



**AGDER
STATSADVOKATEMBETER**

INSPEKSJON -

MISHANDLING I NÆRE RELASJONER

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	3
2	Etterforskning av saker som gjelder mishandling i nære relasjoner.....	4
3	Funn og vurderinger.....	5
3.1	Indicia/etterforskningsplan	5
3.1.1	Gjeldende norm	5
3.1.2	Funn.....	5
3.2	Bevistema og informasjonsbehov	6
3.2.1	Gjeldende norm	6
3.2.2	Funn	6
3.3	Aktiviteter i Indicia	7
3.3.1	Gjeldende norm	7
3.3.2	Funn.....	7
3.4	Fremdrift og prioritering	8
3.4.1	Gjeldende norm	8
3.4.2	Funn	9
3.5	Loggføring og kommunikasjon	9
3.5.1	Gjeldende norm	9
3.5.2	Funn	9
3.6	Kvaliteten på etterforskningen.....	10
3.6.1	Gjeldende norm	10
3.6.2	Funn.....	10
4	Oppsummering og tiltak.....	12

1 Innledning

Agder statsadvokatembeters fagledelse for 2023 er blant annet innrettet mot saker som gjelder mishandling i nære relasjoner. Årsaken er at statsadvokatene ved ulike inspeksjoner over tid har sett uheldig håndtering av disse saken, særlig hva gjelder mangelfull bruk av etterforskningsplan og fremdrift under etterforskningen.

Gjennom embetets fagledelsesplan er det utarbeidet et prosjekt mot sakstypen, som strekker seg fra februar til november 2023. Prosjektet har hatt som formål å sikre at sakstypen håndteres på en effektiv måte, samtidig som kvalitetskravene etterleves¹. Tilsvarende prosjekter har foregått parallelt i Hedmark og Oppland statsadvokatembeter og Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter. Ved utarbeidelsen av vår rapport er det i stor grad tatt utgangspunkt i rapporter fra Hedmark og Oppland statsadvokatembeters rapport som forelå henholdsvis 25. april og 7. november 2023.

Prosjektet består av to inspeksjoner, tre fagdager og løpende dialog med politiet. Alle saker som er registret som overtredelse av straffeloven §§ 282 og 283 og saker som er kryssset av som familievoldssaker i BL i perioden fra 1. februar til 28. februar 2023 har vært gjenstand for inspeksjonen. Totalt var det identifisert 44 saksnummer som falt inn under kategoriene som nevnt. Av disse ble 21 omfattet av inspeksjonen. De resterende sakene ble vurdert å falle utenfor saks kategorien som skulle undersøkes.

Inspeksjonen har skjedd i to etapper, ved delinspeksjoner henholdsvis i april 2023 og november 2023.

Sentralt i første delinspeksjon var initialfasen av straffesaken. Vi har sett på sakene i BL og der det er opprettet prosjekt i Indicia. Fokusområder har vært fremdriften etter anmeldelse og om/hvordan etterforskningsplan er brukt. Vi har også sett på hvordan samhandlingen mellom PEL og PÅL har fungert. På denne bakgrunn vil store deler av rapporten omhandle etterforskningsplan/bruk av Indicia.

I den andre delinspeksjonen har vi på nytt undersøkt bruken av etterforskningsplaner/ Indicia og fremdriften i etterforskningen. I tillegg undersøkte vi kvaliteten på etterforskningen, herunder innholdet i avhørene. Vi så også på hvorvidt øvrige nødvendige og relevante etterforskningskritt var gjennomført.

Prosessuelle sider ved etterforskningen har ikke vært omfattet av inspeksjonen denne gangen.

Et av de sentrale hensyn bak utarbeidelsen av denne rapporten er å bidra til effektiv, målrettet og kvalitetsmessig bruk av etterforskningsplan.

¹ Se blant annet riksadvokatens rundskriv nr. 3/2018.

Resultatet av prosjektet vil blant annet danne grunnlag for statsadvokatens videre fagledelse innenfor kriminalitetsområdet.

