

MÅL OG PRIORITERINGER FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN I 2021

I. INNLEDNING

Riksadvokaten har det overordnede ansvaret for straffesaksbehandlingen, herunder ansvaret for å fastsette generelle mål og prioriteringer for den, hvilket gjøres i dette årlige rundskrivet.

De generelle målene for straffesaksbehandlingen er høy kvalitet, høy oppklaringsprosent, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon. Rundskrivet angir hvilke saker som skal gis forrang ved knapphet på ressurser, og omtaler også de mest sentrale politiske styringssignaler som gis til påtalemyndigheten.

Påtalemyndighetens uavhengighet gjelder *enkeltsakene*, jf. straffeprosessloven § 55. I statsbudsjettet (Prop. 1 S) er det gitt noen overordnede prioriteringer for politiets og påtalemyndighetens innsats. Ytterligere føringer for politiets og påtalemyndighetens oppgaveløsning finnes også i andre styringsdokumenter, som for eksempel regjeringens handlingsplaner.

Rundskrivet er utarbeidet blant annet på bakgrunn av:

- [Prop. 1 S \(2020-2021\)](#), spesielt side 12-19 og 98-113
- [Innst. 6 S \(2020-2021\)](#)
- [Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev 2021 til Den høyere påtalemyndighet](#)
- [Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev 2021 til Politidirektoratet](#)
- Politidirektoratets resultatavtaler med politidistrikter og særorganer 2021¹

Riksadvokaten og politidirektøren omsetter den vedtatte kriminalpolitikken i konkrete styringssignaler, som er avstemt og omforent. Dette rundskrivet er forelagt Politidirektoratet før utsendelse.

En del generelle faglige føringer som tidligere har vært gitt i mål- og prioriteringsrundskriv, ble i 2018 overført til kvalitetsrundskrivet² som dermed utfyller dette rundskrivet.

Riksadvokatens midlertidige direktiver for straffesaksbehandlingen i pandemisituasjonen, senest revidert 14. januar i år, gjelder fram til 1. juni i år og kan komme til å bli ytterligere forlenget. De midlertidige direktivene skal ved avvik eller motstrid gis forrang i forhold til mål- og prioriteringsrundskrivet.

¹ Politidirektoratets styringsdokument til underliggende enheter, tilgjengelig på Kilden.

² Riksadvokatens [rundskriv nr. 3/2018](#).

Dette rundskrivet viderefører hovedlinjene i fjorårets mål- og prioriteringsrundskriv. Nytt i årets rundskriv er blant annet omtale av de nye reglene om strafferettslig skyldevne, angivelse av omstendigheter som kan tilsi prioritering av overtredelser som isolert sett ikke framstår som alvorlige, prioritering av svindel mot ordninger etablert for å verne næringsliv og arbeidsplasser i koronapandemien, og påpekning av påtalemyndighetens ansvar for virksomhet i a-krim samarbeidet som materielt sett er etterforskning.

II. HOVEDMÅL

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

Regjeringens overordnede mål for justissektoren i 2021 er:

- Effektiv kamp mot kriminalitet
- Rettssikkerhet
- Trygghet i samfunnet
- Kontrollert og bærekraftig innvandring
- Godt forvaltede polarområder
- Godt og moderne lovverk

Målene er endret fra 2020, blant annet som følge av et ønske om et mer overordnet og helhetlig rammeverk for styringen av sektoren i tråd med prinsipper for god styring.³

Særlig de overordnede målene om effektiv kamp mot kriminalitet og om rettssikkerhet, er førende for påtalemyndighetens virksomhet. Målene skal søkes oppnådd gjennom påtalemyndighetens oppmerksomhet mot høy kvalitet, riktige reaksjoner, effektive og digitale prosesser,⁴ rettssikkerhet, ledelse av etterforskningen og ivaretagelse av menneskerettigheter gjennom hele straffesakskjeden.

Om forebygging

Arbeidet med forebygging av kriminalitet skal styrkes.⁵ Hurtig og betryggende etterforskning, tilpassede straffereaksjoner og andre reaktive tiltak som har allmenn- og individualpreventiv virkning, er påtalemyndighetens primære og viktigste bidrag til å forebygge lovbrudd.

Gjennom enkeltsaksbehandlingen får påtalemyndigheten mye kunnskap som er relevant for forebygging innenfor flere lovbruddskategorier. Påtalemyndigheten bør derfor bidra med sine erfaringer ved de ulike forebyggende tiltak og prosesser som iverksettes i politiet.

Enkelte saker som ikke er omfattet av riksadvokatens prioriterte sakstyper, kan ha et underliggende faktum som innebærer *risiko* for slike alvorlige lovbrudd. Dette gjelder for eksempel der vold, trusler eller negativ sosial kontroll kan være utløst av familiens behov for å

³ [Prop. 1 S \(2020-2021\)](#) s. 12.

⁴ Anbefalingene i [Samhandling i gjennomføring av digitale straffesaker](#) (2019), utarbeidet av en arbeidsgruppe med representanter fra Advokatforeningen, Dommerforeningen, Domstoladministrasjonen, Politidirektoratet og riksadvokaten, forutsettes fulgt.

