

Rundskriv
fra
Riksadvokaten
Ra 10-125
820.6

Rundskriv nr. 1/2010
Oslo, 8. mars 2010

MÅL OG PRIORITERINGER FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN I POLITIET – 2010

I. INNLEDNING

Mål- og prioriteringsrundskrivet for 2010 viderefører hovedlinjene i tilsvarende rundskriv for 2009.¹ Riksadvokatens generelle mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen ligger i hovedsak fortsatt fast.

Rundskrivet må på vanlig måte sammenholdes med andre sentrale styringsdokumenter:

- ∞ Prop. 1 S (2009-2010), særlig side 11-22, 78-104
- ∞ Innst. 6 S (2009-2010), særlig side 9-11, 15-16 og 28-29
- ∞ Politisk plattform for flertallsregjeringen 2009-2013 (Soria Moria II)
- ∞ Justisdepartementets tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet av 7. januar 2010
- ∞ Justisdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet av 20. januar 2010
- ∞ Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for virksomheten ved statsadvokatembetene for 2010
- ∞ Politidirektoratets disponeringsskriv av 3. februar 2010 til politi- og lensmannsetaten

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 departementet, 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:²

”... at Politidirektoratet og riksadvokaten viderefører det gode samarbeidet om overordnet styring og oppfølging av straffesaksbehandlingen i politidistriktene, herunder

¹ Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2009 av 18. mars 2009

² Tildelingsbrevet til Politidirektoratet side 4

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.³

II. HOVEDMÅL OG HOVEDUTFORDRINGER

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

De viktigste utfordringene for politiets straffesaksbehandling i 2010 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 Prop. 1 S (2009-2010) fremholder regjeringen at høy kvalitet ved etterforskning og iretteføring, høy oppklaringsprosent, rask saksbehandling og adekvat reaksjon er sentralt for publikums tillit til politiets straffesaksarbeid (s. 86).

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 avdekkes og oppklares, og at de skyldige ilegges 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:

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

Politimesteren har ansvaret for straffesaksbehandlingen i distriktet, herunder at målene nås.

³ Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2010

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 kvalifiserte, erfarne og motiverte etterforskere av stor betydning.

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.⁴

2. Høy kvalitet

Høy kvalitet er et ufravikelig krav⁵ 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.

Riksadvokaten har mottatt enkelte bekymringsfulle meldinger knyttet til politiets etterforskning. Det kan se ut til at etterforskerne enkelte steder har forholdsvis liten erfaring og nokså raskt går over i annen tjeneste. Statsadvokatene reiser i økende grad spørsmål om etterforskningen har vært gjennomført med tilstrekkelig plan og ledelse. Politidistriktenes ledelse, mellomlederne og påtalejuristene bør vie dette særlig oppmerksomhet i 2010.

Beviskravet i straffesaker er grunnleggende: 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 ikke vil kunne føres, skal tiltale ikke utferdiges selv om påtalemyndigheten er overbevist om mistenktes skyld.⁶

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.

⁴ Se også tildelingsbrevet til Den høyere påtalemyndighet side 11

⁵ Se Prop. 1 S (2009-2010) side 87

⁶ Beviskravet er ytterligere presisert i riksadvokatens brev av 2. juli 2007 til politimestrene og statsadvokatene

Med særlig adresse til narkotikasakene skal påtalemyndigheten nøye vurdere utformingen av siktelser og tiltalebeslutninger. For eksempel betraktes en sammenhengende salgsvirksomhet som regel som ett forhold, og dersom ikke bevissituasjonen tilsier det, er det sjelden behov for egen siktelsespost for forutgående, umiddelbar oppbevaring av samme narkotikaparti. Det er ikke et relevant hensyn å øke antall siktelsespunkter i hver enkelt narkotikasak, som har høy oppklaring, for derved statistisk å bedre politidistriktets resultater. Politiets praksis kan med fordel drøftes nærmere med statsadvokatene, f.eks. som eget tema på påtalemøter.

