

MÅL OG PRIORITERINGER FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN I POLITIET – 2008

I. INNLEDNING

Mål- og prioriteringsrundskrivet for 2008 viderefører hovedlinjene i tilsvarende rundskriv for 2007.¹ De generelle mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen er således i mindre grad endret. Rundskrivet må som vanlig sammenholdes med andre sentrale styringsdokumenter:

- ∞ St. prp. nr. 1 (2007-2008), særlig side 11-26, 85-107 og 119-120
- ∞ Budsjett-innst. S. nr. 4 (2007-2008), side 8-17, 27-34
- ∞ Justisdepartementets tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet for 2008²
- ∞ Justisdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2008³
- ∞ Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for virksomheten ved statsadvokatembetene⁴
- ∞ Politidirektoratets disponeringsskriv for 2008 til politi- og lensmannsetaten⁵

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

På det nasjonale plan er samarbeidet mellom Politidirektoratet og riksadvokaten viktig for å sikre at det ikke gis motstridende styringssignaler og for å koordinere oppfølgingen av straffesaksbehandlingen i politiet. I tildelingsbrevet til Politidirektoratet legger departementet til grunn⁶

”... at Politidirektoratet og riksadvokaten viderefører det gode samarbeidet om overordnet styring og oppfølging av straffesaksbehandlingen i politidistriktene, herunder samarbeid om gjennomføringen av de mål og prioriteringer som er fastsatt for dette virksomhetsområdet.”

¹ Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2007 av 5. mars 2007

² Brev av 18. januar 2008 om statsbudsjettet 2008 – kap. 445 Den høyere påtalemyndighet – tildeling av bevilgning

³ Brev av 22. januar 2008 om statsbudsjettet 2008 – kap. 440, 441, 442, 448 og 414 – tildelingsbrev

⁴ Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2008

⁵ Politidirektoratets brev av 1. februar 2008 – disponeringsskrivet for 2008, Politi- og lensmannsetaten

⁶ Tildelingsbrevet til Politidirektoratet side 2

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

I januar 2007 utga Politidirektoratet rapporten ”Tendenser i kriminaliteten – utfordringer i Norge i 2007-2009”, hvor det er inntatt enkelte direktiver om straffesaksbehandlingen. Riksadvokaten har gitt sin tilslutning til disse, og de forutsettes iakttatt og harmonisert med dette rundskrivs pålegg og direktiver.

II. HOVEDMÅL OG HOVEDUTFORDRINGER

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

Den viktigste utfordringen for politiets straffesaksbehandling i 2008 er å øke andelen oppklarte saker og opprettholde effektiviteten i straffesaksbehandlingen uten at dette går på bekostning av kvalitet og rettsikkerhet, jf. nærmere i pkt. III 3 og III 4.

I St. prp. nr. 1 (2007-2008) fremholder regjeringen at høy kvalitet ved etterforskning og iretteføring, høy oppklaringsprosent, rask saksbehandling og adekvat reaksjon er sentralt for publikums tillit til politiets straffesaksarbeid.⁸

III. MÅL FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN

1. Generelt

Politiets og påtalemyndighetens straffesaksbehandling omfatter etterforskning, påtaleavgjørelser, 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 oppklaring som adekvat reaksjon.

På denne bakgrunn er riksadvokatens mål for straffesaksbehandlingen fortsatt

- ∞ Høy kvalitet
- ∞ Høy oppklaring
- ∞ Kort saksbehandlingstid
- ∞ Adekvat reaksjon

Politimesteren har ansvaret for straffesaksbehandlingen i politidistriktet.

Høy kvalitet og stabilt gode resultater i straffesaksbehandlingen er avhengig av at en rekke forutsetninger er oppfylt. Riksadvokaten vil særlig fremheve betydningen av at

⁷ Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2008

⁸ St. prp. nr. 1 (2007-2008) side 93

politimesteren, som leder av den lokale påtalemyndighet, er engasjert i straffesaksbehandlingen og av et velfungerende integrert påtaleledd. Erfaring viser at kontinuerlig, generell oppfølging av straffesaksbehandlingen fra høyt nivå i politidistriktet (politimester/visepolitimester) og oppmerksomhet om påtalemessig ledelse av etterforskningen er særlig viktig for god måloppnåelse.

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

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

2. Høy kvalitet

Høy kvalitet er et ufravikelig krav¹⁰ og en forutsetning for at de øvrige mål kan nås. Politimesteren har ansvaret for at straffesaksbehandlingen i distriktet holder tilstrekkelig høy kvalitet. Kvalitetskravet gjelder alle sider ved straffesaksbehandlingen, og det knytter seg både til generelle rutiner og behandlingen av den enkelte sak. Høy kvalitet sikrer riktige avgjørelser og ivaretar hensynet til rettssikkerhet og hensynsfull og rettferdig behandling. Politidistriktene forutsettes å ha etablert rutiner for kvalitetsarbeid og kvalitetsutvikling.

Grunnleggende er også *beviskravet i straffesaker*: Påtalemyndigheten må være overbevist om siktedes straffeskyld for å ta ut tiltale, og den må være av den oppfatning at straffeskylden kan bevises i retten. Riksadvokatens instruks om beviskravet for å utferdige tiltale innebærer at påtalemyndigheten skal legge samme bevisterskel til grunn som den domstolene anvender for å avsi fellende dom, og at det stilles et *tilleggskrav* til mulighetene for å føre bevis i retten. Er det for eksempel holdepunkter for at avgjørende bevis ikke vil kunne føres, skal tiltale ikke utferdiges selv om påtalemyndigheten er overbevist om mistenktes skyld.¹¹

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

Kvalitetskravet inneholder disse hovedelementer:¹²

- ∞ Innholdsmessig kvalitet (høy kvalitet på etterforskning, påtaleavgjørelser og iretteføring).
- ∞ Rettssikkerhet (straffesaksbehandlingen skal skje innenfor de rammer som følger av straffeprosessloven, påtaleinstruksen, gjeldende direktiver og god påtaleskikk).

