
Effektivitet og kvalitet i straffesakskjeden
Utredning av behovet for forskning på det norske rettssystemet

Thomas Frøberg og Kjersti Lohne

Rapport til forskningsrådet

30. september 2017

1	<u>INNLEDNING</u>	1
1.1	OPPDRAGET	1
1.2	OVERSIKT OVER TEMAET OG DEN VIDERE FREMSTILLINGEN	1
2	<u>KRIMINALITETSUTVIKLINGEN</u>	3
2.1	INNLEDNING	3
2.2	KRIMINALITETSUTVIKLINGENS KUNNSKAPSKILDER	4
2.3	NÆRMERE OM KUNNSKAPSBEHOVET FOR NOEN SENTRALE TYPER KRIMINALITET	6
2.3.1	TYVERI	6
2.3.2	ANNEN ØKONOMISK KRIMINALITET	6
2.3.3	VOLD	7
2.3.4	SEKSUALLOVBRUDD	8
3	<u>ENDRINGER I REGELVERKET (MATERIELLE ENDRINGER)</u>	9
3.1	INNLEDNING	9
3.2	UTVIKLINGSTREKK I STRAFFERETTEN	10
3.2.1	INNLEDNING	10
3.2.2	ANSVARSLÆREN	11
3.2.2.1	Kriminalitetsutviklingen	11
3.2.2.2	Skjerpede krav til straffelovgivningens klarhet	12
3.2.3	REAKSJONSLÆREN	13
3.2.4	FULLBYRDELSESLÆREN	16
3.3	UTVIKLINGSTREKK I STRAFFEPROSESSEN	17
3.3.1	INNLEDNING	17
3.3.2	OVERORDNEDE RAMMER: GRUNNLOVEN OG INTERNASJONALE MENNESKERETTIGHETER	18
3.3.3	EFFEKTIVISERINGSTILTAK	19
3.3.4	INTERNASJONALT SAMARBEID	21
3.4	AVGRENSNING AV STRAFFESAKSKJEDENS ANSVARSOMRÅDE – GRENSESNIETTET MOT FORVALTNINGSRETTE	23
4	<u>ORGANISERINGEN AV STRAFFESAKSKJEDEN (INSTITUSJONELLE ENDRINGER)</u>	25
5	<u>RESIDIVISME</u>	28

LITTERATUR	31
FORARBEIDER	33
STORTINGSMELDINGER	34
RAPPORTER, HØRINGSUTTALELSER OG ANNET	34
VEDLEGG 1	38
VEDLEGG 2	39
VEDLEGG 3	39

Sammendrag

Utredningen redegjør for behovet for forskning på straffesakskjeden i et effektivitets- og kvalitetsperspektiv. Utgangspunktet for enhver forbedring av straffesaksarbeidet er kunnskap om det fenomenet som straffesakskjeden skal beskjeftige seg med – det vil si den faktiske kriminaliteten i samfunnet. Vi fremhever innledningsvis behovet for kunnskap om denne utviklingen, som ikke nødvendigvis fullt ut samsvarer med den registrerte kriminaliteten (punkt 2).

Videre er det behov for oppdatert forskning på gjeldende rett (punkt 3). Disse spørsmålene oppstår på alle rettsområdene som berører straffesakskjedens virksomhet. Innenfor *strafferetten* er det behov for mer kunnskap om hvordan rettsutviklingen har innvirket på – og muligens skapt et behov for revisjon av – reglene om hva som er straffbart, hvilke reaksjoner som skal ilegges og hvordan slike reaksjoner skal fullbyrdes, for eksempel hvilket innhold fengselsstraffen skal ha (punkt 3.2). Innenfor *straffeprosessen* er det dels spørsmål om hvordan man kan sikre overholdelse av konstitusjonelle og menneskerettslige skranker for lovgivningen, dels spørsmål om man innenfor disse rammene kan iverksette regelendringer som kan bedre effektiviteten uten at det går på bekostning av kvaliteten på straffesaksbehandlingen. Vi fremhever særlig behovet for kunnskap om reglene om samarbeid mellom justismyndighetene i ulike land (punkt 3.3). Avslutningsvis peker vi på behovet for en vurdering av om ansvaret for reaksjoner mot lovbrudd i noen tilfeller bør flyttes fra straffesakskjeden til forvaltningen (punkt 3.4).

Det pågår for tiden store organisatoriske endringer i politiet og påtalemyndigheten. Disse endringene har betydning for hvordan ressursene bør fordeles mellom etatens ulike nivåer, hvilken rolle de enkelte nivåene bør ha og hvordan samhandlingen mellom dem skal legges opp. For å sikre en god utnyttelse av den betydelige ressursøkningen som har kommet politiet og påtalemyndigheten til del i den senere tid, er det nødvendig med nærmere forskning på disse spørsmålene (punkt 4).

Avslutningsvis gjennomgår vi behovet for mer forskning på residivisme – det vil si hva som innvirker på en persons beslutning om å begå, eller avstå fra å begå, ytterligere kriminalitet (punkt 5). Selv om dette hører til de klassiske kriminologiske problemstillingene, er det likevel behov for oppdatert kunnskap og for nye innfallsvinkler til materien.

1 Innledning

1.1 Oppdraget

Forskningsrådet har besluttet å innhente fem utredninger om behovet for forskning på det norske rettssystemet. Den 19. juni 2017 ble kst. førstestatsadvokat ph.d. Thomas Frøberg ved Riksadvokatembetet og postdoktor ph.d. Kjersti Lohne ved Institutt for kriminologi og rettssosiologi ved Universitetet i Oslo gitt i oppdrag å utrede deltemaene «Effektivitet og kvalitet i straffesakskjeden» og «Sikkerhet og trusler». Frøberg har hatt hovedansvaret for denne delrapporten om straffesakskjeden, men Lohne har utredet de rettssosiologiske og kriminologiske problemstillingene som tematikken gir opphav til.

1.2 Oversikt over temaet og den videre fremstillingen

Straffesakskjeden er en betegnelse på de statlige og kommunale organene som håndterer straffesaker – det vil si politiet, påtalemyndigheten, domstolene, konfliktrådene og kriminalomsorgen. Håndtering av straffesaker involverer forebygging av straffbare handlinger, straffeforfølgning av allerede begåtte lovbrudd, fullbyrdelse av ilagte straffereaksjoner og tilbakeføring av lovbrutere til samfunnet. Straffesakskjedens arbeidsutførelse har en tett tilknytning til en rekke andre offentlige organers virksomhet, herunder blant annet helsevesenet og utlendingsmyndighetene.

Straffesakskjedens virksomhet er underlagt visse grunnleggende krav. Ofte brukes «effektivitet» og «kvalitet» som overordnede betegnelser på disse kravene. Analytisk sett kan man spalte effektivitetskravet i tre: Straffesakskjeden skal realisere sine grunnleggende målsettinger (*formålseffektivitet*), den skal gjøre god bruk av sine tildelte ressurser for å realisere disse målsettingene (*kostnadseffektivitet*), og den skal utføre sitt virke med tilstrekkelig hurtighet (*tidseffektivitet*).¹ Kravet til *kvalitet* er det vanskeligere å definere generelt. På et overordnet nivå er det imidlertid grunn til å fremheve behovet for *rettsikker behandling* av straffesaker (herunder overholdelse av grunnleggende menneskerettigheter), *høy oppklaringsprosent* og *adekvat reaksjon*.²

¹ Se om denne inndelingen Kjelby og Skyberg (2016) s. 724. Se også NOU 2017: 5 punkt 2.7 for en nærmere drøftelse av effektivitetsbegrepet.

² Myhrer (2015) gir en mer detaljert oversikt over hva som utgjør god kvalitet i etterforskningsfasen.

Allerede denne korte angivelsen viser at de overordnede kravene – og deres enkelte komponenter – til dels overlapper. Det er for eksempel en sentral rettssikkerhetsgaranti at straffesaken avgjøres innen rimelig tid, se Grunnloven § 95 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 6. At straffesaken avvikles med tilstrekkelig hurtighet innebærer da både at straffesakskjeden har overholdt kravet om tidseffektivitet, og at saksbehandlingen har hatt den nødvendige kvalitet. Inndelingen er imidlertid nødvendig fordi de enkelte kravene som straffesakskjeden er stilt overfor, ikke alltid kan realiseres fullt ut til samme tid. I en del tilfeller må for eksempel utsiktene til å få saken bedre opplyst gjennom ytterligere bevisinnhenting, veies mot hvor tid- og ressurskrevende det vil være å gjennomføre flere etterforskingsskritt.³

Selv om straffesakskjedens arbeidsoppgaver har ligget fast over lang tid, står man likevel overfor et samfunnsområde som har vært preget av betydelige rettslige, faktiske og organisatoriske endringer de senere år. Nøkkelord i denne sammenhengen er særlig internasjonalisering, økt migrasjon, endringer i trusselbildet – særlig på området for terror – og utvikling av ny teknologi. Det overordnede formålet med denne forskningsrapporten er å gi en oversikt over det forskningsbehovet som disse utviklingstrekkene gir opphav til, og hvordan dette behovet kan imøtekommes gjennom økt FoU-innsats på rettsvitenskapelig forskning. «Rettsvitenskap» forstår vi her i vid forstand, slik at uttrykket foruten tradisjonell rettsdogmatikk (forskning på innholdet i gjeldende rett og hvordan denne kan forbedres) også omfatter rettsfilosofi, rettsøkonomi, retts sosiologi og kriminologi.

Nøkkelbegrepet for utredningen er, som allerede fremhevet, *endringer* i reglene eller i den virkeligheten som disse reglene skal anvendes på. Den videre fremstillingen er derfor strukturert etter de sentrale utviklingstrekkene som har gitt opphav til disse endringene: Endringer i den faktisk forekommende kriminaliteten (punkt 2), endringer i regelverket (punkt 3) og endringer i organiseringen av straffesakskjedens enkelte aktører – særlig politiet og påtalemyndigheten (punkt 4). Avslutningsvis ser vi på behovet for ytterligere forskning på *residivisme* – altså hvem som henfaller til ny kriminalitet etter å ha blitt ilagt en straffereaksjon (punkt 5).

³ NOU 2017: 5 s. 38.

2 Kriminalitetsutviklingen

2.1 Innledning

I følge oppdragsbeskrivelsen bør utredningen utdype «kunnskapsbehovet knyttet til den reelle kriminalitetsutviklingen og vise hvordan en målrettet forskningsinnsats kan bidra til at aktørene i justissektoren er bedre i stand til å løse sine oppgaver og til at ressursene som brukes på kriminalitetsbekjempelsen rettes mot den kriminaliteten som faktisk har størst negativ innvirkning på samfunnet».

God kunnskap om kriminalitetsutviklingen er en nødvendig forutsetning for at straffesakskjeden skal kunne realisere sine målsettinger. For det første er kriminalitetsutviklingen en sentral kunnskapskilde når lovgiver vurderer endringer i strafferetten og straffeprosessen. Endringene i kriminalitetsbildet var for eksempel en sentral årsak til oppnevningen av Straffeprosesslovutvalget.⁴ For det andre har kriminalitetsutviklingen betydning for de anvisninger som politiske styringsdokumenter og riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsrundskriv gir om hvordan straffesakskjedens knappe ressurser skal benyttes.⁵ For det tredje har utviklingen betydning for organiseringen og kunnskapsbehovet i straffesakskjeden. En betydelig vekst i datakriminalitet vil for eksempel gjøre det påkrevd å bygge opp en sterk kompetanse og beredskap på IKT, og vil også nødvendiggjøre sterkere samarbeid med andre etater.⁶ Endelig har kriminalitetsutviklingen betydning for domstolenes reaksjonsfastsettelse, for eksempel ved at en betydelig økning av en bestemt type kriminalitet kan tilsi heving av straffenivået. Dette var for eksempel grunnen til at Høyesterett skjerpet straffen for lommetyveri på offentlig sted i 2013.⁷

Vi vil i det følgende først gi en generell redegjørelse for utfordringene knyttet til å skaffe seg kunnskap om den reelle kriminalitetsutviklingen, og hvordan målrettet forskningsinnsats kan bidra til å imøtekomme disse utfordringene (punkt 2.2). Deretter eksemplifiserer vi denne gjennomgangen ved å dokumentere behovet for kunnskap om noen sentrale typer kriminalitet (2.3).

⁴ I utvalgsmandatet punkt 2 («Behovet for revisjon») heter det således: «Kriminalitetsbildet er i endring og kjennetegnes av økt profesjonalisering, organisering og internasjonalisering.»

⁵ Se senest riksadvokatens rundskriv nr. 1/2017.

⁶ NOU 2013: 9 s. 71.

⁷ Retstidende 2013 s. 1153 avsnitt 10 og 11.

2.2 *Kriminalitetsutviklingens kunnskapskilder*

Kriminalitet er handlinger som er gjort straffbare ved lov. Det *faktiske* omfanget av kriminalitet i samfunnet består av den *registrerte* kriminaliteten i tillegg til kriminelle handlinger som av ulike grunner ikke blir registrert, det vil si kriminalitetens *mørketall*. Statistisk sentralbyrå (SSB) behandler *kriminalstatistikken*, som omfatter de handlingene som er blitt kjent for, og behandlet av, strafferettsapparatet. For å øke kunnskapen om den faktiske kriminaliteten kan kriminalstatistikken suppleres med for eksempel offerundersøkelser og selvrapporteringsundersøkelser.

I motsetning til den allmenne oppfatning, har det i de senere år vært en vesentlig nedgang i den registrerte kriminaliteten (se vedlegg 1).⁸ Hvis dette er uttrykk for en faktisk nedgang i kriminaliteten, vil det være interessant å se nærmere på hva den skyldes. Det vil her være viktig å se på ulike årsaksforklaringer, og forskjeller innenfor de ulike lovbruddskategoriene. Eksempler på spørsmål som det vil være interessant å se nærmere på er: Kan nedgangen tilskrives rettsosjologiske årsaker slik som av- og nedkriminalisering av handlinger? Gjenspeiles nedgangen i tilbakefallsstatistikken, og er det grunn til å tro at strafferettslige og kriminalpreventive tiltak «fungerer» bedre, og i så fall, hvilke? Kan nedgangen ses i sammenheng med materielle og strukturelle årsaker, for eksempel mer eller bedre fordelt velferd?