⁵ [I forkant av kriminaliteten. Forebygging som politiets hovedstrategi \(2021-2025\)](#).

ivareta eller gjenopprette ære (æresrelatert vold). I slike saker er det viktig at påtalemyndigheten har god samhandling med politidistriktets dedikerte personell for risikohåndtering.⁶

Politiet har stor oppmerksomhet om grenseforvaltning som bidrag til kriminalitetsbekjempelse og forebygging. Fastsettelse av riktig identitet er et viktig forebyggende tiltak, både overfor de som befinner seg i riket og de som ønsker å komme hit. Påtalemyndigheten må understøtte denne prioriteringen, og herunder bidra til at korrekt personalia benyttes ved påtalevedtak og i domsslutninger.

III. RIKSADVOKATENS OVERORDNEDE FORVENTNINGER TIL STRAFFESAKSBEHANDLINGEN I 2021

Etter riksadvokatens syn står følgende sentralt om en skal lykkes i å forbedre straffesaksbehandlingen i politiet og påtalemyndigheten:

- at toppledelsen i politiet vier stor oppmerksomhet til etterforskning, påtalearbeid, iretteføring og en virksomhetsstyring som sikrer disse områder prioritet og legitimitet. Størrelsen på de ulike straffesaksporteføljer må være hensiktsmessig og forsvarlig, slik at sakene kan behandles med nødvendig kvalitet. Vakanser hos påtalemyndigheten og etterforskningspersonell bør så langt mulig unngås
- at toppledelsen i politiet oppfyller sin plikt til å engasjere seg i viktige enkeltsaker⁷
- at tilstrekkelig påtalefaglig og politifaglig etterforskningsledelse er tilgjengelig, og med den nødvendige kompetanse⁸
- at påtalemyndigheten og politiet har oppmerksomhet mot kvalitetsmarkørene⁹, riktig kompetanse på ulike nivåer, læring, porteføljestyling, restanseprofil og evaluering
- at statsadvokatene utøver god fagledelse, og bidrar til en koordinert oppfølging av forbedringspunkter fra riksadvokaten og Politidirektoratet innenfor deres respektive ansvarsområder¹⁰

Tiltakene i *Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet (2016)* skal styrke kvaliteten i straffesaksbehandlingen. Tiltak 1, fagutviklingsapparatet for etterforskning, ble iverksatt i 2019 som et helhetlig fagutviklings- og kvalitetssikringssystem for etterforskningsfeltet. Både riksadvokaten og Politidirektoratet er fagmyndighet. Etableringen rokker ikke ved riksadvokatens ansvar for straffesaksbehandlingen, som blant annet innebærer å definere den til enhver tid gjeldende norm for hvilke krav som stilles til påtalearbeidet og etterforskningen, både generelt og i den enkelte sak. Fagutviklingsapparatet skal være den sentrale utviklingsarenaen på etterforskningsområdet, og påtalemyndigheten og politiet skal ta i bruk den metodikken som utvikles.

⁶ Personell som arbeider med SARA og PATRIARK.

⁷ [Kvalitetsrundskrivet pkt. 2.](#)

⁸ Politihøgskolens deltidsstudium Funksjonsrettet ledelse for etterforskningsledere (15 studiepoeng) retter seg påtalejurister og etterforskere som bekle eller skal bekle rollen som etterforskningsleder.

⁹ [Kvalitetsrundskrivet](#) pkt. 3.

¹⁰ [Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet](#) (2016) kapittel 2.

Fagutviklingsapparatets 10 nasjonale faggrupper fikk sine første oppdrag i mars 2020, og har arbeidet målrettet med disse. Første nye nasjonale rutine forelå i september 2020 og er nå under implementering. Nye leveranser vil komme fortløpende. Etter en fase hvor etablering av apparatet og utsetting av oppdrag sto sentralt, rettes søkelyset nå mot den viktige implementeringsfasen. Riksadvokaten minner om viktigheten av at alle tar eierskap til det løpende utviklings- og forbedringsarbeidet som finner sted i apparatet, og bidrar i arbeidet med kontinuerlig å forbedre etterforskningsfaget.

Også oppfølgingen av øvrige tiltak i Etterforskningsløftet er viktig, ikke minst tiltakene om systematisk evaluering og læring.

I mål- og prioriteringsrundskrivet for 2020 punkt III pekte riksadvokaten på enkelte saker som illustrerer betydningen av kvalitet i straffesaksbehandlingen, deriblant viktigheten av å være tilstrekkelig oppmerksom på at *EU/EØS-forordninger* kan få betydning for vår virksomhet.¹¹ På rettsområder hvor slikt regelverk er relevant, må påtalemyndigheten nøye vurdere sakens rettslige sider. EU/EØS-regelverk av betydning for siktedes rettssikkerhet må fanges opp. Et beslektet tema, også påpekt i fjorårets rundskriv, er at i saker hvor det er et straffbarhetsvilkår at det *underliggende forvaltningsvedtak* er gyldig, må prøvingen av dette være like grundig som for de øvrige straffbarhetsvilkårene, jf. brev 13. februar 2020 med nærmere retningslinjer for hvordan slik prejudisiell prøving bør utøves i påtalemyndigheten.¹²

IV. RESULTATMÅL FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN

1. Høy oppklaring

Det er et mål at politiets etterforskning skal føre til oppklaring, se nærmere kvalitetsrundskrivet pkt. 4.3.1. Den samlede oppklaringsprosenten har hatt en nedadgående tendens siden 2015, og var i andre tertial 2020 på 50. Denne negative utviklingen må snus. Særlig er høy oppklaring viktig for de prioriterte sakene (jf. punkt V), som skal søkes oppklart så langt råd er.