⁹ Se tildelingsbrevet til Den høyere påtalemyndighet side 11

¹⁰ Se St. prp. nr. 1 (2007-2008) side 93

¹¹ Beviskravet er ytterligere presisert i riksadvokatens brev av 2. juli 2007 til politimestrene og statsadvokatene, om oppfølging av granskingsutvalgets rapport NOU 2007:7 om "Fritz Moen-sakene", publisert på politiets intranett 4. s.m.

¹² Jf. riksadvokatens rundskriv nr. 1/2002 av 4. januar 2002 pkt. III 2 der dette utdypes

- ∞ 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, høyesterettsavgjørelser og nye direktiver fra riksadvokaten, og gjør de forandringer i straffesaksbehandlingen som disse tilsier.

Riksadvokaten minner om at selv om *ny straffelov* av 20. mai 2005 nr. 28 ikke er trådt i kraft, bør påtalemyndigheten i politiet merke seg de føringer - knyttet bl.a. til straffutmålingen - som en finner i Innst. O. nr. 72 (2004-2005). Disse bør allerede i dag i stor utstrekning påberopes overfor domstolene.

I løpet av de senere år har politi og påtalemyndighet fått tilgang til en rekke *nye metoder* og det er også gjennomført andre lovendringer med sikte på mer effektiv og bedre bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet, sist ved lov 21. desember 2007 nr. 126 der det ble gjort endringer i reglene om dokumentinnsyn og bevisførsel. De metoder politiet har fått tilgang til, må resultere i at flere alvorlige straffesaker enn før blir avdekket og oppklart. I saker hvor slike metoder benyttes er det særlig påkrevd med et tett samarbeid mellom etterforskere og jurister. Politiet skal aktivt utnytte de mulighetene som finnes i gjeldende regelverk. God planlegging helt fra initialfasen med inngående kjennskap til rettslige spørsmål, både knyttet til etterforskningsmetoder og til begrensninger og muligheter for dokumentinnsyn, er en forutsetning for et godt resultat.

Norsk påtalemyndighet er fast knyttet til Det europeiske rettslige nettverket (*EJN*). Nettverket kan særlig være behjelpelig i bilaterale saker, for eksempel utforming og gjennomføring av rettsanmodninger og annen rettslig hjelp i land som er medlem av EU. Riksadvokaten orienterte nærmere om den praktiske bruk av nettverket i brev av 3. mai 2007, som ble lagt ut på intranettet 5. juni samme år.

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

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

Det er viktig at ethvert ledd i politiet og påtalemyndigheten blir gjort kjent med saken og forhold ved den som ledet til to uriktige domfellelser. Det skal legges til rette for en systematisk og lederforankret bevisstgjøring av etatene. Saken skal omtales på kurs, etatsmøter, i utdanningen og i andre sammenhenger som kan bidra til at ansatte i politiet og påtalemyndigheten blir minnet om viktigheten av å kunne se en sak i et nytt lys, selv om den har kommet langt i prosessen.¹³

Riksadvokaten har ved ulike anledninger understreket at politiet og påtalemyndigheten må sette i verk tiltak for å unngå at det på ny oppstår en situasjon som i ovennevnte sak(er), og angitt sentrale virkemidler for dette. På politisjefmøtet i oktober 2006 foretok riksadvokaten

¹³ Se også St.prp. nr. 1 (2007-2008) side 103

en gjennomgang av hovedpunktene i sakene og politimestrene ble oppfordret til snarest å sette i verk lokale prosesser i et læringsperspektiv. Riksadvokaten gjennomgikk politidistriktenes foreløpige tiltak på politisjefmøtet i januar 2007, og understreker at denne type vurderinger må være en løpende prosess.

Det er viktig at politiet og påtalemyndigheten synliggjør omtanke og respekt i sin behandling av *pårørende og ofre* for kriminalitet. Mye kan oppnås ved å imøtekomme henvendelser og svare så raskt og utfyllende som mulig. Fornærmede og etterlattes rettigheter styrkes vesentlig gjennom lov 7. mars 2007 nr. 5 (lov om endringer i straffeprosessloven mv. - styrket stilling for fornærmede og etterlatte). Forarbeider er NOU 2006: 10, Ot. prp. nr. 11 (2007-2008) og Innst. O. nr. 27 (2007-2008). Loven trer i kraft 1. juli d.å., og vil formentlig omfatte alle saker, uansett hvilket stadium de befinner seg på ved ikrafttredelsen. Endringer i påtaleinstruksen forventes satt i verk samtidig. Det er gitt en rekke nye regler, bl.a. om rett til bistandsadvokat, informasjon, innsyn, tilstedeværelse, kontradiksjon, møte med aktor og endret rekkefølge for forklaringene under hovedforhandlingen. Politiet må sette seg grundig inn i regelendringene, som har stor praktisk betydning på alle trinn av straffesaksbehandlingen.

I St. prp. nr. 1 (2007-2008) heter det at kvaliteten på etterforskningen må forbedres både når det gjelder vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep¹⁴. Riksadvokaten har under utarbeidelse et rundskriv om *vold i familierelasjoner* og andre nære relasjoner. Det vil bl.a. inneholde retningslinjer for utførelse av etterforskning, informasjon til fornærmede og forholdet til bistandsadvokat.