2 Etterforskning av saker som gjelder mishandling i nære relasjoner

Mishandling i nære relasjoner er et betydelig samfunnsproblem. Saksfeltet er omfattet av riksadvokatens sentralt prioriterte saker, jf. RA-2023-1 punkt IV, 1. Dette innebærer at det i utgangspunktet ikke er rom for å nedprioritere sakstypen. Virkningen av at en sak er sentralt prioritert er beskrevet slik av riksadvokaten:

"Alle saker i politidistriktet som faller innenfor disse, skal gis forrang ved knapphet på ressurser uavhengig av hvilken enhet som er tildelt etterforsknings- og påtaleansvaret. Det tilligger politimesteren å sørge for en ressursallokering som sikrer at de prioriterte sakene gis forrang og nødvendig oppfølging."

Det er videre gitt veiledning for hvordan det skal prioriteres innenfor sakene ved ressursknapphet.

Høy kvalitet og god/hurtig fremdrift allerede i den innledende fasen er sentralt i saker som gjelder vold i nære relasjoner, jf. blant annet RA-2008-3 punkt 2.1. Dette følger naturlig av sakstypen, der et karakteristisk trekk er at gjerningspersonen og fornærmede er nærstående, hvilket gjør det vanskelig å sikre bevis. Ikke sjelden trekker fornærmede sin forklaring eller blir truet/presset av mistenkte etter at et forhold er anmeldt. I nevnte rundskriv heter det derfor at "Ideelt sett bør det vesentlige av vitneavhør og innsamling av tekniske bevis gjøres unna i løpet av de første dagene etter at politiet ble kjent med forholdet". Nevnte rundskriv har blitt erstattet av nytt rundskriv av 8. desember 2023 (RA-2023-2) der det forannevnte videreføres.

I 2015 besluttet riksadvokaten at det skal brukes (utformes) etterforskningsplaner i saker som gjelder vold i nære relasjoner. Begrunnelsen var erfaringer gjort av Kripas og oppsummeres slik:

"De (Kripas) meddeler at bruk av etterforskningsplan kan gi grunnlag for bedre styring og kontroll, bedre oversikt over beslutninger som tas underveis i en etterforskning, og bedre oppfølging av beslutningene. Videre at slike planer øker kvaliteten og fremdriften ved etterforskning av en sak."

Beslutningen skal være gjenfinnbar (notoritet) og det skal fremgå når beslutningen er tatt.

3 Funn og vurderinger

3.1 Indicia/etterforskningsplan

3.1.1 Gjeldende norm

I riksadvokatens rundskriv om mishandling i nære relasjoner av 8. desember 2023, RA-2023-2, pkt. 4.5. om etterforskningsplan, heter det:

"Politiet skal utforme og anvende etterforskningsplan i saker om mishandling i nære relasjoner, med mindre saken er så enkel og oversiktlig at etterforskningsplan er helt unødvendig.⁴³ Også i andre saker om vold i nære relasjoner, kan etterforskningsplan være nyttig for å sikre kvalitet og effektivitet i etterforskningen.

Etterforskningsplanen utarbeides av påtalefaglig etterforskningsleder i samarbeid med politifaglig etterforskningsleder. Etterforskningsplanen må blant annet inneholde hypoteser som er tilpasset den aktuelle sak, aktuelle straffebud knyttet opp mot hypotesene og oversikt over sentrale bevis tema (for eksempel relasjon og mishandlingsregime).

Etterforskningsplanen skal være et dynamisk dokument som er gjenstand for oppdateringer, utvidelser/avgrensninger og endringer, tilpasset utviklingen i den enkelte sak. Etterforskningsplanen skal utarbeides så snart som mulig etter at anmeldelse er mottatt, eller politiet selv har opprettet straffesak. Etter at første avhør av fornærmede og mistenkte er gjennomført, bør behovet for å oppdatere etterforskningsplanen vurderes nøye."

Andre sentrale dokumenter for utarbeidelse av etterforskningsplan er:

- Politidirektoratets "Retningslinjer for bruk av etterforskningsplan", versjon 2.0
- Riksadvokatens direktiv om bruk av etterforskningsplaner – utvidelse av 30.3.2015
- Riksadvokatens direktiver og anbefalinger i voldtektssaker av 8.11.2013

3.1.2 Funn

Kravet om opprettelse av etterforskningsplan i saker som gjelder mishandling i nære relasjoner synes i liten grad å være oppfylt i sakene som er gjennomgått. I de innspiserte sakene var det opprettet etterforskningsplan i INIDICIA i nær halvparten av sakene der det etter vår oppfatning forelå plikt til dette. Denne andelen er for lav. I tillegg viste gjennomgangen at etterforskningsplanen i liten eller ingen grad var vedlikeholdt og brukt som styringsverktøy under etterforskningen i de tilfellene slik plan var opprettet.

