

Høringsnotat

Lovavdelingen

Dato: 31. august 2020

Saksnr: 20/2302

Høringsfrist: 1. desember 2020

HØRING – ENDRINGER I STRAFFEPROSESSLOVEN OG STRAFFELOVEN (ETTERFORSKINGS- OG PÅTALEPLIKT I STORE STRAFFESAKER, NYTT STRAFFEBUD OM SERIEOVERGREP MV.)

Innhold

1	Bakgrunn og hovedinnholdet i høringsnotatet	2
2	Etterforskins- og påtaleplikts grenser i omfattende straffesaker	2
2.1	Bakgrunn	2
2.2	Gjeldende rett	4
2.2.1	Etterforskinsplikts grenser	4
2.2.2	Påtaleplikts grenser	6
2.2.3	Prosessøkonomisk påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 70....	6
2.3	Internasjonale forpliktelser og andre nordiske lands rett.....	7
2.3.1	Den europeiske menneskerettskonvensjon.....	7
2.3.2	Andre internasjonale forpliktelser	9
2.3.3	Svensk og dansk rett	10
2.4	Er det behov for endringer i etterforskinsplikten etter straffeprosessloven § 224?.....	11
2.4.1	Generelt	11
2.4.2	Avgrensning av straffesaker til enkelte ansvarssubjekter, enkelte fornærmede eller enkelte straffbare forhold.....	13
2.4.3	Nærmere om hensynet til fornærmede i saker om seksuallovbrudd..	14
2.4.4	Mulig lovteknisk løsning.....	15
2.5	Er det behov for endringer i påtaleplikten etter straffeprosessloven § 62 a? 16	
2.6	Er det behov for endringer i straffeprosessloven § 70?	16
3	Nytt straffebud om serieovergrep	17
3.1	Bakgrunn	17
3.2	Gjeldende rett	18

3.2.1	Grunnstørrelsen «det straffbare forhold»	18
3.2.2	Nærmere om kollektivstraffebud	19
3.2.3	Kollektivstraffebud i norsk rett	21
3.3	Bør det innføres et nytt straffebud om serieovergrep?	23
3.3.1	Mulige fordeler og ulemper med et straffebud om seksuellovbrudd som kollektivforbrytelse.....	23
3.3.2	Mulig lovteknisk løsning.....	24
3.3.3	Strafferamme, foreldelse og jurisdiksjon	26
3.3.4	Departementets foreløpige vurdering.....	26
4	Økonomiske og administrative konsekvenser	27
5	Samlet lovforslag	28
5.1	Straffeprosessloven.....	28
5.2	Straffeloven	28

1 Bakgrunn og hovedinnholdet i høringsnotatet

Justis- og beredskapsdepartementet sender på høring forslag til endringer i straffeprosessloven og straffeloven.

Det foreslås endringer i reglene om adgangen til å avgrense etterforskning og påtale i omfattende straffesaker. Forslaget har bakgrunn i et innspill fra riksadvokaten. Høringsnotatet inneholder også et forslag fra riksadvokaten om å innta en egen bestemmelse i straffeloven som rammer serieovergrep.

2 Etterforsknings- og påtaleplikts grenser i omfattende straffesaker

2.1 Bakgrunn

Riksadvokaten har i brev 10. september 2019 til Justis- og beredskapsdepartementet reist spørsmål om det er behov for å presisere visse sider av grensene for etterforsknings- og påtaleplikten i straffesaker, og om det er grunn til å innføre et nytt straffebud om serieovergrep. Bakgrunnen for henvendelsen er at enkelte straffesaker har et omfang som skaper betydelige kapasitetsutfordringer for straffesakskjeden. Dette gjelder særlig omfattende nettovergrepssaker der både antall lovbrudd og fornærmede kan bli meget stort, se brevet side 1.

Også økonomiske straffesaker, narkotikasaker og saker om arbeidslivskriminalitet har potensiale til å bli svært ressurskrevende for alle ledd i straffesaksbehandlingen. Felles for disse kategoriene er at sakskompleksene regelmessig omfatter mange mistenkte eller fornærmede, at lovbruddene ofte begås innenfor et lengre tidsrom eller flere jurisdiksjoner, og at bevisbildet gjerne er meget omfattende.

En arbeidsgruppe oppnevnt av riksadvokaten har gitt anbefalinger om tiltak og rutiner for politiet og påtalemyndigheten som skal bidra til en effektiv

saksavgrensning og etterforskning i store straffesaker. Arbeidsgruppen avga 13. juli 2018 sin rapport «Effektivisering av domstolsbehandlingen i større straffesaker – første delrapport fra arbeidsgruppe nedsatt av riksadvokaten». Rapporten er publisert i riksadvokatens skriftserie nr. 1/2018. Riksadvokaten har støttet arbeidsgruppens anbefalinger, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 3/2018 Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene (rev. 21. februar 2019) side 11.

Arbeidsgruppen har beskrevet utfordringene knyttet til nettovergrepssaker med mange fornærmede på følgende måte (arbeidsgrupperapporten punkt 3.4.3):

«Personer som ønsker å begå seksuallovbrudd rettet mot mindreårige har som følge av moderne kommunikasjonsteknologi en kanal direkte til et stort antall potensielle offer på kort tid og med forholdsvis enkle midler. En har sett en rekke saker hvor gjerningspersonen finner en modus operandi som oppfyller det kriminelle formålet, som gjentas overfor et stort antall fornærmede over en tidsperiode. De fornærmede kan være spredt over hele landet, eller også i utlandet. I de mest omfattende sakene, med mange hundre fornærmede, kan bare det å identifisere de fornærmede være et svært omfattende arbeid som kan beskjeftige en betydelig del av personellet med relevant kompetanse i det aktuelle politidistriktet over lengre tid. Gjennomføring av tilrettelagt avhør av samtlige fornærmede under 16 år i en slik sak, jf. straffeprosessloven § 239 første ledd, vil være meget ressurskrevende, men slike avhør kan også være avgjørende for å belyse sakens alvor og for å avklare skyldspørsmålet.»

Det finnes ingen fullstendig oversikt over omfanget av slike nettovergrepssaker, men sakstypen skaper ifølge riksadvokaten allerede i dag reelle kapasitetsutfordringer. Blant annet tar det lang tid å ferdigbehandle sakene, og det bindes opp betydelige ressurser som kunne vært benyttet i andre saker, se riksadvokatens brev 10. september 2019 side 2–3. Riksadvokaten trekker videre frem to eksempler som illustrerer bruken av etterforskningsressurser i slike sakskomplekser, se brevet side 2–3. I en inspeksjonsrapport etter tilsyn ved Øst politidistrikt kom det frem at to store saker (OP OS og OP SANDRA) på årsbasis legger beslag på 2/3 av ressursene som er satt av til å etterforske seksuelle overgrep i distriktet. I den ene saken var det pr. 1. mars 2018 identifisert 30 fornærmede og i den andre 468 fornærmede.

I kapasitetsundersøkelsen for straffesaksområdet 2019 er det foretatt beregninger av fremtidig ressursbehov som følge av mulige endringer i kriminaliteten eller politiets oppgaveløsning i straffesaksbehandlingen. Undersøkelsene viser at en framskriving av antallet saker i utvalgte seksuallovbruddkategorier tilsvarende økningen man har sett fra 2013 til 2017, vil medføre et økt ressursbehov på 588,6 årsverk, se «Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet 2019» side 8 og 39.

Kripos har i rapporten «Seksuell utnyttelse av barn og unge over internett» fra 2019 beskrevet hvordan den digitale utviklingen, og det medfølgende volumet av digitale spor og bevis, innebærer ressursmessige utfordringer for politiets etterforskning av nettrelaterte seksuallovbrudd, se punkt 2.3 i rapporten.

Nettovergrep er ofte av transnasjonal karakter, noe som medfører utfordringer både for politiets tilgang til nødvendig informasjon og ivaretagelse av fornærmede utenfor Norge, se rapporten punkt 8.5 og 8.11. Kripos trekker også frem de særlige praktiske utfordringene knyttet til det store antallet fornærmede, som én av tolv spesifikke utfordringer politi og påtalemyndighet støter på i behandlingen av nettovergrep, se punkt 8.12 i rapporten. Samtidig er det på det rene at hvert enkelt

lovbrudd som iretteføres utgjør liten eller ingen forskjell i straffutmålingen når mange lovbrudd pådømmes samtidig.

Som eksempler på store saker innenfor andre lovbruddskategorier nevner arbeidsgruppen oppnevnt av riksadvokaten «LIME-saken» og «Transocean-saken», som begge krevde vesentlige ressurser fra politi, påtalemyndighet og domstoler. Arbeidsgruppen skriver, se arbeidsgrupperapporten punkt 1.2:

«[I]retteføringen i den såkalte ‘LIME-saken’, som gjaldt menneskehandel og ulike former for økonomisk kriminalitet, [innebar] 12 måneders hovedforhandling i Oslo tingrett, og det tok deretter halvannet år fra avsluttet hovedforhandling frem til tingretten avsa dom i saken. Hovedforhandlingen i Oslo tingrett i ‘Transocean-saken’ tok om lag 10 måneder, og dommen ble avsagt om lag 10 måneder etter avsluttet hovedforhandling. Det er åpenbart at de valgene som påtalemyndigheten foretar når grunnlaget legges for iretteføringen av store straffesaker, blant annet gjennom påtalemyndighetens styring av saken på etterforskningsstadiet og opplegget for den praktiske gjennomføringen av rettsmøtene, kan ha svært betydelige ressursmessige og menneskelige konsekvenser. Blant annet kan store saker medføre at etterforskningen og iretteføringen av andre saker nødvendigvis må nedprioriteres.»

Erfaringene med de omfattende sakskompleksene aktualiserer spørsmålet om hvilket handlingsrom politiet og påtalemyndigheten bør ha til å begrense etterforskning, påtale og iretteføring av straffesaker ut ifra ressurs- og prioriteringshensyn.

2.2 Gjeldende rett

2.2.1 Etterforskningsplikten grenser

Etter straffeprosessloven § 224 første ledd skal etterforskning foretas når det «som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige».

Bestemmelsen angir både når det er adgang til å etterforske og når det foreligger en plikt til å etterforske. Etter § 224 annet ledd annet punktum kan riksadvokaten gi retningslinjer om den nærmere gjennomføringen og om begrensninger i etterforskningsplikten.

Selv om utgangspunktet er at straffbare forhold skal straffeforfølges, er det alminnelig antatt at påtalemyndigheten innenfor rammen av opportunitetsprinsippet har en viss adgang til å unnlate å iverksette etterforskning blant annet på bakgrunn av ressurs hensyn, se Kjelby, Mellom rett og plikt til straffeforfølging (Oslo 2013) side 164–169. Dette er også lagt til grunn av riksadvokaten, se nærmere rundskriv nr. 3/1999 Etterforskning punkt III.1:

«Uttrykket ‘foretas’ må tolkes antitetisk; etterforskning kan ikke settes i verk med mindre det er rimelig grunn til det. På den annen side står påtalemyndigheten relativt fritt; den har ikke plikt til å sette i gang etterforskning i alle tilfeller det er rettslig adgang til det. Det er for eksempel anledning til å unnlate å sette i verk etterforskning i enkelte saker ut fra ressursprioritering eller av andre saklige grunner. Det kan også på dette stadium utøves et skjønn innenfor rammen av det opportunitetsprinsipp som gjelder i norsk straffeprosess.»

Riksadvokaten angir i rundskrivet punkt III.3 side 6 flg. momenter som inngår i dette skjønnet. Det sentrale er sannsynligheten for at det er begått eller er i ferd med å bli begått et straffbart forhold, forholdets alvor og den nødvendige etterforskningsinnsats som saken krever. Generelt gjelder dessuten at avgjørelser

om etterforskningen i enhver sammenheng må være saklig begrunnet. Se også riksadvokatens rundskriv nr. 2/2015 Ny straffelov , punkt VIII 1.3 og Myhrer, «Kvalitet i etterforskningen» (2015) side 40–46. Påtaleskjønnet må også utøves innenfor rammene av Norges internasjonale forpliktelser, se punkt 2.3 nedenfor.

