



KOPI

NORDLAND STATSADVOKATEMBETER

Politimesteren i Nordland

RIKSADVOKATEMBETET
J.nr: 201700001-3
26 OKT. 2017
Arkiv: 811.8-5
Saksbeh: HST

STATSADVOKATENES TILSYN I NORDLAND POLITIDISTRIKT 18. – 29. SEPTEMBER 2017

I Tilsynsområder og gjennomføring

1. Tilsynet har blant annet omfattet de tilsynsområder som angis i riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for 2017, altså fremdrift m.m i straffesaker der det har vært tilrettelagte avhør, etterforskning/politiarbeid på stedet, samt politiets implementering av riksadvokatens landsdekkende prioriteringsdirektiv.

Etter et innledende møte med politimesteren ble tilsynet stedlig gjennomført ved driftsenheten i Bodø, Mosjøen og Mo i Rana, Salten, Narvik og Svolvær, samt ved Barnehuset i Bodø og Mosjøen.

Ved driftsenhetene ble tilsynet avrundet med en foreløpig oppsummering i møte med driftsenhetsleder og seksjonsleder påtale.

Tilsynet ble avsluttet i et oppsummeringsmøte med ledelsen i Bodø.

Statsadvokatene takker for svært god tilretteleggelse for tilsynet ved de ulike driftsenhetene.

2. I forkant av tilsynet gjennomgikk statsadvokatene et utvalg enkeltsaker med tilrettelagte avhør, politiets egne rapporter etter evalueringer av etterforskning på stedet, samt aktuell straffesaksstatistikk. Vi har også undersøkt ca. 50 tiltalesaker som ble oversendt distriktet fra embetet i perioden februar – mai 2017, med henblikk på distriktets berammelsesrutiner. Om implementering av landsdekkende prioriteringer for straffesaksbehandlingen, er det i tillegg til øvrig informasjon innhentet en skriftlig redegjørelse fra politimesteren.

Statsadvokatene har gjennomgått ulike styringsdokumenter for politidistriktet, herunder politimesterens disponeringsskriv, samt tilgjengelige rapporter for straffesaksarbeidet. For så vidt gjelder etterforskning på stedet har statsadvokat deltatt på flere evalueringsmøter med gjennomgang av lydavhør og annen initieell etterforskning.

Besøksadr
Moloveien 16, 2. etasje
8003 BODØ

Postadresse
Postboks 273
8001 BODØ

Telefon
75 51 95 50

Telefax
75 51 95 59

Statsadvokatene har under tilsynet hatt individuelle samtaler med forholdsvis mange i lokal etterforsknings- eller påtalefunksjon, herunder personell på ledernivå. For øvrig suppleres informasjonsgrunnlaget av statsadvokatenes løpende straffesaksbehandling, tidligere avholdte møter med distriktets ledelse, samt redegjørelser og rapporter til statsadvokatene i 2016 og 2017 om restansesituasjonen m.m.

Flere forhold som pekes på i denne rapporten er kjent for politidistriktets ledelse og omtalen er tilpasset dette.

3. Statsadvokatenes merknader til enkelte sider ved straffesaksbehandlingen nedenfor må ikke overskygge det faktum at distriktets straffesaksarbeid gjennomgående oppfattes å holde god kvalitet. Statsadvokatene opplever i det daglige engasjerte og dyktige medarbeidere i distriktets påtale- og etterforskningsfunksjon, og dette inntrykket er ytterligere forsterket under tilsynet.

Medarbeiderne har gjennomgående en positiv og offensiv innstilling til det pågående reformarbeidet også på straffesaksiden, men det er bekymring knyttet til den fremtidige ressurs situasjonen.

Denne bekymringen deles av statsadvokatene. Ved driftsenhetene innrettes etterforskningsarbeidet på svært ulik måte etter de lokale forutsetninger, og så godt det lar seg gjøre i en vanskelig ressurs situasjon. Etterforskningskapasiteten til enhver tid avhenger i varierende grad av vakt- og beredskapsordningene ved driftsenheten, og innen gjeldende ressursrammer synes det vanskelig å etablere en fastere organisering og en mer forutsigbar kapasitet til etterforskningsoppgaver. Med dette menes stillinger dedikert til etterforskningsoppgaver og etterforskningsledelse ved driftsenheten, og en viss faglig beredskap utenfor dagtid.

Personell i funksjon som etterforskningsledere hadde til dels ulik oppfatning av hva dette innebar, og kunne i varierende grad ivareta oppgaver som naturlig ligger til en slik funksjon, så som politifaglig styring av etterforskningsoppgaver på sak, samt rettleiding og kvalitetssikring. Dels skyldtes dette at rent praktiske etterforskningsoppgaver (som avhør o.l.) tok mye av tiden, dels at de aktuelle også gikk i operativ turnus og skjøttet andre oppgaver.

Statsadvokatene fikk under tilsynet så å si et førstehånds inntrykk av den utfordring distriktet står overfor som følge av store geografiske avstander mellom driftsenheter med etterforsknings- og påtalefunksjoner. Dette vil gjøre det særlig krevende å innfri flere av de funksjonsmål og forutsetninger som ligger i «Rammer retningslinjer for nye politidistrikter» og «Etterforskningsløftet», herunder oppbygging av mer solide kollegiale fagmiljøer og en mer enhetlig og kvalitativ lik oppgaveløsning innenfor straffesaksbehandlingen.

II Generelt om distriktets straffesaksbehandling og enkelte utviklingstrekk

1. Kriminalitetsutviklingen

Det ble i 2016 registrert vel 14.000 straffesaker i nåværende Nordland politidistrikt. I følge rapportering fra politimesteren innebar dette med korrigerede tall en reduksjon i registrerte saker på 8,6 % sammenlignet med 2015.

Ved utgangen av september 2017 er det registrert 9549 saker mot 10200 til samme tid i 2016 – altså en nedgang på vel 4,6 %. På områder som tallmessig betyr noe, ses en nedgang for blant annet narkotikasaker, vinningslovbrudd, og voldsaker. For narkotikasaker fremkommer en nedgang både for simple og grove overtredelser.