I enkelte av sakene, både der etterforskningsplan var opprettet, og der dette ikke fantes, var det skrevet logger i BL av etterforskere og jurist som i noen grad ga uttrykk for hva som var gjort og enkelte vurderinger, for eksempel knyttet til nødvendighet eller behov for tilrettelagte avhør.

Der etterforskningsplanen helt unntaksvis brukes som tiltenkt, ser vi at den gir god effekt; initialfasen blir effektiv og sannsynligheten for å finne riktig retning i etterforskningen øker.

3.2 Bevistema og informasjonsbehov

3.2.1 Gjeldende norm

Det fremgår av Politidirektoratets "Retningslinjer for bruk av etterforskningsplan", versjon 2.0 at all etterforskning skal skje etter en plan, og det letter arbeidet med saken hvis rammene for denne planen er nedfelt skriftlig. Dette gjelder særlig hva som er de bevistema det skal etterforskes opp mot.

Av nevnte retningslinjer fremgår følgende knyttet opp mot bevistema, informasjonsbehov og hypoteser:

- 1) Ut i fra tilgjengelig informasjon skal det utarbeides hypoteser/alternative forklaringer som kan være aktuelle å undersøke i en bred etterforskning.
- 2) Aktuelle straffebud skal identifiseres opp imot hypotesene.
- 3) Påtalejuristen utarbeider sentrale bevistema opp mot aktuelle straffebud, dvs. hva man må etterforske med tanke på de ulike vilkårene i de straffebudene man mener er aktuelle slik at subjektive og objektive vilkår dekkes.
- 4) Deretter lages en oversikt over aktuelle etterforskingsskritt ut i fra bevistema, og disse prioriteres ut i fra det taktiske elementet i etterforskningen.

3.2.2 Funn

Hypoteser i saker som gjelder mishandling i nære relasjoner vil ofte ha likhetstrekk. Vi ser flere eksempler på hypoteser som fremstår som overflatiske og ikke tilpasset den enkelte sak. Ved å bruke hypoteser som ikke er tilpasset saken vil ikke etterforskningsplanen understøtte gode beslutningsprosesser. Hypotesene vil ikke kunne prøves på en egnet måte mot resultatet som frembringes gjennom etterforskningen. Alternative hypoteser vil i slike tilfeller ikke kunne utfordres på en effektiv måte. Generiske hypoteser må derfor brukes med bevissthet. I denne forbindelse vises til Kvalitetsrundskrivet, 3/2018, hvor det står:

"Arbeidet skal ikke låses i en hypotese og rettes inn mot å få denne bekreftet uten blikk for andre forklaringer. Det må tvert imot letes aktivt etter holdepunkter i faktum som kan peke mot alternative og konkurrerende forklaringer."

I de fleste av sakene der prosjekt i INDICIA var opprettet, var det også lagt inn hypoteser. Med ett unntak var imidlertid hypotesene standardiserte uten å være tilpasset den enkelte saken. Vi kunne ikke se at hypotesene i noen av sakene var vedlikeholdt underveis. I saken som utgjorde unntaket, holdt hypotesene høyere kvalitet og fremsto godt tilpasset saken.

Bevistema er ikke drøftet i noen av sakene der det er opprettet prosjekt i INDICIA .

Informasjonsbehovet er kun beskrevet i to saker, og er da ført i henholdsvis beslutningsloggen og under knytninger i forbindelse med en hypotese.

3.3 Aktiviteter i Indicia

3.3.1 Gjeldende norm

Når det er opprettet prosjekt i Indicia, skal det føres aktiviteter (etterforskningsskritt). Aktiviteter foretas for å svare ut informasjonsbehov. I Politidirektoratets retningslinjer for bruk av etterforskningsplan står det følgende om gjennomføringen av etterforskningsskritt:

"Det skal føres oversikt over hvem som skal gjøre hva og når, samt frist for når den enkelte oppgave skal være ferdigstilt. Om fristen ikke blir overholdt skal det være notoritet over grunnen til fristbruddet, og konsekvensen dette evt. vil få for saken."

