
- ∞ Omfattende og gjentatt vinningskriminalitet
- ∞ Alvorlige trusler
- ∞ Barnepornografi
- ∞ Dødsulykker i trafikken
- ∞ Overtredelser av vegtrafikkloven § 10

²⁷ sml. mål og prioriteringsrundskrivet for statsadvokatembetene (rundskriv nr. 2/2005)

²⁸ Her angis sakstyper som irettesføres av påtalemyndigheten i politiet. For reaksjoner i saker som irettesføres av statsadvokat vises til mål- og prioriteringsrundskrivet for statsadvokatembetene (rundskriv nr. 2/2005).

- ∞ Inndragning
- ∞ Bruk av konfliktråd
- ∞ Bruk av samfunnsstraff
- ∞ Bruk av "strafferabatt" ved tilståelser, jf. straffeloven § 59 annet ledd

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

Riksadvokaten understreker det kriminalpolitiske mål at straffbare handlinger ikke skal lønne seg. Gjerningspersoner må derfor *fratas utbyttet* av straffbare handlinger gjennom aktiv bruk av inndragningsreglene der lovens vilkår er til stede. I St. prp. nr. 1 (2004-2005) understrekes betydningen av bruk av inndragning som virkemiddel mot organisert kriminalitet, og det pekes på at politiets egeninnsats er helt avgjørende for å oppdage, oppklare og oppnå adekvate reaksjoner overfor slik kriminalitet. Aktiv bruk av inndragning fremheves også i regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet som ble lagt frem i juni 2004. Det er viktig at inndragningskrav, der det er mulig, sikres ved beslag eller heftelse.²⁹ Påtalemyndigheten skal være særlig oppmerksom på spørsmålet om inndragning både ved påtaleavgjørelse og irettføring.

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

I St. prp. nr. 1 (2004-2005) uttaler regjeringen at antall saker med krav om inndragning skal økes ytterligere i 2005. Dette gjelder både for ordinær inndragning og utvidet inndragning.⁸

Det er ønskelig å benytte alternativer til fengselsstraff der slike reaksjonsformer antas å virke bedre for å forebygge kriminalitet.³⁰ Særlig overfor unge lovbrystere er det en målsetting å finne andre straffereaksjoner enn fengsel.

Riksadvokaten ser fortsatt med bekymring på det lave antall saker som overføres til *konfliktråd*. Selv om det i 2004 ble oversendt 3800³¹ saker til konfliktråd mot 3312 saker i 2003, må denne reaksjonsform anvendes i atskillig flere saker. Det er også fortsatt stor variasjon i bruken av konfliktråd mellom politidistriktene. En mest mulig likeartet bruk av konfliktråd som reaksjon i distriktene må etterstrebes.

Regjeringen har som sentralt mål for 2005 fastsatt at antall saker som påtaleavgjøres med overføring til konfliktråd skal økes ytterligere.³²

I St. prp. nr. 1 (2004-2005) heter det:³³

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

²⁹ Se tildelingsbrevet til den høyere påtalemyndighet side 9-10

³⁰ Proposisjonen side 69

³¹ Strasak JUS322

³² Proposisjonen side 90

³³ Proposisjonen side 23 og 90

...

Regjeringen fortsetter å arbeide for å øke bruken av konfliktrådsmekling for unge lovbyggere, både som reaksjon for de over 15 år og som konfliktløsningstilbud for lovbyggere under den kriminelle lavalder."³⁴

Påtalemyndigheten må således benytte seg av konfliktrådsordningen i flere saker i 2005 enn i 2004, særlig overfor unge lovbyggere. De nærmere retningslinjer for hvilke saker som kan anses egnet for slik avgjørelse, jf. straffeprosessloven § 71a, er gitt i riksadvokatens rundskriv av 6. desember 1993 (del II nr. 2/1993). Det er viktig at retningslinjene følges, og at de ikke blir fortolket innskrenkende. Dagens direktiver for konfliktrådsbehandling gir et betydelig forbedringspotensial, og er ikke til hinder for at antall konfliktrådssaker økes.