Det har vært en økning i visse typer seksualforbrytelser. Politimesteren har i rapporten «Kriminalitetsbildet 2016» pekt på en betydelig økning innenfor enkelte typer seksuallovbrudd. Økningen har vært tydelig fra 2014, og utgjør i 2016 over 50 %. Økningen svarer til en tendens også på landsbasis. Ved utgangen av september 2017 fremkommer en reduksjon for seksualforbrytelser samlet på vel 27 %, mens det for seksuell omgang med barn u-14 år har vært en økning (med forholdsvis små tall).

Nordland politidistrikt har fra juni 2016 etterforsket de såkalte *Tysfjord-sakene*, et stort kompleks av saker som hovedsakelig dreier seg om seksuallovbrudd over en lang tidsperiode, og med en lang rekke fornærmede og siktede/mistenkte involvert. Etter det opplyste er det under etterforskningsprosjektet generert ca. 150 enkeltesaker hvor de etterforskede handlinger i gjerningstid spenner fra 1953 til 2017.

Etter pressoppslag i juni 2016 ga politimesteren uttrykk for at distriktet ville gå inn i den særegne problematikken med tyngde. Antall saker – til dels av alvorlig og spesiell art – som er blitt etterforsket under prosjektet, viser at politidistriktet har lagt ned en betydelig innsats. Det er all grunn til å tro at denne innsatsen også har vært viktig i et forebyggende perspektiv.

2. Oppklaring

Landsdelen har over flere år hatt høy gjennomgående oppklaringsandel, og Nordland politidistrikt hadde 1. tertial 2017 landets høyeste oppklaringsprosent på rundt 66 %. Ved utgangen av september 2017 er oppklaringen vel 65 %, hvilket også er godt over landsgjennomsnittet.

Antall påtaleavgjorte saker ved utgangen av september var totalt ca 9400, mens ca 4100 av sakene lå i kategorier med naturlig høy oppklaring, så som vegtrafikklovgivning, mindre narkotikalovbrudd, politilov og ordensforstyrrelser.

For vinningslovbrudd samlet er oppklaringsprosenten nær 30 %, og for voldslovbrudd samlet vel 51 % av påtaleavgjorte saker ved utgangen av september. For seksuallovbrudd samlet er oppklaringen på samme tidspunkt vel 51 %, og for vold i nære relasjoner etter eldre lov 70 %. For nyere overtredelser (ny straffelov) er oppklaringen overraskende langt lavere - ca. 22 %.

For enkelte sakstyper innenfor seksuallovbrudd er oppklaringen sammenlignet med landsgjennomsnittet god, og distriktets oppklaringsprosent på flere områder må ses som et kvalitetstegn.

3. Straffesaksavviklingen

Saksbehandlingstiden for oppklarte saker er ved utgangen av september ca 100 dager, men det er betydelige forskjeller for de ulike sakstyper.

For saker om mishandling i nære relasjoner fremkommer en saksbehandling på 356 dager for oppklarte saker henført under eldre straffelov. Også her foreligger en uforklart forskjell fra

saker henført under ny straffelov hvor saksbehandlingstiden – med forholdsvis lav oppklaringsandel som nevnt – er vel 100 dager i snitt. Også gjennomgangen av et utvalg enkeltsaker med tilrettlagte avhør i 2016/17 – hvor det overveiende antall gjaldt vold i nære relasjoner – tyder på raskere behandling av nyere saker.

For seksuallovbrudd samlet er saksbehandlingstiden 147 dager for saker henført under ny straffelov, men ca 220 dager for voldtektssakene.

For voldslovbrudd samlet er saksbehandlingstiden 118 dager. For fristbelagte voldssaker ligger distriktet i 2017 gjennomgående langt under måltallet angitt til 80 % av vedtakene innenfor fristen på 90 dager. Varierende måloppnåelse for fristbelagte voldssaker har vart over tid.

For U18-sakene når distriktet gjennomgående måltallet på 42 dager saksbehandlingstid, og situasjonen har her vært god over lengre tid.

4. Beholdning/restanser

Ved utgangen av september 2017 har politidistriktet en beholdning på **3298 ikke påtaleavgjorte saker**. Av disse er 263 saker, eller snaut 8 % eldre enn 12 måneder. Dette er noe under landsgjennomsnittet på ca 10 %. Saker mellom 6 og 12 måneder utgjør snaut 20 %, mens saker under 6 måneder utgjør snaut 73 % av totalbeholdningen. Dette gir en forventet restanseprofil som samsvarer godt med landet som helhet.

Restansesituasjonen varierer ved de ulike geografiske driftsenheter. I nordre del av distriktet har eksempelvis Lofoten og Vesterålen en forholdsvis håndterbar situasjon med få eldre saker, mens Narvik har mer tyngende restanser også innenfor prioriterte områder. En del av de eldste restansene synes å knytte seg til Tysfjord-komplekset som etter det opplyste forventes ferdigstilt høsten 2017. I Helgeland har driftsenheten i Mo i Rana hatt en negativ restansesutvikling.

For så vidt gjelder **eldre straffesaksrestanser** har distriktet hatt en utfordrende situasjon i hvert fall fra høsten 2015. Den negative restanseutviklingen har vært kjent for statsadvokatene i lengre tid og er fulgt opp i møter og annen kommunikasjon med distriktets ledelse.

I møte 15. juni d.å redegjorde påtaleleder for tiltak for å redusere restansene i prioritert rekkefølge og et mer detaljert plandokument for restansarbeidet er senere utarbeidet. Restanseplanen synes relevant og hensiktsmessig for den situasjon som foreligger. Påtaleleder gir nå blant annet jevnlig konkrete pålegg om ferdigstilling/påtalebehandling av et gitt antall eldre saker med krav til rapportering til seksjonsleder.

Tilsynsrunden etterlater et klart inntrykk av at medarbeiderne følger de pålegg som gis i restansarbeidet. Selv om det har vært lite bevegelse i restansetallene i perioden juli - september må det på noe sikt forventes en markert bedring.

Restansarbeidet må skje med **riktige prioriteringer** og ikke bare eldste sak som kriterium. Dette innebærer nå i første rekke at enkelte eldre saker om seksuallovbrudd og andre alvorlige integritetskrenkelser, som for en del omfattes av riksadvokatens landsdekkende prioriteringer, gis ressursmessig forrang og undergis tilstrekkelig styring både hos saksansvarlig og på

overordnet nivå. Statsadvokatene er kjent med at situasjonen med eldre restanser av prioriterte saker dels har sammenheng med spesielle kapasitetsproblemer knyttet til behandlingen av SO-saker i en tidligere periode. Det er nærliggende å anta at også behandlingen av et stort antall saker i Tysfjord-komplekset kan ha bidratt.

