



HORDALAND STATSADVOKATEMBETER

Riksadvokaten
Postboks 8002, Dep.
0030 OSLO

Deres ref.: 2017/00568-001 HST 015 690

Vår ref.: ESN/aln 2017/00601

Dato: 29.09.17

Rapport etter tilsyn med etterforskning av saker med tilrettelagt avhør i Vest politidistrikt

Innledning: Tilrettelagte avhør og frister

Ved lov 4.september 2015 ble strpl § 239 endret og §§ 239 a-f tilført loven. Ved dette fikk påtalemyndigheten ansvaret for gjennomføring og sikring av vitneavhør av mindreårige og særlig sårbare vitner til bruk under etterforskning og senere evt rettsforing. Denne type forklaringsopptak er etter dette betegnet "Tilrettelagte avhør". Frem til dette tidspunkt hadde dette ansvaret hørt til domstolene og avhørene ble betegnet "Dommeravhør". Samtidig ble det innført et stramt fristregime og gitt en detaljert forskrift 24.9.15 og retningslinjer fra Riksadvokaten av 21.10.15 om hvordan tilrettelagte avhør skulle foretas.

Fristene fremgår i §239e og gjennomgås ikke her ut over at det er tre frister på hhv 1,2 og 3 uker for gjennomføring av tilrettelagt avhør avhengig av de nærmere presiserte kriterier i paragrafen.

Det har vært svært stor oppmerksomhet rundt politiets evne til å overholde disse fristene. Politidirektoratet har måttet rapportere jevnlig om måloppnåelse til politisk ledelse i Justis og Beredskapsdepartementet og i politihierarkiet har tallene følgelig blitt innhentet månedlig fra det enkelte politidistrikt. Parameteret "overholdelse av frist for tilrettelagt avhør" fremgår av politidistriktenes virksomhetsplan som ett av forholdsvis få konkrete tall relatert til straffesaksbekjempelsen som det rapporteres månedlig på til POD i politimesterens styringsverktøy (PSV). I lokalt disponeringsskriv til politidistriktet for 2017 er tilrettelagte avhør ett av tre særskilt nevnte prioriteter.

Statistikk

Antall tilrettelagte avhør i Vest pd 2015-2017

År	avhør i Hordalandsaker	Totalt alle avhør
2015	366	432
2016	502	599
2017	292	364
Totalt	1160	1395

2017-tallene er avhør avholdt til og med 15.9.17

Det vises for øvrig til PODs statistikknotat for juni og juli (vedlagt) hvorav det fremgår at Vest politidistrikt for måloppnåelse ift frist for gjennomføring av tilrettelagt avhør, stort sett ligger over nasjonal måloppnåelse (tabell 6), og at oppklaringsprosenten for disse sakene fra januar til juli i år i Vest politidistrikt ligger på 62% mot nasjonalt 52%. Imidlertid ligger Vest 100 dager over nasjonal gjennomsnittlig saksbehandlingstid , med 317 dager (tabell 8).

Vest politidistrikt har forsterket innsats med å gjennomføre tilrettelagte avhør ift hva en tidligere benyttet ved gjennomføring av dommeravhør.

Det er tilført tre juristårsverk til seksjon vold og sedelighet for å kompensere for merbelastning for avhørsledelse.

Antall avhørere:

År

2015 – 15 avhørere

2016 – 15 avhørere

2017 - 17 avhørere

Det opplyses fra politidistriktet at for tiden er det 6 etterforskere som pr i dag står på liste for å gjennomføre tilrettelagte avhør. 3 personer er under utdanning og skal være ferdige til å begynne 1.10.17. De andre åtte personene med slik kompetanse er avgitt til andre oppgaver som ikke lar seg forene med det å ta tilrettelagte avhør eller er sykemeldte.

Inspeksjonen

I Riksadvokatens rundskriv 1/17 – Mål og Prioriteringer – pålegges statsadvokatene å rette særlig oppmerksomhet mot politiets oppfølging av saker med tilrettelagte avhør og da særlig fremdrift og kvalitet etter at det første tilrettelagte avhør var foretatt og lovbestemt frist dermed ikke lenger aktuell.

Ved brev av 7. april då, utdypet Riksadvokaten pålegget og hvert statsadvokatembete ble bedt om å gjennomgå et visst antall saker hvor det er gjennomført tilrettelagte avhør. I tillegg til kvaliteten på avhørene, skal også videre oppfølging av disse sakene samt politiets ressurssetting til sakene og politidistriktenes rutiner og retningslinjer for prioritering av sakene kartlegges og evalueres.

Den 19. april då tilskrev vi Politimesteren i Vest politidistrikt med anmodning om oversendelse av de 25 første sakene med tilrettelagte avhør fra september 2016 i tidligere Hordaland politidistrikt og de 15 første tilsvarende sakene fra samme periode i tidligere Sogn og Fjordane politidistrikt med alt vedlagt materiale og korrespondanse slik sakene fremstod på det tidspunkt de ble sendt over. Vedlagt hver sak ble bedt vedlagt utskrift av etterforskningsplan og alle tilgjengelige lydopptak

Det ble samtidig anmodet om oversendelse av alle instruks i Vest pd som angår etterforskning av voldtekt og vold i nære relasjoner samt en oppdatert trekkinstruks for denne typen saker.

