



RIKSADVOKATEN

Statsråd Tor Mikkel Wara

DERES REF.:

VÅR REF.:

2019/00064-001 TAB/ggr
630

DATO:

07.01.2019

Notat om utviklingen ved etterforsningsfeltet

1. Noen generelle utviklingstrekk¹

Det er særlig tre utviklingstrekk som hver for seg og samlet har hatt betydelig innvirkning på straffesaksbehandlingen i Norge.

For politiet og påtalemyndigheten gir globalisering og internalisering seg blant annet utslag i en mer mobil, organisert og grenseløs kriminalitet, oppblomstring av IKT-kriminalitet og utfordringer knyttet til å fastslå identiteten til både kriminelle og ofre (for eksempel ved streaming av seksuelle overgrep).

Internett og annen teknologisk utvikling bidrar i seg selv til å gjøre kriminaliteten mer grenseoverskridende. Det stiller nye krav til politiets oppgaveløsning, både i form av mer spisset kompetanse og IKT-verktøy.

Utviklingen i retning av det man gjerne kaller rettighetssamfunnet har som konsekvens for politiet og påtalemyndigheten at bruken av klagemuligheter og forventningene til etatens oppgaveløsning er sterkt økende. Rettighetstankene bidrar også til flere prosessuelle tvister både under etterforskingen og iretteføringen. "Det aktive" forsvar er mer fremtredende i dag, og bidrar til mer omstendelige prosesser, både under etterforskingen og ved rettsbehandlingen.

2. Økt kapasitet?

I NOU 2017: 5 ("Påtaleanalysen") side 113 viser utvalget til tidligere justisminister Anders Anundsens utsagn om at politiet og påtalemyndigheten i tidsrommet 2002-2016, og særlig under den sittende regjering, var blitt styrket i betydelig grad:

- Antall stillinger i etaten hadde gått opp

¹ NOU 2017:5 En påtalemyndighet for fremtiden (påtaleanalysen) s. 108

- Budsjettene var øket i betydelig grad
- Antall anmeldelser hadde, til tross for en reell befolkningsvekst, vist en markant nedgang fra 437.000 (2002) til 352.000 (2015).

Budskapet fra politisk ledelse var – naturlig nok – at en slik satsning forplikter, og at handlingsrommet som var frigjort, skulle benyttes til prioriterte områder som restansenedbygging og en forsterket fagledelse. Utvalget stilte på denne bakgrunn to sentrale og viktige spørsmål (side 114):

- *"Har påtalemyndigheten fått et reelt handlingsrom til å svare opp politiske satsninger?"*
- *"Hvis nei: Hvilke faktorer er det som i så fall tar kapasitet?"*

På side 122 i utredningen skriver utvalget følgende:

"Det er særlig innenfor tre av driverne at utvalget har mottatt empirisk materiale som gjør det mulig å konkretisere en signifikant utvikling. Dette er:

- *tilrettelagte avhør*
- *jour/jourfri (arbeidstidsbestemmelser)*
- *sakenes kompleksitet*

Utvalget konkluderer dernest på side 128 med at de nye oppgavene og utviklingen innenfor de nevnte driverne

"... i sum kan synes å overgå den nevnte ressurstilførselen."

Oppsummeringsvis konkluderte et enstemmig utvalg med at parallelt med en markant satsning og ressurstilførsel til politiet og påtalemyndigheten, hadde det over flere år også funnet sted en betydelig påplussing av oppgaver og forventninger som, i kombinasjon med nye og høyere kvalitetskrav, hadde "spist opp" den nevnte ressurstilførselen. Riksadvokaten kan her slutte seg til utvalgets vurderinger.

3. Viktige utviklingstrekk på straffesaksområdet – hva gjøres annerledes i dag enn for tifemten år siden?

3.1 Innledning

Statsadvokatene får i kraft av å påtaleavgjøre og aktorere de mest alvorlige straffesakene en unik innsikt i det enkelte politidistriks behandling av slike saker. Dette har gitt en betydelig kunnskap om situasjonen på straffesaksområdet, og gode forutsetninger for å si noe om forholdet mellom "gårsdagens" oppgaveløsning og dagens.