Konfliktrådsmecling som særvilkår i betinget dom bør også vurderes, jf. straffeloven § 53h. Det vises videre til prøveordningen med påtalekompetanse for lensmenn til å overføre nærmere angitte sakstyper til konfliktråd, som trådte i kraft 1. januar 2003. Prøveperioden er satt til 3 år, og omfatter 71 lensmannsdistrikter. Prøveordningen må benyttes aktivt for å øke antall konfliktrådssaker. I tildelingsbrevet til Den høyere påtalemyndighet for 2005 anmoder Justisdepartementet riksadvokaten om å følge lensmennenes bruk av ordningen nøye. Det forventes at politimestrene også følger opp dette.

Reglene for *samfunnsstraff* må fortsatt benyttes aktivt, og vurderes i alle saker hvor denne reaksjonsformen kan være aktuell. Som kjent må området for samfunnsstraff anses utvidet og presisert gjennom Høyesteretts praksis siste år. Også reglene om fullbyrding av subsidær fengselsstraff er klargjort i Høyesteretts praksis i 2004. Det er derfor viktig at politijuristene holder seg oppdatert om nyere rettspraksis. Det vises for øvrig til Morten Holmboes artikkel Samfunnsstraff i nyere rettspraksis – en oversikt, Lov og Rett 2004 side 532-552. Et notat med en oppdatert oversikt pr. 1. januar 2005 er lagt ut på intranettet. Det er viktig at samfunnsstraff brukes likt over hele landet.

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

Ordnningen med *strafferabatt* ved tilståelser (straffeloven § 59 annet ledd) og ved forklaringer som i vesentlig grad bidrar til oppklaring, skal brukes aktivt. På statsadvokatmøtet i 2001 ble lovendringen i § 59 omtalt, og riksadvokaten ga enkelte direktiver om praktiseringen av bestemmelsen.³⁵ Så snart Stortingets justiskomite har ferdigbehandlet forslaget til ny straffelov i Ot. prp. nr 90 (2003-2004),³⁶ vil riksadvokaten sende ut et rundskriv med nærmere retningslinjer. Noen hovedpunkter vil være:

- Ordningen skal brukes aktivt.

³⁴ Jf. også Justisdepartementets tildelingsbrev til den høyere påtalemyndighet, side 9

³⁵ Se referatet fra statsadvokatmøtet punkt 11

³⁶ Jf. omtalen av straffereduksjon ved tilståelser i proposisjonen side 372-373, 468 og 485

- Om det skal gis straffereduksjon og hvor stor den i tilfelle skal være må avgjøres ut fra en konkret vurdering. De viktigste momentene er hvilken betydning tilståelsen har hatt for fornærmedes situasjon og hvor stor prosessøkonomisk gevinst den har medført. I proposisjonen opplyser departementet at straffereduksjonen i praksis ligger på 15-30 %, og angir at ”etter departementets syn er dette et rimelig nivå”.³⁷ Etter riksadvokatens oppfatning innebærer dette at en strafferabatt på omkring 1/3 fortsatt vil være et hensiktsmessig utgangspunkt der det er grunn til å legge stor vekt på tilståelsen, for eksempel der denne kommer på et svært tidlig tidspunkt og omfatter forhold som politiet ellers ikke ville kunnet bevise.
- Påtalemyndigheten må bidra til at straffereduksjonen blir synbar i den enkelte sak. Således skal det alltid i påtegningen ved begjæring om tilståelsesdom og i prosedyren ved hovedforhandling kommenteres om tilståelsen bør medføre straffereduksjon og i tilfelle angis hvor stor denne bør være.³⁸
- Det må gis informasjon om ordningen på et så tidlig stadium som mulig av etterforskingen. Når påtalemyndigheten får tilstrekkelig oversikt over saken, kan det også være grunn til å angi konkret nivået på sannsynlig straffepåstand ved ren tilståelsesdom sammenliknet med ordinær meddomsrettsdom uten tilståelse.³⁹ Før slik konkret informasjon blir gitt må det konfereres med kompetent påtalemyndighet eller med den som skal utføre aktoratet.

På bakgrunn av inspeksjonsrapporter riksadvokaten har mottatt, bør politidistriktene gjennomgå sine retningslinjer for bøtenivå. Også økningen av satsene for forenklete forelegg i trafikksaker tilsier dette. Eksempelvis er nok bøtenivået for legemsfornærmelser flere steder for lavt, og bøtenivået for vegtrafikksaker som avgjøres med ordinært forelegg - bl.a. saker etter vegtrafikkloven § 3 - må stå i et rimelig forhold til nivået ved de overtredelser som medfører forenklet forelegg.