Vi har etter dette mottatt de saker det ble anmodet om, riktignok slik at vi kun mottok 24 saker fra tidligere Hordaland politidistrikt og det totale antall kontrollerte saker er etter dette 39 stk. Vi mottok også straffesaksinstruks for Hordaland politidistrikt som er gjort gjeldende for hele nye Vest politidistrikt inntil nytt felles instruksverk foreligger. Vi har videre mottatt Vest politidistrikts spesialinstruks for tilrettelagte avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner av 2.10.15, samt rutinebeskrivelser for påtaleseksjonen med ansvar for sakene i region Hordaland (Hordaland uten Bergen sentrum og uten spesialavsnittet for etterforskning av vold og sedelighetslovbrudd) beskrivende spesialisering av fagansvar bl.a. for familievold og rutine for oppfølging og bruk av etterforskningsplan i saker om vold i nære relasjoner. Endelig har vi mottatt to notater fra påtaleleder Pi Fløystad beskrivende hhv oppfølging av prioriterte saksfelt og betydningen fristene for tilrettelagte avhør har for øvrige etterforskningskritt. Politidistriktet har oversendt statistikknotater fra POD som gir oversikt over overholdelse av fristene i strpl § 239e og evt oppgitte årsaker til fristbrudd samt resultatoppnåelse på saksbehandlingstid og oppklaringsprosent for saker med tilrettelagte avhør.

Det er gjennomført samtale med familievoldskoordinator Pob. Størksen og leder for påtaleseksjon for vold-og sedelighetslovbrudd, Pi. Erstad og påtaleleder Pi. Fløystad.

De mottatte sakene og materialet for øvrig er gjennomgått av førstestatsadvokat Eirik Stolt-Nielsen og statsadvokat Ellen Cathrine Greve

Gjennomgang av innhentede saker

Samtlige saker er gjennomgått etter et fastsatt skjema der følgende momenter ble vurdert:

Tidsbruk

- Til tilrettelagt avhør
- Fra tilrettelagt avhør til oversendelse påtale
- Fra mottak påtale til innstilling/endelig påtalevedtak
- Total tidsbruk

Ressursinnsats

- Før tilrettelagt avhør
- Etter tilrettelagt avhør

Plan for etterforskning

- Før tilrettelagt avhør
- Etter tilrettelagt avhør

I tillegg til disse mer merkantile kontrollpunktene, har vi under hvert kontrollpunkt vurdert godheten i funnene: Er etterforskningsplanen god, dynamisk, med milepæler, frister og ansvarlig? Er påtalearbeidet adekvat ift fremdrift, deltakelse i planlegging, besvarelse av korrespondanse og avgjørelse av påtalespørsmål? Er saken riktig prioritert ut fra sitt alvor? Er tidsbruken effektiv/forsvarlig?

Kvalitet på selve det tilrettelagte avhøret ble vurdert ut fra det tekniske slik det fremgår i fjorårets kvalitetsundersøkelse for vold i nære relasjoner, spm nr 4.2A med 12 underspørsmål.

Endelig har vi sett på om selve det tilrettelagte avhøret og det som der fremkom, har påvirket etterforskningsplanen videre.

De innhentede sakene fordelte seg slik på sakskategorier:

Rene kroppskrenkelser (1751)	7
Mishandling i nære relasjoner m kroppskrenkelse (1768)	7
Mishandling i nære relasjoner u kroppskrenkelse (1769,1506,1507)	3

Seksuelt krenkende adferd/handl overfor barn u 16 år(1467,1466,1418)	11
Seksuell omgang m barn 14-16 år (1464)	2
Seksuell handling uten samtykke (1458)	2
Misbruk overmaktsforhold (1456)	1
Voldtekt til samleie (1452)	3
Undersøkelse diverse (9799)	3

Det bemerkes særskilt at koding av denne type saker som undersøkelsessak (9799) regelmessig er feil. Det tilrettelagte avhør er et etterforskningskritt basert på en mistanke om straffbart forhold og den pågående prosess er en etterforskning, ikke en undersøkelse. Avgjørelse av undersøkelsessak trekkes ut av statistikken og det gis ikke rutinemessige underretninger om utfall til de involverte og deres advokater. De aktuelle 3 sakene er alle initiert av bekymringsmeldinger fra det offentlige. To med mistanke om seksuelle overgrep, en med mistanke om vold i hjemmet. Det er gjennomført vitneavhør i tillegg til det tilrettelagte avhøret i alle sakene.

Sakenes oppstart:

Anmeldelse inngitt fra barnevern, skole eller barnehage i	17 saker
Anmeldt av fornærmede eller foresatte.	17 saker
Opprettet av politiet	5 saker

Avgjørelser

Av de innhentede sakene står fremdeles på tidspunkt for gjennomgang av sakene 16 saker uten påtaleavgjørelse

Det er truffet positiv påtaleavgjørelse i 8 saker: 2 påtaleunntatelser, 2 forelegg, 2 tiltalebeslutninger og to rettskraftige dommer (en frifinnelse)

15 saker er henlagt: 10 etter bevisets stilling, 3 åpenbart grunnløs/forhold ikke straffbart, 1 på tvil om tilregnelighet og 1 på kode 016 avgjort utenfor straffesak

Vi har ikke funnet noen grunn til å reagere på avgjørelsene utover, som nevnt over, at koding som undersøkelsessak og følgelig avgjørelse utenfor straffesak (016) er uriktig.

Om tidsbruk

Utgangspunkt for krav til fremdrift i etterforskningen finnes i strpl § 226, 4. ledd: etterforskningen skal gjennomføres så raskt som mulig og slik at ingen unødig utsettes for mistanke eller ulempe.