PSV viser at distriktet gjennom 2017 ligger 20 - 30 % over måltallet på 1500 for antall *ikke påtaleavgjorte saker eldre enn 3 måneder*. Distriktet må fremover dermed gjøre tiltak både for å redusere eldre, og især prioriterte straffesaker, og for å få slutført nye saker så raskt som mulig.

Etableringen av «Felles straffesaksinntak» bør over tid og med en god utnyttelse av ordningen gi en god mulighet for å snu den negative restanseutviklingen. Dette har også politimesteren gitt uttrykk for. Det anses i denne sammenheng også viktig at FSI på ikke altfor lang sikt omfatter saker fra hele distrikter og at tjenestetiden ved straffesaksinntaket utvides i samsvar med de sentrale forutsetninger. Etter det opplyste skal driften ved FSI utvides i 2018.

Ikke rettskraftige saker (D-listen) er en særskilt utfordring for distriktet. Beholdningen utgjør ved utgangen av september totalt 7274 saker, hvorav 2134 eller snaut 30 % er eldre enn 12 måneder.

Hvilke forhold som gjennomgående stenger for at sakene blir rettskraftige innen rimelig tid er ikke nærmere undersøkt, men erfaringsmessig er manglende oppfølging av foreleggssaker en årsaksfaktor. Da en del oppfølgingsoppgaver ligger til kontorsiden, antas svak kapasitet her over tid også har bidratt til en negativ utvikling.

På tilsynstidspunktet er det iverksatt tiltak mot denne delen av restansene blant annet mengdebehandling i domstolen av ikke vedtatte forelegg, og en styrket oppfølging av «D-listen».

III Straffsaksbehandlingen – prosesser og kapasitet

1. Tre tidligere politidistrikter er slått sammen til ett over store geografiske avstander og med fortsatt pågående strukturelle og funksjonelle endringer. Dette har presset distriktets kapasitet også for straffesaksbehandlingen, sammen med et høyt antall tilrettelagte avhør og oppgaver knyttet til Tysfjord-prosjektet.

Flere straffesaksprosesser er i en innkjøringsfase, blant annet Felles straffesaksinntak som foreløpig ikke omfatter hele distriktet og som kun er operativt på dagtid i ukedagene. Andre fellestjenester og systemer innenfor straffesaksbehandlingen er heller ikke (fullt ut) kommet på plass, eksempelvis Felles etterforskningsenhet, og det kan dermed synes tidlig å vurdere det nye distriktets straffesaksvirksomhet på en adekvat måte.

På den annen side er det fullt mulig å undersøke og beskrive enkelte tendenser og utviklingstrekk i straffesaksbehandlingen over tid og mer uavhengig av den pågående reformen.

2. Politiarbeid på stedet

Besøksadr
Moloveien 16, 2. etasje
8003 BODØ

Postadresse
Postboks 273
8001 BODØ

Telefon
75 51 95 50

Telefax
75 51 95 59

Politiarbeid/etterforskning på stedet oppfattes å være godt i gjenge over hele politidistriktet. Nær alle tjenestemenn i operativ turnus har gjennomgått obligatorisk opplæring, og det gjennomføres jevnlig kollegiale evalueringsmøter med påtalejurist til stede. Nordre Nordland oppfattes av kapasitetsgrunner å ligge noe etter distriktet for øvrig med hensyn til evalueringer, men dette vil etter det opplyste komme bedre på plass.

Statsadvokater har vært til stede på enkelte evalueringsmøter, og ut over dette gjennomgått møtereferater og som nevnt hatt en lang rekke samtaler med personell i straffesaksfunksjoner. Påtalejurist deltar gjennomgående ved evalueringer, og møtene har en åpen og læringsfremmende struktur. Disse møtene fremmer en tilbakemeldingskultur i etterforskningsarbeidet som på sikt vil gi kvalitetsheving og kan tjene til forbilde for andre deler av straffesaksarbeidet.

Det overveienede antall evalueringer gjelder avhør, og spesielt formelle og tekniske forhold knyttet til politiavhør på stedet. Det er viktig at også åstedsarbeid og annen initiell bevissikring inngår i evalueringsarbeidet. Ikke sjelden erfarer hvor stor betydning den helt initielle bevissikringen kan ha også i alvorlige straffesaker, og det er spesielt viktig at denne skjer formelt riktig, slik at bevismaterialet kan brukes ved eventuell rettslig behandling av saken.

Tjenestemenn i turnus synes gjennomgående motivert for initielt etterforskningsarbeid og som helhetsinntrykk er det arbeid som utføres godt. Dette er også oppfatningen hos kolleger med lang etterforskningserfaring.

Det rapporteres fra enkelte at det – dels på grunn av andre oppdrag på vaktsettet - blir for liten tid til rapportskrivning og andre slutføringsoppgaver. Det er viktig at rapporter/notater fra etterforskning på stedet ferdigstilles så tidsnært som mulig, både av hensyn til pålitelighet i detaljene, men også av hensyn til en eventuell fortsatt etterforskning i saken.

Enkelte har pekt på behov for særlig kriminalteknisk rådgivning/bistand gjennom en beredskapsordning/bakvakt. Dette kan eksempelvis gjelde håndtering på stedet/sikring av elektronisk bevismateriale. Ved et tjenestested syntes dette nærmest å bli ivaretatt på dugnadsbasis av en erfaren kriminaltekniker. Det vises her også til Rammer og retningslinjer s. 106 om organisering av kriminaltekniske tjenester.

3. Etterforskningsplaner

Hovedinnholdet i riksadvokatens direktiver i brev av 8. november 2013 og 30. mars 2015 synes gjennomgående kjent av nøkkelpersonell med etterforskningsansvar.

Det registreres en økende oppmerksomhet mot bruk av etterforskningsplaner, og planer i varierende format utarbeides i en tidlig fase i et økende antall straffesaker. Også i saker om seksuallovbrudd mot barn og vold i nære relasjoner, jf sistnevnte brev fra riksadvokaten, utarbeides etterforskningsplaner i et økende antall saker.

Det rapporteres at juristene i forholdsvis liten grad involverer seg i utforming og vedlikehold av etterforskningsplaner.

