

Rundskriv
fra
Riksadvokaten
201900256
690

Rundskriv nr. 1/2019
Oslo, 22. februar 2019

MÅL OG PRIORITERINGER FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN I 2019 – POLITIET OG STATSADVOKATENE

I. INNLEDNING

Riksadvokatens overordnede ansvar for ledelse av straffesaksbehandlingen er forankret i straffeprosessloven § 56 annet ledd og påtaleinstruksen § 7-5 tredje ledd, og understreket en rekke ganger av regjering og Storting. Det kan også betraktes som en nødvendig konsekvens av ansvaret for å påtaleavgjøre og irettføre de enkelte straffesaker. Denne ledelsesfunksjonen utøves særlig gjennom angivelse av generelle mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i et årlig rundskriv.

De generelle mål for straffesaksbehandlingen er fortsatt høy kvalitet, høy oppklaringsprosent, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon. Rundskrivet angir videre hvilke saker som skal gis forrang ved knapphet på ressurser, og inneholder også konkrete, politiske styringssignaler. Påtalemyndighetens politiske uavhengighet gjelder *enkelt sakene*. Den generelle fagledelse utøves i et samspill med våre politiske myndigheter, som fastlegger landets kriminalpolitikk. Regjeringen gir i Prop. 1 S, som leder fram til Stortingets budsjettvedtak, overordnede prioriteringer for ulike kriminalitetsområder. Forventninger og føringer for politiets og påtalemyndighetens oppgaveløsning finnes også i andre styringsdokumenter, som for eksempel handlingsplaner.

Justis- og beredskapsdepartementet søker å operasjonalisere de overordnede politiske føringer i tildelingsbrev til de aktuelle etater. Riksadvokatens og Politidirektoratets oppgave og ansvar er å iverksette den vedtatte kriminalpolitikken slik at den etterlevs og følges opp i praksis. Styringssignalene fra direktorat og påtalemyndighetens ledelse er avstemt og omforent.

Mål- og prioriteringsrundskrivet for 2019 viderefører hovedlinjene i tilsvarende rundskriv for 2018. Rundskrivet må sees i sammenheng med rundskriv nr. 3/2018 om kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (kvalitetsrundskrivet).¹ Kvalitetsrundskrivet utdyper de ulike kvalitetskravene, og det henvises nedenfor til dette i stedet for å gjenta teksten her. Mål- og prioriteringsrundskrivet for 2019 er derfor i større grad enn tidligere spisset inn mot det aktuelle år og forkortet. Kvalitetsrundskrivet er undergitt en mindre revisjon som ledd i arbeidet med årets mål- og prioriteringsrundskriv.

¹ Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2018 av 8. november 2018.

I tillegg må rundskrivene sammenholdes med sentrale styringsdokumenter, særlig:

- Politisk plattform 17. januar 2019 for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti
- Prop. 1 S (2018-2019), spesielt side 15-24 og 114-138
- Innst. 6 S (2018-2019)
- Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev 4. januar 2019 til Den høyere påtalemyndighet
- Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev 17. januar 2019 til Politidirektoratet
- Politidirektoratets disponeringsskriv for 2019 til politi- og lensmannsetaten, herunder til Økokrim, utsendt 15. februar d.å.
- Riksadvokatens disponeringsskriv 19. februar 2019 til statsadvokatene

Departementets tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet er utarbeidet i samråd med riksadvokaten. Riksadvokaten har forelagt dette rundskriv for Politidirektoratet før utsendelse.

II. HOVEDMÅL

Straffesaksbehandlings hovedmål er å bidra til redusert kriminalitet. Grunnleggende forutsetninger for å oppnå slik effekt er at straffbare forhold blir avdekket og oppklart slik at gjerningspersonene kan straffeforfølges.

Regjeringens mål for straffesakskjeden i 2019 er:²

- redusert alvorlig kriminalitet
- styrket forebygging
- en mer effektiv straffesaksbehandling

Politiet og påtalemyndigheten skal ta i bruk og nyttiggjøre seg digitale løsninger der dette er hensiktsmessig. En fortsatt opptrapping i bruk av digitale aktorater er en nødvendig del av denne utviklingen. Domstoladministrasjonen og riksadvokaten tok i 2018 initiativ til å sette sammen en arbeidsgruppe med representanter fra domstoler, påtalemyndighet og advokater som skulle komme med anbefalinger til samhandling i digitale straffesaker. Det foreligger et utkast til anbefaling; *Samhandling i gjennomføring av digitale straffesaker*, som forventes å bli behandlet og implementert i etatene i løpet av kort tid. Statsadvokatene og ledelsen i politidistriktene og sårorganene forutsettes å holde seg oppdatert om dette arbeidet.

III. ETTERFORSKING SOM SATSNINGSOMRÅDE OGSÅ I 2019

Politireformen er en profesjonalitets- og kvalitetsreform, og således langt mer enn strukturelle endringer i politidistriktene. Etter riksadvokatens syn vil følgende forhold være viktige om en skal lykkes i å realisere de forventninger regjering og Storting har til en forbedring av straffesaksbehandlingen i politiet og påtalemyndigheten:

² Prop. 1 S (2018-2019) side 16.

