

**Rundskriv**  
fra  
**Riksadvokaten**  
Ra 09-175  
820.6

**Rundskriv nr. 1/2009**  
Oslo, 18. mars 2009

## **MÅL OG PRIORITERINGER FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN I POLITIET – 2009**

### **I. INNLEDNING**

Mål- og prioriteringsrundskrivet for 2009 viderefører hovedlinjene i tilsvarende rundskriv for 2008.<sup>1</sup> De generelle mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen ligger i hovedsak fortsatt fast over tid. (Som det fremgår har riksadvokaten også i år utarbeidet et fullstendig rundskriv hvilket innebærer at det er atskillig gjentakelser fra fjoråret.) Rundskrivet må på vanlig måte sammenholdes med andre sentrale styringsdokumenter:

- ∞ St. prp. nr. 1 (2008-2009), særlig side 11-22, 78-110 og 117
- ∞ Budsjett-innst. S. nr. 4 (2008-2009), side 9-22, 35-46
- ∞ Justisdepartementets tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet for 2009<sup>2</sup>
- ∞ Justisdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2009<sup>3</sup>
- ∞ Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for virksomheten ved statsadvokatembetene<sup>4</sup>
- ∞ Politidirektoratets disponeringsskriv for 2009 til politi- og lensmannsetaten<sup>5</sup>

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.

Samarbeidet mellom Politidirektoratet og riksadvokaten er 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 grunn:<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2008 av 14. mars 2008

<sup>2</sup> Brev av 15. desember 2008 om statsbudsjettet 2009 – kap. 445 Den høyere påtalemyndighet – tildeling av bevilgning

<sup>3</sup> Brev av 16. januar 2009 om statsbudsjettet 2009– kap. 440, 441, 442, 448 og 414 – tildelingsbrev

<sup>4</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2009

<sup>5</sup> Politidirektoratets brev av 29. januar 2009 – disponeringsskrivet for 2009, Politi- og lensmannsetaten

<sup>6</sup> Tildelingsbrevet til Politidirektoratet side 2

”... 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.”

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.<sup>7</sup>

Som kjent utga Politidirektoratet i januar 2007 rapporten ”Tendenser i kriminaliteten – utfordringer i Norge i 2007-2009”, hvor det er inntatt enkelte direktiver om straffesaksbehandling. Riksadvokaten har gitt sin tilslutning til disse.

## **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 2009 er å øke andelen oppklarte saker og redusere saksbehandlingstiden i voldssaker med frist. I tillegg må effektiviteten i straffesaksbehandlingen på de andre områder opprettholdes uten at dette går på bekostning av kvalitet og rettsikkerhet, jf. nærmere i pkt. III 3 og III 4.

I St. prp. nr. 1 (2008-2009) fremholder regjeringen at høy kvalitet ved etterforskning og iretteføring, høy oppklaringsprosent, rask saksbehandling og adekvat reaksjon er sentralt for publikums tillit til politiets straffesaksarbeid.<sup>8</sup>

## **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 adekvat reaksjon. 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 riktig reaksjon.

På denne bakgrunn er riksadvokatens mål for straffesaksbehandlingen fortsatt:

---

<sup>7</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2009

<sup>8</sup> St. prp. nr. 1 (2008-2009) side 87

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

Det understrekes at 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. 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. I tillegg er velkvalifiserte etterforskere med tilstrekkelig erfaring og dedikasjon til oppgaven av stor betydning. I budsjettinnstilling S. nr. 4 (2008-2009) fremhever flertallet i justiskomiteen at et godt samspill mellom etterforsker og jurist er en av de viktigste suksessfaktorene for en god og riktig etterforskning, og påpeker viktigheten av at det blir lagt til rette for at påtalejuristen leder etterforskningen i riktig og formålstjenlig retning.<sup>9</sup>

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 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.<sup>10</sup>

## 2. Høy kvalitet

*Høy kvalitet er et ufravikelig krav*<sup>11</sup> og en forutsetning for at de øvrige mål kan nås. Politimesteren har ansvaret for at straffesaksbehandlingen i distriktet holder høy kvalitet. Kvalitetskravet gjelder alle sider ved straffesaksbehandlingen, og det knytter seg både til generelle rutiner og behandlingen av den enkelte sak. Høy kvalitet sikrer riktige avgjørelser og ivaretar hensynet til rettssikkerhet og hensynsfull og rettferdig behandling. Politidistriktene forutsettes å ha etablert gode rutiner for å kontrollere kvaliteten i straffesaksarbeidet.