Med hjemmel i straffeprosessloven § 224 annet ledd annet punktum har riksadvokaten gitt utdypende retningslinjer om adgangen til å unnlate å iverksette etterforskning, herunder i rundskriv nr. 3/2016 Henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet mv. De sentrale retningslinjene for kapasitetshenleggelse er angitt slik, se punkt III side 3:

«Et vilkår er at politidistriktets øverste ledelse har gitt overordnede, skriftlige føringer for slik henleggelse. Det er lovgiver, og ikke påtalemyndigheten, som bestemmer hva som er straffbart. Påtalemyndigheten skal derfor ikke bruke henleggelsesadgangen på en slik måte at enkelte typer straffbare handlinger blir avkriminalisert. [...]

Henleggelse må vurderes konkret. Sentrale og andre alvorlige lovbrudd kan aldri henlegges av kapasitetsgrunner.

Det er ressursituasjonen for politidistriktets samlede straffesaksbehandling som her må iakttas, ikke situasjonen ved det enkelte tjenestested eller organisatoriske enhet innen distriktet. Momenter som politidistriktets totale arbeidssituasjon sammenholdt med tilgjengelige ressurser og omfanget av den etterforskningsinnsats saken vil kreve mot sannsynligheten for at etterforskningen vil kunne lede til straffansvar, står sentralt.

Sakens alvorsgrad vil være et moment ved vurderingen. Jo mer alvorlig konsekvensene av den anmeldte handling er for den fornærmede, jo høyere er terskelen for kapasitetshenleggelse. Særlig ved de mindre alvorlige forhold vil fornærmedes egen opptreden kunne ha betydning for beslutningen, f. eks. om fornærmede, etter sine forutsetninger, ved vanlig aktsom opptreden kunne ha unngått kriminaliteten. Typisk vil kunne være uforsiktige pengeoverføringer etc.»

Terskelen for henleggelse er høyere dersom gjerningspersonen er kjent:

«Saker mot kjent gjerningsperson kan bare henlegges dersom det i tillegg til forannevnte foreligger en særlig grunn for dette. Adgangen til henleggelse i disse tilfellene er meget snever, også for de mindre alvorlige sakene, med mindre det dreier seg om bagatellmessige forhold. Hver enkelt sak må undergis en konkret vurdering.»

Retningslinjene for når påtalemyndigheten kan unnlate å *sette i verk* etterforskning etter en ressursprioritering, må i utgangspunktet gjelde tilsvarende for adgangen til *gjøre avgrensninger i etterforskningen* i pågående saker («tilskjæring»), se Kjelby, Påtalerett (2. utgave, Oslo 2019) side 410–411. Tilskjæring av saker kan blant annet gjennomføres ved bruk av henleggelsesbeslutninger knyttet til enkelte forhold i saken, eller ved at det ikke gjennomføres etterforskingsskritt for å følge enkelte spor som kunne resultert i nye forhold eller en strengere subsumsjon.

Tilskjæring av en sak kan både medføre at kretsen av ansvarssubjekter eller fornærmede begrenses, og at et straffbart forhold avgrenses i tid, rom og omfang. Spørsmålet må vurderes konkret, jf. Kjelby, Påtalerett (2. utgave, Oslo 2019) side 412:

«Prioriteringer i form av ‘tilskjæring’ av en straffesaks omfang må [...] vurderes nokså konkret for den enkelte sak. Handlingsrommet her må holdes opp mot det grunnleggende kravet til en grundig og objektiv – men også hurtig – etterforskning og hvilke innsigelser som forsvarer (og overordnet påtalemyndighet) i saken kan forventes å komme med. Hensynet til beviskravet, hva som er relevant for sakens opplysning, og kravet til et

robust bevisgrunnlag ved iretteføringen vil nok i praksis avgjøre hvor langt det kan aksepteres å avgrense etterforskningen med henvisning til ressursprioriteringer.»

2.2.2 Påtalepliktenes grenser

Det følger av straffeprosessloven § 62 a første ledd at straffbare handlinger skal påtales. Påtaleplikten er imidlertid ikke absolutt. Etter § 62 a annet ledd kan påtale unnlates for overtredelser av straffebud med en strafferamme på 2 år eller lavere, «hvis ikke allmenne hensyn tilsier påtale». Bestemmelsen kan langt på vei oppfattes som et generelt uttrykk for opportunitetsprinsippet.

Ved vurderingen av om allmenne hensyn foreligger, skal det etter § 62 a annet ledd blant annet legges vekt på «overtredelsens grovhet, hensynet til den alminnelige lovlydighet og om den fornærmede [...] ønsker påtale». Ressurs- og prioriteringshensyn er ikke eksplisitt nevnt som momenter i vurderingen av om «allmenne hensyn tilsier påtale», men ordlyden kan heller ikke sies å stenge for at kapasitetsgrunner skal kunne vektlegges.

Henleggelsesadgangen etter bestemmelsen må i alle tilfelle ses i sammenheng med de øvrige bestemmelsene i straffeprosessloven som gir uttrykk for et opportunitetsprinsipp. I rundskriv nr. 2/2015 punkt VIII.1.3 side 22 fremhever riksadvokaten følgende:

«Før skyldspørsmålet er avklart, kan det ikke gis en påtaleunnlatelse. Derimot vil det etter omstendighetene kunne være grunnlag for henleggelse i medhold av straffeprosessloven § 62 a annet ledd. Dersom det tidlig i etterforskningen synes klart at den forventede reaksjonen eventuelt vil bli en påtaleunnlatelse, vil det være et moment i vurderingen av om allmenne hensyn foreligger.»

Henleggelsesadgangen etter straffeprosessloven § 62 a annet ledd har etter sin ordlyd et visst overlapp med adgangen til å gjøre prioriteringer etter straffeprosessloven § 224, se punkt 2.2.1 ovenfor. Riksadvokaten har trukket grensen mellom de to henleggelsesgrunnlagene slik, se rundskriv nr. 2/2015 punkt VIII.1.3 side 21:

«Ettersom straffeprosessloven § 224 åpner for en bred, skjønnsmessig vurdering av om saken bør henlegges før det er igangsatt etterforskning, er det imidlertid ikke behov for å anvende straffeprosessloven § 62 a annet ledd på dette stadiet av saken. Riksadvokaten beslutter derfor at en før det er iverksatt etterforskning, ikke skal henlegge saken fordi allmenne hensyn ikke foreligger, jf. straffeprosessloven § 62 a annet ledd. Forholdet skal i stedet henlegges fordi det ikke er rimelig grunn til å iverksette etterforskning, jf. straffeprosessloven § 224».

Straffeprosessloven § 62 a annet ledd kommer bare til anvendelse i saker om overtredelse av straffebud der strafferammen er fengsel inntil 2 år eller lavere. I saker som gjelder straffebud med en høyere strafferamme, er det i høyden en meget snever adgang til å henlegge saken fordi allmenne hensyn ikke foreligger, på ulovfestet grunnlag etter analogi fra reglene om påtaleunnlatelse, se Kjelby, Påtalerett (2. utgave, Oslo 2019) side 125.

2.2.3 Prosessøkonomisk påtaleunnlatelse etter straffeprosessloven § 70

Straffeprosessloven § 70 første ledd hjemler påtaleunnlatelse «når reglene for straffutmålingen ved sammenstøt av flere lovbrudd medfører at ingen eller bare en ubetydelig straff ville komme til anvendelse». Påtaleunnlatelse regnes som en

strafferettslig reaksjon, jf. straffeloven § 30 bokstav f, og forutsetter at påtalemyndigheten konstaterer straffeskyld.

Straffeprosessloven § 70 er begrunnet i subsidiaritetshensyn, det vil si at den mistenkte er eller vil bli ilagt en tilstrekkelig straff for andre forhold, se Kjelby, Mellom rett og plikt til straffeforfølgning (Oslo 2013) side 646. I prioriteringsrundskrivet for 2019 har riksadvokaten gitt direktiver om at bestemmelsen kan være egnet for å avgrense den enkelte sak ut fra ressurs hensyn, se rundskriv nr. 1/2019 punkt VI.1:

«Omfanget av enhver etterforskning, og ikke minst irettesføringen for domstolene, må søkes tilpasset sakens alvor og kompleksitet. Aktiv bruk av straffeprosessloven § 70 vil kunne være nødvendig for å hindre at sakene svulmer opp i omfang og blir unødvendig ressurskrevende.»

Tilskjæring av straffesaker med hjemmel i § 70 første ledd kan ses på som «en gradvis overgang til den situasjon som foreligger når noen forhold henlegges av kapasitetsgrunner», se riksadvokatens rundskriv 6/1989 Påtaleunntakelse punkt IV side 5.

Etter sin ordlyd setter § 70 ingen begrensninger på adgangen til å avgrense en straffesak under påtalestadiet, utover at det aktuelle lovbrudd vil føre til «ingen» eller «bare en ubetydelig» straffskjerpelse. Påtaleskjønnet må likevel utøves innenfor visse rammer og på en slik måte at det ikke strider mot den alminnelige rettsbevissthet, eller kommer i veien for strafferettspleiens funksjoner. Se for øvrig riksadvokatens omtale av dette i brevet 10. september 2019 side 10.

2.3 Internasjonale forpliktelser og andre nordiske lands rett

2.3.1 Den europeiske menneskerettskonvensjon

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 3 og artikkel 8 innebærer i visse tilfeller en positiv plikt til å iverksette etterforskning – eventuelt etterfulgt av påtale – dersom det foreligger rimelig begrunnede påstander om krenkelser begått av private, se Kjølbro, Den europeiske menneskerettighedskonvention (4. utgave, København 2017) side 798.

I Rt. 2013 s. 588 behandlet Høyesterett spørsmålet om staten kunne holdes ansvarlig for manglende beskyttelse av en kvinne som hadde opplevd langvarig forfølgelse fra en mann hun hadde hatt et kortvarig forhold til. I avsnitt 41 i dommen slo førstvoterende fast følgende utgangspunkt:

«EMK artikkel 1 pålegger konvensjonstaten å sikre konvensjonens rettigheter for alle innenfor statens jurisdiksjon. Dette innebærer blant annet at staten har en plikt til, etter forholdene, å ta aktive skritt for å hindre at private krenker hverandre – konvensjonen har i denne forstand også horisontal virkning.»

Høyesterett kom til at staten, til tross for at politiet og påtalemyndigheten hadde gjort mye for å beskytte kvinnen, ikke hadde gitt henne den beskyttelse som kreves etter EMK. Avgjørelsen bygget særlig på at et ilagt besøksforbud i realiteten ikke hadde vært håndhevet og at to potensielt svært alvorlige trusler mot kvinnen ikke hadde blitt nærmere etterforsket.

Ut fra en gjennomgang av praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), trakk Høyesterett frem fire gjennomgående komponenter vedrørende innholdet i, og rekkevidden av, sikringsplikten etter EMK (avsnitt 46–49):

«*For det første*: [...] staten forventes ikke å avverge enhver fare for krenkelser begått av private. Men det må reageres mot *reell* og *umiddelbar* risiko som myndighetene er kjent med, eller *burde* være kjent med, med de tiltak som det ut fra situasjonen er *rimelig* å forvente [...].

For det andre: EMD har i en rekke avgjørelser understreket at det er nasjonale myndigheter som er nærmest til å vurdere hva som er den beste måten å reagere på [...] Statene har etter den samme praksis derfor en viss *skjønnsmargin* med hensyn til valg av virkemidler, i den forstand at det ikke er tale om å etterprøve myndighetens valg ut fra ideelle kriterier – spørsmålet er om de tiltak som er iverksatt alt i alt var *adekvate* og *forholdsmessige* [...].

