Rundskriv
fra
Riksadvokaten
201300356
690

Rundskriv nr. 1/2013
Oslo, 27. februar 2013

MÅL OG PRIORITERINGER FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN I 2013 – POLITIET OG STATSADVOKATENE

I. INNLEDNING

Mål- og prioriteringsrundskrivet for 2013 viderefører hovedlinjene i tilsvarende rundskriv for 2012.[1] Riksadvokatens generelle mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen ligger i hovedsak fast.

Rundskrivet må sees i sammenheng med riksadvokatens rundskriv nr. 2/2012 om krav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene, og som gjelder inntil videre.

I tillegg må rundskrivet sammenholdes med andre sentrale styringsdokumenter:

- Prop. 1 S (2012-2013), særlig side 12-17, 83-126
- Innst. 6 S (2012-2013), særlig side 9-11, 22-28
- Politisk plattform for flertallsregjeringen 2009-2013 (Soria Moria II)
- Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet av 31. januar 2013
- Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet av 4. februar 2013
- Politidirektoratets disponeringsskriv av 12. februar 2013 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.

II. HOVEDMÅL OG HOVEDUTFORDRINGER

Redusert kriminalitet, god rettssikkerhet og en mer effektiv justissektor er blant de hovedmål Regjeringen har satt for justissektoren, og som er særlig relevante for straffesaksbehandlingen. I 2013 videreføres det sentrale mål om en målrettet og effektiv straffesaksbehandling av høy kvalitet som ivaretar rettssikkerhet og menneskerettigheter.[2]

Hovedutfordringer for politiets straffesaksbehandling i 2013 er å bedre oppklaringsprosenten både generelt og spesifikt i voldssaker, og å oppfylle Regjeringens og Stortingets mål om styrket etterforskingsinnsats på flere kriminalitetsområder, jf. blant annet punkt III. I tillegg må

[1] Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2012 av 29. februar 2012.
[2] Tildelingsbrevet til Den høyere påtalemyndighet side 2.

effektiviteten i straffesaksbehandlingen på de andre områder opprettholdes uten at dette går på bekostning av kvalitet og rettsikkerhet.

III. ETTERFORSKING SOM SATSINGSOMRÅDE

Riksadvokaten har over tid festet mer oppmerksomhet mot kvalifisert etterforskingsledelse og gode etterforskingsmiljøer. Begge deler er grunnleggende for å lykkes med krevende etterforsking. Etterforskingsledelsen omfatter både påtalemessig og politifaglig ledelse.

Fra Prop. 1 S (2012-2013) side 86 hitsettes:

> "For politiet vil det i de nærmeste årene være en utfordring å avveie ressursbruken mellom å styrke samfunnets sikkerhet og beredskap, den generelle kriminalitetsbekjempelsen og øvrige oppgaver."

Den sterke oppmerksomhet på beredskap og sikkerhet i kjølvannet av 22. juli-saken innebærer en reell fare for at etterforsking blir skadelidende. Riksadvokaten understreker at dette ikke er i tråd med de sentrale direktiver, og det er en viktig oppgave for politimestrene å se til at så ikke skjer.

I Prop. 1 S (2012-2013) understreker Regjeringen at etterforsking er et satsingsområde i tiden fremover, jf. proposisjonens side 100:

> "En effektiv og velfungerende etterforsking utgjør et avgjørende fundament i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Framover skal det satses mer på etterforsking og etterforskingsledelse i politi- og lensmannsetaten. Gode etterforskingsmetoder skal implementeres i det praktiske politiarbeidet, og alle politidistriktene skal sikre stabilitet og erfaring på etterforskingssiden."

Som det vil fremgå av dette rundskriv har Regjeringen med Stortingets tilslutning[3] på flere kriminalitetsområder oppstilt mål om henholdsvis økt, styrket eller intensivert etterforskingsinnsats i 2013. Dette gjelder ikke minst innsatsen mot organisert kriminalitet, med vektlegging av etterforsking av "pengesporet", og etterforsking av seksualforbrytelser og vold i nære relasjoner. Det forventes at politiet avdekker flere tilfeller av grov narkotikakriminalitet og menneskehandel.[4] Viktigheten av at politiet oppfyller de krav som riksadvokaten i rundskriv nr. 2/2012 har stilt til ledelsen av straffesaksbehandlingen, understrekes.