For påtaleavgjørelsen finnes utgangspunktet i strpl § 249, første ledd: spørsmålet om tiltale skal avgjøres så snart saken er tilstrekkelig forberedt til det.

Riksadvokatens årlige prioriteringsrundskriv (1/2017), gir de sentrale prioriteringer og presiserer i noen sammenhenger krav til saksbehandlingstid. Foruten de konkrete tidsfrister som følger av lov og sentrale styringsdokumenter for øvrig, (Gjerningsmann under 18 år, voldssaker, voldtekt) heter det bl.a. om saker med tilrettelagte avhør: "De lovbestemte fristene for avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner, jfr strpl §239e, forutsettes overholdt, og at sakene har god fremdrift også etter gjennomføringen av det tilrettelagte avhør"(pkt IV,3). Det heter videre: "Etterforskningen skal allerede fra initialfasen være målrettet og styrt. Unødig liggetid og restanser må unngås gjennom aktiv porteføljestyling, hensiktsmessig arbeidsfordeling og en tilfredsstillende ressurstilgang. Gode rutiner må sikre en løpende og forpliktende oppfølging av tidsbruken gjennom hele straffesakskjeden"

Vi har ikke funnet det hensiktsmessig å beregne snitt tidsbruk på noen av sakens faser. Det er innsisert forholdsvis få saker med stor innbyrdes forskjell i både tidsbruk, omfang og alvor. Gjennomsnittsberegninger blir lite meningsfulle med slikt grunnlagsmateriale.

Vi har funnet det hensiktsmessig å se på tidsbruken inndelt i de forskjellige faser i saksbehandlingen for å se om det gir et mønster som kan indikere svak kapasitet eller prioritering i bestemte ledd av saksbehandlingen. Vi har ved beregning av tid sett på når saken er overført fra etterforsker til påtalejurist som ferdig etterforsket i BL og når det senere er truffet påtaleavgjørelse i BL.

Fra anmeldelse til tilrettelagt avhør

Samtlige saker overholdt fristene etter Strpl §239e, eller hadde begrunnelser for forholdsvis små fristoverskridelse som for oss fremstod holdbare (høytidsdager, manglende kapasitet i barnehuset, ikke barneavhører tilgjengelig, barnets helsetilstand). Politidistriktene rapporterer som nevnt jevnlig på fristoverholdelse til POD som sender ut månedlige statistikknotater på bakgrunn av rapportene. Vi har gjennomgått statistikknotatene fra POD og finner at Vest politidistrikt gjennomgående holder fristene i godt over 60 % av sakene siste år og at der fristene er brutt, er avhør tatt kort tid etter fristens utløp.

Det gjøres i mange tilfeller en hel del undersøkelser i tiden mellom anmeldelse og tilrettelagt avhør slik at det som i flere saker utgjør hoveddelen av aktiv etterforskning i realiteten er gjort på dette tidspunkt. Dette synes formålstjenlig og burde tilsi rask avgjørelse etterpå.

Etter tilrettelagt avhør til ferdig etterforsket

Det er svært store forskjeller på fremdrift fra dette punkt. Noen etterforskninger gjennomføres til avslutning svært raskt, andre saker blir tilsynelatende liggende uten at noe mer gjøres over svært lang tid.

Vi ser at der konkrete frister slår inn, gis saken i noen tilfelle prioritet: en sak om voldtekt (Riksadvokatens rundskriv 1/17, frist 130 dager) var ferdig etterforsket på 29 dager, en sak med gjerningsmann under 18 år(strpl §249, 2. ledd, frist 6 uker) med svært omfattende etterforskning av flere forhold var ferdig etterforsket på 89 dager (mindre bra at saken deretter lå 57 dager hos påtaleansvarlig før avgjørelse). Ellers synes det vanskelig å se klare årsaker til at noen saker tar svært lang tid i denne fasen og andre ikke.

En tendens synes å være at saker ved spesialavsnittet vold og sedelighet tar noe lengre tid enn ved enkelte geografiske driftsenheter i denne fasen. Samtidig finnes eksempler fra geografiske driftsenheter på at saker har tatt alt for lang tid til tross for relativt få gjøremål i saken.

Det er ikke mulig å se sammenheng mellom antall gjøremål (Vitner, innhenting av ekstern informasjon, teknisk gjennomgang av beslag etc) i saken og den tid saken tar å etterforske. Det er heller ikke mulig å påpeke spesielle driftsenheter som utpreger seg positivt eller negativt. Det er tilsynelatende like ujevnt på spesialavsnitt som ved geografiske driftsenheter. Felles for de fleste saker som blir uakseptabelt gamle i denne fasen, er at det ikke er utført spesielt mange gjøremål i perioden som kan forklare tidsbruken. I langt de fleste saker er det kun avhørt et fåtall vitner utover fornærmede.

I flere saker ligger etterforskningsplaner som ikke i seg selv synes å være verken forpliktende eller av betydning for fremdrift etter at det tilrettelagte avhøret er foretatt. Det vises til hva som er anført nedenfor under "Etterforskningsplaner". En mangel på planlagt tidspunkt for avslutning/frist, kan lett føre til at de forholdsvis få gjenstående gjøremål i saken blir skjøvet på etter at det tilrettelagte avhøret er tatt. Se nedenfor under "Oppsummering om tidsbruk og ressursinnsats".