For det tredje: Det er under EMK en forventning om at tiltak blir gjennomført på en måte som innebærer at de bidrar til reell beskyttelse [...] At det besluttet beskyttelsestiltak er ikke tilstrekkelig, disse må også settes ut i livet og håndheves.

For det fjerde: Kravene til aktivitet fra myndighetenes side vil bero på det aktuelle *saksområdet*. For så vidt gjelder vold mot kvinner har EMD spesielt fremhevet ‘the need for active State involvement in their protection’.»

Rt. 2013 s. 588 gjaldt et tilfelle hvor det forelå en reell og umiddelbar risiko for fremtidige krenkelser dersom det ikke ble iverksatt tiltak for å avverge dem. Staten har imidlertid i visse tilfeller også en plikt til å reagere overfor krenkelser som allerede er begått, såfremt det gjelder integritetskrenkelser av en tilstrekkelig alvorgrad. I praksis fra EMD finnes det eksempler på at domstolen har konstatert en plikt til å etterforske drap, tortur, voldtekt og seksuelle overgrep mot barn, se for eksempel *M. og C. mot Romania* (12060/12, dom 12.4.2016), hvor EMD uttalte følgende (avsnitt 111):

«... the Court considers that States have a positive obligation inherent in Articles 3 and 8 of the Convention to enact criminal-law provisions effectively punishing sexual abuse of children and to apply them in practice through effective investigation and prosecution.»

Se også følgende uttalelse i *Söderman mot Sverige* (5786/08, dom 12.11.2013, storkammer), avsnitt 83:

«Concerning such serious acts [rape and sexual abuse of children], the State’s positive obligation under Articles 3 and 8 to safeguard the individual’s physical integrity may also extend to questions relating to the effectiveness of the criminal investigation [...] and to the possibility of obtaining reparation and redress [...], although there is no absolute right to obtain the prosecution or conviction of any particular person where there were no culpable failures in seeking to hold perpetrators of criminal offences accountable».

Etter EMDs praksis nyanseres sikringsplikten etter den aktuelle sakstypen – særlig etter hvor sårbar den krenkede er og i hvilken grad den *fysiske integritet* er blitt krenket. Ved relativt sett mindre alvorlige krenkelser synes EMD først og fremst å prøve hvorvidt det nasjonale rettssystemet gir en adekvat beskyttelse og oppreisning («reparation»), som ikke nødvendigvis behøver å innebære strafforfølgning. I de mer alvorlige sakene prøver domstolen også hvorvidt staten har reagert tilfredsstillende på krenkelsen gjennom en effektiv strafforfølgning.

Det er få konkrete holdepunkter i EMDs praksis med hensyn til i hvilken grad staten kan begrunne en unnlatt eller begrenset etterforskningsinnsats med ressurshensyn. Det er likevel flere avgjørelser hvor EMD har antydnet at de positive

sikringsforpliktelsene etter konvensjonen er relative, og at håndhevingspliktenes utstrekning *kan* avhenge av ressurs- og prioriteringshensyn, se for eksempel *Osman mot Storbritannia* (87/1997/871/1083), dom 28.10.1998, hvor EMD uttalte følgende (avsnitt 116):

«For the Court, and bearing in mind the difficulties involved in policing modern societies, the unpredictability of human conduct and the operational choices which must be made in terms of priorities and resources, such an obligation must be interpreted in a way which does not impose an impossible or disproportionate burden on the authorities.»

2.3.2 Andre internasjonale forpliktelser

Barnekonvensjonen artikkel 19 og 34 gir barn en særlig beskyttelse mot vold og seksuelle overgrep. Artikkel 19 lyder i norsk oversettelse slik:

«1. Partene skal treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative, sosiale og opplæringsmessige tiltak for å beskytte barnet mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnyttning, herunder seksuelt misbruk, mens en eller begge foreldre, verge(r) eller eventuell annen person har omsorgen for barnet.

2. Slike beskyttelsestiltak bør omfatte effektive prosedyrer for utforming av sosiale programmer som yter nødvendig støtte til barnet og til dem som har omsorgen for barnet, samt andre former for forebygging, påpeking, rapportering, viderehenvisning, undersøkelse, behandling og oppfølging av tilfeller av barnemishandling som tidligere beskrevet og, om nødvendig, for rettslig oppfølging.»

Artikkel 34 retter seg spesifikt om seksuell utnyttning og seksuelt misbruk:

«Partene påtar seg å beskytte barnet mot alle former for seksuell utnyttning og seksuelt misbruk. For dette formål skal partene særlig treffe alle egnede nasjonale, bilaterale og multilaterale tiltak for å hindre at noen:

- a) tilskynder eller tvinger et barn til å delta i enhver form for ulovlig seksuell aktivitet,
- b) utnytter barn ved å bruke dem til prostitusjon eller andre ulovlige seksuelle handlinger,
- c) utnytter barn ved å bruke dem i pornografiske opptredener eller i pornografisk materiale.»

Artiklene pålegger medlemsstatene en positiv plikt til å beskytte barn mot alle former for vold, se Tobin, *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary* (Oxford 2019) side 691:

«[T]he obligation of states to protect children against violence and other forms of harm requires the adoption of both *preventive* and *responsive* measures. States will necessarily enjoy a significant level of discretion with respect to the adoption of such measure. However, this discretion remains subject to the requirement that the measures are effective and consistent with the other provisions of the Convention.»

Beskyttelsesplikten etter konvensjonen innebærer blant annet et krav om at vold mot barn etterforskes og iverksettes, se Komiteen for barnets rettigheter, «Generell kommentar nr. 13» (2011) punkt I.5:

«[Partene] skal utvise behørig aktsomhet i saker som gjelder barn, de skal forebygge vold og brudd på menneskerettighetene, de skal beskytte barn som er blitt ofre for eller vitne til krenkelser av menneskerettighetene, de skal etterforske og straffe de som er ansvarlige, og de skal sørge for at barn som har fått sine menneskerettigheter krenket, har tilgang til oppreisning.»

Etterforsningsplikten utdypes slik i kommentarens punkt B.51:

«Etterforskningen av voldelige episoder, enten de rapporteres av barnet selv, en representant for barnet eller en ekstern part, skal foretas av kvalifiserte fagfolk som både har god utdannelse og erfaring på området, og etterforskningen skal foregå på en barnesensitiv måte, under full hensyntaken til barnets rettigheter. Strenge, men barnevennlige etterforskningsprosedyrer skal bidra til å sikre at voldstilfeller blir korrekt vurdert, og til å frambringe dokumentasjon for barnevernet og for administrative, sivile og strafferettslige prosesser. Det må legges stor vekt på å unngå at etterforskningsprosessen utsetter barnet for ytterligere påkjenninger. Alle parter er derfor forpliktet til å be om å få høre barnets egne synspunkter, og til å ta behørig hensyn til disse.»

Europarådets ministerkomité vedtok 12. juli 2007 Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk. Formålet med konvensjonen er å forebygge og bekjempe alle former for seksuell utnyttning og seksuelt misbruk av barn, beskytte rettighetene til barn som er utsatt for slike overgrep og å fremme nasjonalt og internasjonalt samarbeid mot slike overgrep se artikkel 1 (1). Konvensjonen stiller i kapittel VII krav til etterforskning, strafforfølgning og prosessuelle regler i saker som gjelder seksuell utnyttning og seksuelt misbruk av barn.

Etter artikkel 30 (3) skal medlemsstatene «påse at etterforskningen og strafforfølgingen prioriteres og gjennomføres uten unødig forsinkelse.» Konvensjonen pålegger også medlemsstatene å sørge for en effektiv etterforskning og strafforfølgning, se artikkel 30 (5):

«Hver part skal ved lovgivning eller på annen måte treffe de tiltak som er nødvendige, i samsvar med de grunnleggende prinsipper i sin interne rett, for [...] å sikre en effektiv etterforskning og strafforfølgning av handlinger fastsatt som straffbare etter denne konvensjon, og tillate bruk av skjulte operasjoner der dette er hensiktsmessig».

2.3.3 Svensk og dansk rett

I svensk rett er påtaleplikten i utgangspunktet absolutt, og av dette prinsippet følger også en hovedregel om plikt til å etterforske lovbrudd, se Prop. 2011/12:10 Ändrade regler om förundersökningsledning och förundersökningsbegränsning side 11. Etterforsningsplikten er forankret i rättegångsbalken 23 kap. 1 §, hvor det fremgår at «[f]örundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats».

Plikten til å etterforske begrenses imidlertid av reglene i 23 kap. 4 a § om «förundersökningsbegränsning». Innføringen av bestemmelsen var motivert med at politi og påtalemyndighet skulle få bedre muligheter til å anvende sine ressurser til å utrede alvorlige lovbrudd, se Prop. 2011/12:10 side 14.

Etter 23 kap. 4 a § första stycket kan etterforskning for det første begrenses når «fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader». Bestemmelsen utgjør det såkalte «disproportionsfallet», og tar sikte på situasjoner hvor det er ubalanse mellom forventede etterforskningsutgifter og sakens betydning. Etter sitt formål er regelen hovedsakelig tiltenkt lovbrudd som normalt er av relativt ukomplisert natur, men

som i et enkelt tilfelle krever en omfattende eller komplisert utredning, se SOU 2010:43 Förundersökningsbegränsning side 34.

Etterforskning kan videre begrenses i tilfeller hvor «det kan antas at åtal for brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse i 20 kap. eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned», jf. 23 kap. 4 a § första stycket nr. 2.

Etter 20 kap. 7 § 1 tredje stycket kan påtalemyndigheten beslute blant annet «om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet». I SOU 2010:43 side 36 er adgangen til å gi slik prosessøkonomisk påtaleunntatelse beskrevet slik:

«[Å]klagaren [bör] eftersträva att låta åtalet avse ett representativt urval av brotten som kan beräknas medföra en ändamålsenlig och tillräckligt ingripande påföljd och underlåta åtal i övrigt. Åtal bör t.ex. kunna underlåtas i fråga om brott som kan antas föranleda bara någon eller några månaders längre straff på ett årslångt fängelsestraff som brottsligheten i övrigt kan förväntas leda till (prop. 1984/85:3, s. 50). Riksåklagaren har preciserat innehållet i propositionen och angett att en utgångspunkt bör vara att det inte sällan finns utrymme att begränsa en utredning så att den svarar mot två tredjedelar av den samlade brottslighetens straffvärde (RÅR 2008:2, s. 14 ff.).»

Dansk rett bygger, i likhet med norsk rett, på opportunitetsprinsippet, se KBET 1990 nr 1194 Betænkning om anklagemyndighedens struktur kapittel 3, punkt 3.1. I dansk rett følger etterforsningsplikten av retplejeloven § 742, stk. 2, som fastsetter at «politiet iværksætter efter anmeldelse eller af egen drift efterforskning, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået». Politiet kan beslute at en påbegynt etterforskning skal henlegges hvis det ikke er «grundlag for at fortsætte», jf. § 749, stk. 2. Dersom det allerede er reist siktelse i saken, kan imidlertid saken bare henlegges hvor siktelsen har vist seg grunnløs, hvor videre forfølgning ikke kan ventes å føre til at siktede finnes skyldig, eller «hvor sagens gjennomførelse vil medføre vanskeligheter, omkostninger eller behandlingstider, som ikke står i rimeligt forhold til sagens betydning og den straf, som i givet fald kan forventes idømt», jf. § 721, stk. 1.

Kompetansen til å gi påtaleunntatelse («tiltalefrafald») følger av § 722. Paragrafens stk. 1 lister opp syv alternative grunnlag for påtaleunntatelse, herunder prosessøkonomisk påtaleunntatelse på samme vilkår som henleggelse etter siktelse. Utover de opplistede grunnlagene kan påtaleunntatelse bare gis «hvis der foreligger særlig formildende omstændigheder eller andre særlige forhold, og påtale ikke kan anses for påkrævet af almene hensyn», jf. stk. 2.