Det minnes her om riksadvokatens direktiv om at planen skal utarbeides av påtaleansvarlig i samarbeid med hovedetterforsker, og distriktets påtaleledelse må forsikre seg om at jurister

med saksansvar er kjent med direktivet og forventningen om involvering i etterforskningsplaner. Juridisk avklaring av etterforskningstemaer i saken kan bidra til effektivitet og kvalitet i etterforskningen.

Det vises for øvrig til riksadvokatens direktiver av 30. mars 2015 om notoritet omkring negative beslutninger.

Det fremgår i varierende grad av BL/saksdokumenter at etterforskningsplan er utarbeidet i saken. Distriktet bes innarbeide rutiner som sikrer god notoritet over bruk av etterforskningsplaner, eksempelvis ved at dette registreres i dokumentlisten i BL. Foreløpig vil statsadvokatene ikke kreve at selve planen er dokumentert i den enkelte sak, men det er i flere sammenhenger relevant i seg selv å kunne konstatere hvorvidt etterforskningsplan er utarbeidet i saken.

4. Enkelte forhold knyttet til påtalearbeidet

4.1 Jourordninger

Påtalejurister går nå distriktsdekkende jourvakt, og gjennomgående oppleves dette som en positiv og utfordrende endring i arbeidssituasjonen. Det rapporteres imidlertid om enkelte samordningsproblemer ved at flere utfører påtaleoppgaver i samme sak, og at beslutninger i saken senere må formaliseres av en annen enn beslutningstaker. En del av utfordringen ligger videre i at andre etterforskningssaker mot den aktuelle ikke fanges opp i en tidlig fase.

Statsadvokatene forutsetter at dette er innkjøringsproblemer, og at det på kortere sikt gjennomføres nødvendige tiltak for å samordne det påtalearbeidet som skjer innenfor de ulike jourordninger og Felles straffesaksinntak. Det er naturlig at kjøreregler i denne sammenheng tas inn i ny straffesaksinstruks eller egen instruks for jourarbeid.

Det er under enhver omstendighet nødvendig at det hersker klare ansvarsforhold i alt straffesaksarbeid, og det er i denne sammenheng også viktig at sakene så raskt som mulig tildeles en påtalejurist med overordnet etterforskningsansvar.

Enkelte politijurister opplyste at de for egen del førte beslutningslogg under jourvakten.

4.2 Påtalemessig styring

Det rapporteres både fra påtalejurister og etterforskere at den påtalemessige oppfølgingen i enkeltsaker synes noe svekket. Dette kan skyldes at påtalearbeidet i noe større grad enn tidligere er bundet opp til ulike jourordninger, blant annet for tilrettelagte avhør, samt et for tiden sterkt lederfokus mot, og oppgaver knyttet til nedbygging av distriktets restanser.

I tillegg rapporteres fra forholdsvis mange påtalejurister at det på grunn av manglende kapasitet hos etterforskerne er vanskelig å få utført etterforskningspålegg/anmodninger innen rimelig tid. Dette har også statsadvokatene erfart i tilfeller der det er gitt etterforskningsordre herfra og hvor saker legges til observasjon i påvente av ny innsendelse. Et tidsforløp på opp mot 6 måneder har i senere tid ikke vært uvanlig, og i politiets svar på purringer herfra angis ofte manglende etterforskningskapasitet som årsak. Flere tilfelle med ekstraordinært tidsforbruk er tidligere tatt opp med påtaleleder.

Svekket påtalemessig oppfølging må også ses i sammenheng med at den politifaglige etterforskningsledelse ved enkelte driftsenheter trues kapasitetsmessig, og at dette samlet sett kan føre til at et økende antall straffesaker ikke undergis tilstrekkelig styring. Svekket oppfølging i enkeltsaker og en fragmentert straffesaksbehandling vil erfaringsmessig føre til unødvendig liggetid og en kvalitativ svakere etterforskning.

Distriktets ledelse og den enkelte driftsenhet bør fremover ha særskilt oppmerksomhet mot slike utviklingstrekk, og ved innretningen av etterforsknings- og påtalefunksjoner ved driftenhetene ha for øye at det samtidig gis rammebetingelser og systemer for såvel politifaglig som påtalefaglig styring i saker av noe kompleksitet.

5. Etterforskning og fremdrift i saker med tilrettelagte avhør.

5.1 Statsadvokatene har gjennomgått 35 saker, hvorav 30 i tilfeldig utvalg var innkalt fra politiet og 5 saker har vært under påtalemessig behandling ved statsadvokatembetet i tiden før tilsynet. Det overveiende antall saker gjaldt vold i familieforhold/nære relasjoner.

De aller fleste av sakene var etterforsket i 2016 og 2017, og omfattet både påtaleavgjorte og ikke påtaleavgjorte saker.

I ca 60 % av sakene hadde politiet overholdt fristen for tilrettelagt avhør.

Hensikten var blant annet å undersøke om det i saker med tilrettelagt avhør var tilstrekkelig fremdrift i (den øvrige) etterforskningen. Videre å klarlegge i hvilken grad det hadde vært etterforskning/undersøkelser fra politiets side før det ble besluttet å gjennomføre avhør og om det foreligger etterforskningsplan i saken.

Andre kvalitative sider ved etterforskningsinnsatsen er ikke grundigere vurdert i alle sakene, eksempelvis om etterforskningen har vært tilstrekkelig uttømmende, eller om det foreligger kvalitetsmangler ved avhør eller tekniske/medisinske undersøkelser i saken. I noen enkeltsaker er det foretatt en nærmere gjennomgang av etterforskningen.

5.2 Gjennomgangen viser at det med unntak av 4 saker, som dels gjaldt mistanke om seksuelle overgrep, var meget god progresjon i etterforskningen. I det alt overveiende antall saker var alle sentrale etterforskningskritt gjennomført innen 1 – 3 måneder og i mange av sakene innen 2 måneder. Med sentrale etterforskningskritt siktes særlig til:

- avhør/samtale med anmelderskilde, typisk lærer, helseansatte og barnevernsansatte
- avhør av familiemedlemmer og andre nærstående
- avhør av mistenkte/siktede
- åstedsundersøkelser (hvor det var aktuelt)
- medisinsk undersøkelse av fornærmede etter mandat
- innhenting av andre helseopplysninger

Innenfor nevnte tidsrom er også de mer formelle oppgaver utført, så som involvering av bistandsadvokat/forsvarer, utskrift/protokoll fra barneavhøret, oppnevning av setteverge m.m.