- engasjement for straffesaksbehandlingen hos toppledelsen i politidistriktene og en virksomhetsstyring som sikrer området prioritet og legitimitet
- etterforsningsledelse (både påtalefaglig og politifaglig)
- oppmerksomhet mot kvalitet, kompetanse, porteføljestyling og evaluering
- fagledelse fra statsadvokatenes side, og koordinert oppfølging av forbedringspunkter fra Politidirektorat og riksadvokaten innenfor deres respektive ansvarsområder³

Handlingsplanen for løft av etterforsningsfeltet, og de 20 beskrevne tiltakene, skal styrke etterforsningsområdet og er en viktig del av politireformen, jf. departementets tildelingsbrev 2019 til Den høyere påtalemyndighet. I januar 2019 ble tiltak 1– forvaltnings- og utviklingsapparatet – iverksatt med oppstartssamling på Kripos. Apparatet etablerer et helhetlig kvalitetssikringssystem for etterforsningsfeltet, og hvor både riksadvokaten og Politidirektoratet defineres som fagmyndighet. Riksadvokatens rolle som fagmyndighet er beskrevet i eget brev.⁴ Tiltak 4 i planen omhandler rutiner for kvalitetssikring, systematisk evaluering og tilbakemeldinger, som skal bidra til å utvikle en lærende organisasjon. Statsadvokatenes erfaringer skal bearbeides og benyttes nasjonalt, blant annet ved den obligatoriske årlige opplæring. Retningslinjer om statsadvokatenes rolle ved evaluering av enkeltsaker er gitt herfra i brev 26. september 2018.

Det tilligger politimestrene å implementere tiltakene i Etterforsningsløftet. Gjennom fagledelsen skal statsadvokatene påse at implementeringen faktisk fører til en kvalitetsforbedring. Hvorvidt man lykkes med de meget gode og viktige intensjonene bak etterforsningsløftet vil i stor grad besvares ved vurdering av situasjonen ved utgangen av dette år. Riksadvokatens forventninger til statsadvokatene på dette feltet er behandlet under punkt VI nedenfor.

IV. RESULTATMÅL FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN

1. Høy oppklaring

Det er et mål at politiets etterforskning skal føre til oppklaring av sakene, se nærmere kvalitetsrundskrivet pkt. 4.3.1. Dette er særlig viktig for de prioriterte sakene (jf. punkt V), som skal søkes oppklart så langt råd er.

Grov integritetskrenkende kriminalitet som vold og seksuallovbrudd utgjør et alvorlig samfunns- og folkehelseproblem. Det skal være en særlig høy oppklaring i disse sakskategoriene. Gjennomsnittlig mål for landet som helhet er ikke fastsatt, men på bakgrunn av drøftinger mellom Politidirektoratet, statsadvokatene og politidistriktene er det fastsatt lokale mål for enkelte kriminalitetstyper.

Det har vært en jevn nedgang i antall anmeldte vinningslovbrudd over flere år. Vinningskriminalitet utgjør like fullt den største kategorien av alle lovbruddene, og oppklaring her er fortsatt viktig, blant annet fordi politiets evne til å avdekke og iredteføre slik kriminalitet har stor preventiv effekt. Svake resultater på dette området – som er en type kriminalitet som gjerne rammer folk flest – kan over tid svekke befolkningens tillit til politiet og den alminnelige trygghetsfølelsen i samfunnet. Riksadvokaten understreker derfor

³ Handlingsplan for løft av etterforsningsfeltet 31. mai 2016 kapittel 2.

⁴ Riksadvokatens brev 5. februar 2019.

også i år at politiet ikke må tape av syne betydningen av at mindre, og tilsynelatende hverdagslige lovbrudd, blir etterforsket og oppklart.

Kriminelle handlinger som inkluderer bruk av IKT-verktøy eller tjenester, eller som er direkte rettet mot teknologi, infrastruktur eller datasystemer, representerer utfordringer som setter på prøve tilliten og troverdigheten til politiets evne til effektiv kriminalitetsbekjempelse. Oppklaring på dette området er særlig viktig.⁵ I januar 2019 ble nasjonalt cyberkriminalitetscenter ved Kripos (NC3) åpnet, og enheten vil utvilsomt bidra til en positiv utvikling av politiets samlede kapasitet og kompetanse for å møte et mer digitalisert trussel- og kriminalitetsbilde.

Viktigheten av innsats mot organiserte kriminelle miljøer som begår alvorlig kriminalitet som tradisjonelt ikke anmeldes, må ikke tapes av syne, og kan i perioder rettferdiggjøre at oppklaringsprosenten synker og saksbehandlingstiden øker.

2. Kort saksbehandlingstid

Om betydningen av kort saksbehandlingstid og behovet for notoritet om tidsbruk, se kvalitetsrundskrivet pkt. 4.6.

Fristene i voldtektssaker, voldssaker og i saker med unge lovbytere videreføres i 2019:

- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i voldtektssaker (straffeloven §§ 291-294) skal ikke overstige 130 dager fra anmeldelse til påtalevedtak i politiet.
- I saker som gjelder grov kroppskrenkelse, kroppsskade og grov kroppsskade (straffeloven §§ 272-274),⁶ skal saksbehandlingstiden i oppklarte saker ikke overstige 90 dager fra anmeldelse til påtalevedtak i politiet, med mindre hensynet til etterforskning 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 i saken, med mindre hensynet til etterforskningen eller andre særlige grunner gjør det nødvendig å avgjøre spørsmålet senere, se straffeprosessloven § 249 annet ledd.

De lovbestemte fristene for avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner, jf. straffeprosessloven § 239 e, forutsettes overholdt. Men det er viktig at det i saker hvor det er tatt tilrettelagt avhør er god fremdrift, også etter at avhøret er tatt. Det vises også til pkt. VI om statsadvokatenes fagledelse.

Ovenstående gjelder saker hvor påtalemyndigheten i politiet har påtalekompetansen, og frister for politiets oversendelse til høyere påtalemyndighet dersom kompetansen til å avgjøre tiltalespørsmålet hører under statsadvokaten eller riksadvokaten. I slike tilfeller gjelder følgende mål/frister for Den høyere påtalemyndighet:

⁵ Regjeringen lanserte 30. januar i år en ny nasjonal strategi for digital sikkerhet, og denne er tilgjengelig på regjeringens hjemmeside.

⁶ Jf. statistikkgruppene i STRASAK JUS 605.

- 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.

Det skal tilstrebes kort saksbehandlingstid i de sentralt prioriterte sakene (jf. punkt V), i saker med varetektsfengsling, i saker om opphør av tvungen psykisk helsevern/tvungen omsorg og prøveløslatelse fra forvaring.