2.4 Er det behov for endringer i etterforsningsplikten etter straffeprosessloven § 224?

2.4.1 Generelt

Departementet mener at gode grunner taler for å presisere visse sider av etterforsningsplikten etter straffeprosessloven § 224. Samfunnsutviklingen og den teknologiske utviklingen har på ulike måter gitt større og mer kompliserte sakskomplekser enn man har sett tidligere, noe som kan legge beslag på en vesentlig andel av etterforsningskapasiteten over lang tid, jf. punkt 2.1 og riksadvokatens brev 10. september 2019 punkt 2.

Av hensyn til en hensiktsmessig utnyttelse av ressursene i politiet og påtalemyndigheten er det etter departementets syn nødvendig å avgrense hvilke subjekter og lovbrudd etterforskingen og den videre forfølgningen skal omfatte. I denne sammenheng mener departementet at det er grunn til å legge vekt på at avgrensning av sakenes omfang har en side til kravet om rimelig fremdrift, både av hensyn til siktede, fornærmede og samfunnet. Dersom en sak tar uforholdsmessig lang tid eller krever betydelige ressurser, kan andre saker og andre fornærmede bli skadelidende, herunder kan muligheten for å hindre pågående lovbrudd bli redusert, se også riksadvokatens brev side 4. Det er dessuten sentralt for vurderingen av behovet for avgrensning om formålet med bruk av straff tilsier videre forfølgning. I forarbeidene til straffeloven 2005 uttrykkes følgende om hvorfor vi straffer, jf. Ot.prp. nr. 90 (2004–2005) Om lov om straff side 77–78:

«[Straffens formål] må være å styre atferd i fremtiden, og herigjennom å bidra til et samfunn og en sameksistens som en ut fra gjeldende verdiprioriteringer anser som ønskelig. Selve straffeinstitusjonen har således forebyggelse – prevensjon – som sitt for mål. Prevensjonsformålet er dobbelt: å forebygge uønsket atferd og å forebygge sosial uro i kjølvannet av uønsket atferd som likevel måtte skje.»

Foruten straffens betydning i det enkelte sakskomplekset, kan manglende etterforsking og oppklaring av sentrale lovbrudd også potensielt svekke straffens samlede preventive funksjon.

Departementet legger til grunn at etterforsningsplikten etter straffeprosessloven § 224 i utgangspunktet ikke stenger for at omfattende straffesaker avgrenses ut fra en ressursprioritering, så lenge skjønnet utøves i tråd med prinsippene nevnt i punkt 2.2.1 foran.

Straffeprosessloven § 224 annet punktum åpner for at riksadvokaten kan gi retningslinjer som begrenser etterforsningsplikten. Riksadvokaten foreslår i brevet 10. september 2019 en presisering av denne hjemmelen (side 7):

«Vilkåret ‘rimelig grunn’ i straffeprosessloven § 224 styrer som nevnt både retten og plikten til å iverksette etterforsking. Denne rettslige standarden er presisert i ulike retninger gjennom riksadvokatens rundskriv med etterfølgende tilslutning av lovgiver (se Innst. O. nr. 113 (2004–2005)), og etterforsningsplikten følger et stykke på vei av våre menneskerettslige forpliktelser. Det er tale om en nokså åpen standard som åpner for et betydelig rom for skjønn, og etter riksadvokatens syn bør det grunnleggende sett fortsatt være slik.

Etterforsningspliktens grenser er like fullt et viktig kriminalpolitisk spørsmål, og etter riksadvokatens oppfatning bør derfor lovgiver i et moderne demokrati i det minste ha mulighet til å gi visse generelle føringer for skjønnsutøvelsen. Et mulig alternativ er å vedta en eller annen form for presisering i straffeloven § 224. En mulig minimumsløsning kunne være å vedta en tilføyelse til fullmaktsbestemmelsen i annet ledd annet punktum, i denne retning (med eller uten kvalifiseringen i klammeparentes):

Riksadvokaten kan gi retningslinjer om den nærmere gjennomføringen og om begrensninger i plikten, herunder om avgrensning av etterforskingen [i omfattende saker].»

Departementet kan slutte seg til en slik tilnærming. En endring som foreslått vil innebære en tilslutning til dagens praksis, og det vil kunne gis nærmere føringer om utøvelsen av påtaleskjønnet i lovforarbeidene.

2.4.2 Avgrensning av straffesaker til enkelte ansvarssubjekter, enkelte fornærmede eller enkelte straffbare forhold

Straffens preventive funksjon taler i utgangspunktet mot å avgrense et sakskompleks slik at *enkelte ansvarssubjekter* ikke forfølges. I likhet med riksadvokaten antar imidlertid departementet at straffeprosessloven § 224 neppe setter noen absolutt skranke mot å avgrense etterforskningen på en slik måte, og at adgangen nok heller ikke bør utelukkes ved en eventuell lovendring. Særlig i lys av det omfattende medvirkningsansvaret etter norsk rett, kan det også etter omstendighetene være gode grunner til å foreta en viss avgrensning av personkretsen som skal etterforskes.

Departementet finner at det særlig er ved å *avgrense kretsen av fornærmede* at en mer hensiktsmessig allokering av etterforskningsressursene vil kunne oppnås. En slik tilnærming vil kunne medføre en forenkling av både etterforskningen og den videre forfølgningen av saken. Departementet antar at en avgrensning neppe vil være til hinder for straffens preventive virkning, så lenge det er snakk om saker som har et omfang hvor dette ikke vil få særlig betydning for straffutmålingen.

I likhet med riksadvokaten kan ikke departementet se at det foreligger noe absolutt krav om at etterforskning skal omfatte samtlige fornærmede i et sakskompleks – verken etter rent intern norsk rett eller som følge av menneskerettighetene, se nærmere brevet 10. september 2019 side 6. Hensynet til de fornærmede kan imidlertid tale for at det utøves forsiktighet ved avgrensning av kretsen som skal omfattes av saken. En tilskjæring vil kunne medføre at fornærmede mister muligheten til å bli hørt i egen sak og til å fremme sivile krav i straffesaken. Utelates fornærmede fra forfølgningen vil vedkommende også miste retten til representasjon ved bistandsadvokat etter straffeprosessloven § 107 a. Virkningene for fornærmede bør tas i betraktning i vurderingen av den enkelte saken, og kan etter omstendighetene tale for at tilskjæring skjer ved at det gis påtaleunntatelse for forholdene. Arbeidsgruppen som har vurdert påtaleinterne tiltak for effektivisering av større straffesaker har pekt på lignende hensyn, jf. riksadvokatens skriftserie nr. 1/2018 punkt 3.2.3.

Departementet legger til at det også bør være relevant for påtaleskjønnet om fornærmede er kjent med at vedkommende er utsatt for et straffbart forhold, og om forholdet er anmeldt eller er igangsatt av politiet. Det bør videre ses hen til fornærmedes syn på hvorvidt vedkommendes forhold skal etterforskes. For enkelte fornærmede vil det ikke fremstå som påkrevet å være omfattet av saken, så lenge lovbrakeren får en passende straff. Uavhengig av fornærmedes syn må imidlertid påtalemyndigheten treffe sin beslutning på selvstendig grunnlag.

I noen saker kan det være begått mange ulike straffbare forhold overfor den enkelte fornærmede. Ressurshensyn kan tilsi at det foretas en *avgrensning av de straffbare forhold*, på en slik måte at det fokuseres på de relativt sett mer alvorlige handlingene overfor den enkelte fornærmede. Også i tilfeller der flere forhold på grunn av nærhet i tid, sted og felles forsett må anses som et fortsatt lovbrudd, kan ressurshensyn tale for å avgrense forholdet i tid, rom og omfang. Så lenge tilskjæringen ikke får særlig betydning for straffutmålingen, anser ikke departementet slik avgrensning for å være til hinder for straffens preventive funksjon. Hensynet til den fornærmede kan imidlertid – på lignende måte som ved avgrensning av kretsen av fornærmede – tale for at det utøves forsiktighet ved

avgrensning av de straffbare forhold som er begått overfor den enkelte fornærmede.

Departementet mener etter dette at avgrensning av etterforskingen i utgangspunktet bør kunne skje både ved at enkelte ansvarssubjekter, enkelte fornærmede eller visse straffbare forhold holdes utenfor, så lenge skjønnets utøves innenfor rammene av opportunitetsprinsippet og i samsvar med direktivene gitt av riksadvokaten, jf. punkt 2.2.1. For større narkotikasaker eller økonomiske saker vil det for eksempel kunne være aktuelt å konsentrere etterforskingen om ett eller flere av de mest alvorlige forholdene, en konkret tidsperiode eller en bestemt personkrets. Når det gjelder nettovergrepssaker med mange fornærmede antar departementet at det kan være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i følgende, jf. riksadvokatens skriftserie nr. 1/2018 punkt 3.4.2:

«For å kunne strafforfølge alvorlige overgrep med den nødvendige grundighet og fremdrift kan det etter arbeidsgruppens syn i enkelte tilfeller være forsvarlig å *unnlate å opprette sak* for de minst alvorlige forholdene. Dette vil først og fremst gjøre seg gjeldende i sakskomplekser der hvor det er begått en rekke alvorlige overgrep, for eksempel overtredelse av straffeloven § 291, § 299 og/eller § 302, men også overgrep som i et slikt sakskompleks relativt sett må anses mindre alvorlige (som kommer til uttrykk gjennom den lavere strafferammen) og som vil ha liten betydning for straffutmålingen når forholdene pådømmes samlet, så som overtredelse av § 298, § 305 og/eller § 306. [...]

Dersom det er holdepunkter for at materiale som viser overgrep begått av siktede er blitt spredt til andre, vil det som regel være grunn til å iverksette etterforskning også av mindre alvorlige forhold. Dersom fornærmede derimot for eksempel er utsatt for en overtredelse av § 305 uten selv å være kjent med at det er skjedd et straffbart forhold – fordi gjerningspersonen har gitt seg ut for å være en jevnaldrende person – og det ikke er holdepunkter for at materiale er lagret og spredt, fremstår det ikke påkrevet å iverksette etterforskning av dette forholdet av hensyn til fornærmede, dersom en strafforfølger et høyt antall mer alvorlige overgrep innen samme sakskompleks. En antar at det i slike tilfeller vil kunne være hensiktsmessig å informere de barn som er identifisert om at navnet har dukket opp i forbindelse med en nettovergrepssak, at barnet ikke har gjort noe galt, og at nærmeste barnehus kan kontaktes dersom barnet ønsker å snakke med en voksen om det som har skjedd.»

2.4.3 Nærmere om hensynet til fornærmede i saker om seksuallovbrudd

Etterforskning og irettføring av det straffbare forholdet er bare én av flere komponenter i en tilfredsstillende individuell oppfølging av fornærmede i straffesaker. En betryggende ivaretagelse inkluderer også blant annet adgang til å søke erstatning etter straffeprosessloven § 3 og forsvarlig medisinsk oppfølging. I noen tilfeller vil fornærmede også kunne ha rett til erstatning fra staten etter voldsoffererstatningsloven.

Behovet for tilskjæring har vist seg å være særlig aktuelt i saker om nettovergrep med mange fornærmede. Slike saker kan som nevnt omfatte lovbrudd av ulik karakter, både relativt sett mer og mindre alvorlige forhold. Dersom enkelte fornærmede eller enkelte lovbrudd holdes utenfor forfølgningen, vil det kunne være aktuelt med andre former for støtte og oppfølging avhengig av sakens karakter og behovet til den enkelte fornærmede.