Grov integritetskrenkende kriminalitet som alvorlig vold og seksuallovbrudd mot barn og voksne utgjør et stort samfunns- og folkehelseproblem. Det er særlig viktig med høy oppklaring i disse sakene.

Kriminelle handlinger som inkluderer bruk av IKT-verktøy eller tjenester, eller som er direkte rettet mot teknologi eller datasystemer, representerer utfordringer som setter politiets evne til effektiv og troverdig kriminalitetsbekjempelse på prøve. Svikt her kan gå ut over tilliten og troverdigheten til politiets evne til effektiv kriminalitetsbekjempelse. Oppklaring på dette området er derfor særlig viktig.¹³

Innsats mot *organiserte kriminelle miljøer* som begår alvorlig kriminalitet som tradisjonelt ikke anmeldes, kan i perioder rettferdiggjøre at oppklaringsprosenten synker og saksbehandlingstiden øker, se nærmere om prioriteringer under pkt. V.2.

2. Kort saksbehandlingstid

Om saksbehandlingstid og behovet for notoritet om tidsbruken, se kvalitetsrundskrivet pkt. 4.6. Riksadvokaten er tilfreds med den oppmerksomhet det i dag er mot straffesakenes

¹¹ [Riksadvokatens brev av 30. oktober 2019.](#)

¹² [Riksadvokatens brev 13. februar 2020.](#)

¹³ [Nasjonal strategi for digital sikkerhetskompetanse](#) (2019).

initialfase, men understreker viktigheten av fortsatt fremdrift etter sakens innledning og overføring fra Felles straffesaksinntak (FSI) til andre etterforskningsenheter. Denne overgangen er en nøkkel til god fremdrift.

Selv om saksbehandlingstid måles ved påtaleavgjørelse, må man likevel se hen til at påtaleavgjorte, men ikke rettskraftige saker får den nødvendige fremdrift. Det er den samlede saksbehandlingstid som betyr noe for straffesakens involverte parter, og for samfunnets tillit til straffesaksbehandlingen. Påtalevedtak må derfor følges opp så snart som mulig. Politidistriktene må ha gode rutiner for dette, ikke minst slik at tiltalebeslutninger sendes til domstolene uten forsinkelse.

Fristene i voldtektssaker, voldssaker og i saker med unge lovbytere videreføres i 2021:

- 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),¹⁴ skal saksbehandlingstiden i oppklarte saker ikke overstige 90 dager fra anmeldelse til påtalevedtak i politiet, med mindre hensynet til etterforskningen 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 dette nødvendig

Riksadvokaten har sammen med Politidirektoratet vurdert om resultatkravet for gjennomsnittlig saksbehandlingstid i voldtektssaker bør justeres, og om voldtekt av barn under 14 år bør inngå blant de sakstypene som omfattes. Hensett til at resultatkravet om 130 dager i voldtektssaker er videreført uendret fra 2020 i Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev for Politidirektoratet i 2021, har en kommet til at det ikke er hensiktsmessig å gjøre slike endringer i år. Tilrettelagte avhør skal tas til rett tid, og det skal være god fremdrift i saker hvor barn er fornærmet, også etter at tilrettelagte avhør er gjennomført.

Saksbehandlingstiden for *seksuallovbrudd* utviklet seg negativt fra 2016 (159 dager) til 2019 (243 dager). Dette kan forklares med kapasitetsutfordringer og flere komplekse saker, men for disse sakene må saksbehandlingstiden like fullt ned. For oppklarte seksuallovbrudd sank saksbehandlingstiden både i første og annet tertial 2020. Det er viktig å sikre at denne utviklingen fortsetter i 2021.

Misbruk og overgrep mot barn via internett er et økende samfunnsproblem, og avgrensning av disse sakene byr på en lang rekke utfordringer.¹⁵ Det vises til rapporten [Effektivisering av domstolsbehandlingen av større straffesaker](#) (2018), hvor det blant annet er pekt på viktigheten av at påtalemyndigheten leder og styrer etterforskningen tidlig. Rapporten er omtalt i Kvalitetsrundskrivet pkt. 4.2.2. Riksadvokaten forutsetter at statsadvokatene følger de

¹⁴ Statistikkgruppene i STRASAK JUS 605.

¹⁵ Riksadvokaten har i [brev 10. september 2019](#) til Justis- og beredskapsdepartementet foreslått et nytt straffebud som serieovergrep, herunder serieovergrep mot barn via internett, og drøftet behovet for endringer i straffeprosessloven

anvisninger rapporten peker på i sin fagledelse av politiet.

Ovenstående gjelder saker hvor påtalemyndigheten i politiet har påtalekompetansen. Fristene gjelder også for politiets oversendelse til høyere påtalemyndighet når kompetansen til å avgjøre tiltalespørsmålet hører under statsadvokaten eller riksadvokaten. I slike tilfeller gjelder følgende resultatkrav 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

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.

En tidlig og formålsstyrt avgrensning av etterforskingen, herunder ved bruk av etterforskningsplaner, bidrar til redusert tidsbruk. Det vises til ovennevnte rapport om effektivisering av domstolsbehandlingen av større straffesaker og til arbeidsgruppens andre delrapport [Bedre og mer effektiv straffesaksbehandling i domstolene](#) (2020). Riksadvokaten slutter seg til arbeidsgruppens anbefalinger, ikke minst om dialog med forsvarer forut for hovedforhandlingen i omfattende saker, jf. [riksadvokatens brev 17. januar 2020](#).