Samtidig er det i dag lett å se at det byr på utfordringer når en skal gjøre rede for hvilke standarder det tidligere ble jobbet opp mot. Dette betyr ikke at kvaliteten var dårlig – påtalemyndigheten hadde gjennom sin oppgaveløsning tilegnet seg kunnskap og kompetanse, men arbeidsmetodikk og kvalitetskrav var i begrenset grad systematisert og gjort allment tilgjengelig. For så vidt gjelder kompetanseutvikling kan det sies å ha vært likhetstrekk mellom etterforskning og håndverkstradisjoner (et mester-lærling-forhold, der nye etterforskere lærer av den erfarne førstebetjenten), mens utviklingen i de senere år har gått i retning å av utarbeide klarere kvalitetsmarkører og nasjonale standarder for hvorledes ulike etterforskingskritt og

påtalearbeid skal gjennomføres. I en nyere lærebok om etterforskning beskrives utviklingen treffende som en overgang fra "fra håndverk til profesjon". Riksadvokatens nye kvalitetsrundskriv, kvalitetsundersøkelsene i 2016 og 2018, annen moderne fagledelse i regi av statsadvokatene og etableringen av et forvaltnings- og utviklingsapparat som ledd i Etterforskningsløftet støtter opp under denne utviklingen. På sikt vil slike tiltak utvilsomt bidra til å heve kvaliteten og utviske uønskede kvalitetsvariasjoner, jf. punkt 3.3 nedenfor.

3.2 Eksempel – politiavhør

Avhør er av sentral betydning ved all etterforskning. Likevel skal vi ikke lengre tilbake enn til 1990-tallet for å konstatere fravær av en nasjonal standard og opplæring for hva et politiavhør skulle inneholde og hvordan politiet skulle gå frem for å innhente relevant og pålitelig informasjon. Dette til tross for at måten avhørene gjennomføres og protokolleres på, innvirker på samfunnets og borgernes tillit til politiet og er en forutsetning for at straffesakene kan behandles effektivt og med høy kvalitet.

Gradvis ble opplæringen satt i system, og i 2012 nedsatte riksadvokaten en arbeidsgruppe for å identifisere eventuelle systemiske svakheter. Arbeidsgruppen pekte i 2013 særlig på to viktige satsningsområder; god og tilstedeværende etterforskningsledelse kombinert med et generelt behov for systematisk erfaringslæring og kompetansedeling.

Med dette som bakteppe utga riksadvokaten i 2016 et rundskriv om politiavhør med tydelige rammer for bruken av dette viktige etterforskningsverktøyet. Særlig viktig var beslutningen om at alle avhør heretter skulle tas på lyd (og flere med både lyd og bilde), samt at alle rapporter skulle skrives etter samme mal. I sum har dette gitt en markant bedring av kvaliteten på politiavhør og sikrer notoriteten over det som er sagt. Beslutningen har selvsagt hatt en ressursmessig kostnad, og har i noen grad også bidratt til at den totale avhørsprosessen tar lenger tid.

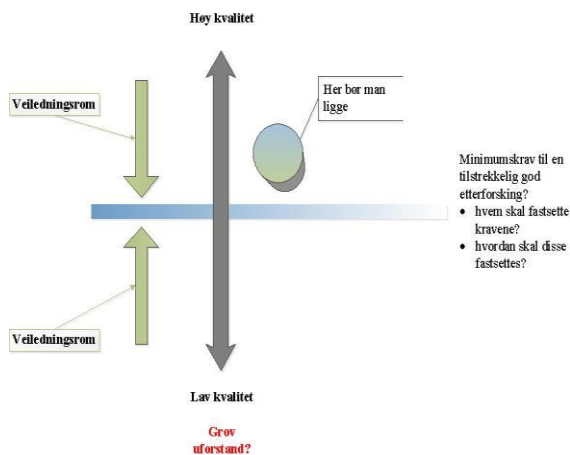
Norge har på dette feltet høstet internasjonal anerkjennelse for utviklingsarbeidet.

