



RIKSADVOKATEN

Samtlige statsadvokatembeter, inkl. Økokrim
Samtlige politimestere
Sjef Kripos
Sjef PST
Sjef Utrykningspolitiet
Sysselemannen på Svalbard
Spesialenheten for politisaker

REF.:

VÅR REF.:

2020/00320-002 TNY004

DATO:

30.03.2020

PANDEMISITUASJONEN – RIKSADVOKATENS MIDLERTIDIGE DIREKTIVER FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN

1. Innledning.....	3
2. Økt bruk av forelegg og påtaleunntelser.....	4
2.1 Behovet for redusert saksinntak ved domstolene	4
2.2 Forelegg.....	4
2.3 Påtaleunntatelse	4
3. Henleggelse og prioritering av straffesaker.....	5
3.1 Om bruk av ressurser på saker som ikke har oppklaringspotensial.....	5
3.2 Om bruk av ressurser på saker som kun vil medføre påtaleunntatelse.....	5
3.3 Om henleggelse dersom det ikke foreligger allmenne hensyn.....	5
3.4 Om henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet	6
3.5 Statens plikt til effektiv etterforskning og strafforfølgning.....	7
4. Tilrettelagte avhør. Prioriteringer og avvik fra ellers gjeldende regler og retningslinjer	7
4.1 Rettslig utgangspunkt	7
4.2 Den nærmere prioriteringen av gjennomføringen av tilrettelagte avhør	8
4.2.1 Innledning.....	8
4.2.2 Om terskelen for å beslutte tilrettelagt avhør	9
4.2.3 Saker med høyest prioritet.....	9
4.2.4 Avhør som kan nedprioriteres	9

4.2.5 Samrådsmøter. Følgeperson for barnet	9
4.2.6 Tilstedeværelse under avhøret. Bruk av videolink.....	10
4.2.7 Oppnevning av midlertidig verge og bistandsadvokat.....	10
4.2.8 Hvor det tilrettelagte avhøret skal tas.....	10
4.2.9 Lyd- og bildeopptak	11
4.2.10 Alternativer til tilrettelagte avhør	11
5. Lokalt vedtatte forskrifter om karantene mv. og forholdet til straffesaksbehandlingen.....	11
5.1 Innledning	11
5.2 Tilrettelagte avhør og kommunale forskrifter	12
5.3 Strafforfølgning av saker vedrørende brudd på lokale karanteneforskrifter mv.	12
6. Telefonavhør og andre effektiviserende tiltak.....	12
6.1 Lyd- og videoavhør	12
6.2 Økt bruk av telefonavhør.....	13
6.3 Erklæringer/samtykker	14
6.4 Unntak for krav om underskrift ved påtaleunntatelse	14
6.5 Digital underskrift.....	14
7. Forholdet til domstolene, forsvarere og bistandsadvokater.....	15

1. INNLEDNING

Pandemien påvirker straffesaksbehandlingen i politiet og påtalemyndigheten. Domstolene har redusert kapasitet, og en rekke hovedforhandlinger er utsatt. Etterforskningen vanskeliggjøres også av publikums begrensede muligheter til å møte opp hos politiet. Det er derfor nødvendig å gjøre tiltak som har effekt både på kort og lang sikt. De løpende straffesaker må behandles effektivt, det må ikke unødig bygges opp restanser, og saker som er utsatt må få sin domstolsbehandling innen rimelig tid når vi er tilbake i en normalsituasjon.

Politiet og påtalemyndigheten må så langt råd er opprettholde en forsvarlig innsats mot riksadvokatens prioriterte saksområder, og ikke minst sikre en forsvarlig beredskap for etterforskningsinnsats på disse områder. På sett og vis står politiet og påtalemyndigheten i samme prioriteringssituasjon som helsevesenet. Alvorlige og integritetskrenkende saker må gis forrang fremfor mindre alvorlige saker.

Situasjonen krever også regeltilpasninger. I statsråd 27. mars 2020 ble det i midlertidig forskrift nr. 459 gitt regler om forenklinger og tiltak innenfor justissektoren for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19. Sentralt står økt bruk av fjernmøter, mer skriftlig behandling i domstolene og midlertidige signaturløsninger. Det kan også bli aktuelt med ytterligere lov- og forskriftsendringer. Riksadvokaten avstemmer sine pålegg og retningslinjer mot det regelarbeid Justis- og beredskapsdepartementet gjør, slik at flest mulig tilpasninger skjer gjennom departementets forskriftsarbeid.

De unntak som gjøres fra normal praksis nå er midlertidige, og gjelder i første omgang frem til 1. juni 2020. Selv om enkelte vanlige prosedyrer fravikes, skal de tiltak som nå iverksettes ikke gå på bekostning av den enkeltes rettssikkerhet. Tiltakene gjøres for å hindre smitte, bidra til at politiet og påtalemyndigheten kan møte den alvorlige og prioriterte kriminaliteten, og for å gjøre strafferettspleien i stand til å møte den normalsituasjon som vil komme.

Prioriteringene må ta utgangspunkt i lokale forhold og hvordan pandemien påvirker kapasiteten til politiet og påtalemyndigheten, og smittesituasjonen i vedkommende region. Det er viktig at vi ikke får en situasjon hvor samfunnet opplever at lovbrudd ikke håndheves, selv om det nå midlertidig aksepteres en annen håndhevingspraksis.

Situasjonen fordrer at embetslederne har enda tettere kontakt med politiet enn vanlig, og holder seg fortløpende oppdatert om straffesaksbehandlingen i sin region. Alle endringer som nå gjøres i lokale straffesaksinstruksjoner skal godkjennes av embetsleder.

Politiet og påtalemyndigheten må være oppmerksom på den mulige endring i kriminalitetsbildet pandemien kan medføre, og må gjøre seg kjent med de foreliggende etterretningsrapporter fra Kripos, senest av 19. mars d.å. Rapportene er unntatt offentlighet og omtales ikke ytterligere her.