Få restanser er en forutsetning for å nå målet om kort saksbehandlingstid, og ikke minst sammensetningen av restanseporteføljen må vies særskilt oppmerksomhet også i 2021. En sunn restanseportefølje har ikke for stort volum, overvekt av for mange gamle saker, for mange alvorlige saker eller saker som kun krever mindre arbeid for å ferdigstilles. God bruk av verktøy for å styre porteføljene, både for den enkelte påtalejurist og fra ledelsen, er en forutsetning for god måloppnåelse. Porteføljestyling inngår i obligatorisk årlig opplæring som riksadvokaten skal forestå i 2021. Også i år må statsadvokatene nøye vurdere om en bør unnlate å oppnevne politiadvokater i statsadvokataktorer dersom det er et særlig behov for at påtalemyndigheten i politiet i en periode får noe mer tid til å arbeide med restanser.

3. Adekvat reaksjon

Riksadvokaten mener dagens straffutmålingsnivå i all hovedsak er tilfredsstillende, se kvalitetsrundskrivet pkt. 4.4. Men straffenivået for seksuelle overgrep, grov voldskriminalitet og annen grov integritetskrenkende kriminalitet skal fortsatt vies oppmerksomhet, slik at nivået opprettholdes. Også på enkelte andre områder er det behov for å vurdere reaksjonsspørsmålet særlig grundig.

Påtalemyndigheten skal være en pådriver for bruk av *kontaktforbud med elektronisk kontroll* i de rette sakene, se [rundskriv nr. 2/2019](#). I 2020 økte antall påstander om kontaktforbud med elektronisk kontroll vesentlig. Riksadvokaten ber påtalemyndigheten om fortsatt å ha oppmerksomhet rettet mot å vurdere påstand om kontaktforbud med elektronisk kontroll.

I nevnte rundskriv nr. 2/2019 er det gitt et direktiv om at dersom et tidligere ilagt *besøksforbud* er brutt ved at vedkommende har oppsøkt eller forsøkt å oppsøke den forbudet skulle beskytte, skal dette normalt føre til at det i påfølgende straffesak nedlegges påstand om kontaktforbud med elektronisk kontroll. I rundskrivet pålegges også påtalemyndigheten å vurdere separat pådømmelse av brudd på besøksforbud uten å avvente hovedforhandling i voldssaken. Av de 609 voldtektssakene som ble ettergått i Kvalitetsundersøkelsen 2020, ble besøksforbud vurdert som aktuelt i 260 saker, men ble bare ilagt i 103 av disse.¹⁶ Påtalemyndigheten må aktivt vurdere å bruke besøksforbud både i voldtektssaker og andre saker.

Inndragning av utbytte fra straffbare handlinger skal stå sentralt i bekjempelsen av alle former for profittbasert kriminalitet, se kvalitetsrundskrivet pkt. 4.4.10. Med sikte på inndragning må politidistriktene og statsadvokatene være meget bevisst pengesporsetterforskning allerede ved sakens innledende fase, jf. også Økokrims inndragningsveileder.¹⁷

Om administrative sanksjoner (forvaltningssanksjoner) vises til bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel IX og straffeprosessloven § 71c.¹⁸ Politiet og påtalemyndigheten har begrenset kapasitet til å håndheve de mange straffebestemmelsene i reguleringslovgivningen. Påtalemyndigheten bør derfor i større grad ta i bruk den mulighet som følger av straffeprosessloven § 71c til å henlegge saken og overføre den til forvaltningen hvis saken kan medføre administrativ sanksjon. Slik økning tjener flere formål, nemlig bedre og mer effektiv håndheving, men også mindre bruk av straff. Påtalemyndigheten må så tidlig som mulig – i samråd med forvaltningsorganet – avklare om forholdet skal forfølges strafferettslig eller administrativt, jf. straffeprosessloven § 229 tredje ledd.

De nye reglene om strafferettslig skyldevne som trådte i kraft 1. oktober 2020, skal sørge for at straffansvar ikke gjøres gjeldende overfor den som mangler nødvendig modenhet, sjelelig sunnhet eller bevissthet.¹⁹ Formålet med endringene er bedre å kunne identifisere slike lovbrutere, å styrke samfunnsvernet og å heve kvaliteten på sakkyndigarbeidet. Riksadvokatens foreløpige inntrykk er at påtalemyndigheten har tatt i bruk de nye reglene på en god måte. Området må vies særlig oppmerksomhet også i 2021. Veiledning og direktiver for praktiseringen er gitt i [rundskriv nr. 2/2020](#) Utilregnelighetsregler og særreaksjoner.

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 rom for lokale prioriteringer i statsadvokatregionene og politidistriktene, se kvalitetsrundskrivet pkt. 4.1.2 og nedenfor under pkt. 2.

Etterforskning av følgende sakstyper er prioritert av riksadvokaten i 2021:

¹⁶ [Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2020: Prioriterte voldtektssaker](#). Riksadvokatens skriftserie 1/2020.

¹⁷ [Økokrims Veileder til effektiv inndragning](#) (revidert 2018) er et nyttig verktøy for politi og påtalemyndighet.

