



HEDMARK OG OPPLAND STATSADVOKATEMBETER

Politimesteren i Innlandet
Postboks 355
2303 Hamar

| | |
|--------------------|---------------|
| RIKSADVOKATEMBETET | |
| J.nr: | 2017-00568-12 |
| | 31 OKT. 2017 |
| Arkiv: | 690 |
| Saksbeh: | HST |

Deres ref.

Vår ref.
HOP 17-1232/3
821.9-2

Dato
27. oktober 2017

TILSYN MED OG VURDERING AV POLITIETS OPPFØLGING AV SAKER HVOR DET ER GJENNOMFØRT TILRETTELAGTE AVHØR

1. Innledning

Vi viser til riksadvokatens brev av 7. april 2017 hvor statsadvokatembetene er bedt om å foreta tilsyn med politiets oppfølging av saker hvor det er gjennomført tilrettelagte avhør.

I den senere tid har det vært rettet stor oppmerksomhet til overholdelse av fristene for tilrettelagte avhør. Formålet med tilsynet er å se nærmere på politiets videre oppfølging og behandling av saker med tilrettelagte avhør, herunder om fokuset på fristene har hatt negative følger for sakens kvalitet og fremdrift etter gjennomført avhør.

2. Gjennomføringen av tilsynet

Innlandet politidistrikt ble varslet om tilsynet i vårt brev av 22. august 2017.

Vi mottok deretter en redegjørelse fra politidistriktet i brev av 8. september 2017, hvor de opplyste om rutiner og retningslinjer for saker med tilrettelagte avhør. Politidistriktets brev til politidirektoratet av 19. april 2017 vedrørende konsekvenser av fristreglene lå vedlagt. Samtidig fikk vi en oversikt over politidistriktets saker med tilrettelagte avhør i tidsperioden 1. januar til 31. mars 2017. Store internetbaserte overgrepssaker ble holdt utenfor.

Det ble avholdt et møte med politidistriktets ledelse 15. september 2017. Fra politidistriktet stilte fungerende sjef retts- og påtale Kjell Kristian Ukkelberg, fungerende leder politiet i Hedmark Johan Martin Welhaven, påtaleleder for Hedmark Rolf Thoresen, leder for fellesetterforskningsseksjon i Hedmark Rune Otterstad, fagansvarlig jurist for tilrettelagte avhør i Innlandet politiadvokat Ellen Malmberg og koordinator for tilrettelagte avhør i Innlandet Tone Sørumsaugen.

Postadresse:
Postboks 4457
2326 Hamar

Besøksadresse:
Østregate 61
Hamar

Telefon:
62 53 42 40

Telefaks:
62 53 42 49

E-post:
post.hop@statsadvokatene.no

Politidistriktet redegjorde i møtet for ressurssettingen og deres rutiner og retningslinjer for arbeidet med sakene. I tillegg ble det gitt en nærmere situasjonsbeskrivelse i forhold til prioritering av sakene og betydningen av økt fokus på saksfeltet og fristene for tilrettelagte avhør.

Vi gjennomførte etter dette en saksgjennomgang. I den aktuelle tidsperioden fra januar til mars 2017 ble det registrert til sammen 72 saker med tilrettelagte avhør i Innlandet politidistrikt. Vi gjorde et tilfeldig utvalg fra disse, og gjennomgikk totalt 30 saker. Dette omfattet 13 saker innenfor kategorien mishandling i nære relasjoner, 15 saker med seksuallovbrudd, 1 sak som omfattet barne bortføring og 1 sak med vold fra lærer mot elev.

I forbindelse med saksgjennomgangen har vi hatt noe kontakt med politidistriktet for å innhente ytterligere opplysninger og avklare noen enkelte problemstillinger. Kontakten har i hovedsak vært med sjef retts- og påtale Kjell Kristian Ukkelberg, samt fagansvarlig politiadvokat Ellen Malmberg og koordinator Tone Sørumsaugen. I tillegg har vi i enkelte saker funnet det nødvendig å be om redegjørelse for status og fremdrift ved påtegninger til påtaleansvarlig i de konkrete straffesakene.

Vi har valgt å fokusere på fremdriften i sakene, og særlig politiets oppfølging av sakene etter at det tilrettelagte avhør er gjennomført. I den forbindelse har det vært naturlig å blant annet se nærmere på politiets bruk av etterforskningsplan.

Ved gjennomgangen har vi sett på den generelle kvaliteten i etterforskningen. Vi har imidlertid ikke foretatt en analyse av hverken de tilrettelagte avhørene eller politiavhørene. Vi har heller ikke sett nærmere på den konkrete overholdelsen av fristen for det tilrettelagte avhør, og årsaken til at den eventuelt ikke er overholdt, da dette er gjenstand for jevnlig rapportering og kontroll.

Politidistriktets ressurssetting og rutiner er beskrevet i punkt 3 nedenfor. Under punkt 4 redegjøres det for funnene ved saksgjennomgangen. Innledningsvis i punkt 4 oppsummeres våre hovedfunn.

3. Politidistriktets ressurssetting og rutiner

I Innlandet politidistrikt ble det gjennomført 462 tilrettelagte avhør i 2016, 420 avhør ved Barnehuset på Hamar og 42 avhør ved andre barnehus. Ved utgangen av august 2017 var det registrert til sammen 257 tilrettelagte avhør i Innlandet.

I 2016 hadde politidistriktet store utfordringer i forhold til måloppnåelsen for tilrettelagte avhør. Politidistriktet hadde i oktober og november lavest andel avhør innenfor målkravet. For å øke effektiviteten ved gjennomføringen av de tilrettelagte avhør, og bedre måloppnåelsen for de lovpålagte fristene, ble det derfor iverksatt en rekke tiltak.