3.3.2 Funn

I litt over halvparten av sakene der etterforskningsplan er opprettet, var det ikke opprettet aktiviteter i Indicia.

I de fleste sakene der det fremkommer aktiviteter i Indicia, er det oppført et starttidspunkt som synes å være sammenfallende med tidspunktet da aktiviteten ble lagt inn. I noen tilfeller fremkommer det et tidspunkt for når aktiviteten er gjennomført (slutt). Det er imidlertid ikke i noen av sakene satt frister for gjennomføring av aktiviteten. Unntaksvis er det knyttet prioritering til den enkelte aktivitet. Vi har også sett eksempler på at aktiviteten opprettes etter at den er utført.

Vi ser også flere eksempler på at det genereres mange aktiviteter på tidspunktet prosjektet opprettes, men at bruken deretter opphører. Ved å benytte aktiviteter på denne måten mister de mye av sin funksjon. Manglende frist medfører en risiko for at aktiviteten ikke gjennomføres, eller

blir glemt bort. Dersom det unnlates å opprette aktiviteter oppstår samme risiko. Generiske aktiviteter bør unngås og i motsatt fall brukes med forsiktighet.

Påvist bruk av aktiviteter er bekymringsfullt. Aktiviteter skal utformes, utføres og avsluttes fortløpende. Korrekt bruk bør være et fokusområde for politiet fremover, og er et felt med et stort forbedringspotensial.

3.4 Fremdrift og prioritering

3.4.1 Gjeldende norm

Riksadvokaten angir i det årlige mål- og prioriteringsrundskrivet hvilke saksområder som skal gis særlig prioritet ved etterforsking, påtalebehandling og iretteføring. Av rundskrivet for 2023 fremgår det at "alle overtredelser av straffeloven § 282 er prioritert".²

I henhold til mål- og prioriteringsrundskrivet punkt IV nr. 1 innebærer dette følgende:

"Det er i utgangspunktet ikke rom for å nedprioritere saker som omfattes av riksadvokatens prioriteringer. Alle saker i politidistriktet som faller innenfor disse, skal gis forrang ved knapphet på ressurser uavhengig av hvilken enhet som er tildelt etterforsknings- og påtaleansvaret. Det tilligger politimesteren å sørge for en ressursallokering som sikrer at de prioriterte sakene gis forrang og nødvendig oppfølging."

Agder politidistrikt består av tre geografiske driftsenheter (GDE'er) med underliggende etterforskningsenheter. Er det ressursmangel ved en enkelt tjenesteenhet som gjør at sentralt prioriterte saker ikke kan gis nødvendig oppfølging, må dette søkes avhjulpet ved omfordeling eller ved å hente kapasitet fra andre tjenesteenheter.

I riksadvokatens kvalitetsrundskriv av nr. 6/2018 er politimesterens ansvar nærmere beskrevet i punkt 4.1.2:

"Det påligger politimesteren, gjennom virksomhetsstyring, å sørge for en hensiktsmessig ressursallokering – eventuelt reallokering – som sikrer at de prioriterte sakene gis nødvendig oppfølging".

Politimesterens ansvar er presisert i årets mål- og prioriteringsdirektiv, hvor det under riksadvokatens overordnede forventninger i punkt III står:

"Etter riksadvokatens syn står følgende sentralt for straffesaksbehandlingen i politiet og påtalemyndigheten:

² Riksadvokatens rundskriv nr.1/2023 punkt IV nr. 1

- at politimesteren aktivt engasjerer seg i straffesaksbehandlingen og i kvalitetssikringen av denne"

Statsadvokaten forutsetter og har en forventning om at dette skjer fortløpende for å sikre etterlevelse av riksadvokatens sentrale føringer.

3.4.2 Funn

Fremdriften er tilfredsstillende i syv av de 21 undersøkte sakene. Undersøkelsen av de øvrige sakene viser at etterforskningen etter en innledende fase med god fremdrift med sentrale gjøremål, stopper opp eller stanses relativt raskt.