Riksadvokaten tilrår at det i politidistriktene etableres systemer som sikrer at *voldtektssaker* som er bevismessig vanskelige, gjennomgås og vurderes av flere enn den politijurist som er ansvarlig for saken, før det treffes påtalemessig avgjørelse eller gis innstilling til statsadvokaten, jf. riksadvokatens brev av 15. februar 2008 til blant andre politimestrene (publisert på politiets intranett 19. sm.). Det understrekes at det alltid skal være én påtalejurist som er ansvarlig for avgjørelsen. I nevnte brev er det forutsatt, og det minnes om, at samtlige politimestere skal gjennomgå politidistriktets rutiner for behandling av voldtektssaker og sørge for at de er optimale allerede fra første melding om overgrep innkommer til distriktet.

Teknisk utstyr for *opptak av lyd/bilde under politiavhør* skal nå være utplassert i alle politidistrikter. Ved politiavhør av siktede, fornærmede og sentrale vitner i alvorlige saker bør det, når det er hensiktsmessig, gjøres opptak med lyd og bilde, jf. riksadvokatens brev av 25. april 2007 til blant andre politimestrene med nærmere detaljer (publisert på politiets intranett 30 s.m.). Riksadvokaten tilrår at det rutinemessig vurderes slikt opptak av fornærmedes politiforklaring i voldtektssaker.

Som kjent er det etablert pilotprosjekter med *Barnehus* i Bergen og Hamar. Regjeringen tar sikte på å opprette ytterligere tre slike hus i løpet av inneværende år.¹⁵ Riksadvokaten understreker viktigheten av at politi og påtalemyndighet er seg bevisst egen rolle slik at det ikke oppstår uklare ansvarsforhold i forhold til etterforskning og påtaleavgjørelser.

I regjeringens handlingsplan mot *tvangsekteskap* (2008-2011) er det understreket at dersom en ungdom bryter med familien og det er fare for represalier, må politiet foreta en

¹⁴ Se proposisjonen side 96

¹⁵ St. prp. nr. 1 (2007-2008) side 99

risikoanalyse og eventuelt iverksette beskyttelsestiltak. Slike tiltak vil også kunne være straffeprosessuelle tvangsmidler (varetektsfengsling eller besøksforbud).¹⁶

Påtalemyndigheten bør benytte *videokonferanse* hvor forholdene ligger til rette for det. Under rettsmøter er dette særlig aktuelt ved fengslingsmøter og ved avhør av fornærmede, vitner og sakkyndige. Her er potensialet for besparelse stort, både økonomisk og ved redusert belastning for sårbare fornærmede og vitner. En har også erfaring for at mulighetene for å få saken opplyst kan bedres ved at vitner i for eksempel saker om menneskehandel kan gi sin rettslige forklaring fra hjemlandet ved hjelp av videoavhør.

Regjeringen vil øke bruken av *samfunnsstraff*, særlig for unge lovbrøyttere.¹⁷ På denne bakgrunn gir riksadvokaten følgende direktiv: *Personundersøkelse* skal innhentes i alle saker der gjerningspersonen er under 18 år og det kan være aktuelt med en straffereaksjon som ilegges av en domstol (ikke foreleggssaker selv om det er uklart hvorvidt forelegg vedtas). Det må så hurtig som mulig under etterforskingen tas stilling til om det skal foretas slik undersøkelse, jf. påtaleinstruksen § 14-2. En minner om regelen i påtaleinstruksen § 14-1 siste ledd for de tilfeller der det tidligere har vært foretatt personundersøkelse.

Riksadvokaten understreker at politiet i forbrytelsessaker må sende saken til statsadvokaten for vedtakelse av dom med mindre politiet har tatt ut tiltale etter straffeprosessloven § 67 annet ledd bokstav b til d, jf. påtaleinstruksen § 27-1 annet ledd. Her skjer det enkelte forsømmelser, som medfører kunstige restanser hos statsadvokatene og unødvendig bruk av ressurser til opprydding i BL.

3. Høy oppklaring

For 2008 har regjeringen fastsatt at gjennomsnittlig oppklaringsprosent for forbrytelsessaker skal være minst 38,0.¹⁸ Målet er et landsgjennomsnitt. De lokale mål må tilpasses i det enkelte politidistrikt.

Målet om 38,0 % oppklaring ble første gang satt med virkning for 2006. Målet er ikke nådd. Resultatet i 2007 var en gjennomsnittlig oppklaringsprosent på 36,5.

Det er en betydelig utfordring for politidistriktene å nå dette målet. Innsatsen bør særlig rettes mot å oppnå en markert forbedring av resultatene både for vinningsforbrytelser og voldsforbrytelser.

Oppklaringsprosenten for vinningsforbrytelser var i 2007 på 16,7.¹⁹ Dette er det svakeste resultat som er registrert de siste tolv år. I slutten av 1990-årene, da antall anmeldte vinningsforbrytelser var vesentlig høyere enn det har vært de senere år, lå oppklaringsprosenten til sammenligning på ca 21-22. For grovt tyveri fra villa og fra leilighet var oppklaringsprosenten i 2007 henholdsvis 19,8 og 11,2. For førstnevnte er resultatet, som er 4,7 prosentpoeng bedre enn fjorårets, det beste siden 2002, mens resultatet for sistnevnte må betegnes som svakt selv om det var 1,0 prosentpoeng høyere enn i 2006. Tyverier fra bolig kan ikke bedømmes bare ut fra de økonomiske tap. Mange opplever det som en alvorlig integritetskrenkelse, som skaper utrygghet og engstelse, at noen har brutt seg inn i og romstert i hjemmet deres. Svake resultater ved oppklaring av vinningsforbrytelser – som er den

¹⁶ Handlingsplanen side 11

¹⁷ St. prp. nr. 1 (2007-2008) side 76

¹⁸ St. prp. nr. 1 (2007-2008) side 93

¹⁹ Strasak JUS319

forbrytelse folk flest rammes av – vil over tid svekke befolkningens tillit til politiet og den alminnelige trygghetsfølelse i samfunnet.