3.3 Kvalitet

I prop. 61 LS (2014-2015) Nærpolitireformen understreket Justis- og beredskapsdepartementet at det var dokumentert betydelige svakheter på straffesaksområdet, og ulike tiltak skulle iverksettes for å oppnå bedre resultater. Dette resulterte i at Politidirektoratet og Riksadvokatembetet 31. mai 2016 utga en felles handlingsplan for å heve kvaliteten ved etterforsknings- og påtalearbeidet i landet, samt bidra til en mer enhetlig oppgaveløsning.

Herfra har vi ofte benyttet oss av følgende modell for å illustrere følgende, sitert i Påtaleanalysen side 35:

"Kvaliteten er for ujevn. Mange straffesaker holder et høyt nivå, godt tilpasset sakens alvorlighet og kompleksitet. Samtidig konstaterer vi at det i for mange saker er rom for forbedringer. Utfordringen fremover er særlig å løfte kvaliteten innenfor den siste gruppen slik at kvaliteten blir jevnere ved den totale oppgaveløsningen."



Det kan ikke være tvilsomt at kvaliteten på straffesaksområdet i dag er høyere, og gradvis blir jevnere, enn tidligere. Samtidig er det et faktum at kvalitet koster. Det er derfor avgjørende å finne en riktig balanse mellom rettsikkerhet, kvalitet og effektivitet.

I Den høyere påtalemyndighet er det de senere år også satset betydelig på en intensivert og forsterket fagledelse fra statsadvokatenes side. Dette har både resultert i en bedre inspeksjons- og tilsynsvirksomhet, men også et tettere og mer integrert samvirke mellom politimestrene og statsadvokatene.

3.4 Konkrete utviklingstrekk

I det følgende angis stikkordsmessig noen sentrale punkter som i sum har endret politiets og påtalemyndighetens oppgaveutførelse i vesentlig grad de siste 10-20 årene.

3.4.1 Nye oppmerksomhetsområder

En forsterket innsats på viktige områder som vold i nære relasjoner og overgrep mot barn, innebærer en vridning av politiets ressurser til områder som erfaringsmessig er mer krevende å etterforske, påtaleavgjøre og irettføre enn mer tradisjonell kriminalitet.

Sammenblanding av lovlig og ulovlig virksomhet, særlig innen arbeidslivet ("arbeidslivskriminalitet"), gjør at etterforskingen blir krevende for en lang rekke saksforhold. Menneskehandel og sosial dumping er saker som tar tid å etterforske, særlig fordi det må innhentes bevis fra utlandet.

3.4.2 Sakenes kompleksitet

Økt kompleksitet i sakene trekkes jevnlig frem av ansatte i etaten som sentralt når spørsmålet om endret oppgaveutførelse diskuteres. Påtaleanalysen (side 124) beskriver utviklingen på følgende måte:

"Respondentene har i sine redegjørelser pekt på alt fra "gjennomsnittlig tykkelse per straffesak er femdoblet" til at "familievold handler ofte om personlige tragedier" til "i dag må politiet etterforske alle spor, tidligere var det større handlingsrom for faglige vurderinger og avgrensninger."

Dette er en korrekt beskrivelse, etter vår oppfatning.

3.4.3 Metodebruk

Teknologi og globalisering gir politiet både muligheter og utfordringer. Fra år 2000 og frem til i dag har politiets tilgang på ekstraordinære metoder i de alvorligste straffesakene øket. Dette har vært en nødvendig utvikling for å møte nye former for kriminalitet, men er også en sterk ressursdriver. Blant annet er kommunikasjonskontroll, romavlytting og hemmelig ransaking arbeidskrevende. I dag foretas avlytting av en mengde språk og dialekter. Dette skal lyttes på og skrives ut. Metodene gir politiet nødvendige verktøy, men de er også ressurskrevende. Informasjonsinnhenting og bearbeidingen tar med andre ord lenger tid enn tidligere. Til illustrasjon nevnes at da straffesaken mot den mest profilerte gjenglederen i Young Guns ble gjennomført i 1999, var hele saken basert på avhør. Tilsvarende straffesaker irtteført i dag innebærer bruk av "hele verktøykassen" innenfor ulike metoder, og en slik sak ville åpenbart tatt lenger tid, både under etterforskningen og irtteføringen.