Vi har også sett eksempler der det tar lang tid før etterforskningen påbegynnes. I ett tilfelle sto saken stille, dvs. ikke påbegynt etterforsket, da den ble henlagt etter nesten syv måneder. Stillstanden er forklart med manglende etterforskningsressurser ved Kristiansand politistasjon. Det fremgår imidlertid ingenting om ressursituasjonen andre steder i distriktet.

I flere tilfeller har det gått lang tid fra saken var ferdig etterforsket til den ble oversendt til jurist for påtalevurdering – opptil seks måneder uten avgjørelse.

Gjennomgående årsak til manglende fremdrift synes å være lite ressurser på etterforskningsiden. Hvorvidt det er mulig å foreta ressursallokering for å styrke etterforskningen i enkeltsak har ikke vært gjenstand for inspeksjonen. Dersom saker som gjelder mishandling i nære relasjoner nedprioriteres må dette være gjenfinnbart og begrunnet.

3.5 Loggføring og kommunikasjon

3.5.1 Gjeldende norm

Det følger av riksadvokatens rundskriv om mishandling i nære relasjoner (RA-2023-2) pkt. 4.1 at

"vold i nære relasjoner kan være krevende å etterforske. Påtalefaglig og politifaglig etterforskningsleder må samarbeide fra oppstart av etterforskningen."

Loggfunksjonen i Indicia gir mulighet for kommunikasjon mellom PEL og PÅL og kan ved hensiktsmessig bruk gi god notoritet omkring vurderinger, beslutninger og status i etterforskningen.

3.5.2 Funn

I sakene der Indicia er brukt, finner vi at loggfunksjonen kun unntaksvis brukes,

I noen tilfeller ser vi at beslutninger og vurderinger inntas delvis i BL, i form av arbeidslogg, og delvis i Indicia. Dette synes å være tilfelle der Felles Straffesaksinntak har håndtert saken umiddelbart etter anmeldelse, og hvor saken senere blir overført til den geografiske driftsenheten. I slike tilfeller bør beslutningene som er nedtegnet i BL overføres til Indicia, slik at sistnevnte gir en fullstendig og uttømmende fremstilling av saksgangen. En effekt av dette vil blant annet være en forenklet prosess ved bytte av PEL/PÅL.

3.6 Kvaliteten på etterforskningen

3.6.1 Gjeldende norm

Fra riksadvokatens kvalitetsrundskriv RA-2018-3 pkt. 3 heter det:

"Det fordrer ingen nærmere forklaring at straffesaksbehandlingen må være av høy kvalitet. Like fullt kan det være grunn til å minne om at oppgavene her innebærer både rett og plikt til å anvende makt mot landets egne borgere. Kvalitetskravet viker ikke for noe annet krav til straffesaksbehandlingen i politiet og påtalemyndigheten.

Kvalitetsbegrepet benyttes gjerne for å angi at etterforskningen og påtalearbeidet må tilfredsstille visse krav eller gitte standarder. En rekke av de krav som stilles følger av lov og forskrift. Andre følger av innarbeidede standarder, metoder, rutiner, prosesser mv. som er nedfelt i styringsdokumenter fra riksadvokaten, fastsatt lokalt eller utviklet gjennom den påtalefaglige og politifaglige praksis. Enkelte av de sistnevnte normer gjelder for alle typer saker, mens andre vil kunne variere med ulike sakstyper og den gitte situasjon...."

3.6.2 Funn

Flere av sakene er fortsatt under etterforskning. Vi ser i midlertid at det både i ferdigstilte saker og i saker som fortsatt ikke er avgjort, stort sett er gjennomført relevante etterforskningsskritt.