Ved kompleks og alvorlig kriminalitet må kravet til hurtighet vurderes opp mot oppklaring og muligheten for å inndra utbytte. Som det fremgår av kvalitetsrundskrivet pkt. 4.6, skal etterforskningen allerede fra initialfasen være målrettet og styrt, og unødig "liggetid" må unngås.

En tidlig formålsstyrt avgrensning av etterforskningen bidrar til effektivitet og rasjonell ressursbruk. Det vises i så måte til rapport om effektivisering av domstolsbehandlingen av større straffesaker⁷, se kvalitetsrundskrivet pkt. 4.2.2. Samme sted er direktiver om bruk av *etterforskningsplaner* inntatt. En minner om at disse skal utarbeides i samarbeid mellom den påtalefaglige og politifaglige etterforskningsledelsen.⁸

Få restanser er en forutsetning for å nå målet om kort saksbehandlingstid, og i 2019 skal disse vies særskilt oppmerksomhet. Statsadvokatene må nøye vurdere sin oppnevningssakspraksis av politiadvokater dersom redusert oppnevning kan bidra til at påtalemyndigheten i politiet i en periode kan få mer tid til å arbeide med restanser.

3. Adekvat reaksjon

Riksadvokaten mener dagens straffutmålingsnivå i all hovedsak er tilfredsstillende, se kvalitetsrundskrivet pkt. 4.4. På enkelte områder er det likevel behov for å vie reaksjonsspørsmålet særlig oppmerksomhet i 2019. Dette gjelder:

- seksuelle overgrep, grov voldskriminalitet og annen grov integritetskrenkende kriminalitet
- hatefulle ytringer og alvorlige trusler
- arbeidslivskriminalitet og annen grov profittmotivert kriminalitet
- inndragning

Ved ikrafttredelsen av ny straffelov økte strafferammene for *mishandling i nære relasjoner* og det er i forarbeidene understreket at straffenivået skal heves, især for de grove overtredelser. Det må i den forbindelse påses at handlingen(e), både i tiltalen og under bevisførselen i domstolene, blir belyst på en måte som legger til rette for utfyllende dommer som sikrer at Høyesterett har et godt grunnlag for å normere straffenivået.⁹¹⁰

⁷ Riksadvokatens skriftserie 1/2018.

⁸ Retningslinjer for bruk av etterforskningsplan er tilgjengelig på KO:DE.

⁹ Artikkel i boken Rettsavklaring og rettsutvikling, Festskrift til Tore Schei, side 516 flg.

¹⁰ Rettsdata note 1807.

Påtalemyndigheten skal fortsatt følge opp lovgivers klare føringer for straffutmålingen i *voldssaker* og saker om *seksuallovbrudd*, herunder anvisning på såkalte normalstraffenivåer. For hver enkelt sak må det like fullt vurderes om det foreligger forhold som tilsier at normalstraffenivået kan fravikes – også i formildende retning – for å sikre at reaksjonen blir riktig, se kvalitetsrundskrivet pkt. 4.4.2.

Kontaktforbud er et viktig virkemiddel for å beskytte mot gjentatt vold og overgrep. Påtalemyndigheten har vært for tilbakeholden med å påstå kontaktforbud med elektronisk kontroll (omvendt voldsalarm) ved siden av annen straff, jf. straffeloven §§ 57 og 58.¹¹ Ved lov 20. april 2018 nr. 6, i kraft 1. januar 2019, ble straffeloven § 282 og § 319 endret, slik at retten har en selvstendig plikt til å vurdere om det skal idømmes kontaktforbud. Dette innebærer ikke at påtalemyndigheten alltid skal påstå slikt forbud, men lovendringen gir et tydelig budskap om at dette nøyte må vurderes. Hensynet til en forsvarlig saksbehandling, herunder kontradiksjon, tilsier at det bør tas forbehold om påstand om kontaktforbud i tiltalen hvis saken er av en slik karakter at det er en mulighet for at dette vil bli ilagt. Riksadvokaten understreker viktigheten av at aktor gir retten et godt grunnlag for å vurdere spørsmålet. I de tilfelle der barn er involvert skal disse høres¹².

Også i 2019 må politiet ha stor oppmerksomhet mot ileggelse av besøksforbud. Dette er et svært viktig virkemiddel for å forebygge vold i nære relasjoner og for å skape en tryggere livssituasjon for den fornærmede. En nylig utgitt undersøkelse fra Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved OsloMet om praktisering av straffeprosessloven § 222a i saker om vold i nære relasjoner har avdekket variasjoner i håndhevingen av besøksforbud.¹³ Det fremgår av sammendraget at håndhevingspraksis er sporadisk, samt en tiltalepraksis som gjør at brudd håndheves lenge etter at de er begått. Riksadvokaten omerindrer det ansvar politi og påtalemyndighet har etter EMK artikkel 1 jf. artikkel 3 og 8¹⁴ og understreker at brudd på besøksforbud skal og må følges opp adekvat og raskt.

Hatkriminalitet omfatter i tillegg til de diskriminerende og hatefulle ytringer, jf. straffeloven § 185, ulike lovbrudd som helt eller delvis er motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion, livssyn, homofile orientering eller nedsatte funksjonsevne samt det som fremgår av straffeskjerpelsesbestemmelsen i straffeloven § 77 bokstav i, "andre forhold som støter an mot grupper med særskilt behov for vern". Etterforskingen må tidlig innrettes for å søke å belyse slike omstendigheter. Påtalemyndigheten må arbeide for å bringe egnede saker inn for Høyesterett for avklaring, herunder av straffenivået. Hatkrimgruppen ved Oslo politidistrikt kan eventuelt konsulteres på saksfeltet.