Oppklaringsprosenten varierer betydelig fra distrikt til distrikt, uten at det kan forklares med ulikheter i befolkningssammensetning, kriminalitetssituasjon og ressurser mv. Mange politidistrikter vil åpenbart kunne forbedre sin kriminalitetsbekjempelse ved å nyttiggjøre seg erfaringer og rutiner fra distrikter som har gode resultater å vise til. En planmessig og særskilt innsats mot aktive gjengangere er påkrevd og forventes iverksatt.

Oppklaringsprosenten for voldssaker er nå for første gang under 60, med et resultat på 59,8 % i 2007 mot 61,2 i 2006. I perioden 2002-2007 holdt oppklaringsprosenten seg forholdsvis konstant mellom 60,8 og 61,5, mens den i tidligere år lå flere prosentpoeng høyere. Antallet voldsanmeldelser har vært ganske stabilt siden 2001, noe som innebærer at politiet oppklarer færre voldsforbrytelser, både i et kort og et langt perspektiv. Det er behov for å iverksette tiltak, jf. påpekingen av dette i de siste års mål- og prioriteringsrundskriv. Særlig oppmerksomhet bør rettes mot vold i nære relasjoner, vold mot barn og unge og vold på offentlig sted.

4. Kort saksbehandlingstid

Hurtig reaksjon etter 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. Rask saksbehandling bidrar også gjennomgående til bedre bevismessig kvalitet.

I proposisjonen²⁰ har regjeringen fastsatt disse resultatmålene for 2008:

- ∞ Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelsessaker i politi- og lensmannsetaten skal, der det ikke er fastsatt særskilte frister, være 120 dager eller lavere. Målet er et landsgjennomsnitt. De lokale mål må tilpasses i det enkelte politidistrikt.
- ∞ I saker som gjelder legemsfornærmelse med skadefølge og legemsbeskadigelse (straffeloven §§ 228 annet ledd og 229), skal saksbehandlingstiden i oppklarte saker ikke overstige 90 dager fra anmeldelse til påtalevedtak i politiet, med mindre hensynet til etterforskingen eller andre omstendigheter gir grunn til det.
- ∞ I saker mot personer som var under 18 år på handlingstiden, skal spørsmålet om tiltale avgjøres innen seks uker etter at vedkommende er å anse som mistenkt med mindre hensynet til etterforskingen eller andre særlige grunner gjør dette nødvendig.

Målene er uforandret fra 2007. Det langsiktige mål er, som før, en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 100 dager.

Resultatoppnåelsen for så vidt gjelder saksbehandlingstid i 2007 er tilfredsstillende, med et gjennomsnitt for oppklarte forbrytelser på 115 dager.²¹ Også gjennomsnittlig saksbehandlingstid i oppklarte saker mot unge lovbrøyttere var innenfor frist, mens et svakt resultat for oppklarte voldssaker med frist (114 dager) antas å henge sammen med svikt i styringsverktøyet PAL for Strasak. Riksadvokaten forutsetter at målet også for disse sakene oppnås i 2008.

²⁰ St. prp. nr. 1 (2007-2008) side 93

²¹ Strasak JUS319

Noen få politidistrikter henger fortsatt betydelig etter i saksbehandlingstid. For disse del må det nå snarest iverksettes tiltak som utjevner forskjellene. En god resultatoppnåelse forutsetter at politidistriktene har rutiner for å kontrollere at fristene overholdes, og gode oppfølgingsrutiner for å sikre at sakene holder tilfredsstillende fremdrift, og at ingen saker går ”av sporet”. Det vises til Justisdepartementets rundskriv G-24/01 om krav til politiets straffesaksinstrukser pkt. 4 som fastsetter minstekrav til oppfølgingsrutinene, herunder frister.

For øvrig skal saksbehandlingstiden være kort i følgende sakstyper:

- ∞ De sentralt prioriterte saker (pkt. IV)
- ∞ Saker med varetektsfengsling
- ∞ Saker om opphør av tvungen psykisk helsevern, tvungen omsorg og prøveløslatelse fra forvaring

Kortere saksbehandlingstid skal ikke oppnås på bekostning av kravet om høy kvalitet eller oppklaring. Riksadvokaten understreker at saker *ikke* skal henlegges for å overholde frister, og at de frister som er fastsatt, ikke må føre til at oppklaringsprosenten synker. For eksempel må ikke hensynet til saksbehandlingstid føre til at alvorlige, økonomiske straffesaker nedprioriteres eller avgrenses på en slik måte at de ikke står i forhold til forbrytelsens omfang og alvor. I denne sammenheng minner riksadvokaten om at kravet til 120 dagers saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelser er et landsgjennomsnittsmål, og at fristene for saker med unge gjerningspersoner og definerte voldssaker ikke gjelder uten unntak. Det er et faktum at enkelte forbrytelsestyper i regelen ikke vil kunne etterforskes og påtaleavgjøres innen fristene uten at det går på bekostning av kravet til høy kvalitet. Ved fastsetting av lokale mål for saksbehandlingstiden er det derfor både rom og forståelse for en differensiering mellom ulike forbrytelseskategorier.

De viktigste tiltakene for å opprettholde kort saksbehandlingstid er:

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

Restansegruppen ikke-påtaleavgjorte saker eldre enn 6 måneder økte i 2007, særlig gjelder dette for sakene som er eldre enn 12 måneder. Det gir grunn til en viss uro. Det er viktig å vie nedarbeiding av restansene særlig oppmerksomhet i 2008.