Varetektssituasjonen oppleves av mange politidistrikter med rette som vanskelig. Antall personer som varetektsfengsles øker for tiden i betydelig grad. Det er særlig viktig at etterforskingen gjennomføres planmessig og målrettet slik at unødige lange varetekter unngås. Påtalemyndighetens ansvar for å løslate hvor vilkårene for fengsling ikke lenger er til stede understrekes. Løslatelse ved stort press på varetektsplassene og problemer med for lange opphold i politiarrest må i tilfelle skje etter en prioritering som innebærer at de alvorligste sakene gis forrang. Det minnes om at restriksjonsbegjæringer skal inneholde en særskilt begrunnelse for restriksjonsbehovet.⁷

Riksadvokaten er gjort oppmerksom på at retningslinjene av 1. desember 2008 for påtalebehandling av straffbare handlinger som avdekkes i *utlendingssaker* mv. i enkelte politidistrikter skal ha blitt oppfattet som et hinder for å treffe raske vedtak om bortvisning eller utvisning eller gjennomføring av disse, og at dette fører til unødig varetekt. Det er utvilsomt, som fremhevet i retningslinjene for 2008, behov for strengere strafferettslige reaksjoner for brudd på utlendingsloven. Er utlendingen pågrepet, og utvisning eller bortvisning kan gjennomføres raskt, bør likevel hurtig uttransportering eller annen gjennomføring av det fremmedrettslige vedtak gis forrang fremfor full avsoning av straff her i landet.

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. I denne sammenheng minner en om at riksadvokaten i 2009 har gitt retningslinjer for *romavlytting* og utvidet retningslinjene for *lyd- og bildeopptak av politiforklaringer*.

Riksadvokaten har i tidligere rundskriv understreket viktigheten av de føringer – knyttet bl.a. til straffutmålingen – som er gitt i forarbeidene til *ny straffelov*, selv om loven ennå ikke er trådt i kraft. Retningslinjer er også gitt i brev herfra av 30. mars og 18. juni 2009. Høyesterett avsa 13. november 2009 to avgjørelser om betydning av uttalelser i forarbeidene om et vesentlig forhøyet straffenivå, jf. Rt. 2009 side 1412 og Rt. 2009 side 1423. Avgjørelsene gir ikke grunnlag for generelle endringer av riksadvokatens tidligere retningslinjer. Påtalemyndigheten skal så langt mulig argumentere for det straffenivå som angis i forarbeidene, men det må sondres mellom handlinger begått *før* og *etter* vedtakelsen av loven 19. juni 2009, se riksadvokatens brev av 23. desember s.å. til samtlige statsadvokatembeter og politimestre.

De straffeprosessuelle *metoder* politi og påtalemyndighet har tilgang til med sikte på mer effektiv og bedre bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet må resultere i at flere alvorlige

⁷ Jf. riksadvokatens rundskriv nr. 4/2006 om varetekt punkt VI 4

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.

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).⁸

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.

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.

Riksadvokaten har i 2009 innskjerpet etterforskningsplikten og meldeplikten i *brannsaker* etter påtaleinstruksen §§ 5-14 og 7-4 siste ledd. Politiets organisering av slik etterforskning har vært drøftet mellom riksadvokaten og Politidirektoratet. Måltrettet taktisk etterforskning, sammen med tekniske undersøkelser, er avgjørende for et godt resultat i denne typen saker. Taktiske etterforskere må derfor rutinemessig ta del i etterforskningen av brannsaker, og politimestrene må iverksette rutiner som ivaretar dette pålegget. Politidistriktene skal etablere gode samarbeidsrelasjoner med brannvesen, eltilsyn og andre naturlige samarbeidspartnere.

Etter straffeprosessloven § 449 skal påtalemyndigheten i politiet uttale seg om *krav om erstatning eller oppreisning i anledning straffeforfølgning* før kravet og dokumentene sendes videre til

⁸ Handlingsplanen side 11

Statens sivilrettsforvaltning, som avgjør saken. Saksbehandlingstiden i politiet opplyses å være varierende, likeledes kvaliteten i uttalelsene. Dette må bedres. Statens sivilrettsforvaltnings vedtak legges ut på Lovdata, og politiet må benytte disse som veiledning ved behandlingen av enkeltsaker. Påtegningsmal mv. vil etter det opplyste foreligge i BL i løpet av året.

3. Høy oppklaring

For 2009 har regjeringen fastsatt at gjennomsnittlig oppklaringsprosent for forbrytelsessaker skal være minst 38,0.⁹ 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 2009 var en gjennomsnittlig oppklaringsprosent på 34,3, og det er første gang siden 1998 at oppklaringen er under 36 %.

