

RAPPORT

fra

arbeidsgruppe som har sett på saksflyt i saker som gjelder overgrep mot barn
(oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet 26. juli 2018)

Til Justis- og beredskapsdepartementet

Arbeidsgruppe, nedsatt av departementet i juli 2018, legger frem sin rapport med forslag til tiltak for effektivisering av saksflyt i saker om vold og seksuelle overgrep mot barn, slik at hensynet til barnets beste ivaretas.

Oslo, 1. februar 2019

Katharina Rise
leder

Innholdsfortegnelse

1 Sammendrag.....	6
1.1 Sammendrag av kapitlene.....	6
1.2 Hovedkonklusjoner i utredningen	7
2 INNLEDNING	8
2.1 Arbeidsgruppens sammensetning.....	8
2.2 Arbeidsgruppens mandat og avgrensning av dette	8
2.3 Arbeidsgruppens arbeid	10
2.4 Bemerkninger til statistikkgrunnlaget	10
3 DAGENS SITUASJON	11
3.1 Organisering av påtalemyndigheten og politidistriktene mv.....	11
3.1.1 Påtalemyndigheten	11
3.1.2 Politidistriktene	12
3.1.3 Prioriterte sakstyper og saksbehandlingsfrister	14
3.1.4 Etterforskning og påtalemyndighet i politidistriktene	22
3.1.5 Barnehusene	25
3.1.6 Kripos.....	27
3.2 Organiseringen av domstolene	28
3.3 Kriminalitetsutviklingen.....	30
3.3.1 Generelt.....	30
3.3.2 Vold mot barn	31
3.3.3 Seksuelle overgrep mot barn	33
3.3.4 Særlig om seksuell utnyttelse av barn over internett	33
3.3.5 Særlig om barn som overgripere.....	34
3.4 Saksfremdrift mv.	36
3.4.1 Barnehusene	36
3.4.2 Politiet og påtalemyndigheten i politiet.....	37
3.4.3 Domstolene.....	40
3.5 Ressurssituasjonen	43
3.5.1 Politiet og påtalemyndigheten.....	43
3.5.2 Barnehusene	45
3.5.3 Domstolene.....	45
4 LOV-, REGELVERK OG PRAKSIS FOR BEHANDLING AV SAKER VEDRØRENDE VOLD OG SEKSUELLE OVERGREP MOT BARN	47
4.1 Håndtering av sakene før anmeldelse til politiet	47
4.1.1 Avvergeplikten.....	47
4.1.2 Helsevesenet.....	47

4.1.3 Barneverntjenesten	50
4.1.4 Skolen.....	53
4.1.5 Krisesentrene	54
4.2 Behandlingen av sakene hos politiet	54
4.2.1 Behandlingen fram til gjennomført tilrettelagt avhør	55
4.2.2 Behandlingen fra gjennomført tilrettelagt avhør til påtaleavgjørelse	57
4.2.3 Pliktig innhenting av PUM for tiltalte under 18 år.....	59
4.2.4 Særlig om seksuell utnyttelse av barn over internett	61
4.3 Behandlingen av sakene hos påtalemyndigheten	62
4.4 Behandlingen av sakene ved domstolen	62
4.4.1 Berammelse av hovedforhandling	62
4.4.2 Berammelse av fristsaker	63
4.4.3 Enedommersaker – besøksforbud i eget hjem	65
4.4.4 Dokumentdeling i straffesaker på etterforskningsstadiet.....	67
4.4.5 Avgjørelser i domstolen som kan lede til utsettelse av straffesaken	69
4.4.6 Anke og ankebehandling	74
4.5 Gjennomgående problemstillinger.....	74
4.5.1 Fornærmet og mistenkt/siktet/tiltalt under 18 år	74
4.5.2 Mistenkt/siktet/tiltalt under 18 år og verger og/eller forsvarer	78
4.5.3 Oppnevning av bistandsadvokat for det døde barnet	82
4.5.4 Tolk	82
4.5.5 Dokumentoversettelser	83
4.5.6 Digitale straffesaksforsendelser	84
5 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER OG FORSLAG TIL TILTAK	86
5.1 Generelt.....	86
5.2 Arbeidsgruppens forslag til tiltak.....	86
5.2.1 Endring av reglene om avvergeplikt og oppfølging av "Svikt og svik"	86
5.2.2 Samarbeidsrutiner ved utvikling av styringsdokument.....	87
5.2.3 Innføring av frister for oppfølging av saker om vold og seksuelle overgrep mot barn ...	87
5.2.4 Lovbestemte rammer for tilrettelagte avhør.....	89
5.2.5 Møter i tilknytning til og forhold ved gjennomføring av tilrettelagte avhør	89
5.2.6 Samhandling mellom politiet og barnevernstjenesten	91
5.2.7 Etterforskningsplikt av mistenkte under 15 år og bruk av tilrettelagte avhør	91
5.2.8 Rapportering til sentrale myndigheten av tilrettelagte avhør	92
5.2.9 Ivaretagelse av kompetanse og politimesterens styringsrett	92
5.2.10 Økt administrativ støtte for frigjøring av ressurser til etterforskning og påtalearbeid	93
5.2.11 Kripós´ rolle i saker om alvorlig vold mot barn.....	93