Når det gjelder oppfølging utover det rent rettslige, eksisterer det i dag en rekke instanser som gir et tilbud til ofre for seksuelle overgrep. En særlig viktig aktør i

denne sammenheng er Statens Barnehus, se nærmere Prop. 12 S (2016–2017) Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021) punkt 6.9 side 77–78. Et sentralt formål med barnehusene er å minske belastningene for den utsatte og bidra til at barna og deres omsorgspersoner blir møtt med høy barnefaglig kompetanse i trygge og skånsomme omgivelser. I tillegg til gjennomføring av tilrettelagte avhør – hvor barn avhøres av polititjenestepersoner med spesialutdanning innen avhør av barn – gjennomfører barnehusene medisinske undersøkelser, rådgivning og behandling. Gjennom samtale med barnet og eventuelt foreldrene kan barnehusene tilby videre kartlegging og oppfølging tilpasset det enkelte barnets behov. Ettersom antallet nettrelaterte saker øker, har barnehusene ansatte som særlig fokuserer på denne gruppen. Det er i tillegg opprettet et nasjonalt kompetansenettverk på tvers av barnehusene.

Støttesentrene for kriminalitetsutsatte, som ble etablert i 2017, utgjør også en viktig del av tilbudet til fornærmede. Støttesentrene gir utsatte for kriminalitet psykososial støtte, oppfølging, informasjon og veiledning gjennom hele straffesakskjeden. Kontorene, som er lokalisert hos politiet i alle landets tolv politidistrikt, skal løse brukerne til profesjonell hjelp i det kommunale og statlige hjelpeapparatet. Støttesentrene er derfor etablert i nært samarbeid med kommunene med det formål å få en tett kobling til kommunale tjenester.

En viktig oppgave for politiet og påtalemyndigheten er å sørge for at den enkelte fornærmede føler seg ivaretatt og får god informasjon gjennom hele straffesaksprosessen. Departementet fremhever at kravet til god informasjon og oppfølging vil gjelde for alle fornærmede i et sakskompleks – uavhengig av om vedkommendes forhold omfattes av den videre etterforskingen, tiltalen og iretteføringen. Politiet og påtalemyndigheten har også et ansvar for å kontakte andre aktører som kan bidra til å lette belastningen for vedkommende. Lokalt i kommunene har politiet mange potensielle samarbeidspartnere som er viktige i arbeidet med barn og unge. Mange av disse er en del av det såkalte SLT-samarbeidet (samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak).

2.4.4 Mulig lovteknisk løsning

Et alternativ for å klargjøre politiet og påtalemyndighetens adgang til å foreta en tilskjæring av omfattende straffesaker, er å vedta en tilføyelse i kompetansebestemmelsen i straffeprosessloven § 224 annet ledd annet punktum, i denne retning (med eller uten kvalifiseringen i klammeparentes):

Riksadvokaten kan gi retningslinjer om den nærmere gjennomføringen og om begrensninger i plikten, *blant annet om avgrensning av etterforskingen [i omfattende saker]*.

Departementet legger til grunn at en slik endring bare vil være en presisering av en direktivmyndighet riksadvokaten allerede har. Det vil likevel kunne bidra til å styrke bevisstheten om behovet for og rammene for tilskjæring av etterforskingen, og det kan i forarbeidene gis visse overordnede føringer om hvilke avgrensninger som bør godtas.

Et alternativ er å angi i loven langs hvilke akser etterforskingen kan avgrenses – kretsen av ansvarssubjekter, kretsen av fornærmede eller antall og omfang av straffbare forhold, jf. punkt 2.4.2. Det kan eventuelt også vises til hensyn som bør tas i betraktning, for eksempel rettshåndhevelsesshensyn, prosessøkonomi og

hensynet til fornærmede. Departementet mener foreløpig at bestemmelsen bør gis en generell utforming, men det bes om høringsinstansenes syn på spørsmålet.

2.5 Er det behov for endringer i påtaleplikten etter straffeprosessloven § 62 a?

Riksadvokaten har i brevet 10. september 2019 reist spørsmål om det er behov for å utvide adgangen til å henlegge saker etter straffeloven § 62 a annet ledd, se brevet side 9:

«Bestemmelsen kommer [...] bare til anvendelse i saker om overtredelse av straffebud der strafferammen er fengsel inntil 2 år eller lavere, og kan således ikke brukes for relativt sett mindre alvorlige seksuallovbrudd (idet selve strafferammen er høyere). I saker som gjelder straffebud med en høyere strafferamme, er det nok i høyden en meget snever adgang til henleggelse i slike tilfeller på ulovfestet grunnlag etter analogi fra reglene om påtaleunntatelse. Reguleringen i § 62 a vil således spille en begrenset rolle for håndteringen av nettovergrepssakene, som ofte omfatter et stort antall mer alvorlige forhold. På denne bakgrunn kunne det være aktuelt å vurdere en utvidelse av bestemmelsen, slik at den fikk anvendelse også i mer alvorlige saker.»

Departementet bemerker at Straffeprosessutvalget i NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov har foreslått en adgang til å henlegge saker når strafforfølgning ikke er i det offentlige interesse – uavhengig av det aktuelle straffebudets strafferamme, se utkastet til § 28-2 annet ledd bokstav b:

«Saken kan henlegges når forfølgning ikke er i det offentlige interesse, herunder fordi [...] forfølgning vil medføre en saksbehandlingstid og kostnader eller øvrig ressursbruk som ikke står i rimelig forhold til sakens betydning».

I sin begrunnelse for forslaget fremhever utvalget følgende, se NOU 2016: 24 punkt 16.4 side 360:

«Det kan etter utvalgets syn dessuten stilles spørsmål om hvorvidt regelverket ivaretar de hensyn som gjør seg gjeldende. På den ene side går ordningen svært langt i å overlate spørsmålet om straffeforfølgning til påtalemyndighetens skjønn. Omkring 80 prosent av den anmeldte kriminaliteten gjelder forhold med en strafferamme på inntil 2 år. På den annen side kan det meget vel tenkes forhold med en strafferamme på mer enn 2 år, der overveiende grunner kan tale for å unnlate videre forfølgning [...]

Utkastet tar utgangspunkt i at det er den *offentlige interesse* i straffeforfølgning som bør være avgjørende for om forfølgning skal finne sted, og at interessevurderingen i prinsippet og i likhet med det som gjelder ved påtaleunntatelse, bør kunne skje løsrevet fra strafferammen for det forhold saken gjelder».

Høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget er positive. Forslaget er til behandling i departementet, og må ses i sammenheng med de utfordringene som adresseres i dette høringsnotatet.

2.6 Er det behov for endringer i straffeprosessloven § 70?

I omfattende straffesaker, særlig i saker med mange fornærmede, vil prosessøkonomiske hensyn kunne gjøre seg gjeldende med stor styrke. I slike tilfeller kan det være aktuelt å gi prosessøkonomisk påtaleunntatelse for visse forhold – selv om det gjennomgående er mindre ressursbesparelser å hente på påtalestadiet enn på etterforskningsstadiet. I sin klagepraksis har riksadvokaten i en viss utstrekning akseptert at kretsen av fornærmede begrenses gjennom å gi prosessøkonomisk påtaleunntatelse i sakskomplekser om nettovergrep.

I brevet 10. september 2019 har riksadvokaten reist spørsmål om det er behov for at lovgiver gir noen nærmere retningslinjer for utøvelsen av skjønnets etter straffeprosessloven § 70, for eksempel at det ikke skal gis påtaleunntatelse som strider mot den alminnelige rettsbevissthet eller som kommer i veien for strafferettspleiens funksjoner (brevet side 10):

«Skranker av denne art er unektelig temmelig vage, og gir politiet og påtalemyndigheten liten grad av sikkerhet for at man innretter sin praksis på en akseptabel måte på nye områder der prosessøkonomiske hensyn gjør seg gjeldende men ny styrke. Det kan derfor reises spørsmål om nærmere skranker bør lovfestes i bestemmelsen; enten i form av en absolutt begrensning i form av en øvre strafferamme, eller ved å lovfeste momenter som skal stå særlig sentralt i vurderingen. For å beholde en hensiktsmessig fleksibilitet i bestemmelsen heller riksadvokaten til det sistnevnte, for eksempel slik at det i vurderingen 'foruten prosessøkonomiske hensyn særlig skal ses hen til de straffbare forholdenes art og alvor'. En kunne dessuten vurdere å lovfeste som et absolutt krav at bruken av 'påtaleunntatelser etter denne paragraf ikke må stride mot den allmennhetens rettsfølelse', jf. for så vidt det samme uttrykket i § 172. Verdien av en slik lovendring ville ikke minst være at man gjennom eksempler i forarbeidene kunne gi politiet og påtalemyndigheten føringer og avklaringer som skaper en større grad av sikkerhet i den konkrete rettsanvendelsen.»

Departementet er i tvil om det er behov for en slik lovendring, og det er ikke utformet et eget lovforslag i tråd med dette. Det bes likevel om høringsinstansenes syn på spørsmålet.

3 Nytt straffebud om serieovergrep

3.1 Bakgrunn

I brev til Justis- og beredskapsdepartementet 10. september 2019 har riksadvokaten redegjort for de store ressursmessige utfordringene politiet og påtalemyndigheten står overfor i forbindelse med etterforskning og iretteføring av store straffesaker, se punkt 2.1. For å oppnå en hensiktsmessig fordeling av ressursene reiser riksadvokaten spørsmål om visse sider av etterforsknings- og påtaleplikten grenser bør presiseres. Disse spørsmålene og de prosessuelle grensene for tilskjæring av straffesaker drøftes ovenfor i punkt 2.4 flg.

I brevet viser riksadvokaten til at kapasitetsutfordringene særlig knytter seg til omfattende overgrepssaker på nett. Riksadvokaten skriver (brevet side 10):

«[Det er] i dag utvilsomt behov for – og innenfor visse rammer adgang til – å avgrense omfattende saker om seksuallovbrudd. Men lovgivningen om dette er strukturert med utgangspunkt i at overgrep overfor ulike fornærmede utgjør ulike straffbare forhold. Denne straffeprosessuelle grunnstørrelsen – det straffbare forhold – forplanter seg i håndteringen av sakskompleksene. I utgangspunktet legger de eksisterende regler opp til separat vurdering av hvert straffbart forhold på de ulike stadier, fra registrering av (vedleggs)sak, via etterforskning og til påtaleavgjørelse og iretteføring.

Omfattende nettovergrepssaker kan sies å ha karakter av en pågående, sammenhengende virksomhet, og det kan innvendes mot den gjeldende regulering at den ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for dette. Riktignok innebærer læren om fortsatt forbrytelse en adgang til å vurdere flere seksuelle overgrep overfor samme fornærmede som ett sammenhengende straffbart forhold. Men etter dagens regler kan ikke seksuelle overgrep overfor ulike fornærmede behandles som ett forhold. På denne bakgrunn kan man spørre om dagens regulering er tilstrekkelig, eller om

det bør innføres en ny straffebestemmelse som rammer serieovergrep overfor flere fornærmede, som en såkalt kollektivforbrytelse.»

Departementet har ikke tatt stilling til riksadvokatens forslag. I det følgende drøftes mulige fordeler og ulemper med et mulig straffebud om serieovergrep, med sikte på å få høringsinstansenes synspunkter på behovet for en slik bestemmelse, og eventuelt hvordan den bør utformes.

3.2 Gjeldende rett

3.2.1 Grunnstørrelsen «det straffbare forhold»

Strafferetten og straffeprosessen er i mange sammenhenger bygget opp rundt grunnbegrepet «det straffbare forhold». Flere bestemmelser knytter rettsvirkninger til denne grunnstørrelsen, og felles for disse reglene er at de foranlediger en identifisering av hva som utgjør det straffbare forholdet, se Frøberg, Identitetsspørsmål i strafferetten og straffeprosessen (TfR 2008) side 466:

«Identitet [...] er et *relasjonsbegrep*. Det hviler på et grunnsyn om at man faktisk eller begrepsmessig kan skille mellom ulike fenomener. Identiteten til A uttrykkes gjennom avgrensningen mot – og dermed relasjonen til – B, C og så videre. Identitetsspørsmålet oppstår der det spørres om hvordan denne avgrensningen skal foretas.»