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. Dette 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

<sup>9</sup> Se innstillingen side 36

<sup>10</sup> Se tildelingsbrevet til Den høyere påtalemyndighet side 11

<sup>11</sup> Se St. prp. nr. 1 (2008-2009) side 87

ikke vil kunne føres, skal tiltale ikke utferdiges selv om påtalemyndigheten er overbevist om mistenktes skyld.<sup>12</sup>

Publikum må ha *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.

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 fortsatt 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. Ot. prp. nr. 22 (2008-2009) – siste delproposisjon til ny straffelov med slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning – er til behandling i justiskomiteen. Foreløpig dato for komiteens innstilling er 12. mai 2009. Delproposisjonen inneholder også en gjennomgang av rettspraksis og konkrete anvisninger på hvor straffenivået bør ligge etter ny straffelov. Påtalemyndigheten forutsettes å holde seg orientert om komiteinnstillingen og fremdriften i lovarbeidet. Får forslagene tilslutning ved Stortingets behandling, må disse påberopes overfor domstolene også før loven trer i kraft.

De straffeprosessuelle *metoder* politi og påtalemyndighet har fått tilgang til med sikte på mer effektiv og bedre bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet 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 og inngående kjennskap til rettslige spørsmål, både knyttet til etterforskningsmetoder og til begrensninger og muligheter for dokumentinnsyn, er en forutsetning for et godt resultat.

Riksadvokaten minner om betydningen av Det europeiske rettslige nettverket (*EJN*) i bilaterale saker og den norske sambandsstatsadvokaten i *Eurojust*. Sistnevnte kan bistå i saker med forgreninger til utlandet, og er bl.a. behjelpelig med å koordinere etterforskning og iretteføring av straffesaker som involverer ett eller flere EU-land.

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. Fornærmedes og etterlattes juridiske rettigheter ble som kjent styrket ved lov 7. mars 2007 nr. 5, som trådte i kraft 1. juli 2008. En minner om at riksadvokaten i brev av 8. september 2008 til statsadvokatene og politimestrene (lagt ut på intranettet 11. sm.) har gitt anvisning om underretning til etterlatte om henleggelse i saker der noen er død som følge

---

<sup>12</sup> Beviskravet er ytterligere presisert i riksadvokatens brev av 2. juli 2007 til politimestrene og statsadvokatene (oppfølging av granskingsutvalgets rapport om "Fritz Moen-sakene (NOU 2007:7)". Brevet ble publisert på politiets intranett 4. s.m.

av en straffbar handling, f. eks. ved dødsulykker i trafikken, utover den underretningsplikt som i dag følger av påtaleinstruksen § 17-2 første ledd bokstav c.

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. Det understrekes at det alltid skal være én påtalejurist som er ansvarlig for avgjørelsen. Det forutsettes at politidistriktets rutiner for behandling av voldtektssaker er optimale allerede fra første melding om overgrep innkommer til distriktet, jf. fjorårets pålegg om dette.

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 gjøres opptak med lyd og bilde, i samsvar med retningslinjene herfra av 25. april 2007. Riksadvokaten tilrår at det rutinemessig vurderes slikt opptak av fornærmedes politiforklaring i voldtektssaker. I brev av 28. januar d.å. til statsadvokatene, sjefene for Kripos og PST og politimestrene har riksadvokaten bedt om synspunkter om behovet for revisjon av retningslinjene.

I løpet av året vil det være etablert *Barnehus* i alle helseregioner. Riksadvokaten understreker at politi og påtalemyndighet må være seg bevisst sin rolle slik at det ikke oppstår uklare ansvarsforhold ved 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 risikoanalyse og eventuelt iverksette beskyttelsestiltak. Slike tiltak vil også kunne være straffeprosessuelle tvangsmidler (varetektsfengsling eller besøksforbud).<sup>13</sup>

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.

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.

---

<sup>13</sup> Handlingsplanen side 11

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.

Såkalte *identitetstyverier*, som dreier seg om systematisk innhenting og misbruk av personopplysninger i vinnings hensikt, eksempelvis til anskaffelse av varer og tjenester, kan være en alvorlig integritetskrenkelse. 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. En anbefaler politiet å knytte kontakt med anmelder (fagpersonell) under etterforskningen, for derigjennom å få klarlagt faktum tilstrekkelig.