I enkelte saker burde det ha vært utført ytterligere etterforskning, for eksempel innhente opplysninger fra "hjelp/helseinstanser". I et tilfelle så vi at det manglet avhør av begge de voksne som var mistenkt for vold overfor hverandre med sønnen som vitne/forsøkt å gå imellom dem. Det var heller ikke tatt tilrettelagt avhør av den fornærmede sønnen på 13 år. Saken var henlagt som ikke rimelig grunn til å undersøke om det forelå straffbart forhold, kode 106. I en annen sak burde det etter vårt syn ha vært besluttet tilrettelagt avhør av gutten som er født i 2012 på bakgrunn av barnevernets opplysninger om at syv av barna i søskenflokket på 8 ble utsatt for vold. De eldste søsknene fikk lov av foreldrene å slå de mindre søsknene i oppdragerhensikt. Barnevernet skal siden 2012 ha gjort flere undersøkelser i hjemmet, herunder der det er uttrykt bekymring for at en eller begge foreldre utøvde vold. Disse dokumentene burde ha vært innhentet. Det var ikke brukt etterforskningsplan. Det gikk ca. en og en halv måned fra siste og eneste etterforskningsskritt i saken til den ble sendt påtaleansvarlig. Saken ble henlagt etter ca. to måneder etter anmeldelse

I en sak var det ikke gjort etterforskning for å gi retten mulighet til å vurdere idømmelse av kontaktforbud, jf. strl. § 282 annet ledd., jf. § 57 (og RA-2019-2 pkt. 6), selv om saksforholdet etter vår oppfatning klart tilsa at dette burde ha vært gjort.

Ved tidligere inspeksjoner på saksfeltet har vi bemerkt at avhørene kunne bli for lange med til dels for stort fokus på mindre relevante opplysninger. I årets inspeksjon har vi ikke sett dette. Avhørene er nå gjennomgående gode og belyser straffbarhetsvilkårene godt. Dette gjelder ikke minst det særegne ved mishandling i nære relasjoner, nemlig om og i hvilken grad det foreligger et "regime".

Det er dog enkelte unntak. I anmeldelsen i en sak fortalte den tidligere ektefellen mest om hva datteren hadde blitt utsatt for, men nokså generelt. Hun hevder også at hun selv var mishandlet fysisk og psykisk, men det ble i liten grad stilt spørsmål rundt dette. Dette burde ha vært gjort, enten i samme avhør eller i nytt avhør (som var planlagt men ikke gjennomført). Datteren møtte ikke til planlagt tilrettelagt avhør 15. februar 2023 og politiet antar at det skyldtes sykdom. Dette er ikke fulgt opp. Saken burde ha vært fulgt opp bedre.

I en annen sak var partenes relasjon ikke klarlagt. Ved andre gjennomgang av saken, i november 2023, var det fremdeles noe uklart om de hadde vært samboere, hvilket synes å være avgjørende for om forholdet subsumeres under strl. § 282. Fornærmede burde ha vært stilt ytterligere spørsmål rundt dette. Burde ha vært klarlagt på et tidligere tidspunkt. Indicia var ikke brukt.

Det var i flere tilfeller brukt overskrifter i avhørene, som synliggjorde strukturen og ga god oversikt over de enkelte elementene i avhøret.

4 Oppsummering og tiltak

Våre hovedfunn kan oppsummeres slik:

- Saker med mishandling i nære relasjoner gis ikke tilstrekkelig prioritet. Dette tyder på at politidistriktet ikke har tilstrekkelige rutiner som sikrer at sakene gis forrang og nødvendig oppfølging uavhengig av hvilken enhet som er tildelt etterforsknings- og påtaleansvaret.
- Fremdriften fra anmeldelse til påtalevedtak er i saker om mishandling i nære relasjoner er i mange tilfeller for svak.
- Politiet benytter i liten grad etterforskningsplan, og i noen enkeltsaker ser vi at dette opprettes og brukes.
- Det er fortsatt et stort forbedringspotensial for bruk av etterforskningsplan/Indicia som styringsverktøy for fremdrift og kvalitet, særlig hva gjelder aktiviteter med frist.
- Et hovedinntrykk er at politidistriktet utfører de relevante etterforskningsskrittene.
- Et annet hovedinntrykk er at avhør av mistenkte og fornærmede i tilstrekkelig grad belyser straffbarhetsvilkårene i strl. § 282, uten at de bli unødige lange

Funnene er bekymringsfulle, og det er viktig at politidistriktet tar grep for å bedre situasjonen.

Agder politidistrikt må innen 1. mars 2024 å fremme innspill til tiltak for å avhjelpe de påviste avvikene.

Kristiansand, 20. desember 2023

Beate Rullestad-Jansen

Håvard Ryengen
statsadvokat

statsadvokat