

### 3. Kriminalstatistikkens virkelighet

*Hva måler de ulike kriminalstatistikkene, egentlig? Er det andre momenter enn endringer i befolkningens handlinger som påvirker statistikken? Hvordan tolker man de ulike statistikkene, alene og i forhold til hverandre?*

Kriminalstatistikker – enten de er utarbeidet av SSB, etater innenfor justissektoren eller andre formidlere – sier noe om ulike sider ved rettssystemet og kriminalitetsbildet i Norge. For å kunne bruke disse statistikkene og si noe om feltet må man blant annet ha kunnskap om hvordan de ulike statistikkene er bygd opp. Det kan for eksempel være svært ulike enheter som telles, på ulike steder i strafferettsprosessen og med forskjellige metoder i statistikken. I tillegg til de særlige egenskaper ved de enkelte typene av kriminalstatistikker er det også flere andre mer generelle momenter som har betydning for anvendelsen og tolkningen.

Vi gir her en oversikt over straffesaksprosessen og hvilken type informasjon fra denne som presenteres i statistikkene (kapittel 3.1 og 3.2). Endringer i den faktiske kriminaliteten er bare en av flere mulige årsaker til at innholdet i kriminalstatistikkene viser en utvikling over tid, og i kapittel 3.3-3.7 presenteres noen av disse. Omfanget av såkalte «mørketall» er vesentlig for bruken av alle kriminalstatistikkene, og presenteres i kapittel 3.3-3.5. I kapittel 3.6 og 3.7 skal vi vise noen eksempler på andre forhold som har betydning, det vil si endringer i lovgivning og grunnlagsregis-

ter – samt endringer i rutiner for bearbeiding og strukturering av uttrekksdata og de publiserte statistikkene.

#### 3.1. SSB-statistikker om kriminalitet og rettsvesen

[Kriminalitet og rettsvesen](#) er et eget fagområde i SSB, hvor de aller fleste publiseringer av periodiske statistikker og andre analyser er samlet under en egen område-side.

Statistikkene publisert i årgangsserien Norges offisielle statistikk ([NOS Kriminalstatistikk](#)) viser hvilke sider ved rettsforfølgelsen av lovbrudd SSB ønsker å formidle en langsiktig, kvalitetssikret, allmenn og uavhengig kunnskap om. Disse statistikkområdene danner hovedgrunnlagene til beskrivelser av [Anmeldte lovbrudd](#) (kapittel 4, 5, 6 og 13), [Etterforskede lovbrudd](#) (kapittel 7, 10, 11 og 12), [Straffereaksjoner](#) (kapittel 8, 10, 11 og 12) og [Fengslinger](#) (kapittel 9, 11 og 13). I tillegg utarbeider SSB i dag også to periodiske statistikker over [Ofre for lovbrudd anmeldt](#) og [Ofre og lovbrudd, levekårsundersøkelse](#) (kapittel 4 og 6).

De enkelte statistikkene, og deres kildegrunnlag, presenteres mer inngående i de

kapitlene hvor disse er sentrale. Her vil vi synliggjøre noen mer generelle og bakenforliggende sider som har betydning for innholdet og tolkningene av dem.

### 3.2. Lovbrudd og rettsprosess

Alle SSBs periodiske kriminalstatistikker, foruten Ofre og lovbrudd (LKU), har ulike saksregister i justissektoren som sine datakilder. Selv om statistikk også er viktig, er straffesaksregistrenes primære funksjon å være saksbehandlingsverktøy. I et saksregister er det sentralt å ha informasjon strukturert i funksjonelle saker. De ulike etatene i justissektoren systematiserer i dag straffesakskompleksene på ulike måter, ut fra deres individuelle saksbehandlingshensyn. Det er for eksempel minst tre forskjellige typer sakskonstruksjoner, med egne saksnummer og tilhørende lokale arkivnummer, bare i politi og påtalemyndighetens straffesaksregister (BL/STRASAK/PAL). Informasjonen som legges inn, og struktureringen av registrene på de forskjellige stadier i straffeprosessen, er da ikke nødvendigvis gjort på en måte som ivaretar hensynene til en mest mulig holdbar, relevant og sammenliknbar statistikk. I en viss forstand kan man si at SSB også teller saker, men ikke i noen av de kriminalstatistikkene SSB utarbeider, er dette å regne som en sentral enhet eller egenskap ved det som telles.

Grovt sagt teller SSBs kriminalstatistikk hendelser og personer.

Den straffbare handlingen, *lovbruddet*, er da den mest sentrale hendelsen i alle statistikkene. Lovbruddene kan beskrives og grupperes på mange måter, og SSB har etablert standardiserte metoder for hvordan dette skal gjøres – også når lovbrudd og andre hendelser eller personer beskrives samtidig (se kapittel 3.7). Andre viktige hendelser som beskrives, er knyttet til strafferettssystemets oppfølging av