Hasteelementet ved utferdigelse av disse retningslinjer innebærer at det er detaljer og omstendigheter det ikke er tenkt på, og retningslinjene vil være under fortløpende vurdering for revisjon.

Et utkast av dette brev har vært forelagt Politidirektoratet.

Riksadvokaten takker Forvaltnings- og utviklingsapparatet for de innspill som ble gitt på kort varsel.

2. ØKT BRUK AV FORELEGG OG PÅTALEUNNLATELSER

2.1 Behovet for redusert saksinntak ved domstolene

Domstolene har utsatt en lang rekke saker som skal behandles når samfunnet er tilbake i en normalsituasjon. Riksadvokaten er kjent med at en rekke politidistrikter nå nedarbeider restanser, og flere av disse sakene skal med tiden irettføres ved domstolene.

For å møte situasjonen som oppstår når de utsatte sakene skal berammes, samtidig som det opparbeidede etterslep av saker skal behandles, er det behov for et visst redusert saksinntak for domstolene. Et bidrag til dette er å øke bruken av forelegg og påtaleunnlater, spesielt i de mindre alvorlige sakene som ellers ville medført en kortere betinget fengselsstraff. Alternativet, å avvente oversendelse til domstolen til situasjonen har normalisert seg, vil trolig medføre en for stor belastning på rettsapparatet og påtalemyndigheten.

Lang saksbehandlingstid er en påkjenning, ikke minst for den mistenkte. Selv om politiet og påtalemyndigheten ikke kan lastes for dette, vil saksbehandlingstiden uansett innebære at det skal foretas en reduksjon i straffen når saken pådømmes. Også derfor er det både forsvarlig og nødvendig å øke bruken av straffereaksjoner som ikke krever domstolsbehandling.

Riksadvokaten understreker at alle positive påtalevedtak innebærer en skyldkonstatering. Den foreliggende situasjon skal ikke føre til at påtalemyndigheten tar lettere på beviskravet enn ellers.

2.2 Forelegg

Det er foreløpig ikke aktuelt å utvide bruken av forelegg for volds- eller seksuallovbrudd utover det som allerede følger av dagens praksis. Det samme gjelder overtredelse av straffeloven § 168 (brudd på besøksforbud mv.).

I alle andre saker kan det utstedes forelegg når påstanden for domstolen ville vært betinget fengsel (og eventuelt bot) i inntil 45 dager. Botens størrelse må reflektere sakens alvor. Der hvor overtredelsen ville kvalifisert til en kortere betinget fengselsstraff (eventuelt bot i tillegg), bør boten ligge høyere enn det som utmåles for mindre alvorlige overtredelser som vanligvis sanksjoneres med forelegg. Det kan imidlertid være tilfeller hvor det ikke anses rimelig eller formålstjenlig å øke satsen, og straffeloven § 53 annet ledd må på vanlig måte iakttas. Boten må ikke settes så høyt at det svekker mulighet for vedtakelse.

For mindreårige mistenkte bør påtalemyndigheten alltid vurdere betinget forelegg, jf. straffeloven § 53 siste ledd, siste punktum.

2.3 Påtaleunnlaterelse

Påtaleunnlaterelse etter straffeprosessloven § 69 eller § 70 fordrer at det foreligger særskilte grunner, se nærmere riksadvokatens rundskriv 17. november 1989, Del II – nr. 6/1989.

Normalt er det forelegg som skal ilegges når alternativet er betinget fengsel. Omstendighetene kan imidlertid tilsa at påtaleunnlaterelse er en mer hensiktsmessig reaksjon, særlig for mindreårige mistenkte hvor påtaleunnlaterelse med prøvetid, og eventuelt andre vilkår, anses tilstrekkelig til å ivareta straffens individualpreventive funksjon. Ved betinget forelegg er det

ikke adgang til å sette vilkår om erstatningsbetaling, og hensynet til den som har lidt tap ved den straffbare handling kan derfor tilsi at det i stedet ilegges en påtaleunntatelse på vilkår.

Etter gjeldende påtalepraksis ilegges, med enkelte unntak, forelegg ved mindre alvorlige narkotikaovertridelser som f.eks. besittelse eller oppbevaring til eget bruk. Disse sakene kan generere mye arbeid for politiet og påtalemyndigheten, blant annet fordi mange av foreleggene ikke besvares og derfor må oversendes domstolene.

Riksadvokaten beslutter derfor at det i stedet for forelegg kan ilegges påtaleunntatelse for de minst alvorlige narkotikaovertridelsene, det vil si bruk av narkotika og besittelse/oppbevaring til eget bruk. Påtaleunntatelse skal ikke benyttes ved innførsel eller salg. Påtaleunntatelsen bør som hovedregel gjøres betinget med en prøvetid på to år.

Straffesaker som opprettes grunnet ikke vedtatte forenklede forelegg, herunder mindre alvorlige trafikkovertridelser, kan også avgjøres ved bruk av påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69.

Påtaleunntatelse etter § 70 kan bare benyttes når ingen eller en "ubetydelig" straff ville komme til anvendelse, og det gis ingen nye direktiver for bruken av slike påtaleunntatelser. Hva som er "ubetydelig" må på vanlig måte tolkes i lys av resten av tiltalen og forventet straff.

Det bør fremgå av forelegget/påtaleunntatelsen at det kan bli aktuelt å nedlegge en strengere straffepåstand, herunder en annen straffart, om saken bringes inn for retten.

Det skal sikres notoritet om hvilke saker som blir påtaleavgjort på grunnlag av dette direktivet, slik at det ved eventuelt behov kan rapporteres om bruken.