¹⁸ Når forvaltningen straffer – litt om forvaltningssanksjoner i norsk rett, ved Hans-Petter Jahre i festskrift til Tor-Aksel Busch (2019) s. 379 flg.

¹⁹ [Ot.prp. nr. 90 \(2003-2004\)](#) s. 216.

- Drap og alvorlige voldslovbrudd som setter liv og helse i fare
- Ildspåsettelse
- Vold mot barn og andre særlig sårbare fornærmede og mishandling i nære relasjoner
- Alvorlige seksuallovbrudd, herunder misbruk og overgrep mot barn via internett
- Alvorlig internasjonal og organisert kriminalitet
- 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 personskaide og trafikkatferd som bærer preg av at gjerningspersonen aksepterte en risiko for en alvorlig ulykke
- Straffbare handlinger motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonalitet eller etnisitet, religion eller livssyn, seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, eller nedsatte funksjonsevne (hatkriminalitet)²⁰

Prioriteringen gjelder for politidistriktets samlede straffesaksbehandling. Om innbyrdes prioritering, se nedenfor og i 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 påtaleoppgaven. Det påligger politimesteren å sørge for en ressursallokering som sikrer at de prioriterte sakene gis den nødvendige oppfølging.

Det er i utgangspunktet ikke rom for å nedprioritere saker som omfattes av ovennevnte prioriteringer. Ved presserende ressursknapphet gjelder likevel følgende veiledende kriterier:

1. Lovbruddets strafferamme indikerer hvordan lovgiver ser på alvorligheten av den straffbare handling, og gir av den grunn veiledning for den prioritering som må foretas.
2. Alvorlige lovbrudd hvor det er *fare for nye straffbare handlinger som truer liv og helse* kan prioriteres høyere enn tilsvarende lovbrudd uten slikt farepotensial.
3. Saker med *varetektsfengsling* må prioriteres høyere enn tilsvarende lovbrudd uten fengsling.
4. I alvorlige saker hvor det tidlig i etterforskningen fremstår klart at saken ikke har oppklaringspotensial eller mulighet for positiv påtaleavgjørelse, må straffeforfølgningen vurderes avsluttet så tidlig som mulig for å frigjøre ressurser til andre prioriterte saker. Dette forutsetter imidlertid en samvittighetsfull påtale- og politifaglig vurdering. De kriterier som fremgår av kvalitetsrundskrivet pkt. 4.1.2 om positive plikter etter EMK til effektiv etterforskning og straffeforfølgning, kan ikke tilsettes. Dette punktet gjelder heller *ikke* for alvorlig vold mot barn, hvor det nedenfor er gitt egne pålegg.

²⁰ Det strafferettslige diskrimineringsvernet ble endret ved lov-2020-12-04-135, i kraft 1. jan. 2021.

Riksadvokatens prioriteringer gjelder primært *de alvorlige overtredelsene*. Om den enkelte overtredelse skal karakteriseres som ”alvorlig” vil som utgangspunkt bero på en helhetsvurdering.

Etter omstendighetene kan det være grunn til å prioritere også overtredelsestyper som isolert sett ikke framstår som alvorlige, dersom skadefølgene av overtredelsene samlet sett er svært alvorlige. Ett eksempel er saker om miljøkriminalitet i form av ulovlige irreversible naturinngrep og plastforsøpling som lokalt ikke framstår som alvorlig, men som i et nasjonalt perspektiv med mange overtredelser bidrar til alvorlige konsekvenser for miljøet. Et annet eksempel er IKT-lovbrudd som til sammen utgjør massekriminalitet med sterke uheldige innvirkninger på samfunnet.

Innen kategoriene *volds- og seksuallovbrudd* 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 (§ 79 bokstav b). Forhøyet strafferamme etter straffeloven § 79 bokstav c skal legges til grunn hvis handlingen er utøvet som ledd i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe.

Mishandling i nære relasjoner er et betydelig samfunns- og folkehelseproblem.²¹ Å bekjempe vold og overgrep er et satsningsområde for regjeringen,^{22 23} og skal som før ha høy prioritet ved straffesaksbehandlingen. Nasjonal drapsoversikt 2020²⁴ viser at i perioden 2011-2020 ble 24 barn under 18 år drept, og 13 av disse ble drept av sine foreldre, steforeldre eller adoptivforeldre. Av alle drapene i samme periode, gjaldt 25 % drap på partner eller ekspartner. Partnerdrapsutvalget, som undersøkte 19 av de 76 partnerdrapene begått i årene 2010-2019, fant at det var registrert partnervold før drapet i samtlige 19 saker.²⁵ I et forebyggende perspektiv er det således meget viktig å prioritere disse sakene.

Alle *overtredelser av straffeloven § 282* er omfattet av riksadvokatens sentrale prioriteringer, selv om bestemmelsen ikke har strafferamme over 6 år. Riksadvokaten vil minne om at kjernen i anvendelsesområdet for straffeloven § 282 er den vedvarende og gjentakende krenkelsen og mishandlingen. Det er sentralt om handlingene samlet sett "danner et mønster som resulterer i at den som rammes må leve under et 'regime' preget av kontinuerlig utrygghet og frykt for vold".²⁶ Dette er vanskelig å avgjøre i initialfasen, og det må løpende vurderes om det aktuelle forhold rammes av bestemmelsen og om ytterligere etterforskning er egnet til å avklare dette, eller om det rammes som enkeltstående overtredelser av andre lovbud som kroppskrenkelser, trusler mv., som ikke uten videre er like høyt prioritert.