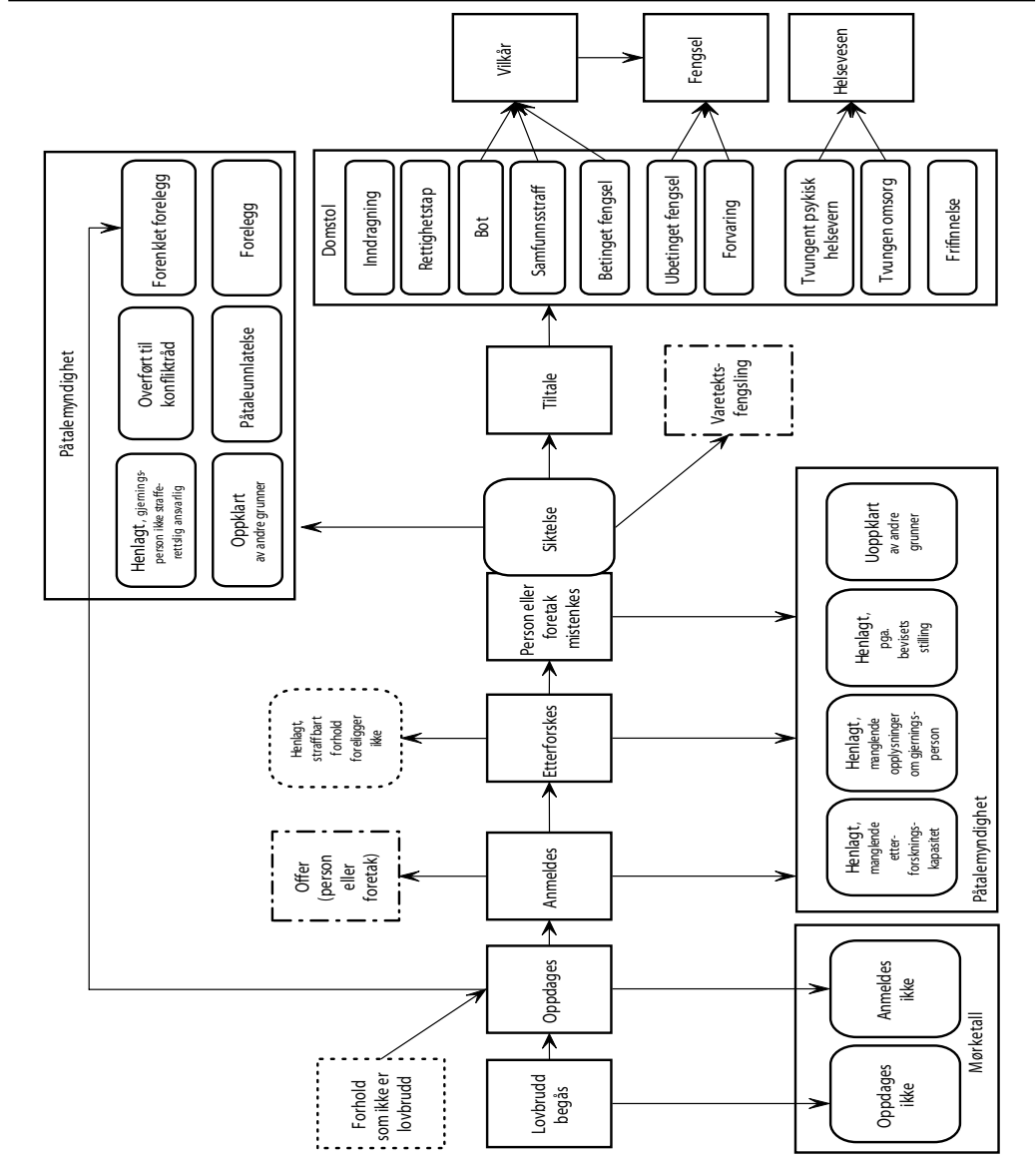
lovbruddene – som for eksempel påtaleavgjørelser, illeggelse av straffereaksjoner og innsettelse i fengsel.

I dagens kriminalstatistikker beskrives *gjerningspersoner* i særlig stor grad. Hvem som er å regne som gjerningspersoner, og kjennetegnene ved disse, er da forskjellig i for eksempel statistikkene over siktede, straffede og innsatte i fengsel. De fornærmede, *ofrene*, for lovbruddene er en gruppe personer som først i de siste årene er kartlagt – og da ut fra andre kriterier enn i statistikkene over gjerningspersoner. Foretak og andre juridiske enheter kan også være involvert i lovbrudd, og inkluderes til en viss grad – men er ikke en egen telleenhet i noen av statistikkene.

De straffbare handlingene, lovbruddene, er selve grunnlaget for all kriminalstatistikk og aktivitet i rettssystemet. Figur 3.1 viser hvordan et lovbrudd kan bli behandlet fra det oppdages og anmeldes, til det eventuelt ender i en fellende dom – og i siste instans kan være grunnlag for gjennomføring av en straff, for eksempel soning i fengsel. Lovbruddet kan gjennom hele strafferettssystemet få alternative utfall, og SSB lager statistikk som tar sikte på å beskrive disse.

Rettssystemet oppdager og mottar meldinger om et svært variert utvalg av straffbare handlinger i løpet av et år. Hvordan disse handlingene følges opp av rettssystemet varierer også svært mye – og har ofte sammenheng med hvilken type handling som er anmeldt. I, og i tilknytning til, de mange lovene som beskriver straffbare handlinger, finnes det ulike rammer for hva politiet, påtalemyndigheten og domstolene skal gjøre når de blir kjent med at lovbrudd har skjedd. I tillegg til rammene i loven er det en rekke andre forhold som har betydning for hva de ulike aktørene i rettssystemet kan gjøre etter en anmel-

Figur 3.1. Et lovbrudds gang gjennom rettsystemet



delse av lovbrudd. Blant annet er det helt avgjørende for domstolene at politiet og påtalemyndigheten finner ut hvem som – juridisk sett – har gjort hva.

Lovbrudd kan grovt sagt avgjøres på to måter, enten med en henleggelse eller med en ileggelse av en reaksjon. I straffesaks-

registeret (BL/STRASAK/PAL) er det om lag 150 forskjellige kategorier av avgjørelser som politiet, påtalemyndigheten eller domstolene kan bruke når de avslutter rettsforfølgelsen av lovbrudd. I tillegg til disse finnes det ytterligere noen kategorier av avgjørelser som anvendes i andre strafferegister (se boks 8.1). Til statistiske

formål – spesielt i statistikkene over etterforskede lovbrudd og straffereaksjoner – grupperes disse avgjørelsene i et mindre antall typer (jamfør figur 3.1).

### 3.3. Mørketall – tall i mørke?

Kriminalstatistikkene til SSB er oversikter over lovbrudd som de statlige myndigheter – først og fremst politi, tollvesen og påtalemyndigheten – registrerer. Det begås imidlertid mange lovbrudd som aldri blir oppdaget, eller som oppdages uten å bli registrert anmeldt hos politiet. Ofrene for disse lovbruddene blir da heller ikke registrert, og i tillegg forblir mange gjerningspersoner ukjent etter at en sak er anmeldt og ferdig etterforsket. Slike uregistrerte lovbrudd, ofre og gjerningspersoner omtales ofte som «mørketall» (for lovbrudd, jamfør figur 3.1).