Politidistriktet har oppsummert sine tiltak i følgende hovedpunkter:

- ✓ Jourliste for avhørere fra mai 2016
- ✓ Jourliste for avhørsledere fra oktober 2016
- ✓ Avhørskoordinator besatt 3. november 2016, som berammer og prioritere tilrettelagte avhør for hele distriktet
- ✓ Styrking av merkantilt personell ved straffesakskontorene
- ✓ Ansettelse av 1 politiadvokat og 1 etterforsker, dekket av øremerkede midler knyttet til vold og overgrep mot barn for 2016
- ✓ Instruks for enhetlig behandling av saker med tilrettelagte avhør vedtatt og iverksatt 1. februar 2017
- ✓ Kapasiteten på barnehuset styrket høst/vinteren 2016/2017 – fra mars 2017 disponerer Innlandet hele kapasiteten
- ✓ Økt fokus og bevisstgjøring av ansvaret for tilrettelagte avhør på ledelsesnivå
- ✓ Informasjon og opplæring i organisasjonen, ved blant annet straffesaksforum og egne fagdager

Tiltakene har vist resultater på måloppnåelsen. Gjennom 2017 har det vært en god utvikling i antall gjennomførte tilrettelagte avhør innen fristen. I mai var 97 % av avhørene foretatt innenfor fristen. Tallet gikk ned i sommermånedene, men er i september igjen på 95 % måloppnåelse. Statistikken pr 14. september 2017 viser at Innlandet politidistrikt hadde 186 påtaleavgjorte saker med tilrettelagte avhør og en oppklaringsprosent på 63,7 %.

Politidistriktet opplyser at det er stort fokus på sakene med tilrettelagte avhør og at saksområdet prioriteres høyt. Kapasiteten på både påtale- og etterforskersiden er krevende, og utfordringen er å ha tilstrekkelig ressurser til alle prioriterte oppgaver.

Det foreligger ikke egen statistikk for saker med tilrettelagte avhør. De 257 tilrettelagte avhørene for 2017 er i hovedsak å finne innenfor kategoriene vold og seksuallovbrudd. Så langt i 2017 utgjorde disse kriminalitetskategoriene henholdsvis 8,6 % (1393 saker vold) og 2,4 % (384 saker seksuallovbrudd) av registrerte anmeldelser i Innlandet, det vil si til sammen 11 % av porteføljen til politidistriktet.

Saker med tilrettelagte avhør utgjør en liten del av politidistriktets samlede straffesaksportefølje. Politidistriktet opplyser at fokuset og prioriteringen av saksområdet har vært helt riktig og nødvendig, men at dette går ut over andre prioriterte oppgaver. Det er blant annet påpekt at saksbehandlingstiden for vold har økt og er pr 30. september 2017 på 154 dager, og at politidistriktet i svært liten grad er i stand til å selv initiere egne saker innenfor organisert kriminalitet.

Politiet beskriver i sitt brev av 8. september 2017 situasjonen på følgende måte:

"Ressursutfordringene har for etterforskningsdelen medført at de fleste etterforskerne i distriktet over lang tid har gått på integrerte lister, særlig i helgene sammen med operative styrker. Dette har medført fravær som følge av operativ trening og fri etter tjenestelisten. For

å kompensere for dette, har distriktet måtte foreta svært strenge prioriteringer av saker/sakskategorier.

Som en følge av sentrale styringsdokumenter/prioriteringer av saker med tilrettelagte avhør, har distriktet derfor over lang tid omdisponert etterforskningsressurser fra andre etterforskningsområder som blant annet narkotika, trafikk m.m. I sum har dette medført at betydelige deler av distriktets etterforskningskapasitet har vært innrettet mot saker med tilrettelagte avhør. Det samme gjelder innenfor påtale og den merkantile delen. Som det fremgår av vedlagt "instruks tilrettelagte avhør" har alle gruppene omfattende funksjoner innenfor målområdet.

Politidistriktet er for tiden inne i avslutningen med hensyn til ny organisering. Ny organisasjonsmodell blant annet innenfor SO saker, ansettelse av nye operative tjenestemenn som følge av nye stillingstildelinger, forventes å frigjøre etterforskningskapasitet. Dette kombinert med etablering av Felles straffesaksinntak (FSI) vil etter vår oppfatning medføre en forsterket prioritering av saksområdet både strukturelt og kapasitetsmessig."

Videre viser politidistriktet til sin beskrivelse av utfordringer i brev av 19. april 2017. Brevet er et svar på Politidirektoratets henvendelse av 30. mars 2017, hvor politidistriktene ble bedt om å redegjøre for eventuelle utilsiktede virkninger av fristreglene for tilrettelagte avhør. Vi finner grunn til å sitere følgende fra redegjørelsen:

"Politidistriktet må prioritere frister for tilrettelagte avhør (TA) svært høyt etter føringer både fra POD og riksadvokaten i tillegg til at fristene er lovfestet. Dette medfører at "alle" i politidistriktet må legge andre oppgaver til side når det kommer TA. Andre prioriterte områder må derfor prioriteres ned. Alle TA krever et stort ressursuttak for politidistriktet, både med straksetterforskning, aksjonsdager hvor mistenkte avhøres samme dag som TA, henting av barn, samrådsmøter, ransaker, evt. medisinske undersøkelser, avhørsleder, avhører, verger og ikke minst berammelse av TA.

Fordi antallet TA er stort og har vært stigende de siste årene, medfører dette at kvaliteten på den øvrige etterforskningen synker og det tar lengre tid å etterforske sakene ferdig for påtaleavgjørelse, samt at det kan ta lengre tid å få påtaleavgjort sakene hos jurist. Dette da det er de samme ansatte som må behandle nye TA (og straksetterforskningen her) som også skal etterforske sakene etterpå. Etterforskerne føler ofte at de driver brannslukking for å holde hodet over vannet. I tillegg har vi sett oss nødt til å ha en egen jourordning både for avhørspersoner og avhørsledere. Dette gjør at avhørspersonene må legge andre oppgaver til side (de har alle primært andre arbeidsoppgaver enn TA). Påtalejuristene på Hamar går en egen jourordning hvor de er fire uker hver på barnehuset for å ta alle TA i perioden. Dette går selvfølgelig ut over øvrige saker i porteføljene og det blir mye dobbeltarbeid idet de må sette seg inn i saker hvor andre jurister er påtaleansvarlig.

Fristfastsettelsen og fokus på å nå dette målet går foran kvaliteten på selve etterforskningen og ofte oppfølgingen og ivaretagelsen av fornærmede. Videre kan manglende etterforskningskritt medføre at barnet må avhøres på ny med de konsekvensene dette har.