Utgangspunktet for løsningen av slike identitetsspørsmål er beskrevet slik i Øyen Fortsatt forbrytelse (JV 2005) side 218:

«Et naturlig utgangspunkt rent tankemessig er at én faktisk handling eller unnlatelse i strid med et straffebud bare utgjør én forbrytelse eller forseelse, og at flere faktiske handlinger eller unnlatelser i strid med et straffebud utgjør like mange lovbrudd. Det er med andre ord naturlig å tenke seg at det er samsvar mellom det faktiske og det rettslige. Læren om konkurrans dreier seg om hvorvidt dette er tilfellet.

Ved realkonkurrens foreligger det flere faktiske handlinger eller unnlatelser [...] En sentral problemstilling innen strafferetten og straffeprosessen oppstår i slike tilfeller: Foreligger det kun én forbrytelse eller forseelse, eller foreligger det flere forbrytelser eller forseelser i realkonkurrens? Når flere faktiske handlinger eller unnlatelser i strid med et bestemt straffebud anses som ett lovbrudd, kalles det en fortsatt forbrytelse. Det som fremstår som suksessive overtredelser anses som en enhet i form av ett lovbrudd.»

I straffeprosessen har identifiseringen av hva som utgjør ett straffbart forhold flere sentrale rettsvirkninger. Frøberg peker på følgende, jf. Identitetsspørsmål i strafferetten og straffeprosessen (TfR 2008) side 469–471:

- adgangen til å gjenoppta strafforfølgning etter henleggelse, jf. straffeprosessloven § 74
- utforming av tiltalebeslutning, jf. straffeprosessloven § 252 første ledd nr. 4
- adgangen til å foreta endringer i tiltalen under hovedforhandling, jf. straffeprosessloven § 254
- fastleggelsen av bevis- og voteringstema
- rettens kompetanse til å felle dom, jf. straffeprosessloven § 38
- utformingen av domsgrunnene, jf. straffeprosessloven § 40 andre ledd
- rettskraft, jf. straffeprosessloven § 51
- adgangen til å benytte tvangsmidler etter straffeprosessloven kapittel 14–17

Identifisering av «det straffbare forhold» har i strafferetten særlig betydning for straffutmåling, utregning av foreldelsesfristen og rekkevidden av domstolens jurisdiksjon, se Frøberg, Identitetsspørsmål i strafferetten og straffeprosessen (TfR 2008) side 477.

Utgangspunktet for vurderingen av om et sammenhengende straffbart forhold foreligger, er en tolkning av straffebudet som eventuelt er overtrådt. I noen tilfeller har lovgiver løst identitetsproblematikken ved selve utformingen av lovbestemmelsen. Et straffebud kan for eksempel etter sin ordlyd inkludere flere handlinger, og på den måte beskrive en såkalt «enhetsforbrytelse». Enhetsforbrytelsene kan deles inn i kollektivforbrytelser, kompleksforbrytelser og tilstandsforbrytelser, se Røstad, Innkast i straffefeltet (Oslo 1993) side 266–267. Kollektivforbrytelser kjennetegnes ved at gjerningsbeskrivelsen benytter samlebegreper som fanger opp atferd som kan omfatte flere handlinger. Kompleksforbrytelser beskriver et komplekst forløp, mens tilstandsforbrytelser angir en tilstand.

Dersom en tolkning av de aktuelle lovbestemmelsene ikke løser identitetsspørsmålet, må det ses hen til mer generelle prinsipper utpenslet i rettspraksis. I Rt. 1998 s. 1416 ble vurderingstemaet formulert slik (side 1418):

«Spørsmålet om flere handlinger kan betraktes som en fortsatt forbrytelse, avhenger av en helhetsvurdering, der de viktigste momenter er om det foreligger sammenheng i tid, tilknytning til samme sted og om det foreligger felles forsett».

Der det overtrådte straffebudet verner om private interesser oppstår spørsmålet om hvilken betydning det har at overtredelsene er begått mot ulike fornærmede. I Rt. 1992 s. 445 uttrykkes regelen slik (side 446–447):

«Det er den alminnelige regel at det anses å foreligge ett straffbart forhold for hver enkelt fornærmet selv om krenkelsene er likeartet i karakter. Dette er kanskje likevel ikke et hinder for at man etter omstendighetene kan anse også krenkelser mot flere fornærmede som et fortsatt straffbart forhold.»

Uttalelsen åpner for at krenkelser mot flere fornærmede i visse tilfeller kan utgjøre ett straffbart forhold. Men så lenge det er snakk om fysiske integritetskrenkelser, vil det etter gjeldende rett foreligge minst like mange straffbare forhold som fornærmede, se Øyen, Fortsatt forbrytelse (JV 2005) side 248–249:

«I forhold til fysiske integritetskrenkelser kan det oppstilles en tilnærmet absolutt regel om at fortsatt forbrytelse ikke kan foreligge der de ulike fysiske integritetskrenkelsene rammer ulike personer. Det samme gjelder for sedelighetsforbrytelser. I den grad det foreligger flere krenkelser av de ulike personene, kan det imidlertid foreligge flere parallelle fortsatte forbrytelser, en for hver krenket. Problemstillingen er i liten grad drøftet i rettspraksis, men den klare tendensen er at praksis legger til grunn at dette er et opplagt spørsmål. I forhold til straffeloven § 228 og § 229 gir saken i Rt. 2004 s. 844 et eksempel på dette, mens avgjørelsene i Rt. 1991 s. 274 og Rt. 2004 s. 595 gir eksempler på parallelle fortsatte forbrytelser i forhold til straffeloven § 219. Fra sedelighetskriminaliteten kan nevnes Rt. 1985 s. 43, Rt. 1985 s. 517 og Rt. 1989 s. 1327.»

3.2.2 Nærmere om kollektivstraffebud

Kollektivstraffebud kjennetegnes ved at atferd som kan omfatte flere handlinger, blir å regne som ett sammenhengende straffbart forhold. Dersom gjerningsbeskrivelsen rammer handlinger overfor flere fornærmede, vil også dette kunne anses som ett straffbart forhold – uten hensyn til den ulovfestede læren om

at det ved integritetskrenkelser foreligger minst like mange straffbare forhold som fornærmede.

En separat vurdering av hvert enkelt straffbare forhold får betydning for politiet og påtalemyndighetens håndtering av sakskomplekset. Saker der omfattende straffbare handlinger inngår i et kollektivstraffebud, er enklere å håndtere prosessuelt. For det første er det i slike saker ikke nødvendig for politiet og påtalemyndigheten å forholde seg teknisk og formelt til et stort antall vedleggssaker, med tilhørende beslutninger om etterforskingsskritt og påtaleavgjørelser. I stedet vil forfølgningen kunne avgrenses løpende innenfor rammene av én sak.

For det andre får anvendelsen av et kollektivt straffebud betydning når det kommer til kravene til utformingen av tiltalebeslutningen. Etter straffeprosessloven § 252 første ledd nr. 4 skal tiltalebeslutningen inneholde «en kort, men så vidt mulig nøyaktig beskrivelse av det forhold tiltalen gjelder, med opplysning om tid og sted». Den legislative begrunnelsen for spesifikasjonskravet er å sørge for at det straffbare forholdet blir tilstrekkelig individualisert, hvilket er nødvendig ettersom retten etter straffeprosessloven § 38 er bundet av det forhold tiltalen gjelder. Dersom domstolen gjennom en vagt formulert tiltalebeslutning ble gitt *carte blanche* til å behandle ethvert forhold som ble streift under hovedforhandlingen, ville anklageprinsippet bli undergravd.

Angivelsen av det forhold tiltalen gjelder skal videre bidra til at domstolen kan kontrollere påtalemyndighetens rettsanvendelse og legge forholdene til rette for tiltaltes forsvar. Disse hensynene trekker i retning av å oppstille strenge krav til spesifikasjon i tiltalebeslutningen. Et mothensyn er imidlertid at straffeprosessen skal være praktisk gjennomførbar, se Frøberg, Identitetsspørsmål i strafferetten og straffeprosessen (TfR 2008) side 483:

«Jo mer inngående det straffbare forholdet må angis i tiltalen, desto mer arbeidskrevende vil det bli for påtalemyndigheten å utferdige den. En omfattende tiltalebeslutning vil etter forholdene også kunne vanskeliggjøre rettens arbeid, for eksempel fordi domstolen må bruke mye tid på å få overblikk over sakens faktum. I sin ytterste konsekvens ville et strengt spesifikasjonskrav kunne medføre at tiltale ikke ble tatt ut i tilfellene hvor det foreligger en omfattende virksomhet, fordi individualisering var umulig. Dette ville neppe være en heldig rettstilstand, jf. Rt. 1940 s. 25 på s. 26–27.»

I og med at spesifikasjonskravet etter straffeprosessloven § 252 knytter seg til det straffbare forholdet som sådan, vil påtalemyndigheten ved tiltale for overtredelse av et kollektivstraffebud i utgangspunktet kunne nøye seg med å angi forholdet som en helhet, med andre ord uten å beskrive hver enkelt handling for seg, se Bjerke, Keiserud og Sæther, Straffeprosessloven kommentarutgave bind II (4. utgave, Oslo 2011) side 945 med henvisning til rettspraksis. Rekkevidden av det lempeligere spesifikasjonskravet er imidlertid usikkert, se Øyen, Fortsatt forbrytelse (JV 2005) side 224:

«På den annen siden innebærer ikke uten videre den omstendighet at en fortsatt forbrytelse foreligger at kravene til konkretisering er små. Hvor konkret en fortsatt forbrytelse må beskrives avhenger av rettssikkerhetshensyn, nærmere bestemt av hensynet til tiltaltes mulighet til å forberede og utøve sitt forsvar. Spørsmålet har også en side mot menneskerettighetene [...]. Hvilke krav menneskerettighetene stiller på dette punkt, er nærmere drøftet i Rt. 1998 s. 1416 og Rt. 2001 s. 38. Etter min vurdering bør votumet til annenvoterende i Rt. 2001 s. 38, som fikk tilslutning fra to av de øvrige dommerne, tolkes

slik at kravene til konkretisering i en tiltalebeslutning ikke uten videre er små selv om en fortsatt forbrytelse foreligger.»

For det tredje får kollektive straffebud betydning for domstolens fastleggelse av sakens bevis- og voteringstema, og dermed omfanget av bevisføringen. Ved behandling av skyldspørsmålet kan hvert voteringstema kun angå ett straffbart forhold, se Eckhoff, Bevistema og voteringstema ved avgjørelsen av skyldspørsmål i straffesaker (LoR 1986) side 393. Dersom noen er tiltalt for overtredelse av et kollektivstraffebud, kan en nøye seg med å oppstille ett voteringstema, så lenge forholdet må anses som ett straffbart forhold. Det sentrale bevistemaet under skyldspørsmålet blir dermed forholdet som sådan, ikke de enkelthandlinger som går inn under det. Videre vil ikke rimelig tvil med hensyn til ett eller flere av de påstått straffbare handlingene nødvendigvis stenge for at en overtredelse av kollektivstraffebudet skal kunne anses bevist. Kommer retten til at det foreligger et kollektivt lovbrudd, hører det under behandlingen av straffespørsmålet å ta stilling til lovbruddets omfang.

Hensynet til en praktikabel straffeprosess gjør seg gjeldende med tyngde når bevis- og voteringstemaet skal fastlegges, ettersom dette vil være avgjørende for omfanget av bevisføringen. For lempelige krav til individualisering av de enkeltstående handlinger kan imidlertid være uheldig i et rettssikkerhetsperspektiv. Om dette uttaler Grønning, Husabø og Jacobsen, Frihet, forbrytelse og straff (2. utgave, Bergen 2019) side 583:

«Samtidig er det fra et rettssikkerhetsmessig synspunkt viktig at man ikke går for langt i å slå sammen ulike forhold. Det kan føre til at hvert enkelt tilfelle ikke blir tilstrekkelig bevismessig belyst, og at det dermed blir domfelt for forhold som ikke er straffbare.»