Det er imidlertid ikke – på det nåværende tidspunktet – forskningsmessig belegg for å hevde at reduksjonen i den registrerte kriminaliteten speiler en nedgang i den faktiske kriminaliteten, ettersom dette ikke har blitt undersøkt i en norsk kontekst.⁹ En annen mulig forklaring er at nedgangen skyldes at kriminaliteten har antatt nye former og forflyttet seg til andre arenaer, og dermed av ulike grunner ikke har blitt kjent for kriminalstatistikken. Det blir antatt at en del av forklaringen på den registrerte nedgangen i kriminalitet er strukturelle endringer som informasjonsteknologi, og dermed en «overgang» til *datakriminalitet* – både utøvelse av tradisjonell kriminalitet ved hjelp av nye teknologiske verktøy (for eksempel nettsvindel) og kriminalitet rettet mot datasystemer (for eksempel hacking). Oslo-politiet forklarer det på følgende måte i sin trendrapport fra 2015:

«Den teknologiske utviklingen med kommunikasjon og pengeoverføringer på nettet, bidrar til å forandre modus operandi for tradisjonelle lovbrudd, især for

⁸ For redegjørelser for endringer i det registrerte kriminalitetsbildet, se blant annet NOU 2016: 9 kapittel 6, Lomell (2017) og Lid og Reid (2011).

⁹ Se likevel Tonry (2014).

vinningskriminalitet, slik at den blir vanskeligere å oppdage – og registre – for politiet. I tillegg oppstår nye typer lovbrudd. Flere av de typene vinningskriminalitet som foregår gjennom nettet, er hverken de fornærmede eller finansinstitusjonene interessert i å anmelde. I stedet løses konflikten gjennom personlige erstatninger overfor den utsatte kunden og tekniske forbedringer av sikkerhetsrutiner og programvarer. Denne tendensen innebærer at kriminalstatistikken fanger opp mindre av lovbruddene som begås, og blir samtidig en stadig dårligere kilde til kunnskap om kriminalitetsutvikling.»¹⁰

Andre sentrale utviklingstrekk er *internasjonalisering* og *globalisering*. Norge er som kjent tilsluttet Schengen-samarbeidet, som innebar at den fysiske kontrollen av personer på de indre grensene i Schengenområdet ble fjernet. Samtidig har Europa de senere år opplevd en rekordhøy migrasjonsstrøm, som er ventet å fortsette.¹¹ Dette har medført at langt flere av de som kommer i kontakt med strafferettsapparatet har utenlandsk bakgrunn. Mens det rundt 2000 var ca. 10 % av de som sonet straff i norske fengsler som var utlendinger, er andelen i 2015/2016 økt til over 30 %.¹² Dette har for det første en side til hvor ressurskrevende straffeforfølgningen vil være. I perioden 2008 til 2013 fant det for eksempel sted en dobling av antallet straffesaker der det ble benyttet tolk i retten.¹³ Men disse endringene har også betydning for utsiktene til å oppdage og straffeforfølge kriminalitet, se for eksempel punkt 2.3.4 nedenfor om mørketallene for seksuelle overgrep i familier med minoritetsbakgrunn. I tillegg kan en større grad av europeisk integrasjon kombinert med høy innvandring medføre en *høyere forekomst av grenseoverskridende kriminalitet*. Det er behov for mer kunnskap om hvor sterkt disse utviklingstrekkene har gjort seg gjeldende de senere år.

Som det fremgår er det vesentlige utfordringer ved kunnskapskildene for kriminalitetsutviklingen. Det er krevende både å kartlegge det faktiske kriminalitetsbildet i dagens samfunn, og å forstå hvorfor og hvordan kriminaliteten tar form, og dermed også hvordan samfunnet kan eller bør forebygge og straffeforfølge uønskede handlinger. Sentrale

¹⁰ Oslo Politidistrikt (2015) s. 41. Antagelsen om høye mørketall for så vidt gjelder datakriminalitet har støtte også i andre kilder. I politiets innbyggerundersøkelse (2016) s. 24 fremgår det at anmeldeshyppigheten varierer betydelig mellom ulike lovbrudd. Den laveste andelen anmeldelser finner man nettopp på området for datakriminalitet, der bare 15 % av de som oppga å ha blitt utsatt for dette hadde inngitt anmeldelse. Ifølge undersøkelsen ID-tyveri og sikkerhet for egen identitet (2016) har over 150.000 nordmenn opplevd at noen har benyttet deres identitet til å begå straffbare handlinger de siste to årene (identitetstyveri). Av respondentene i undersøkelsen oppga 32 % at forholdet var blitt anmeldt.

¹¹ I SSBs befolkningsframskriving (2016) legges det i hovedalternativet til grunn at antallet innvandrere i Norge vil øke fra 700.000 i 2016 til 1,7 millioner i 2060.

¹² Ruud (2017) s. 229.

¹³ Kjelby og Skyberg (2016) s. 735.

spørsmål i denne sammenheng er om gjeldende instrumenter for måling og registrering av kriminaliteten kan forbedres, og hvordan de kan suppleres med målrettede undersøkelser på sentrale områder. Det er videre behov for å ettergå vanlige antagelser om endringene i kriminalitetsbildet, for eksempel tesen om kriminalitetens forflytning til de digitale arenaene. Selv om denne antagelsen er hyppig forekommende, foreligger det enn så lenge lite empirisk belegg for den. Det er også behov for kunnskap om kriminalitetens form og uttrykk, for eksempel om nedgangen i den registrerte kriminaliteten også kan ha andre forklaringer, herunder at marginaliseringens og utenforskapets uttrykk i samfunnet er i bevegelse.

2.3 Nærmere om kunnskapsbehovet for noen sentrale typer kriminalitet

2.3.1 Tyveri

Det registrerte kriminalitetsbildet domineres av *tyverier*, som utgjør omtrent en tredjedel av alle anmeldte lovbrudd i året. Samtidig skyldes nedgangen i det registrerte kriminalitetsbildet i stor grad nedgangen i vinningsforbrytelser. Antall anmeldte tyverier har nesten blitt halvert på fjorten år.¹⁴ På tross av tyveriets dominans i det registrerte kriminalitetsbildet, er tyveri en av de lovbruddstypene det er gjort minst kriminologisk forskning på.¹⁵ Det er i det hele et behov for forskning på «hverdagskriminalitet» i det norske samfunn.

2.3.2 Annen økonomisk kriminalitet

Straffeloven opererer ikke med en egen kategori for «økonomisk kriminalitet»; det er tale om en paraplybetegnelse som dekker over en rekke ulike typer lovbrudd. Et kjennetegn ved mange slike lovbrudd er at lovbryteren begår handlingen i kraft av sin posisjon i næringslivet, og for å skaffe seg eller sin bedrift en økonomisk vinning. Oversikt over utbredelsen av økonomisk kriminalitet i samfunnet kompliseres ved at den ofte ikke anmeldes, og dermed faller utenfor den registrerte kriminaliteten.

Et av minstekravene for offentlige myndigheter og en fungerende stat er at viktige infrastrukturer som marked og arbeidsliv sikres på en forsvarlig måte. I dag ser man enkelte faresignaler. Europas indre marked er krisepreget, og det pågår store omstillingsprosesser i

¹⁴ Se vedlegg nr. 1.

¹⁵ Lomell (2017).

arbeidslivet.¹⁶ Sammenlignet med Europa har Norge vært mer beskyttet, men riksadvokaten, Riksrevisjonen og offentlig utvalg rapporter at kriminalitet innenfor selskapsstrukturer, arbeidsliv og offentlige institusjoner er blant de store utfordringene det norske samfunnet i dag står overfor.¹⁷ Gitt vår integrering i det europeiske marked er det kunstig å skille mellom Norge og Europa på dette området. En rekke av de forhold offentlige instanser rapporter utfordringer knyttet til, er en del av overnasjonale infrastrukturer der tradisjonelle og nasjonale løsninger er utfordret.

Problemkomplekset som beskrives er sammensatt og strekker seg fra hvitvasking og terrorfinansiering, innsidehandel, skattekriminalitet og korrupsjon til brudd på arbeidsmiljøloven, menneskehandel og fiskerikriminalitet. Lovbruddene har til felles at de ofte foregår innenfor i utgangspunkt legale og beskyttede rettslige strukturer. Den økonomiske kriminalitet og arbeidslivskriminalitet legale innramming reiser derfor en hel rekke særegne rettslige og kontrollmessige problemstillinger.¹⁸ Gitt denne situasjonen og de utfordringene det reiser er det en slående mangel på samfunnsvitenskapelig forskning om økonomisk kriminalitet og arbeidsmiljøkriminalitet. Kunnskap om kriminalitetsutviklingen er også av avgjørende betydning for at straffesakskjeden skal kunne være på høyden med disse utfordringene.

2.3.3 Vold

I dag utgjør omtrent 10 % av alle anmeldelser voldslovbrudd. Samtidig utgjør voldsdømte omtrent 26 % av de som soner en fengselsstraff (se vedlegg 3). Denne forskjellen skyldes at voldslovbrudd oftere fører til fengselsstraff og har en høyere oppklaringsprosent enn mange andre lovbrudd.¹⁹ I følge SSB har nivået av anmeldt vold og mishandling holdt seg relativt stabilt gjennom 2000-tallet hvis en tar høyde for befolkningsutviklingen, med en liten nedgang de siste tre årene (se vedlegg 2).²⁰

For så vidt gjelder vold mot offentlig tjenestemann har det imidlertid funnet sted en betydelig økning i relative og absolutte tall – fra 600 saker i 1993 til omtrent 1200 saker i 2014.²¹ Vi mangler kunnskap om hva denne endringen skyldes. Samtidig er det tale om en

¹⁶ Se NOU 2017: 14 punkt 1.3.1 og Meld. St. 29 (2016–2017).

¹⁷ For en oversikt se NOU 2017: 5 vedlegg 1 og NOU 2017: 11 kapittel 9.

¹⁸ For en relativ ny framstilling av utfordringene med utgangspunkt i amerikanske forhold, se Buell (2016). For en framstilling av europeiske forhold, se Huisman og Walle (2015).

¹⁹ Lomell (2017) s. 75 flg.

²⁰ <https://www.ssb.no/lovbrudda/>.

²¹ NOU 2016: 9 kapittel 6.

lovbruddstype som har stor betydning for politiets og andre offentlige tjenestepersoners arbeidshverdag, herunder mulighetene for å kunne utøve sitt mandat på en trygg og effektiv måte. En eventuell reell økning av kriminaliteten på dette området vil også kunne ha betydning for den pågående debatten om bevæpning av politiet.

2.3.4 Seksuallovbrudd

Det ble anmeldt 24 % flere seksuallovbrudd i 2016 enn i 2015.²² En så kraftig økning kaller på nærmere undersøkelser av hva årsaken kan være. Et sentralt spørsmål er om den senere tids medieoppmerksomhet om denne typen kriminalitet – for eksempel i forbindelse med Hemsedalsaken – har senket terskelen for å anmelde, eller om man står overfor en reell økning av den faktiske kriminaliteten.

Tidligere forskning har vist at det er svært vanskelig å skaffe seg sikker kunnskap om utbredelsen av seksuallovbrudd. Den typiske fremgangsmåten for å vurdere mørketallene på dette området er å spørre representative utvalg av befolkningen om de har vært utsatt for seksuelle overgrep. Som Voldtektsutvalget har påpekt vil det metodiske opplegget som velges – hvem som spørres, hvilke spørsmål man stiller og hvordan disse formuleres – påvirke resultatene. Basert på den eksisterende forskning som da forelå, la utvalget til grunn som et «konservativt estimat» at mellom 8.000 og 16.000 personer ble utsatt for voldtekt og voldtektsforsøk hvert år.²³ Problemene med å gi et godt estimat illustreres også av Oslo politidistrikts undersøkelser av anmeldte voldtekter i 2010 og 2011. Gjennomgangen viste at politiet i 2011 henla 26 % av sakene med identifisert gjerningsperson og 13,2 % av sakene med uidentifisert gjerningsperson med en kode som tilsa at saken var oppklart, og at ingen voldtekt hadde funnet sted.²⁴ I 2010 ble 21 % av sakene med kjent gjerningsperson henlagt på dette grunnlaget, og 6,1 % av sakene med ukjent gjerningsperson.²⁵ Dette kan blant annet illustrere at allmennhetens oppfatning av hva en voldtekt er, ikke nødvendigvis samsvarer med den rettslige definisjonen man finner i straffeloven (2005) § 291.²⁶ Samtidig er det fare for at enkelte persongrupper underrapporterer seksuelle overgrep de har blitt utsatt for. Ifølge

²² DIFI (2017) s. 16.

²³ NOU 2008: 4 punkt 6.2.4.

²⁴ Dette gjelder saker som henlegges som «intet straffbart forhold anses bevist», «ikke rimelig grunn til å iverksette etterforskning» og «anmeldelsen er åpenbart grunnløs». Dersom saken i stedet henlegges etter «bevisets stilling» – som er den vanligste henleggelseskode i voldtektsaker – regnes saken *ikke* som oppklart.

²⁵ Oslo politidistrikt (2012) s. 96 flg.