5.2.12 Bistandsadvokat for det døde barnet	94
5.2.13 Kompetanse i politidistriktene - saker om seksuell utnyttelse over internett.....	94
5.2.14 Bedre lagring av lyd- og bildeopptak	94
5.2.15 Håndtering av beslag av overgrepsmateriale	95
5.2.16 Midlertidig verges og mindreåriges rettigheter.....	95
5.2.17 Mindreårig mistenktes/siktets/tiltalts rettigheter.....	96
5.2.18 Endring av domstolenes behandling av saker om besøksforbud i eget hjem.....	96
5.2.19 Anonym vitneførsel.....	97
5.2.20 Lovendring om kontaktforbud.....	97
5.2.21 Lovendring om bevisavskjæring.....	97
5.2.22 Domstolenes tekniske utstyr og elektronisk samhandling med politiet.....	98
5.2.23 Endring av reglene for overføring av saker mellom domstolene.....	98
5.2.24 Tolk og skriftlig oversetter tjenester.....	98
5.2.25 Jurisdiksjon – mishandling av barn i utlandet	99
5.2.26 Dissens	99
6 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AV ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG.....	102
7 KILDER	107

1 SAMMENDRAG

I dette kapittelet redegjøres for hovedinnholdet i de enkelte punktene i rapporten og for noen hovedkonklusjoner i utredningen.

1.1 Sammendrag av kapitlene

I **kapittel 2 Innledning**, redegjøres det for arbeidsgruppens sammensetning, mandat og avgrensning av dette. Den nye regjeringsplattformen ("Granavolden-erklæringen") forelå 17. januar 2019, dvs. mens arbeidsgruppen var i ferd med å slutføre sitt arbeid. Regjeringsplattformen inneholder mange punkter som direkte eller indirekte har betydning for behandlingen av saker om vold og seksuelle overgrep mot barn.

I **kapittel 3 Dagens situasjon**, gis det oversikt over hvordan de sentrale aktørene i straffesakskjeden (politiet med barnehusene, påtalemyndigheten og domstolene) er organisert, styres, og hvilke rettslige og administrative rammer som gjelder, med vekt på saker om vold og seksuelle overgrep mot barn. Det redegjøres også for kriminalitetsutviklingen, saksfremdrift i de ulike delene av straffesakskjeden og ressursituasjonen ved de instanser som er omtalt. Rapporten ble ferdigstilt før det forelå fullstendig statistikk for 2018. Av den grunn har arbeidsgruppen gjennomgående måtte legge til grunn tall for 2017.