Ved kollektive straffebud oppstår også spørsmål om i hvilken utstrekning det kan gis adgang til å benytte tvangsmidler i avvergende øyemed, se nærmere om dette i Øyen, Fortsatt forbrytelse (JV 2005) side 226–228.

3.2.3 Kollektivstraffebud i norsk rett

I norsk strafferett finnes det i dag relativt få kollektivstraffebud som behandler handlinger overfor flere fornærmede som ett straffbart forhold. De bestemmelsene det er mest nærliggende å se hen til er straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner og § 131 om terrorhandlinger.

Straffeloven § 282 retter seg mot «alvorlig eller gjentatt» mishandling i nære relasjoner, og «trusler, tvang, frihetsberøvelse, vold eller andre krenkelser» er angitt som alternative forøvelsesmåter. Om behovet for et slikt straffebud uttales følgende i NOU 2003: 31 Retten til et liv uten vold (side 144–145):

«For en kvinne som utsettes for vold behøver det ikke å være det enkelte voldslovbrudd som gjør kvinnen særlig utsatt. Det er summen av voldslovbrudd – det at hun hele tiden lever under trusselen om voldsbruk – som kjennetegner vold mot kvinner i nære relasjoner. Slik utvalget ser det, er det viktig at rettsapparatet ikke ser på volden og truslene som enkeltstående handlinger, men at helheten i mishandlingen fanges opp.

Både for å fange opp det helhetlige i mishandlingen og for å fange opp de handlingene som er en del av mishandlingen, men som i dag ikke er straffbare, kan det være aktuelt å innføre en ny straffebestemmelse som retter seg spesielt mot vold mot kvinner i nære relasjoner.»

Departementet sluttet seg til dette, og uttalte i Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) side 36:

«Gode grunner taler for å ha et eget straffebud som retter seg mot vold i nære relasjoner. Som Kvinnevoldsutvalget og flertallet av høringsinstansene legger departementet til grunn at de generelle straffebudene mot legemskrenkelser mv. ikke like godt fanger opp kompleksiteten og helheten ved denne typen vold som det et eget straffebud kan gjøre.»

I tråd med forutsetningen om å fange opp det helhetlige i mishandlingen, har Høyesterett tolket bestemmelsen slik at også krenkelser av flere fornærmede etter forholdene vil kunne bli vurdert som ett sammenhengende straffbart forhold, se Rt. 2011 s. 1403 avsnitt 16:

«Omsynet til å fange opp kompleksiteten og heilskapen er viktig også ved avgjerda av om det er tale om eitt eller fleire tilhøve. Det gjeld sjølvsagt i den meining at mange og ulike handlingar over lang tid blir samla opp ved straffebudet. Men det vil også vere slik at verknadene ofte rammar fleire i familien [...]. Dersom handlingane blir stykka opp i handlingar mot mor og mot barn, kan det såleis innebere at noko av heilskapen i handlemåten går tapt.»

Men Høyesterett la samtidig til grunn at det må være en sammenheng mellom de ulike handlingene, se avsnitt 17:

«Føresetnaden for ei slik samla vurdering må i alle fall vere at det er tale om handlingar som i stor grad er vovne inn i ein annan. Ei samla vurdering av handlemåten overfor fleire i familien krev at det er ein viss samanheng mellom krenkingane, slik det er i vår sak [...] Også ved vurderinga av om det er eitt strafflagt tilhøve, må det kome inn kva indre samanheng det er mellom dei einskilte handlingane.»

Et eget straffebud med forbud mot terrorhandlinger kom inn i straffeloven 1902 ved lov 28. juni 2002 nr. 54, blant annet som et ledd i å oppfylle Norges internasjonale forpliktelser, se Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) kapittel 7. Bestemmelsen ble videreført i straffeloven 2005 § 131.

En straffbar handling som nevnt i straffeloven § 131 første ledd skal regnes som en terrorhandling dersom handlingen er begått med terrorhensikt. I Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) side 315 er det gitt følgende begrunnelse for valget om å skille de aktuelle straffebudene ut til særskilt regulering når de er begått med terrorhensikt:

«Forslaget til § 131 utvider ikke området for det straffbare. Alle handlingene som kan utgjøre terrorhandling, kan straffes etter andre bestemmelser i straffeloven. Bestemmelsen har imidlertid flere andre funksjoner. For det første definerer den hvilke straffbare handlinger som skal regnes som terrorhandling [...] For det andre skjerpes straffen for enkelte av handlingene det er vist til i oppregningen i første ledd. Den skjerpede straffen fører videre til at adgangen til å ta i bruk inngripende etterforskningsmetoder utvides noe.»

I Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) side 34–35 ble også markeringen av det særlig bebreidelsesverdige trukket fram som en begrunnelse:

«En slik bestemmelse gjør at de nye reglene om finansiering av terrorvirksomhet og om båndlegging av midler med tilknytning til slik virksomhet kan utformes enklere, den skjerper straffen for bestemte handlinger og markerer klart terrorismens særlig samfunnsskadelige karakter.»

I likhet med hva som er tilfelle etter straffeloven § 282, vil altså en domfellelse etter § 131 markere noe mer enn en domfellelse for brudd på de enkelte grunnstraffebudene. Husabø formulerer det slik, se *Terrorisme i norsk strafferett* (Bergen 2018) side 91–92:

«Som vi har sett, krev § 131 at vilkåra i eit av grunnstraffebode fullt ut er oppfylte. Difor vil domfelling for ei terrorhandling få fram både det straffverdige ved brotet på grunnstraffebudet og den særskilte terrorhensikta.»

Dersom gjerningspersonen utfører drap og andre voldshandlinger som del av terrorhandlinger – og tilfellet derfor rammes av § 131 – konsumeres de ulike voldshandlingene, slik at man istedenfor for eksempel ti brudd på § 275 får ett tilfelle av terrorhandling i form av ett brudd på § 131, se Husabø, Terrorisme i norsk strafferett (Bergen 2018) side 90:

«Når vi i daglegtalet nyttar uttrykk som ‘terrorhandling’ og ‘terrorangrep’, ligg det implisitt at handlinga ofte går ut over fleire personar, i tillegg til å medføra materielle skadar [...]. Det er difor mest nærliggjande å forstå § 131 slik at når nokon ved eit bestemt høve har handla med terrorhensikt og brote eitt eller fleire av grunnstraffeboda, skal dette rekast som éi terrorhandling. Det dreier seg såleis om eit ‘kollektivstraffebod’.»

Gröning, Husabø og Jacobsen kommenterer den lovtekniske tilnærmingen slik, se Frihet, forbrytelse og straff (2. utgave, Bergen 2019) side 592:

«Løsningen er et klart brudd på de prinsipper som læren om én eller flere forbrytelser ellers utgår fra. For øvrig er det bare der krenkelsene ikke er av de mest alvorlige at det er aktuelt å betrakte krenkelser av forskjellige individer som én forbrytelse.»

3.3 Bør det innføres et nytt straffebud om serieovergrep?

3.3.1 Mulige fordeler og ulemper med et straffebud om seksuellovbrudd som kollektivforbrytelse

Omfattende nettovergrepssaker kan sies å ha karakter av en pågående, sammenhengende virksomhet. Gjerningspersonen gjentar den kriminelle adferden overfor et stort antall fornærmede i en periode. Riksadvokaten peker i brevet 10. september 2019 på følgende (side 11):

«[E]n ny straffebestemmelse rettet mot serieovergrep [vil] kunne gi en mer dekkende beskrivelse av fenomenet det er tale om. Det vil i så fall kunne bidra til at man treffer mer presist kjernen i den straffbare virksomhet, og innebære en pedagogisk gevinst.

En mer dekkende regulering av serieovergrep som fenomen vil videre kunne medføre at sakene blir enklere å håndtere prosessuelt. Det vil således ikke være nødvendig å forholde seg teknisk og formelt til et stort antall vedleggssaker, med tilhørende beslutninger om etterforsking og påtaleavgjørelser. I stedet vil etterforsking og iretteføring kunne avgrenses løpende innenfor rammene av én sak.»

På den annen side er det ikke til å nekte for at et slikt straffebud til en viss grad bryter med den tradisjonelle strafferettslige tenkning. Det er heller ingen av de andre nordiske landene som har et eget straffebud om serieovergrep. Bestemmelsen vil stå i et visst spenningsforhold til det prinsipielle utgangspunktet om at det ved integritetskrenkelser foreligger minst like mange straffbare forhold som fornærmede. Om de bærende hensynene bak denne læren, se Gröning, Husabø og Jacobsen, Frihet, forbrytelse og straff (2. utgave, Bergen 2019) side 591–592:

«For krenkelser av et menneskes liv, kropp og integritet for øvrig (seksualforbrytelser inkludert) vil krenkelsen av hvert enkelt offer normalt være av så stor normativ betydning at man må tiltale og dømme for flere brudd på samme straffebud for å få markert alvorlet i saken. Slik sett vil det ved drap på flere mennesker som nevnt måtte dømmes for like mange brudd på § 275 som antallet drepte. Det gjelder også der krenkelsene skjer mer eller mindre på samme sted til samme tid, som i tilfellet med en bombe som dreper flere.»

Det er videre nærliggende å anta at en slik bestemmelse i en viss utstrekning kan bidra til at enkelte saker avgrenses i større grad enn det som ellers ville ha blitt resultatet, med den konsekvens at mange enkeltstående overgrep verken blir etterforsket fullt ut, påtalt eller dokumentert under hovedforhandlingen. En mulig konsekvens kan være at fornærmede vil oppleve at de ikke i tilstrekkelig grad har fått samfunnets anerkjennelse for de overgrep som de har blitt utsatt for. Dette vil kunne begrense straffens mulige gjenopprettende funksjon. Riksadvokaten skriver, se brevet 10. september 2019 side 11–12:

«Domfellelse etter en slik bestemmelse om serieovergrep vil – avhengig av hvordan den innrettes – kunne ha rettskraftsvirkning for handlinger som ikke uttrykkelig er nevnt i tiltalen eller har vært fremme under forhandlingene, jf. punkt [6.4]. Det kan ikke utelukkes at det vil bli oppfattet negativt av enkelte fornærmede som ikke har vært trukket inn i forfølgningen som ligger til grunn for domfellelsen. Men det kan også være at en del fornærmede som har vært offer for samme gjerningsperson uten å ha vært en del av den aktuelle etterforskning – på grunn av nødvendig avgrensning eller fordi handlingene mot dem oppdages først i ettertid – kan akseptere at siktede ved en domfellelse for serieovergrep i prinsippet er holdt ansvarlig også for overgrepene som har rammet dem.»

Som riksadvokaten peker på, vil pådømmelse av saker med mange fornærmede etter en kollektiv bestemmelse ha andre rettskraftvirkninger enn når den straffbare atferden bedømmes etter de straffebud som retter seg mot enkeltstående handlinger. Ettersom en bestemmelse som rammer serieovergrep får betydning for hva som skal anses som ett straffbart forhold, vil konsekvensen bli at samtlige seksuelle overgrep gjerningspersonen har begått, og som anses som en del av det straffbare forholdet, blir rettskraftig avgjort ved pådømmelsen. Dette gjelder også for handlinger som ikke er nevnt i tiltalen, eller vært fremme under forhandlingene, se Øyen, Fortsatt forbrytelse (JV 2005) side 225 med henvisning til Rt. 1931 s. 920.

Rettskraftsvirkningene vil også kunne omfatte nye overgrep som avdekkes etter domfellelsen, se riksadvokatens brev 10. september 2019 side 12:

«En mulig motforestilling mot en slik [bestemmelse] er at man risikerer at en sak pådømmes som serieovergrep, og at det senere avdekkes at gjerningspersonen er skyldig i mer omfattende overgrep enn det som fremkom i den første saken. Vekten av en slik motforestilling begrenses imidlertid av at det skisserte straffebud bare vil få anvendelse i meget alvorlige saker, og det skal således mye til for at saken senere skal komme i et helt nytt lys. Skulle det likevel være tilfellet, kan påtalemyndigheten etter straffeprosessloven § 393 kreve gjenåpning til skade for en domfelt når det på grunn av nye opplysninger eller bevis må antas at han er skyldig i «en vesentlig grovere straffbar handling enn den han er dømt for».