Ideelt sett kunne et større utvalg saker vært undersøkt, og med en jevnere fordeling på sakstype, men sammenholdt med statsadvokatenes inntrykk fra den alminnelige påtalebehandlingen av tilsvarende saker, er det ikke grunnlag for å konkludere med redusert etterforskningsinnsats/fremdrift i saker med tilrettelagt avhør, snarere tvert om. Også straffesaksstatistikken understøtter dette ved at det fremkommer langt kortere saksbehandlingstid for nye nyere saker om vold i nære relasjoner, jf ovenfor.

I enkelte saker trakk påtaleavgjørelsen ut, i ett tilfelle mer enn 7 måneder, men i hovedsak ble sakene også påtaleavgjort innen rimelig tid.

5.3 I ca. en fjerdedel av sakene fremgikk det av BL-saken at det var utarbeidet etterforskningsplan. Det syntes ikke å være noe systematisk skille på de saksforholdene der plan var utarbeidet eller ikke, eksempelvis sakens alvor eller omfanget på etterforskningen. I de fleste tilfelle der plan forelå var denne utarbeidet i en tidlig fase, men i enkelte tilfelle tilsynelatende etter at de fleste etterforskningsskritt var gjennomført.

I en av sakene var det i tillegg til etterforskningsplan opprettet en saksbehandlingslogg.

Det burde vært utarbeidet etterforskningsplan i flere av sakene etter de kriterier som angis i riksadvokatens retningslinjer i brev av 30. mars 2015. Det vises også her til kravet om notoritet om hvem som besluttet at plan *ikke* skal utferdiges og på hvilke tidspunkt denne avgjørelsen ble truffet.

5.4 I ca. en fjerdedel av sakene synes det å ha vært gjort nærmere undersøkelser fra politiets side før tilrettelagt avhør ble besluttet gjennomført, typisk avhør av, eller rapportført samtale med kilden for anmeldelse eller bekymringsmelding, jf ovenfor. Det er sett bort fra de tilfelle forhåndssamtaler skjer som en del av forberedelsen til avhøret. I hvilke grad slike undersøkelser har hatt noen betydning for beslutningen om tilrettelagt avhør er vanskelig å fastslå.

Inngangsinformasjonen i sakene (eksempelvis en bekymringsmelding) kan ligge forskjellig an med hensyn til alvor, konkretisering av mulige straffbare forhold og detaljnivå. Det må dermed bli en konkret vurdering om tilrettelagt avhør skal gjennomføres uten nærmere undersøkelser. Som utgangspunkt synes det allikevel fornuftig å gjennomføre noen undersøkelser i alle tilfelle der grunnlaget for henvendelsen til politiet synes mer uspesifikt. I de tilfellene kan også en slik forundersøkelse gi et bedre grunnlag for gjennomføringen av et senere avhør, samt bidra til å avklare om det er tilstrekkelig grunnlag for å iverksette etterforskning/avhør.

Om forhåndsundersøkelser for å avklare om det er etterforskningsgrunnlag vises til riksadvokatens rundskriv 3/1999 II/4.

På spørsmål under tilsynet rapporteres om svært få tilfelle der det er besluttet å ikke gjennomføre avhør. Politijurister og etterforskere synes gjennomgående å praktisere en lav terskel for avhør, men i flere tilfelle er selve beslutningsprosessen ganske utydelig. Det siste kan ha sammenheng med den korte fristen for gjennomføring og at andre aktører på ulik måte er inne i prosessen.

Formentlig av hensyn til den korte avhørsfristen avvikles avhørene gjennom en jourordning der politijuristen i mange tilfelle ikke får det videre etterforskningsansvar i saken. Det er nærliggende å tenke seg at den løse tilknytningen til enkelte saker som følger av dette, sammen med den korte avhørsfristen, i flere tilfelle kan gå ut over grundigheten i de vurderinger som gjøres innledningsvis.

5.5 Statsadvokatene finner etter tilsynet (herunder gjennomgangen av enkeltsaker) grunn til å peke på at det ikke må utvikles egne terskler for iverksettelse av etterforskning i de tilfelle det er spørsmål om tilrettelagt avhør. Vurderingstemaet er som i øvrige saker om det er rimelig grunn til å iverksettes etterforskning, jf straffeprosessloven § 224.

Om sentrale momenter i denne vurderingen vises til riksadvokaten etterforskningsrundskriv som nevnt ovenfor, hvor viktige skjønnsmomenter stikkordmessig angis til *sannsynlighet (for et straffbart forhold)*, *proposjonalitet (forholdsmessighet)* og *saklighet*.

Den som i første fase har påtalemessig ansvar i saken må gjennom denne vurderingen, slik at iverksettelse av etterforskning i sak med tilrettelagt avhør hviler på samme påtalemessige grunnlag som etterforskning i andre typer straffesaker. Det hører også med til bildet at gjennomføringen av et tilrettelagt avhør kan være belastende for den mindreårige som avhøres og at gjennomføringen er forholdsvis ressurskrevende.

I tilknytning til den praktiske gjennomføringen av tilrettelagte avhør vises til riksadvokaten brev av 20. oktober d.å til Justis- og beredskapsdepartementet. Etter en gjennomgang av lovgrunnlaget for politiets avhenting av barn til avhør heter det at riksadvokaten forutsetter «at politiet, når det tas stilling til om det skal gjennomføres et tilrettelagt avhør, vurderer om gjennomføring inkludert avhenting er et forholdsmessig tiltak.»

5.6 I de få sakene der etterforskningen som helhet er nærmere vurdert, er det ikke påvist vesentlige eller systematiske mangler, hverken ved avhør eller annen dokumentert etterforskning. Alt overveiende anses etterforskningen og som uttømmende med bakgrunn i tidlige avhør og andre omstendigheter i de aktuelle saker.

For saksutvalget i sin helhet gjelder at det med unntak av en sak ikke er gitt ordre om ytterligere/supplerende etterforskning der saken er påtaleavgjort på statsadvokatnivå. Det har innenfor saksutvalget heller ikke vært omgjøring av politiets henleggelse.