Høyesterett avgjorde 19. desember 2008 i tre storkammersaker (HR-2008-2175/2176/2177-S) at det gjelder en *generell begrunnelsesplikt ved ankenekting* ”som skal sikre og vise at alle relevante punkter i anken er overveid”. Påtalemyndigheten må gi uttalelse til domfeltes anker i lys av Høyesteretts avgjørelser. Når lagmannsretten heretter skal gi begrunnelser som viser at alle relevante punkter i saken er overveid, vil det være naturlig at påtalemyndigheten bidrar til at dette kravet kan oppfylles ved å gi en kort, punktvis kommentar til domfeltes anke.

### 3. Høy oppklaring

For 2009 har regjeringen fastsatt at gjennomsnittlig oppklaringsprosent for forbrytelsessaker skal være minst 38,0.<sup>14</sup> 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 2008 var en gjennomsnittlig oppklaringsprosent på 36,0.

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

Det er et mål for Regjeringen å øke oppklaringen av det store volumet av vinningskriminalitet. Økt bruk av DNA under etterforskning er et viktig verktøy i oppklaringen av slik kriminalitet.<sup>15</sup> 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 forbrytelse folk flest rammes av – vil over tid svekke befolkningens tillit til politiet og den alminnelige trygghetsfølelse i samfunnet. Politiet må heller ikke tape av syne hvor viktig det er at også mindre og tilsynelatende hverdagslige lovbrudd blir etterforsket og oppklart. Det er gjennom slike hendelser mange føler at de mister tryggheten i dagliglivet.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> St. prp. nr. 1 (2008-2009) side 87

<sup>15</sup> Tildelingsbrevet til Den høyere påtalemyndighet side 11

<sup>16</sup> Se St. prp. nr. 1 (2008-2009) side 79

Oppklaringsprosenten varierer fortsatt betydelig fra distrikt til distrikt, uten at det kan forklares med ulikheter i befolkningssammensetning, kriminalitetssituasjon eller ressurser. 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.

Oppklaringsprosenten for voldssaker falt første gang under 60 i 2007, og fortsatte å synke i 2008. 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.

Regjeringen har fastsatt disse resultatmålene for 2009:<sup>17</sup>

- ∞ Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelsessaker i politi- og lensmannsetaten skal, der det ikke er fastsatt særskilte frister, ikke overstige 120 dager. 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 2008. Det langsiktige mål er, som før, en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 100 dager.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelser var i 2008 123 dager. Det negative avviket fra målet på 120 dager er lite, men sammenholdt med at det er annet år på rad at saksbehandlingstiden øker samtidig som restansene for ikke påtaleavgjorte saker steg for tredje år på rad, foranlediger dette særskilt oppmerksomhet i 2009.

Det er viktig å vie nedarbeiding av restansene særlig oppmerksomhet i inneværende år.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i oppklarte saker mot unge lovbrøyttere var godt innenfor frist i 2008.

For voldssaker med frist var gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2008 på hele 118 dager.

---

<sup>17</sup> St. prp. nr. 1 (2008-2009) side 87

Det svake resultatet krever tiltak fra politimestrenes side i 2009.

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 kort 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 Budsjett-innst. S. nr. 4 (2008-2009) understreker en samlet justiskomite at det er viktig at saker som handler om grov kriminalitet ikke blir liggende og tilføyer at dette særlig gjelder seksuallovbrudd hvor saksbehandlingstiden oppleves som særlig belastende.

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)

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 det fortsatt slik at oppklaring og rask reaksjon fremstår som 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 2009 skal reaksjonsspørsmålet vies særlig oppmerksomhet på følgende områder:<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Sml. mål- og prioriteringsrundskrivet for statsadvokatembetene (rundskriv nr. 2/2009)

- ∞ Organisert kriminalitet
- ∞ 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 skal fortsatt arbeide for et strengt straffenivå i saker som gjelder *organisert kriminalitet*, 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 strenge reaksjoner.