IV. RESULTATMÅL MV FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN

1. Innledning

Riksadvokatens mål for straffesaksbehandlingen er fortsatt høy kvalitet, høy oppklaring, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon, jf. rundskriv nr. 2/2012. Krav til oppklaring og kort behandlingstid er konkretisert i mål fastsatt av Storting og Regjering, jf. punktene 2 og 3 nedenfor, men gjelder utover disse. Eksempelvis skal unødig liggetid unngås, uaktet om politidistriktet eller statsadvokatembetet er innenfor et gjennomsnittlig fastsatt mål for saksbehandlingstid. Målet om adekvat reaksjon lar seg i mindre grad kvantifisere selv om

[3] Dvs. ved budsjettbehandlingen i Stortinget.

[4] Tildelingsbrevet til Politidirektoratet side 6 og Politidirektoratets disponeringsskriv til politi- og lensmannsetaten side 6.

Regjeringen på enkelte områder har satt definerte mål. Under punkt 4 angir riksadvokaten hvilke områder hvor reaksjonsspørsmålet skal vies særlig oppmerksomhet. Kvalitetskravet er gjennomgående, og behandles ikke særskilt i dette avsnittet.

Før vi gjennomgår resultatmålene, understreker riksadvokaten viktigheten av innsats mot de miljøer som begår kriminalitet som tradisjonelt *ikke* anmeldes. Gode resultater her kan rettferdiggjøre at oppklaringsprosenten synker og saksbehandlingstiden i perioder øker.

2. Høy oppklaring

For 2013 har regjeringen fastsatt at gjennomsnittlig oppklaringsprosent for forbrytelsessaker skal være minst 38,0.[5] Målet er et landsgjennomsnitt. De lokale mål må tilpasses i det enkelte politidistrikt.

I 2012 gikk oppklaringsprosenten betydelig ned, fra måltallet 38,0 i 2011 til 36,3.

Straffesaksbehandlingens bidrag til å redusere kriminaliteten avhenger først og fremst av at straffbare handlinger blir avdekket og oppklart. Oppklaring av vinningskriminalitet er viktig, blant annet fordi politiets evne til å avdekke og iretteføre slik kriminalitet har preventiv effekt. Riksrevisjonen har blant annet påpekt at oppklaringsprosenten varierer mellom politidistriktene, og at distrikter med god oppklaring ser ut til å jobbe systematisk over tid.[6]

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.

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

3. Kort saksbehandlingstid

Regjeringen har fastsatt følgende resultatmål for 2013:[7]

- 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 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 særlige grunner gjør dette nødvendig.
- 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 i saken, med mindre hensynet til etterforskingen eller andre særlige grunner gjør dette nødvendig.

[5] Prop. 1 S (2012-2013) side 101.
[6] Riksrevisjonens undersøkelse av politiets arbeid med vinningskriminalitet, Dokument 3:6 (2011-2012).
[7] Prop. 1 S (2012-2013) side 101.

Ovenstående gjelder saker hvor påtalemyndigheten i politiet har påtalekompetansen. Fristene gjelder også for oversendelse til høyere påtalemyndighet når kompetansen til å avgjøre tiltalespørsmålet hører under statsadvokatene eller riksadvokaten. I slike tilfeller gjelder følgende mål/frister for Den høyere påtalemyndighet:

- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for påtale- og klagesaker skal ikke overstige 30 dager, og 90 % av påtale- og klagesakene skal være avgjort innen dette tidsrommet.
- I saker mot personer som var under 18 år på handlingstiden skal statsadvokaten avgjøre spørsmålet om tiltale eller oversende saken til riksadvokaten med innstilling om avgjørelse innen 15 dager fra saken ble mottatt fra politiet. Tiltalespørsmålet kan likevel avgjøres senere dersom særlige omstendigheter gjør det nødvendig.

For øvrig skal saksbehandlingstiden være kort i følgende sakstyper:

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

I Prop. 1 S (2012-2013) side 94 understreker Regjeringen at det fortsatt er en målsetting å få flere til å anmelde seksualforbrytelser og vold i nære relasjoner, blant annet ved å styrke etterforskingen og *redusere saksbehandlingstiden* ved slike lovbrudd.

Riksadvokatembetet er i ferd med å utarbeide retningslinjer om bruk av etterforskingsplan i voldtektssaker. Man ber imidlertid allerede nå om at det, med mindre det fremstår som åpenbart unødvendig, utarbeides en skriftlig etterforskingsplan i slike saker. Etterforskingsplanen skal utarbeides i samråd mellom den som har påtaleansvaret i saken og den politifaglige etterforskingsleder, med en oversikt over etterforskingsskritt og tidsfrister for disse. Planen må tilpasses sakens kompleksitet og omfang, og ajourføres underveis. Etterforskingsplanen vil bli gjenstand for tilsyn fra statsadvokatene, se del VI.