Hvorvidt etterforskning og fremdrift i sakene har vært styrt av den prioritert den enkelte sak ble vurdert å ha, får i sammenheng med denne undersøkelsen mindre betydning fordi progresjonen som nevnt gjennomgående er svært god i nesten alle sakene. I kun to saker, hvor den ene gjaldt seksuelle overgrep, er det grunnlag for å si at etterforskningsinnsats og fremdrift ikke svarer til sakens prioritet.

6. Administrative støtte til distriktets etterforsknings- og påtalesfunksjoner

Det rapporteres ganske entydig om utilstrekkelig administrativ støtte i straffesaksarbeidet, og dette er kjent for distriktets ledelse.

Statsadvokatene peker på viktigheten av at de faglige ressursene (etterforskning og påtale) i størst mulig grad utnyttes til faglige oppgaver, ikke minst i en tid med sterkt presset kapasitet i straffesaksarbeidet. Inntrykket etter tilsynet er at det må til en forholdsvis markant

ressurstilførsel for å dekke behovet for administrativ støtte i forventet grad. En er samtidig kjent med at arbeidsmetodikken til straffesakstøtten tenkes endret, for på den måten å få mer ut av dagens ressurser.

Som nevnt ovenfor kan økt kontorkapasitet også kunne bidra til bedre oppfølging av ikke rettskraftige saker.

IV Statens barnehus

1. Statsadvokatene hadde under tilsynet møte med Barnehuset i Bodø og besøkte «satelitten» i Mosjøen.

Barnehuset hadde i september 2017 gjennomført 312 tilrettelagte avhør med ganske jevn fordeling mellom saker om seksuelle overgrep mot barn (inkludert nettbaserte saker) og saker om vold. Det var i samme tidsrom gjennomført 6 avhør av psykisk utviklingshemmede.

Etter det opplyste ble det gjennomført medisinske undersøkelser i tilknytning til avhøret i ca 12 % av sakene, og dette er antakelig for få undersøkelser. Ved Barnehuset i Tromsø er det pr. september 2017 til sammenligning gjennomført 297 tilrettelagte avhør, med medisinsk undersøkelse av barnet i 86 av sakene - altså en andel på nær 30 %.

Barnehuset i Trondheim hadde ved utgangen av september 467 tilrettelagte avhør og 119 medisinske undersøkelser i tilknytning til avhørene - altså en andel på vel 25 %.

Det er noe uklart hvorfor andelen medisinske undersøkelser er relativt lav. Ressursen til medisinske undersøkelser var etter det opplyste tilstrekkelig. Påtaleansvarlig og etterforsker har under en hver omstendighet oppfordring til nøye å vurdere medisinsk undersøkelse i tilknytning til avhøret, og ta i betraktning at de opplysninger som foreligger innledningsvis i saken kan vise seg ufullstendige.

En medisinsk undersøkelse må naturligvis ha en saklig begrunnelse og vurderes forholdsmessig fra sak til sak, jf punkt 5 ovenfor.

Beslutninger knyttet til medisinsk undersøkelse bør ha notoritet, og dette gjelder også beslutninger om *ikke* å gjennomføre en slik undersøkelse som ledd i etterforskningen.

2. En lang rekke avhør gjennomføres på grunn av de geografiske avstandene med avhørsleder og andre aktører over videolink. Erfaringene med dette var fra Barnehusets side gode, og det ble ikke pekt på spesielle utfordringer knyttet til denne løsningen. I samtale med avhørsledere under tilsynet ble det allikevel pekt på at det i noen tilfell kunne oppstå usikkerhet om hva som ble kommunisert mellom tilstedeværende aktører utenfor selve avhøret.

Samarbeidet med politiets etterforskere og jurister ble generelt betegnet som meget godt, men det ble pekt på ulik praksis - «kvalitetsforskjeller» - hos avhørslederne. Det ble etterlyst en felles faglig plattform og rolleforståelse. Det ble understreket at forskjellene ikke gjaldt faglige kvalifikasjoner, men selve den praktiske ledelsen/styringsfunksjonen under avhøret. Avhørsledelse ble som nevnt tatt opp med juristene under tilsynet, og det konstateres en noe ulik tilnærming til denne oppgaven.

Det ble videre reist spørsmål om påtale/avhørsleder hadde tilstrekkelig tid til forberedelser, og det ble etterlyst større deltakelse fra påtalejurister under samrådsmøter.

Det er opplyst at avhørsledere gjennomfører utdanning ved PHS «*som viderebringes inn i organisasjonen*», men dette hindrer ikke nødvendigvis at avhørsledere i praksis opptrer noe ulikt. Det anbefales dermed at det gjennom fagsamlinger e.l i distriktet tilstrebes en felles praksis og rolleforståelse, slik at Barnehuset og andre aktører under avhøret så langt som mulig møter en lik praktisk avhørsledelse.

I saker fra Salten deltar av kapasitetsgrunner ikke etterforsker ved avhørene, og dette ble påpekt som uheldig. En av konsekvensene er at det ikke utarbeides et kortreferat fra avhøret. Referatet er enkelt tilgjengelig informasjon som grunnlag for eventuell fortsatt etterforskning.

3. Barnehusets «satelitt» i Mosjøen har gode fasiliteter, og ordningen fungerer etter det opplyste svært godt. I nordre del av distriktet rapporteres om mye ressursbruk også for politiet knyttet til transport/logistikk ved tilrettelagte avhør, og at dette i mange tilfelle også medfører betydelige belastninger for barnet og familiemedlemmer. Det er neppe noen uenighet om at den beste løsning ville vært en tilsvarende ordning som for Helgeland også i denne delen av politidistriktet.

V Distriktets etterlevelse av landsdekkende prioriteringer og andre sentrale direktiver for straffesaksbehandlingen

1. I mål- og prioriteringsrundskrivet for 2017 har riksadvokaten bedt statsadvokatene undersøke hvordan politidistriktene etterlever landsdekkende prioriteringer for straffesaksbehandlingen.

I praksis viser det seg at svært høyt prioriterte saker som drap og annen alvorlig voldskriminalitet gjennomgående behandles effektivt og med god kvalitet. Prioritert oppgaveløsning ved slike mer dramatiske hendelser skyldes neppe at sakene omfattes av sentrale prioriteringer, men blant annet at sakene og politiets arbeid vekker stor offentlig interesse. Sakene prioriteres mer automatisk.