Uavhengig av subsumsjon er saker om *alvorlig vold mot små barn og andre særlig sårbare fornærmede* omfattet av riksadvokatens prioriteringer. Dette innebærer at også straffeloven §§ 272 og 273 omfattes for denne gruppen, selv om heller ikke disse bestemmelser har strafferamme over 6 år.

²¹ [Meld. St. 19 \(2018-2019\)](#) Gode liv i eit trygt samfunn, s. 25-33 og [Meld. St. 19 \(2014-2015\)](#) Folkehelsemeldingen, s. 33-34.

²² [Prop.12 S \(2016-2017\)](#) Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021) pkt. 1.5.

²³ En tverrdepartemental handlingsplan mot vold i nære relasjoner er under utarbeidelse.

²⁴ [Nasjonal drapsoversikt 2020 – Drap i Norge 2011-2020](#) (Kripos 2021).

²⁵ [NOU 2020: 17](#) kapittel 9.

²⁶ [HR-2019-621-A](#) avsnitt 18, [HR-2019-1936-U](#) og [HR-2019-1787-A](#).

Ved mistanke om alvorlig vold mot barn, må den viktige initialfasen gis nødvendig prioritet.²⁷ Kripos har svært 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 i slike saker gjennomgående være behov for å innhente uttalelse fra medisinsk sakkyndige, se kvalitetsrundskrivet pkt. 4.2.4. Alle muligheter for avklaring av årsaks- og ansvarsforhold skal som hovedregel være utprøvd før en slik sak henlegges.

Antall etterforskede og oppklarte straffesaker om *grov narkotikaovertrjedelse som gjelder en meget betydelig mengde* (straffeloven § 232 annet ledd) er en viktig markør for politiets innsats mot den organiserte kriminaliteten. Politiets arbeid på saksfeltet skal i 2021 gis høy oppmerksomhet, også hva gjelder inndragning av utbytte. Innsatsen skal særlig rettes mot kriminelle nettverk (herunder kriminelle gjenger) og den illegale virksomheten som disse står for hva gjelder ulovlig produksjon, transport, smugling og omsetning. I samarbeid med tollvesenet og andre lands myndigheter skal det også rettes oppmerksomhet mot illegal handel med narkotiske stoffer via internett.

Gjengkriminalitet representerer en betydelig utfordring. Gjennom vold, trusler og annen alvorlig kriminalitet bidrar disse miljøene til å skape utrygghet i befolkningen. Samtidig representerer gjengene en uensartet persongruppe. Det dreier seg dels om tunge multikriminelle aktører, dels om rotløs ungdom på terskelen til en kriminell løpebane. Særlig "nøkkelpersoner" som begår alvorlig kriminalitet skal møtes med kontant strafforfølgning. Riksadvokaten og politidirektøren har i fellesskap iverksatt en nasjonal operasjon som omfatter både forebyggende og reaktive elementer. En bred og langvarig innsats skal forankres i et nasjonalt trusselbilde og aktørkart, og krever økt samarbeid på tvers av politidistriktene. Det må være en tydelig kobling mellom trusselbildet, nasjonale prioriteringer, de nasjonale bistandsressursene og den støtten som gis gjennom Samordningsorganet.

En effektiv bekjempelse av den profittmotiverte kriminaliteten krever at politiet og påtalemyndigheten straffefølger *hvitvasking* av utbytte. En vellykket innsats på dette området gjør det vanskeligere for kriminelle å nyte godt av utbyttet, og det blir mindre attraktivt å begå primærlovbruddet som genererer utbyttet. Etterforskning av profittmotivert kriminalitet skal derfor som utgangspunkt omfatte eventuelle *heleri/hvitvaskingshandlinger* i tillegg til primærlovbruddene. Som det fremgår av riksadvokatens retningslinjer om heleri, hvitvaskings- og selvvaskingssaker 11. september 2018 kap. 5,²⁸ er det etter omstendighetene adgang til å avgrense etterforskningen til kun å gjelde hvitvasking/heleri uten å forfølge primærlovbruddene. Ved etterforskningen av hvitvaskingssaker bør det undersøkes om Enheten for finansiell etterretning (EFE) ved Økokrim har relevant informasjon.²⁹ De anmeldelsene EFE sender til politidistriktene er grundig vurdert og bearbeidet, og riksadvokaten forventer at politidistriktene gir disse den nødvendige prioritet.

Etterforskning av profittmotivert kriminalitet skal, når det er foranledning til det, inkludere pengesporetterforskning med sikte på *inndragning/erstatning*, se kap. 5 i retningslinjene nevnt over og Økokrims inndragningsveileder. For å sikre en senere inndragning/erstatning kreves stor

²⁷ Alle som arbeider med fagfeltet må sette seg inn i rapporten [Alvorlig vold mot små barn](#), Kripos (2019).

²⁸ [Riksadvokatens brev 11. september 2018](#).