3. HENLEGGELSE OG PRIORITERING AV STRAFFESAKER

3.1 Om bruk av ressurser på saker som ikke har oppklaringspotensial

Politiet og påtalemyndigheten må ha særlig oppmerksomhet mot straffbare forhold hvor det tidlig i etterforskningen fremstår klart at saken ikke har et oppklaringspotensial eller utsikt til en positiv påtaleavgjørelse, og henlegge slike for å frigjøre kapasitet til å etterforske andre saker. Det vises til årets mål- og prioriteringsrundskriv pkt. V, 4. For ordens skyld presisere at dette ikke gjelder de mest alvorlige straffbare handlingene, som for eksempel drap, disse må etterforskes selv om det er små utsikter til oppklaring.

3.2 Om bruk av ressurser på saker som kun vil medføre påtaleunntatelse

Det bør som hovedregel ikke benyttes etterforskingskapasitet for å oppklare straffbare saker som, om de hadde blitt etterforsket i en slik grad at det var mulig å konstatere straffeskyld, ville kvalifisert til påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 70. Slike saker bør normalt henlegges. Begrunnelsen for henleggelse (henleggelseskode) kan variere avhengig av hva slags sakstype det gjelder, og for øvrig om det er gjennomført etterforskning eller ikke, se nærmere RA-2015-2, særlig pkt. VII,1.3 og 1.4, samt riksadvokatens rundskriv om kapasitetshenleggelse, RA-2016-3.

3.3 Om henleggelse dersom det ikke foreligger allmenne hensyn

Straffeprosessloven § 62 a annet ledd er en unntaksbestemmelse fra utgangspunktet i bestemmelsens første ledd om at påtalemyndigheten skal forfølge straffbare handlinger.

Etter riksadvokatens syn er den situasjon vi nå står i av en slik karakter at man kan akseptere noe mer bruk av henleggelse etter straffeprosessloven § 62 a annet ledd enn til vanlig.

Saker hvor allmenne hensyn ikke krever påtale, jf. straffeloven § 62 a annet ledd, må vurderes henlagt raskt. Nærmere veiledning for forståelsen av denne bestemmelsen, herunder forholdet til andre henleggingsgrunner, er behandlet i riksadvokatens rundskriv om ny straffelov, RA-2015-2, se kapittel VII.

I ovennevnte rundskriv er hensynet til den *sosiale ro* trukket frem som et hensyn som kan tale mot å henlegge straffbare forhold. I den foreliggende situasjon, med begrenset etterforsknings- og påtalekapasitet, kan for stor oppmerksomhet mot *mindre alvorlige* lovbrudd på bekostning av de *mer alvorlige* bidra til å svekke den sosiale ro. Henleggelse etter straffeprosessloven § 62 a annet ledd kan også skje i saker der det foreligger tilstrekkelig bevis for skyld.

Statsadvokatene må være i nær dialog med politiet om de vurderinger som må gjøres. Sakstypene som kan henlegges på dette grunnlag, vil i hovedsak være de samme som for henleggelse hva gjelder manglende saksbehandlingskapasitet.

3.4 Om henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet

I riksadvokatens retningslinjer og direktiver om koronapandemien, oppdatert 20. mars d.å., er det under henvisning til årets mål- og prioriteringsrundskriv uttalt følgende:

"I ovennevnte rundskriv heter det også at politimestrene i dialog med vedkommende statsadvokat lokalt kan bestemme at enkelte sakstyper kan nedprioriteres for en periode. I den foreliggende situasjon, hvor politiets og påtalemyndighetens kapasitet begrenses, aksepterer riksadvokaten en midlertidig utvidelse av denne adgangen, særlig dersom en prioritering av reaktiv innsats for smittevernbekjempelse øker tilsvarende."

I dette ligger at hvert politidistrikt, i samråd med det regionale statsadvokatembetet, kan beslutte at enkelte sakstyper i en periode henlegges på grunn av manglende kapasitet hos både politiet og påtalemyndigheten, og for øvrig at andre saker *nedprioriteres*. Sistnevnte innebærer at det ikke gjennomføres aktiv etterforskning inntil videre.

Riksadvokaten understreker de nevnte bærende hensyn for de tiltak som gjøres nå. Det skal foretas en forsvarlig påtalemessig vurdering av om et forhold skal henlegges, både hva gjelder manglende saksbehandlingskapasitet eller at allmenne hensyn ikke krever påtale. *Under ingen omstendighet* kan det tillates en tilnærming med en prosentvis henleggelsesstørrelse. At det er politidistriktets samlede kapasitet som skal vurderes, kan ikke fravikes i foreliggende situasjon.

Riksadvokatens rundskriv om kapasitetshenleggelse vil være et naturlig utgangspunkt ved vurderingen av hvilke type saker som kan henlegges. Formentlig vil det kunne være særlig aktuelt for mindre alvorlige vinningsforhold og økonomisk kriminalitet, skadeverk, saker som rutinemessig anmeldes som ledd i et forsikringsoppgjør, straffbare forhold som har et sivilrettslig preg og mindre alvorlige trafikksaker. For å unngå "lovtomme" rom kan én mulig fremgangsmåte være at for én periode henlegges en av ovennevnte lovbruddskategorier, og en annen kategori for neste periode. Slike vurderinger skal skje i nært samarbeid med regional embetsleder.

I den foreliggende situasjon kan kapasitetshenleggelse benyttes ved mindre alvorlige straffbare handlinger selv om gjerningsmannen oppgis å være kjent eller med enkle midler trolig lar seg identifisere, og selv om det er gjennomført en viss etterforskning.

Integritetskrenkelser skal ikke henlegges på grunnlag av manglende kapasitet.

Kriminalitet som det av allmennpreventive grunner er viktig å reagere mot i situasjonen nå, for eksempel lovbrudd som berører virksomheter som holder stengt eller andre typer lovbrudd som utnytter den situasjonen samfunnet nå står i, skal ikke henlegges på grunn av manglende kapasitet. Det samme gjelder de straffbare forhold som nå er prioritert for å begrense smitte, jf. riksadvokatens retningslinjer 20. mars d.å.

For å unngå at allmennprevensjonen svekkes unødige, bør det ikke kommuniseres til publikum hvilke straffbare handlinger som vil bli henlagt av kapasitetsgrunner.