Men det er ikke nødvendigvis slik at vi ikke vet noe om disse hendelsene og personene. Spørreundersøkelser og andre type kartleggende metoder gir oss mye kunnskap om det som ikke anmeldes. Ut fra disse kildene får vi et relativt godt bilde av mange lovbruddsepisoder som tradisjonelt omtales å være en del av mørketallene. Alle undersøkelser som er gjennomført de siste årene, viser også at omfanget av lovbruddsepisoder som ikke anmeldes, varierer mye for de ulike typene lovbrudd ([Levekårsundersøkelsene](#), [Olaussen 2006a](#), [POD 2009a](#), [Ellingsen og Sky 2005](#) og andre undersøkelser omtalt i kapittel 4).

En stor del av de lovbrudd som anmeldes, har en fornærmet part, enten en person eller et foretak ([Ofre 1](#)), som er et direkte offer for en eller flere handlinger. For at politiet skal få kjennskap til at denne typen lovbrudd har funnet sted, er de ofte avhengig av at enten ofrene selv eller andre vitner anmelder lovbruddet. Andelen av denne type lovbruddsepisoder som de ut-

satte eller andre berørte faktisk anmelder, eller «anmeldelsesprosenten», brukes som målenhet for befolkningens «anmeldelsestilbøyelighet». For lovbrudd som ikke påfører andre en direkte offeropplevelse, er myndighetenes kontrollvirksomhet og prioriteringer i større grad avgjørende for om de oppdages og anmeldes. Instanser i det offentlige og private foretak har egne rettingslinjer og praksiser for når de anmelder lovbrudd til politiet, noe som også kan betegnes som ulikheter i anmeldelsestilbøyelighet.

### 3.4. Anmeldelsestilbøyelighet

Ved de typer lovbrudd som har et direkte offer, er anmeldelsestilbøyeligheten avgjørende for hvor stor del av lovbruddene som anmeldes – og dermed også havner i kriminalstatistikkene.

Den siste [Levekårsundersøkelsen \(2007\)](#) viser at mer enn hvert femte tilfelle av vold og trusler ([LKU 04876 og 04877](#)), og over halvparten av alle tyverier og skadeverk ([LKU 0484 og 0485](#)), blir anmeldt til politiet. For de tyveriene der det er et betydelig omfang av skader og tap ([LKU 04871 og 04883](#)), er anmeldelsestilbøyeligheten enda høyere. I tillegg til de mer objektive kriteriene for alvorlighetsgrad viser andre undersøkelser at også ofrenes opplevelse av lovbruddets alvorlighet har betydning for anmeldelsesprosenten ([Olaussen 2006b](#)).

Det er også andre forhold som har betydning for hvorvidt ofrene anmelder. Den forholdsvis høye andelen anmeldelser for tyverier, spesielt de grove, har antakelig sammenheng med forsikringsselskapenes krav til politianmeldelse før de utbetaler erstatning. Dette ser vi også ut fra årsakene til at noen tyveri ikke anmeldes, hvor en firedel av de ikke-anmeldte tyveriene i den siste levekårsundersøkelsen begrun-

nes med at de ikke var forsikret, eller at egenandelen var for stor.

I nesten halvparten av alle ikke-anmeldte tyveritilfeller var den oppgitte årsaken at «politiet kunne ikke gjøre noe, eller ikke bryet verdt» ([LKU 04887](#)). Den samme begrunnelsen oppgis for en like stor andel av de ikke-anmeldte tilfellene av vold ([LKU 04878](#)). I en kartlegging av virksomheters utsatthet for økonomisk kriminalitet er en drøy femdel av sakene anmeldt. Også for disse ofrene er det ofte nytteorienterte begrunnelser for å la være å anmelde ([Ellingsen og Sky 2005](#)). Egnytten for ofrene, i ulike former, påvirker med andre ord anmeldelsestilbøyeligheten til svært forskjellige former for lovbrudd.

Ved tilfeller av vold og trusler kan også offerets relasjon til gjerningspersonen være relevant. Av de volds- og trusseltilfellene i levekårsundersøkelsene som ikke var anmeldt til politiet, oppgav offeret i mer enn hvert tredje tilfelle at grunnen var at de «kjente personen, ville eller våget ikke».

Tilbøyeligheten til å anmelde kan endre seg over tid, og med det påvirke omfanget av den registrerte kriminaliteten og mørketallene. Ut fra levekårsundersøkelsene ser det ut til at anmeldelsesprosenten for de fleste formene for tyveri og skadeverk har blitt noe redusert siden begynnelsen av 1990-tallet. For voldsepisoder – spesielt trusler, men også vold – ser det derimot ut til at tilbøyeligheten til å anmelde har økt noe de siste årene. Ut fra anmeldelsesstatistikken på 1990-tallet virker det rimelig å anta at tilbøyeligheten til å anmelde trusler og fysisk vold, spesielt legemsfor nærmelser, også har vært økende tidligere (jamfør [Stene, Thorsen og Lid 2008](#) og kapittel 5.1 og 5.2).

Hvor tabubelagt og krenkende et overgrep oppleves, og hvor belastende det føles å

anmelde og straffeforfølge forholdet, kan være betydningsfullt for om lovbrudd anmeldes. At vi i dag har langt flere anmeldte seksualforbrytelser enn det som var tilfelle før midten av 1980-tallet, kan ha sammenheng med at en høyere andel av ofrene anmelder slike overgrep. Fokusering på denne typen kriminalitet i massemedier og den offentlige debatt ellers – sammen med oppfordringer om å anmelde lovbruddene, etablering av krise- og støttesentre, erstatningsordning for voldtatte og mishandlede og lovhjemlet rett til advokat i slike saker – har antakelig medført økt anmeldelsestilbøyelighet (jamfør [Ellingsen og Lilleaas 1999](#) og kapittel 5.3).