Et annet utviklingstrekk som kan nevnes under denne overskrift er muligheter for tilgang til nytt materiale som kan bidra til oppklaring. Nær sagt i alle etterforskinger av en viss alvorlighet, og hvor tidsaspektet ikke slår negativt inn, iverksettes f.eks. såkalte videoprojekter som ofte er meget arbeidskrevende. Det innhentes materiale fra en lang rekke steder for bl.a. å sammenstille opplysninger med tanke på å identifisere gjerningsperson og/eller å kontrollere vedkommendes politiforklaring. Som illustrasjon kan nevnes sak hvor en svensk borger er siktet for drap på Majorstua for kort tid siden. Her var ulike videoprojekter av avgjørende betydning for å finne fram til gjerningspersonen og å kartlegge hans fluktrute. På denne måte bidro det også til pågripelsen. Metodikken fordrer kunnskap og erfaring, men i denne sammenheng er det særlig viktig å trekke fram at den også er arbeidskrevende med ofte betydelig ressursuttak.

3.4.4 Dokumentasjonskrav

Kravene til dokumentasjon og notoritet er i dag meget strengere enn bare for få år siden. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at en gjennomsnittlig straffesak i dag er opptil flere ganger mer omfangsrik i antall dokumenter enn tidligere. Kravene til etterforskningen er også helt annerledes, særlig ved pålegg om bruk av etterforskningsplaner med oppsett av ulike hypoteser.

3.4.5 Tilrettelagte avhør

Påtaleanalysen anslo (side 122) at arbeidet her utgjør "... en signifikant kapasitetsmessig driver." Dette er utvilsomt riktig, og behandles nærmere under punkt 4.2.

3.4.6 Fornærmedes rettigheter

De senere årene har både lovgiver og politi og påtalemyndigheten lagt større vekt på fornærmedes rettigheter. Dette er en ønsket utvikling. For politiet og påtalemyndigheten innebærer likevel denne utviklingen et betydelig merarbeid.

3.4.7 Tiltaltes rettigheter

Straffeprosessen er dynamisk, og hva gjelder siktedes rettigheter har det også vært en betydelig utvikling. Stor oppmerksomhet mot menneskerettighetene hos alle aktører i strafferettspleien bidrar til at sakene øker i kompleksitet og omfang. Siktedes prosessuelle stilling er vesentlig styrket gjennom lovgivning og domstolspraksis. Hvor man i straffesakene tidligere i større grad bygde på totalvurderinger, formålsbetraktninger og tolkning av lovgivers intensjoner, gjelder en strengere legalitetskontroll på strafferettens og straffeprosessens område i dag.²

En følge av denne rettighetsutvikling er økende krav til både høy kvalitet i etterforskningen og fremdrift. Forslaget til ny straffeprosesslov § 28-1 om frist for påtalevedtak³ er et eksempel på

² Se f.eks. Frøberg, Jussens Venner 2015 (JV-2015-46) med gjennomgang av nyere rettspraksis

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-24/id2517932/sec2#KAP1-2>

dette. Det er et aktverdig mål, alle taper på at etterforskerne tar tid. Likevel drar de andre utviklingstrekkene (digitalisering og internasjonalisering) i motsatt retning, hvilket gjør balanseringen av rettigheter på den ene siden og kvalitetskrav og effektivitet på den annen utfordrende.

Et annet eksempel er reglene om bevisbeslag hos advokater. Etter flere avgjørelser fra Høyesterett er det nå slått fast at dersom en advokat mistenkes for noe straffbart, må hans databærere først "renskes" for advokatkorrespondanse av tingretten. ØKOKRIM har erfaring med at domstolen i store saker kan bruke mellom ett og to år på slikt arbeid, noe som vil innebære et tilsvarende tidsforløp i etterforskningen.

3.4.8 Politiets organisering

Døgnkontinuerlig drift, turnus og tilgjengelighet genererer både overtid og fri. Den pågående politireformen har også betydning for etterforskningsfeltet. Mange rutinerne etterforskere har gått over til lederjobber, og flere steder er det manko på kvalifiserte etterforskere. Påtalemyndigheten i politiet rapporterer også om en yngre garde etterforskere (som er meget dyktige og dedikerte), men som ikke har den erfaring mange saker ideelt sett krever. Dette innebærer at påtalemyndigheten i større grad enn tidligere må drive veiledning i mer tradisjonelle "politifaglige" oppgaver, hvilket tar kapasitet fra det ordinære påtalearbeidet.