I **kapittel 4 Lov-, regelverk og praksis for behandling av saker vedrørende vold og seksuelle overgrep mot barn**, beskriver behandlingen av sakene fram til rettskraftig dom. I mange saker vil andre aktører motta opplysninger om vold og seksuelle overgrep mot barn før politiet. Deres håndtering vil ofte danne utgangspunkt for den videre behandlingen hos politiet, påtalemyndigheten og domstolene. Arbeidsgruppen har derfor valgt å redegjøre for avvergeplikten i straffeloven (strl.) § 196, og hvilke regler og rutiner som gjelder håndteringen av slike saker eller informasjon i Helsevesenet, Barneverntjenesten, Skolen og ved Kriesesentrene.

Arbeidsgruppen har kartlagt lov- og regelverk, rutiner og arbeidsprosesser hos politiet, påtalemyndigheten og domstolene. Basert på dette gis det en detaljert beskrivelse av saksflyten og identifisering av ulike forhold som representerer flaskehalser, og hemmer effektiv fremdrift i sakene. Det pekes også på forhold som bør endres for å sikre barns beste og deres rettssikkerhet.

Kapitlet inneholder også en beskrivelse av problemstillinger som er gjennomgående, uavhengig av hvilket stadium man befinner seg i saksbehandlingsløpet i en straffesak, og uavhengig hvilken aktør det gjelder. Dette gjelder blant annet mindreåriges rettigheter, problemstillinger knyttet til verge og midlertidig verge, tolk og dokumentoversettelser, samt digitale straffesaksforsendelser. Arbeidsgruppen understreker at mange av problemstillingene i rapporten, ikke bare gjelder saker om vold og seksuelle overgrep mot barn, men generelt for etterforskning, påtaleavgjørelse og iretteføring av straffesaker.

I **kapittel 5 Arbeidsgruppens vurderinger og forslag til tiltak**, redegjøres det for hvilke tiltak som kan iverksettes for å fjerne, eller redusere, forhold som hindrer en effektiv saksflyt, eller som kan endres for å bedre barns beste og deres rettssikkerhet. For hvert tiltak tilkjenner arbeidsgruppen hvilken myndighet som anses ansvarlig for gjennomføring av tiltaket.

Arbeidsgruppens forslag til tiltak omfatter 25 hovedtiltak, men noen av disse inneholder deltiltak. Bredden i tiltak er stor, og gjennomføringsperspektivet vil kunne variere. Noen forslag vil kreve formelle lovgivningsprosesser eller innfasing i budsjettprosessen, mens enkelte andre kan raskt besluttes, uten at det nødvendigvis vil medføre særlige økonomiske eller administrative konsekvenser

Kapittel 6 Økonomiske og administrative konsekvenser av arbeidsgruppens forslag, redegjør, så langt arbeidsgruppen har vært i stand til, for konsekvensen av forslagene. Arbeidsgruppen ble sammensatt av Justis- og beredskapsdepartementet uten noen med kompetanse på samfunnsøkonomisk analyse, og det ble heller ikke stilt til rådighet budsjettmidler for arbeidsgruppen, herunder midler for kjøp av denne type tjenester. Arbeidsgruppen har derfor sett seg nødt til å anvende en pluss-minus-modell i tråd med veileder i samfunnsøkonomiske analyser, utgitt av Direktoratet for økonomistyring, pkt. 3.4.8.

Kapittel 7 Kilder, inneholder oversikt over sentrale skriftlige kilder, i trykt litteratur og nettbaserte, som har vært brukt i arbeidsgruppens arbeid.

Avslutningsvis i rapporten er det inntatt vedlegg som utdyper og underbygger rapporten.