Grensedragningen mellom straffrie ytringer og diskriminerende eller hatefulle ytringer som rammes av straffeloven § 185 (straffeloven 1902 § 135a) har tradisjonelt vært viet oppmerksomhet fra riksadvokaten, og det foreligger prinsipielle avgjørelser om disse spørsmål. Utviklingen hvor diskriminerende og hatefulle ytringer tilhørende hverdagslivet

¹¹ Det vil i løpet av første halvår i løpet av 2019 bli utgitt et rundskriv om kontaktforbud med elektronisk kontroll. Se også Politidirektoratets brev 11. februar 2013 til politimestrene og direktoratets rundskriv 2013/003 om bruk av elektronisk kontroll ved kontaktforbud.

¹² Riksadvokaten vil i løpet av 2019 utarbeide nærmere retningslinjer.

¹³ NOVA rapport nr. 1/19.

¹⁴ Riksadvokatens brev 6. mai 2013.

synes å øke, fordrer mer oppmerksomhet i 2019. Også for denne type saker skal påtalemyndigheten arbeide for å få bragt reaksjonsnivået inn for Høyesterett.

Hatefulle og truende straffbare ytringer rettet mot politikere og andre samfunnsdebattanter fremstår som et økende problem. Det kan i ytterste konsekvens true demokratiet ved at personer trekker seg fra politiske verv eller velger ikke å delta i samfunnsdebatten, jf. nærmere om dette på side 9 siste avsnitt. Påtalemyndigheten skal være oppmerksom på denne utviklingen og bringe passende saker inn for domstolene for å fastsette et straffenivå som både kan være avskrekkende og normdannende.

Arbeidslivskriminalitet utgjør en alvorlig trussel mot både arbeidstakere, virksomheter og samfunnet som sådan. Mye tyder på at den er blitt grovere, mer omfattende og sammensatt. Som for annen grov profittmotivert kriminalitet skal påtalemyndigheten påse at den blir møtt med strenge reaksjoner.

Inndragning av utbytte fra straffbare handlinger skal i 2019 stå sentralt i bekjempelsen av alle former for profittbasert kriminalitet, se kvalitetsrundskrivet pkt. 4.4.10.¹⁵

V. PRIORITERING VED IVERKSETTELSE OG GJENNOMFØRING AV ETTERFORSKING

1. Sentrale prioriteringer

Riksadvokatens sentrale prioriteringer for iverksettelse og gjennomføring av etterforskning er få og stabile, og det er – og skal være – rom for lokale prioriteringer i statsadvokatregionene og politidistriktene, se kvalitetsrundskrivet pkt. 4.1.2.

Etterforskning av følgende sakstyper er prioritert av riksadvokaten i 2019:

- Drap og alvorlige voldslovbrudd som setter liv og helse i fare, ildspåsettelse, vold mot barn og mishandling i nære relasjoner.
- Alvorlige seksuallovbrudd, herunder misbruk og overgrep mot barn, herunder via internett.
- Alvorlig internasjonal og organisert kriminalitet, herunder alvorlige narkotikalovbrudd og såkalt gjengkriminalitet.
- Økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter, særlig den som rammer fellesskapet, alvorlig IKT-kriminalitet, og alvorlig miljøkriminalitet som rammer det indre miljø (arbeidsmiljøet og arbeidsmarkedet) eller det ytre miljø (natur, forurensning, kunst og kulturminne).
- Alvorlige trafikklovbrudd, herunder dødsulykker, ulykker med betydelig personskade og trafikkatferd som bærer preg av at gjerningspersonen aksepterte en risiko for en alvorlig ulykke.
- Straffbare handlinger motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion, livssyn, homofile orientering eller nedsatte funksjonsevne (hatkriminalitet).

¹⁵ ØKOKRIMs *Veileder til effektiv inndragning* (2012) er revidert i 2018, og er i denne sammenheng et meget nyttig verktøy for politi og påtalemyndighet. Veilederen er tilgjengelig på KO:DE.

Prioriteringen gjelder for politidistriktets samlede straffesaksbehandling. Om innbyrdes prioritering, vises til kvalitetsrundskrivet pkt. 4.1.2. Alle saker i distriktet som faller innenfor riksadvokatens prioriteringer, skal gis forrang ved knapphet på ressurser, uavhengig av hvilken organisatorisk enhet som i utgangspunktet er tildelt etterforsknings- og påtaleansvaret. Det påligger politimesteren å sørge for en ressursallokering som sikrer at de prioriterte sakene gis den nødvendige oppfølging.

Alvorlig mishandling i nære relasjoner omfattes av riksadvokatens sentrale prioriteringer, også i 2019. Dette omfatter ikke bare forhold som omfattes av straffeloven § 283 om grov mishandling, men i tillegg de mer alvorlige overtredelsene av § 282.

Saker om *alvorlig vold mot små barn og andre særlig sårbare fornærmede* er krevende både å etterforske og påtaleavgjøre, og må behandles med særlig grundighet. Den viktige initialfasen må gis nødvendig prioritet. Kripos har meget god ekspertise på området, og i saker om vold mot små barn som blir alvorlig skadet, forventes å få varige mén eller dør, skal Kripos varsles og konsulteres allerede ved de innledende undersøkelser. Også i andre saker om vold mot små barn skal det så tidlig som mulig i etterforskningen – og fortløpende – vurderes nøye om det skal anmodes om bistand derfra. Det vil gjennomgående være behov for å innhente uttalelse fra høyt kvalifiserte medisinske sakkyndige i denne type saker, se kvalitetsrundskrivet pkt. 4.2.4. Alle muligheter for avklaring av årsaks- og ansvarsforhold skal som hovedregel være utprøvd før en slik sak henlegges.

Misbruk og overgrep mot barn på nettet er et økende samfunnsproblem og avgrensning av disse sakene byr på en lang rekke utfordringer. Foran under punkt 2 er det vist til rapporten "Effektivisering av domstolsbehandlingen av større straffesaker" hvor det blant annet er pekt på viktigheten av at påtalemyndigheten leder og styrer etterforskningen allerede fra initialfasen. Riksadvokaten forutsetter at statsadvokatene tar i bruk de anvisninger rapporten omtaler ved sin fagledelse av politiet.