I tildelingsbrevet til Den høyere påtalemyndighet, side 3, fremheves at rask etterforsking og iretteføring er særlig viktig også ved vinningskriminalitet begått av gjengangere og mobile vinningskriminelle.

Som kjent er få restanser – og særlig få gamle restanser – en forutsetning for å nå målet om kort saksbehandlingstid når sakene senere blir avgjort. Politiet må også i 2013 ha oppmerksomhet rettet mot restansene.

4. Adekvat reaksjon

I 2013 skal reaksjonsspørsmålet vies særlig oppmerksomhet på følgende områder ved utførelsen av aktorater og ved vurderingen av om rettsmidler skal anvendes:

- Drap
- Voldsforbrytelser
- Seksuallovbrudd
- Anvendelsen av bestemmelsene om særreaksjoner
- Organisert kriminalitet

- Trusler og vold mot vitner og andre aktører i straffesaker
- Alvorlige trusler
- Fremme av andres prostitusjon (hallikvirksomhet)
- Omfattende og gjentatt vinningskriminalitet
- Dødsulykker i trafikken
- Overtredelser av vegtrafikkloven § 10

Særreaksjonssakene må fortsatt følges med særlig oppmerksomhet, ikke minst på grunn av risikoen for gjentakelse av alvorlige straffbare forhold. Statsadvokatene må påse at nødvendige rutiner er etablert for å sikre at spørsmålet om forlengelse eller opphør av tvungent psykisk helsevern og tvungen omsorg blir vurdert i tide. Tas påtalemyndighetens krav om særreaksjon ikke til følge av domstolen, må det nøye vurderes om det er grunn til å anke. Påtalemyndigheten skal ikke innta en mer defensiv holdning enn hittil når det gjelder hvilke forbrytelseskategorier som kan gi grunnlag for forvaring, forutsatt at det foreligger en tilstrekkelig nærliggende gjentakelsesfare.

Lovgivers klare føringer om strengere straff i *voldssaker* og ved *seksuallovbrudd* har utvilsomt fått gjennomslag i domstolene. To forhold krever likevel kontinuerlig oppmerksomhet: For det første finnes det eksempler på at tingrett og lagmannsrett tilsynelatende følger opp det nye straffenivået, slik at det vises til uttalelsene i forarbeidene, men der den utmålte straffen likevel blir satt betraktelig lavere uten at det kan påvises reelle formildende omstendigheter. I slike saker bør straffutmålingen normalt ankes. For det annet må man forsikre seg om at påstandene om straff ikke blir for milde. Det finnes enkelte eksempler på at domstolene, særlig Høyesterett, fastsetter en strengere straff enn hva påtalemyndigheten har påstått. Straffutmålingen på dette området vil ha en dynamisk karakter også etter at normalstraffenivået er nådd, og det signaliserte straffenivået i forarbeidene representerer ikke sluttresultatet i denne utviklingen.

Påtalemyndigheten bør 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 betydelig omfang, og som må møtes med strenge reaksjoner.

Riksadvokaten understreker det kriminalpolitiske mål at straffbare handlinger ikke skal lønne seg. Gjerningspersonen må derfor *fratas utbytte* av straffbare handlinger gjennom aktiv bruk av inndragning. Dette er også nødvendig for å bekjempe hvitvasking. Fremover skal det satses på økt *inndragning* og flere inndragningskrav. Det er fortsatt for stort gap mellom et antatt årlig straffbart utbytte, og det beløpet politiet og påtalemyndigheten klarer å inndra.[8] Aktiv bruk av inndragning forutsetter *etterforsking* av pengesporet. Det er et mål at politidistriktene i større grad enn i dag starter slik etterforsking.[9] I Prop. 1 S (2012-2013) understrekes at politiet skal effektivisere arbeidet med å gå etter pengesporet for å styrke arbeidet mot den organiserte narkotikakriminaliteten (side 99). I formidlingen av Regjeringens kriminalpolitiske mål har Justis- og beredskapsdepartementet i tildelingsbrevet til Den høyere påtalemyndighet understreket viktigheten av at inndragningsetterforsking vurderes i alle saker som gjelder organisert kriminalitet og alvorlig profittmotivert kriminalitet. ØKOKRIMs *Veileder til effektiv inndragning* (2012) er i denne sammenheng et meget nyttig verktøy for politi og påtalemyndighet.