### 3.5. Myndighetenes kontrollutøvelse

Spesielt for lovbrudd som ikke påfører andre en direkte offeropplevelse, er offentlige myndigheters kontrollutøvelse i stor grad avgjørende for hva slags – og hvor mye – kriminalitet som ender opp i de registerbaserte kriminalstatistikkene. Dette gjelder i særlig grad narkotikalovbrudd og mer alvorlige trafikklovbrudd, som i hovedsak blir oppdaget og anmeldt av politiet selv, og noen former for økonomisk og miljøkriminalitet, hvor andre instansers kontrollinnsats ofte ligger bak en anmeldelse. For lovbrudd som ikke påfører andre en direkte offeropplevelse vil lovbruddets synlighet, og hvor lett de er å oppdage, også være sentralt for hvor mange tilfeller som blir anmeldt. At det kan være vanskelig å oppdage eller bevise at det er begått kriminalitet, for eksempel fordi lovbruddene er fordekt i et omfattende handlingskompleks, er en av grunnene til at vi har spesialiserte kontrollorganer til å avdekke straffbare forhold – blant andre [Økokrim](#) og [Tollvesenet](#).

Endringer i utøvelsen av myndighetskontroll har for eksempel vært av stor betydning for utviklingen til narkotika- og

trafikkriminalitet i kriminalstatistikkene de siste 15 årene. Selv om det også ser ut til å ha vært en økning i befolkningens befatning med ulovlige rusmidler, er det grunn til å tro at politiets fokusering på ungdom – og prioriteringer overfor narkomane – er av de viktigste forklaringene på de siste tiårenes store endringer i antallet anmeldte narkotikaforbrytelser (jmfør kapittel 5.4). For trafikkriminalitet har utbredelsen og teknologiskiftet til automatisk trafikkontroll bidratt sterkt til økningen av registrerte trafikkforseelser (jmfør kapittel 5.7).

De offentlige myndigheters, og da særlig politi og påtalemyndighetenes, prioriteringer og ressursbruk har med andre ord stor betydning for om denne type lovbrudd blir en del av det registrerte kriminalitetsbildet.

### 3.6. Når lover, register og statistikker endres

Det er spesielt tre forhold, i tillegg til den faktiske kriminaliteten og anmeldelsesfrekvensen, som kan påvirke innholdet og utviklingen i kriminalstatistikkene. Vi tenker her på endringer i lovverket, endringer i opphavsregisteret til den enkelte statistikk og endring i innsamlings- og bearbeidingsrutiner når man lager statistikken.

Dette er forhold som kan påvirke nivåene i statistikkene fra år til år, og være helt avgjørende for virkelighetsforståelsen av kriminalitetsbildet. Om en økning i kriminalstatistikken skyldes mer kriminalitet i samfunnet – eller kun en utvidelse, forbedring eller omfordeling i straffelovene eller statistikkene – kan være avgjørende for både befolkningens trygghetsoppfatning og hvilke strafferettslige tiltak som iverksettes overfor det sivile samfunnet.

### Lovendringer

Nye lovbestemmelser om straffbare handlinger og straffeforfølgelsen kommer til, og gamle omformuleres eller oppheves. Dette medfører endringer av kriminalitetsbegrepet og kriminalstatistikkenes innhold.

Kriminalitet er handlinger som er i strid med gjeldende lov, og som er belagt med straff. De fleste av de straffbare handlingene som skal omtales her, finner vi i straffeloven. Men også andre typer lovgivning inneholder viktige straffebud – og vegtrafikkloven, tolloven, arbeidsmiljøloven og lov om legemidler er alle eksempler på spesiallover som er grunnlag for mange anmeldelser og straffereaksjoner.

Ser vi lenger tilbake i tid, finner vi historiske eksempler på at endringer i synet på handlinger, og nye sosiale fenomen, medfører betydelige forandringer i straffelovgivningen (se blant annet Andenæs mfl. 2004 og [Ellingsen 2001](#)). Denne type skifter kan lovfestes på forskjellige måter, og kan innebære:

1. Avkriminalisering, det vil si at handlingene som tidligere var straffbare, blir legalisert og ikke lenger har et straffebud i lovgivningen.
2. Nedkriminalisering, det vil si at straffeforfølgelsen, enten i bestemmelsene om strafferammene eller type straff, reduseres.
3. Oppkriminalisering, det vil si straffeforfølgelsen, enten i bestemmelsene om strafferammene eller type straff, økes.
4. Omkriminalisering, det vil si at selve handlingens straffbarhet er uendret, men beskrivelsen er omformulert eller omplassert i lovgivningen.
5. Nykriminalisering, det vil si at tidligere legale handlinger, eller lovbud uten straffebestemmelser, blir gjort straffbare.

Avkriminaliseringer av seksuelt samvær, og det å få barn, utenfor ekteskap – er historiske eksempler som gjenspeiles i statistikkene over kvinner som er straffet for sedelighetsforbrytelser. Nedkriminaliseringen av naskeri, fra forbrytelse til forseelse, har en relativt stor betydning for innholdet og tolkninger av utviklingen i mange av kriminalstatistikkene før og etter første halvdel av 1970-tallet. Oppkriminaliseringene av befatning med narkotika er svært synlig i tidsseriene til alle kriminalstatistikkene fra midten av 1970-tallet og fremover.

Spørsmål om nykriminalisering og omkriminalisering har vært særlig aktuelle i løpet av de siste årene, blant annet på grunn av innføringen av den nye straffeloven (jamfør [Ot.prp.nr.22 \(2008-2009\)](#)). Det er også flere eksempler på gjennomførte ny- og omkriminaliseringer – som allerede har hatt en direkte betydning for innholdet i de siste årenes registerbaserte kriminalstatistikker.