De korte fristene medfører ofte at en ikke rekker å belyse saken tilstrekkelig før det besluttet TA, selv om en kan forlenge fristen med en uke. Dersom en hadde hatt noe mer tid vil en anta at det hadde blitt færre TA idet mange av disse sakene erfaringsvis blir henlagt og eventuelt ville blitt henlagt dersom sakene hadde vært bedre belyst. Dette kan også ha uheldige konsekvenser idet det kan være en belastning for både barna og familien at det gjennomføres TA, medisinsk undersøkelse, ransaking hjemme osv., samtidig som det legger bånd på mye av politidistriktets etterforskningskapasitet. Grunnet fristene blir politiet tvunget til å etterforske om det kan ha skjedd noe straffbart, ikke som i øvrige saker hvor utgangspunktet er at det har skjedd noe straffbart.

[.....]

Konsekvensene kan oppsummeres slik:

- *De alvorlige og reelle sakene blir skadelidende ved at de blir gamle og politiet ikke får tid til å følge opp de involverte i tilstrekkelig grad.*
- *Partene, herunder barnet og familien kan bli utsatt for en prosess som kan virke voldsom og stigmatiserende i saker som kunne vært avklart tidligere ved andre etterforskningskritt.*
- *Målforskyving ved at fokuset er å overholde fristene for TA og ikke kvaliteten og fremdriften på den totale etterforskningen av de alvorlige sakene og de taktiske hensyn må vike."*

I møte med politidistriktets ledelse 15. september 2017 fastholdt de denne vurderingen.

Politidistriktet opplyser at fokuset på saker med tilrettelagte avhør fortsetter i 2018. Det er blant annet besluttet å benytte de øremerkede midlene knyttet til vold og overgrep mot barn for 2017 til ansettelse av 1 påtalejurist innenfor SO, 1 dataetterforsker, 1 etterforsker innenfor SO og 1 avhører på tilrettelagte avhør.

Våre merknader til politiets beskrivelse av ressurssetting og rutiner kommenteres nærmere under gjennomgangen av funnene, jf. avsnitt 4 nedenfor.

4. Gjennomgang av funnene ved tilsynet

Det er ingen tvil om at Innlandet politidistrikt har jobbet aktivt med ressurssettingen og oppgaveløsningen for å prioritere saker med tilrettelagte avhør. Tiltakene har vært viktige for å bedre måloppnåelsen på overholdelse av fristene, og har generelt medført en positiv utvikling på behandling av sakene. Politidistriktets innføring av felles instruks for saker med tilrettelagte avhør, og arbeidet med implementeringen av denne, har vært en viktig del av dette arbeidet. Utfordringen nå er å prioritere sakene etter det tilrettelagte avhør, sørge for god fremdrift og at etterforskningsplaner brukes aktivt for styring og kontroll med sakene.

Vår gjennomgang av politiets rutiner og utvalg av saker kan oppsummeres i følgende hovedfunn:

- ✓ Kvaliteten og omfanget av etterforskningen i initialfasen er i det alt vesentlig god.
- ✓ Politidistriktet har god måloppnåelse på overholdelse av de lovpålagte fristene.
- ✓ Politiet foretar riktige og forsvarlige vurderinger om igangsettelse av etterforskning, bruk av tvangsmidler og beslutning om tilrettelagt avhør.
- ✓ Fremdriften etter det tilrettelagte avhør er i flere saker ikke tilfredsstillende. Rutinene for oppfølging av sakene etter gjennomført avhør er ikke tilstrekkelige.
- ✓ Bruken av etterforskningsplaner og innholdet i mange utarbeidede planer er mangelfull.
- ✓ Samarbeidet mellom avhørsleder, påtaleansvarlig og hovedetterforsker fungerer ikke godt nok.
- ✓ Ingen påtalejurister er tilbudt Politihøgskolens utdanning for avhørsledere.
- ✓ Notoriteten i saksbehandlingen er ikke god nok. Saksbehandlingsloggen fungerer ikke som forutsatt.
- ✓ Orientering til partene om sakens utvikling og fremdrift er ikke god nok.

Vi vil i det følgende kommentere funnene og våre merknader knyttet til disse.

4.1. Fremdriften før og etter tilrettelagte avhør

Samtlige saker vi gjennomgikk var som nevnt registrert hos politiet i perioden januar til mars 2017. Av de 30 sakene var 16 avgjort; i 3 saker var det tatt ut tiltale og 13 saker var henlagt.

Av de 13 henlagte sakene, var 9 saker henlagt med kode 058 – etter bevisets stilling og 4 saker var henlagt med kode 103 – intet straffbart forhold anses bevist. 11 henlagte saker gjaldt vold i nære relasjoner, 2 henlagte saker gjaldt seksuallovbrudd.

I de 3 sakene hvor det var tatt ut tiltale gjaldt 1 sak mishandling i nære relasjoner, 1 sak gjaldt seksuallovbrudd og 1 sak gjaldt barne bortføring.

Av de 14 sakene som fortsatt var under etterforskning gjaldt 12 saker seksuallovbrudd, 1 sak gjaldt mishandling i nære relasjoner og 1 sak gjaldt vold fra lærer mot en elev.

| | Ikke avgjorte | Henlagte | Positiv påtaleavgjørelse |
|-------------------------------|---------------|----------|--------------------------|
| Mishandling i nære relasjoner | 1 | 11 | 1 |
| Seksuallovbrudd | 12 | 2 | 1 |
| Annet | 1 | | 1 |

Vår gjennomgang viser at det raskt igangsettes etterforskning etter registrering av saken, og at kvaliteten og omfanget i initialfasen i det alt vesentlige er god. Det settes inn i ressurser og det jobbes generelt godt frem til gjennomført tilrettelagt avhør.

I flere saker er det gjort nødvendige tekniske undersøkelser, innhentet opplysninger fra barnevernet, avhør av flere vitner, ransaking og avhør av mistenkte/siktede innen eller senest samme dag som det tilrettelagte avhør. Dette krever at politiet setter inn til dels store ressurser på enkeltsaker, og viser at sakstypen i denne fasen prioriteres foran andre saker. Ressursbruken gjør at kvaliteten på det tilrettelagte avhør blir bra, og sikrer muligheten for en raskere beslutning etter avhøret. Korte frister synes her klart å ha hatt den tilsiktede effekt. Dette vises blant annet ved gjennomgangen av de avgjorte sakene. I de 16 avgjorte sakene, var 9 avgjort innen 3 måneder fra registrert anmeldelse, uten at vi har noe å utsette på omfanget og kvaliteten av etterforskningen. Det er etter vår vurdering foretatt en rask og adekvat behandling av sakene.