---

[8] Prop. 1 S (2012-2013) side 100.
[9] Prop. 1 S (2012-2013) side 101.

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 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. *Tap av kjøreseddel* kan være relevant i visse type tilfeller, jf. Rt. 2008 s. 1634. I begge tilfeller forutsettes at politiet vurderer beslag på etterforskingsstadiet.

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.

Særlig ved bekjempelse av *barne- og ungdomskriminalitet* bør påtalemyndigheten være en pådriver for å prøve ut nye eller alternative reaksjonsformer. Overfor unge lovovertredere er det en målsetting å finne andre straffereaksjoner enn fengsel. Bruk av reaksjonsalternativer som stormøter eller megling i konfliktråd kan ha en særlig forebyggende effekt gjennom å ansvarliggjøre lovbryteren.

Samfunnsstraff med tett oppfølging fra kriminalomsorgen kan være godt egnet for unge lovbrytere. Regjeringens mål er å øke bruken av denne straffereaksjonen.[10] 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. 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.

Påtalemyndigheten må samarbeide med berørte myndigheter slik at straffedømte utlendinger i størst mulig grad og raskt kan overføres til hjemlandet for soning. Det vises i den forbindelse til riksadvokatens direktiver i brev av 6. juli 2010 om merking av saker og såkalt hurtigprosedyre for å sikre rask opprettelse av utvisningssak ved at domskontoret i det enkelte politidistrikt ekspederer dom mv. til utlendingsforvaltningen innen fem dager.

V. PRIORITERING VED IVERKSETTELSE OG GJENNOMFØRING AV ETTERFORSKING

1. Sentrale og landsdekkende prioriteringer

Riksadvokatens sentrale og landsdekkende prioriteringer for iverksettelse og gjennomføring av etterforsking er fortsatt få og stabile, hvilket innebærer at det er 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:

[10] Prop. 135 L (2010-2011) side 30.

- 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 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. 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.

Riksadvokaten understreker at prioriteringene gjelder for politidistriktets samlede straffesaksbehandling, ikke for det enkelte tjenestested innen distriktet. Politimesteren har ansvaret for at alle saker i distriktet som faller innenfor riksadvokatens prioriteringer gis forrang, uavhengig av hvilken organisatorisk enhet som i utgangspunktet er tildelt etterforskings- og påtaleoppgaver. Ansvaret for gode rutiner og tilfredsstillende oppfølging påhviler distriktets toppledelse. Det er for eksempel viktig at uoppklarte voldtektssaker sees i sammenheng for å avklare om samme gjerningsperson kan ha begått flere forhold. Voldtektsgruppa ved Kripos kan konsulteres ved behov.

Ikke minst i alvorlige voldssaker vil spørsmålet om strafferettslig *tilregnelighet* ofte være aktuelt. I så fall er det viktig med en rask prejudisiell vurdering av siktede, eventuelt, når forholdene tilsier det, rask oppnevnelse av rettsoppnevnte sakkyndige som derved gis mulighet til kontakt med siktede kort tid etter gjerningstidspunktet. Erfaring har vist at det i noen tilfeller kan være en fordel å få oppnevnt tre sakkyndige i stedet for to, og da fortrinnsvis to psykiatere og en psykolog. Muligheten for døgnkontinuerlig observasjon av siktede bør vurderes oftere enn praksis har vært til nå. Ved vurdering av behov for oppnevnelse av nye sakkyndige ved siden av de først oppnevnte, anbefaler riksadvokaten en noe mindre restriktiv fortolking av lovens uttrykk "påkrevet" i straffeprosessloven § 139 enn lovens ordlyd strengt tatt tilsier. Påtalemyndigheten må ikke undervurdere betydningen av andre bevis enn de sakkyndiges uttalelse i spørsmålet om tilregnelighet etter straffeloven § 44. Riktignok vil tilregnelighetsspørsmålet i mange saker fremstå som avklart i en tidlig fase av saken. Men prinsipielt sett må påtalemyndigheten avvente den samlede bevisførsel i retten før man tar endelig stilling. Dette er ikke minst viktig dersom ulike sakkyndige har kommet til ulikt resultat, og det legges opp til omfattende bevisførsel som supplement til de sakkyndiges erklæringer. I slike tilfeller kan det også være aktuelt å ta forbehold i tiltalebeslutningen.