1.2 Hovedkonklusjoner i utredningen

Arbeidsgruppen har foreslått en samordning av sentrale myndigheters styringssignaler, slik at politimestrene mottar omforente prioriteringsdirektiver. Politimestrene bør formentlig i større grad omfordele personell med riktig spesialutdannelse og erfaring i distriktene til å etterforske saker om vold og seksuelle overgrep mot barn. Sakenes alvor bør være styrende for hvilke saker det skal tas tilrettelagte avhør i, og fristene bør være mer fleksible. En bør blant annet vurdere å redusere antallet møtedeltakere, lempe på kravene til fysisk tilstedeværelse for avhørsleder og fjerne kravet til saksbehandlingslogg ved tilrettelagte avhør. Eventuelle saksbehandlingsfrister bør være gjennomgående i straffesakskjeden, og omfatte vold og seksuelle overgrep mot barn.

Det foreslås flere konkrete lovendringer i gjeldende straffeprosesslov som vil bedre barns rettssikkerhet i hele straffesakskjeden. Oppdatering av retningslinjer, samordning av regelverk som omhandler mindreårige, og rettslige avklaringer rundt verger, vil effektivisere straffesaksbehandlingen. Innkjøp av nødvendig utstyr og økt kompetanse til å anvende digitale verktøy hos aktørene i straffesakskjeden vil effektivisere straffesaksbehandlingen i alle ledd. Internasjonalt rettslig samarbeid øker, og seksuelle overgrep mot barn over internett har økt i omfang. Disse utviklingstrekkene stiller alle aktørene i straffesakskjeden overfor nye utfordringer. Det vises for øvrig til forslagene til tiltak i kapittel 5.

2 INNLEDNING

2.1 Arbeidsgruppens sammensetning

Arbeidsgruppen har bestått av:

Førstestatsadvokat Katharina Rise, Riksadvokatembetet (leder)
Politioverbetjent Inga Wenaas, Kripos
Politiførstebetjent Kjetil Rakkestad, Sør-Øst politidistrikt
Tingrettsdommer Åsa Gjesdal Bech, Oslo tingrett
Advokat Morten Engesbak, Partner/advokat i advokatfirmaet Mette Y. Larsen & Co.

I tillegg har konstituert statsadvokat Svein Wiiger Olsen, Riksadvokatembetet bistått i arbeidet.

2.2 Arbeidsgruppens mandat og avgrensning av dette

Justis- og beredskapsdepartementet har i brev av 26. juli 2018 angitt følgende mandat for arbeidsgruppens arbeid:

«Arbeidsgruppen skal gjennomføre en analyse som kan danne grunnlag for forbedringer av politiets, påtalemyndighetens og domstolenes behandling av saker om vold og seksuelle overgrep mot barn, slik at hensynet til barnets beste ivaretas og effektiviteten i straffesakskjeden kan økes. Analysen skal ha et særlig fokus på rutiner og flaskehalser som begrenser en effektiv saksflyt, identifisere forbedringspunkter og foreslå konkrete tiltak.

Arbeidsgruppen skal:

- *Kartlegge/beskrive dagens saksflyt gjennom politiet, påtalemyndigheten og domstolene*
- *Identifisere konkrete faktorer som er til hinder for effektiv fremdrift i sakene*
- *Foreslå konkrete tiltak/løsninger som vil bidra til raskere fremdrift i de ulike ledd av kjeden*
- *Beskrive økonomiske og administrative konsekvenser av de tiltak som foreslås».*

Arbeidsgruppen har lagt følgende avgrensninger/presiseringer til grunn for arbeidet:

- «Straffesakskjeden» defineres og avgrenses mot fullbyrdsstadiet og straffegjennomføringen av en straffesak, men inkluderer vurderingen av om det er grunnlag for å iverksette etterforskning og samhandlingen med andre offentlige instanser.
- Rapporten bør beskrive håndteringen av informasjon i offentlige instanser som barnevernstjeneste, skole- og helsevesen og i krisesentrene om saker vedrørende mishandling og overgrep mot barn før politiet bringes inn/sak anmeldes, herunder såkalte «barnesamtaler» fordi dette i praksis kan virke som en «silingsmekanisme».
- Som «barn» anses personer til og med fylte 18 år, dvs. myndighetsalder.
- Som «saker» legges til grunn oppregningen i straffeprosessloven (strpl.) § 239 første ledd hvor «barn» er fornærmet.
- Som «vold» anses saker som henføres under bestemmelsene i straffeloven (strl.) §§ 273 kroppsskade og 274 grov kroppsskade, § 275 drap, §§ 282/283 mishandling i nære relasjoner og § 284 kjønnslemlestelse.
- Som «seksuelle overgrep» er saker som henføres under bestemmelsene i strl. §§ 291 flg. voldtekt av barn mellom 14 og 18 år, § 295 misbruk overmaktsforhold §

296 misbruk innsatte, § 297 seksuell handling, § 298 seksuelt krenkende atferd, § 299 flg. voldtekt av barn under 14 år og § 302 flg. seksuell omgang/handling/krenkende atferd mellom 14 og 16 år. De avgrenses mot saker etter strl. §§ 306 flg.

- Rapporten skal ikke spesielt fokusere på saker med fornærmede med psykisk utviklingshemning eller annen funksjonshemning som medfører behov for tilrettelagte avhør, jf. strpl. § 239 tredje og fjerde ledd, ei heller saker hvor det tas tilrettelagte avhør av barn som vitner til ulike forbrytelser.

Den nye regjeringsplattformen («Granavolden-erklæringen») 17. januar 2019 inneholder en rekke punkter som er relevant for politiets og påtalemyndighetens behandling av saker om vold og seksuelle overgrep mot barn, slik som:

- Gjennomgå politiutdanningen for å sikre utdanning med spisskompetanse som ivaretar fremtidens etterforsknings- og kompetansebehov.
- Tilrettelegge for at flere relevante yrkesgrupper benyttes i politiarbeidet.
- Sette ned et offentlig utvalg for å evaluere dagens politimetoder.
- Styrke politiets kapasitet og kompetanse til å bekjempe datakriminalitet, herunder øke politiets tilstedeværelse på internett.
- Utarbeide en ny handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet.
- Styrke samarbeidet mellom politi, barnevern og skole.
- Vurdere å etablere institusjoner i barnevernet, inkludert bevegelsesrestriksjoner, som kan håndheve reglene for personer under 15 år som begår alvorlig kriminalitet, og som kan utgjøre en fare for seg selv eller andre.
- Sikre tilstrekkelig kapasitet i ungdomsenhetene for innsatte i alderen 15-18 år.
- Sikre barnevernet kompetanse på, og mulighet til, å ivareta barn som begår kriminelle handlinger, herunder å tydeliggjøre barnevernets ansvar. Dette inkluderer å utarbeide klare retningslinjer for samarbeid med politi og andre offentlige etater, og øke kunnskapen om hvilke muligheter lov og regelverk gir rom for.
- Følge opp opptrappingsplanen mot vold og overgrep mot barn etter intensjonen, med konkrete tiltak og øremerking, gjennom å styrke forebyggende tiltak, behandling og oppfølging.
- Styrke innsatsen mot voldtekt og heve politiets kompetanse på området.
- Legge fram en egen strategi mot internettrelaterte overgrep mot barn.
- Styrke og videreutvikle Statens barnehus.
- Styrke samarbeidet med frivillige organisasjoner som arbeider for å bekjempe vold og overgrep.
- Legge frem en ny handlingsplan mot voldtekt.
- Videreutvikle handlingsplanen mot vold i nære relasjoner.
- Følge opp politireformen ved å fortsette å styrke politidistriktenes ressurser og kompetanse til forebygging og etterforskning av vold, voldtekter og seksuelle overgrep.
- Vurdere formelle krav til etterforskere som skal gjennomføre sentrale avhør i voldtektssaker.
- Kvalitetssikre overgrepsmottakene.
- Utrede bosteds- og/eller oppholdsforbud for gjerningsperson i offerets bostedskommune i de groveste vold- og sedelighetssakene.
- Gjennomgå ordningen med hemmelig adresse, med sikte på å gi ofrene større frihet og et mer normalt liv.
- Prioritere en styrking av påtalemyndigheten og følge opp påtaleanalysen.
- Legge til rette for at nye digitale arbeidsmetoder tas i bruk for å bidra til en mer effektiv ressursbruk.