Antallet påtaleavgjorte, ikke rettskraftige saker/avgjørelser eldre enn 12 måneder økte også i 2007. Det er nødvendig å vie også denne gruppen oppmerksomhet. Påtalemyndighetens ansvar for fremdriften i sakene gjelder helt fram til rettskraftig dom og vedtak om fullbyrdelse. Etter at påtalevedtak er truffet, deles ansvaret med andre aktører i strafferettspleien, men politiets ansvar er fortsatt betydelig. Det er tidligere anslått at mer enn halvparten av saksbehandlingstiden fra påtaleavgjørelse til rettskraft påløper hos politiet og

påtalemyndigheten.²² Også når ansvaret for tidsbruken påhviler andre aktører i strafferettspleien, er politiets medvirkning til effektiv flyt i straffesakskjeden sentral.

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

5. Adekvat reaksjon

På de fleste kriminalitetsområder er oppklaring og rask reaksjon viktigere enn den reaksjon som velges. Adekvate reaksjoner er like fullt nødvendige for at straffeforfølgningen skal nå sitt formål. Endringer i reaksjonsvalg og straffutmåling er en langsiktig prosess.

I 2008 skal reaksjonsspørsmålet vies særlig oppmerksomhet på følgende områder:²³

- ∞ Organisert kriminalitet og kriminelle nettverk
- ∞ Fremme av andres prostitusjon (hallikvirksomhet)
- ∞ Voldskriminalitet
- ∞ Omfattende og gjentatt vinningskriminalitet
- ∞ Alvorlige trusler
- ∞ Dødsulykker i trafikken
- ∞ Overtredelser av vegtrafikkloven § 10
- ∞ Inndragning
- ∞ Bruk av konfliktråd
- ∞ Bruk av samfunnsstraff
- ∞ Bruk av "strafferabatt" ved tilståelse, jf. straffeloven § 59 annet ledd

Påtalemyndigheten bør arbeide for et strengt straffenivå i saker som gjelder *organisert kriminalitet* eller *kriminelle nettverk*, jf. straffeloven § 60a. Det dreier seg her ofte om personer som regelmessig begår alvorlige straffbare handlinger i et betydelig omfang, og som må møtes med følbare reaksjoner. En minner om at de interne retningslinjene for påtalekompetanse i saker etter straffeloven § 60a med virkning fra 1. november 2007 ble endret slik at statsadvokaten skal avgjøre spørsmålet om tiltale eller begjæring om pådømmelse etter straffeprosessloven § 248 i *alle* saker hvor straffeloven § 60a får anvendelse, jf. riksadvokatens brev av 25. september 2007 (publisert på politiets intranett 1. oktober s.å..).

Strafferammen på 5 års fengsel for *hallikvirksomhet*, jf. straffeloven § 202 første ledd, er den samme som for simpel overtredelse av menneskehandelsbestemmelsen i § 224. I forarbeidene til straffeloven § 224 (Ot. prp. nr. 62 (2002-2003) side 67) heter det at streng straff etter hallikbestemmelsen særlig vil kunne være aktuelt når en person i stor skala fremmer andres prostitusjon eller leier ut lokaler til prostitusjonsvirksomhet. Høyesterett har fastslått at det av allmennpreventive grunner må reageres strengt ved forbrytelse mot straffeloven § 202 første ledd, se avgjørelsene i Rt. 2006 side 669 og 1685. I sistnevnte sak ga Høyesterett sin tilslutning til lagmannsrettens beskrivelse av prostitusjon som nedverdiggende og personlighetsskadende og ofte ledsaget av annen type kriminalitet, til dels også organisert kriminalitet. I Rt. 2006 side 669, som gjaldt omfattende hallikvirksomhet som ledd i

²² 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

²³ Sml. mål- og prioriteringsrundskrivet for statsadvokatembetene (rundskriv nr. 2/2008)

virksomheten til en organisert kriminell gruppe, ble straffen satt til fengsel i 4 år og 6 måneder. Domfeltes innrømmelser ble tillagt en viss betydning ved straffutmålingen. Bl.a. som en følge av økt innsats mot menneskehandel er det påregnelig at det vil genereres flere halliksaker, samtidig som høyesterettspraksis fortsatt er sparsom. Det er viktig at påtalemyndigheten gjennom påstander for domstolene og bruk av rettsmidler tilstreber å oppnå det strenge straffenivå som er forutsatt av lovgiver og fastlagt av Høyesterett i de saker som så langt har vært behandlet der.

Det har over flere år funnet sted en ikke ubetydelig økning av straffenivået i *voldssaker*. Dette gjelder både de alvorligste saker (drap), legemsfornærmelser uten skadefølge og mindre alvorlige legemsbeskadigelser. Utviklingen er neppe avsluttet og straffene bør ytterligere skjerpes noe. I sin tiltredelseserklæring sier regjeringen uttrykkelig at den vil arbeide for å få opp straffenivået for voldtekt, drap, *grov vold* og sedelighetsforbrytelser.²⁴ I forarbeidene til ny straffelovs alminnelig del gir en samlet justiskomiteé uttrykk for at det på enkelte områder er ønskelig med en skjerping av straffenivået, særlig ved *familievold*, ved tilfeller av seksuelle overgrep og ved befatning med kjønnslige skildringer som gjør bruk av barn.²⁵ Særlig oppmerksomhet bør nå rettes mot de mer alvorlige tilfeller av legemsbeskadigelse, ikke minst med dødsfølge. Straffutmålingsmessig er det etter riksadvokatens syn grunn til å legge større vekt på voldshandlingens resultater, med de lidelser de innebærer for offeret og offerets nærmeste eller pårørende enn på gjerningspersonens subjektive skyld.

Påtalemyndigheten må således ved aktoreringen av bl.a. voldssaker søke å påvirke rettsutviklingen i retning av et høyere straffenivå.

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

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 (2007-2008) understrekes betydningen av bruk av inndragning som virkemiddel mot *organisert kriminalitet, økonomisk kriminalitet, miljøkriminalitet og grov vinningskriminalitet*, og det pekes på at politiets egeninnsats er helt avgjørende når det gjelder antall inndragningskrav og omfanget av disse. Dette er også nødvendig for å forebygge hvitvasking. Det er viktig at inndragningskrav, der det er mulig, sikres ved beslag eller hefte. Påtalemyndigheten skal være særlig oppmerksom på spørsmålet om inndragning både ved påtaleavgjørelse og irettesføring.