Politimestrene oppfordres til å nyttiggjøre seg de finansieringsmulighetene som ligger i Politidirektoratets og riksadvokatens samordningsorgan for tildeling av økonomisk støtte til bekjempelse av alvorlig kriminalitet.

Bekjempelse av *alvorlig og organisert kriminalitet* forutsetter i mange tilfeller et tett

samarbeid på tvers av distrikts- og profesjonsgrenser, samt internasjonalt. Statsadvokatene må påse at bekjempelse av alvorlig og organisert kriminalitet, herunder grove narkotikaforbrytelser og menneskehandel, har nødvendig prioritet i politidistriktene. De må sørge for nødvendig koordinering, slik at det unngås at saker ikke blir etterforsket på grunn av uenighet eller uklarhet om hvilket distrikt som skal ha ansvaret.

Bortsett fra rasistisk motiverte forbrytelser, inklusive handlinger som faller inn under betegnelsen hatkriminalitet, 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).

Vold i nære relasjoner kan være så alvorlig at den omfattes av riksadvokatens sentrale prioriteringer og slike saker må vies særskilt oppmerksomhet.

Saker om *alvorlig vold mot små barn* er krevende å etterforske og påtaleavgjøre, og må behandles med særlig grundighet. Vi understreker kravet om effektiv og grundig etterforsking. 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 kan henlegges.

Erfaringsmessig kan det ofte være vanskelig å identifisere med sikkerhet den direkte voldsutøver i voldssaker mot barn. Det må vurderes grundig om medvirkningslæren likevel kan gi grunnlag for tiltale. Riksadvokaten har gitt ordre om utferdigelse av flere tiltaler for barnemishandling hvor barnets omsorgspersoner enten selv har utøvd nærmere beskrevet vold mot barnet, eller ikke har søkt å forhindre vold mot barn de har omsorg for.

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. Politiets innsats mot slike kriminelle grupper må gjennomføres ved strategier som ikke setter ofrenes liv og helse i fare, og som i størst mulig utstrekning legger til rette for at ofrene selv velger å avgi forklaring for politi og domstoler.[11] 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 dem som er fornærmet ved slike forbrytelser med påtaleunnlatelse, hvilket særlig kan være

[11] Prop. 1 S (2012-2013) side 98.

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

I regjeringens handlingsplan mot menneskehandel fastsetter ett av tiltakene at det i saker som gjelder menneskehandel, skal gjennomføres mer målrettede finansielle etterforskinger, og at samarbeidsrutiner med særorgan, finansinstitusjoner og andre nasjonale og internasjonale aktører skal styrkes.[12]

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. Viktigheten av å gå etter pengesporet understrekes.[13] 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 etterforsking av brudd på miljølovgivningen. Rømming av oppdrettsfisk utgjør et alvorlig problem, og vil i enkelte tilfeller være alvorlig miljøkriminalitet. Etterforsking av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet har mange fellestrekk og riksadvokaten tilrår at politimestrene vurderer å legge etterforsking av miljøkriminalitet til *økoteamene* slik at det blir rom for en viss spesialisering og kompetanseoppbygging. Det er en klar forutsetning at medarbeiderne i politiets økoteam i utgangspunktet skal skjermes mot andre oppgaver, og at teamene i hvert distrikt samlokaliseres.

Også handlinger rettet mot viktige marine bioressurser, herunder ulovlig, urapportert og uregulert fiske (uuu-fiske) kan i enkelte tilfeller karakteriseres som alvorlig miljøkriminalitet. *Ulovlig avliving av ulv* vil regelmessig måtte anses som alvorlig miljøkriminalitet, også om straffeloven § 152b 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

---

[12] Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2011-2014), tiltak 30.

[13] Jf. Prop. 1. S (2012-2013) side 99: "For å styrke arbeidet mot den organiserte narkotikakriminaliteten skal politiet effektivisere arbeidet med å gå etter pengesporet."

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, seksuelle 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. En oppdatert materialsamling ned relevante kilder er gjort tilgjengelig på KO:DE i etterkant av riksadvokatens seminar 20. november 2012 om hatkriminalitet og rasisme.

Fra tid til annen blir representanter for pressen utsatt for trusler eller vold.[14] I et demokratisk samfunn er det av grunnleggende betydning å sikre en fri og uavhengig presse. Påtalemyndigheten har ansvar for å bidra til å sikre dette vernet ved å sørge for at adekvat etterforsking iverksettes og ved nedleggelse av strenge påstander for domstolene. De enkeltpersoner i pressen som utsettes for slik kriminalitet har, etter riksadvokatens syn, krav på den støtte som ligger i at arbeidsgiver tar belastningen med å anmelde og kreve påtale, og det er således intet krav om at den forulempede selv inngir anmeldelse. Dette vil også gjelde ved overtredelse av straffeloven § 228, idet allmenne hensyn normalt vil foreligge.