Vi merker oss også at det gjennomgående er utarbeides resume av det tilrettelagte avhør av hovedetterforsker. Dette er gjort samme dag eller påfølgende dag etter avhøret. De resumene vi har gjennomgått er korte og presise, og gir god informasjon til den videre oppfølging av saken. I flere saker er det bedt om dialogutskrift av avhøret, og utskriften mottas relativt raskt etter bestillingen. Dette fungerer bra og er en betydelig forbedring fra de tidligere dommeravhørene.

Politiet har i sin redegjørelse til Politidirektoratet i brev av 19. april 2017, gjengitt i avsnitt 3 side 3 ovenfor, uttrykt bekymring for at korte frister medfører at sakene ikke belyses godt nok før det besluttes tilrettelagte avhør. Vårt inntrykk etter saksgjennomgangen er at beslutningen om avhør av barnet er riktig, og at det i det vesentlige foreligger tilstrekkelig etterforskning for gjennomføringen av det tilrettelagte avhør. Enkelte mindre alvorlige saker kunne kanskje vært avsluttet uten tilrettelagt avhør dersom det hadde vært gjort ytterligere etterforskning før avhøret. Avhøret av fornærmede vil imidlertid i de aller fleste saker om mishandling i nære relasjoner og seksuallovbrudd være det helt sentrale beviset, og det vil som hovedregel være vanskelig å avgjøre saken uten å ha hørt den fornærmedes forklaring.

Vårt klare inntrykk er at det jobbes godt og effektivt frem til det tilrettelagte avhøret er gjennomført. Der etterforskningen ikke har fremdrift eller har stoppet helt opp, har det i samtlige saker skjedd etter det tilrettelagte avhøret.

I forhold til fremdriften var det et klart skille mellom saker som gjaldt mishandling i nære relasjoner og seksuallovbruddsakene. Av de 13 sakene vi gjennomgikk som gjaldt mishandling i nære relasjoner, var kun 1 sak fortsatt under etterforskning. Av de 15 sakene som gjaldt seksuallovbrudd, var 12 saker fortsatt under etterforskning.

Etterforskning av mishandling i nære relasjoner og seksuallovbruddsaker kan være tidkrevende, og tidsbruken kan være både nødvendig og forsvarlig. Flere saker gjelder blant annet flere fornærmede og det er gjort omfattende databeslag som skal analyseres. Dette er ofte krevende og tar tid. I tillegg må politidistriktet til enhver tid foreta prioriteringer innenfor

den samlede saksporteføljen. Det innebærer at også enkeltsaker i denne sakskategorien i perioder må ligge i køen av prioriterte oppgaver. Det er forståelig.

Vår gjennomgang avdekket imidlertid at flere av sakene hadde ligget uten noen aktivitet i 5-7 måneder. I alle disse sakene forelå det ikke etterforskningsplan, og det var vanskelig å se hva som er årsaken til manglende fremdrift. Sakene bærer preg av at det er satt inn til dels store ressurser i initialfasen og kort tid etter det tilrettelagte avhør. Deretter har de blitt liggende uten aktiv oppfølging og fremdrift i lengre perioder. Det er bekymringsfullt. Vi finner grunn til å nevne noen eksempler:

- Sak 14012765: Saken gjelder seksuelle overgrep mot barn. En mann er blant annet siktet for nedlasting, oppbevaring og deling av fremstillinger av seksuelle overgrep mot barn og for å ha utvist seksuelt krenkende adferd overfor flere barn ved bruk av snapchat eller lignende chattekanaler. Saken ble registrert hos politiet 9. februar 2017. Tilrettelagt avhør av en fornærmet ble foretatt 28. februar 2017. Siktede ble deretter avhørt og fremstilt for varetekt 17. mars 2017. Han ble løslatt 20. april 2017, idet politiet ikke fikk medhold i fortsatt fengsling. Etter avhør av siktede 3. mai 2017 har saken ligget uten behandling, det vil si i nærmere 6 måneder. Siktede er tidligere domfelt for overgrep mot barn. Det er gjennomført prejudisiell observasjon av siktede, hvor det konkluderes med at han oppfylder kriteriene for pedofilidiagnose. I begjæringen om fengslingsforlengelse har politiet opplyst at det foreligger fare for gjentagelse av nye seksuallovbrudd. Den 8. april 2017 fremgår det av saken at etterforskningen antas å være ferdig i løpet av noen uker. Saken er pr 24. oktober 2017 ikke avgjort.
- Sak 13994699: Saken gjelder seksuelle overgrep mot barn. En mann er blant annet siktet for å ha fått et barn under 14 år til å ha seksuell omgang med seg selv, for å ha utvist seksuelt krenkende atferd overfor flere barn ved bruk av skype eller andre nettbaserte tjenester, samt skaffet seg seksualiserte bilder av barn. Politiet har identifisert barn født fra 2001 til 2005. Saken ble registrert hos politiet 20. januar 2017. Tilrettelagt avhør av en av de fornærmede ble gjennomført 13. februar 2017. Siktede ble pågrepet og avhørt samme dag. Han ble fremstilt for varetekt og satt fengslet frem til 27. mars 2017. Det er gjort databeslag som i følge rapport av 7. mars 2017 i hovedsak er gjennomgått. Det er gjennomført tilrettelagt avhør av to av de fornærmede. For ytterligere to fornærmede er det bedt om bistand fra andre distrikt, uten at det fremgår av saken at dette er gjennomført. Etter at siktede ble løslatt er det ikke foretatt noe etterforskning eller avgjørelse i saken. Saken har ligget uten aktivitet eller oppfølging i 7 måneder.
- Sak 14012973: Saken gjelder seksuelt krenkende adferd/seksuell handling overfor en psykisk utviklingshemmet kvinne. To menn er mistenkt. Det er opplysninger i saken om at begge er brukere av samme institusjon som fornærmede. Deres funksjonsdyktighet er ikke avklart. Saken ble registrert hos politiet 9. februar 2017. Tilrettelagt avhør av fornærmede er gjennomført 20. februar 2017. Det er foretatt avhør av fornærmedes verge og en helsearbeider og innhentet informasjon om fornærmedes funksjonsdyktighet. Mistenkte er ikke avhørt. Det er etter det tilrettelagte

avhør sendt brev til kommunen og bedt om opplysninger om de mistenkte. Brevet er besvart 25. april 2017. Etter det har det ikke skjedd noe i saken. Saken har ligget uten aktivitet og oppfølging i 6 måneder.