²⁶ Slik Oslo politidistrikt (2015) s. 61.

en rapport utarbeidet for Redd Barna forekommer en slik underrapportering hva gjelder seksuelle overgrep mot barn i minoritetsfamilier.²⁷

Dette tilsier at det er påkrevd med ytterligere forskning for å utvikle metodiske verktøy som kan gi et sikrere bilde av den faktiske kriminaliteten på dette området. Også her er det dessuten behov for å vurdere om kriminaliteten til dels også har beveget seg over på nye arenaer og om den har antatt andre former enn tidligere, og om statistikken i tilfelle gir uttrykk for slike endringer. Et typisk eksempel på en slik overgang til den digitale arenaen er saker der barn har blitt forledet eller truet til å kle av seg og foreta seksuelle handlinger med seg selv foran et webkamera.²⁸

3 Endringer i regelverket (materielle endringer)

3.1 Innledning

I oppdragsbeskrivelsen er det angitt at utredningen bør «peke på og underbygge kunnskapsbehov knyttet gjeldende nasjonal og internasjonal lovgivning og praksis og konsekvenser av tiltak med sikte på å sikre ressursmessig balanse i hele straffesakskjeden» og angi «hvordan økt FoU-innsats på dette området kan bidra til målet om bedre effektivitet og kvalitet i straffesakskjeden».

Behov for forskningsbasert kunnskap om gjeldende rett oppstår særlig når rettstilstanden er usikker. En slik usikkerhet kan skyldes at regelverket er uklart, selvmotsigende eller vanskelig tilgjengelig, men kan også oppstå når en i og for seg klar regel skal anvendes på et saksforhold som ikke tidligere har vært oppe til avgjørelse. Rettsdogmatikkens oppgave er i slike tilfeller i første rekke å klarlegge gjeldende rett (*de lege lata*), men den har også til oppgave å avdekke mangler og reformbehov, og gi anbefalinger om hvordan retten burde videreutvikles (*de lege ferenda*).

Straffesakskjedens virksomhet er gjennomgående lovregulert, ettersom straff og andre inngrepende tiltak overfor borgerne forutsetter hjemmel i lov, jf. særlig Grunnloven §§ 96 og 113. Den praktiske rettsanvendelsen må dessuten i økende grad se hen til en rekke internasjonale konvensjoner, traktater og mellomstatlige avtaler, samt avgjørelser fra internasjonale organer (for eksempel Den europeiske menneskerettighetsdomstolen, EMD). I det følgende skal vi nærmere redegjøre for sentrale rettsvitenskapelige forskningsspørsmål

²⁷ Redd Barna (2015).

²⁸ Se også Oslo politidistrikt (2015) s. 59 om digitaliseringens betydning for seksuallovbruddene.

innenfor strafferetten (punkt 3.2) og straffeprosessen (punkt 3.3). Vel så viktig som å identifisere forskningsbehov knyttet til straffesakskjedens kjernevirksomhet, er det imidlertid å avgrense hva slags oppgaver som bør overlates til andre myndigheter (punkt 3.4).

Effektivitets- og kvalitetsgevinsten ved slik forskning kan for det første bestå i at usikkerhet om rettstilstanden eller klare mangler i gjeldende regelverk eller praktiseringen av det, kan ryddes av veien før de aktualiseres under straffeforfølgningen av enkeltsaker. Man unngår å måtte bruke tid og ressurser på å avklare rettslige problemstillinger under eller i etterkant av straffeforfølgningen, typisk ved prosedyre for domstolene (i siste instans Høyesterett) eller etter gjenåpning av avsluttede saker. En slik rettsavklaring kan være både tid- og kostnadskrevende, særlig ettersom feil ved praktiseringen av regelverket kan ha forekommet i en rekke saker før mangelen blir oppdaget (se punkt 3.3.2 for et særlig alvorlig eksempel fra den nyere tid). For det andre kan rettsvitenskapelig forskning, særlig innenfor straffeprosessfaget, foreslå tilpasninger i regelverket som direkte tar sikte på å tilrettelegge for bedre ressursutnyttelse og høyere kvalitet på straffesakskjedens arbeid. Disse generelle betraktningene vil bli eksemplifisert og nærmere utdypet i tilknytning til de enkelte fagområdene som behandles nedenfor.

3.2 Utviklingstrekk i strafferetten

3.2.1 Innledning

Strafferetten sies gjerne å handle om tre grunnleggende regelsett: Regler som angir når et straffansvar oppstår (ansvarslæren), regler som angir hvilke reaksjoner som skal ilegges der et straffansvar har oppstått (reaksjonslæren), og regler som angir hvordan gjennomføringen av en ilagt reaksjon skal foregå (fullbyrdelseslæren). Samlet sett peker disse tre regelsettene ut hvilke handlinger straffesakskjeden til enhver tid skal beskjeftige seg med, og hvordan den skal reagere mot disse handlingene. Dette innebærer samtidig at vesentlige endringer i reglene eller den virkeligheten som reglene kommer til anvendelse på, vil få stor betydning for straffesakskjedens virksomhet. I dette punktet skisserer vi de viktigste utviklingstrekkene innenfor disse tre områdene, og peker på hvilket forskningsbehov de utløser.

3.2.2 Ansvarslæren

3.2.2.1 Kriminalitetsutviklingen

Den teknologiske utviklingen stiller straffesakskjeden overfor nye utfordringer. Utviklingen av nye teknologiske løsninger skaper nye arenaer for utøvelsen av tradisjonell kriminalitet (for eksempel salg av narkotika eller fremsettelse av hets og trusler over internett), og danner dessuten grobunn for nye kriminalitetsformer (for eksempel innbrudd i datasystemer og «skimming» av bankkortinformasjon). Et særtrekk ved det som gjerne kalles «datakriminalitet» er videre at den i mange tilfeller er grenseoverskridende. Etterforskningen av «Dark room-saken» omfatter for eksempel nordmenn som er mistenkt for å ha benyttet internett til å bestille og «livestreame» seksuelle overgrep mot barn på Filippinene.

Disse utviklingstrekkene skaper behov for nye etterforskningsmetoder og tettere internasjonalt samarbeid, se nærmere punkt 3.3.4. Men kriminalitetens digitalisering og internasjonalisering skaper også utfordringer for utviklingen og anvendelsen av straffelovgivningen, som ofte er utformet med tanke på de mer tradisjonelle kriminalitetsformene, og derfor ikke alltid holder tritt med den teknologiske utviklingen. Dette er en premiss for Den nasjonale strategien for bekjempelse av datakriminalitet, som ble lansert i 2015. I arbeidsgrupperapporten som ligger til grunn for denne strategien, heter det blant annet at det er «grunn til å stille spørsmål ved om gjeldende lovgivning er god nok, og om hvordan man på en hensiktsmessig måte kan sikre en løpende oppfølging av eventuelle fremtidige behov for endringer i straffelovgivningen».²⁹

Nyere rettspraksis gir flere eksempler på at straffelovgivningen ikke har vært á jour med nyere teknologiske fremskritt. I 2012 fastslo Høyesterett for eksempel at publisering av oppfordringer om å drepe politimenn på en internettblogg, ikke var straffbart.³⁰ Loven rettet seg mot utgivelse av «trykt skrift», som var definert på en slik måte at ytringer på internett ikke var omfattet. I 2016 ble det avsagt frifinnende dom i en sak hvor en privatperson hadde tilbudt persontransport mot betaling, selv om han ikke hadde taxiløyve. Loven fanget ikke opp tilfellene hvor tilbudet om transport ble fremsatt ved bruk av en mobilapplikasjon.³¹

Disse sakene gir eksempler på behovet for en samlet og helhetlig gjennomgang av gjeldende straffelovgivning, med sikte på å vurdere om den tilstrekkelig tilpasset den teknologiske utviklingen. Dette reiser særlig spørsmål om det er behov for å vurdere om

²⁹ Datakrimstrategien (2015) s. 98.

³⁰ Retstidende 2012 s. 1211.

³¹ Høyesteretts dom 30. juni 2016 (HR-2016-1458-A).

straffebudene kan utformes på en teknologinøytral måte, uten å samtidig støte an mot de skjerpede krav til lovgivningens klarhet som er oppstilt i nyere høyesterettspraksis (se punkt 3.2.2.2).

En økning i den grenseoverskridende kriminaliteten (punkt 2.2) medfører også at spørsmålet om *strafferettslig jurisdiksjon* oftere blir satt på spissen. Jurisdiksjonsreglene avgjør når en stat kan etterforske og straffeforfølge en person for å ha begått en mulig straffbar handling. Dersom en handling har funnet sted utenfor en lands territorium av en person som ikke er borger i vedkommende stat, er det ikke alltid opplagt hvorvidt vedkommende land kan iverksette straffeforfølgning. Dette skyldes at de internasjonale (folkerettslige) reglene som regulerer dette, ikke er klare i alle henseender. For så vidt gjelder norsk rett ble rettstilstanden ytterligere komplisert ved ikrafttreddelsen av straffeloven 2005 den 1. oktober 2015. Loven innebar en revisjon av jurisdiksjonsreglene, der adgangen til å gjøre norsk straffelovgivning gjeldende overfor handlinger begått i utlandet ble vesentlig begrenset. Etter straffeloven 2005 kreves som hovedregel *dobbel straffbarhet* – altså at handlingen også må ha vært straffbar i landet der den ble begått. Dette reiser spørsmål som ikke tidligere har kommet på spissen. En prinsippsak om deler av denne problematikken ble behandlet i Høyesterett 19. september i år.

Samlet sett foreligger det et klart behov for rettsdogmatisk forskning på rekkevidden av norsk straffelovgivning i utlandet i lys av kriminalitetsutviklingen, den internasjonale retten og omleggingen av de norske jurisdiksjonsreglene.

3.2.2.2 Skjerpede krav til straffelovgivningens klarhet

Strafferettens ansvarslære har over tid vært preget av en sterkere påvirkning fra de politiske myndighetene (*politisering*), fra internasjonalt samarbeid (*internasjonalisering*), og som følge av økte krav om effektiv håndheving av straffelovgivningen (*effektivisering*).³² Disse utviklingstrekkene har samlet sett ført til betydelige utvidelser av straffansvaret. Et særlig tydelig tegn på denne utviklingen, er strafferettens *pre-aktive vending*, som særlig ble merkbar på begynnelsen av 2000-tallet.³³ Mens strafferetten tradisjonelt var et virkemiddel for å reagere på skadevoldende handlinger som alt var blitt begått (for eksempel et drap), har den i økende grad blitt rettet mot handlinger som bare representert en *risiko* for en fremtidig skade (for eksempel at to personer avtaler å begå et drap). Denne utviklingen har tiltatt de senere år.

³² Jacobsen (2009) s. 48 flg.

³³ Husabø (2003).

En rekke former for forberedelse til terror ble for eksempel kriminalisert i 2013,³⁴ og i 2016 ble det innført et forbud mot deltakelse i væpnet konflikt i utlandet og forberedelse til dette.³⁵

Parallelt med denne utviklingen har domstolene, med Høyesterett i spissen, skjerpet kravene for at myndighetene skal kunne reagere med straff overfor borgerne. Det er særlig grunn til å løfte frem Høyesteretts praksis omkring det strafferettslige legalitetsprinsippet, som er nedfelt i Grunnloven og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Prinsippet krever at den straffbare handlingen er klart beskrevet i lovgivningen, og at straffansvaret ikke gis videre anvendelse enn det som følger av lovens ordlyd. I 2014 tilkjennega Høyesterett at legalitetsprinsippet tradisjonelt «ikke har vært tolket særlig strengt», men at det i «nyere høyesterettspraksis er [...] foretatt en innstramning av kravet til presis beskrivelse av det objektive gjerningsinnholdet i straffebestemmelsen».³⁶

Skjæringspunktet mellom disse utviklingstrekkene skaper et klart forskningsbehov. Lovgiverens ønske om en offensiv bruk av strafferetten – blant annet i risikoforebyggende øyemed – kan bare realiseres dersom regelverket overholder de skjerpede kravene til lovgivningens klarhet og forutberegnelighet. Dermed oppstår det to hovedgrupper med forsknings spørsmål: (1) Hvilke grunnlovsmessige og menneskerettslige krav må straffelovgivningen til enhver tid må overholde? (2) Hvordan kan lovgivningsprosessen og den tekniske utformingen av regelverket innrettes slik at man kan overholde disse kravene?

Den førstnevnte gruppen hører under de tradisjonelle juridiske fagene statsforfatningsrett, menneskerettigheter og strafferett. Det andre perspektivet hører derimot under faget *lovgivningslære* (legisprudens), der man for tiden holder på å bygge opp et norsk forskningsmiljø ved Universitetet i Oslo. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har bevilget midler til ett professorat og tre stipendiatstillinger innenfor *klarspråk*, med særlig vekt på regelverksutforming (lover og forskrifter).³⁷ Dette vil på sikt skape mulighet for tverrfaglig forskning på de særlige spørsmålene som oppstår som følge av den senere tids utvikling innenfor strafferetten.

3.2.3 Reaksjonslæren

Den strafferettslige reaksjonslæren har tradisjonelt ikke påkalt seg like mye forskningsmessig oppmerksomhet som ansvarslæren. På 2000-tallet har det, så vidt vi kjenner til, bare vært

³⁴ Lov 21. juni 2013 nr. 687.

³⁵ Lov 17. juni 2016 nr. 52.

³⁶ Retstidende 2014 s. 238 avsnitt 15.

³⁷ Intensjonsavtale mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Universitetet i Oslo (2016).

skrevet én rettsvitenskapelig doktoravhandling innenfor denne delen av strafferettsfaget.³⁸ Ettersom det i svært mange straffesaker er reaksjonsfastsettelsen som volder mest hodebry, ville selv forskning på «tradisjonelle» straffutmålingsspørsmål kunne vært av stor betydning for det praktiske rettsliv, for eksempel drøftelser av straffnivået for bestemte typer lovbrudd, hvilke straffutmålingsmomenter som typisk får gjennomslag, eller hvordan man skal trekke grensen mellom ulike reaksjoner (eksempelvis samfunnsstraff og ubetinget fengsel). Men også reaksjonslæren er under utvikling, hvilket skaper særskilte forskningsbehov.