2. Regionale og lokale prioriteringer

Riksadvokatens landsdekkende mål er få og generelle. Det er derfor nødvendig at politimesteren – i styringsdialogen med Politidirektoratet og i samråd med statsadvokatene – 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.

Statsadvokatene og politimestrene må ta stilling til hvorledes den kriminalitet som ikke omfattes av riksadvokatens sentrale prioriteringer, skal behandles. Det er her 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 kriminaliteten. 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.

Det er viktig å følge opp *gjengangere og kriminalitet som begås i flere politidistrikter* med

[14] En undersøkelse fra 2012 viser at ca 40 % av redaktørene og drøyt 20 % av journalistene har vært utsatt for trusler fra kilder eller publikum i løpet av de siste fem årene. Kilde: Norsk redaktørforening og Norsk journalistlag.

målrettet og offensiv innsats. Effektiv strafforfølgning av *mobile vinningskriminelle* krever at politiet samarbeider godt over distriktsgrensene og tar ansvar også for etterforsking og iretteføring av lovbrudd som er begått i andre politidistrikter. Særlig er det grunn til å oppfordre til regionale samarbeidsprosjekter. Statsadvokatene har en viktig oppgave som initiativtakere og pådrivere for *sentralisert etterforsking* i sine regioner. Saker som strekker seg over flere statsadvokatregioner og hvor det synes å være behov for sentralisert etterforsking, skal umiddelbart tas opp med riksadvokaten.

I stortingsmeldingen om organisert kriminalitet,[15] er følgende trukket frem som avgjørende for at denne innsatsen skal lykkes:

- Politimesterens engasjement
- Tydelig mandat med klare mål
- Øremerkede ressurser
- Det må være tilgjengelig bred kompetanse innen etterforsking, etterretning, analyse og påtalearbeid
- Gode analyser (strategiske og operative) må ligge til grunn for arbeidet

Også Riksrevisjonen har fremhevet noenlunde tilsvarende suksessfaktorer i arbeidet mot vinningskriminalitet.[16]

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.

VI. STATSADVOKATENES TILSYN MED STRAFFESAKSBEHANDLINGEN I POLITIET

Generelle retningslinjer for statsadvokatenes fagledelse, herunder instruksjon og tilsyn med straffesaksbehandlingen, er gitt i rundskriv nr. 2/2012 punkt III. Riksadvokaten minner om det som fremgår der om statsadvokatenes ansvar for å følge opp saksbehandlingstid, restanser og kvaliteten på politiets etterforsking og påtaleavgjørelser. Likeledes ansvaret for å føre tilsyn med at politiet holder et riktig reaksjonsnivå ved påtaleavgjørelser og påstander for domstolene, samt kvalitetskontroll av politidistriktets rutiner for straffesaksbehandlingen (systemkontroll) og et utvalg av enkeltsaker. Det forutsettes at statsadvokatene holder seg godt orientert om utviklingstrekk i straffesaksbehandlingen i de enkelte politidistriktene, slik at de kan tilpasse fagledelsen etter behovene som foreligger lokalt.

Gjennom inspeksjoner og annet tilsyn med straffesaksbehandlingen skal statsadvokatene i 2013 særlig følge opp politiets etterforsking av *økonomisk kriminalitet, vold i nære relasjoner* og *voldtekt,* både hva gjelder kvalitet og kapasitet, jf. også pkt. IV 3 foran om skriftlig etterforskingsplan i voldtektssaker. I den forbindelse skal statsadvokatene vurdere politiets

[15] Meld St. 7 (2010-2011).
[16] Dokument 3:6 (2011-2012).

måloppnåelse og, ved behov, mulige tiltak.[17] Statsadvokatene bes også følge opp målsettingen om mer inndragningsetterforsking.

Politiets bruk av henleggelseskoder bør regelmessig kontrolleres som ledd i inspeksjoner.[18] Politiets arbeid med vinningskriminalitet er et naturlig tema for inspeksjoner og regionale påtalemøter.[19]

Kvalitetskontroll, gjennom inspeksjoner eller på annen måte, bes gjennomført ved alle politidistriktene i 2013, samt inspeksjon av lokale PST-enheter.