3.5. Statens plikt til effektiv etterforskning og strafforfølgning

Riksadvokaten understreker at ved beslutninger om henleggelse og nedprioriteringer må statens plikt til effektiv etterforskning og strafforfølgning av visse typer lovbrudd etter EMK iakttas, jf. f.eks. Rt-2013-588. Myndighetenes smitteverntiltak innebærer at flere holder seg hjemme og sammen med sine nærmeste, og det er grunn til å frykte at vold og andre typer overgrep i nære relasjoner vil øke. Særlig barn, som for tiden ikke er på skole eller i barnehage, har begrensede muligheter for å varsle om straffbare forhold, og slike saker vil også kunne bli vanskeligere å avdekke på annet vis. Det er derfor svært viktig at politiet og påtalemyndigheten prioriterer saker om vold og overgrep i nære relasjoner, både nye saker og de som allerede er anmeldt.

4. TILRETTELAGTE AVHØR. PRIORITERINGER OG AVVIK FRA ELLERS GJELDENE REGLER OG RETNINGSLINJER

4.1 Rettslig utgangspunkt

Det har vist seg praktisk meget vanskelig under de rådende forhold å overholde fristene på henholdsvis én, to eller tre uker for tilrettelagte avhør, jf. straffeprosessloven § 239 første ledd, jf. § 239 e. Særlig fristen på én uke skaper store utfordringer. Det kan vanskelig hevdes at kapasitetsutfordringer knyttet til pandemien gir grunnlag for fristforlengelse etter § 239 e fjerde ledd. En hasteendring av fristreglene vurderes derfor nå i Justis- og beredskapsdepartementet, men inntil videre gjelder lovens krav, og disse må søkes overholdt så langt det lar seg gjøre.

I situasjonen nå må det nøye vurderes hvilke tilrettelagte avhør det er viktigst å få gjennomført. Ved utsettelse og fristoversettelser må politi og påtalemyndighet søke å begrense skadevirkningene.

De forhold som er angitt i § 239 e første og annet ledd, og som utløser kortere frist enn treukersfristen i tredje ledd, knytter an til viktige hensyn – i korthet beviskvalitet og på noe ulike måter beskyttelse av fornærmede og vitner. Situasjonen som er regulert i § 239 e første ledd bokstav c, der «det er grunn til å tro at forklaringen er nødvendig for å beskytte fornærmede eller vitnet», står imidlertid i en særstilling. I disse tilfellene er selve forklaringen forutsetningsvis nødvendig for å beskytte barnet, og fristen på en uke skal overholdes så langt det er praktisk mulig.

I andre tilfeller enn de som er regulert i første ledd bokstav c kan også beskyttelseshensyn gjøre seg gjeldende, men uten at beskyttelsestiltak er betinget av forklaringen. Det må således vurderes om det i disse andre tilfellene kan settes inn kompenserende tiltak ved fristoversittelse, og her kan det tenkes ulike tiltak som besøksforbud i eget hjem, fengsling eller tiltak fra barneverntjenesten.

Prioriteringen mellom nødvendige avhør må skje i lys av ovennevnte hensyn. Ved vurderingen må det legges vekt på sakens alvor og karakter samt tidsmomentets antatte betydning for å kunne beskytte barnet og sikre bevis. Det må dessuten ses hen til i hvilken grad alternativer til tilrettelagt avhør kan avdempe skadevirkningene ved fristoversittelse, jf. nærmere under pkt. 4.2.

4.2 Den nærmere prioriteringen av gjennomføringen av tilrettelagte avhør

4.2.1 Innledning

Det er avgjørende at barns rettsvern ikke svekkes i foreliggende situasjon. Blant *alle* prioriteringer som gjøres av politiet og påtalemyndigheten nå, skal hensynet til å ivareta barn som fryktes utsatt for vold og overgrep ha høyeste prioritet. Riksadvokaten legger derfor til grunn at politiet, ved sin kontinuitetsplanlegging, bidrar til å skjerme personell som arbeider med fagfeltet.

Smittevern hensyn medfører at tilrettelagte avhør bare i begrenset grad kan gjennomføres i den nåværende situasjon. Samtidig gjør stengte skoler og barnehager at sårbare barn er ekstra utsatt. Det er derfor mer nødvendig enn noen gang at politi og barnevern samarbeider for å ivareta disse barna. Dersom tilrettelagte avhør ikke lar seg gjennomføre, er det meget viktig med annen etterforskning som kompenserer for fraværet av barnets forklaring i tilrettelagt avhør.

Pandemien tilsier i utgangspunktet ikke endringer i den praksis politiet til nå har hatt for å innhente ytterligere opplysninger *før* etterforskning iverksettes og tilrettelagt avhør besluttes. At skole og barnehager midlertidig er stengt gjør som nevnt enkelte barn mer sårbare. Det er derfor *enda* mer påkrevet enn vanlig at politiet foretar en grundig vurdering av opplysninger som innkommer eller anmeldelser som mottas om mulig mishandling i nære relasjoner (også for voksne) eller seksuelle overgrep. Politiet må være meget nøye med registersøk, avhør av melder og andre undersøkelser av hvordan mistanken har oppstått og opplysninger er fremkommet, undersøkelser av barnevernshistorikk (også fra andre kommuner/fylker dersom barnet har flyttet) og avhør av andre personer dersom det av etterforskningstaktiske hensyn lar seg gjøre.

Riksadvokaten minner om at selv om både politi og barnevern har barnets beste for øye, er formålet med tilrettelagte avhør å avdekke straffbare handlinger, sikre pålitelig bevisinnhenting og – i tillegg – å opplyse en eventuell barnevernssak. Barnevernets samtaler med barn skal først og fremst opplyse barnevernssaken, og de foretas etter en annen metodikk. Derfor skal barnevernet heller ikke i den nåværende situasjon tjene som politiets "forlengede arm". I tilfeller hvor tilrettelagte avhør utsettes pga. pandemisituasjonen, må spesialavhører og avhørsleder gjerne samtale med barnevernet om hva som vurderes som god metode for samtale med barnet. Barnevernet skal *ikke* oppfordres til å innhente en forklaring på vegne av politiet til erstatning for tilrettelagt avhør.