Tid fra avsluttet etterforskning til påtaleavgjørelse

Her spriker det også betydelig med hensyn til tidsbruk og heller ikke her ser en noe entydig mønster som kan forklare hvorfor, jfr over om tid hos etterforsker.

11 saker blir påtaleavgjort i løpet av den første måneden hos påtalejurist.

5 saker blir påtaleavgjort innen 60 dager

8 saker blir påtaleavgjort mellom 2 og 3 måneder etter oversendelse til påtalejurist

15 saker har mellom 4 og 10 måneder liggetid hos påtalejurist, av disse er 13 ikke avgjort på tidspunkt for inspeksjon.

Ved gjennomgang finnes flere saker som har stoppet fullstendig opp hos påtalemyndigheten. Det er bl.a. funnet sak med liggetid over 180 dager hos jurist etter at etterforskning tok 154 dager der 4 barn er midlertidig plassert i fosterhjem på grunn av saken. En annen sak har liggetid hos påtalemyndigheten over 290 dager etter en etterforskningsfase på 90 dager og det foreligger siktelse fra august 2016 for vold mot egne barn. I to tilfeller har påtaleansvarlig blitt langvarig syk uten at det er satt ny påtaleansvarlig på saken. Det må understrekes at mange av sakene er raskt avgjort hos påtaleansvarlig, men det er klart for mange saker med for lang saksbehandling også i dette leddet. For noen sakers vedkommende har påtaleansvarlig blitt syk eller av andre grunner forlatt porteføljen, uten at det er satt ny jurist på saken. Dette er kritikkverdig.

Oppsummering om tidsbruken og om ressursinnsats

Politidistriktets spesialinstruks for tilrettelagte avhør av 2.10.15 inneholder alle nødvendige elementer for at avhørene skal kunne foretas innen de fastsatte frister og i samsvar med gjeldende regel- og instruksverk. Politidistriktets prioriteringsdirektiv for straffesaksbehandlingen gjengir det prioriteringsregimet som fremgår av riksadvokatens prioriteringsrundskriv (R 1/17) mht innbyrdes rangering av sakene i politidistriktets portefølje. Det er eksplisitt uttrykt at saker om vold i nære relasjoner etter sin art kan være blant de sentralt prioriterte og uansett skal prioriteres høyt. Den formelle oppmerksomhet rundt problemstillingen er således korrekt adressert i lokalt instruksverk. Etterlevelsen synes imidlertid i noen grad å svikte. Det har lenge vært kjent at Vest politidistrikt har problemer med å nedarbeide restansene og problemstillingen har vært kommunisert hit i forbindelse med møter med påtaleledelsen. Vi har bl.a. mottatt påtaleleder, Pi Fløystads notat av 2. mai då. til ledergruppen i politidistriktet om problemene med opphopning av saker hos etterforskere. Det er der særlig understreket at dette gjelder mange saker om vold i nære relasjoner og saker om seksuallovbrudd som ikke er av de mest alvorlige. Mange saker var ikke registrert på etterforskere og/eller hadde forholdsvis få gjenstående gjøremål. Det blir i notatet påpekt behov for å bedre kapasiteten på vold og sedelighetsavsnittet, og at det føres etterforsker på alle saker der, tilføres ytterligere etterforskningsressurser og etableres en egen enhet som spesialiserer seg på etterforskning av vold i nære relasjoner i likhet med gruppen i politidistriktet som har spesialansvar for voldtektssaker.

Notatet tar også opp behovet for styrket samhandling mellom etterforskning og påtale og at dette må gi seg utslag i bedre og mer forpliktende porteføljestyring og planlegging av etterforskning slik at saker blir avsluttet.

Notatet har vært diskutert i ledergruppen og skal ha fått tilslutning.

Vi vil for vår del understreke at funn ved denne inspeksjonen indikerer at virkelighetsbeskrivelsen i notatet er reell og at det haster med å få de foreslåtte tiltak implementert.

Politidistriktet rapporterer som over nevnt selv om tilrettelagte avhør til POD.

Fra PSV rapport for august -17 om tilrettelagte avhør hitsettes:

- *En overordnet vurdering av resultatet og hvorvidt politidistriktet går i retning av måloppnåelse på det overordnede målet: Overordnet mål for 2017 er en styrket resultatoppnåelse innen vold og seksuelle overgrep mot barn og særlige sårbare grupper - herunder tilrettelagt avhør. Politidistriktet går i retning av måloppnåelse når det gjelder frist for gjennomføring av tilrettelagte avhør.*
- *Beskrive eventuelle identifiserte risikofaktorer: Risikofaktorer er at etter gjennomførte avhør får ikke straffesakene den nødvendige prioriteringen og oppfølgingen. Dette fordi det er så stort antall saker og at det er mangel på avhørere, etterforskere og avhørsledere/jurister til å jobbe med sakene. Det er også avhørere som begynner i andre jobber i politiet som ikke samsvarer med det å ta tilrettelagte avhør. Avhørerne har for mange oppgaver i tillegg til å ta avhør. De er etterforskere i tillegg. Noen jobber på lensmannskontorer og må være operative. Distriktet har f.o.m november 2017 kun en avhører som er utdannet til å ta sekvensielle avhør (dvs særlig sårbare, f.eks utviklingshemmede og barn under skolealder eller med særskilte behov). Man tar også tilrettelagte avhør av unge mistenkte.*

Ovenstående fra PSV er skrevet av Pob. Størksen, familievoldskoordinator i Vest politidistrikt. Vi har vært i kontakt med henne og hun gir uttrykk for at anstrengelsene med å overholde frister for tilrettelagte avhør i alle saker, går betydelig på bekostning av kapasiteten til å følge opp etterforskningen videre etter at de tilrettelagte avhørene er foretatt. Dette harmonerer med våre funn.