Politiet får regelmessig kontakt med mennesker fra krigsherjede områder. Dersom det fremkommer opplysninger som tilsier at disse har vært utsatt for *grov seksualisert vold begått i væpnet konflikt* må det vurderes om det er grunnlag for å iverksette etterforskning. Dersom politiet i konkrete tilfeller er i tvil om det er rimelig grunn til å iverksette etterforskning, kan Kripos eller Det nasjonale statsadvokatembetet konsulteres.

Som nevnt foran skal *inndragning* benyttes i større utstrekning enn før, og det forutsetter en mer målrettet og aktiv finansiell etterforskning med denne reaksjonen for øye.

Antall etterforskede og oppklarte straffesaker om *grov narkotikaovertrudelse* (straffeloven § 232 annet ledd) er en viktig markør for politiets innsats mot den organiserte kriminaliteten. Politiets arbeid på saksfeltet skal i 2019 gis økt oppmerksomhet, også hva gjelder inndragning av utbytte.¹⁶ Innsatsen skal særlig rettes mot kriminelle nettverk og den illegale virksomheten som disse står for hva gjelder ulovlig produksjon, transport, innførsel og omsetning. I samarbeid med tollvesenet og andre lands myndigheter skal det også rettes oppmerksomhet mot illegal handel med narkotiske stoffer via internett.

¹⁶ Prop. 1 S (2017-2018) side 125.

Bekjempelse av *alvorlig og organisert kriminalitet* forutsetter et tett samarbeid på tvers av politidistrikts- og etatsgrenser, og internasjonalt. Politimestrene oppfordres til å nyttiggjøre seg de finansieringsmuligheter som ligger i Samordningsorganet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet, herunder også ved etterforskning av såkalt gjengkriminalitet.¹⁷

Riksadvokaten understreker betydningen av en aktiv og målrettet innsats mot kriminalitet som misbruker legale strukturer til å undergrave velferdsstaten, jf. regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet (revidert 5. februar 2019). Som i 2018 skal det i 2019 rettes stor oppmerksomhet mot ulovlig bruk av utenlandsk arbeidskraft, menneskehandel, grov sosial dumping, tvangsarbeid og fiktiv fakturering. En målrettet innsats mot slik kriminalitet fordrer et tett samarbeid på tvers av politidistrikter, særorganer og med offentlige kontrollorganer og næringslivet. A-krimssamarbeidet er viktig, og betydningen av klare ansvarsforhold understrekes.

Innsatsen mot *alvorlig miljøkriminalitet* skal videreføres i 2019. Grove brudd på virksomheters miljø- og ressurstillatelser utgjør alvorlig miljøkriminalitet. Det samme gjelder forurensingskriminalitet som ulovlig avfallshåndtering, plast- og marinforurensning og brudd på produktkontrollregelverket. Alt dette kan medføre betydelig og uopprettelig skade på menneskers helse og ødelegge naturmangfoldet. Handlinger rettet mot viktige marine bioressurser, herunder ulovlig, urapportert og uregulert fiske (UUU-fiske), vil regelmessig anses som alvorlig miljøkriminalitet. Lovbrudd begått på havet må ses i sammenheng med straffbare forhold begått på land. Fiskerikriminalitet kan være både miljøkriminalitet, økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet. Også brudd på lovgivning som skal verne mot innførsel eller spredning av fremmede organismer vil kunne være alvorlig miljøkriminalitet. Ulovlig uttak av arter som er truet av utryddelse, skal fortsatt prioriteres.

Politiets innsats mot *alvorlige dataangrep, datainnbrudd og annen IKT-kriminalitet* skal intensiveres. Denne kriminaliteten antas å være økende i omfang og kompleksitet, men relativt få lovbrudd straffefølges. Sakene krever høy teknologisk kompetanse. For å kunne avdekke flere alvorlige straffbare forhold, er det nødvendig å legge til rette for mer samarbeid mellom politidistriktene, Kripos og næringslivet. Internasjonalt samarbeid må også vektlegges.

I et demokratisk samfunn er det av grunnleggende betydning å sikre en fri og uavhengig presse. Påtalemyndigheten har ansvar for å bidra til dette ved å sørge for adekvat etterforskning og ved nedleggelse av tilstrekkelig strenge påstander for domstolene ved trusler eller vold mot representanter for *pressen*. Likeledes er tendensen med økt hyppighet av trusler og vold mot *dommere* bekymringsfull. Slike saker er alvorlige for de berørte aktørene og deres familier, men også fordi en negativ utvikling her kan rukke ved rettsstatens fundament. Enkelte andre yrkesgrupper er også særskilt utsatt, og politiet skal for disse akseptere at anmeldelse for vold eller trusler inngis av den ansattes arbeidsgiver. Dette gjelder blant annet NAV-ansatte, ansatte i kriminalomsorgen, helsepersonell og i skolene.

Hatkriminalitet skal som nevnt vies særskilt oppmerksomhet. Slike lovbrudd 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. Enhver skal kunne delta i det offentlige ordskiftet og bevege seg fritt i det offentlige rom uten å bli utsatt for hatefulle ytringer. I Regjeringens

¹⁷ Se riksadvokatens og Politidirektørens felles brev til Kripos, Økokrim, Oslo og Øst pd. 21. februar 2019.

strategi mot hatefulle ytringer 2016-2020 understrekes at den ønsker at hatefulle ytringer og hatkriminalitet prioriteres i alle politidistrikter, og at politimestrene må sørge for at hatkriminalitet får nødvendig oppfølging. Politiet må også ha oppmerksomhet mot hatefulle ytringer rettet mot politikere og andre samfunnsdebattanter, som er egnet til å påvirke ytringsklimaet på en så negativ måte, at enkelte enten trekker seg fra politikken eller velger og ikke delta i samfunnsdebatten. Det vises til en nylig avgitt rapport fra Institutt for samfunnsforskning om erfaringer med hatytringer.¹⁸ Riksadvokaten vil senere vurdere behovet for en sentralisert tidsbegrenset etterforskningsinnsats for deler av saksfeltet.