Notoritet om de vurderinger og beslutninger som tas er viktig ved ethvert avvik fra normalen.

4.2.2 Om terskelen for å beslutte tilrettelagt avhør

I de saker hvor det besluttes iverksatt etterforskning som nødvendiggjør tilrettelagt avhør, skal beslutningen om slikt avhør tas på vanlig måte og i samsvar med vanlig praksis før pandemisituasjonen oppsto. Terskelen for å beslutte avhør skal ikke heves, og beslutningen skal tas av påtaleansvarlig.

Gjennomføringen av avhøret vil i et flere av sakene måtte utsettes for kortere eller lengre tid med derav følgende fristbrudd. Dette kan medføre at barnevernet må iverksette tiltak og gjennomføre egne samtaler med barnet og andre potensielle vitner, med mulige konsekvenser for muligheten for oppklaring av saken som straffesak. Riksadvokaten anser det som mest riktig at betydningen av barnevernets eventuelle inngripen for den videre etterforskning og muligheten for oppklaring, først vurderes på det tidspunktet et tilrettelagt avhør lar seg gjennomføre.

4.2.3 Saker med høyest prioritet

Målet i dagens situasjon er at nødvendige avhør i hastesaker tas raskt, og at øvrige avhør deretter tas så raskt det er mulig og forsvarlig. Med hastesaker mener riksadvokaten, som nevnt, de tilfeller hvor «det er grunn til å tro at forklaringen er nødvendig for å beskytte fornærmede eller vitnet», jf. straffeprosessloven § 239 e første ledd bokstav c.

Dette er de sakene hvor det er barnets omsorgspersoner, evt. andre som barnet også i den nåværende situasjon omgås regelmessig, som mistenkes for pågående vold som ledd i et mishandlingsregime (straffeloven §§ 282 og 283), for å ha påført barnet en akutt skade, eller for seksuell handling eller omgang med barnet. Disse akuttsakene har høyeste prioritet og avhør må søkes gjennomført innenfor gjeldende én-ukes frist.

De resterende tilrettelagte avhørene skal søkes gjennomført så langt det lar seg gjøre i prioritert rekkefølge ut fra en vurdering av sakens alvor og hastegrad. Ved rangeringen ses hen til forhold som nevnt i straffeprosessloven § 239 e første ledd bokstav a og b. I tillegg ses hen til barnets alder ettersom denne påvirker risikoen for at bevisverdien av forklaringen svekkes om avhøret ikke gjennomføres snarlig.

Riksadvokaten finner det ikke nødvendig å gi ytterligere føringer for prioriteringen mellom tilrettelagte avhør. Med utgangspunkt i ovenstående føringer vil de riktige prioriteringene i den nåværende situasjon oppnås gjennom god kommunikasjon mellom etterforsker, avhører, avhørsleder, barnehus og, eventuelt, barnevern. Samrådsmøtet er velegnet for slike drøftelser.

4.2.4 Avhør som kan nedprioriteres

Vitneavhør omfatter ca. 20 prosent av de tilrettelagte avhørene. Avhør av vitner som ikke er fornærmet, må i foreliggende situasjon nedprioriteres. Som kjent er et barn som er vitne til vold å anse som fornærmet, og avhør av disse kan ikke nedprioriteres.

4.2.5 Samrådsmøter. Følgeperson for barnet

Samrådsmøter per telefon eller som videokonferanse blir i den nåværende situasjonen svært viktig for å sikre riktigst mulig prioritering mellom ulike avhør og best mulig ivaretagelse av det fornærmede barnet – også i de tilfellene hvor gjennomføring av avhøret utsettes. Slikt møte bør derfor gjennomføres så langt det er mulig også i de sistnevnte tilfellene. I den nåværende situasjon er det særlig viktig at avhørsleder deltar i samrådsmøtet.

Det er avhørsleders ansvar å sikre barnet forsvarlig følge, jf. forskriften § 3 annet ledd bokstav e. Hva som er forsvarlig må vurderes konkret og vil – i dagens situasjon – påvirkes av hva som er praktisk mulig. Bruk av andre personer enn de som i en normalsituasjon benyttes som følgepersoner, kan være forsvarlig.

4.2.6 Tilstedeværelse under avhøret. Bruk av videolink

Smittevern hensyn tilsier at også avhørsleder som hovedregel følger avhøret via videolink fra annet sted enn der hvor avhøret tas, med mindre konkrete smittevernvurderinger og praktiske muligheter gjør det mulig og ubetenkelig at avhørsleder er til stede på avhørsstedet. Dette innebærer aksept fra riksadvokatens side for at det gjøres utstrakt bruk av unntaket i forskriften § 9 tredje ledd utfra smittevern hensyn.

Andre som skal følge avhøret, følger det via videolink – på avhørsstedet eller fra annet sted beroende på smittevern hensyn. Foretas avhøret på barnehuset, forutsettes det at barnet følges opp i for- og etterkant av tilstedeværende barnehusansatte.

Spesialavhøreren kan ikke avhøre barnet via videolink.

4.2.7 Oppnevning av midlertidig verge, forsvarer og bistandsadvokat

I de sakene hvor tilrettelagt avhør skal gjennomføres, må midlertidig verge og bistandsadvokat oppnevnes i tråd med gjeldende regler og vanlig praksis.

I de tilfeller hvor gjennomføring av avhøret utsettes på ubestemt tid, oppstår spørsmålet om når bistandsadvokat skal besørges oppnevnt. Riksadvokaten antar at dersom fornærmede har rett til å få oppnevnt bistandsadvokat, jf. straffeprosessloven § 107 a, bør det sendes anmodning til retten om slik oppnevning når etterforskning er besluttet iverksatt og beslutning om tilrettelagt avhør er tatt, med opplysning om at gjennomføringen av avhøret er utsatt på ubestemt tid grunnet den pågående pandemi.