Det er klare indikasjoner på at *straffenivået i Norge har økt betydelig* de senere år. I 2005 mottok kriminalomsorgen dommer på til sammen 661 178 fengselsdøgn (det vil si der det var ilagt straff på ubetinget fengsel). I 2016 hadde dette steget til 1 129 571 døgn (i tillegg til døgn som skulle gjennomføres med elektronisk kontroll) – en økning på 71 prosent på 11 år. I samme periode hadde antallet dommer som skulle gjennomføres i fengsel, blitt redusert med 15 prosent.³⁹ Mulige forklaringer kan blant annet være at en del mindre alvorlig kriminalitet nå medfører elektronisk kontroll i stedet for fengselsstraff, eventuelt kombinert med at den kriminaliteten som medfører fengselsstraff har blitt mer alvorlig. Det er likevel nærliggende å anta at en del av forklaringen er de senere års straffeskjerpelser på områdene for seksuallovbrudd,⁴⁰ drap og voldslovbrudd⁴¹ og brudd på utlendingsloven.⁴² Det er behov for nærmere forskning på hva utviklingen skyldes, særlig hensett til den meget anstrengte kapasiteten i kriminalomsorgen (punkt 3.2.4).

Innføring av nye straffereaksjoner eller endringer i vilkårene for å idømme allerede ilagte reaksjoner, skaper også behov for oppdatert kunnskap om lovendringene fungerer i tråd med intensjonen, og om de har utilsiktede virkninger som tilsier reformer. Her nevner vi to eksempler.

Reglene om *ungdomsstraff* og *ungdomsoppfølging* trådte i kraft i 2014. Særlig regelverket om ungdomsstraff har vært omdiskutert.⁴³ En undersøkelse av de 36 dommene på ungdomsstraff som ble avsagt det første året ordningen var i kraft, konkluderte også med at det var flere svakheter ved hvordan reglene ble praktisert – både av domstolene og forvaltningen.⁴⁴ Nordlandsforskning gjennomfører for tiden en evaluering av om ordningen

³⁸ Holmboe (2016a). Se Flaatten (2017) for en retts sosiologisk analyse av straffutmålingen i saker om vinningskriminalitet i etterkrigstiden.

³⁹ Kriminalomsorgsdirektoratet (2017a) s. 2.

⁴⁰ Se Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 229 flg.

⁴¹ Se Prop. 97 L (2009–2010) kapittel 6.

⁴² Se Prop. 181 L (2012–2013) s. 17 flg.

⁴³ Se bl.a. Spang (2013), Scherger (2015) og Holmboe (2016b).

⁴⁴ Fornes (2016).

med ungdomsstraff og ungdomsoppfølging fungerer i tråd med forutsetningene, som etter planen skal vare ut 2018. Allerede midtveisrapporten gir indikasjoner på at det er behov for nærmere rettsvitenskapelig forskning på hvordan regelverket skal utformes for at lovgivers intensjon med de nye reaksjonene skal realiseres, uten at dette går på bekostning av verken de domfeltes eller fornærmedes rettssikkerhet.⁴⁵

I 2016 ble adgangen til å idømme en lovbrøyer *tvungent psykisk helsevern* utvidet til å gjelde den som har begått lovbrudd av «samfunnsskadelig eller særlig plagsom art, dersom det er nødvendig for å verne samfunnet eller andre borgere mot slike lovbrudd». Siktemålet var særlig å fange opp utilregnelige gjerningspersoner som ikke kunne straffedømmes, men som ikke begikk så alvorlige lovbrudd at vilkårene for tvungent psykisk helsevern var oppfylt. Forslaget var kontroversielt, og en rekke av de medisinske høringsinstansene gikk imot endringen.⁴⁶ Som ledd i oppfølgingen av utredningen fra Tilregnelighetsutvalget har regjeringen fremmet forslag om ytterligere utvidelser.⁴⁷ Forslaget er for tiden til behandling på Stortinget.

Disse utvidelsene representerer et omskifte synet på når det av hensyn til samfunnsvernet er behov for å benytte tvungent psykisk helsevern som reaksjon på et lovbrudd. I begge høringsrundene var høringsinstansene delte i synet på om de foreslåtte endringene var hensiktsmessige. For så vidt gjaldt den siste høringsrunden ble det også stilt spørsmål ved om utvidelsene kunne medføre at personer idømt tvungent psykisk helsevern kan komme til å fortrenge andre farlige pasienter som er administrativt innlagt etter lov om psykisk helsevern, og hvilke konsekvenser for behandlingstilbudet det kunne få om antallet dommer på tvungent psykisk helsevern økte, uten at det ble foretatt noen tilsvarende utbygning av kapasiteten i helsevesenet. Departementet antok for sin del at den økte ressursbelastningen som følge av endringene ville bli beskjeden.⁴⁸

Som det fremgår har man per i dag ikke noe sikkert grunnlag for å vurdere hvilke konsekvenser de seneste utvidelsene vil kunne få. Dette er imidlertid et område hvor man gjennom målrettet forskningsinnsats kan foreta en etterprøving – herunder av betydningen endringene har hatt for ressursituasjonen i helsevesenet. Et sentralt spørsmål i et effektivitetsperspektiv er om en eventuell økt ressursbelastning står i forhold til intensjonen,

⁴⁵ Se Nordlandsforskning (2016).

⁴⁶ Prop. 122 L (2014–2015) punkt 3.5.3.

⁴⁷ Prop. 154 L (2016–2017).

⁴⁸ Prop. 154 L (2016–2017) punkt 5.1.5.

nemlig å fange opp utilregnelige lovbrøtere som man ikke hadde noen andre reelle inngrepsmuligheter overfor.

3.2.4 Fullbyrdelseslæren

Dersom straffen skal kunne nå sine formål, må de ilagte reaksjonene gjennomføres. Dersom den ilagte reaksjonen går ut på forvaring eller ubetinget fengsel, innebærer det soning av iht. reglene i straffegjennomføringsloven. Soningen skal sikre straffens preventive formål, være betryggende for samfunnet og innenfor disse rammene sikre den innsatte tilfredsstillende forhold.⁴⁹ Til tross for at innholdet i straffegjennomføringen vil ha stor betydning for om straffens formål blir realisert, har det vært gjort svært lite rettsvitenskapelig forskning på de rettslige rammene for straffegjennomføringen.⁵⁰ Det foreligger dermed et stort, udekket behov for rettsdogmatisk forskning på straffegjennomføringsloven og det tilhørende regelverket.

Den svært anstrengte kapasiteten i kriminalomsorgen hva gjelder tilgang på fengselsplasser, reiser særlige spørsmål.⁵¹ *Soningsoverføring* av utenlandske innsatte frigjør norsk fengselskapasitet, i tillegg til at utsiktene til rehabilitering antas å være større i hjemlandet.⁵² I norsk rett er reglene om dette samlet i soningsoverføringsloven,⁵³ som inkorporerer en rekke folkerettslige instrumenter, blant annet to europarådskonvensjoner. Det internasjonale regelverket er i stadig utvikling, særlig som følge av at EUs rammebeslutning om soningsoverføring trådte i kraft i 2011.⁵⁴ Norge har – så langt uten hell – ønsket seg en tilslutningsavtale til denne rammebeslutningen.⁵⁵ I mellomtiden har den tjent som mønster for utformingen av en rekke bilaterale avtaler, blant annet med Thailand, Romania og Litauen. Som det fremgår er de rammer som følger av *soningsoverføringsretten* av sentral betydning for målsettingen om å frigi fengselskapasitet gjennom overføring av utenlandske innsatte. Til tross for at det er tale om et komplisert regelverk, har heller ikke denne del av

⁴⁹ Se straffegjennomføringsloven § 2.

⁵⁰ Den mest omfattende fremstillingen av reglene om soning av *fengselsstraff* er nesten 30 år gammel, se Eskeland (1989).

⁵¹ Disse kapasitetsutfordringene er nærmere beskrevet i Meld. St. 12 (2014–2015).

⁵² Meld. St. 12 (2014–2015) punkt 10.3.2.

⁵³ Lov 20. juli 1991 nr. 67 om overføring av domfelte.

⁵⁴ Council Framework Decision 2008/909/JHA on the application of the principle of mutual recognition to judgments in criminal matters imposing custodial sentences or measures involving deprivation of liberty for the purpose of their enforcement in the European Union.

⁵⁵ Prop. 82 LS (2010–2011) s. 12.

fullbyrdelseslæren har vært gjenstand for inngående rettsvitenskapelig analyse.⁵⁶ Det foreligger dermed et klart forskningsbehov på dette området.

Et annet tiltak for å frigi norske fengselsplasser, var inngåelsen av avtalen om leie av fengselskapasitet i Nederland (Norgerhaven fengsel).⁵⁷ Selv om leie av fengselsplasser i utlandet også praktiseres av andre land,⁵⁸ skiller dette seg fra en «vanligere» internasjonal praksis som i større grad involverer private aktører for å bøte på statlige kapasitetsproblemer. En slik «nyvinning» i fullbyrdelseslæren skaper behov for nærmere rettsvitenskapelige undersøkelser, blant annet av hvilke rettslige krav som en slik virksomhet i tilfelle må overholde. En slik undersøkelse må særlig innrettes mot de menneskerettslige forpliktelsene som påhviler Norge – en problemstilling som har fått fornyet aktualitet etter at Sivilombudsmannen konkluderte med at innsatte som soner i Nederland ikke er sikret et tilstrekkelig vern mot tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling.⁵⁹

3.3 Utviklingstrekk i straffeprosessen

3.3.1 Innledning

Straffeprosessen er betegnelsen på saksbehandlingsreglene som gjelder for straffesaker – herunder reglene om etterforskingen og domstolsbehandlingen av straffbare forhold. De utviklingstrekkene i det faktiske kriminalitetsbildet som ble presentert ovenfor i punkt 2, setter også sitt preg på straffeprosessen. I tillegg kommer en stadig sterkere påvirkning fra internasjonal rett, og da særlig Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK).

Disse utviklingstrekkene gjorde det etter hvert påkrevd med en fullstendig gjennomgang og revisjon av den norske straffeprosessen. Oppgaven ble gitt til det regjeringsoppnevnte Straffeprosesslovutvalget, som avga sin utredning den 3. november 2016.⁶⁰ Arbeidet med å vedta en ny straffeprosesslov vil etter alt å dømme ta flere år. Man kan imidlertid allerede nå peke ut noen sentrale felt der det vil foreligge et forskningsbehov – både før og etter den nye loven trer i kraft.

⁵⁶ Se for en nyere oversikt Ruud (2017) s. 228 flg.

⁵⁷ Avtalen er inntatt som vedlegg 1 i Prop. 92 LS (2014–2015).

⁵⁸ Pakes og Holt (2015).

⁵⁹ Sivilombudsmannen (2016).

⁶⁰ NOU 2016: 24.

3.3.2 Overordnede rammer: Grunnloven og internasjonale menneskerettigheter

Straffeprosesslovgivningen må ligge innenfor rammene av Grunnloven og de internasjonale menneskerettighetene.

Grunnlovens rettighetskatalog ble totalrevidert i 2014, der en rekke nye bestemmelser av betydning for straffeprosessen ble tilføyd: krav til grunnlaget for pågrepelse og annen frihetsberøvelse (§ 94), krav om rettfærdig rettergang (§ 95), uskyldspresumsjonen (§ 96 andre ledd), krav om likebehandling (§ 98) og vern av privatlivet (§ 102). Også menneskerettighetene, herunder særlig EMK, stiller en rekke krav til straffeprosesslovgivningen. I tråd med den dynamiske fortolkningsstilen til de internasjonale håndhevingsorganene, er innholdet i de kravene som straffesakskjeden til enhver til skal forholde seg til i stadig utvikling.

Manglende overholdelse av disse overordnede kravene kan være et alvorlig skjær i sjøen for en effektiv etterforskning og irettføring av et straffbart forhold. Brudd på grunnleggende rettssikkerhetsgarantier utgjør saksbehandlingsfeil som ofte vil føre til at en dom blir opphevet etter anke, slik at saken må undergis en fullstendig ny behandling i den underordnede instansen. Dersom de nasjonale myndighetene ikke har vært oppmerksomme på den internasjonale rettsutviklingen, er det også en risiko for at det har blitt begått tilsvarende feil i en rekke andre saker. Dette kan i ytterste konsekvens ha store ringvirkninger for straffesakskjeden.

Et illustrerende eksempel gir sakene om ubegrunnede ankenektelser. Høyesterett slo i 2008 fast at det norske regelverket ikke var i overensstemmelse med Norges forpliktelser etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP).⁶¹ I 2010 konstaterte domstolen at de internasjonale krav hadde vært gjeldende allerede siden midten av 1990-tallet.⁶² I kjølvannet av denne avgjørelsen ble det fremsatt en lang rekke begjæringer om gjenåpning av allerede avgjorte saker, hvilket medførte en betydelig ressursbelastning for påtalemyndigheten og domstolene. Økokrim brukte for eksempel i 2013 omkring 10 % av enhetens samlede antall dager i retten på saker som var gjenopptatt på dette grunnlaget.⁶³

Det er på denne bakgrunn ikke overraskende at Straffeprosesslovutvalget ble bedt om å vurdere forholdet til disse overordnede reglene, se mandatet punkt 3: «En ny straffeprosesslov må utformes slik at de forpliktelser som følger av menneskerettighetene ivaretas og gjennomgående reflekteres i loven.» Utvalget har redegjort for hvilket politisk

⁶¹ Retstidende 2008 s. 1764.

⁶² Retstidende 2010 s. 1170.

⁶³ Busch (2015) s. 610.

handlingsrom som det mener at disse skrankene gir.⁶⁴ Flere av utvalgets konklusjoner står i motstrid til tidligere praksis og teori, og har allerede skapt debatt, for eksempel konklusjonen om at Høyesterett trakk EMK for langt da den innrømmet selskaper og andre foretak et vern mot selvinkriminering.⁶⁵ I forlengelsen av dette er det behov for rettsvitenskapelig forskning omkring forholdet mellom utkastet til ny straffeprosesslov og menneskerettighetene – herunder i lys av den senere tids rettsutvikling. I et effektivitetsperspektiv er det særlig grunn til å undersøke i hvilken grad man kan innføre mekanismer for å forbedre oppklaringsmuligheten og forkorte saksbehandlingstiden, uten å støte an mot konstitusjonelle eller menneskerettslige forpliktelser. Slike drøftelser må ha in mente at enkelte forfattere har tatt til orde for at EMD i sin nyere praksis tilkjenner de nasjonale myndighetene et videre handlingsrom enn tidligere.⁶⁶

3.3.3 Effektiviseringstiltak

I punkt 3 i Straffeprosesslovutvalgets mandat ble det fremhevet at det var «et mål for den nye loven at den i større grad enn den gjeldende skal legge til rette for en effektiv og samhandlende straffesakskjede». En rekke av utvalgets større reformforslag tar sikte på å oppnå en slik effektivisering. Her nevner vi de mest sentrale.