Bortsett fra hatkriminalitet, gjelder prioriteringen av vold og overgrep *de alvorlige* overtredelsene. Om den enkelte overtredelse skal karakteriseres som ”alvorlig” vil som utgangspunkt bero på en helhetsvurdering. Innen kategoriene volds- og seksuallovbrudd og narkotikalovbrudd skal, som et generelt utgangspunkt, straffbare handlinger som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 år anses som prioritert. Det bør i utgangspunktet ikke tas hensyn til forhøyelse av strafferammen som følge av konkurrens (straffeloven § 79 bokstav a), men dette stiller seg ofte annerledes ved gjentakelse (straffeloven § 79 bokstav b). Forhøyet strafferamme etter straffeloven § 79 bokstav c skal naturlig nok legges til grunn hvis handlingen er utøvet som ledd i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe.

Med *alvorlige trafikklovbrudd* menes særlig de grove fartsovertredelser der hastigheten alene innebærer en betydelig fare og ruspåvirket kjøring som gir fengselsstraff.¹⁹ Ved etterforskning av alvorlige trafikkulykker understreker riksadvokaten viktigheten av at politiets egen åstedsundersøkelse foretas av personell med god kompetanse. Det vises i så måte til Riksadvokatens publikasjoner nr. 4/2015.²⁰

Omfanget av enhver etterforskning, og ikke minst irettføringen for domstolene, må søkes tilpasset sakens alvor og kompleksitet. Aktiv bruk av straffeprosessloven § 70 kan være nødvendig for å hindre at sakene svulmer opp i omfang og blir unødvendig ressurskrevende. Ansvarer påhviler påtalemyndigheten i politiet og statsadvokatene.

2. Regionale og lokale prioriteringer

Riksadvokatens landsdekkende mål er få og generelle. Det er derfor både viktig og 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 ledelsesansvar å benytte disse til motivasjon og oppfølging.

Statsadvokatene og politimestrene må ta stilling til hvorledes den kriminalitet som ikke omfattes av riksadvokatens sentrale prioriteringer, skal behandles. Den alt overveiende del av den anmeldte kriminalitet faller utenfor de prioriteringer som følger av dette rundskrivet, og den alvorlige kriminalitet som budsjettproposisjoner understreker er et særlig mål å redusere. Her er det rom for regional og lokal prioritering. Ved denne prioritering må det foretas en sammensatt vurdering med utgangspunkt i kriminalitetens samfunnsskadelige virkning, hvordan den påvirker den alminnelige trygghetsfølelse i lokalsamfunnet og den faktiske situasjonen innenfor det enkelte politidistrikt. Dette vil normalt lede til at det legges stor vekt på å bekjempe den

¹⁸ Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2019:4.

¹⁹ Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg 2018-2021.

²⁰ Riksadvokatens publikasjoner nr. 4/2015: Analyser av dødsulykker og straffesaksbehandlingen i trafikkaker.

profesjonelle kriminalitet/kriminelle nettverk og straffbare handlinger som rammer særlig utsatte grupper. Ved blant annet vinningskriminalitet bør i tillegg graden av integritetskrenkelse, størrelsen på det tap handlingen påfører fornærmede, at handlingen rammer fornærmede særlig hardt og omfanget av gjerningspersonens utbytte, stå sentralt.

VI. STATSADVOKATENES TILSYN MED STRAFFESAKSBEHANDLINGEN I POLITIET OG ANNEN FAGLEDELSE

Generelle retningslinjer for statsadvokatenes fagledelse er gitt i rundskriv nr. 2/2012 punkt III. I tillegg vises til riksadvokatens brev 21. desember 2018 med føringer for fagledelsen i 2019.

I sistnevnte brev er det blant annet gitt nærmere direktiver om oppfølging av kvalitetsundersøkelsen 2018 (voldssaker med frist), systematisk kvalitetssikring og erfaringslæring. Det er også pekt på at voldtektssaker, især saker hvor det har vært en forutgående relasjon/kontakt mellom mistenkte og fornærmede, peker seg ut som aktuell sakstype for evalueringer. Videre heter det at innsatsen mot vold og seksuelle overgrep mot barn skal styrkes. Endelig er det vist til at statsadvokatene i 2019 må ha særlig oppmerksomhet mot virksomheten ved politidistriktenes felles straffesaksinntak (FSI) for å påse at det her foretas korrekte prioriteringer og holdes høy kvalitet over straffesaksarbeidet. God saksflyt uten dobbeltbehandling er også viktig.

Riksadvokaten minner om det som der fremgår om statsadvokatenes generelle ansvar for å følge opp saksbehandlingstid, restanser og kvaliteten ved politiets etterforskning og påtaleavgjørelser. Likeledes understrekes 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 ved behandlingen av straffesakene i det enkelte politidistrikt, slik at fagledelsen tilpasses lokale behov.

Den høyere påtalemyndighet er i de senere år ressursmessig styrket. Det er forutsatt at dette skal føre til *en forsterket og mer aktiv fagledelse* av politiets straffesaksbehandling. I Innst. 6 S (2017-2018) side 41 understreker en samlet justiskomiteé følgende:

"K o m i t e e n viser til den viktige tilsynsoppgåva statsadvokatembeta har overfor politidistrikta, som inneber å kontrollere om kvaliteten, oppnådde mål og prioriteringar er i tråd med føringane frå Stortinget og Riksadvokaten. K o m i t e e n vil understreke at denne type aktivitet ikkje må bli nedprioritert."

Uttalelsen er i hovedsak videreført i Innst. 6 S (2018-2019) s. 49.