Et eksempel på en lovreform som innebar flere typer av endringer i kriminalisering, er revideringen av kapittelet om seksualforbrytelser i 2000. Straffelovens kapittel om «Forbrytelser mot Sædeligheten» ble endret til «Seksualforbrytelser» (jamfør [strl. kap. 19](#)). Dette innebar både en nykriminalisering, ved at voldtektsbegrepet ble utvidet (blant annet med grov uaktsom voldtekt), en oppkriminalisering, ved at flere lovbruddstyper fikk høyere straffesrammer, og en omkriminalisering, ved at beskrivelser av lovbruddshandlinger ble omformulert. Disse endringene fikk da en nesten umiddelbar betydning for både kategoriseringene og omfanget av denne type lovbrudd i kriminalstatistikkene (se blant annet [Anmeldte lovbrudd 2001](#), og kapittel 5.3).

Et annet eksempel på en, for kriminalstatistikkene, betydningsfull omkriminalisering skjedde i forbindelse med opphevingen av løsgjengerloven i 2006. Denne loven var tidligere en egen kategori, og med frafallet av denne loven forsvant alle lovbruddene og gjerningspersonene i statistikkene. Samtidig ble det imidlertid gjort en tilføyelse om «den som i selvforskyldt rus forulemper eller voldrer fare for andre» i straffeloven ([strl. § 350 2. ledd](#)). I dette tilfellet ble en lov opphevet, uten at de fleste handlingene som var regulert gjennom den ble avkriminalisert, eller at straffeforfølgelsen ble nevneverdig endret. I kriminalstatistikkene medførte dette en betydelig omfordeling, hvor de tilsvarende handlingene endte i kategorien for straffelovens bestemmelser om forseelser mot den alminnelige orden og fred (se tekstboks 3.1).

Et annet eksempel på en delvis om- og oppkriminalisering er innføringen av de nye bestemmelsene om mishandling i familieforhold i 2006 (jamfør [strl. § 219](#)). Den nye bestemmelsen erstatter til en viss grad andre liknende bestemmelser om vold og trusler (jamfør [strl. kap. 21](#) og [22](#), samt [Anmeldte lovbrudd 2006](#)). Skal man derfor se på hele utviklingen i registrerte voldslovbrudd, må man ta mishandling i familieforhold med i analysen (se kapittel 5.2).

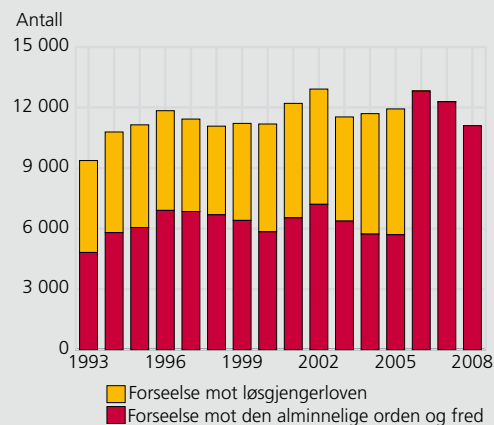
Nye handlinger kan også bli kriminalisert. Et eksempel er at det å ikke møte til soning ble gjort straffbart i 2007 (straffegjennomføringsloven [§ 40 7. ledd](#)). Tidligere var det kun straffbart å rømme eller ikke møte opp etter permisjon under påbegynt soning. Et annet eksempel på nykriminalisering av handlinger er det nye straffebudet fra 2009 mot kjøp av seksuelle tjenester fra personer over myndighetsaldere (jamfør [strl. § 202a](#)).

### Boks 3.1. Oppheving av løsgjengerloven og utvidelse av straffeloven

I 2005 ble i overkant av 6 200 forseelser mot løsgjengerloven anmeldt. I 2006, det første året uten løsgjengerloven, var antall forseelser mot den alminnelige orden og fred 7 100 flere enn året før. Dette innebar også en økning på hele 21 prosent i det totale antallet anmeldte forseelser mot straffeloven (fra 33 500 til 40 600). Nesten hele denne økningen har sammenheng med opphevingen av løsgjengerloven, og at tidligere brudd på løsgjengerloven etter lovendringen ble anmeldt som brudd på straffelovens bestemmelser om forseelser mot den alminnelige orden og fred.

Ser vi brudd på løsgjengerloven og den alminnelige orden og fred samlet, ble mer enn 12 800 forseelser anmeldt i 2006. Dette er nesten 8 prosent flere enn året før, og det er kun i 2002 vi finner et tilsvarende høyt antall forut for lovendringen – når vi ser på de 13 foregående årene med sammenliknbar statistikk (se figur 3.2 og [Anmeldte lovbrudd 2006](#)).

Figur 3.2. Lovbrudd anmeldt, etter utvalgte typer forseelser. 1993-2008. Antall



Kilde: [Lovbrudd anmeldt, NOS Kriminalstatistikk, tabell 4](#), Statistisk Sentralbyrå.

Ikke bare endrer synet på *hva* som er kriminelt seg, men lovens bestemmelser om *hvem* og *hvordan* man skal straffe, endrer seg også. I 2002 ble eksempelvis det tidligere sikringsinstituttet opphevet til fordel for ulike særreaksjoner (jmfør [strl. §§ 39-39h](#)). Innføringen av samfunnstjeneste i 1991, nå utvidet til samfunnsstraff, er også et senere eksempel på innføring av nye typer reaksjonsformer (jmfør [strl. § 28a](#)). Hevingen av den kriminelle lavalder, hvor 14 åringer ikke lenger var straffbare fra og med 1990, er et annet sentralt eksempel på en lovendring som innebar en faktisk endring av hvem og hvordan man straffer. Alle disse lovreformene har medført betydelige endringer i innholdet, og hvordan vi kan tolke utviklingen, i flere av kriminalstatistikkene (jmfør kapittel 7 og 8).