God implementering av landsdekkende prioriteringer er spesielt viktig for behandlingen av de tallmessig langt flere, men mindre oppsiktsvekkende sakstyper som omfattes av direktivet. Typisk områder er alvorlige saker om seksuelle overgrep, mishandling i nære relasjoner, alvorlig økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Spesielt innenfor de førstnevnte kategorier ses eksempler på at sakene har lidd under til dels svært lang saksbehandlingstid, og ikke har vært under tilstrekkelig påtalemessig styring. Dette er ledelsen kjent med og situasjonen har fra statsadvokatenes side vært påpekt flere ganger de siste 2 år.

Det foreligger nå klare prioriteringer fra politimesterens side for saker om seksuelle overgrep og vold, og tilsynet viser at prioriteringene er synlige og har godt innslag i straffesaksbehandlingen. Statsadvokatene slutter seg i dagens situasjons til disse prioriteringene, men det må samtidig holdes øye med at andre sentralt prioriterte områder, som eksempelvis alvorlig narkotikakriminalitet, ikke blir lidende ved et for ensidig fokus.

2. Det heter i riksadvokatens rundskriv at politimesteren har ansvaret for alle saker i distriktet som faller innenfor riksadvokatens prioriteringer gis forrang dersom det er knapphet på ressurser. Det er da nødvendig å innarbeide de landsdekkende prioriteringene i organisasjonen på en slik måte at det sikres en løpende og målrettet styring av ressursbruken i straffesaksbehandlingen.

Det er nødvendig, men ikke tilstrekkelig, at prioriteringene er kjent på alle nivåer og i alle ledd i straffesaksbehandlingen. Det må i tillegg etableres systemer for å sikre og kontrollere etterlevelsen. Det bør videre etableres prosesser i politidistriktet for å sikre en felles forståelse av hvilke saker som i henhold til retningslinjene skal anses prioritert. I rundskrivets nærmere kommentarer til ulike sakstyper angis til dels også kvalifiserende momenter og kriterier som må vektlegges i bedømmelsen av sakens alvor og prioritet.

3. Hovedinntrykket etter tilsynet er at sentral faglig informasjon som riksadvokatens Mål- og prioriteringsrundskriv hovedsakelig blir henvist til i e-post eller annet fra ledelsen, mens det i mindre grad er faglig dialog om hvordan ulik informasjon skal forstås og innarbeides i straffesaksbehandlingen.

Mange peker på en hektisk arbeidshverdag med mye e-post, og at faglig informasjon av noe kompleksitet dermed lett blir forbigått.

4. For å bedre distriktets etterlevelse av landsdekkende prioriteringer kan det først være hensiktsmessig at det årlige Mål- og prioriteringsrundskrivet behandles i distriktets ledergruppe, eksempelvis ved at påtaleleder redegjør for hovedinnholdet og eventuelle endringer fra foregående år. Påtaleleder kan eventuelt orientere seg med statsadvokat, som normalt har fått en gjennomgang fra riksadvokatens side.

Politimesteren bør likeledes omtale de sentrale prioriteringene og forventet etterlevelse av disse i disponeringsskriv og andre interne styringsdokumenter.

Det viktigste tiltaket antas allikevel å være at direktivet - sammen med annen sentral faglig informasjon - settes på dagsorden i fagmøter og tilsvarende sammenhenger hvor involverte i straffesaksbehandlingen i ulike funksjoner og ved ulike driftsenheter deltar. Det siktes da til etterforskere/etterforskningsledere, påtalejurister, personell ved operasjonssentralen og kanskje spesielt ved Felles straffesaksinntak.

VI Berømmelse og forkynnelse i tiltalesaker

1. Statsadvokatene ser i for mange tilfelle at tiltalesaker blir liggende i lengre tid før tiltalen oversendes domstolen med anmodning om berømmelse. I et tilfelle ble tiltale oversendt i desember 2016, mens anmodning om berømmelse ble endt 22. august 2017. En tilknyttet problemstilling er at tiltalevedtak ikke forkynnes for, eller meddeles tiltalte før etter lengre tids forløp, når saken er berømmet og stevning skal forkynnes.

Statsadvokatene har i forbindelse med tilsynet gjennomgått ca. 50 saker hvor statsadvokatens tiltale ble oversendt politidistriktet i perioden februar – mai 2017.

I ca. 50 % av tiltalesakene gikk det mer enn 30 dager før det ble sendt anmodning om berømmelse, og av disse gikk det i flere saker 90 – 120 dager før oversendelse. De fleste saker

i utvalget med sen berømmelse kom fra Salten og Helgeland. Under tilsynet opplyste flere at en tiltalebeslutning i enkelte tilfelle kunne bli liggende 3 -4 måneder før oversendelse til retten og enda lengre før forkynnelse.

Statsadvokatene har ikke på tilsvarende måte undersøkt politiets egne tiltalesaker, men det er som utgangspunkt liten grunn til å tro at disse behandles raskere.

2. Etter straffeprosessloven §§ 262 – 264 forutsettes at tiltalen uten forsinkelse oversendes domstolen for berømmelse og forsvareroppnevning m.m, og at tiltalen «*snarest mulig*» forkynnes for tiltalte. Når tiltalen er forkynt inntreffer også offentlighet, jf påtaleinstruksen § 22-7.

Når tiltalebeslutninger blir liggende uten forkynnelse for tiltalte - i enkelte tilfeller opp til flere måneder – innebærer dette at den vedtaket mest angår over lang tid holdes uvitende om påtalemyndighetens avgjørelse. Det er også eksempler på at tiltalte blir kjent med avgjørelsen på tilfeldig basis.

En praksis med svært sen underretning til tiltalte er dermed uheldig og i strid med god forvaltningsskikk. Hvis det av praktiske grunner anses mest hensiktsmessig å forkynne tiltalen sammen med stevning når saken er berømmet, må tiltalte underrettes om tiltalevedtaket på annen måte.

Politidistriktets praksis og rutiner må endres slik at lovens forutsetninger ivaretas, og det gis pålegg om at tiltalebeslutninger skal oversendes retten for berømmelse innen 2 uker etter at tiltale er mottatt fra statsadvokat eller utferdiget av politiets selv. Oppfatningen til de fleste av juristene er at 2 uker er tilstrekkelig, når det også ses hen til at bevisoppgave i mange tilfelle er utarbeidet ved innstilling til statsadvokatene. I distriktets restanseplan er også fristen satt til 2 uker.