Riksadvokaten viser også til punkt IV 1 i inneværende rundskriv om å påse at bekjempelse av alvorlig og organisert kriminalitet har nødvendig prioritet, og til punkt V 2 om oppgaven som pådrivere for sentralisert etterforsking. Statsadvokatene bør ved inspeksjoner og på annen måte følge med på hvordan politiet innretter sine etterforskingsenheter, og peke på de sentrale suksessfaktorene som erfaringsmessig må være ivaretatt om en skal oppnå gode resultater.

Knut Erik Sæther
fung

Harald Strand
førstestatsadvokat

Vedlegg

[17] Jf. Tildelingsbrevet til Den høyere påtalemyndighet side 4 og tiltak 25 i Regjeringens handlingsplan mot voldtekt 2012-2014.
[18] Jf. referatet fra statsadvokatmøtet 2012, pkt. 4.
[19] ds., pkt. 3.

Vedlegg til riksadvokatens rundskriv nr. 1/2013

Oversikt over generelle uttalelser og retningslinjer for straffesaksbehandlingen fra riksadvokaten mv. etter utgivelse av rundskriv nr. 1/2012 (29. februar 2012).
Oppstillingen nedenfor er en enkel referanse og erstatter ikke de fullstendige retningslinjene gitt i det enkelte brev. De fleste retningslinjene er publisert på intranettet. En del er også lagt ut på KO:DE, riksadvokatens hjemmeside og publisert på Lovdata og i Tidsskrift for strafferett.

Romavlytting – presisering av retningslinjer
Brev 17. februar 2012 – Ra 09-602 632.4
Presisering av punkt 4 i riksadvokatens retningslinjer om loggføring ved romavlytting.

Oversendelse av advokatforeningens rapport om vern av fortrolig informasjon mellom advokat og klient ved kommunikasjonskontroll etter straffeprosessloven kapittel 16 a og b
Brev 20. februar 2012 – Ra 11-485 632.4
Advokatsamtaler har et særlig sterkt vern, og ved kommunikasjonskontroll må politiets arbeid og rutiner legges opp slik at advokaters taushetsplikt og fortrolighetsplikt iakttas så langt dette er mulig. Riksadvokaten ber politimestrene iverksette tiltak for å bevisstgjøre aktuelle tjenestemenn om de hensyn som foreningen har påpekt. Det er viktig at politidistriktene påser at færrest mulig – selv innenfor kretsen som behandler slike saker – får kunnskap om samtalers innhold hvor opplysninger undergitt advokaters taushetsplikt og den tilhørende fortrolighet fanges opp.

Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2006 "Varetekt" – endret direktiv om siktedes adgang til å kontakte advokat etter pågripelse
Brev 24. mars 2012 – Ra 10-583 632
Unntaket i punkt IX, 2, a, annet punktum, om at det er tilstrekkelig å melde fra til advokat først neste morgen når den pågripne innbringes etter kl. 22.00, oppheves.

Det europeiske rettslige nettverket i straffesaker (European Judicial Network – EJN)
Brev 28. mars 2012 – 201200842 791.2
Oppdatert oversikt over hvem en kan kontakte i Norge med spørsmål om EJN, jf. riksadvokatens brev av 3. mai 2007. Riksadvokaten minner om at nettverket er et nyttig sted å skaffe seg informasjon om ulike rettshjelpsspørsmål innen EU og andre samarbeidende land.

Vold mot ansatte i asylmottak
Brev 17. april 2012 – 201200500 322
Ansatte på asylmottak som opplever vold og trusler fra beboere kan overlate til arbeidsgiver å anmelde forholdet idet allmenne hensyn gjennomgående vil foreligge. Dersom arbeidsgiver er et privat selskap, er ansatte ikke vernet av straffeloven §§ 127, 128 og 326, idet de ikke anses som "offentlige tjenestemann." Dette svekker neppe deres strafferettslige vern siden andre straffebestemmelser normalt er anvendbare, og ofte vil det foreligge skjerpende omstendigheter ved straffutmålingen.

Tidsbruk ved oversendelse av fengslingssaker til Høyesterett
Brev 14. mai 2012 – 201201308 612.1
Riksadvokaten understreker at saken ved anke fra siktede i fengslingssaker straks og uten opphold sendes Høyesterett. Politimestrene bes gjennomgå praksis i politidistriktenes rutiner og foreta de nødvendige innskjerpinger.