Pob. Størksen beskriver at de personene som skal etterforske videre etter tilrettelagt avhør, er til dels de samme etterforskere som må brukes til å foreta nye tilrettelagte avhør som skal skje innen fristene. Det er ikke nok etterforskere til å ressurssette videre etterforskning for tilstrekkelig hurtighet samtidig som politidistriktet skal overholde fristene i nye saker. Fristene som det skal rapporteres på månedlig, blir da prioritert. Samtidig blir planlegging av etterforskning videre lite tilfredsstillende fordi en ikke kan regne med å ha etterforskningsressurser tilgjengelig til å følge plan med forhåndsavsatte tidsfrister, det er heller ikke satt av tid eller etablert et forum for reell planlegging i fellesskap mellom etterforsker og påtalejurist. Dette skyldes ikke mangel på vilje eller ønske om å få dette til, men beskrives som en konsekvens av manglende kapasitet. Planene blir etter dette lite gjennomarbeidet og oppfattes mye som en formalitet. Siden etterforskernes tid fremover ikke kan disponeres med sikkerhet, unnlates helt å sette frister eller milepæler i de sakene der det utarbeides plan. Fremdrift blir etter dette avhengig av at etterforskerne får tid mellom andre gjøremål til å ta saker som ligger og venter på ledig etterforsker uten at det er planlagt når dette skal skje. Dette blir lite forpliktende og vanskeliggjør styring og prioritering av saker. Denne beskrivelsen bekreftes av seksjonsleder for påtale tilknyttet seksjon for etterforskning av vold- og sedelighetsforbrytelser, Pi. Erstad.

Pi Erstad har nettopp tiltrådt stilling som seksjonsleder

Fra brev fra politidistriktet v/ Pi Fløystad til POD av 18.4.då om "Frister for tilrettelagte avhør – betydningen for øvrige etterforskningsskritt", hitsettes:

"For det første er det en klar negativ effekt at det ikke i seg selv er sakens alvor som gir den prioritet, men det forhold at det er frister knyttet til det tilrettelagte avhøret. Det er i seg selv uheldig og fører til en viss grad av feilprioritering i initialfasen.(...) For det andre oppleves fristene som såpass knappe at de i seg selv er en trussel mot

kvaliteten på etterforskningen. Fokuset blir for sterkt på fristen fremfor å gjøre de rette tingene knyttet til saken i en god etterforskningsplan."

I dette brevet understrekes også ressursknapphet og at det er de samme etterforskere og påtalejurister som arbeider med de tilrettelagte avhør som er nøkkelpersonell i den videre oppfølging og at dette lager den type konflikt mellom oppgaver som beskrevet av Pob Størksen over når stadig nye tilrettelagte avhør må foretas innen knappe frister. At det er selve det tilrettelagte avhøret som generer prioriteten og ikke den enkelte saks alvor, vil i en organisasjon med begrensede ressurser medføre målforskyvning: Det prioriteres høyere å gjennomføre tilrettelagte avhør i en mindre alvorlig sak, enn å fullføre etterforskningen i en mer alvorlig sak.

Våre funn i inspeksjonen indikerer at dette er en riktig beskrivelse. Det synes ikke å ha vært systematisk planlegging med fastsatte frister etter det tilrettelagte avhør i noen av sakene utover at gjøremål er skrevet ned med ansvarlig i en del av sakene. Forholdsvis få gjenstående gjøremål blir ventende til etterforsker finner tid til å fullføre. I flere tilfelle kan en spørre om det egentlig har vært nødvendige gjøremål og om ikke etterforskningen kunne vært stoppet allerede etter det tilrettelagte avhør uten ytterligere gjøremål basert på det som der fremkom. Dette fordrer imidlertid en bedre dialog mellom etterforsker og jurist – en bedre deltakelse av påtaleansvarlig i en reell planlegging (og avgrensning) av etterforskningen.

Hva angår saksbehandlingstiden i påtalefasen, har vi gjennom de siste år mottatt en rekke notater og planer for nedarbeidelse av restanser og omstrukturering av porteføljer i politidistriktet. På tidspunkt for inspeksjonen er hele strukturen i påtaleseksjonen endret, nye mellomledere nettopp tilsatt samtidig som syv påtalejurister er flyttet til et nyopprettet Felles StraffesaksInntak (FSI) som forventes å avlaste det øvrige påtalesystemet.

Det er de siste 2 årene etablert 7 nye påtalejurist-hjemler.

Samtidig ser vi fra saksinntaket ved statsadvokatembetet at det stadig arbeides noe ad hoc-preget med periodiske overtidsaksjoner for å ta unna eldre saker.

Det er for tidlig å si om de foretatte endringer gir uttelling for effektiviteten på påtalesiden. Vi mener politidistriktet bør tilstrebe å fjerne seg fra aksjonsrettet arbeid og besørge rutiner og bemanning som sikrer en jevnere saksflyt både for etterforsknings- og påtalefasen. De beskrivelser vi har mottatt av tiltak under iverksettelse ved politidistriktet, se nedenfor, gir grunn til optimisme.