²⁹ [Instruks om politiets bruk av informasjon fra Økokrim, EFE](#) (2017).

oppmerksomhet om pengesporerforsking og sikring av verdier allerede fra sakens innledende fase. Dette krever god kompetanse også hos påtalejuristene.³⁰

Koronapandemien har medført et handlingsrom for *alvorlig økonomisk kriminalitet* i form av svindel mot særskilte ordninger som regjeringen har etablert for å verne næringsliv og arbeidsplasser.³¹ For slike lovbrudd er det særlig viktig at sakene kommer raskt for domstolene, og at tilstrekkelig strenge påstander nedlegges.

Arbeidslivskriminalitet utgjør en alvorlig trussel mot både arbeidstakere, virksomheter og samfunnet som sådan. Fenomenet omfatter en lang rekke ulike lovbruddskategorier, som trusler, vold og utnyttning av mennesker på ulikt vis, herunder tvangsarbeid. Politiet må også være oppmerksom på misbruk av identitetsdokumenter, og de som arbeider med fagfeltet må sette seg inn i situasjonsbeskrivelsen fra NTAES.³² Riksadvokaten understreker betydningen av en aktiv og målrettet innsats, jf. [regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet](#) (revidert 8. februar 2021). Det skal også i 2021 rettes oppmerksomhet mot ulovlig bruk av utenlandsk arbeidskraft, menneskehandel, tvangsarbeid, systematisk trygdemisbruk og fiktiv fakturering. Politiet og påtalemyndigheten skal prioritere lovbrudd som er av alvorlig karakter, eller som ikke anses å kunne sanksjoneres tilstrekkelig gjennom forvaltningsporet. Lovbrudd som kontrollatene har forutsetninger for å sanksjonere på en tilstrekkelig måte, skal møtes med forvaltningssanksjoner. En målrettet innsats mot slik kriminalitet fordrer et tett samarbeid på tvers av politidistrikter, særorganer og med offentlige kontrollorganer og næringslivet. Riksadvokaten påpeker at det er påtalemyndighetens ansvar å føre kontroll med den virksomhet som materielt sett er etterforsking, også når virksomheten skjer i de tverretatlige a-krimsentrene. Bevissthet om grensen mellom polisiær virksomhet etter politiloven og etterretning på den ene side, og straffeprosessuell etterforsking på den andre, er avgjørende.

Det minnes om at norske myndigheter er forpliktet til å ivareta ofrene for *menneskehandel*, og at mistenkte i saker om arbeidslivskriminalitet etter omstendighetene selv kan være offer for menneskehandel eller tvunget til annen kriminalitet. Europarådets menneskehandelskonvensjon artikkel 26 pålegger statene å sikre at ofre for menneskehandel ikke i urimelig utstrekning selv blir utsatt for straffeforfølgning.³³

Bekjempelse av *alvorlig miljøkriminalitet* som kan skade menneskers helse, naturmangfoldet, naturressurser, naturens evne til produksjon og selvfornyelse eller innebærer uopprettelige fysiske inngrep, skal prioriteres også i 2021. Grove brudd på virksomheters miljø- og ressurstillatelser, forurensingskriminalitet som ulovlig avfallshåndtering, plast- og marinforurensning og brudd på produktkontrollregelverket utgjør alvorlig kriminalitet som 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. Dyrevelferdslovbrudd, brudd på lovgivning som skal verne mot innførsel eller spredning av fremmede organismer og ulovlig uttak og handel av arter som er truet av utryddelse, kan også utgjøre alvorlig miljøkriminalitet.

³⁰ Politihøgskolens nettstudium om inndragning og pengespor (7,5 studiepoeng) er enkelt tilgjengelig, men lite benyttet av påtalejurister.

³¹ [Økokrims trusselvurdering 2020](#).

³² [Situasjonsbeskrivelse 2020 fra Nasjonal tverretatlig analyse- og etterretningssenter](#).

³³ Har ofre for menneskehandel rett til å slippe straffeforfølgning for straffbare handlinger de har begått som ledd i utnyttelsen? Ved Rudolf Christoffersen i festskrift til Tor-Aksel Busch (2019) side 127 flg.

Politiets innsats mot *alvorlige dataangrep, datainnbrudd* og annen *IKT-kriminalitet* skal intensiveres. Denne kriminaliteten er sterkt økende i omfang og kompleksitet, men relativt få lovbrudd straffefølges.³⁴ For å kunne avdekke flere alvorlige straffbare forhold, er det nødvendig å legge til rette for mer samarbeid mellom politidistriktene, Kripos, Økokrim og næringslivet. Sakene krever høy teknologisk kompetanse. Politiet må rette oppmerksomhet mot sikring og bruk av digitale bevis.

Med *alvorlige trafikklovbrudd* menes blant annet de grovere fartsovertredelser der hastigheten alene innebærer en betydelig fare, og ruspåvirket kjøring som gir fengselsstraff.³⁵ For å bidra til oppklaring av de alvorlige trafikklovbrudd som omfattes av riksadvokatens prioriteringer, understrekes viktigheten av at politiets åstedsarbeid utføres av kvalifisert personell og at politiet begjærer trafikkdrepte obduert.^{36 37} Riksadvokaten beordret i desember 2019 midlertidig stans i bruk av rapporter og uttalelser fra Statens vegvesen der det er benyttet dataverktøy til uthenting av informasjon fra kjøretøy inntil slikt sakkyndigarbeid kan utføres innenfor forsvarlige rammer, noe som ventelig vil komme på plass i løpet av 2021.³⁸