- Straffeprosesslovutvalget har foreslått at ledelsen på det enkelte nivået i påtalemyndigheten (politimesteren på politinivå og embetsleder på statsadvokatnivå) skal ha en instruksjons- og omgjøringsmyndighet overfor sine underordnede (lovutkastet § 2-9 andre ledd). Forslaget skal legge til rette for at lederen skal kunne styre saksinntaket og skjære til saken, slik at virksomhetens ressurser disponeres på en hensiktsmessig måte.⁶⁷
- Dommeren skal i større grad enn i dag forestå en *aktiv saksstyring* – både under saksforberedelsen og hovedforhandlingen. Dommeren skal blant annet avklare hvilke deler av sakens faktiske og rettslige sider som er omtvistet (§ 34-7), og kan i den forbindelse pålegge påtalemyndigheten å gi en skriftlig redegjørelse for de særlige spørsmål saken reiser (§ 34-10). For å effektivisere denne kontrollen skal dommeren –

⁶⁴ Se bl.a. NOU 2016: 24 kapittel 5.

⁶⁵ Retsidende 2011 s. 800, NOU 2016: 24 s. 209 flg

⁶⁶ Se bl.a. Rui (2013).

⁶⁷ NOU 2016: 24 s. 193.

i motsetning til i dag – ha tilgang til straffesakens dokumenter (§ 34-8).

Straffeprosesslovutvalget er delt i synet på hvor omfattende denne tilgangen bør være.⁶⁸ Dommeren skal også ha en mer vidtgående mulighet til å begrense bevisførselen under hovedforhandlingen, blant annet der bevistilbudet ikke står i rimelig forhold til hensynet til effektiv saksstyring (§ 7-3).⁶⁹

- Dommeren skal i større utstrekning vurdere om fornærmede eller de etterlatte har behov for å ha en bistandsadvokat til stede under hele hovedforhandlingen. I motsetning til etter gjeldende praksis, der denne vurderingen i første rekke skjer gjennom rettens etterfølgende kontroll med bistandsadvokatens salær oppgave, forutsetter utvalget at den bør skje forut for hovedforhandlingen (§ 4-5). Forslaget skal legge til rette for en hensiktsmessig begrensning av ressursbruken, hvilket må ses i sammenheng med at den gjeldende bistandsadvokatorordningen har blitt mer omfattende – og følgelig kostbar – enn det lovgiver opprinnelig forutsatte.⁷⁰
- Etter dagens straffeprosesslov har domfelte ubetinget rett til å få sin anke behandlet i lagmannsretten dersom den gjelder et lovbrudd som kan medføre fengsel i mer enn 6 år. I 2014 anbefalte en arbeidsgruppe nedsatt av Domstolsadministrasjonen at lagmannsretten burde kunne nekte enhver anke fremmet dersom det er klart at den ikke vil kunne føre frem.⁷¹ Straffeprosesslovutvalget har under dissens foreslått å innføre en slik adgang til «ankesiling» der loven åpner for mer enn 6 års fengsel (§ 38-3), blant annet under henvisning til at lagmannsrettens ressurser i første rekke bør brukes til å behandle anker som har utsikter til å vinne frem.
- Ankeforhandlingen i lagmannsrettene skal i større grad ta sikte på overprøving og kontroll med tingrettens dom, fremfor å være en fullstendig repetisjon av forhandlingene slik som i dag. Utvalget foreslår derfor at man i lagmannsretten som hovedregel skal basere seg på avspilling av lyd- og bildeopptak av forklaringene fra tingretten (§ 10-9 andre ledd), men med mulighet for tilleggsforklaringer der det er nødvendig.

⁶⁸ NOU 2016: 24 s. 388 flg.

⁶⁹ Se Øyen (2013) om de begrensede mulighetene for en slik saksstyring etter gjeldende rett.

⁷⁰ NOU 2016: 24 s. 224 og s. 229.

⁷¹ Domstolsadministrasjonen (2015) s. 28.

Flere av forslagene er fremsatt under dissens. Allerede ut fra de høringsvarene som så langt har blitt inngitt til Justis- og beredskapsdepartementet, kan man også konstatere at forslagene også har skapt debatt blant høringsinstansene.

Utvalgets reformforslag skaper behov for nærmere forskning, herunder særlig av hva slags effektiviseringsgevinster det er grunn til å forvente at utvalgets forslag vil gi. I dette perspektivet vil komparativ rettsvitenskapelig forskning stå sentralt, ettersom flere av reformene er inspirert av tilnærmingen i andre land. Der er imidlertid også behov for overordnede analyser av det samlede regelverket, herunder om de foreslåtte tiltakene vil kunne bidra med en effektivisering som forutsatt, og om gevinstene oppveies av de motforestillingene som blant annet har blitt fremsatt under høringsrunden.

3.3.4 Internasjonalt samarbeid

Et trekk ved kriminalitetsutviklingen er at en større andel av sakene har tilknytning til utlandet, se punkt 2.2. Behovet for et effektivt politi- og påtalesamarbeid på tvers av landegrensene er derfor økende. Man står her overfor et rettsområde som har stor betydning i praksis, og hvor det foreligger et stort behov for nærmere forskning.⁷²

Straffeprosesslovutvalget har foreslått å samle de sentrale reglene om internasjonalt samarbeid et eget kapittel i den nye straffeprosessloven.⁷³ Forslaget gir en naturlig innfallsport til videre rettsvitenskapelig forskning omkring mulighetene og begrensningene som ligger innbakt i det gjeldende regelverket, og til undersøkelser av hvordan regelverket blir praktisert. En slik forskning må også ha blikk for utviklingen av stadig flere internasjonale overenskomster som skal tilrettelegge for et mer effektivt straffesamarbeid på tvers av landegrensene – særlig i Europa.

Den internasjonale rettsutviklingen reiser særlige rettsvitenskapelige problemstillinger ettersom den i stor grad foregår innenfor rammen av EUs justispolitiske arbeid.⁷⁴ Selv om EU-retten på dette området ikke er EØS-relevant, påvirker den likevel norsk rett. På flere områder har Norge direkte tilsluttet seg enkeltstående reguleringer gjennom særlig avtale med EU. Norge har for eksempel gjennom særskilte avtaler tilsluttet seg ordningen med en

⁷² Av eksisterende forskning nevner vi særlig Mathisen (2009) Suominen (2011) og Ugelvik (2014).

⁷³ NOU 2016: 24 kapittel 15.

⁷⁴ Suominen (2015).

europaisk arrestordre («European Arrest Warrant»),⁷⁵ og Prüm-samarbeidet, som blant annet åpner for at nasjonale politimyndigheter kan søke direkte i hverandres databaser med opplysninger om DNA, fingeravtrykk og kjøretøy.⁷⁶ Norge har videre samarbeidsavtaler med Eurojust og Europol, og inngår dermed i det daglige europeiske politi- og påtalesamarbeidet.

EU-retten er i stadig utvikling, og det vil dermed oppstå spørsmål om Norge kan, og bør, slutte seg til ytterligere europarettlige samarbeidsinstrumenter. Et tidsaktuelt eksempel er ordningen med *europaisk etterforsningsordre* («European Investigation Order»/«EIO»),⁷⁷ som omfatter praktiske former for rettslig bistand som eksempelvis avhør, ransaking, beslag for å sikre bevis, bankkontoopplysninger, trafikkdata og kommunikasjonskontroll. I dag blir bistand til å sikre slike bevis som regel gjennomført etter konvensjoner om gjensidig bistand i straffesaker.⁷⁸ I motsetning til disse konvensjonene, innebærer ordningen med europeisk arrestordre at avgjørelser fra myndighetene i andre land er rettslig bindende for staten som mottar bistandsanmodningen. I tillegg er det satt tidsfrister for gjennomføringen av slike ordrer. Muligheten for å få gjennomført etterforskingsskritt i andre land blir dermed betydelig effektivisert. Samtidig har ordningen sine betenkelige sider. Staten som mottar en etterforsningsordre har begrensede muligheter for å avslå den, og skal ikke foreta noen nærmere vurdering av mistankegrunnlaget i den utenlandske saken. Lignende muligheter – og potensielle baksider – vil aktualiseres når EU slutfører arbeidet med å etablere en tilsvarende ordning med ordre om frysing og inndragning av formuesgoder.⁷⁹

EU-retten berører til dels brennbare politiske spørsmål, hvilket illustreres av at Norges tilslutning til Schengen-samarbeidet først fant sted etter betydelig debatt. Norges senere involvering i EUs justissamarbeid har imidlertid – som blant annet Europautredningen har påpekt – skapt lite offentlig diskusjon.⁸⁰ Det er en oppgave for forskningen, herunder den rettsvitenskapelige, å løfte frem de helt sentrale utfordringene og mulighetene som EU-retten gir opphav til, og dermed også tilrettelegge for en opplyst samfunnsdebatt. Men som det

⁷⁵ Agreement between the European Union and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway on the surrender procedure between the Member States of the European Union and Iceland and Norway. 27. juni 2006. (Ordningen har foreløpig ikke trådt i kraft).

⁷⁶ Agreement between the European Union and Iceland and Norway on the application of certain provisions of Council Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime and Council Decision 2008/616/JHA on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, and the Annex thereto. 30. November 2009. (Ordningen har foreløpig ikke trådt i kraft.)

⁷⁷ Direktiv 2014/41/EU vedtatt 3. mai 2014 og med implementeringsfrist 22. mai 2017.

⁷⁸ Se Den europeiske konvensjon om gjensidig hjelp i straffesaker av 20. april 1959 og EUs konvensjon om gjensidig bistand i straffesaker av 29. mai 2000 (som Norge er tilsluttet).

⁷⁹ Mutual recognition of freezing and confiscation, COM (2016) 819 final.

⁸⁰ NOU 2012: 2 s. 720.

fremgår vil forskning på utviklingen av EU-strafferetten også ha stor betydning for den praktiske strafferettspleien. Det er behov for å klargjøre hva slags muligheter som det eksisterende regelverket åpner for, og vurdere fordeler og ulemper ved å tilslutte seg ytterligere reguleringer.

3.4 Avgrensning av straffesakskjedens ansvarsområde – grensesnittet mot forvaltningsretten

Vi har ovenfor sett på sentrale forskningsspørsmål innenfor strafferetten og straffeprosessen som har betydning for effektiviteten og kvaliteten i straffesaksbehandlingen. I et ressursperspektiv er det imidlertid vel så viktig å ta avgrense hvilke saker som straffesakskjeden *ikke* bør befatte seg med. Dette reiser i første rekke spørsmål om hvordan man skal avgrense straffesakskjedens ansvarsområde mot virksomheten til forvaltningen.

Mange forvaltningsorganer har kompetanse til å sanksjonere lovbrudd som ligger innenfor organets ansvarsområde, for eksempel ved å ilegge lovbrøyteren overtredelsesgebyr eller rettighetstap.⁸¹ Som et ledd i håndhevingen av disse reglene kan forvaltningen ofte iverksette kontrolltiltak, for eksempel undersøkelse og beslag. Selv om de administrative sanksjonene minner om straff, og kontrolltiltakene har atskillig til felles med straffeprosessuelle tvangsmidler som ransaking og beslag, er forvaltningsprosessen formelt sett et separat håndhevingsspor. Dersom en administrativ sanksjon bringes inn for domstolene, skjer det etter sivilprosessuelle regler. Det er likevel en rekke berøringsflater mellom forvaltnings- og straffeprosessen – ikke minst siden en rekke administrative reaksjoner regnes som «straff» iht. EMK, og dermed kan aktualisere straffeprosessuelle rettigheter som uskyldspresumsjonen, selvinkrimineringsvernet, og så videre. Også EØS-retten medfører enkelte begrensinger.⁸²

At saker som tidligere ble behandlet i straffesakssporet blir overført til forvaltningssporet, innebærer en ressursbesparelse for straffesakskjeden. Selv om overføringen øker forvaltningsorganets arbeidsmengde, er det også antatt at en overføring av sanksjoner fra strafferettsapparatet til forvaltningssporet vil lede til et lavere ressursforbruk for det offentlige, forutsatt et uendret håndhevingsnivå.⁸³ Det skyldes blant annet at behandlingen av straffesaker involverer flere statlige aktører (politi, påtalemyndighet og

⁸¹ Berg (2005).

⁸² Stub (2011).

⁸³ NOU 2003: 15 punkt 27.3.2.

domstoler), mens de administrative sanksjonene ilegges av forvaltningen alene. Det ligger også en besparelse i at domstolsbehandlingen ikke følger reglene for straffesaker. I mange tilfeller vil en eventuell overprøving av et forvaltningsvedtak skje etter reglene om klage til overordnet forvaltningsorgan. Prosessinitiativet ligger hos den som rammes av vedtaket, og bringes saken først inn for retten, skjer det etter de sivilprosessuelle reglene.

Regelverket om administrative sanksjoner har vært under utvikling de senere år. Ved endringslov 27. mai 2016 nr. 15 ble det innført en rekke generelle regler om administrative sanksjoner i forvaltningsloven. I forarbeidene ble det gitt generelle anvisninger om når det er aktuelt å bruke administrative sanksjoner som alternativ til straff.⁸⁴ Forutsetningen er at disse retningslinjene legges til grunn for fremtidige lovendringer innenfor de enkelte særområdene der en overgang fra straffeforfølgning til administrativ forfølgning er hensiktsmessig.