3.4.9 Nye arbeidstidsbestemmelser (ATB)

Påtaleanalysen skriver (side 123) at for påtalemyndighetens del utgjorde ATB-fravær (2016) 4,7 % av påtalejuristenes samlede kapasitet på årsbasis.

3.4.10 Kompetansekrav og spesialisering

Samfunnet blir stadig mer spesialisert, og det gjelder selvsagt også politiet. Antall polititjenestemenn som jobber ved spesialavsnitt er i sterk vekst. Generalistpolitiet i dag kan ikke sammenliknes med det politiet vi hadde for 20 år siden. "Dagens generalister er gårsdagens spesialister."

I dag er det også innført en årlig obligatorisk opplæring for etterforskere. Dette innebærer at alle som arbeider med etterforskning, herunder påtalemyndigheten, skal ha ekstra årlig opplæring på 48 timer. Mange av dette personellet må også gjennomføre den obligatoriske operative trainingen på 48 timer (for å bli våpengodkjent). Det totale ressursuttaket blir således relativt stort.

Politihøgskolen har også en økning i sine utdannelser, særlig innen etterforskning og kriminalteknikk. Siden 2013/14 har det vært en tredobling av antall studenter ved slike studier.

3.4.11 Iretteføringen

Påtalemyndighetens oppfatning er at vi de siste årene har fått flere langvarige straffesaker. Den såkalte "Lime"-saken står i en særstilling, med hovedforhandling i tingrett på nærmere ett år, halvannet år til domsskriving og en kommende ankeforhandling som er berammet over åtte måneder. Statistikk fra Domstoladministrasjonen viser at prosentandelen langvarige straffesaker er noenlunde stabilt over år. Men det er vår erfaring at mange saker som tidligere normalt ble berammet over en uke, i dag berammes både over to og tre uker. Som nevnt under punkt 4.2 har påtalemyndigheten allerede gjennomført flere meget langvarige hovedforhandlinger knyttet til nettovergrep, og flere slike vil komme. På bakgrunn av denne utviklingen har riksadvokaten avgitt en egen rapport om effektivisering av større straffesaker.⁴

⁴ <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2018/08/Riksadvokatens-skriftserie-1-2018-Effektivisering-av-domstolsbehandlingen-av-storre-straffesaker.pdf>

I 2018 alene har ØKOKRIM irettført flere saker som alle strekker seg over 40-50 rettsdager. Dette er en utvikling som har tiltatt, hvor Acta-saken (2015) og Yara-saken (2017) også kan nevnes som eksempler på svært omfangsrike økonomiske straffesaker.

Rammene rundt aktoratet og forsvaret er også et annet enn tidligere. I dag er det ikke uvanlig å se både en medaktor og en bisitter (politi) sammen med statsadvokaten, samtidig som det i økende grad oppnevnes flere forsvarere for en tiltalt. Flere aktorer og bisittere bidrar til at aktoratene gjennomføres på en bedre måte, men tar selvsagt kapasitet.

3.4.13 Antall tilståelsesdommer

Tallene her har over tid gått ned, og gjenspeiler antageligvis i noen grad dagens porteføljesammensetning. Vold og overgrep innrømmes i liten grad. I mange tilfeller er det nok også forsvarere som anbefaler sin klient om ikke å forklare seg nærmere eller å tilstå.

3.5 Ytre faktorer

I det foregående punktet er oppmerksomhet særlig rettet mot konkrete utviklingstrekk. Viktige forhold som samfunnsutviklingen, kriminalitetsutviklingen og endringer i politiets oppgaveportefølje gjennom nye (og ressurskrevende) oppgaver og områder, er kun nevnt stikkordsmessig, men har selvsagt stor betydning.