### Endring i register og registreringspraksis

Tidligere måtte politiet rapportere lovbrudd til SSB på spesielle skjema som en tilleggsoppgave. Fra begynnelsen av

1980-tallet og frem til utgangen av 1990 gikk rapporteringen over til å bli en del av den ordinære politivirksomheten, ved at SSB baserer sin anmeldelses- og etterforskningsstatistikk på politidistriktenes egne elektroniske straffesaksregistre (i dag omtalt som BL/STRASAK/PAL). Dette er et viktig arbeidsredskap for politiet, og omfanget og kvaliteten til den registrerte informasjonen ble på mange måter bedre enn i de gamle skjemaene til SSB. Innføringen og utviklingen av politiets elektroniske strafferegistre kan i seg selv tillegges å ha medført en betydelig økning av registrerte lovbrudd på 1980- og 1990-tallet. SSBs anvendelse av dette som datagrunnlag gjorde at denne økningen også gav store utslag i lovbruddsstatistikkene (Olaussen 1996 og Olaussen 2004, jmfør blant annet kapittel 5 og 7 samt eksempel i kapittel 13.1).

En viktig endring av registreringspraksis kom på bakgrunn av et nytt direktiv i 1994 om hvordan politi og påtalemyndigheten

skal registrere straffbare handlinger. Dette direktivet sier at når flere lovbrudd er begått ved én hendelse, skal alle lovbrudd som kan medføre en siktelse eller tiltale, registreres. Denne registreringsendringen har i ettertid medført at betydelig flere lovbrudd ble registrert, og kom med i statistikkene over anmeldte og etterforskede lovbrudd (Olaussen 1996 og [Olaussen 2004](#), jmfør kapittel 5, 7 og 13 med eksempel i 13.1).

I 2002 ble det gjennomført omfattende konverteringer og endringer av straffesaksregisteret til politiet og påtalemyndigheten, og i tillegg ble registeret utvidet med blant annet den nye databaseløsningen PAL (jmfør også Sætre 2007). Denne reformen fikk stor betydning for både registreringspraksisen og innholdet i de data SSB innhenter til statistikkformål. Dette medførte større endringer i statistikkene fra og med [Anmeldte lovbrudd 2002](#) og [Etterforskede lovbrudd 2002](#), og var også en sentral årsak til at SSB foretok en revisjon – og i praksis en nedjustering av kriminalitetsnivået i Norge – for alle sine tidligere årganger av [Anmeldte lovbrudd 1993-2001](#).

### **Endring i bearbeidingsrutiner og statistikk**

Det er flere forhold som knytter seg til statistikk- og bearbeidingsrutiner, som har betydning for statistikken. Når, og etter hvilke kriterier, man trekker *utvalget* – det vil si datagrunnlaget – for statistikken, er et slikt forhold som har betydning for sluttresultatet.

Eksempelvis endret man uttrekkskriteriet for straffereaksjonsstatistikken i 1997. I årene forut for endringen var statistikkene avlagt straffereaksjon (domsdato) i løpet av statistikkåret. Fra en endelig dom er avgjort i domstolen tar det noe tid før dommen er registrert inn i registrene

som er grunnlaget for statistikken. Denne tidsforskyvningen i registreringen førte til at SSB måtte vente lenge før statistikkmateriale kunne innhentes – og resultatet ble en lite aktuell statistikk som likevel ikke omfattet alle avsagte reaksjoner i statistikkåret. SSB valgte derfor å endre uttrekkskriteriet til å omfatte alle straffereaksjoner som var registrert inn i registeret i løpet av statistikkåret. Ved å bruke dette som datagrunnlag ble statistikkproduksjonen fremskyndet, og alle historiske reaksjoner vil over tid bli inkludert (se [Straffereaksjoner – Om statistikken](#) og [Thorsen og Haslund 2008](#)). Statistikken for de enkelte år vil imidlertid bli mer sårbare for endringer i registreringsrutiner hos de som legger inn informasjonen i registeret. Hvis man eksempelvis registrerer ekstra mye ett år, for å ta igjen et etterslep av uregistrerte dommer, vil dette føre til en økning i statistikken (se [Straffereaksjoner 2002](#) og kapittel 8).

Slettinger av dobbeltregistrerte saker i [Anmeldte lovbrudd 1993-2001](#), ny identifisering av siktede og siktelser fra og med [Etterforskede lovbrudd 2002](#) og utvidet revisjon av opplysninger om lovbrudd fra og med [Fengslinger 2005](#) er andre eksempler på endringer i bearbeidingsrutinene som har betydning for innholdet og kvaliteten til de siste årenes kriminalstatistikker. For noen analyser av tidsserier er disse nye bearbeidingsrutinene helt avgjørende for hvordan man kan beskrive og tolke utviklingen i kriminalitetsbildet (se blant annet kapittel 7 og 9).

### **3.7. Sentrale begrep og klassifiseringer i kriminalstatistikken**

Statistikker inneholder gruppering av individuelle data. Hvordan disse data klassifiseres og fremstilles, er som regel helt avgjørende for bruksverdien og meningsinnholdet til den enkelte tabell. Skal man for eksempel anvende flere statistikker på

tvers eller over tid, er det helt avgjørende at dataene er gruppert ut fra de samme prinsippene – og kun små endringer i de detaljerte sorteringene i de ulike kategoriene kan medføre store endringer i statistikkene og anvendelsene av dem. Med denne bakgrunn legger SSB mye arbeid i å standardisere og dokumentere de mest brukte klassifiseringene, og offentliggjøre endringer som medfører nye versjoner av disse og innholdet i statistikkene (blant annet i [SSB-standard](#)). Nedenfor skal vi presentere noen standarder og grupperinger som er sentrale og definerer begrepsinnholdet i mange av kriminalstatistikkenes.

De *aldersgrupperingene* som ofte anvendes i kriminalstatistikken er en egen offisiell standard for aldersklassifisering, og skiller seg fra de standardene som anvendes i andre statistikker fra SSB. Aldersgruppene følger da, til dels historiske men først og fremst dagens, sentrale skillelinjer i strafferettsforfølgelsen – hvor alderen 15 og 18 år er svært avgjørende. Når de forskjellige aldersgrensene i straffeloven endres, vil dette kunne medføre forandringer i både innholdet og grupperingen i kriminalstatistikkenes – slik for eksempel hevingen av den kriminelle lavalder gjorde etter 1990 (jamfør kapittel 11.1).