3.3.2 Mulig lovteknisk løsning

Når det gjelder den nærmere avgrensningen av en straffebestemmelse om serieovergrep, skriver riksadvokaten følgende i brevet 10. september 2019 (side 12):

«Et hovedspørsmål ved utformingen av et eventuelt nytt straffebud om serieovergrep er hvilke typer lovovertrедelser som bør omfattes. En mulighet er selvsagt å inkludere alle seksuallovbrudd i en slik kollektivforbrytelse. Men det ville medføre en bestemmelse som rammer svært ulike typetilfeller, og som også vil ha høyst varierende straffverdighet. Som et utgangspunkt antar riksadvokaten at en bestemmelse om serieovergrep bør ramme tilfeller der det er begått et større antall isolert sett alvorlige seksuallovbrudd, i første

rekke overgrep begått overfor mindreårige ved bruk av moderne kommunikasjonsplattformer. De omfattende nettovergrepssakene en har erfaring med så langt har langt på vei en slik profil, og det er således særlige for denne typen saker det muligens kan være behov for en ny reguleringsmåte. Et grunnvilkår for ansvar i et nytt straffebud kunne således være at det er begått flere handlinger som angitt i straffeloven §§ 299 om voldtekt av barn under 14 år eller § 302 om seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år.»

Også de handlingene som er angitt § 291 om voldtekt kan vurderes inntatt, eventuelt med den kvalifikasjon at handlingene må ha vært begått mot en mindreårig. En mulig formulering kan være:

Med fengsel inntil 21 år straffes den som foretar et større antall handlinger som angitt i §§ 291, 299 og 302.

Riksadvokaten har videre reist spørsmål om bestemmelsen på visse vilkår også bør ramme relativt sett mindre alvorlige seksuallovbrudd, se brevet side 12:

«Dersom et slikt vilkår først er oppfylt, antar en imidlertid at det kunne være aktuelt i tillegg å la seksuelle overgrep av annen karakter omfattes av en bestemmelse om serieovergrep, slik at også disse avgjøre som ledd i straffeforfølgningen [...] En mulig avgrensning er således å la en slik bestemmelse ramme den som begår gjentatte seksuelle overgrep, og herunder foretar et større antall handlinger som angitt i straffeloven § 299 om voldtekt av barn under 14 år eller § 302 om seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år.»

Med «seksuelle overgrep» sikter riksadvokaten her til samtlige seksuallovbrudd der noen er fornærmet, og straffeloven §§ 310, 311, 317 og 318 vil dermed ikke omfattes, se side 13 og 14 i brevet.

Videre kan det spørres om bestemmelsen burde avgrenses ytterligere, for eksempel ved at det stilles krav om en likeartet *modus operandi*. Et alternativ kan være å begrense straffebudet til utelukkende å omfatte overgrep begått via kommunikasjonsteknologi. På den ene side vil dette bryte med hensynet til at straffebestemmelser i størst mulig grad bør være teknologinøytrale. På den annen side er det først og fremst erfaringer knyttet til overgrep via nettet som har foranlediget spørsmålet om endringer.

Det kan også reises spørsmål om det er grunn til å angi visse krav til kontinuitet eller tidsmessig nærhet mellom de ulike krenkelsene for at de skal utgjøre ett sammenhengende forhold. Om betydningen av tidsmomentet i vurderingen av realkonkurrens skriver Øyen følgende, se Fortsatt forbrytelse (JV 2005) side 246–247:

«Et særlig spørsmål er hvilken betydning det må tillegges at det er skjedd lengre opphold i den forbryterske virksomheten. Som nevnt ovenfor [...] må det i denne sammenheng vektlegges hvilken kontinuitet det har vært i lovbruddene før og etter oppholdet. Avgjørelsen i Rt. 1989 s. 517, som gjaldt seksuelle overgrep mot et barn, viser at momentet er relevant. Med tilslutning fra de øvrige dommerne uttalte førstvoterende: 'Overgrepene mot datteren startet i 1968 da hun var 4 år gammel og opphørte ikke før i 1980 da hun var 16 år. Om det har vært et opphold i disse overgrepene fra slutten av mai til begynnelsen av september 1978, kan jeg ikke se at dette fratar forholdet karakteren av en sammenhengende forbrytelse.' I tillegg må det vektlegges hva som er årsaken til oppholdet, særlig om muligheten for å begå lovbrudd i den aktuelle perioden ble vesentlig vanskeliggjort. Avgjørelsen i Rt. 2002 s. 917, som gjaldt seksuelle overgrep mot et barn, er sentral i denne forbindelse.»

Ved nettovergrep vil gjerningspersonen i de fleste tilfeller selv ha god kontroll over hvor ofte krenkelsene forekommer. Dette kan tale for at det bør kreves at de forskjellige overtredelsene skal ha hatt en slik nærhet i tid at virksomheten fremstår som en helhet – har pågått mer eller mindre sammenhengende – for at de til sammen skal regnes som et serieovergrep.

Et straffebud om serieovergrep hører naturlig hjemme i straffeloven kapittel 26 om seksuallovbrudd. Straffebudet kan for eksempel vedtas som ny § 290. Dette vil i så fall innebære at bestemmelsen kommer helt først i kapitlet. Alternativt kan straffebudet for eksempel plasseres mellom § 305 om seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år og § 306 om avtale om møte for å begå seksuelt overgrep, som ny § 305 a.

3.3.3 Strafferamme, foreldelse og jurisdiksjon

Riksadvokaten har i sin skisse til en mulig bestemmelse om serieovergrep angitt en strafferamme på fengsel inntil 21 år. Dette gjenspeiler gjeldende strafferamme for tilsvarende handlinger, jf. straffeloven §§ 291, 299 og 302 sett i sammenheng med regelen om fastsetting av straff utover lengstestrafen ved flere lovbrudd i § 79 første ledd bokstav a.

Etter forholdene vil innføring av et slikt straffebud kunne få betydning for spørsmålet om strafferettslig foreldelse. Etter straffeloven § 91 annet punktum foreldes ikke straffansvaret for fullbyrdede overtredelser av §§ 291, 299 og 302. Det er derfor nærliggende at også en fullbyrdet overtredelse av et eventuelt straffebud om serieovergrep ikke skal være gjenstand for foreldelse.

Dersom straffebudet også skal ramme andre, relativt sett mindre alvorlige handlinger, vil det kunne omfatte handlinger som i dag er gjenstand for foreldelse. For disse lovbruddene vil straffebudet om serieovergrep ha som konsekvens at handlingene vil kunne ilegges straff også etter at fristen ellers ville vært ute. En strafferamme på fengsel inntil 21 år vil videre medføre at forsøk på overtredelse av bestemmelsen får en foreldelsesfrist på 25 år, se straffeloven § 86 første ledd bokstav e.

Et annet spørsmål er hvilken betydning innføring av en straffebestemmelse som rammer serieovergrep vil få for domstolens jurisdiksjon etter straffeloven §§ 4 og 5. I teorien var det lenge antatt at ved sammenhengende straffbare forhold hvor noen handlinger er begått i utlandet og noen her til lands, vil hele forholdet kunne pådømmes her, uavhengig av om vilkårene for å straffe for handlinger i utlandet var oppfylt, se Øyen, *Fortsatt forbrytelse* (JV 2005) side 222 med videre henvisninger. I nyere rettspraksis har Høyesterett – med enkelte modifikasjoner – bekreftet denne læren, se særlig HR-2017-2429-A og HR-2018-2043-A. Den praktiske betydningen av dette i relasjon til en bestemmelse om serieovergrep er imidlertid begrenset av at de fleste seksuallovbruddene allerede er unntatt kravet om dobbel straffbarhet, se straffeloven § 5 første ledd nr. 9.

3.3.4 Departementets foreløpige vurdering

Mulige fordeler og ulemper ved et straffebud om serieovergrep drøftes i punkt 3.3.1. I lys av de vidtrekkende konsekvensene en slik bestemmelse vil kunne ha for fornærmede, er departementet i tvil om en slik regel er ønskelig. Departementet er også tvil om et kollektivt straffebud er et hensiktsmessig

virkemiddel for å håndtere store overgrepssaker på nett. På den bakgrunn har departementet ikke tatt stilling til riksadvokatens forslag.

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på behovet for et straffebud om serieovergrep. Departementet ber videre om høringsinstansenes syn på utformingen av en slik straffebestemmelse, herunder på hvilke straffebud som bør omfattes, mulige avgrensninger i bestemmelsen og hvor i loven den bør plasseres.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet antar at de foreslåtte endringene knyttet til tilskjæring av store straffesaker og et nytt straffebud om serieovergrep vil kunne medføre tids- og ressursbesparelser for politiet og påtalemyndigheten.

Det har vært en nedgang i antall straffesaker over de siste fem årene, men antallet alvorlige og komplekse saker har økt. Det er grunn til å tro at denne utviklingen vil fortsette.

Antall saker i kategorien *Seksuallovbrudd mot barn u/16* år har økt med nærmere 130 % i perioden 2013–2017. Dette er saker som krever betydelige ressurser til etterforskning og straffesaksbehandling. Tall fra kapasitetsundersøkelsen av etterforskningsområdet viser at ressursbruken i politiet knyttet til denne sakskategorien har økt med 185 årsverk i perioden 2013–2017. Ifølge Politidirektoratet er det for årene 2016, 2017 og 2018 identifisert totalt 25 nettovergrepssaker med 30 eller flere fornærmede. I gjennomsnitt har det vært 80 fornærmede per sakskompleks.

En avgrensning av kretsen av ansvarssubjekter og fornærmede i en nettovergrepssak, vil innebære færre mistenkte personer å etterforske og/eller færre fornærmede å innrette etterforskningen mot. En avgrensning av de straffbare forhold i tid, rom og omfang vil innebære færre straffbare forhold å etterforske. Avgrensningene vil kunne innebære behov for mindre kapasitet til etterforskning, avhør og påtale. Dette kan føre til kortere saksbehandlingstider og mindre omfattende hovedforhandlinger i en straffesak.

Det er imidlertid usikkerhet knyttet til hvilke tidsbesparelser som kan forventes for politiet og den høyere påtalemyndighet. Besparelsene antas å bli størst i saker med et større antall fornærmede. Eventuelle besparelser kan gjøre seg gjeldende med ulik styrke i ulike faser av etterforsknings- og påtalearbeidet og vil variere for den enkelte sak. Eventuelle bortfall av enkelte oppgaver kan trolig også medføre nye oppgaver eller økning i andre type oppgaver. Dette kan eksempelvis være knyttet til håndtering av klager dersom den fornærmede motsetter seg påtalemyndighetenes avgjørelse om avgrensning.

Samlet sett er det grunn til å tro at forslagene vil kunne ha positiv effekt, ved å bidra til å sikre en rimelig fremdrift i store overgrepssaker. Å sikre en rimelig fremdrift har en verdi i seg selv både av hensyn til fornærmede, siktede og den alminnelige rettsoppfattelsen, i tillegg til eventuelle tidsbesparelser for politi, høyere påtalemyndighet og domstolene.

5 Samlet lovforslag

5.1 Straffeprosessloven

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 224 annet ledd annet punktum skal lyde:

Riksadvokaten kan gi retningslinjer om den nærmere gjennomføringen og om begrensninger i plikten, *herunder om avgrensning av etterforskingen [i omfattende saker]*.

5.2 Straffeloven

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

Ny § 290 skal lyde:

§ 290 *Serieovergrep*

Med fengsel inntil 21 år straffes den som begår gjentatte seksuelle overgrep, og herunder foretar et større antall handlinger som angitt i [§§ 291, 299 eller 302], [på en nærmere beskrevet måte].