Det er dermed behov for forskning innenfor den spesielle forvaltningsretten, der de generelle standpunktene som følger av det ovennevnte lovarbeidet operasjonaliseres på de enkelte områdene der det kan være hensiktsmessig å gå over fra en forfølgning i straffesporet til en sanksjonering i forvaltningssporet. Det er også behov for ytterligere forskning på hvordan man best kan samordne forfølgelsen i tilfeller der det både foreligger hjemmel for straffeprosessuell og administrativ forfølgelse.

En slik analyse må også bygge på oppdatert kunnskap om hvilke rammer som Norges folkerettslige forpliktelser setter for slik forfølgning. Dette rammeverket er i stadig utvikling. Så sent som den 15. november 2016 avsa for eksempel EMD storkammeravgjørelsen *A og B mot Norge*, der spørsmålet var om forbudet mot gjentatt straffeforfølgning var til hinder for at to personer som var ilagt 30 % tilleggsskatt, også kunne straffedømmes for grovt skattesvik. EMD konkluderte med at det ikke forelå konvensjonskrenkelse (dissens 16–1).⁸⁵ Avgjørelsen går lenger i å åpne for såkalt «parallellforfølgning» i både det administrative og strafferettslige sporet enn det EMD tidligere har tillatt. Et nærliggende spørsmål blir dermed om det bør gjøres tilpasninger i de eksisterende samarbeidsrutinene mellom politiet og kontrollatene for å tilrettelegge for en mer effektiv forfølgning.

Et særlig spørsmål er om man bør innføre en ordning med *sivilrettslig inndragning* som et supplement til straffelovens bestemmelser om gjenstands- og verdiinndragning. Dette innebærer i korthet at det åpnes for inndragning av den berikelse som et lovbrudd har gitt opphav til på objektivt grunnlag, etter en prosess der strafferettens strenge beviskrav ikke

⁸⁴ Prop. 62 L (2015–2016) punkt 7.

⁸⁵ *A and B v. Norway* (application nos. 24130/11 and 29758/11).

kommer til anvendelse. Erfaringene fra andre land – og da særlig Irland – har vist at en slik ordning kan være et meget effektivt virkemiddel for å effektivisere inndragningsinstituttet.

Det har vært stilt spørsmål om man burde innføre en tilsvarende ordning i Norge. Professor Jon Petter Rui utredet på oppdrag for Justis- og beredskapsdepartementet hvordan et norsk regelverk om sivilrettslig inndragning kunne utformes, og leverte sin betenkning sommeren 2016.⁸⁶ Forslaget har vært sendt på en begrenset høring, uten at departementet har tatt stilling til om det er ønskelig å innføre en slik ordning, hvordan sivilrettslig inndragning i tilfelle skal håndheves, eller hvilke økonomiske og administrative konsekvenser en slik lovendring vil medføre. En ytterligere forskningsinnsats, herunder av komparativ art, kan gi et bedre grunnlag for å vurdere om man bør gå videre i arbeidet med å utvikle en slik ordning i Norge.

4 Organiseringen av straffesakskjeden (institusjonelle endringer)

Institusjonelle endringer sikter til endring av organiseringen eller oppgavefordelingen innad i, eller på tvers av, ulike etater i straffesakskjeden. I det følgende begrenser vi oss til å omtale de forskningsspørsmål som oppstår som følge av slike endringer i politiet og påtalemyndigheten. Vi påpeker likevel at andre pågående prosesser på noe sikt kan skape behov for forskning på endringer i organiseringen av domstolene og kriminalomsorgen.⁸⁷

Politiet og påtalemyndigheten har hovedansvaret for straffesaksbehandlingen. Etaten har vært i betydelig endring de senere år. Dette skaper behov for både rettsvitenskapelig og kriminologisk forskning. Her skal vi først gi en oversikt over endringsprosessene – som ennå ikke er slutført – før vi skisserer de sentrale forskningsspørsmålene.

Den overordnede daglige ledelsen av påtalemyndigheten er lagt til riksadvokaten. Under seg har han statsadvokatene, som er organisert i ti regionale og ett nasjonalt statsadvokatembete. Statsadvokatene er på sin side overordnet påtalemyndigheten i politiet, som er integrert i det enkelte politidistriktet. Politiet er straffesakskjedens førstelinje, og har som kjerneoppgave å forebygge og straffeforfølge kriminalitet, og å ivareta borgernes trygghet og sikkerhet.⁸⁸ Økokrim bryter med denne strukturen ved at enheten tar opp i seg de

⁸⁶ Betenkning om sivilrettslig inndragning (2016).

⁸⁷ Domstolskommisjonen, som nylig ble nedsatt for å vurdere domstolenes organisering, skal levere sin utredning innen 11. august 2020. Regjeringens forslag om å endre strukturen i kriminalomsorgen fra tre til to nivåer, ble nedstemt i Stortinget høsten 2016. Stortinget vedtok i stedet at det skal gjennomføres en evaluering av kriminalomsorgen.

⁸⁸ Auglend og Mæland (2016) s. 309–310.

to første nivåene i påtalemyndigheten, og således både er en sentral politienhet og et statsadvokatembete med nasjonal myndighet. Riksadvokaten og statsadvokatene (herunder ved Økokrim) utgjør *Den høyere påtalemyndighet*. Påtalemyndigheten har ansvaret for å styre straffeforfølgningen i den enkelte sak, for eksempel ved å treffe påtaleavgjørelser og føre straffesaker for domstolene. Den høyere påtalemyndighet har i tillegg et særlig ansvar for å drive generell fagledelse overfor sine underordnede.

I kjølvannet av terrorangrepene 22. juli 2011 ble det stilt spørsmål ved om politiet var tilstrekkelig rustet til å ivareta sine oppgaver på en betryggende måte. Det ble derfor nedsatt et utvalg som skulle vurdere hvordan fremtidens politi kunne møte de utfordringene etaten ville bli stilt overfor – herunder den kompliserte, alvorlige og grenseoverskridende kriminaliteten. Etter utvalgets oppfatning var det nødvendig med både en *strukturereform* der man gjorde omfattende endringer i politiets organisering, og en *kvalitetsreform* som klargjorde rolle- og ansvarsforhold og hevet kvaliteten på politiets arbeid.⁸⁹ Anbefalingene munnet ut i *nærpolitireformen*, som trådte i kraft fra 1. januar 2016. Reformen innebar blant annet at antallet politidistrikter ble redusert fra 27 til 12. I forlengelsen av dette arbeidet ble det nedsatt et eget utvalg for å vurdere hvordan politiets særorganer kunne organiseres slik at de best understøtter nærpolitireformens sentrale forutsetninger. Utvalget, som avga sin utredning 18. mai 2017, har blant annet foreslått at de fagområdene som i dag ligger til Økokrim og Kripos skal samles i en enhet for etterforskningsbistand.⁹⁰ Forlaget – som ble avgitt under dissens – er for tiden på høring.

Påtalemyndigheten har de siste 50–60 årene vært i kraftig vekst. I 1960 arbeidet det 184 påtalejurister i politiet og 12 statsadvokater ved de regionale embetene. I tillegg var det ansatt én statsadvokat og én riksadvokatfullmektig ved Riksadvokatembetet.⁹¹ Per 30. september 2016 hadde antallet påtalejurister i politiet steget til 679, i tillegg til et ukjent antall som var ansatt i lederstillinger (politiinspektører). Antallet statsadvokater i Den høyere påtalemyndighet hadde økt til 128.⁹² Denne stillingsveksten speiler en vesentlig økonomisk satsning på påtalemyndigheten. Den høyere påtalemyndighetens budsjett økte med over 100 millioner kroner i perioden fra 2012 til 2017.⁹³ I *påtaleanalysen* er det foreslått en ytterligere styrking av Den høyere påtalemyndighet, særlig gjennom en økning av bemanningen ved

⁸⁹ NOU 2013: 9 s. 48 flg.

⁹⁰ NOU 2017: 11 s. 242 flg.

⁹¹ Torgersen (2011) s. 45.

⁹² NOU 2017: 5 s. 43.

⁹³ NOU 2017: 5 s. 50.

Riksadvokatembetet.⁹⁴ Samtidig er det foreslått at antallet statsadvokatembeter skal reduseres til 6.⁹⁵

De pågående utviklingsprosessene skaper behov for forskning. Et sentralt spørsmål er hvilken betydning omorganiseringen av politiet får for straffesaksbehandlingen (etterforskning og påtalevurdering). Flere høringsinstanser uttrykte bekymring for at nærpolitireformen, som ble til kort tid etter 22. juli og derfor hadde et tydelig beredskapsperspektiv, ikke nødvendigvis ville ha noen positiv innvirkning på den alminnelige kriminalitetsbekjempelsen.⁹⁶ Spørsmålet blir om det ble tatt hensyn til disse innspillene i det videre reformarbeidet, og hvordan den praktiske straffesakshåndteringen faktisk forløper i de nye distriktene. Dette må sammenholdes med virkningene av eventuelle ytterligere omrokninger som følge av særorgansanalysen.

Styrkingen av Den høyere påtalemyndighet reiser også spørsmål om hvordan statsadvokatenes og riksadvokatenes rolle i strafferettspleien bør innrettes i et effektivitets- og kvalitetsperspektiv. Særlig er det spørsmål om disse instansene bør behandle færre enkeltsaker, og i større grad innrette sin virksomhet mot generell fagledelse, blant annet i form av kompetanseheving overfor underordnede gjennom opplæring, flere inspeksjoner, og så videre. Påtaleanalysen går inn for en slik «redefinering» av statsadvokatrollen.⁹⁷ Forslaget innebærer samtidig et behov for å overføre ansvaret for flere straffesaker fra statsadvokatene til politiet. Dette kaller på nærmere analyser, også av eventuelle problematiske sider ved å forlate det innarbeidede systemet.

Et annet spørsmål er om deler av ressurstilførselen har måttet medgå til å imøtekomme nye oppgaver og kriminalitetsutviklingen. Til tross for den betydelige styrkingen som har funnet sted de senere år, «produserer» påtalemyndigheten færre saker i dag enn tidligere.⁹⁸ Dette kan ha flere forklaringer, for eksempel at den enkelte jurist jobber mindre enn tidligere, at påtalemyndigheten har blitt pålagt flere ressurskrevende oppgaver (for eksempel ansvaret for tilrettelagte avhør), og at den gjennomsnittlige straffesaken har blitt mer kompleks. Det har enn så lenge vist seg vanskelig å påvise noen klar årsak.⁹⁹ Påtaleanalyseutvalget har således konkludert med at det ut fra det foreliggende empiriske materialet «er vanskelig å

⁹⁴ NOU 2017: 5 s. 216–217.

⁹⁵ NOU 2017: 5 s. 217.

⁹⁶ Se for eksempel riksadvokatens høringsuttalelse (2013).

⁹⁷ NOU 2017: 5 s. 192 flg.

⁹⁸ I 2009 traff således hver påtalejurist i gjennomsnitt 340 positive påtaleavgjørelser. I 2015 hadde tallet sunket til 266, se NOU 2017: 5 s. 117.

⁹⁹ Ifølge Kjelby og Skyberg (2016) er det ikke mulig å påvise noen vesentlig økning av antallet store og omfangsrige straffesaker i tingretten eller lagmannsretten i den aktuelle perioden.

finne gode tallmessige forklaringer på produksjonsnedgangen». ¹⁰⁰ En sentral oppgave for forskningen vil være å identifisere hva som er årsaken til den nedadgående trenden, og foreslå tiltak for å motvirke den.

5 Residivisme

Ifølge oppdragsbeskrivelsen skal utredningen utdype behovet for forskningsbasert kunnskap om «hele kjedens betydning for tilbakefall, herunder særlig om kriminalomsorgens betydning», «behovet for kunnskap om hvilke forhold rundt domfelte som viser seg å ha størst betydning for tilbakefall» og «kunnskapsbehov knyttet til samordning mellom sektorer, og hvordan FoU-innsats ... kan bidra til kvalitet i straffesakskjeden». Disse problemstillingene henger nøye sammen, og behandles her samlet.

Norsk kriminalomsorg er internasjonalt ansett for å være en foregangsmodell. Norske fengsler regnes som noen av de beste og mest humane straffeinstitusjonene i verden, og den norske kombinasjonen av lave strafferammer kombinert med en – relativt sett – lav tilbakefallsprosent har vekket oppsikt. I den mest siterte undersøkelsen av tilbakefall viser norsk kriminalomsorg en residivrate på 20 %, som i ettertid har fått stor nordisk og internasjonal oppmerksomhet. ¹⁰¹ Til tross for dette vet vi forholdsvis lite om effektene av fengselsstraff, prøveløslatelse og gjeninnsettelse i Norge. ¹⁰²

På området tilbakefall vil det derfor være viktig med mer forskning på kriminelle karrierer generelt. Kvantitative metoder vil kunne gi bedre oversikt over folks livsløp, inkludert kriminelle livsstiler, type og mengde kriminalitet. Slik kan tidlige risikofaktorer og voksenutfall kobles sammen, herunder fengsling og tilbakeføring til samfunnet, og hva som eventuelt fører mennesker inn på en bedre vei. I tillegg er det behov for hva som i den internasjonale kriminologien omtales som «desistance studies». ¹⁰³ Til forskjell fra det mest elementære kriminologiske spørsmålet om hva som får mennesker til å *begå* kriminalitet, retter slike undersøkelser seg mot hva som får mennesker til å *avstå* fra kriminalitet – og da særlig hva som ansporer tidligere straffedømte til slik avståelse. De ovennevnte forskningsprosjektene kan samlet sett peke hen mot et bedre svar på hva som faktisk fungerer i norsk kriminalomsorg – og hvorfor.

¹⁰⁰ NOU 2017: 5 s. 122.

¹⁰¹ Graunbøl et al. (2010); se også Pratt (2008a; 2008b) og Ugelvik og Dullum (2011).