IV. PRIORITERING VED IVERKSETTELSE OG GJENNOMFØRING AV ETTERFORSKING

1. Sentrale og landsdekkende prioriteringer

Riksadvokatens sentrale og landsdekkende prioriteringer for iverksettelse og gjennomføring av etterforskning er fortsatt få og stabile. At de sentrale prioriteringer omfatter få saker innebærer at det blir betydelig rom for lokale prioriteringer i statsadvokatregionene og politidistriktene. At de sentrale prioriteringer er stabile innebærer at hovedlinjene i kriminalitetsbekjempelsen ligger fast over tid, selv om innsatsen selvsagt alltid må være tilpasset kriminalitetssituasjonen og den forventede utvikling.

Følgende sakstyper er prioritert:

³⁷ Proposisjonen side 468

³⁸ Jf. proposisjonen side 485

³⁹ Jf. proposisjonen side 372-373

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

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

Bortsett fra ved rasistisk motiverte forbrytelser gjelder prioriteringen de alvorlige overtredelsene. Om når en sak er ”alvorlig” i rundskrivets forstand, vises til drøftelsen i mål- og prioriteringsrundskrivet for 2002.⁴⁰ Her gjentas at innen kategoriene narkotika-, volds- og seksualforbrytelser skal som utgangspunkt straffbare handlinger som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 år, anses som prioritert. Ved denne strafferammevurderingen skal det ikke tas hensyn til forhøyet strafferamme som følge av konkurrans (straffeloven § 62) eller gjentakelse (straffeloven § 61). Derimot skal den forhøyede strafferamme etter § 60a legges til grunn hvis handlingen er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe.

En minner om at overtredelser av straffeloven § 224, slik den lyder etter lovendring av 4. juli 2003, i rundskrivets forstand normalt anses som alvorlige volds- eller seksualforbrytelser og derfor er blant de sentralt prioriterte saker.⁴¹ Ulovlig bruk av arbeidskraft kan – avhengig av omfanget – være alvorlig økonomisk kriminalitet som dekkes av riksadvokatens sentrale prioriteringer.

2. Regionale og lokale prioriteringer

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

⁴⁰ Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2002 pkt. IV 1

⁴¹ Jf nærmere omtale av bestemmelsen i riksadvokatens rundskriv nr. 1/2004

grupper. For vinningskriminalitet vil i tillegg graden av integritetskrenkelse, størrelsen på det tap handlingen påfører fornærmede, og størrelsen på gjerningspersonens utbytte være viktig.

Velfungerende tverrfaglige økoteam er et viktig tiltak for at økonomisk kriminalitet skal bekjempes effektivt. Alle politidistrikter skal innen 1. juli 2005 ha etablert tverrfaglige økoteam,⁴² jf. regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (2004). Det er viktig å sikre at teamene har høy kompetanse både på slik kriminalitet og på finansiell etterforskning mer generelt. Riksadvokaten minner for øvrig om endringene blant annet i straffelovens kap. 27 om forbrytelser i gjeldsforhold, som trådte i kraft 1. oktober 2004 (lov 25. juni 2004 nr. 50).

Ved den regionale og lokale prioritering må det også tas i betraktning at alminnelig kriminalitet som vinningsforbrytelser, brukstyverier og skadeverk berører langt flere mennesker enn den sentralt prioriterte kriminalitet. Publikums tillit til politiet og den alminnelige trygghetsfølelse i lokalsamfunnet beror derfor ikke minst på hvordan slik kriminalitet behandles. Særlig nevnes at innbrudd i bolig i mange tilfeller vil være noe langt mer enn en krenkelse av økonomiske verdier. Slik kriminalitet oppleves ofte av ofrene som en alvorlig integritetskrenkelse og kan skape stor utrygghet.

Det er fortsatt mye som tyder på at gjengangersaker, og andre saker som strekker seg over flere politidistrikter, følges for dårlig opp. Til dels dreier det seg om omfattende og organisert vinningskriminalitet. Det er viktig at politidistriktene tar tak i slike saker og ikke behandler hvert forhold som et enkeltstående tilfelle.