Antall saker med påstand om *inndragning* av utbytte i 2008 skal være høyere enn i 2007.²⁶

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

Riksadvokaten fremhever viktigheten av at politidistriktene aktivt bruker finansiell etterretningsinformasjon fra Enheten for finansiell etterretning (EFE) ved Økokrim (slik

²⁴ Regjeringserklæringen side 70

²⁵ Innst. O. nr. 72 (2004-2005) side 26

²⁶ St. prop. nr. 1 (2007-2008) side 95

informasjonen gjøres tilgjengelig i Indicia og i etterretningsrapporter fra EFE). Anmeldelser fra EFE må politidistriktene behandle på korrekt måte.

I en del saker som gjelder *økonomisk kriminalitet*, er det ilagt bøter for formalovertredelser, typisk regnskapsovertredelser. I en del tilfeller bør det nøye vurderes om det kan skjule seg markert alvorligere straffbare handlinger bak formalovertredelsene og som tilsier en noe bredere anlagt etterforskning og strengere reaksjon.

Riksadvokaten minner om adgangen til idømmelse av *tap av førerett* av allmenne hensyn dersom en person dømmes for straffbare handlinger og det er klar (kvalifisert) sammenheng mellom bruken av motorvogn og handlingen, jf. vegtrafikkloven § 33 nr. 1 og tapsforskriften § 2-6. I den forbindelse vises til Høyesteretts dom av 1. november 2007 i sak HR-2007-01836-A der tap av førerett ble ilagt ved grov tollovovertredelse, selv om overtredelsen ikke gjaldt et ”meget alvorlig lovbrudd”.

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

I regjeringens handlingsplan ”Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet” er det gitt generelle føringer for anvendelse av strafferettslige reaksjoner mot slik kriminalitet:

”Regjeringen ønsker økt bruk av ”skreddersydde” vilkår i straffereaksjoner for lovbrutere under 18 år. Det forutsetter at hjelpeapparatet på ulike forvaltningsnivåer og aktørene i straffesakskjeden prioriterer denne gruppen og tenker helhet i oppfølgingen.”²⁷

Valg av straffereaksjon er et viktig virkemiddel for å fremme rehabilitering og forebygge fortsatt kriminell aktivitet.

Ved *påtaleunndlatelse* etter straffeprosessloven § 69 bør det særlig overfor unge lovbrutere vurderes å sette vilkår, jf. bestemmelsens tredje ledd og straffeloven § 53 nr. 2, nr. 3 a-h, nr. 4 og nr. 5. I den sammenheng er det i nevnte handlingsplan understreket fra regjeringens side betydningen av et samarbeid mellom påtalemyndigheten, hjelpeapparatet og kriminalomsorgen for å finne frem til egnet reaksjon og oppfølging, som gir et grunnlag for rehabilitering. For øvrig vises det til riksadvokatens rundskriv av 17. november 1989 (del II nr. 6/1989).

Regjeringen gir i handlingsplanen uttrykk for at *bøtestraff* og *forelegg* i for stor grad brukes som reaksjon overfor unge lovbrutere, fordi dette for mange lovovertridere vil være en straffereaksjon som gir liten rehabiliterende effekt. Reaksjonene bør tilpasses ungdommens individuelle situasjon.

Såkalt *restorative justice* er definert som en måte å reagere på kriminelle handlinger på, hvor man balanserer ofrenes, gjerningspersonenes og lokalmiljøets behov.²⁸ ”Restorative justice” har vært beskrevet slik:

²⁷ Handlingsplanen side 22

²⁸ St. prp. nr. 1 (2005-2006) side 19

”Tre viktige prinsipper for restorative justice er:

- Reaksjonen fra samfunnet på ei kriminell handling bør starte med å bøte så mykje som mogleg på den skaden som offeret har blitt ramma av.
- Gjerningspersonen skal stimulerast til å forstå konsekvensane av eigne handlingar og bli oppmuntra til å ta ansvar.
- Offeret bør ha høve til å fortelje gjerningspersonen direkte kva konsekvensar den kriminelle handlinga har hatt for han eller ho, stille gjerningspersonen spørsmål og så saman med gjerningspersonen finne den beste framgangsmåten for å bøte på skaden.”²⁹

Regjeringen har fastslått at konfliktrådene skal være ”hovedleverandør” av ”restorative justice” i straffesakskjeden.³⁰ Å overføre saker til *konfliktråd* er følgelig et viktig bidrag til å gjennomføre ”restorative justice” i praksis.

Antall saker overført til *konfliktråd* økte med ca 250 fra 2006 til 2007.³¹ Regjeringens mål er å øke bruken av konfliktråd, særlig i forhold til unge lovbyggere.³²

I tildelingsbrevet til Den høgere påtalemyndighet heter det:³³

”Økt bruk av megling i konfliktråd skal prioriteres også i 2008. Politiet, påtalemyndigheten og konfliktrådene skal samarbeide om å tilby megling i alle straffesaker som er egnet for det.”