Forsvarer oppnevnes når tilrettelagt avhør skal gjennomføres.

Midlertidig verge oppnevnes for å ivareta fornærmedes interesser og foreta rettslige handlinger på vegne av den mindreårige i forbindelse med det tilrettelagte avhøret. Dersom gjennomføringen av avhøret utsettes, kan begjæringen om oppnevning av midlertidig verge utstå.

4.2.8 Hvor det tilrettelagte avhøret skal tas

Nærmere om hvor det tilrettelagte avhør skal gjennomføres må avgjøres etter en konkret vurdering. Reisevei, transportalternativer til og fra barnehuset og muligheten for forsvarlig følge for barnet må inngå i vurderingen. Alt dette avhenger av hvor avhøret skal tas, kapasiteten på barnehuset til raskt avhør, antatt behov og praktisk mulighet for oppfølging på barnehuset i etterkant, mv.

Bestemmelsen om at avhørene som den klare hovedregel skal foretas på barnehuset kan i den nåværende situasjon bare tjene som et utgangspunkt. Dette gjelder også for avhør i de høyest prioriterte sakene, men slik at helhetsvurderingen kan falle annerledes ut i disse tilfellene. En legger til grunn at smittevern hensyn medfører at det i mange av de sakene hvor tilrettelagt avhør skal gjennomføres, vil være enighet om at det klart er til

barnets beste at avhøret tas et annet sted, jf. § 239 første ledd annet punktum. Se også under pkt. 5.2 om tilrettelagte avhør og lokale forskrifter.

4.2.9 Lyd- og bildeopptak

Avhør som tas på barnehus tas opp på video på vanlig måte. Tas avhøret utenfor barnehuset er det åpning for at det kun tas lydopptak, jf. straffeprosessloven § 239 a tredje ledd. Lydopptak kan påvirke bevisverdien av avhøret, og muligheten for videoopptak må inngå i vurderingen av hvor avhøret bør tas. Riksadvokaten er kjent med at politidistriktene benytter ulike tekniske løsninger for videolink og opptak av avhør mv., og at Politiets IKT-tjenester (PIT) arbeider med sikkerhetsmessige problemstillinger nå. Riksadvokaten legger til grunn at politidistriktene allerede har foretatt en sikkerhetsmessig vurdering av de ulike løsningene som benyttes, og avventer PITs videre arbeid.

4.2.10 Alternativer til tilrettelagte avhør

Ordinære politiavhør – eller mellomløsninger mellom politiavhør og tilrettelagte avhør (eksempelvis avhør på lyd og bilde i politiavhørsrom som foretas av spesialavhører, eventuelt med flere til stede via videolink) – kan gjennomføres i større grad enn i en normalsituasjon dersom dette er praktisk mulig og fremstår som en bedre løsning enn et senere tilrettelagt avhør. Dette er særlig aktuelt dersom barnet er i ungdomsskolealder. Beslutningen tas av påtaleansvarlig/avhørsleder i samråd med spesialavhører, fortrinnsvis etter å ha konsultert også barnehus og eventuelt barnevern.

5. LOKALT VEDTATTE FORSKRIFTER OM KARANTENE MV. OG FORHOLDET TIL STRAFFESAKSBEHANDLINGEN

5.1 Innledning

En rekke kommuner har vedtatt lokale forskrifter som fastsetter strengere tiltak enn det som følger av nasjonale forskrifter og føringer fra sentrale myndigheter, blant annet karanteneplikt ved innreise til kommunen dersom man kommer fra nærmere angitte områder. Sistnevnte byr på utfordringer for politiets etterforskning, særlig for politiavhør der den som skal avhøres må reise på tvers av kommunegrenser, og ved tilrettelagte avhør der barnehus, eller andre egnede steder for gjennomføring av avhør, er lokalisert slik at blant annet barn, følgepersoner og politiansatte må reise ut av kommunen.

De lokale forskriftene om karantene kan også skape problemer for domstolene ved avvikling av saker som vurderes som kritisk å gjennomføre tross den foreliggende pandemien. Konsekvensene kan bli at enkelte vitner ikke vil møte fordi de risikerer karantene. Det samme kan gjelde for andre sentrale aktører, f.eks. advokater. Der hvor fjernavhør ikke er en forsvarlig løsning, kan saker bli avlyst til tross for at domstolene er beredt til å behandle disse. Dette er svært uheldig, og harmonerer dårlig med de overordnende, nasjonale føringene om at samfunnskritiske funksjoner må sikres forsvarlig drift.

De lokale forskriftene har som regel et unntak for nøkkelpersonell i samfunnskritiske funksjoner som lyder slik:

"Ledelse av virksomheter som er listet etter DSB sin definisjon av samfunnskritiske funksjoner må selv gjøre unntak for eget nøkkelpersonell når dette er strengt nødvendig for å opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner."

Riksadvokaten legger til grunn at lovpålagte oppgaver for ansatte i politiet og påtalemyndigheten som er nødvendig for å gjennomføre blant annet etterforskning ikke

omfattes av de lokale forskrifter. Se nærmere under pkt. 5.3 siste avsnitt om dialog med aktuelle kommuner.

5.2 Tilrettelagte avhør og kommunale forskrifter

Riksadvokatens syn er at barn, følgepersoner og andre som er nødvendige for å gjennomføre tilrettelagte avhør på en måte som ivaretar barnet og etterforskingen, ikke kan pålegges karanteneplikt med hjemmel i de lokale forskriftene. De anses derfor ikke å være til hinder for gjennomføring av slike avhør.

Det er ikke aktuelt å strafforfølge slike forhold, se nærmere nedenfor. Både etter straffeprosessloven og EMK har politiet og påtalemyndigheten som regel plikt til å etterforske og forfølge alvorlige saker som gjelder vold og overgrep der barn er fornærmet eller sentrale vitner, og straffeprosessloven med tilhørende forskrift oppstiller detaljerte regler for hvordan tilrettelagte avhør skal gjennomføres. En lokalt vedtatt forskrift som legger hindringer for gjennomføringen av slike avhør, må man derfor se bort fra.