I departementets tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet for 2019 understrekes at det er en særlig utfordring å sikre kortere saksbehandlingstid i alvorlige volds- og seksuallovbrudd, samtidig som kravet til høy kvalitet i etterforskningen skal ivaretas. Arbeidet i saker om vold og overgrep mot barn skal prioriteres høyt. Dette må følges opp ved innretningen av deler av statsadvokatenes fagledelse av straffesaksbehandlingen i politiet.

Kvaliteten på straffesaksarbeidet er en avgjørende faktor for at hovedmålet om redusert kriminalitet skal nås. Det tilligger riksadvokaten å definere hvilke krav som skal stilles til etterforskingen både generelt og i den enkelte sak. Statsadvokatene skal gjennom sin fagledelse påse at gitte direktiver blir fulgt, og som nevnt særlig følge opp kvalitetsrundskrivets anvisninger.

Påviste avvik skal ved behov følges opp med instruksjon, veiledning og kompetansehevende tiltak.

Arbeidet med politireformens kvalitetsforbedringstiltak videreføres i 2019. Riksadvokaten understreker at de ulike tiltak det nå arbeides med for etterforskningsfeltet er etterlengt og svært viktig.

Statsadvokatene skal være positive bidragsytere og medvirke aktivt slik at kvaliteten ved straffesaksbehandlingen blir jevnere, og at sakene holder tilstrekkelig fremdrift. Tilstrekkelig oppmerksomhet til implementering av kunnskap som erverves gjennom systematisk erfaringslæring er også en ytterligere forventning til statsadvokatkorpsset herfra.

Tor-Aksel Busch
(sign)

Knut Erik Sæther
ass. riksadvokat
(sign)

Terje Nybøe
førstestatsadvokat
(sign)

Vedlegg til rundskriv nr. 1/2019

Generelle retningslinjer og uttalelser mv. i 2018

Saksbehandlingstid for innsynsbegjæringer i saksdokumenter – Sivilombudsmannens uttalelse

Brev 20. mars 2018 – 201800422

Sivilombudsmannen ga 4. mars 2018 en uttalelse om saksbehandlingstiden for behandling av en klage fra en journalist. Klagen gjaldt avslag på begjæring om innsyn i straffesaksdokumenter. Ombudsmannens uttalelse er omtalt i riksadvokatens brev av 20. mars s.å.

Kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesning – innberetning om utsatt/unnlatt underretning, jf. straffeprosessloven § 216j – endret direktiv

Brev 18. april 2018 – R 2018-1

I brevet presiseres at det kun er saker der underretning helt er unntatt, jf. straffeprosessloven § 216j tredje ledd annet punktum, som skal innberettes.

Oppdatering av rundskriv om satser for trafikkbøter

Brev 18. april 2018 – 201701781-3

Riksadvokaten har sendt ut oppdatert vedlegg til rundskriv 3/2009 om standardiserte bøtesatser ved vegtrafikkovertrедelser. Oppdateringen gjelder bøter i forbindelse med fort kort avstand til forankjørende.

Statsadvokatmøtet 2018 – oppsummering

Brev 6. juli 2018 – 201800288-3

Riksadvokatens oppsummering av statsadvokatmøtet 2018 inneholder enkelte retningslinjer, pålegg og orienteringer av betydning for statsadvokatene og politiet.

Retningslinjer om heleri- hvitvaskings- og selvvaskingsaker

Brev 7. september 2018 – 201300886-089

Retningslinjene erstatter riksadvokatens retningslinjer om selvvasking fra 2007 (RA-2007-225). Et siktemål med disse er å gi veiledning om subsumsjonsvalg og bruk av bestemmelsene i en del typetilfeller. I tillegg behandles noen sentrale etterforskningstemaer, inndragning, erstatning, straffutmåling og påtalekompetanse. Den midlertidige ordning fra 2007 og som begrenset kompetansen for påtalemyndigheten i politiet i selvvaskingsaker, er ikke videreført i de nye retningslinjene.

Digital samhandling med statsadvokatembetene i straffesaker

Brev 13. september 2018 – 201800598-001

Riksadvokaten besluttet å gå over til digital samhandling med statsadvokatembetene fra 17. september 2018. I første omgang gjelder dette saker som skal tilbake til statsadvokaten etter at den er behandlet ved Riksadvokatembetet, typisk påtale- og klagesakene. Saker som skal videre til Høyesterett eller Justis- og beredskapsdepartementet må, med noen nærmere presiserte mulige unntak og angitte forutsetninger for deler av saksdokumenter til Høyesterett, fortsatt sendes i papir. I brevet gis nærmere retningslinjer for oversendelser, herunder oppregning av pålagte unntak fra digital oversendelse. (For ordens skyld tilføyes at

det nå er besluttet at saker til Høyesterett skal sendes digitalt via en løsning i Altinn. Orientering om denne beslutningen vil snarlig bli gitt av Riksadvokatembetet.)

Elektronisk oversendelse fra domstolene – ankefrist

Brev 18. september 2018 – 201801312-001

I dette brevet avklarer riksadvokaten tidspunktet for når ankefristen starter å løpe ved at dommen første gang innkommer til påtalemyndigheten, i dette tilfellet ved elektronisk oversendelse. Se også brev av 21. november 2018.

Straffeprosessloven § 216g – sletting av materiale fra kommunikasjonskontroll mv.

Brev 20. september 2018 – 201800448-003

Riksadvokaten minner i brev til politimestrene og sjefene for Kripos, Økokrim og Politiets sikkerhetstjeneste om at materiale fra kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesning ikke må lagres i strid med straffeprosessloven § 216g, forskriften § 9 og de anvisninger som er gitt fra Høyesterett. Det forutsettes at det i politidistriktene er etablert adekvate rutiner for lovpålagt sletting, og en understreker at det må være tilstrekkelig notoritet omkring politidistriktets rutiner og praksis til at Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll kan utøve sin kontrollvirksomhet på en tilfredsstillende måte. Bakgrunnen for brevet er en innberetning fra Kontrollutvalget til Justis- og beredskapsdepartementet om det utvalget anser som systematiske brudd på reglene om sletting av materiale fra kommunikasjonskontroll. I brevet gjennomgås regelverk for sletting og anvisninger fra Høyesterett på området.