- Sak 13998912: Saken gjelder mishandling i nære relasjoner. Mor siktet for gjentatt vold mot sine to barn, født i 2005 og 2003. Saken ble registrert hos politiet 25. januar 2017. Tilrettelagt avhør gjennomført 17. februar 2017. To lærere er avhørt før det tilrettelagte avhør. Mor siktet og avhøret samme dag som det tilrettelagte avhør. Etter det er det korrespondanse om supplerende avhør og bytte av forsvarer. I tillegg er det innhentet journaler fra barnevernet. Disse er mottatt 23. mai 2017. Etter dette har det ikke skjedd noe i saken. Bistandsadvokaten har i brev av 9. mai 2017 purret på saken. Brevet er besvart av påtaleansvarlig 3. juli 2017, der det er opplyst at saken er ferdig etterforsket og vil bli avgjort i løpet av kort tid. Det er mottatt en henvendelse fra barnevernet 8. august 2017. Barna er flyttet fra mor til far. Et av barna har flyttet til ny kommunen og de ønsker informasjon om saken. Brevet er ikke besvart. Saken har ligget uten aktivitet i 5 måneder.

Politidistriktet opplyser at saker med tilrettelagte avhør er svært ressurskrevende, og at noen saker ligger fordi nye saker med tilrettelagte avhør blir registrert og at det da prioriteres å følge opp disse for å overholde fristene, fremfor å fullføre etterforskningen i pågående saker. Manglende ressurser gjør altså at man ikke klarer å prioritere både nye og gamle saker.

Politidistriktet rapporterer jevnlig på måloppnåelsen i forhold til overholdelse av de lovpålagte fristene. I tillegg registreres oppklaringsprosenten og gjennomsnittlig saksbehandlingstid på påtaleavgjorte saker. Vi viser til statistikken gjengitt under avsnitt 3 ovenfor.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på oppklarte saker var 219 dager. Sammenlignet med andre distrikter er oppklaringsprosenten god, men saksbehandlingstiden ligger over flere andre distrikt, og på samme nivå som blant annet Oslo og politidistrikt Øst. Vi merker oss også at saksbehandlingstiden på saker med tilrettelagte avhør, er langt høyere enn saksbehandlingstiden på voldtektssakene som pr 30. september 2017 var 126 dager i Innlandet. Det er således ingenting som tilsier at etterforskning av voldtekter i Innlandet har lidd under fokuset av saker med tilrettelagte avhør. Tvert i mot er saksbehandlingstiden for voldtektssaker redusert fra 199 dager i 2016 til nå 126 dager.

Det er påpekt fra politidistriktet at det ikke er statistikk som viser hvor uavgjorte saker med tilrettelagte avhør ligger; om disse er registrert hos etterforsker eller påtaleansvarlig. Det er derfor vanskelig å ha oversikt over omfanget av restansene innenfor denne sakstypen, og politiet mangler styringsverktøy i forhold til å kunne foreta riktige vurdering av hvor det skal settes inn ressurser i disse sakene. Sakene omfattes naturligvis av statistikken for de ulike kriminalitetskategoriene som vold og seksuallovbrudd, men det hadde vært ønskelig med egen statistikkgruppe for saker med tilrettelagte avhør, slik at tiltakene kan være enda mer målrettet.

Manglende fremdrift i flere overgrepssaker mot barn er alvorlig. Etter vår vurdering har tilsynet avdekket at politidistriktets rutiner med oppfølging av sakene etter gjennomført tilrettelagt avhør ikke er tilstrekkelig.

Mishandling og overgrep mot barn er etter riksadvokatens rundskriv nr 1/ 2017 definert som et av de sentralt prioriterte sakstypene, og som skal gis forrang ved knapphet på ressurser. Politidistriktets rutiner for etterforskning i initialfasen og gjennomføring av det tilrettelagte avhør fungerer godt. Det må etableres like gode rutiner for oppfølging og kontroll etter at de lovpålagte fristene er overholdt. Fokus på overholdelse av fristen gir liten mening, dersom saken etter dette blir liggende uten aktivitet. Det overordnede mål er å avdekke og oppklare flere saker om vold i nære relasjoner og seksuallovbrudd. Fristene er bare et av tiltakene for å nå det målet.

Politidistriktet har opplyst at ny organisering i politireformen, herunder blant annet etablering av nytt SO avsnitt skal være på plass innen 1. april 2018. Vi anbefaler at ovennevnte funn tas med i de vurderinger som skal gjøres i forbindelse med etablering av ny organiseringen og felles rutiner for Innlandet på dette saksområdet.

4.2 Etterforsningsplan

Ved riksadvokatens brev av 30. mars 2015 ble det stilt krav om etterforsningsplan i saker om seksuallovbrudd mot barn og saker om vold i nære relasjoner. Formålet er å bidra til bedre styring og kontroll med saksfremdriften. Erfaringen med bruk av etterforsningsplaner i blant annet voldtektssaker har vist at dette gir bedre faglig styring, økt kvalitet ved etterforskningen og redusert saksbehandlingstid.

Kravet gjelder i alle saker med mindre den aktuelle saken er så enkel og oversiktlig at etterforsningsplan er helt unødvendig. Dersom det besluttet at det ikke skal utarbeides etterforsningsplan, skal det fremgå hvem som fattet beslutningen og på hvilket tidspunkt.

Kravet til innholdet i en etterforsningsplan fremgår av riksadvokatens brev av 8. november 2013, og er nærmere presisert i brev av 21. oktober 2015 om tilrettelagte avhør.

I henhold til politidistriktets instruks for tilrettelagte avhør punkt 7.1.4 har hovedetterforsker ansvar for å opprette etterforsningsplan i BL og lagre den under 999-dokumenter. Den nærmere utformingen av planen skjer i samarbeid med påtaleansvarlig og justisansvarlig, jf. punkt 7.7.5.