Påtalemyndigheten må således benytte seg av konfliktrådsordningen i flere saker i 2008 enn i 2007, 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). Direktivet for konfliktrådsbehandling gir fortsatt rom for å øke antall saker. (Rundskrivet kan forventes ajourført i løpet av året)

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

Reglene for *samfunnsstraff* må fortsatt benyttes aktivt, og vurderes i alle saker hvor denne reaksjonsformen kan være aktuell. Særlig overfor unge lovbyggere må slik straff brukes mer. Det er av stor betydning at samfunnsstraff brukes likt over hele landet. Det er derfor viktig at politijuristene holder seg oppdatert om nyere rettspraksis. Pliktbrudd som består i ny kriminalitet, må følges opp av politiet. Andre pliktbrudd hører under kriminalomsorgen. Politiet må opprettholde et godt samarbeid med sistnevnte og bistå både under forberedelse og gjennomføring av samfunnsstraff. Nødvendig kunnskap om så vel anvendelsesområdet som vilkårene ved gjennomføring av reaksjonen er viktig. Riksadvokaten antar at det vil være gunstig om personundersøkelse innhentes i alle saker hvor det er aktuelt å legge ned påstand

²⁹ St. meld. nr. 20 (2005-2006) side 25

³⁰ St. prp. nr. 1 (2006-2007) side 20

³¹ Det er her korrigert for endret beregningsmåte i JUS322, se riksadvokatens bemerkninger til straffesaksbehandlingen i politiet i 2007 (brev av 23. januar 2008, også publisert på riksadvokatens hjemmeside)

³² St. prop. nr. 1 (2007-2008) side 19

³³ Tildelingsbrevet side 11

om samfunnsstraff. (Er gjerningspersonen under 18 år skal personundersøkelse innhentes, jf. pkt. III 2 foran) Egnethetsvurdering er derimot ikke nødvendig.

Ordningen med *strafferabatt ved tilståelser* (straffeloven § 59 annet ledd) og ved forklaringer som i vesentlig grad bidrar til oppklaring, skal brukes aktivt. Det vises til riksadvokatens rundskriv nr. 3/2007 og kompendiet *Strafferabatt ved tilståelse – en gjennomgang av forarbeider og avgjørelser fra Høyesterett* (Riksadvokatens publikasjoner nr. 2/2007).

IV. PRIORITERING VED IVERKSETTELSE OG GJENNOMFØRING AV ETTERFORSKING

1. Sentrale og landsdekkende prioriteringer

Riksadvokatens sentrale og landsdekkende prioriteringer for iverksettelse og gjennomføring av etterforskning er fortsatt få og stabile, hvilket innebærer at det 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, hvilket i seg selv antas å være gunstig. Men innsatsen må alltid være tilpasset den faktiske kriminalitetssituasjonen i distriktet og den forventede utvikling.

Følgende sakstyper er prioritert:

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

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

Bortsett fra rasistisk motiverte forbrytelser gjelder prioriteringen de alvorlige overtredelsene. Om den enkelte overtredelse skal karakteriseres som "alvorlig" vil som utgangspunkt bero på en helhetsvurdering. Innen kategoriene volds- og seksualforbrytelser mv. og narkotikakriminalitet skal, som et generelt utgangspunkt, straffbare handlinger som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 år, anses som prioritert. Ved denne strafferammevurderingen bør det i utgangspunktet ikke tas hensyn til forhøyelse som følge av konkurrens (straffeloven § 62). Det kan stille seg annerledes ved gjentakelse (straffeloven § 61). Forhøyet strafferamme etter § 60a skal legges til grunn hvis handlingen er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe. (For ordens skyld bemerkes at ran her regnes som voldskriminalitet, selv om forbrytelsen i kriminalstatistikken er definert som en vinningsforbrytelse).

I forarbeidene til lovendringen om styrket stilling for fornærmede og etterlatte, jf. pkt. III 2 foran, drøftet man spørsmålet om å innføre en seks ukers frist for å avgjøre påtalespørsmålet når fornærmede med krav på bistandsadvokat var under 18 år på handlingstiden. I hovedsak vil dette gjelde seksualforbrytelser, mishandling i nære relasjoner, tvang, menneskehandel eller brudd på kontakt- eller besøksforbud. Flertallet i justiskomiteen sluttet seg til regjeringens forslag om ikke nå å innføre noen slik frist, men ba

”... Regjeringen om å følge utviklingen av saksbehandlingstiden særs nøye for å se om det er en utvikling i negativ retning. Hvis det skjer, ber flertallet om at regjeringen kommer tilbake til Stortinget med en vurdering av behovet for en eventuell fastsettelse av tidsfrist i denne type saker”.³⁴

De aktuelle sakstyper vil i mange tilfeller være dekket av riksadvokatens landsdekkende og sentrale prioriteringer. Betydningen av at slike saker også tidsmessig behandles med det alvor som sakenes art tilsier understrekes.

En minner om at overtredelser av straffeloven § 224 (menneskehandel) i rundskrivets forstand normalt anses som alvorlige volds- eller seksualforbrytelser og derfor er blant de sentralt prioriterte sakene. De blir dertil gjerne begått som ledd i organisert kriminalitet. Politiet må avdekke de lukkede miljøer som står bak slik handel og hvor det som regel er betydelig fortjeneste. Man kan ikke passivt avvente anmeldelser fra ofrene. Det vises til Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel 2006-2009. Personer som er utsatt for menneskehandel er utvilsomt ofre for kriminelle handlinger. Artikkel 26 i Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel pålegger statene å sikre at ofre for slik handel ikke i urimelig utstrekning selv blir gjenstand for strafforfølgning. Det er adgang for påtalemyndigheten til å avslutte eventuelle saker mot vedkommende med påtaleunntatelse, hvilket særlig kan være aktuelt ved ulovlig innreise, bruk av falske dokumenter i denne forbindelse og ulovlig arbeid.

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

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

Riksadvokaten understreker betydningen av en aktiv og målrettet innsats mot kriminalitet som rammer arbeidslivet. Alvorlige brudd og tilsidesettelser av sikkerhetsforskrifter og internkontrollrutiner *skal* møtes med strafferettslig forfølgning og reaksjon, selv om det ikke er inntrådt ulykke eller påvist skade. I rundskriv nr. 1/1996 av 11. juni 1996 har riksadvokaten understreket at alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet er prioritert og skal etterforskes grundig og med høyt tempo. Ikke minst når det gjelder sistnevnte er det, selv med en viss resultatforbedring de senere år, fortsatt et betydelig forbedringspotensial i politiet. Det må foreligge klare og praktikable arbeidsrutiner mellom politiet og andre offentlige myndigheter, som for eksempel Arbeidstilsynet.