¹⁰² Det finnes en del såkalt «grå» litteratur fra KRUS, særlig fra 1990-tallet, og en liten andel kvantitative undersøkelser, se Skarhamar og Telle (2012).

¹⁰³ McNeill (2006).

I tillegg til å opprettholde kvantitative undersøkelser basert på registerdata, som gir oss et helt nødvendig kunnskapsgrunnlag om utbredelse, korrelasjon og kovarians mellom ulike variabler (for eksempel forholdet mellom residivrate og tilgang til arbeid ved løslatelsestidspunkt), trenger vi kvalitative empiriske undersøkelser som går i dybden på de sosiale mekanismene og prosessene som knytter kriminell atferd – eller fravær av sådan – til strukturelle tiltak. Eksempelvis vet vi at tilgang til arbeid ved løslatelsestidspunktet vesentlig reduserer risikoen for nye domfellelser,¹⁰⁴ men vi vet lite om hvilke effekter arbeid har på individets valg om å avstå fra ytterligere kriminalitet. Skal man skaffe seg kunnskap om dette, er det nødvendig å undersøke hvordan flere forhold spiller inn samtidig og i kombinasjon, for eksempel straffedømtes individuelle resurser (motivasjon for endring, identitet), sosialt nettverk (familie, venner) og strukturelle påvirkninger (bolig, arbeid, helse).

Strukturelle forhold vil særlig kunne påvirkes gjennom tilrettelagt oppfølging av kriminalomsorgen, hvor også kriminalomsorgens tverrsektorielle samarbeid er av vesentlig betydning. Etter straffegjennomføringsloven § 4 plikter kriminalomsorgen å legge til rette for at offentlige etater får utøve sine tjenester overfor domfelte og varetekstinnsatte. I samarbeid med andre etater, bistår kriminalomsorgen arbeidet med tilbakeføring til samfunnet for innsatte, blant annet ved å skaffe bolig, arbeid, opplæring og eventuelle andre tjenester. For personer med psykiske lidelser og rusmiddelproblemer, er planleggingen av løslatelse og samarbeidet med fastlege og kommunale tjenester spesielt viktig. Det er behov for større kunnskap om hvordan dette samarbeidet fungerer i praksis, særlig om utfordringer knyttet til ulikt lovverk og mandat, inkludert forholdet mellom taushetspliktsbestemmelser og behovet for helhetlig oppfølging.

De senere års økning i antallet utenlandske gjerningspersoner (punkt 2.2) tilsier at man bør se nærmere på forholdet mellom utlendingsmyndighetene og kriminalomsorgen. På tross av samarbeidet som opprettes i Kongsvinger fengsel og på området utvisning, er dette et eksempel hvor kunnskapsoverføring om faginnhold mellom ulike etater kan heve effektivitet og kvalitet i kriminalomsorgen. Særlig poengteres det i offentlige dokumenter et behov for «å utvikle forvaltningssamarbeid også rundt oppholdstillatelser, rettigheter til velferdstjenester og tilbakeføring til andre land».¹⁰⁵

Generelt er det behov for både kartlegging og kritisk analyse av tverrsektoriell samordning både under og etter endt straffegjennomføring. I hvilken grad kan kriminalomsorgen gjennomføre sitt mandat uten å samarbeide med andre etater, og hvor langt

¹⁰⁴ Skardhamar og Telle (2012).

¹⁰⁵ Kriminalomsorgsdirektoratet (2017b) s. 2.

kan kriminalomsorgen bevege seg «utenfor murene» før mandatet om straffegjennomføring utvannes?

Et underkommunisert poeng i tilknytning til drøftelser av residivisme, er at *fengselsstraffen* bare utgjør en svært liten del av de totale straffereaksjonene som ilegges. I 2014 var tallet for det totale antall straffereaksjoner 302 646. Av disse var 10 555 ubetinget fengsel, dvs. omtrent 3.5 % av den totale mengden idømt straff. Til forskjell utgjør forenklede forelegg ca. 224 900 reaksjoner – eller ca. 74 % av det totale antallet straffereaksjoner. 92 % av disse foreleggene gjaldt vegtrafikkovertrедelser, for eksempel fartsoverskridelser. Holder man de forenklede foreleggene utenfor, utgjør de ordinære foreleggene 68 % av de ilagte reaksjonene (bøter ilagt ved dom utgjør 2 %).¹⁰⁶

Til tross for dette finnes det knapt forskning på hvilken rolle monetær straff har i dagens samfunn. Hvem straffes, og hvordan påvirker disse tallene tilbakefallsstatistikken? Et poeng i denne sammenhengen er også at det bare er en beskjeden andel av straffereaksjonene som ilegges etter domstolsbehandling – de aller fleste straffereaksjoner ilegges av påtalemyndigheten eller politiet (samt tollvesenet i saker om forenklet forelegg for tollovertrедelser). Oppmerksomheten om fengselsstraffen blant forskere og politikere er forståelig i lys av den grad av innvirkning berøvelse av frihet har på individet. Skal man få et reelt overblikk over straffens funksjon i dagens samfunn, må man imidlertid øke kunnskapen om de øvrige straffereaksjonene som utgjør størstedelen av den faktiske bruken av straff.

¹⁰⁶ <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/straff>

Litteratur

- Auglend og Mæland (2016) Ragnar Auglend og Henry John Mæland, *Politirett* 3 utgave. Oslo, 2016.
- Berg (2005) Bjørn O. Berg, *Forvaltnings sanksjoner*. Oslo, 2005.
- Buell (2016) Samuel Buell, *Capital offenses, Business Crime and Punishment in Americas Corporate Age*, New York, 2016.
- Busch (2015) Tor-Aksel Busch, «Høyesterett som straffedomstol sett med påtalemyndighetens øyne» i Tore Schei m.fl. (red), *Lov. Sannhet. Rett. Norges Høyesterett 200 år*. Oslo, 2015 s. 596–616.
- Eskeland (1989) Ståle Eskeland, *Fangerett*. 2 utgave. Oslo, 1989.
- Flaatten (2017) Sverre Flaatten, *Høyesterett, straffen og tyveriene. Straffutmålingsbegrunnelser i etterkrigstiden*. Bergen, 2017.
- Fornes (2016) Ingun Fornes, «Ungdomsstraffens første år», *Tidsskrift for strafferett* 2016 s. 238–280.
- Graunbøl et al. (2010) H. M. Graunbøl m.fl., *Retur. En nordisk undersøgelse af recidiv i kriminalforsorgen*, Oslo, 2010.
- Holmboe (2016a) Morten Holmboe, *Fengsel eller frihet. Om teori og praksis i norsk straffutmåling, særlig i grenselandet mellom fengsel og mildere reaksjoner*. Oslo, 2016.
- Holmboe (2016b) Morten Holmboe, «Reelt og informert samtykke til ungdomsstraff og ungdomsoppfølging», *Tidsskrift for strafferett* 2016 s. 215–237.
- Huisman og Walle (2015) Judith van Erp, Wim Huisman og Gudrun Vande Walle, *The Routledge Handbook of White-Collar and Corporate Crime in Europe*. London, 2015.
- Husabø (2003) Erling Johannes Husabø, «Pre-aktiv strafferett», *Tidsskrift for strafferett* 2003 s. 97–106.
- Jacobsen (2009) Jørn RT Jacobsen, *Fragment til forståing av den rettsstatlege strafferetten*. Bergen, 2009.
- Kjelberg og Skyberg (2016) Gert Johan Kjelby og Lisbeth Fullu Skyberg, «En vurdering av enkelte premisser for en ny straffeprosesslov», NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* s. 716–763.
- Lid og Reid (2011) Stian Lid og Jone Stene Reid, «Kriminalitetsbilder i endring», *Samfunnsspeilet* 2011 s. 5–6.

- Lomell (2017) Heidi Mork Lomell, «Lovbrudd» i Heidi Mork Lomell og May-Len Skilbrei (red.) *Kriminologi*, Oslo, 2017 s. 51-81.
- Mathisen (2009) Gjermund Mathisen, *Utlevering for straffbare forhold*. Oslo, 2009.
- McNeill (2006) Fergus McNeill, «A desistance paradigm for offender management», *Criminology & Criminal Justice* 6, 1 2006, s. 39-62.
- Myhrer (2015) Tor-Geir Myhrer, *Kvalitet i etterforskningen*. Delrapport i Etterforskningsprosjektet. PHS Forskning 2015:1. Tilgjengelig elektronisk:
https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/282259/1/kvalitet_i_etterforskningen.pdf
- Pakes og Holt (2015) Francis Pakes og Katrine Holt, «The transnational prisoner: Exploring themes and trends involving a prison deal with the Netherlands and Norway», *British Journal of Criminology* 2015 s. 79–93.
- Pratt (2008a) John Pratt, «Scandinavian exceptionalism in an era of penal excess: Part I: The nature and roots of Scandinavian exceptionalism», *British Journal of Criminology* 2008 s. 119–137.
- Pratt (2008b) John Pratt, «Scandinavian exceptionalism in an era of penal excess: Part II: Does Scandinavian exceptionalism have a future?», *British Journal of Criminology* 2008 s. 275–292.
- Rui (2013) Jon Petter Rui, «The Interlaken, Izmir and Brighton Declarations: Towards a Paradigm Shift in the Strasbourg Court's Interpretation of the European Convention of Human Rights?», *Nordic Journal of Human Rights* 2013 s. 28–54.
- Ruud (2017) Morten Ruud, *Straffesaker i utlandet*. Oslo, 2017.
- Scherger (2015) Veronika Scherger, «Ungdomsstraffen – en fare for barns rettssikkerhet?», *Kritisk juss* 2015 s. 87–104.
- Skardhamar og Telle (2012) Torbjørn Skardhamar og Kjetil Telle, «Post-release employment and recidivism in Norway», *Journal of Quantitative Criminology* 2012 s. 629–649.
- Spang (2013) Jørgen Spang Iversen, «En kritikk av ungdomsstraffen», *Lov og rett* 2013 s. 630–639.
- Suominen (2015) Annika Suominen, «EU-strafferett og Norge – hvor står vi i dag?», *Tidsskrift for strafferett* 2015 s. 375 flg.
- Suominen (2011) Annika Suominen, *The Principle of Mutual Recognition in Cooperation in Criminal Matters*. 2011.

- Stub (2011) Marius Stub, *Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet*. Oslo 2011.
- Tonry (2014) Michael Tonry, «Why crime rates are falling throughout the Western world», *Crime and Justice* 2014 s. 1–63.
- Torgersen (2011) «Påtalejuristens rolle, hvordan den har forandret seg de siste 50 år og hva som forventes for fremtiden», *Lov og rett* 2011 s. 46–62.
- Ugelvik (2014) Synnøve Ugelvik, *Inside on the outside: Norway and the EU Police Cooperation*. Avhandling for graden ph.d. Oslo, 2014.
- Ugelvik og Dullum (2011) Thomas Ugelvik og Jane Dullum, *Penal Exceptionalism? Nordic Prison Policy and Practice*, Abingdon, Routledge, 2011.
- Øyen (2013) Ørnulf Øyen, «Rettens kontroll med bevisføringens omfang i straffesaker – sett i lys av målsettingene om en hurtig og kostnadseffektiv saksbehandling», *Tidsskrift for strafferett* 2013 s. 198–235.

Forarbeider

- NOU 2017: 14 Nye regler om markedsmissbruk – sanksjoner og straff – Gjennomføring av markedsmissbruksforordningen og gjennomgang av verdipapirhandellovens regler om sanksjoner og straff.
- NOU 2017: 11 Bedre bistand. Bedre beredskap. Fremtidig organisering av politiets særorganer.
- NOU 2017: 9 Politi og bevæpning – Legalitet, nødvendighet, forholdsmessighet og ansvarlighet.
- NOU 2017: 5 En påtalemyndighet for fremtiden. Påtaleanalysen.
- NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov.
- NOU 2013: 9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen.
- NOU 2012: 2 Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU.
- NOU 2008: 4 Fra ord til handling. Bekjempelse av voldtekt krever handling.
- NOU 2003: 15 Fra bot til bedring.
- Prop. 154 L (2016–2017) Endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (skyldevne, samfunnsvern og sakkyndighet).

Prop. 62 L (2015–2016)	Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.).
Prop. 122 L (2014–2015)	Endringer i straffeloven 2005 mv. (strafferettslige særreaksjoner m.m.).
Prop. 92 LS (2014–2015)	Endringer i straffegjennomføringsloven (straffegjennomføring i annen stat), samtykke til inngåelse av avtale med Nederland av 2. mars 2015 om bruken av et fengsel i Nederland og endringer i statsbudsjettet 2015.
Prop. 181 L (2012–2013)	Endringer i utlendingsloven mv. (heving av strafferammen ved brudd på innreiseforbud).
Prop. 82 LS (2010–2011)	Endringer i lov om overføring av domfelte mv. (avtaler om soningsoverføring og prosedyre ved unntak fra spesialitetsprinsippet) og vedtak om samtykke til inngåelse av avtale mellom Norge og Romania av 20. september 2010 om overføring av domfelte.
Prop. 97 L (2008–2009)	Endringer i straffeloven 1902 mv. (skjerping av straffen for drap, annen grov vold og seksuallovbrudd).
Ot.prp. nr. 22 (2008–2009)	Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon - slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning).

Stortingsmeldinger

Meld. St. 29 (2016–2017)	Perspektivmeldingen
Meld St. 12 (2014–2015)	Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen.