- Ta initiativ til et bredt samarbeid om nye retningslinjer for å avvike store straffesaker mer effektivt, og at arbeidet med hurtigspor i domstolene i mindre straffesaker skal fortsette og utvides til flere domstoler.
- Trappe opp arbeidet med å innføre lyd- og bildeopptak i norske domstoler.

Arbeidsgruppen kommer inn på flere av punktene i plattformen, og har forslag til hvordan noen av punktene kan følges opp.

Mot slutten av arbeidsgruppens arbeid forelå Politidirektoratets kapasitetsundersøkelse og Politihøgskolens prosjekt «*Ledelse, implementering, effekter og resultater av nærpoltireformen*». På grunn av fremleggelsestidspunktene har det ikke vært mulig for arbeidsgruppen å trekke disse dokumentene inn i arbeidet.

2.3 Arbeidsgruppens arbeid

Arbeidsgruppen har gjennomført 10 møter. Etter søknad er fristen for ferdigstilling av arbeidsgruppens arbeid endret til 1. februar 2019.

I tillegg er det gjennomført møter med representanter for Politidirektoratet, Barneombudet, Helse- og omsorgsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Krisesentersekretariatet og Statistisk sentralbyrå. På bakgrunn av tilbakemeldingen fra Utdanningsdirektoratet fant ikke arbeidsgruppen grunnlag for å gjennomføre noe møte med dette. Et medlem av arbeidsgruppen har også hatt møte med Nordlandsforskning, og det har vært rettet konkrete spørsmål til kontaktpersoner i politidistriktene og i Politidirektoratet.

2.4 Bemerkninger til statistikkgrunnlaget

Fristen for arbeidsgruppens rapport var opprinnelig satt til 1. desember 2018, dvs. før statistikken for 2018 foreligger. Som følge av dette har arbeidsgruppen lagt til grunn helårsstatistikk t.o.m. 2017 supplert med tall t.o.m. for 2. tertial 2018 der dette foreligger.

I perioden 2013 til 2015 har det vært ulike endringer i statistikkføringen av tilrettelagte avhør ved Statens barnehus. Statistikkgrunnlaget fra perioden frem til 1. oktober 2015 har ikke samme kvalitet som i dag, og det er derfor noe usikkerhet knyttet til tallmaterialet for perioden 2013–2015. Man antar imidlertid at dette ikke endrer det overordnede bildet for perioden.

Det finnes ikke statistikk fra domstolene om hvor mange saker knyttet til vold og seksuallovbrudd som behandles årlig, kun statistikk som viser hvor mange straffesaker som behandles som sådan. Derfor foreligger det heller ikke statistikk knyttet til fornærmedes alder i sakene som behandles ved domstolene.

3 DAGENS SITUASJON

3.1 Organisering av påtalemyndigheten og politidistriktene mv.

3.1.1 Påtalemyndigheten

Påtalemyndigheten i Norge har i realiteten tre nivåer:

- Riksadvokaten
- Statsadvokatene
- Påtalemyndigheten i politiet

De to førstnevnte nivåene utgjør Den høyere påtalemyndighet. Det overordnede ansvaret for all straffesaksbehandling i politiet og hos statsadvokatene ligger til riksadvokaten. Riksadvokaten fastsetter årlig hvilke kriminalitetstyper som skal prioriteres og hvilke krav som skal stilles til behandlingen av straffesaker i politiet og hos statsadvokatene. I enkeltsaker er påtalemyndigheten uavhengig av politiske myndigheter, men den generelle fagledelsen utøves i et samspill med politiske myndigheter bl.a. via sentrale styringsdokumenter fra Stortinget og regjeringen.