³⁴ Innst. O. nr. 27 (2007-2008) side 18

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

2. Regionale og lokale prioriteringer

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

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

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

Velfungerende *økoteam* med høy kompetanse er fortsatt av stor betydning for effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Riksadvokaten vil fremheve at følgende faktorer erfaringsmessig er viktig for teamenes arbeid:

- ∞ Tverrfaglig bemanning – med dyktige medarbeidere
- ∞ Forankring i politidistriktets ledelse
- ∞ Samlokalisering av personell
- ∞ Klar ansvarsfordeling
- ∞ Motivasjon av medarbeiderne, skjerming av medarbeiderressurser
- ∞ Offensiv tenkning og målrettet handling i oppgaveløsningen
- ∞ Gode samarbeidsrelasjoner med andre etater, for eksempel kontrollmyndighetene.

Det vises også til samarbeidsavtalen mellom skatteetaten, påtalemyndigheten og politiet og til instruks av 24. oktober 2006 om operativt samarbeid mellom politi/påtalemyndighet og skatteetaten.

Kampen mot såkalt *sosial dumping* er et viktig satsingsområde for myndighetene. Regjeringens har utarbeidet egen handlingsplan. Arbeidstilsynet har gjennom tilsyn og inspeksjoner avdekket uverdige forhold for utenlandske arbeidere i Norge. Omfanget av politianmeldelser har gått ned som følge av at Arbeidstilsynet kan benytte egne sanksjoner mot brudd på allmenngjøringsloven og utlendingsloven. Det er lagt opp til rask reaksjon ved bruk av slike sanksjoner. Det er bare de alvorligste tilfellene som nå politianmeldes.³⁵ Politiet må effektivt følge opp de tilfeller som blir anmeldt, både gjennom rask behandling og adekvat reaksjon.

Arbeidet med å avdekke *miljøkriminalitet* skal videreføres. Politiet har en sentral rolle for å redusere slik kriminalitet gjennom rask gjennomføring av etterforskning av brudd på miljølovgivningen. Rømming av oppdrettsfisk utgjør et alvorlig problem, jf. IV 1 foran, og må i enkelte tilfeller også karakteriseres som alvorlig miljøkriminalitet. Det samme gjelder handlinger rettet mot viktige marine bioressurser, herunder ulovlig fiske. De største miljøutfordringene for øvrig er knyttet til arbeidsmiljø, jf. foran, forurensning, ulovlig ferdsel i utmark, vern om allemannsretten, samt kunst- og kulturminner.³⁶

Riksadvokaten understreker betydningen av at påtalemyndigheten deltar ved planlegging og gjennomføring av tiltak for å forebygge og redusere kriminalitet (bl.a. ved såkalt problemorientert politiarbeid – POP). Også påtalemyndigheten har en viktig rolle i dette arbeidet, ved bl.a. å bidra til utarbeidelse av analyser, definisjon av problemområder, fastlegging av strategier for kriminalitetsbekjempelsen og gjennomføring av aksjoner. Påtalemyndigheten må vurdere om eventuelle saker som kommer i kjølvannet av aksjoner skal gis særlig prioritet og om det på bestemte områder er grunn til å endre reaksjonspraksis.

Bekjempelse av *narkotikakriminalitet* er en prioritert oppgave for politiet.³⁷ Politiets aktivitet rettet mot eksisterende brukermiljøer er også av vesentlig betydning, særlig for å hindre nyrekruttering og for å få informasjon om alvorlig narkotikakriminalitet. Det skal legges vekt på innsats rettet mot bakmenn for å avdekke alvorlige saker som gjelder nasjonal og internasjonal rusmiddelkriminalitet.

Vold og overgrep som rammer personer med utgangspunkt i deres trosbekjennelse, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, homofil legning, leveform eller orientering, såkalt *hatkriminalitet*, skal vies særskilt oppmerksomhet. Vold som retter seg mot personer med utgangspunkt i hvem de er eller hvordan de ser ut, rammer ikke bare det enkelte offer, men skaper redsel og utrygghet hos alle med samme bakgrunn.³⁸

Bekjempelse av *vold i nære relasjoner* er også en høyt prioritert oppgave for regjeringen,³⁹ og slike saker må vies særskilt oppmerksomhet.

Saker om fysisk *mishandling av barn* meldes eller rapporteres sjelden til politiet. Det er vanskelig å tro at det lave antallet anmeldelser reflekterer den faktiske virkelighet. Vold mot barn må strafferettslig møtes med tradisjonell etterforskning av anmeldte saker, men politiet bør vurdere å gå nye veier, ikke minst når det gjelder oppdagelse og avdekking av

³⁵ St. prp. nr. 1 (2007-2008) (Arbeids- og inkluderingsdepartementet)

³⁶ St. prp. nr. 1 (2007-2008) side 163

³⁷ St. prp. nr. 1 (2007-2008) side 101

³⁸ St. prp. nr. 1 (2007-2008) side 104

³⁹ Se Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008-2011

enkeltilfeller. Det bør være etablert kommunikasjon og samarbeidsrutiner mellom politi/påtalemyndighet og andre etater som har selvstendig ansvar på dette saksfeltet. Slikt samarbeid kan utvilsomt utvikles uten at det derved oppstår rolleblanding, og vil bidra til at barn får adekvat hjelp så raskt som mulig.

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

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

Tor-Aksel Busch

Harald Strand
førstestatsadvokat