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 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 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 ga regjeringen uttrykk for at den vil arbeide for å få opp straffenivået for voldtekt, drap, *grov vold* og sedelighetsforbrytelser.<sup>19</sup> I forarbeidene til ny straffelovs alminnelig del gir en samlet justiskomite 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.<sup>20</sup> 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

<sup>19</sup> Regjeringserklæringen side 70

<sup>20</sup> Innst. O. nr. 72 (2004-2005) side 26

lidelser de innebærer for offeret og offerets nærmeste eller pårørende enn på gjerningspersonens subjektive skyld. I Ot. prp. nr. 22 (2008-2009) – siste delproposisjon til ny straffelov – er det gitt konkrete anvisninger for straffnivået ved bl.a. drap, annen vold og seksuallovbrudd.

Påtalemyndigheten må ved aktoreringsen av bl.a. voldssaker og saker om seksuallovbrudd søke å påvirke rettsutviklingen i retning av et høyere straffnivå.

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 trafikkllovbrudd som setter andre personers liv eller helse i fare, jf. også Nasjonal handlingsplan for trafikksikkerhet 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. 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 iretteføring.

Antall saker med påstand om *inndragning* av utbytte i 2009 skal være høyere enn i 2008.<sup>21</sup>

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.

Politidistriktene bør aktivt utnytte finansiell etterretningsinformasjon fra Enheten for finansiell etterretning (EFE) ved Økokrim (slik informasjonen gjøres tilgjengelig i Indicia og i etterretningsrapporter fra EFE).

I saker som gjelder *økonomisk kriminalitet*, må det vurderes nøye om det er begått lovbrudd ut over de typiske formalovertredelser, f.eks. regnskapsovertredelser.

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 Rt. 2007 side 1503 der tap av førerett ble ilagt ved grov tollovovertrødelse, selv om overtrødelsen ikke gjaldt et ”meget alvorlig lovbrudd”.

Riksadvokaten har i brev av 1. desember 2008 til bl.a. politimestrene og statsadvokatene (lagt ut på intranettet 9. sm.) gitt reviderte retningslinjer for påtalebehandling av straffbare handlinger som avdekkes i *utlendingssaker* mv. Det gis i brevet direktiv om bruk av straff mot forhold som tidligere bare ble behandlet forvaltningsmessig, og anvisninger på reaksjonsnivå.

---

<sup>21</sup> Jf. tildelingsbrevet til Den høyere påtalemyndighet side 9 der det heter at antall inndragningskrav i 2009 skal være høyere enn i 2008

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

I tildelingsbrevet til Den høyere påtalemyndighet heter det:<sup>22</sup>

”Økt bruk av konfliktråd for unge lovbyggere skal prioriteres også i 2009. Politiet, påtalemyndigheten og konfliktrådene skal samarbeide om å tilby meglings i konfliktrådet i alle egnede saker.”

Det vises til riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 av 22. desember 2008 om konfliktråd.

*Samfunnsstraff* må fortsatt benyttes aktivt, og vurderes i alle saker hvor denne reaksjonsformen kan være aktuell. Særlig overfor unge lovbyggere er det grunnlag for økt bruk av reaksjonen. 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. Kunnskap om så vel anvendelsesområdet som vilkårene ved gjennomføring av reaksjonen er viktig. Riksadvokaten antar at det er gunstig om personundersøkelse innhentes i alle saker hvor det er aktuelt å legge ned påstand om samfunnsstraff. (Er gjerningspersonen under 18 år skal personundersøkelse innhentes, jf. direktiv om dette i fjorårets mål- og prioriteringsrundskriv.) Egnethetsvurdering er derimot ikke nødvendig.

#### **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 er 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 er tilsiktet og antas å være gunstig. Men innsatsen må alltid være tilpasset den faktiske kriminalitetssituasjonen i distriktet og den forventede utvikling.

Følgende sakstyper er prioritert av riksadvokaten:

---

<sup>22</sup> Tildelingsbrevet side 11

- ∞ 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 en prioritert rekkefølge. Prioriterte saker skal gis forrang dersom det er knapphet på ressurser. Sakene skal oppklares så langt råd er, og unødige 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 volds-kriminalitet, selv om forbrytelsen i kriminalstatistikken er definert som en vinningsforbrytelse).

*Vold i nære relasjoner* kan være så alvorlig at den omfattes av riksadvokatens sentrale prioriteringer og slike saker må vies særskilt oppmerksomhet. Det vises til Regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008-2011, riksadvokatens rundskriv nr. 3/2008 om "Familievold" og Politidirektoratets håndbok for bekjempelse av vold i nære relasjoner fra desember 2008.