Det er en betydelig utfordring for politiet å nå målet om oppklaring. 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, også den organiserte vinningskriminaliteten på tvers av distriktsgrenser.¹⁰ Antall grove tyverier fra bolig er for tiden stigende en rekke steder. Slike tyverier kan ikke bedømmes bare ut fra de økonomiske tap. Mange opplever det som en alvorlig integritetskrenkelse, som skaper utrygghet og engstelse, når noen bryter seg inn i og romsterer 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 tryggheten i dagliglivet reduseres.

Sporsikring med tanke på *DNA-analyse* er et viktig virkemiddel også i bekjempelsen av massekriminalitet, jf. riksadvokatens retningslinjer av 15. august 2008. I brev av 17. februar d.å. til politimestrene m.fl. har riksadvokaten minnet om kvalitetsbehovet ved sikring og innsendelse av spor for DNA-analyse. En kartlegging gjennomført ved Rettsmedisinsk institutt (RMI) viser bl.a. at prøver fra berøringsflater som vindushasper og dørhåndtak sjelden gir resultater. Politimestrene har ansvar for å sørge for gode rutiner for kvalitetskontroll før innsendelse til RMI.

Det er behov for å iverksette tiltak for å bedre oppklaringen av voldssaker. Særlig oppmerksomhet bør rettes mot *vold i nære relasjoner* og *vold mot kvinner og barn*.

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.

⁹ Prop. 1 S (2009-2010) side 87

¹⁰ Prop. 1 S (2009-2010) side 81

Regjeringen har fastsatt disse resultatmålene for 2010:¹¹

- ∞ 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 2009. Det langsiktige mål er, som før, en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 100 dager.

For voldssaker med frist var gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2008 på 111 dager. Målet om 90 dager bør kunne nås i 2010.

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 skal 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.

De viktigste tiltakene for å opprettholde kort saksbehandlingstid er:

- ∞ Målrettet etterforsking
- ∞ 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.

¹¹ Prop. 1 S (2009-2010) side 87

Restansene økte med 3 761 saker i 2009. For fjerde året på rad er det økning. Det er derfor viktig å vie nedarbeiding av restansene særlig oppmerksomhet i inneværende år.

5. Adekvat reaksjon

På de fleste kriminalitetsområder er fortsatt 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 2010 skal reaksjonsspørsmålet vies særlig oppmerksomhet på følgende områder:¹²

- ∞ Organisert kriminalitet
- ∞ Fremme av andres prostitusjon (hallikvirksomhet)
- ∞ Voldskriminalitet
- ∞ Omfattende og gjentatt vinningskriminalitet
- ∞ Alvorlige trusler
- ∞ Dødsulykker i trafikken
- ∞ Overtredelser av vegtrafikkloven § 10

Påtalemyndigheten skal fortsatt arbeide for et strengt straffenivå i saker som gjelder *organisert kriminalitet*, jf. straffeloven § 60 a. Det dreier seg her ofte om personer som regelmessig begår alvorlige straffbare handlinger i et betydelig omfang, og som må møtes med strenge reaksjoner.

Det har over flere år funnet sted en ikke ubetydelig økning av straffenivået i *voldssaker* og saker om *seksuallovbrudd*. Utviklingen er ikke avsluttet og straffene skal skjerpes ytterligere, jf. henvisningen under III 2 foran til forarbeidene til ny straffelov, riksadvokatens retningslinjer og betydningen av de to der omtalte høyesterettsavgjørelsene fra november 2009.

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.

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 krav om *inndragning* av utbytte i 2010 skal være høyere enn i 2009.¹³

¹² Sml. mål- og prioriteringsrundskrivet for statsadvokatembetene (rundskriv nr. 2/2010)

¹³ Jf. tildelingsbrevet til Den høyere påtalemyndighet side 9 der det heter at arbeidet med inndragning av utbytte fra straffbare handlinger skal intensiveres, og at antall inndragningskrav i 2010 skal være høyere enn i 2009

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 trafikklovbrudd som setter andre personers liv eller helse i fare.

Det minnes 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.

Betydningen av *finansiell etterforskning* ved straffbare handlinger begått av personer i kriminelle nettverk understrekes, særlig 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 formalovertrедelser, f.eks. regnskapsovertrедelser.