Vi vil oppfordre politidistriktet til å følge opp de problemstillinger ved egen saksbehandling som egne medarbeidere påpeker i notater og rapporter. De omstendigheter som påpekes av Pi. Fløystad og Pob. Størksen kan sees av de sakene vi har hatt her til inspeksjon og synes å gjelde også utenfor spesialavsnittet for etterforskning av vold og sedelighet.

Planlegging av etterforskning

Ved brev av 30. mars 2015 påla riksadvokaten politiet å utarbeide etterforskningsplan i saker om " seksuallovbrudd mot barn og saker om vold i nære relasjoner med mindre den aktuelle sak er så enkel og oversiktlig at etterforskningsplan er helt unødvendig" Det er i brevet ellers henvist til tidligere brev av 8. november 2013 fra riksadvokaten med henblikk på hva en etterforskningsplan som et minimum skal inneholde og at planen skal utarbeides av påtaleansvarlig i samarbeid med hovedetterforsker. De ovennevnte skriv har vært kommunisert til politidistriktet i egne brev herfra og er ellers omerindret på hvert påtalemøte siden.

Ved kvalitetsundersøkelsen av politidistriktets etterforskning av vold i nære relasjoner og voldtekt i 2016, var et av funnene at det i alt for liten grad ble utarbeidet etterforskningsplaner og at der dette ble gjort, hadde planene ofte mer preg av huskelister innledningsvis i saken enn en dynamisk plan innrettet mot oppklaring av nærmere angitte kriterier i loven og

dynamisk endret etter hvert som etterforskningen skred frem, slik riksadvokaten har gitt anvisning på. Gjennomgående var heller ikke påtalemyndigheten tilsynelatende særlig involvert i utarbeidelsen av planene.

Det skal presiseres at det i vårt inspiserende utvalg av saker, var en rekke saker der hverken alvor eller omfang tilsa behov for å nedfelle etterforskningsplan. Ved vår gjennomgang av sakene til inspeksjon, er like fullt det inntrykk som dannet seg ved kvalitetsundersøkelsen, fremdeles rådende: Det finnes, i de saker som det skal være etterforskningsplan i, i liten grad planer som er arbeidet med i ettertid av planens opprettelse. Flere saker bærer preg av at det ikke er tilstrekkelig kommunikasjon mellom etterforsker og påtaleansvarlig, bl a opp mot hvilke bestemmelser som etterforskes og kriteriene som da må klarlegges. Planene er i flere tilfeller forholdsvis detaljerte og innrettet mot fristen for det tilrettelagte avhør, men uten detaljering, frister og milepæler deretter.

Som eksempler nevnes ett tilfelle der det etterforskes opp mot strl (2005) §302(seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år), er omstendighetene i strl (2005) § 308 (jevnbyrdighet i alder og utvikling) ikke en del av tema for undersøkelsene . Saken måtte senere returneres for å avklare spørsmålet. En plan med samhandling mellom jurist og etterforsker, antas å ville ha fanget opp dette. I en annen sak etterforsket opp mot straffeloven §291 (voldtekt) ble det foretatt et særdeles omfattende etterforskningsarbeid med 11 vitneavhør hvorav 3 tilrettelagte avhør, som etter vår oppfatning var langt i overkant av det nødvendige ut fra hvordan saken fremstod etter tilrettelagt avhør av fornærmede.

Manglende frister og milepæler er gjennomgående. Som illustrasjon nevnes en sak som ble oversendt jurist som ferdig etterforsket og returnert fra påtaleansvarlig dagen etter for opptak av ett ytterligere avhør. Det tok deretter 5 måneder før saken påny ble oversendt påtaleansvarlig med dette avhøret foretatt. Total etterforskningstid ble 237 dager. Bedre kommunikasjon, planlagte frister og oppfølging av disse ville klart gitt bedre og raskere saksbehandling.

Vi ser, som over nevnt, at det planlegges og skaffes informasjon og lages gode momentlister for etterforskning frem mot det tilrettelagte avhøret for å ha best mulig klarhet i hva som må spørres om og for å evt få avhør av den eller de mistenkte samtidig eller like etter det tilrettelagte avhøret. Det lages imidlertid ikke planer for videre oppfølging på samme måte og fremdriften videre er uansett vesentlig dårligere.

Tiltak under iverksettelse

Det er nå fra POD planlagt omfattende nasjonal opplæring i etterforskningsplanlegging for både etterforskere og jurister som en del av etterforskningsløftet. Vi vil anbefale politidistriktet å nyttiggjøre seg dette så godt som overhodet mulig og legge til rette for at påtalejuristene gis anledning til å delta aktivt sammen med etterforsker i planlegging både innledningsvis og under etterforskning. Dette vil forhåpentlig bevirke bedre fremdrift i etterforskningsfasen og hindre overetterforskning eller forglemmelser i forhold til de bevisstema som er relevante for saken. Samtidig må det antas at aktiv deltakelse i planlegging gjør det lettere for påtaleansvarlig å treffe raskere avgjørelser i sakene etterpå. Forutsetningen er imidlertid at en har en fast jurist på saken til en hver tid og at vedkommende har kapasitet nok. Den beskrivelse som er gitt av etterforskernes situasjon av Pob Størksen ovenfor, har relevans også for påtalejuristene som stiller som avhørsledere i tilrettelagte avhør. Hvis fokus hele tiden flyttes til neste tilrettelagte avhør heller enn bevares i saken for videre etterforskning, vil det måtte gå utover kvaliteten også på påtalearbeidet og planleggingen.

Det oppleves å være en viss regional ulikhet med tanke på systematisk tilnærming til sakene.