Liknende hensyn gjør seg gjeldende både ved ordinære politiavhør og oppmøte for domstolene.

5.3 Strafforfølgning av saker vedrørende brudd på lokale karanteneforskrifter mv.

Politiet og påtalemyndigheten skal ikke etterforske eller strafforfølge personer som av politiet er bedt om å delta i, eller bistå ved gjennomføringen av politiavhør og tilrettelagte avhør, for karantenebrudd. Det samme gjelder personer som av domstolene eller påtalemyndigheten er bedt om å avgi forklaring eller for øvrig delta ved gjennomføringen av saker for domstolene, det være seg mistenkte, fornærmede, vitner, forsvarere med videre.

Riksadvokaten understreker at eventuelle anmeldelser for karantenebrudd av personer som nevnt, umiddelbart bør henlegges fordi det ikke er rimelig grunn til å iverksette etterforskning, jf. straffeprosessloven § 224 første ledd.

Hva gjelder brudd på lokale forskrifter for øvrig, minnes om at statsadvokaten skal konsulteres før det opprettes straffesaker, jf. riksadvokatens direktiver og retningslinjer 20. mars d.å. Utgangspunktet er at slike brudd ikke kan gis prioritet i den nåværende situasjon.

Riksadvokaten antar det er hensiktsmessig om de politidistrikter og statsadvokatembeter som ikke allerede har gjort det, snarlig oppretter kontakt med aktuelle kommuner for å løfte frem problemstillingene og få en klargjøring av kommunenes syn på de lokale forskrifter hva gjelder ovennevnte. En er kjent med at flere kommuner allerede har signalisert at karantenebestemmelsene ikke skal gjelde ved gjennomføring av tilrettelagte avhør.

6. TELEFONAVHØR OG ANDRE EFFEKTIVISERENDE TILTAK

6.1 Lyd- og videoavhør

Etter påtaleinstruksen § 18-4 fjerde ledd skal politiavhør "så vidt mulig" forelegges avhørte til underskrift. Med denne reservasjonen er det allerede tatt høyde for den ekstraordinære situasjonen som nå foreligger. Det betyr at dersom det på grunn av Covid-19 vil være vanskelig for avhørte å underskrive avhøret for hånd, kan dette utelates. Årsaken til at avhøret ikke er underskrevet skal som vanlig fremgå av avhørsrapporten.

6.2 Økt bruk av telefonavhør

Dagens retningslinjer for bruk av telefonavhør fremgår av riksadvokatens rundskriv nr. 2/2016, hvor det i pkt. 6.4 blant annet heter at telefonavhør i utgangspunktet ikke bør benyttes hvis det kan forventes at den avhørte vil bli et vitne eller tiltalt ved en eventuell rettsprosess.

I den situasjonen samfunnet er i nå, må dette utgangspunkt fravikes. Adgangen til telefonavhør utvides til også å omfatte der den avhørte skal møte i retten. Det kan tas telefonavhør av alle straffesakens involverte. Avhørene skal ikke gjennomføres på en slik måte at mistenktes/siktedes rettigheter ikke formidles tilstrekkelig klart.

Telefonavhør skal ikke benyttes ved helt sentrale avhør i riksadvokatens prioriterte saker. For øvrig legges til grunn at telefonavhør benyttes i saker som skal avgjøres ved tilståelsesdom, forelegg eller påtaleunntatelse. Avgjørelse av om det skal tas telefonavhør i den enkelte sak treffes av påtaleansvarlig, etter en vurdering der følgende momenter inngår:

- Forklaringens karakter, omfang, kompleksitet og varigheten av avhøret
- Konkrete opplysninger om personen som skal avhøres. Relasjonen mellom fornærmede og eventuelle mistenkte, om de er kjent eller ukjent for hverandre
- Sakens karakter. Ikke minst ved seksuallovbrudd kan det være behov for personlig kontakt
- Mulighet for ivaretagelse av avhørtes rettigheter, uavhengig av status
- Hvorvidt forklaringen fra fornærmede og vitner med sikkerhet ikke blir påvirket av andre, for eksempel den som er mistenkt/siktet i saken

Ved gjennomføringen av telefonavhør må politiet særlig iaktta følgende:

- Alle telefonavhør må så vidt mulig sikres på godkjent opptaksutstyr for lyd (diktafon/mp3-spiller) i tråd med føringer fra Politidirektoratet
- Politiet må forvise seg om rett identitet på personen som avhøres, og dette dokumenteres i avhørsrapporten. Foto av vedkommende sammen med legitimasjon kan være hensiktsmessig
- Det skal forklares hvorfor avhøret gjennomføres over telefon, og årsaken dokumenteres i avhørsrapporten
- Det skal tilstrebes at ikke andre er andre til stede i rommet hvor den avhørte befinner seg når avhøret gjennomføres. Her må det selvsagt gjøres tilpasninger ut fra de konkrete forholdene, for eksempel tilstedeværende familiemedlemmer
- Den avhørte må gjøres kjent med at det kan være aktuelt med et nytt avhør hos politiet ved behov
- Telefonavhøret skal skrives i BL-malen for telefonavhør

- Det bør lages bokmerker på lydopptaket for eksempel ved formalia, fri forklaring, sondering, for ulike temaer, og ved erklæringer/samtykker
- Gjennomlesing og vedtakelse skal gjøres med godkjent opptaksutstyr for lyd
- Det må fremkomme i avhørsrapporten hvordan gjennomlesing er foretatt, og det må dokumenteres at den avhørte har vedtatt innholdet i rapporten som sin forklaring og at den godkjennes uten dennes signatur
- Lydopptaket av både avhør og gjennomlesing skal lagres i mediabanken etter gjeldende instruks
- Det må tilrettelegges for at man med enkelthet kan bruke lydfilen til konfrontasjon i retten. Dette krever økt bruk av tidshenvisninger i avhørsrapporten og eventuelt bokmerker på lydfilen, som omtalt ovenfor