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

I tildelingsbrevet til Den høyere påtalemyndighet heter det:¹⁴

”Regjeringen ønsker økt bruk av konfliktråd for unge lovbytere. Politiet, påtalemyndigheten og konfliktrådene skal samarbeide om å tilby megling i konfliktrådet i alle egnede saker.”

Det vises til riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 av 22. desember 2008 om konfliktråd. Regjeringens pålegg må iakttas.

Samfunnsstraff må fortsatt benyttes aktivt, og vurderes i alle saker hvor denne reaksjonsformen kan være aktuell. Særlig overfor unge lovbytere 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. Egnethetsvurdering er derimot ikke nødvendig.

Det minnes også om at riksadvokaten 21. august 2009 ga retningslinjer for skjerpede reaksjoner for *valutasmugling*.

¹⁴ Tildelingsbrevet side 11

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 både er tilsiktet og gunstig. Men innsatsen må alltid være tilpasset den faktiske kriminalitetssituasjonen i distriktet og den forventede utvikling.

Følgende sakstyper er prioritert av riksadvokaten:

- ∞ Drap og andre alvorlige voldsforbrytelser, herunder ildspåsettelser 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 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 § 60 a 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).

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 ansvar på 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 kvalifiserte medisinske 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. 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 i forbindelse med ulovlig innreise, bruk av falske dokumenter i denne forbindelse og ulovlig arbeid, jf. riksadvokatens brev av 1. desember 2008.

Politiets innsats mot *narkotikakriminalitet* bør ha særlig oppmerksomhet mot ”ytterpunktene i kjeden”. Det vil si innførsel og omsetning på den ene siden, og avdekking av begynnende bruk blant barn og unge på den andre siden. 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 nyrekruttering og for å få informasjon om alvorlig narkotikakriminalitet.

Arbeidet med å avdekke *miljøkriminalitet* skal videreføres. Politiet har en sentral rolle for å redusere slik kriminalitet gjennom rask etterforskning av brudd på miljølovgivningen. Rømming av oppdrettsfisk utgjør et alvorlig problem, og vil i enkelte tilfeller være alvorlig miljøkriminalitet. Etterforskning av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet har mange fellestrekk og riksadvokaten tilrår at politimestrene vurderer å legge etterforskning av miljøkriminalitet til *økoteamene* slik at det blir rom for en viss spesialisering og kompetanseoppbygging. Det vises til brev av 3. april 2009 til bl.a. politimestrene der riksadvokaten også har fremhevet enkelte sentrale tiltak for bedret etterforskning og påtalebehandling.

Også handlinger rettet mot viktige marine bioressurser, herunder ulovlig, urapportert og uregulert fiske (uuu-fiske) i Barentshavet kan i enkelte tilfeller karakteriseres som alvorlig miljøkriminalitet.. *Ulovlig avliving av ulv* vil regelmessig måtte anses som alvorlig

miljøkriminalitet, også om straffeloven § 152 b ikke finnes anvendelig. Det samme vil kunne gjelde noen tilfeller av brudd på lovgivning som skal verne mot innførsel eller spredning av fremmede organismer.

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 har riksadvokaten understreket at alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet 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 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. Tilsynet 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.¹⁵

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. Ved 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.

¹⁵ Prop. 1 S (2009-2010) side 99

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. Vinningskriminalitet som begås av østeuropeiske grupperinger utgjør nå en betydelig utfordring for påtalemyndigheten og politiet.¹⁶ 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. Erfaring fra flere distrikter har vist at følgende faktorer har vært avgjørende for god måloppnåelse på dette området:

- ∞ Etterforskingen er personrettet, ikke saksrelatert
- ∞ Distriktsgrenser er uten betydning
- ∞ De som gis et særskilt etterforsknings- og påtaleansvar er skjermet for annet arbeid og arbeider utelukkende med denne type kriminalitet

Riksadvokaten understreker betydningen av at påtalemyndighetens representanter deltar ved planlegging og gjennomføring av tiltak for å forebygge og redusere kriminalitet. 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 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 at både en hensiktsmessig organisering i politidistriktet og gode rutiner for straffesaksbehandlingen er nødvendig for å oppnå tilfredsstillende resultater.

Tor-Aksel Busch

Harald Strand
førstestatsadvokat

¹⁶ Jf. tildelingsbrevet til Den høyere påtalemyndighet side 8