Av de 30 sakene vi gjennomgikk, manglet det etterforsningsplan i 10 av sakene. 3 av sakene gjaldt mishandling i nære relasjoner, 5 av sakene gjaldt seksuelle overgrep, 1 sak gjaldt barnebortføring og 1 sak gjaldt annen vold. I ingen av sakene var det registrert beslutning om at etterforsningsplan ikke var nødvendig.

For ordens skyld har vi vært i kontakt med politidistriktet for å avklare om det likevel kan foreligge etterforskningsplaner utenfor BL. Politiet opplyser at dersom det ikke er registrert etterforskningsplan under 999-dokumenter i BL, kan vi legge til grunn at det ikke foreligger.

I 2 av sakene som omhandlet mishandling i nære relasjoner og 1 sak om seksuelle overgrep er vi enige i at det ikke var nødvendig å utarbeide etterforskningsplan. Sakene er oversiktlige og en egen etterforskningsplan fremstår som unødvendig. Det skulle imidlertid vært notoritet om beslutningen.

I 1 av sakene om mishandling i nære relasjoner og 4 av sakene som omhandlet seksuelle overgrep, skulle det imidlertid klart vært en etterforskningsplan. Flere av sakene gjelder alvorlige straffbare forhold overfor flere fornærmede. Det er flere aktuelle straffebud, mange er involvert i etterforskningen og det er ulike etterforskningskritt som skal gjennomføres. Ingen av disse sakene er avgjort, og fremdriften er etter vår vurdering ikke tilfredsstillende.

I de saker der det foreligger etterforskningsplan er flertall av disse mangelfulle og ikke i samsvar med de krav som er oppstilt for en etterforskningsplan. Vårt inntrykk er at man registrerer etterforskningsplanen i BL, legger inn påtaleansvarlig og hovedetterforsker, og fyller inn den informasjonen som man har tilgjengelig på det tidspunktet. Etter det skjer det lite. Det fremgår av standardteksten at planen er utarbeidet i samarbeid mellom påtaleansvarlig og hovedetterforsker, men inntrykket er at dette i praksis ikke skjer. I svært liten grad er det tatt stilling til aktuelle etterforskningskritt, sentrale og konkrete bevisema fremgår ikke, det er ikke opplyst hvem som er stedfortreder for påtaleansvarlig og etterforsker, og ansvar og frister er i liten grad angitt. Etterforskningsplanen synes i flertall av sakene ikke å fungere som et levende dokument for kontroll og styring av saken.

Politidirektoratet utarbeidet retningslinjer for bruk av etterforskningsplan i juni 2017. Retningslinjene er en oppfølging og implementering av riksadvokatens krav og anbefalinger. I tillegg skal det i løpet av høsten gjennomføres en tredagers opplæring i etterforskningsplan og indicia prosjekt for etterforskere og påtalejurister. Kurset er del av den obligatoriske opplæringen innen etterforskningsfeltet.

Etter vår vurdering mangler det ikke på retningslinjer for etterforskningsplaner. Det som er utfordringer er å etterleve dette i praksis. En felles obligatorisk opplæring for alle som har etterforskning som sitt arbeidsfelt er et viktig bidrag. I tillegg er det viktig at politidistriktet forsetter arbeidet med implementeringen, og sørger for god kunnskap og rutiner i den nye organiseringen.

I politidistriktets oppjusterte tiltaksplan for tilrettelagte avhør er det opplyst at utfordringen for 2018 vil være å fullføre den enkelte straffesak med nødvendig kvalitet og tempo i en tid hvor fokuset i stor grad har vært på å overholde fristene for tilrettelagte avhør. For å oppnå dette ønsker distriktet å rette fokus på et tettere samarbeid mellom etterforskning og påtale innledningsvis i etterforskningen, samt ha større fokus på reell bruk av etterforskningsplan. Dette er bra og viser at politidistriktet er oppmerksomme på utfordringene og tiltak som kan avhjelpe disse.

4.3 Samarbeid mellom avhørsleder og påtaleansvarlig

Politistriktets jourordning for avhørsledere innebærer at det som hovedregel ikke er påtaleansvarlig på straffesaken som er avhørsleder ved det tilrettelagte avhøret. Regelverket stiller ikke krav om at det er påtaleansvarlig på saken som leder avhøret. I riksadvokatens brev av 21. oktober 2015 punkt 7 er problemstillingen omtalt:

"Det stilles ikke krav om at avhørsleder er påtaleansvarlig på saken. Fristene som er satt for gjennomføringen av avhør og supplerende avhør, tilsier likevel avhørsleder som hovedregel også er påtaleansvarlig. Eksempelvis vil avgjørelsen av om det skal tas ut siktelse, jf. straffeprosessloven § 239 b tredje ledd, kunne tas raskere dersom påtaleansvarlig selv har fulgt avhøret."

Jourordningen innebærer at det til enhver tid er en påtalejurist som kan ta det tilrettelagte avhør på barnehuset, og er et viktig tiltak for å få kontroll på overholdelse av de lovpålagte fristene.

På den annen side innebærer jourordningen dobbeltarbeid ved at flere påtalejurister må sette seg inn saken. Ordningen kan i tillegg ha negativ effekt på sakens kvalitet og den videre oppfølgingen. Påtaleansvarlig har ikke vært til stede ved avhøret og kjenner derfor ikke til hvilke opplysninger som har fremkommet. Han eller hun må igjen sette seg inn i saken for å kunne foreta de nødvendige vurderinger og beslutninger i den videre etterforskingen. Jourhavende avhørsleder er ferdig med sin oppgave etter gjennomført tilrettelagt avhør.

For å unngå eventuelle negative følger av ordningen, er det viktig med tett samarbeid mellom avhørsleder, hovedetterforsker og påtaleansvarlig. Etter vår vurdering er dette i utgangspunktet godt ivaretatt i politidistriktets instruks. Instruksen forutsetter at det er god kontakt mellom påtaleansvarlig, avhørsleder og hovedetterforsker. Det vises blant annet til instruksen punkt 6.2 og 6.8 om samarbeidet mellom aktørene, punkt 7.2.8 om kontakten i forkant av det tilrettelagte avhøret og punkt 6.13 om gjennomføring av statusmøter etter avhøret.