4. Noen særskilte områder

4.1 Voldtekt

I 2016 besluttet riksadvokaten at erfaringene fra enkeltsaker skulle suppleres med en mer systematisk gjennomgang av flere hundre straffesaker på to utvalgte sakfelt; voldtekt og mishandling av nærstående. Resultatene har gitt påtalemyndigheten et meget godt grunnlag for, i dialog med politimestrene, å utforme målrettede tiltak for å heve kvaliteten på etterforskningen og påtaleavgjørelsene i disse viktige sakene.

Kvalitetsundersøkelsen, som er gjentatt i 2018 (denne gang for voldssaker), ble inndelt i hovedkategoriene *initialfasen*, *sporsikring*, *etterforskningsplan*, *politiavhør* (*herunder tilrettelagte avhør*), *påtalearbeid*, *etterforskningsledelse* og *fremdrift*.

I relasjon til voldtekter dokumenterte undersøkelsen fremfor alt viktigheten av straksetterforskning og godt åstedsarbeid. Nettopp i den viktige initialfasen har det skjedd sentrale endringer i politiets oppgaveutførelse de siste årene:

- *Opprettelsen av FSI*. Når Felles straffesaksinntak (FSI) gradvis får satt seg, vil etterforskningsledelsen (politi og påtale) bli tilgjengelig større deler av døgnet/uken. Dette skal gjøre det mulig å styre og avgrense etterforskningen på en bedre måte enn tidligere.
- *Tekniske hjelpemidler*. Mange avhør tas nå på stedet. Bruk av opptaksmuligheter med mobiltelefon bidrar til at patruljen har mulighet til å sikre sentrale avhør med en gang. Dette har både en viktig side til kvaliteten ved det enkelte avhør, men er også tidsbesparende for den videre etterforskning ettersom vitner slipper å møte hos politiet i etterkant for å avgi forklaring.
- *Sporsikring*. Økt oppmerksomhet mot dette viktige arbeidet bidrar til økt kvalitet i sakene, men representerer samtidig noe "nytt" i den forstand at dagens teknologi og oppmerksomhet muliggjør etterforskningskritt som tidligere ikke fantes.

Generelt har det vært satset mye på en mer kunnskapsstyrt tilnærming innenfor området seksuallovbrudd. Dette har blant annet resultert i en mer finmasket kategorisering av voldtekter. Funn viser at en betydelig andel av anmeldelsene gjelder såkalte sovevoldtekter/festvoldtekter. Dette rammer ofte unge, og stort sett er alltid alkohol/rusmidler involvert.

Politiet har jobbet målrettet med å få ned mørketallene på dette området. Gjennomførte omfangsundersøkelser viser at det er mange flere som rapporterer at de har vært utsatt for seksuelle overgrep enn antall anmeldelser indikerer. Økt bruk av bildedeling/spredning av overgrepsmateriale er også et viktig utviklingstrekk som har kommet med unges bruk av sosiale medier.

Riksadvokaten har også gitt uttrykk for bekymring om et økende antall saker som omfatter unge menn som samhandler om såkalte gjengvoldtekter, og som kan tyde på at grenser flyttes på en negativ og uønsket måte i enkelte ungdomsmiljøer.

Samtidig som det har vært satset mye både innenfor det forebyggende og reaktive sporet kompliseres bildet av at sakene blir mer komplekse og i økende grad beveger seg over og inn i cyber. De offisielle tallene over kriminalitetens omfang er riktignok noe synkende, men her må det legges til grunn at mørketall og underrapportering er betydelige. Disse endringene innebærer også at politiet i mange distrikter henger etter rent kompetansemessig. Stadig flere saker krever utstrakt samarbeid (mellom politidistrikt/særorgan), tidvis også internasjonalt. Kripos opplyser at behovet for bistand/understøttelse i de mest alvorlige sakene er noe økende.

Et stadig tilbakevendende spørsmål er ellers henleggelses- og frifinnelsesprosent i voldtektssaker. Tidsbruken har også vært mye omtalt, spesielt VG har i det siste hatt en lang rekke oppslag om dette. Ikke minst de såkalte sovevoldtektene byr erfaringsmessig på krevende bevisproblemer, og det er ingen grunn til å tro at dette vil endre seg i vesentlig grad i tiden fremover. Det må erkjennes at det ligger i sakens natur at det er vanskelig å føre tilstrekkelig bevis i mange av disse sakene, hvor bevisbildet i mange tilfeller preges av påstand mot påstand. Gjennomgående etterforskes disse sakene likevel grundig, også der hvor mulighetene for å fremskaffe fellende bevis er små.