Kriminalstatistikkenes har også egne offisielle *regionale standarder*, blant annet inndelingen etter politidistrikt. For å kunne se hendelser og personer i de enkelte kriminalstatistikkenes opp mot hverandre, eller i forhold til andre regionale statistikker om demografi og levekår, er hovedvekten lagt på de mer vanlige geografiske grupperinger – som for eksempel fylke.

Mange regionale standarder er svært stabile over lang tid, men det skjer også omgrupperinger av disse – som i enkelte tilfeller blir helt avgjørende for innholdet

i statistikkene. Et eksempel på en direkte synlig forandring kom etter omorganiseringen og halveringen av politidistrikt i 2002. For de aller fleste distriktene er det nye navn og geografiske avgrensninger, og det er stort sett umulig å sammenlikne innholdet i både datagrunnlagene og statistikkene som fordeles etter de tidligere og nye geografiske områdene (se blant annet [Etterforskede lovbrudd 2002](#)). Endringer i regionale standarder som ikke er direkte synlige, skjer for eksempel når en kommune bytter fylke, ved en kommunesammenslåing, eller når en kommune har endringer i befolkningsmengden som medfører en annen gruppering etter kommunestørrelse (jamfør kapittel 6).

### **Standarder for lovbrudd**

En mest mulig lik systematisering av lovbrudd på tvers av statistikkområder og over tid er spesielt viktig i kriminalstatistikkenes. Vi har i kapittel 3.6 sett eksempler på at endringer i lovgivningen medfører endringer i statistikkene. Blant annet at innholdet av lovbruddstypen «voldtekt» er ulik før og etter år 2000. Dette er et eksempel på en endring av innholdet i klassifisering av lovbrudd som ikke er direkte synlig, mens skiftet fra «sedelighetsforbrytelse» til «seksualforbrytelse» er et eksempel på en synlig endring. I det følgende presenteres de standarder for gruppering av lovbrudd, og versjonene av disse, som SSB anvender.

Vi har i dag mer enn 600 forskjellige (STRASAK) koder for klassifisering av lovbrudd, og denne klassifiseringen er brukt i alle de registerbaserte statistikkene. Det er Politidirektoratet som har det overordnede ansvaret for dette kodeverket, men SSB deltar i arbeidet med denne klassifiseringen gjennom deltagelse i Rådet for elektronisk straffesaksbehandling i politiet og den høyere påtalemyndighet (RESP).

På anmeldelsestidspunktet er det politiet som vurderer hvilket lovbrudd som kan ha skjedd, ut fra deres egen eller andre anmelderes gjerningsbeskrivelse og juridiske forståelse. Lovbruddskoden som da registreres, kan senere bli endret, når ny informasjon kommer frem under politiets etterforskning, eller når en annen juridisk vurdering gjøres av en påtalejurist. Lovbruddskoden som er registrert i grunnlagene til statistikken over straffereaksjoner og fengslinger, baseres på beskrivelsen av de straffbare handlingene i dommen. Lovbruddene, og dermed kriminalitetsbildet i statistikkene, kan med andre ord være noe ulikt beskrevet på forskjellige tidspunkt og av de ulike instanser i straffesakskjeden.

Både «lovbrudd», «straffbare handlinger» og «kriminalitet» brukes som samlebetegnelse for forseelser og forbrytelser. I mange av dagens kriminalstatistikker er begge disse *lovbruddskategoriene* inkludert. Standarden brukes blant annet av hensyn til historikk, og for å synliggjøre skiller i alvorlighetsgrad av lovbrudd og straffesaksbehandlingen. Denne todelingen av alle straffbare handlinger er angitt i dagens norske straffelovgivning, og dette lovbestemte skillet anvendes i stor grad til statistikkformål også av andre enn SSB.

Ut fra loven er en forbrytelse en straffbar handling av grovere karakter enn en forseelse. Forbrytelser og forseelser mot straffeloven er omtalt i henholdsvis 2. og 3. del av loven. Straffbare handlinger beskrevet i andre lover er ifølge straffelovens § 2 forbrytelser dersom de har en strafferamme på mer enn tre måneders fengsel, med mindre noe annet er bestemt. Øvrige straffbare handlinger er forseelser. Ved siden av denne strafferettslige gradforskjell på forseelser og forbrytelser er ofte behandlingsmåten enklere for forseelser enn for forbrytelser. I forseelsessaker kan politiet avgjøre om det skal reises tiltale

eller ikke, mens det i forbrytelsessaker i hovedregel er statsadvokaten som avgjør hvorvidt tiltale skal reises. Forseelser kan i større utstrekning enn forbrytelser avgjøres ved forelegg uten dom.

Standard for *lovbruddsgruppe* er en inndeling av alle lovbrudd i ti hovedgrupper (jamfør blant annet kapittel 5). Lovbruddsgruppe er en offisiell standard som anvendes og utvikles av flere etater i justissektoren. I noen statistikker kombineres standardene lovbruddskategori og lovbruddsgruppe, og da vil *forbrytelsesgruppene* og *forseelsesgruppene* inneholde færre lovbrudd og grupperinger. For en fullstendig oversikt over alle lovbrudd som inngår i de ulike lovbruddsgruppene, se [NOS Kriminalstatistikk, vedlegg B](#) (liste med alle lover og paragrafer) og kapittel 9.3 i [Thorsen og Haslund 2008](#) (liste med alle lovbruddskoder).