Referat fra statsadvokatmøtet 2012
Brev 6. juli 2012 – 201200813 810.2
Brevet er kun sendt statsadvokatene, men er publisert på politiets intranett. Det inneholder en oppsummering av de pålegg riksadvokaten ga under statsadvokatmøtet 2012, og som det er forutsatt at statsadvokatene på hensiktsmessig måte formilder til politimestrene, påtalejuristene og andre berørte i statsadvokatregionene.

Forberedelse og iretteføring av saker om prøveløslatelse fra forvaring – retningslinjer og anbefalinger
Brev 21. september 2012 – 201201575 349.1
Brevet til statsadvokatene gir bl.a. en oversikt over hvilke punkter påtalemyndigheten skal eller bør iaktta ved forberedelsen av prøveløslatelsessaker ved idømt forvaring etter straffeloven § 39 f.

Arrestordreloven trer i kraft i Norden 16. oktober 2012
Publisert på politiets intranett 15. oktober 2012.
Den 16. oktober 2012 innføres det et nytt system for overlevering mellom de nordiske land. Den nordiske utleveringsloven erstattes av arrestordreloven, som fra dette tidspunkt trer i kraft for niordiske arrestordrer. Justis- og beredskapsdepartementet har i samråd med riksadvokaten utarbeidet et rundskriv om nordisk arrestordre. Dette er lagt ut på KO:DE og på Regjeringen.no.

Beløpsgrense ved grovt narkotikaheleri
Brev 11. desember 2012 – 201202459 457.2
Riksadvokaten legger til grunn at beløpet i utgangspunktet bør overstige 100 000 kroner før det vurderes tiltale for narkotikaheleri etter straffeloven § 317 fjerde ledd. Beløpets størrelse må for øvrig vurderes sammen med de øvrige momenter som fremgår av bestemmelsen.

Nyhetsbrev fra Den rettsmedisinske kommisjon
Publisert på politiets intranett 21. desember 2012
Nyhetsbrev nr. 21 fra RMK gir bl.a. nyttig veiledning for bruken av rettspsykiatrisk sakkyndighet ved utredning av fornærmede i straffesaker. Til nyhetsbrevet er det vedlagt et forslag til hvordan et mandat kan utformes.

Nytt regelverk for internasjonalt samarbeid i straffesaker
Publisert på politiets intranett 3. januar 2013 med henvisning til nærmere informasjon å KO:DE
Den 1. januar 2013 trådte lovendringer og ny forskrift om internasjonalt samarbeid i straffesaker i kraft.

Småbåtloven § 40 – forbudet mot bruk av vannscooter – nytt håndhevingsdirektiv
Brev 15. januar 2013 – 201201417 544
Miljøverndepartementet har sendt på høring forslag til endringer av småbåtloven § 40 slik at forbudet mot bruk av vannscooter oppheves. Samtidig fremmes det forslag om at myndighetene gis hjemmel til å forby slik bruk i en bestemt avstand fra land, i verneområder, samt i andre områder av hensyn til natur, næring, sikkerhet eller støy. I påvente av ny lovgivning og nye forskrifter har riksadvokaten gitt nye håndhevingsdirektiver for saker begått etter 15. januar 2013.

Materiale fra riksadvokatens seminar 20. november 2012 om hatkriminalitet og rasisme
Publisert på politiets intranett 21. januar 2013
For å styrke påtalemyndighetens evne til å bekjempe hatkriminalitet og rasisme arrangerte riksadvokaten seminar 20. november 2012. Presentasjonene til de enkelte foredragsholderne kan lastes ned fra intranettet. En oppdatert materialsamling med relevante kilder er gjort tilgjengelig på KO:DE.

Enkelte spørsmål til innhenting og kvalitetssikring av rettsgenetiske sakkyndighetserklæringer – påtalemyndighetens ansvar og rolle
Brev 23. januar 2013 – 201200991 623.2
I dette brevet til statsadvokatene og politimestrene omerindrer riksadvokaten bl.a. Den rettsmedisinske kommisjons retningslinjer fra 2007 om *avgrensning* av innsendelsesplikten for rettsgenetiske rapporter og erklæringer, minner om forutsetningen om utarbeidelse av skriftlig mandat ved innhenting av rettsmedisinske sakkyndighetserklæringer, med angivelse av de spørsmål og punkter som ønskes belyst, og understreker betydningen av notoritet også ved uformell kontakt og kommunikasjon mellom politiet/påtalemyndigheten og den sakkyndige.