4.2 Overgrep mot barn

Overgrep mot barn har fått en stadig økende oppmerksomhet hos politiet og påtalemyndigheten, og er i dag et kriminalitetsområde som i alle politidistrikt prioriteres svært høyt. Som kjent er det egne regler for avhør av barn under 16 år jf. straffeprosessloven § 239 flg., såkalte "tilrettelagte avhør". Denne ordningen er meget arbeidskrevende, men bidrar til god kvalitet. Det er likevel ikke tvil om at ordningen gir kapasitetsutfordringer for både politiet og påtalemyndigheten, og vi har sett behov for visse justeringer av regelverket. Riksadvokaten vil i løpet av 2019 komme tilbake til departementet med forslag til visse justeringer av regelverket for tilrettelagte avhør.

Porteføljen hva gjelder overgrep mot barn har også endret seg. De såkalte "Dark Room" sakene har utfordret politiet og påtalemyndigheten på flere felt. For det første er omfanget av fenomenet større enn det vi tidligere har lagt til grunn, både relatert til hvem som begår slike overgrep og hvor mange fornærmede det er i hver enkelt sak. Statsadvokatene har allerede gjennomført flere langvarige hovedforhandlinger i slike saker, og flere nye er berammet. Vi ser at politidistriktenes øvrige kapasitet reduseres kraftig ved etterforskning av denne sakstypen, og vi vil i løpet av første halvår 2019 komme tilbake til departementet med enkelte lovgivningsmessige forslag som kan bidra til å avgrense både etterforskning og irettføring.

4.3 Økonomiske straffesaker

4.3.1 Utfordringer

I dag er informasjonstilgangen nesten ubegrenset. Informasjonskilder og databærere med potensielle straffesaksbevis "finnes overalt." En typisk stor økonomisak kan inneholde databeslag på en størrelse mellom 5 og 50 terabyte komprimerte speilfiler, opptil 250 millioner behandlede (individualiserte) digitale "items" og mellom 1-100 millioner reelle dokumenter. Til sammenlikning var materialet i Panama Papers 11,5 millioner dokumenter⁵ som ble gjennomgått av ca. 400 journalister i ett år (fordelt på 80 land og 25 språk).

Dette materialet skal gjennomgås systematisk og objektivt. Metodene for bevissikring er stadig i endring i de økonomiske straffesakene. Digitale enheter og bedriftssystemer som inneholder digital informasjon blir stadig mer avanserte og kompliserte. Det stiller f.eks. store krav til en etterforskning å håndtere kommunikasjon i flere kanaler parallelt, inkludert det mørke nettet, og betaling via kryptovaluta.

Metodeutviklingen og prioritering av ressurser fremover må innrettes mot å effektivisere mengdehåndtering for eksempel ved hjelp av kunstig intelligens (AI) og språkanalyser (*NLP*).

Teknologiutviklingen gjør kriminaliteten mindre synlig. Kriminalitet på internett blir i mindre grad anmeldt og forblir ofte udokumentert. Eksempelvis avslørte den årlige undersøkelsen "Crime Survey of England and Wales" (CSEW)⁶ i 2017 at online-bedragerier var den vanligste forbrytelsen i landet, og utgjør omtrent halvparten av all kriminalitet. Den ble likevel i forsvinnende liten grad anmeldt eller rapportert. Norge er et av landene i verden med høyest internettpenetrasjon (99,2 %)⁷, det er vanskelig å se for seg at omfanget av online-bedragerier skulle være vesentlig annerledes her hjemme.

4.3.2 Internasjonalisering

Samtidig med at databeslagene og informasjonstilgangen vokser gjenspeiler databeslagene at Norge blir et stadig mer flernasjonalt samfunn. Etterforskningen må i økende grad innrettes mot materiale på utenlandsk språk. For eksempel etterforsker ØKOKRIM for tiden saker hvor beslagene primært er på arabisk, tamilsk og russisk. Det er selvsagt svært utfordrende og ressurskrevende å lete gjennom store mengder e-poster på tamilsk.