6.3 Erklæringer/samtykker

Fritak for taushetsplikt fra involverte i en straffesak er aktuelt å innhente i en rekke tilfeller blant annet overfor helseforetak, banker, teletilbydere m.fl. Det er som regel ikke skriftlighetskrav eller underskriftskrav til slikt samtykke, men utfordringen er å få videreformidlet personens samtykke på en hensiktsmessig måte. Skriftlighet har ofte vært det enkleste, men er det ikke i situasjonen vi står i nå. Politiet bør derfor se på alternative måter å innhente fritak på, som f.eks. å ta opp samtykket på lyd. Opptaket kan lagres i BL og tilknyttes utfylt fritakserklæring (uten håndskrevet signatur).

Riksadvokaten er kjent med at Oslo politidistrikt har utarbeidet en ny rutine for innhenting av fritak for helseopplysninger, som ikke krever underskrift. Ullevål sykehus (OUS) har godkjent denne måten å innhente samtykke på. Vi vil komme tilbake til om disse kan anvendes nasjonalt.

Det er kjent at det i samme politidistrikt også jobbes med nye rutiner for innhenting av andre samtykker som for eksempel teledata. Riksadvokaten vil eventuelt komme tilbake med nærmere retningslinjer om dette ved behov.

6.4 Unntak for krav om underskrift ved påtaleunntatelse

Justis- og beredskapsdepartementet har i forskrift 27. mars nr. 459 § 11 gjort unntak for kravet til underskrift etter påtaleinstruksen §§ 18-7 og 17-3, dersom situasjonen nå gjør det byrdefullt for rette vedkommende i påtalemyndigheten å underskrive for hånd. Unntaksbestemmelsen vil gjelde frem til det kommer en teknisk løsning for digital underskrift i BL, forventet i midten av april.

6.5 Digital underskrift

Straffeprosessloven § 4b likestiller elektronisk signatur med håndskrevet underskrift når den tekniske løsningen sikrer notoritet for signaturen. Slik BL er utviklet og teknisk forbedret den senere tid, er riksadvokatens oppfatning at det er tilstrekkelig at politiets og påtalemyndighetens egenproduserte dokumenter underskrives digitalt (ikke signeres). Det stilles krav om at den som produserer og gyldiggjør dokumentet sørger for god notoritet om hvem som har skrevet dokumentet.

For politiet gjelder tillatelsen alle dokumenter som produseres i BL (som ikke allerede har en løsning for digital underskrift eller godkjenning).

For Den høyere påtalemyndighet gjelder den samme tillatelsen for alle dokumenter som produseres med unntak av tiltalebeslutninger, siktelser og ankeerklæringer. Disse nevnte dokumenter må fortsatt underskrives for hånd i h.h.t. særskilte krav til signatur/underskrift etter straffeprosessloven og påtaleinstruksen. Politiets IKT-tjenester vil prioritere å innføre løsning for digital underskrift for disse nevnte dokumentene.

7. FORHOLDET TIL DOMSTOLENE, FORSVARERE OG BISTANDSADVOKATER

Domstolene vurderer situasjonen ulikt, og har gitt forskjellige føringer for håndtering av saker fra påtalemyndigheten. Noen tar imot alle saker som tidlige, andre har inntil videre besluttet inntaksstopp og enkelte velger mellomløsninger. Selv om dette medfører regionale forskjeller, er riksadvokatens oppfatning at det er etablert gode samarbeidsrutiner mellom statsadvokatene/politiet og de regionale domstolledere.

Det pågår nå et arbeid i regi av Domstoladministrasjonen for å se nærmere på enhetlige løsninger for alle landets domstoler. Riksadvokatembetet vil ha fortløpende kontakt med leder av utvalget, og vil i så måte kunne bidra med ulike innspill. Inntil videre opprettholder riksadvokaten det standpunkt om oversendelse av saker som fremgår av brev 17. mars d.å.

Hva gjelder oversendelse av saker til domstolene anbefaler riksadvokaten en viss kritisk gjennomgang av tiltalebeslutninger for å se om de kan tilskjæres ytterligere. Det er spesielt viktig at forhold som kan avgjøres med prosessøkonomisk påtaleunntak ikke medtas i tiltalen hvis dette hindrer pådømmelse som tilståelsessak eller fordrer ekstra vitneførsel.

Det er viktig at påtalemyndigheten samarbeider godt med forsvarere og bistandsadvokater, slik at saker etter innspill fra disse – og i samarbeid med dommer/saksforberedende dommer – kan få et omfang og en gjennomføringsmåte som ivaretar alle de hensyn som må tas i den situasjonen samfunnet står i. Mer bruk av saksforberedende møter vil være hensiktsmessig.

Hva gjelder straffesaksdokumenter skal påtalemyndigheten ikke godkjenne at forsvarer sender disse til klient på e-post, idet dette muliggjør en uønsket spredning av disse.

Til tross for alle ovennevnte direktiver, overlates likevel nå et betydelig ansvar for god skjønnsutøvelse til politiet og påtalemyndigheten. Riksadvokaten understreker derfor de bærende hensyn for de ulike tiltakene som nå iverksettes, og at disse lojalt følges. Når samfunnet er tilbake i en normalsituasjon skal vi se oss tilbake og konkludere med at politiet og påtalemyndigheten fikk til en hensiktsmessig og god straffesaksavvikling, og at de ulike tilpasninger ikke medførte redusert rettsikkerhet for den enkelte.

Jørn Sigurd Maurud
(sign)

Terje Nybøe
førstestatsadvokat
(sign)

Gjenpart:

1. Justis- og beredskapsdepartementet
2. Politidirektoratet
2. Domstoladministrasjonen
3. Advokatforeningen