Rapporter, høringsuttalelser og annet

SSBs befolkningsframskrivinger (2016)	<i>Befolkingsframskrivinger 2016–2100: Inn- og utvandring.</i> 2016. Ådne Cappelen, Terje Skjerpen og Marianne Tønnessen, Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig elektronisk: http://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/270396?_ts=1556d691c48
---	---

Betenkning om sivilrettslig inndragning (2016).	Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder, betenkning fra professor Jon Petter Rui, 2016. Tilgjengelig elektronisk: https://www.regjeringen.no/contentassets/563c5153753e41438ec0b6d047f3ab20/betenkning_sivilrettslig-inndragning.pdf
Datakrimstrategien (2015)	Overordnet nasjonal strategi for bekjempelse av datakriminalitet (datakrimstrategien). Utredning fra en gruppe oppnevnt av Politidirektoratet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, avgitt 12. mai 2015.
Domstolsadministrasjonen (2015)	<i>Reformer i andre instans</i> . Rapport avgitt til Domstolsadministrasjonen 1. juli 2015.
Etterforsklingsløftet (2016)	Handlingsplan for løft av etterforsklingsfeltet. Politidirektoratet og riksadvokaten. 31. mai 2016. Tilgjengelig elektronisk: http://www.riksadvokaten.no/filestore/Dokumenter/2016/Etterforskningsloftet_POD_final.pdf
DIFI (2017)	<i>Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2016</i> . DIFI rapport 2017:2. Tilgjengelig elektronisk: https://www.difi.no/sites/difino/files/evaluering_av_naerpolitireformen._statusrapport_2016._difi_rapport_2017_2.pdf
ID-tyveri og sikkerhet for egen identitet (2016)	ID-tyveri og sikkerhet for egen identitet (2016). Landsomfattende omnibus 5.–9. desember 2016. Respons analyse. Tilgjengelig elektronisk: https://norsis.no/wp-content/uploads/2017/02/2016-12-12-Rapport-Identitetssikring_des20161.pdf
Intensjonsavtale mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Universitetet i Oslo (2016)	Intensjonsavtale mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Universitetet i Oslo om klarspråk i juridisk forskning og undervisning 22. august 2016. Tilgjengelig elektronisk: https://www.jus.uio.no/om/strategi/klarsprak/dokumenter/avtale-om-klarsprak.pdf
Kriminalomsorgsdirektoratet (2017a)	Hørings svar 20. mars 2017 til forslag om strengere straffer for flere lovbrudd og endringer i utmålingen av oppreisningserstatningen. Tilgjengelig elektronisk: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---strengere-straffer-for-flere-lovbrudd-og-endringer-i-utmalingen-av-oppreisningserstatning/id2524272/?uid=4e2fade4-9ffd-427a-8555-06d7be15fb98

- Kriminalomsorgsdirektoratet (2017b) Sluttrapport: Prosjekt Ung Ut – sammen om tilbakeføring 2013-2016. Et samarbeidsprosjekt mellom Arbeid og velferdsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Helsedirektoratet, Barne-, -ungdoms-, og familiedirektoratet, Fylkesmannen i Hordaland, Husbanken og Kriminalomsorgsdirektoratet. Tilsendt forfatterne.
- Nordlandsforskning (2016) Stemmer «Kartet» med «terrenget»? Underveisrapport fra en følgeevaluering av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Nordlandsforskning rapport nr. 7 2016. Tilgjengelig elektronisk: <http://www.nordlandsforskning.no/getfile.php/1314816/Dokumenter/Rapporter/2016/NF%207-2016.pdf>
- Oslo politidistrikt (2015) *Trender i kriminalitet 2016–2017. Utfordringer i den globale byen.* Strategisk stab, Oslo politidistrikt, oktober 2015. Tilgjengelig elektronisk: <https://www.politi.no/globalassets/dokumenter/01-rapporter-statistikk-og-analyse/tendenser-i-kriminaliteten/tendrerapport-2016-2017.pdf>
- Oslo politidistrikt (2012) *Voldtekt i den globale byen 2011: Anmeldelser og medieoppslag.* Marianne Sætre og Veslemøy Grytdal, Strategisk stab, Oslo politidistrikt. 2012. Tilgjengelig elektronisk: <https://www.politi.no/globalassets/dokumenter/oslo/rapporter/voldtekt/voldtekt-i-den-globale-byen-oslo-2012.pdf>
- Politiets innbyggerundersøkelse (2016) *Rapport: Politiets innbyggerundersøkelse 2016.* Laget for Politidirektoratet av Ipsos. Tilgjengelig elektronisk: <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter/01-rapporter-statistikk-og-analyse/innbyggerundersokelsen/innbyggerundersokelse-2016.pdf>
- Redd Barna (2015) *«Hvis du ikke spør, klarer jeg ikke fortelle» – om utfordringer ved avdekking av seksuelle overgrep mot barn i minoritetsfamilier.* Silje Berggrav. Tilgjengelig elektronisk: <https://www.reddbarna.no/nyheter/hvis-du-ikke-spoer>
- Riksadvokaten (2013) Høring – NOU 2013: 9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer (politianalysen). Høringsuttalelse 9. oktober 2013. Tilgjengelig elektronisk: <https://www.regjeringen.no/contentassets/be3560a8320749a2ad6b7180877173a4/riksadvokaten.pdf>

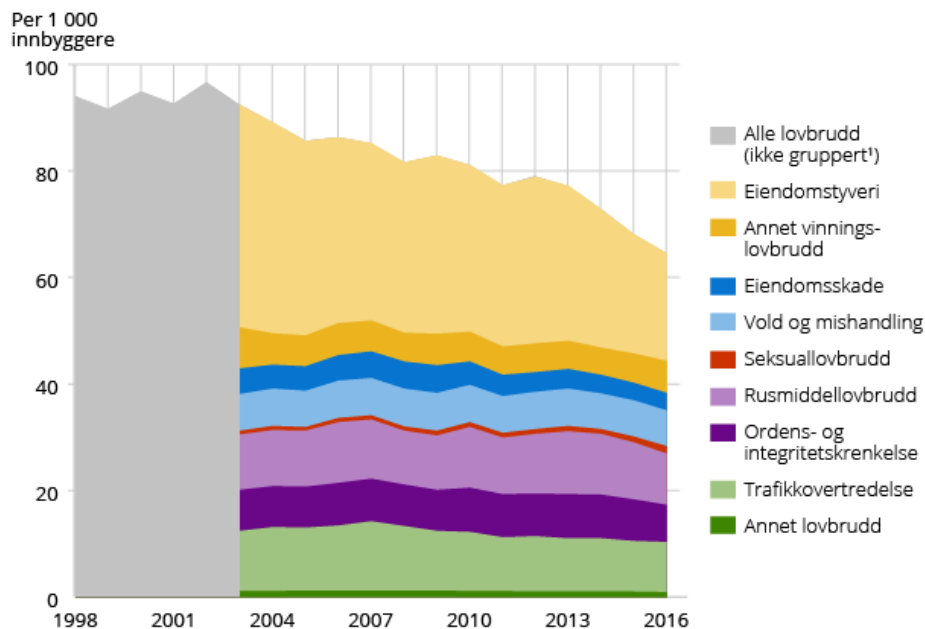
Sivilombudsmannen (2016)

Besøksrapport. Norgerhaven fengsel. 19. – 22. september 2016. Sivilombudsmannen, forebyggingsenheten.
Tilgjengelig elektronisk:
<https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2017/04/Norgerhaven-fengsel-besøksrapport-2016.pdf>

Vedlegg 1

I følge Statistisk sentralbyrå ble det i 2016 anmeldt 336 500 lovbrudd, som er 4,3 prosent færre enn i 2015, og 9,6 prosent færre enn i 2014. Korrigerer man for befolkningsveksten, er antall anmeldte lovbrudd i 2016 det laveste som er registrert de siste 24 årene.

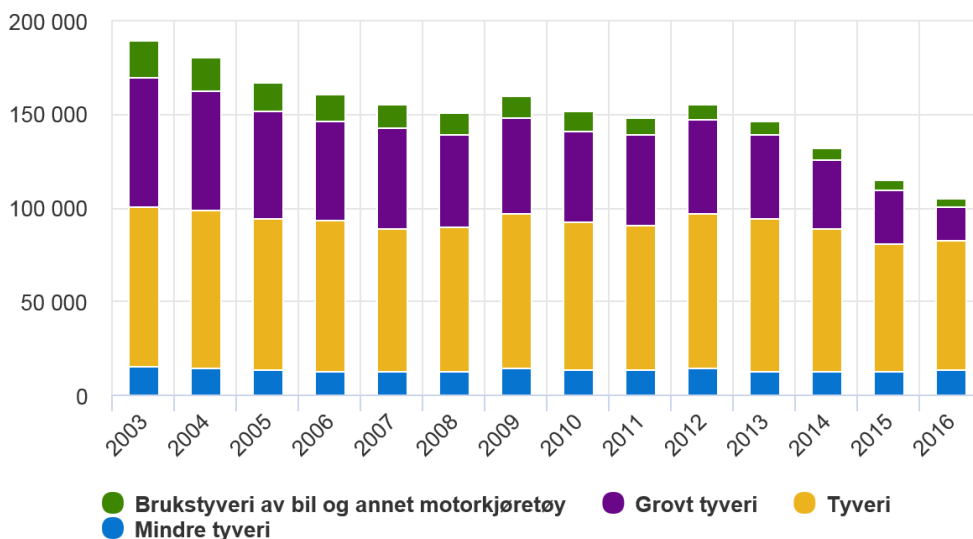
Figur 1. Lovbrudd anmeldt, etter lovbruddsgruppe



¹ Lovbruddstyper 2015.
Kilde: Statistisk sentralbyrå, statistikkbanktabell 08484

En stor andel av nedgangen i den registrerte kriminaliteten kan skyldes eiendomstyveri. Slik følgende figur viser, er omfanget av tyveri målt i anmeldelser nesten halvert på 14 år.

Figur 4. Anmeldte tyveri i alt, etter type tyverier (nivå 2). Antall 2003-2016

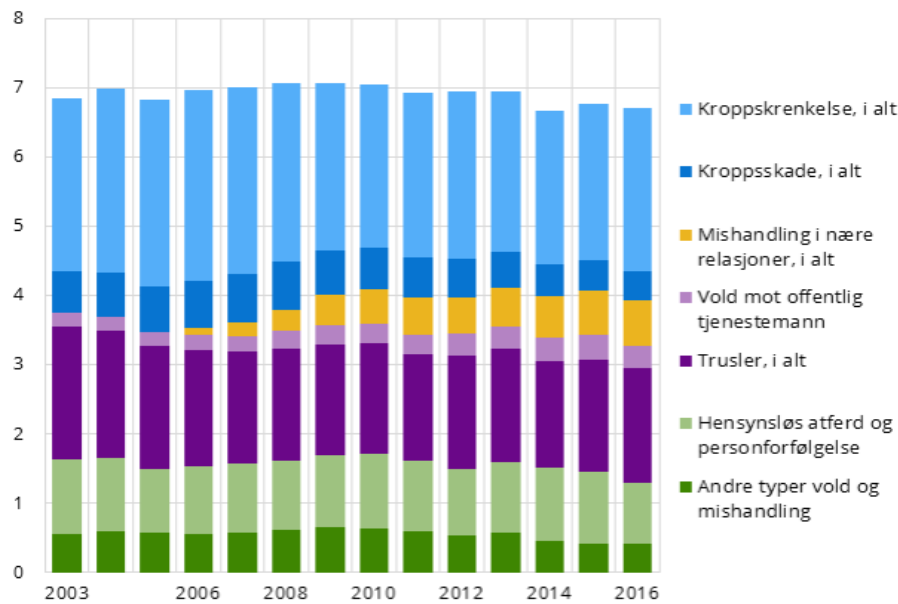


Kilde: Anmeldte lovbrudd 2003-2016, Statistikkbank tabell 08484, Statistisk sentralbyrå.

Vedlegg 2

Som det fremgår av figuren nedenfor, har nivået av anmeldt vold og mishandling holdt seg relativt stabilt på 2000-tallet hvis en tar høyde for befolkningsveksten. Det registrerte voldsnivået har vært noe lavere de siste tre årene enn i perioden 2003-2013.

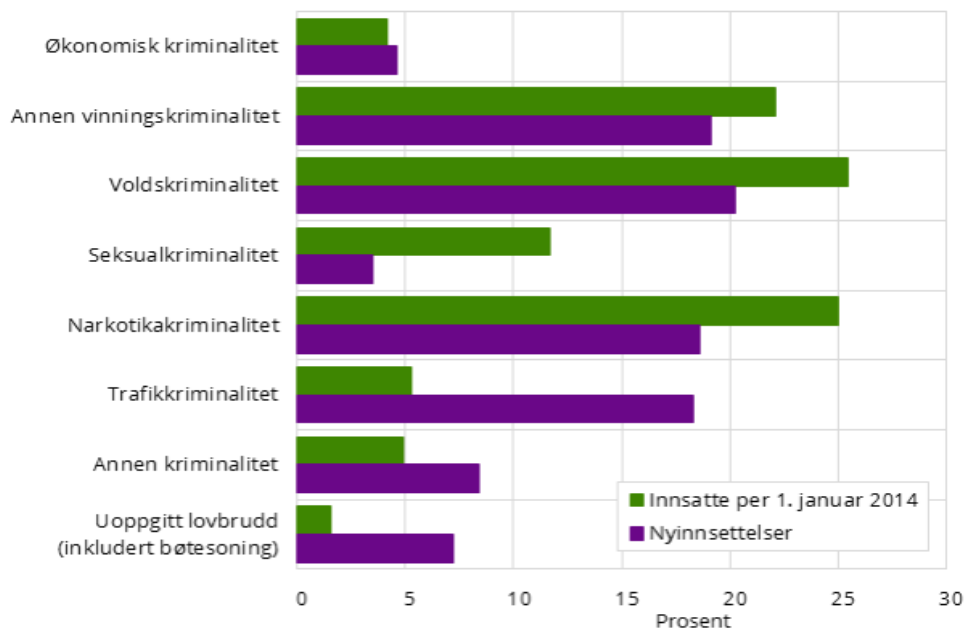
Figur 6. Vold og mishandling anmeldt, etter type lovbrudd. Per 1 000 innbyggere



Kilde: Statistikkbanken, tabell 08484, Statistisk sentralbyrå.

Vedlegg 3

Figur 2. Innsatte per 1. januar og nyinnsettelse, etter hovedlovbruddsgruppe. 2014



Kilde: Statistisk sentralbyrå, statistikkbanktabell 10531 og 10536.