Internasjonaliseringen innebærer som nevnt at stadig mer kriminalitet er grenseløs. Det fordrer bruk av internasjonalt samarbeid. Her er det flere utfordringer. Ikke alle land samarbeider. De landene som gjør det, bruker ofte ganske lang tid til å svare opp forespørsler. Det kan ta lang tid å få svar på en rettsanmodning til europeiske land med anmodning om informasjonsinnhenting (typisk fra banker eller servere). Det kan gjerne ta mellom 9 og 18 måneder.⁸ Rettsanmodninger til land utenfor Europa byr på enda større utfordringer, eksempelvis til arabiske gulfstater, land i Østen og land med sekreteresjurisdiksjoner. Her risikerer man ikke å få svar, eller svar som inneholder lite informasjon.

Internett medfører også at lovbryster og fornærmede befinner seg i forskjellige land. Det er en utfordring når nordmenn utsettes for kriminalitet begått over internett av kriminelle som befinner seg i land som enten mangler evne eller vilje til å forfølge forholdet (Nigeria er et eksempel).

⁵ <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/>

⁶ <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice/datasets/crimeinenglandandwalesexperimentaltables>

⁷ <https://www.internetworldstats.com/stats4.htm>

⁸ Svartiden må forventes å øke fremover så lenge Norge ikke er direkte medlem av EU-landenes avtale og prosessuelle regler om europeisk arrestordre.

Videre er det utfordrende når nordmenn begår kriminalitet mot fornærmede i andre land, særlig når disse befinner seg i en rekke forskjellige land. Investeringsbedragerier som begås mot tilfeldige internettbrukere over hele verden er svært kompliserte å forfølge. Ofrene må både identifiseres, avhøres og dokumentasjon sikres i utlandet. Dette tar tid.

Dataløsningene som erstatter penn og papir er i hovedsak teknologi og utstyr fra utenlandske selskap (særlig fra USA). Bevissikringen faller derfor oftere og oftere utenfor vårt eget myndighetsområde. I 2016 av slo for eksempel Google 18 % av anmodningene fra Norge. Et privat selskap setter seg altså over hvilken informasjon som skal være tilgjengelig i en norsk straffesak. Dette er en helt ny virkelighet.

5. Oppsummering

Det er all grunn til å tro at om alle faktorer ellers er like, så har den ovennevnte beskrevne utviklingen bidratt til at straffesakene i dag blir bedre, og ikke minst jevnere over det ganske land, etterforsket enn tidligere.

Samtidig er utviklingen i et mer avansert samfunn ensbetydende med mer sofistikert kriminalitet. Kravene til kvalitet i alle ledd er større. De offentlige utredninger – og andre utredninger – som foreligger hva gjelder politiet og påtalemyndighetens arbeidsutførelse (bla Liland, Fritz Moen, Sture Bergwall og Monika-sakene) er tatt på stort alvor hos oss. Oppmerksomheten mot justisfeil er mye større enn tidligere. Alt dette skjerper kravene til kvalitet og rettssikkerhet. Utviklingen har gjort at mange straffesaker kort og godt ser ganske annerledes ut enn de gjorde for bare få år siden. Vår utfordring er hele tiden å finne en fornuftig balanse mellom kvalitet, effektivitet og rettssikkerhet.

Førstestatsadvokat Terje Nybøe ved Riksadvokatembetet har berørt noe av dette i sin kronikk, publisert i NRK ytring 19. juni 2018 [https://www.nrk.no/ytring/strafferabatt -
patalemyndigheten-vil-bidra-til-raskere-rettsprosesser-1.14090425](https://www.nrk.no/ytring/strafferabatt_-_patalemyndigheten-vil-bidra-til-raskere-rettsprosesser-1.14090425).

Vi står selvsagt gjerne til ytterligere disposisjon for å utdype og supplere ovennevnte, men håper at dette notatet kan gi et visst inntrykk av utviklingen på straffesaksfeltet.

Med vennlig hilsen

Tor-Aksel Busch
(sign)