Saker om *alvorlig vold og mishandling av barn* meldes eller rapporteres sjelden til politiet. Det er vanskelig å tro at det lave antallet anmeldelser reflekterer den faktiske virkelighet. Slike forbrytelser må bekjempes med tradisjonell etterforskning av anmeldte saker, men politiet bør også vurdere å gå nye veier, ikke minst når det gjelder oppdagelse og avdekking av enkelttilfeller. 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. Etterforskning av saker om alvorlig vold mot barn – særlig de yngste – er utfordrende, bl.a. på grunn av sakenes kompleksitet og ømfintlige karakter. En understreker kravet om effektiv og grundig etterforskning. Riksadvokaten minner om at Kripos har opparbeidet bred ekspertise på området, og at det allerede ved de innledende undersøkelser bør vurderes å anmode om bistand derfra. Det vil gjennomgående være behov for uttalelser fra høyt kvalifisert medisinsk

sakkyndige. Alle muligheter for avklaring av årsaks- og ansvarsforhold skal som hovedregel være utprøvd før en slik sak henlegges.

Overtredelser av straffeloven § 224 (*menneskehandel*) anses normalt som alvorlige volds- eller seksualforbrytelser og er derfor 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, 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 de som er fornærmet ved slike forbrytelser med påtaleunntatelse, hvilket særlig kan være aktuelt ved ulovlig innreise, bruk av falske dokumenter i denne forbindelse og ulovlig arbeid, jf, riksadvokatens brev av 1. desember 2008.

Bekjempelse av alvorlig *narkotikakriminalitet* er en prioritert oppgave for politiet.<sup>23</sup> Det skal legges vekt på innsats rettet mot bakmenn for å avdekke alvorlige saker som gjelder nasjonal og internasjonal rusmiddelkriminalitet. Politiets aktivitet rettet mot brukermiljøer er også av vesentlig betydning, særlig for å hindre nyrekruttring og for å få informasjon om alvorlig narkotikakriminalitet.

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. Politi og påtalemyndighet må vise handlekraft og vilje til å finne effektive og gode løsninger, særlig gjennom et tettere samarbeid mellom politidistriktene.

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, og må i enkelte tilfeller også karakteriseres som alvorlig miljøkriminalitet. Det samme gjelder handlinger rettet mot viktige marine bioressurser, herunder ulovlig, urapportert og uregulert fiske (uuu-fiske) i Barentshavet. Det vises også til Politidirektoratets rundskriv 2008/008 om miljøkriminalitet. *Ulovlig avliving av ulv* vil regelmessig måtte anses som alvorlig miljøkriminalitet, også om straffeloven § 152b ikke finnes anvendelig.

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 samme år har riksadvokaten understreket at alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet er prioritert og skal etterforskes grundig og med høyt tempo. Det må foreligge klare og praktikable arbeidsrutiner mellom politiet og andre offentlige myndigheter, som for eksempel Arbeidstilsynet. *Ulovlig bruk av arbeidskraft* kan – avhengig av omfanget – være alvorlig økonomisk kriminalitet som dekkes av riksadvokatens

---

<sup>23</sup> St. prp. nr. 1 (2008-2009) side 94

sentrale prioriteringer. Kampen mot såkalt *sosial dumping* er et viktig satsingsområde for myndighetene. Arbeidstilsynet har gjennom tilsyn og inspeksjoner avdekket uverdige forhold for utenlandske arbeidere i Norge. 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. Politiet må effektivt følge opp de tilfeller som blir anmeldt, både gjennom rask behandling og adekvat reaksjon.

Vold og overgrep som rammer personer med utgangspunkt i deres trosbekjennelse, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, homofile legning, leveform eller orientering, såkalt *hatkriminalitet*, skal vies særskilt oppmerksomhet. Vold som retter seg mot personer eller grupper 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 og skal derfor håndteres med stort alvor av politiet.<sup>24</sup>

## **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 bl.a. 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.

Riksadvokaten understreker betydningen av at påtalemyndighetens representanter 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. Det må vurderes 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.

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

---

<sup>24</sup> St. prp. nr. 1 (2008-2009) side 98

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

Tor-Aksel Busch

Harald Strand  
førstestatsadvokat