Hatkriminalitet skal fremdeles vies særskilt oppmerksomhet. *Hatefulle og truende straffbare ytringer* rettet mot politikere, samfunnsdebattanter, representanter for ulike minoriteter og andre fremstår fremdeles som et økende problem. Antallet anmeldelser har økt jevnt siden 2015. Høyesterett har i tre dommer i 2020 gitt viktige avklaringer for anvendelsen av straffeloven § 185. I den første dommen³⁹ har Høyesterett blant annet tatt stilling til spørsmålet om når ytringer er fremsatt offentlig, hva som er av "kvalifisert krenkende karakter", og gitt viktige avklaringer om straffutmåling. I den andre dommen⁴⁰ har Høyesterett vurdert grensdragningen mellom lovlig religionskritikk og straffbare hatefulle ytringer rettet mot en trosgruppe. I den tredje dommen⁴¹ la Høyesterett ved vurderingen av straffbarheten avgjørende vekt på at sjikanøse og rasistiske ytringer i form av rene personangrep nyter et helt beskjedent ytringsfrihetsvern, og at det rettslige diskrimineringsvernet av utsatte enkeltpersoner og grupper tilsa at terskelen for straffansvar var overtrådt.

Påtalemyndigheten skal bidra til å sikre en fri og uavhengig presse ved å sørge for adekvat etterforskning og nedleggelse av tilstrekkelig strenge påstander for domstolene ved trusler eller vold mot representanter for pressen. Saker om trusler og vold mot dommere og andre aktører i rettsvesenet er alvorlige ikke bare for de berørte aktørene og deres familier, men også fordi en negativ utvikling her kan rukke ved rettsstatens fundament. Også enkelte andre yrkesgrupper, blant annet NAV-ansatte, ansatte i kriminalomsorgen, helsepersonell og tilsatte i skolene, er særskilt utsatte.

2. Regionale og lokale prioriteringer

Riksadvokatens landsdekkende mål er få og generelle. Det er derfor nødvendig at politimestrene – i samråd med statsadvokatene – så langt som mulig konkretiserer de sentrale mål og utarbeider eventuelle lokale mål i tillegg.

³⁴ [Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT](#) (Dokument 3:5 (2020-2021)).

³⁵ [Nasjonal tiltaksplan for trafikkikkerhet på veg 2018-2021](#).

³⁶ [Riksadvokatens publikasjoner nr. 4/2015](#).

³⁷ Politiet har plikt etter obduksjonslova § 7 a første ledd til å begjære obduksjon av trafikkdrepte dersom påtalemyndigheten ikke har begjært rettsmedisinsk obduksjon.

³⁸ Se riksadvokatens brev hhv [20. desember 2019](#), [3. april 2020](#) og [10. juli 2020](#).

³⁹ [HR-2020-184-A](#).

⁴⁰ [HR-2020-185-A](#).

⁴¹ [HR-2020-2133-A](#).

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 både disse prioriteringer og den alvorlige kriminalitet som det i budsjettproposisjonen understrekes er et særlig mål å redusere. Det er rom for regional og lokal prioritering. Ved slik 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 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, om handlingen rammer fornærmede særlig hardt og omfanget av gjerningspersonens utbytte, stå sentralt.

Det er rom for – i en avgrenset periode – å nedprioritere reaktiv innsats for enkelte lovbruddskategorier, ikke minst dersom politidistriktet står overfor alvorlige kriminalitetsutfordringer eller saker som krever betydelig ressursuttak. Prinsippene i [rundskriv nr. 3/2016](#) om kapasitetshenleggelse må følges. Lovbrudd omfattet av riksadvokatens prioriteringer kan aldri henlegges av kapasitetsgrunner, men det er rom for å vurdere andre lovbruddskategorier i tett kontakt med statsadvokaten og basert på lokale kriminalitets- og omverdensanalyser. Det bør tilsiktes en viss dynamikk i prioriteringene, slik at intet kriminalitetsområde over tid blir neglisjert. Om politimesterens prioriteringer for øvrig – og handlingsrommet for en dynamisk tilnærming, også for alvorlige lovbrudd som omfattes av de sentrale prioriteringene – vises til kvalitetsrundskrivet side 7 siste avsnitt.

VI. STATSADVOKATENES FAGLEDELSE AV POLITIETS STRAFFESAKSBEHANDLING

Statsadvokatenes fagledelse av politiets straffesaksbehandling skal bidra til at straffesaksbehandlingen drives effektivt og målrettet, samtidig som kravene til høy kvalitet og rettssikkerhet ivaretas. Som fremhevet av departementet,⁴² er Den høyere påtalemyndighets fagledelse vesentlig for å få til høyere måloppnåelse for politiets straffesaksbehandling. Fagledelsen inngår sammen med straffesaksbehandlingen i statsadvokatenes kjerneoppgaver og må utvikles videre.

Generelle retningslinjer for statsadvokatenes fagledelse er gitt i rundskriv nr. 3/2020. I tillegg vises til riksadvokatens brev 2. oktober 2020 med føringer for fagledelsen i 2021. Disse dokumentene, sammen med kvalitetsrundskrivet og mål- og prioriteringsrundskrivet, angir samlet riksadvokatens forventninger og fordringer til fagledelsesvirksomheten i 2021.

Jørn Sigurd Maurud
(sign)

Trond Eirik Schea
førstestatsadvokat
(sign)

⁴² [Tildelingsbrev 2021 til Den høyere påtalemyndighet](#) s. 3.