Samtidig som oversendelsen til retten skal tiltalen forkynnes eller gjøres kjent for tiltalte på annen måte.

Det forhold at sakens berømmelse av kapasitetgrunner (hos domstol eller aktører) antas å ligge forholdsvis langt frem i tid, gir som utgangspunkt ikke grunnlag for å avvente anmodning om berømmelse.

VII Purringer og informasjonsrutiner ved lang saksbehandlingstid

1. Statsadvokatene etterspør jevnlig status i enkeltsaker hvor det eksempelvis er bedt om ytterligere etterforskning, eller hvor embetet mottar henvendelser fra parter og profesjonelle aktører om status i straffesaker der disse ikke har fått noen informasjon fra politiet.

Gjennom 2015, 2016 og 2017 har embetet i økende grad erfart at slike forespørsler ikke besvares, eller først etter gjentatte purringer, jf blant annet vårt brev til påtaleleder av 22. september 2016. Dette skaper unødig merarbeid for såvel statsadvokatene som politidistriktet.

Det innskjerpes at politiet innen rimelig tid må svare opplysende på skriftlige henvendelser fra statsadvokat, profesjonelle aktører og involvert i saken. Etterspørres status i saken må henvendelsen besvares av saksansvarlig jurist og ikke kontorpersonale.

2. Selv om forvaltningsloven ikke gjelder direkte for straffesaksbehandlingen gjelder de alminnelige normer for god forvaltningsskikk. Dette krever at politiet av eget tiltak informerer involverte/profesjonelle aktører i de tilfelle etterforskning og/eller påtalebehandling trekker ut i tid. Det vises også til straffeprosessloven §93 e, annet ledd om underretning til fornærmet med bistandsadvokat om sakens fremdrift m.m.

Politidistriktet bes etablere rutiner for informasjon til siktede/fornærmede og eventuelle advokater når saksbehandlingen trekker ut. Det overlates til politiet selv å avgjøre når det er naturlig å informere og hvilke opplysninger som skal gis. Et minimum må være at saken (fortsett) er under etterforskning/påtalebehandling, når den forventes ferdigbehandlet og hvem som er saksansvarlig. Informasjonen må gis skriftlig, og det må her være mulig å utarbeide en standardisert underretning.

VIII Oppsummering

- Ved innretning av etterforsknings- og påtalesfunksjoner ved driftsenheten må rammene for god politifaglig og påtalemessig etterforskningsledelse særlig ivaretas. Det må i denne sammenheng avklares hva som nærmere ligger i slik ledelse. Det vises til punkt IV 4.2 om svekket påtalemessig og politifaglig styring.
- Distriktet har hatt en negativ restanseutvikling over tid, men et planmessig restansearbeid ser nå ut til å snu utviklingen. Nedbygging av restansene må sammen med sakenes alder skje i henhold til gjeldende prioriteringer.
- For politiarbeid/etterforskning på stedet etterlyses blant annet kriminalteknisk støtte, og det pekes på at det ofte blir for liten tid til å ferdigstille/fullføre rapporter o.a. i etterkant av etterforskningsarbeidet.
- Det er økt bevissthet om bruk av etterforskningsplaner, men juristene involverer seg i for liten grad både på beslutningsstadiet og i det nærmere innhold i planen. Det vises til riksadvokaten retningslinjer i brev av 8. november 2013 og 30. mars 2015. Politiet bes påse at det i BL/saksdokumenter kan konstateres hvorvidt etterforskningsplan er brukt i saken.
- I saker med tilrettelagt avhør av barn på feltet vold i nære relasjoner ferdigstilles sakene raskt, og etterforskningen bedømmes som gjennomgående uttømmende og god. Politiet bør i flere saker gjøre undersøkelser i etterkant av anmeldelse/melding før tilrettelagt avhør besluttes. Beslutninger om tilrettelagt avhør må forankres i en reell påtalemessig vurdering av hvorvidt det er tilstrekkelig grunnlag for etterforskning, jf her også riksadvokatens alminnelige retningslinjer i rundskriv 3/1999, punkt II/4. Beslutningen - negativ eller positiv - må ha notoritet.
- Det må i god dialog med Barnehuset tilstrebes en felles rolleforståelse og praksis knyttet til politijuristenes oppgave som avhørsledere ved tilrettelagte avhør.

- Barnehuset i Bodø har en markert lavere andel medisinske undersøkelser enn i Tromsø og Trondheim. Påtaleansvarlig jurist ved tilrettelagte avhør må sammen med etterforsker nøye vurdere om det som ledd i etterforskningen skal gjennomføres en medisinsk undersøkelse av barnet.
- Politidistriktet må iverksette tiltak for å bedre implementeringen av landsdekkende prioriteringer på straffesaksområdet. Det samme gjelder annen sentral faglig styringsinformasjon, som eksempelvis riksadvokaten rundskriv om krav til straffesaksbehandlingen i politiet og øvrige rundskriv med faglige retningslinjer for ulike saksområder.
- Tiltalebeslutninger, enten disse utferdiges av statsadvokat eller politijurist, må innen 2 uker oversendes retten med anmodning om berømmelse, og forkynnes for tiltalte. Hvis forkynning av praktiske grunner avvendes til saken skal påstevnes, må tiltalte på annen måte underrettes om tiltalevedtaket, jf tilsvarende bestemmelse for fornærmede i straffeprosessloven § 264 a.
- Henvendelser om status i straffesaker må besvares på en opplysende måte og innen rimelig tid. Politi bes innarbeide rutiner for informasjon til siktede og eventuelle fornærmede/anmeldere i tilfelle der saksbehandlingen trekker ut i tid. Informasjonen må minimum opplyse om at saken er under etterforskning, når den forventes ferdigstilt og hvem som er saksansvarlig. På hvilket tidspunkt informasjon skal gis avgjøres av politiet, men statsadvokatene antar det i alminnelighet ikke bør gå mer enn 6 måneder fra opprettelse av saken, med mindre de involverte på annen måte er kjent med status.

Bodø 25. oktober 2017


Geir Fornesbo


Thor Erik Høiskar

Gjenpart:
Statens barnehus, v/leder
✓ Riksadvokaten
Politidirektoratet