Riksadvokaten understreker betydningen av at også påtalemyndigheten deltar ved planlegging og gjennomføring av tiltak for å forebygge kriminalitet. Politidirektoratet har utarbeidet heftet "Innføring i problemorientert politiarbeid" (POP).⁴³ POP innebærer at politiet gjennom helhetlig og målrettet arbeid skal forebygge og redusere kriminalitet. Påtalemyndigheten har en viktig rolle i dette arbeidet, blant annet ved utarbeidelse av analyser, definisjon av problemområder, ved fastlegging av strategier for kriminalitetsbekjempelsen og ved gjennomføring av aksjoner. Påtalemyndigheten må vurdere om eventuelle saker som kommer i kjølvannet av aksjoner skal gis særlig prioritet og om det her er grunn til å endre reaksjonspraksis.

Ordnningen med sprøyterom trådte i kraft 17. desember 2004. For politiet i de byer der det etableres sprøyterom er det en betydelig utfordring å finne frem til en fornuftig håndhevingspraksis. Politiet må gjøre sitt beste for å balansere to viktige hensyn: å respektere intensjonen bak opprettelsen av sprøyterom og å respektere at lovgiveren ikke ønsker en generell legalisering av bruk av narkotika. Som fremholdt i riksadvokatens brev av 22. desember 2004 til statsadvokatene og politimestrene, er det ikke mulig å gi generelle retningslinjer om dette. Politimestrene må sørge for at operativt personell får nødvendige direktiver basert på de lokale forhold til enhver tid.

I St. prp. nr. 1 (2004-2005) fremhever regjeringen betydningen av tiltak for å forebygge og bekjempe barne- og ungdomskriminalitet.⁴⁴ Politiet må søke å hindre at unge lovbrøyttere får utvikle en kriminell karriere. For påtalemyndigheten vil rask

⁴² Se disponeringsskrivet side 5

⁴³ Publikasjon nr. 7/2004

⁴⁴ Proposisjonen side 91 og 23

etterforskning (jf. pkt. III 4) og adekvat reaksjon (jf. pkt III 5) her stå sentralt. Riksadvokaten minner om etterforskningsplikten for ellers straffbare handlinger begått av barn mellom 12 og 15 år, jf. straffeprosessloven § 224 annet ledd.

I St. prp. nr. 1 (2004-2005) legger regjeringen til grunn at "arbeidet for å redusere voldskriminaliteten er høyt prioritert".⁴⁵ I straffesaksbehandlingen skal det særlig legges vekt på vold i nære relasjoner, vold på offentlig sted og vold blant barn og unge.

Arbeidet med å avdekke miljøkriminalitet skal videreføres. Politiet har en sentral rolle for å redusere slik kriminalitet blant annet gjennom rask gjennomføring av brudd på miljølovgivningen.⁴⁶ I proposisjonen uttaler regjeringen:⁴⁶

"Ulovlig snøscooter- og barmarkskjøring er et økende problem.

...

Politiet skal vektlegge kontrollarbeidet for å begrense den ulovlige snøscooter- og barmarkskjøringen gjennom blant annet samordnede aksjoner."

Dette stiller også krav til den påtalemessige oppfølging.

I Justisdepartementets tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndigheten er riksadvokaten anmodet om å rette større oppmerksomhet mot kriminalitet knyttet til menneskesmugling.⁴⁷ I mål og prioriteringsrundskrivet for straffesaksbehandlingen ved statsadvokatembetene har riksadvokaten bedt statsadvokatene rette oppmerksomhet mot politiets behandling av saker som gjelder overtredelse av utlendingsloven som innebærer utnyttelse av andre eller som gjelder profittmotivert eller organisert ulovlig innvandring. Dette medfører krav til politimestrenes lokale prioriteringer.

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

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

Tor-Aksel Busch

Hans-Petter Jahre
ass. riksadvokat

Harald Strand
statsadvokat

⁴⁵ Proposisjonen side 91 og 92

⁴⁶ Proposisjonen side 97. Se også disponeringsskrivet side 5

⁴⁷ Tildelingsbrevet side 10