SSBs standardinndeling i *type lovbrudd* følger stor sett kapitlene og paragrafene i straffeloven – og skiller også ut forbrytelser og forseelser mot spesiallovgivningen. I SSBs kriminalstatistikk er type lovbrudd den mest detaljerte klassifikasjonen av lovbrudd, og avhengig av blant annet omfanget til statistikkene brukes den mest spesifiserte (4) eller den mindre spesifiserte ([Statistisk årbok 2008](#)) versjonen av standarden. Type lovbrudd fordeler alle lovbrudd etter en standard utarbeidet av SSB, og er ikke i særlig omfang, eller på like strukturert måte, anvendt til statistikkformål av andre – selv om det i enkelte tilfeller er samsvar mellom SSB og for eksempel politiets definisjoner av noen typer lovbrudd. For en oversikt over hvordan type lovbrudd er klassifisert, se [NOS Kriminalstatistikk, vedlegg A](#) (liste med alle lover og paragrafer) og kapittel 9.3 i [Thorsen og Haslund 2008](#) (liste med alle lovbruddskoder).

### Hovedlovbrudd

Ved analyser av hva slags typer lovbrudd som havner i rettssystemet, er det viktig å være klar over betydningen av begrepet hovedlovbrudd. Når et offer, en siktet eller straffet person, straffereaksjon eller fengsling skal fordeles etter type lovbrudd, vil det ofte være flere lovbrudd tilknyttet telleenheten. Personen, straffereaksjonen og fengslingen blir i slike tilfeller fordelt etter det såkalte *hovedlovbruddet*, det vil si det lovbruddet som etter loven kan ilegges strengest straff.

I og med at det er strafferammen som brukes til å rangere de ulike lovbruddene, vil lovbrudd med høye strafferammer bli dominante over lovbrudd med lavere strafferammer. Dette medfører at statistikker som er systematisert etter hovedlovbruddet, gir en mer fullstendig beskrivelse av de grove lovbruddene enn av de mindre grove lovbruddene. Effekten av denne sorteringen er imidlertid svært ulik for de forskjellige statistikkene, når for eksempel ofrene i de aller fleste tilfeller kun er registrert utsatt for ett lovbrudd ([Ofre 2](#)) – mens andelen gjerningspersoner med flere lovbrudd er langt høyere ([19](#)).

Dette gjelder ikke for statistikkene over anmeldte lovbrudd, etterforskede lovbrudd og siktelser – som gir en fullstendig oversikt over alle lovbrudd som anmeldes, etterforskes eller resulterer i en siktelse. I statistikkene over ofrene for de anmeldte lovbruddene er det utviklet spesielle versjoner, hvor det er laget egne utvalg og tabeller for alle ofrene innenfor den enkelte lovbruddsgruppen – uavhengig av om de har vært utsatt for eventuelle andre former for lovbrudd som har høyere strafferamme. På denne måten telles alle ofre for blant annet voldskriminalitet (jmfør kapittel 4.5), men skal vi vise hvilke typer av voldslovbrudd disse har vært utsatt for, må vi fremdeles klassifisere disse etter

hovedvoldslovbruddet. Tilsvarende metode for å beskrive alle personer og et utvalg av lovbrudd er anvendt i statistikkene over narkotikasiktede (jmfør kapittel 7.7).

### 3.8. Kriminalstatistikk og helhet

I de årlige publiseringer av den enkelte type kriminalstatistikk – og også til dels i denne publikasjonen – gis det separate beskrivelser av lovbruddsbilde (kapittel 5, 6 og 13), oppklaring (kapittel 7), gjerningspersoner (kapittel 7-12), sakskompleks (kapittel 7, 8 og 10) og type straff (kapittel 8, 9 og 13). Når man på denne måten ser isolert på de ulike typene kriminalstatistikk og de ulike delene under det enkelte statistikkområdet, fanger man ikke alltid opp sammenhenger og den helheten som en enkelt tabell eller et statistikkområde bør forstås i.

For å forstå de enkelte delene er det nesten alltid nødvendig å supplere med opplysninger fra andre deler av kriminalstatistikken, da det ofte er sentrale sammenhenger som forklarer de enkelte delenes størrelser og utvikling – enten dette gjelder sider ved lovbrudds- eller lovbrøttersbildet. For eksempel er statistikkene over anmeldelser og oppklaring av lovbrudd helt sentralt for å forstå omfanget av straff og hvem som straffes.

Når man skal anvende kriminalstatistikken, på tvers eller enkeltvis, må man også være klar over at de ulike delene ikke nødvendigvis refererer til den samme populasjon av lovbrudd og personer. For eksempel er ikke de lovbruddene som blir oppklart et år, nødvendigvis anmeldt i det samme året. Det kan også ta lang tid fra en eventuell tiltale og til dommen er endelig avgjort i domstolen. I løpet av straffesaksgangen kan også en og samme episode bli registrert med et ulikt antall og typer av lovbrudd. På denne måten kan man ikke direkte følge en enkelt episode, sak eller

lovbrudd gjennom hele rettsprosessen ved hjelp av de ulike kriminalstatistikkene (jmfør [Straffesakskjeden 1997-2001](#) og kapittel 7).

I tillegg til graden av statistisk helhetsanalyse vil den mer kvalitative forståelsen og kompetansen om de fenomen som behandles, ha betydning for hvordan kriminalstatistikkene anvendes. Moralske eller politiske sympatier, samt media- eller andre partsinteresser, kan også være avgjørende for hvilke deler av den tilgjengelige kriminalstatistiske kunnskapen som brukes i forhold til ulike tema og tidsperioder. Ut fra disse forhold kan det være en utfordring å analysere den kvantitative kunnskap vi har, og ikke har, i et helhetlig eller proporsjonert perspektiv.

Vi har i dette kapitlet sett på noen vesentlige forhold som kan være avgjørende i analyser av de enkelte kriminalstatistikene, lengre tidsserier eller kombinasjoner av flere typer statistikker. Denne gjennomgangen er langt fra uttømmende, men ut fra de forhold som her er redegjort for, vil man kunne være mer bevisstgjort om kriminalstatistikkenes virkelighet – og hva som kan ha betydning for de virkelighetsbeskrivelsene som bruker kriminalstatistikk.