Vårt inntrykk etter saksgjennomgangen er imidlertid at dette samarbeidet ikke fungerer slik som forutsatt i instruksen. Dette gjelder særlig kontakten etter at det tilrettelagte avhør er gjennomført. Det skal så snart som mulig etter avhøret avholdes et statusmøte mellom påtaleansvarlig og hovedetterforsker. Møtet har som formål å planlegge den videre etterforskingen i straffesaken, og er viktig i forhold til den videre oppfølging og fremdriften av saken. I de saker vi har gjennomgått kan vi ikke se at det er gjennomført statusmøte. Det er ikke loggført i saksbehandlingsloggen, og politiet opplyser at dette ikke fungerer i praksis.

I tillegg fremgår det av instruksen punkt 7.2.3 at påtaleansvarlig skal vurdere om saken tilsier at det er nødvendig å være avhørsleder selv eller om avhøret kan ledes av jourhavende avhørsleder. I de saker vi har gjennomgått, er kun noen få av avhørene ledet av påtaleansvarlig. Det fremgår unntaksvis av sakbehandlingsloggen at spørsmålet er vurdert, uten at den endelige beslutningen er loggført. Etter vår vurdering er det flere saker, særlig

knytter til seksuallovbrudd, hvor påtaleansvarlig av hensyn til sakens art og omfang selv burde ledet det tilrettelagte avhør. I saker av et visst omfang, hvor det for eksempel er flere ulike bevisstema som skal klarlegges og hvor det er snakk om flere tilrettelagte avhør, er det klart hensiktsmessig at dette gjøres av påtaleansvarlig selv. Instruksen legger opp til at det skal gjøres unntak fra jourordningen der det er nødvending. Vårt inntrykk er at det gjøres i svært liten grad.

Politidistriktet har i sin oppjusterte tiltaksplan for tilrettelagte avhør opplyst at det er naturlig at jourordningen for avhørsledere evalueres som en del av overgangen til ny organisering. Det er vi enige i. Det er viktig at det etableres rutiner som både ivaretar fristreglene og hensynet til kvalitet og fremdrift i sakene.

4.4 Avhørsleder – krav til kompetanse

Avhørsleders oppgaver og ansvar er regulert i straffeprosessloven §§ 239a – 239f og forskrift om tilrettelagte avhør av 24. september 2015. I tillegg er kravet til avhørsleder omhandlet i riksadvokatens brev av 21. oktober 2015 punkt 7. Politidistriktets rutiner for avhørsledere er nedfelt i deres instruks, særlig punk 6.1 og 7.3.

I henhold til forskrift om tilrettelagte avhør § 3 skal avhørsleder være en påtalejurist med utvidet påtalekompetanse. I tillegg er det stilt krav om at avhørsleder så vidt mulig skal ha bestått Politihøgskolens spesialutdanning i å lede et tilrettelagt avhør.

Politihøgskolen fikk høsten 2016 på plass utdanningen "påtalejurister i ledelse av tilrettelagte avhør". I følge studieplanen består utdanningen av 3 samlinger med avsluttende hjemmeeksamen. Formålet er å bidra til at politiets påtalejurister har særskilt kompetanse til å lede tilrettelagte avhør med høy kvalitet og i samsvar med regelverket.

Første kurs ble satt i gang høsten 2017. I følge pob. Inger-Lise Brøste Fossnes ved politihøgskolen var det satt av plasser til alle politidistriktene. Innlandet politidistrikt søkte ikke om studie plass for noen av sine påtalejurister.

Politidistriktet opplyser at årsaken til dette var ønsket om å avvente organiseringen i politireformen og at de ønsket å danne seg et bilde av hvem som i fremtiden skulle arbeide med tilrettelagte avhør og være avhørsledere. De ser for seg at den nye organiseringen vil innebære et svært begrenset antall avhørsledere knyttet opp mot det nye SO avsnittet ved Enhet for felles etterretning og etterforskning. Målsettingen er at dette er på plass til 1. april 2018. Før dette vil det ikke bli utarbeidet noen plan for gjennomføringen av utdanningen for avhørsledere i Innlandet.

Etter vår vurdering bør politidistriktet prioritere å sende påtalejurister på politihøgskolens spesialutdanning for tilrettelagte avhør, og studiet bør inngå i distriktets plan for kompetansehevende tiltak. Det er beklagelig at hverken fagansvarlig påtalejurist for tilrettelagte avhør eller noen av de påtalejuristene som inngår i politidistriktets jourordning for avhørsledere ble tilbudt studiet.

4.5 Forholdsmessighetsvurdering ved beslutninger knyttet til saker med tilrettelagte avhør

Mange av sakene om mishandling i nære relasjoner er foranlediget av melding fra barnevernstjenesten. Meldingene omfatter bekymringer om mulige straffbare forhold av ulik alvorlighetsgrad, alt fra en enkeltopplysning fra et barn i barnehagen til bekymringer fra flere aktører som har kontakt med barnet. I alle sakene vi gjennomgikk fulgte politiet opp med en standardisert og hurtig etterforskning. I saker med en slik inngangsverdi, kan det oppstå vanskelige spørsmål knyttet til om det er grunnlag for å iverksette etterforskning og hvordan dette eventuelt skal gjøres, for eksempel om det er grunnlag for bruk av tvangsmidler.

I de saker vi har gjennomgått synes det som om politiet har foretatt riktige og forsvarlige vurderinger, så vel om igangsettelse av etterforskning, som ved bruk av tvangsmidler.

I riksadvokatens brev av 20. oktober 2017 er det sendt en forespørsel til Justisdepartementet vedrørende om det er tilstrekkelig klart hjemmelsgrunnlaget for avhenting av barn for tilrettelagte avhør. Riksadvokaten finner ikke grunn til å gripe inn i dagens praksis. Det forutsettes like fullt at politiet foretar en vurdering av forholdsmessigheten ved beslutningen om tilrettelagt avhør og avhenting av barnet til avhøret.

Vår saksgjennomgang har ikke avdekket uforholdsmessige tiltak fra politiets side ved beslutningen om gjennomføring av tilrettelagte avhør.

4.6 Notoritet om saksbehandlingen

Det fremgår av riksadvokatens direktiv og retningslinjer for tilrettelagte avhør av 21. oktober 2015 at det skal være notoritet om saksbehandlingen knyttet til tilrettelagte avhør.

I henhold til forskrift om tilrettelagte avhør § 13 skal det føres protokoll fra avhøret, og det nærmere innhold i protokollen er detaljert regulert. Avhørsprotokollen skal omfatte opplysninger fra både før, under og etter det tilrettelagte avhør.