Fra påtaleansvarlig ved seksjon for region Hordaland (Hordaland uten Bergen sentrum og spesialavsnittene), er mottatt rutinebeskrivelse for oppfølging og bruk av etterforskningsplaner i saker om vold i nære relasjoner. Rutinene er utgitt 10.3.2017 og er virksomme fra 1.5.17 og har altså ikke vært i kraft i de sakene som er inspisert. Her pålegges etterforskningsplan samsvarende med lokal mal og med pålegg om frist i alle saker som kodes som mishandling i nære relasjoner. Det beskrives videre utarbeidelse av månedlige oversikter over uavgjorte saker innen dette saksfeltet, for å sikre at påtaleansvarlig har styring og kontroll. Seksjonsleder, Pi Soglo, opplyser at det er utarbeidet handlingsplan for nedarbeidelse av restanser med angivelse av tiltak, mål for milepæler og riskostyring for å nå målene. Pi Soglo opplyser imidlertid at det i denne forbindelse er et klart kapasitetsproblem også på etterforskningsiden hva angår restanser av seksuelle overgrepssaker og vold i nære relasjoner. Pi. Soglo har fungert noe lenger i sin seksjonslederstilling og det kan forklare hvorfor regimet ved region Hordaland synes mer systematisk enn ved spesialavsnittet. Pi. Erstad opplyser å ville bruke de samme virkemidler ved seksjon for etterforskning av alvorlig vold- og sedelighet og at de samme utfordringer som påpekt av Pi. Soglo ved region Hordaland finnes ved spesialseksjonen. Lav kapasitet og forholdsvis uerfarne etterforskere gir mindre effektivitet enn en skulle ønske, se også nedenfor. Det er flere etterforskere ved spesialavsnittet som ble uteksaminert fra politihøgskolen i fjor. De er flinke, men har selvsagt liten erfaring.

For nedarbeidelse av restansene av voldtektssaker, er det opprettet en egen prosjektgruppe for etterforskning og påtaleavgjørelse av voldtektssaker bestående av 10 etterforskere fra flere driftsenheter under ledelse av en politioverbetjent og en påtalejurist fra vold og sedelighetsavsnittet. Gruppen hadde i utgangspunktet et begrenset mandat om å jobbe ned restanser for voldtektssaker, men har nå utvidet sitt mandat til å ta inn nye saker i prosjektet etter hvert. Prosjektet antas å gå inn i linje med seksjonen for vold og seksuelle overgrep ved årsskiftet.

I notat av 2.5.2017 fra Pi. Fløystad til ledergruppen i politidistriktet anbefales å etablere en tilsvarende prosjektgruppe for etterforskning og avgjørelse av saker om vold i nære relasjoner for hele politidistriktet.

I det samme notat er det beskrevet behov for tiltak for å rekruttere og beholde kompetent og etter hvert erfarent personell til etterforskning av denne type saker. I denne forbindelse er det beskrevet at ordningen med at politipersonell kan "erhverve seg fagfelt" til opprykk i løpet av seks måneder er ødeleggende for denne prosessen. Dette innebærer at nyansatte som begynner med etterforskning, vil ha tilstrekkelig erfaring til å bevege seg videre og bygge kompetanse på nytt fagfelt, etter seks måneder som etterforsker. Vi er innforstått med at det krever tiltak på sentralt hold for å gjøre noe med dette, men påpeker at ordningen er et incentiv til bevegelse uten reell spesialisering heller enn kontinuitet og erfaringsbygging. Dette sammen med dårligere økonomiske vilkår på etterforskningsdelen av politiet, hindrer både rekruttering og utvikling av gode etterforskere og oppgis av alle vi snakker med som en vesentlig årsak til at etterforskningen nå blir dårligere, mindre målrettet og tar lengre tid. Det oppgis videre at juristene som følge av mangel på erfarne etterforskere og førstebetjenter, må bruke mer tid på detaljstyring i saker som erfarne etterforskere før kunne håndtere på egen hånd og at det hyppigere må sendes saker tilbake fra jurist til etterforsker for ytterligere gjøremål.

Om kvaliteten på dommeravhørene

Etter initiativ fra Riksadvokatembetet ble det, som nevnt, i fjor gjennomført en kvalitetsundersøkelse av etterforskningen av saker om vold i nære relasjoner og voldtekt. Blant de inspiserte sakene var flere saker med tilrettelagte avhør. Kvalitetsundersøkelsen viste at de tilrettelagte avhørene som ble kontrollert gjennomgående var av god kvalitet, fylte de formelle krav og ble foretatt innen de gjeldende frister.

Denne inspeksjonens gjennomgang av selve de tilrettelagte avhør har ikke vært like dyptgående på avhørets innhold. Hva angår formalia og frister, finnes lite å kritisere. Avhørene avholdes gjennomgående raskt etter innkomst av anmeldelse og regelverket for den aktuelle avhørsformen følges. Sakens dokumenter domineres i noen grad av den obligatoriske korrespondanse mellom politi, barnehus, bistandsadvokat, forsvarer og barnevernspersonell som skal kontaktes og som skal spille inn i anledning denne avhørsformen. I en del tilfeller er barna lite villig til å forklare seg til avhører og det kommer da forholdsvis lange sekvenser med forsøk på å spore barnet inn på tema, evt antyde eller –sent i avhøret – stille mer ledende spørsmål. Basert på vår erfaring med dommeravhør gjennom mange år, vil vi mene at de tilrettelagte avhør som tas i dag, holder høyere kvalitet, åpner mer for frie forklaringer og etterfølgende kontrollspørsmål, enn tilfellet var tidligere. Det foretas nå tilrettelagte avhør på svakere mistankegrunnlag enn tidligere og av vesentlig yngre barn, dette får betydning for innholdet i forklaringene i den forstand at det i mange saker blant dem vi undersøkte er lite å bygge på i forklaringene.