Systematisk erfaringslæring – riksadvokatens retningslinjer for statsadvokatenes deltakelse

Brev 26. september 2018 – 201800960-003

Ett av tiltakene i "Etterforsningsløftet" er innføring av rutiner for systematisk evaluering og tilbakemeldinger. Politidirektoratet har i overensstemmelse med forutsetninger fra Stortinget etablert et rammeverk for politiet som gir en kort beskrivelse av elementene i tiltaket, roller og ansvar. Riksadvokaten gir nærmere retningslinjer til statsadvokatene om deres forpliktende deltakelse i evalueringer av avsluttede straffesaker og i evaluering av utvalgte, pågående saker. I punkt 2.2 er følgende inntatt: "*... hver statsadvokat deltar i minst en evaluering av et visst omfang per år.*"

Statsadvokatene skal aktivt bruke den strukturen som nå etableres for å lære av gjennomførte saker, identifisere behov for forbedringer og bidra til å heve kompetansen i politiet. Skal målet om høyere, og ikke minst jevnere, kvalitet i straffesaksbehandlingen nås, er det avgjørende at etterforsningsledelse (både påtalemessig og politifaglig) og systematisk erfaringslæring vies den nødvendige oppmerksomhet.

Nasjonale enhet for formidling av rettspsykiatrisk sakkyndighet (NERS) – retningslinjer for påtalemyndighetens bruk av enheten

Brev 10. oktober 2018 – 201800560-21

Riksadvokaten gir her visse direktiver om hvordan påtalemyndigheten skal forholde seg til den nasjonale formidlingsenheten. Det understrekes at ordningen med enheten, herunder plasseringen av denne ved St. Olavs hospital i Trondheim, foreløpig gjelder for tre år, og skal evalueres senere. Ønskes oppnevnt sakkyndige til å forestå judisiell observasjon som ledd i avklaring av om siktede er strafferettslig tilregnelig eller om det er aktuelt med forvaring, skal påtalemyndigheten henvende seg til NERS og be om forslag til aktuelle

personer som kan påta seg oppdraget, med mindre det etter en konkret vurdering er åpenbart uhensiktsmessig. NERS er bemannet 24/7 og skal ha kort svartid, slik at henvendelser dit sjelden vil innebære forsinkelser av betydning.

Rundskriv nr. 2/2018 om infiltrasjon og provokasjon som etterforskningsmetode – vederlag til politiets kilder

Rundskriv 31. oktober 2018 – 201801467

Riksadvokaten har utarbeidet et nytt rundskriv om infiltrasjon og provokasjon som etterforskningsmetode som gjelder både på og utenfor internett. Rundskrivet erstatter tidligere rundskriv og retningslinjer.

Rundskriv nr. 3/2018 om kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (kvalitetsrundskrivet)

Rundskriv 8. november 2018 – 201801223

Riksadvokatens nye kvalitetsrundskriv gir god oversikt over de ulike kvalitetskravene som gjelder for etterforsknings- og påtalearbeidet.

Uttalelse fra sivilombudsmannen – underretning om henleggelse og håndtering av klagesak

Brev 15. november 2018 – 201801432-5

Sivilombudsmannen har behandlet en klage fra de pårørende etter en mann som omkom i en trafikkulykke, og funnet kritikkverdige forhold ved politiets og påtalemyndighetens håndtering av saken etter at den ble henlagt. På bakgrunn av denne kritikk ber riksadvokaten statsadvokatembetene og politimestrene merke seg de punkter ombudsmannen peker på og påse at opplæringen om, og rutiner for, underretning om saksavgjørelser og håndtering av klagesaker er tilfredsstillende slik at de klageberettigede kan få sin klage realitetsvurdert av overordnet instans.

Ankefrist ved elektronisk oversendelse av dom – ytterligere presiseringer

Brev 21. november 2018 – 201801302-003

Høyesteretts ankeutvalg har i beslutning 1. november 2018 gitt uttalelser med ytterligere veiledning for forståelsen av når ankefristen begynner å løpe, herunder ved oversendelser per e-post. Avgjørelsen gir ikke grunn til å endre riksadvokatens retningslinjer i brev av 18. september d.å., jf. ovenfor, men gir foranledning til enkelte, ytterligere presiseringer.

Riksadvokatens føringer for statsadvokatenes fagledelse i 2019

Brev 21. desember 2018 – 201801625-1

Generelle retningslinjer for statsadvokatenes fagledelse av straffesaksbehandlingen i politiet gis som vanlig i det årlige mål- og prioriteringsrundskrivet. Av hensyn til statsadvokatenes planlegging ga riksadvokaten allerede i brev av 21. desember 2018 sentrale føringer for denne delen av deres virksomhet.

Av brevet fremgår det at statsadvokatenes skriftlige planer for fagledelsen det kommende år skal oversendes til Riksadvokatembetet, og at statsadvokatene skal ha særlig oppmerksomhet mot politidistriktenes Felles straffesaksinntak (FSI) og om kvalitetssikring og erfaringsbasert læring. For 2019 er det besluttet at voldtektssaker skal være gjenstand for saksgjennomgang (evaluering), og især de saker hvor det har vært en forutgående relasjon/kontakt mellom mistenkte og fornærmede. Statsadvokatene bes i samarbeid med politiet også kartlegge situasjonen i politidistriktene for behandlingen av saker som gjelder

barn utsatt for vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep, og utarbeide forslag til tiltak for best mulig gjennomføring av målrettet og god etterforskning i denne type saker.