I tillegg fremgår det av forskriften § 3 annet ledd bokstav g at det skal føres logg fra saksbehandlingen forut for og i etterkant av avhøret. Riksadvokaten har i sine direktiv og retningslinjer punkt 8 gitt en nærmere angivelse av hvilke avgjørelser og vurderinger som bør loggføres. Dette omfatter alle avgjørelser knyttet til avhøret og andre sentrale opplysninger om saksbehandlingen.

Det er avhørsleder som har ansvar for at avhørsprotokollen og saksbehandlingsloggen føres.

Reglene er innarbeidet i politidistriktets instruks. Det vises blant annet til punkt 7.1.4, 7.2.3, 7.3.2 og 7.7.5.

I samtlige av de saker vi gjennomgikk var det utarbeidet avhørsprotokoll. Innholdet i protokollene varierer noe, og flere er kortfattet hva gjelder blant annet hva som ble diskutert på de ulike møter i forbindelse med avhøret. I tillegg er det gjennomgående ikke tatt med informasjon om beslutninger etter det tilrettelagte avhør. I henhold til forskriften § 13 fjerde ledd skal protokollen etter avhøret blant annet suppleres med informasjon om det er tatt ut siktelse eller om saken er henlagt, når siktedes forsvarer har fått gjøre seg kjent med dokumentene i saken og opplysninger om eventuelt supplerende avhør. I de saker vi gjennomgikk, stopper avhørsprotokollen etter at det tilrettelagte avhør er gjennomført. Opplysninger etter dette blir ikke registrert i protokollen.

I samtlige saker vi gjennomgikk forelå det saksbehandlingslogg, registrert på saken under 999-dokumenter. På samme måte som for etterforskningsplan er vårt inntrykk imidlertid at det opprettes en logg, ansvarlig legger inn hovedaktørene, og fyller deretter inn den informasjonen som er tilgjengelig på det tidspunktet. Innledende vurderinger og beslutninger føres, som for eksempel avgjørelsen av om det skal gjennomføres et tilrettelagt avhør og hvem som skal gjøre dette. Etter det skjer det lite. Ingen av de saksbehandlingsloggene vi gjennomgikk omfattet beslutninger etter det tilrettelagte avhør. Gjennomgående fungerer dette som en logg for beslutninger i initialfasen, og ikke som en logg for sentrale opplysninger i hele saksbehandlingen.

Våre undersøkelser viser at notoriteten om saksbehandlingen ikke er god nok. Hverken avhørsprotokoll eller saksbehandlingslogg fungerer som forutsatt. Det er mange aktører som er involvert i saksbehandlingen, og det er mange dokumenter som skal føres parallelt, og flere opplysninger skal etter reglene føres flere steder. For eksempel er det angitt at forhåndsvarsel til siktede både skal føres i avhørsprotokoll og loggen. Det samme gjelder for eksempel beslutningen om supplerende avhør. Dette kan ha skapt uklarhet om ansvar, hva som skal føres og hvor opplysningene skal føres. En må også ha med seg at politidistriktets instruks ble satt i verk 1. februar 2017. Politidistriktet har etter dette jobbet med opplæring og implementering av instruksen. Det tar tid å innarbeide gode rutiner og etablere god praksis.

Etter vår vurdering bør politiet i løpet av 2018 foreta en evaluering av den interne instruksen, og i den forbindelse se nærmere på reglene for dokumentering og loggføring i saksbehandlingsprosessen. Det bør tilstrebes å finne frem til enkle og presise rutinebeskrivelser, som er i samsvar med de fastsatte regler i lov, forskrift, direktiv og retningslinjer, og samtidig er praktisk håndterbare.


4.7 Informasjon til partene i saken

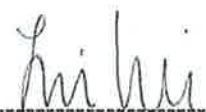
Etterforskning av saker om mishandling i nære relasjoner og seksuallovbrudd er alvorlig både for den som er mistenkt/siktet og for den fornærmede. Lang saksbehandlingstid oppleves ofte som en betydelig belastning, men uvissheten om hva som skjer kan være like tung. Det er god påtaleskikk å holde partene orientert i etterforskningen, herunder innen rimelig tid besvare de henvendelser som kommer. I henhold til påtaleinstruksen § 7-6 skal bistandsadvokaten holdes orientert om sakens utvikling og fremdrift. God saksbehandling er viktig for å ivareta tilliten til politi og påtalemyndighetens arbeid.

Vår saksgjennomgang har avdekket at praksis hos påtalejuristene ikke er god nok her. I flere saker med dårlig fremdrift foreligger det ingen dokumentasjon for at partene er underrettet om status og fremdrift. Det foreligger brev fra aktørene i saken, hvor opplysninger om status etterlyses, der det går måneder før henvendelsene besvares fra politiet eller der henvendelsene ikke besvares i det hele tatt.

Vi er innforstått med at tilbakemelding i enkelte tilfelle gjøres på e-post eller muntlig pr telefon. Etter vår vurdering bør korrespondanse i saken fortrinnsvis gjøres i brev. Dersom politiet av ulike grunner velger å svare på henvendelser ved bruk av e-post eller pr telefon, bør dette dokumenteres i saken ved at e-post dokumentføres og at telefonsamtaler loggføres i BL.

Politidistriktet har opplyst at digital straffesaksbehandling skal innføres for hele Innlandet. Det innebærer at papirsaken som hovedregel oppbevares på et sakskontor, og at påtalejuristene kun jobber med saken digitalt i BL. Dette er i utgangspunktet en praktisk og effektiv saksbehandling, men forutsetter gode rutiner for blant annet registrering av oppfølginger og at den enkelte har god oversikt over de oppgaver det skal arbeides med. Manglende svar på brev fra partene i saken, klager på politiets saksbehandling etc, vil ikke synes på restanselister eller andre styringsverktøy hos politiets ledelse. Dette må derfor fanges opp ved andre rutiner. Etter vår vurdering må politi ta tak i dette, og sørge for at reglene for god saksbehandling følges, og at det er gode rutiner for oppfølging av eventuelle avvik og mangler.


Arne Ing. Dymbe


Iris Øsp Lysdottir Storås

Kopi: Riksadvokaten
Politidirektoratet