Var tilrettelagt avhør nødvendig?

Som det fremgår av statistikk inntatt over, er antall tilrettelagte avhør økende. Ut fra erfaring både fra fjorårets kvalitetsundersøkelse og denne inspeksjonen, mener vi å kunne se en økning i antall saker/bekymringsmeldinger fra Barnevern, skole, barnehage eller annen offentlig instans. Om en skal reagere på noe, må det være at det gjennomføres tilrettelagte avhør i alle saker der det fremmes slik bekymringsmelding fra skole eller barnehage. Terskelen for å fremme slik bekymringsmelding synes å være veldig lav, og altså lavere enn før. Dette var en observasjon som ble gjort ved forrige års kvalitetsundersøkelse og en har fått dette forsterket ved denne inspeksjonen.

Av de 39 undersøkte sakene var som over beskrevet, 16 etablert etter bekymringsmelding. Avgjørelsene i disse sakene fordeler seg slik: 6 står uavgjort, 5 er henlagt etter bevisets stilling, 1 er henlagt som åpenbart grunnløs og en utenfor straffesak(kode016). Det er gitt 2 påtaleunntatelser og 1 forelegg.

De aktuelle sakene har hver tatt minst en virkedag for både avhørsspesialist og avhørsleder samt alle de øvrige tilstedeværende og de ansatte på barnehuset. Det går ut over kapasiteten til politiet og har en kostnadsside også utover den tid det båndlegger. Det er et spørsmål om det ikke burde være anledning til en mellomting mellom full etterforskning i straffesak og fullstendig fravær fra offentlig oppmerksomhet. En kunne enten tenke seg at barnevernet oppfordres til å foreta egne nærmere undersøkelser før saken ble anmeldt der opplysningene bekymringene bygger på er diffuse eller den krenkelse som skole/barnehage rapporterer om, fremstår mer bagatellmessig. På denne måten ville en i tilfelle frigjort etterforskningskapasitet til andre saker og barn og familier kunne i noen tilfelle unngått den dramatiske opplevelse det tross alt er å få en etterforskning inn i en familie. En annen mulighet som nå ikke sees benyttet i særlig grad, er muligheten politiet har til å foreta ordinært avhør, jfr strpl § 239, 2. ledd i saker som gjelder kroppskrenkelse. Det vises til Riksadvokatens retningslinjer av 21.10.15, pkt 3 og 4 i denne forbindelse. Politiet vil kunne redusere antall tilrettelagte avhør noe ved å ta ordinære avhør der bekymringsmeldingene (eller anmeldelsene) i seg selv med tilstrekkelig tydelighet kun indikerer enkeltstående episode. Valg av løsning – og koding - her vil være en påtalebeslutning og fordrer tett dialog mellom påtaleansvarlig og etterforsker.

Oppsummering og anbefalinger

Funn:

- Frister for tilrettelagte avhør overholdes i høy grad
- De tilrettelagte avhør gjennomføres gjennomgående med god kvalitet og i samsvar med regelverket

- Det arbeides godt med sakene frem til og med det tilrettelagte avhør
- Den videre etterforskning etter det tilrettelagte avhør blir ofte med betydelig svakere fremdrift enn før
- Den videre etterforskning etter det tilrettelagte avhør er ofte uten skikkelig planlegging og alltid uten frister/milepæler for gjøremål og avslutning
- Kommunikasjon om sakens videre etterforskning (Hva er det behov for ift lovens krav? Er det grunnlag eller behov for ytterligere etterforskning?) synes i mange tilfelle liten eller fraværende.
- Saksbehandlingstiden etter tilrettelagt avhør, særlig ved påtalebehandling, er i mange saker vesentlig for lang
- Etterforskningsmiljøene og påtalejuristene som har disse sakene til behandling har et svært høyt arbeidspress og antakelig for liten kapasitet

Vi vil anbefale:

- at politidistriktet satser maksimalt på å få flest mulig deltakere gjennom den nasjonale opplæring i bruk av etterforskningsplaner og at instruksverk og praksis innrettes på å etterleve pålegg om etterforskningsplanlegging
- at politidistriktet som helhet tar i bruk den tilnærming og de rutiner knyttet til saker om vold i nære relasjoner som er formulert ved påtaleseksjon for region Hordaland
- at politidistriktet arbeider aktivt for å fremme bedre rekruttering og større kontinuitet for etterforskere og herunder søker å endre den uheldige praksis at nyansatte må bevege seg mellom flere fagfelt for å kunne oppnå opprykk
- at politidistriktet påser at alle juristporteføljer som er vakant over to måneder overføres til andre jurister
- at politidistriktet oppretter en egen gruppe for spesialisert behandling av saker om vold i nære relasjoner etter modell av gruppe for behandling av voldtektssaker
- at politidistriktet utreder rutiner for å avgjøre tidlig om det i noen saker kan foretas ordinære politiavhør, jfr strpl § 239, 2. ledd og Riksadvokatens retningslinjer av 21.10.15 nr 3 og 4.

Bergen, 29. september 2017

Eirik Stolt-Nielsen

Ellen Cathrine Greve