I de fleste tilfeller avgjør påtalemyndigheten i politiet tiltale spørsmålet, men ved en del alvorlige lovbrudd er tiltalekompetansen lagt til statsadvokaten eller riksadvokaten. Påtalemyndighetens rolle i straffesakene som arbeidsgruppen har vurdert, er beskrevet bl.a. i pkt. 3.1.3 - 3.1.5.

Riksadvokatembetet, ledes av riksadvokat og assisterende riksadvokat, og det er ansatt 12 statsadvokater ved embetet. Statsadvokatene ved de 10 regionale statsadvokatkontorene i tillegg til de nasjonale embetene, Det nasjonale statsadvokatembetet og Økokrim, har ansatt ca. 120 statsadvokater. I påtalemyndigheten i politiet, som er organisert i 12 politidistrikt og ledes av politimestere, er det ansatt ca. 850 påtalejurister.

Ett av riksadvokatens overordnede mål for politiets og påtalemyndighetens straffesaksarbeid er at det utføres på en human måte i samsvar med idealene om objektivitet, uavhengighet og upartiskhet. Videre skal grunnleggende menneskerettigheter ivaretas.

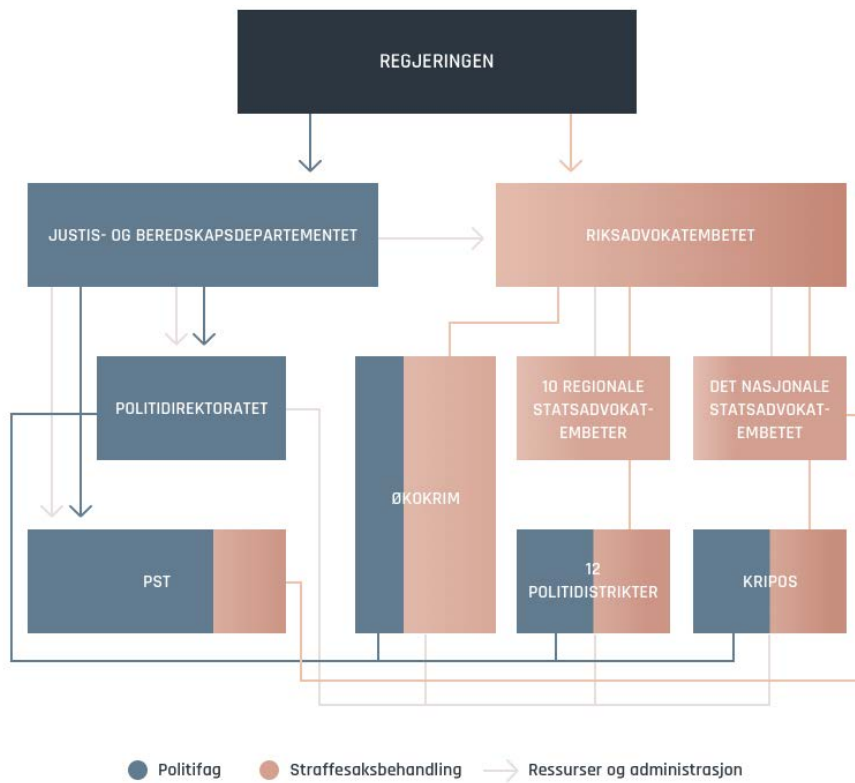


Fig. 1 Overordnet oversikt over organiseringen av politi- og påtalemyndigheten

3.1.2 Politidistriktene

Politiet er med virkning fra 1. januar 2016 organisert i 12 politidistrikt samt 5 særorgan, hvorav ett er Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Kripos). Som et ledd i implementeringen av politireformen, er det foretatt strukturelle endringer i politidistriktene.

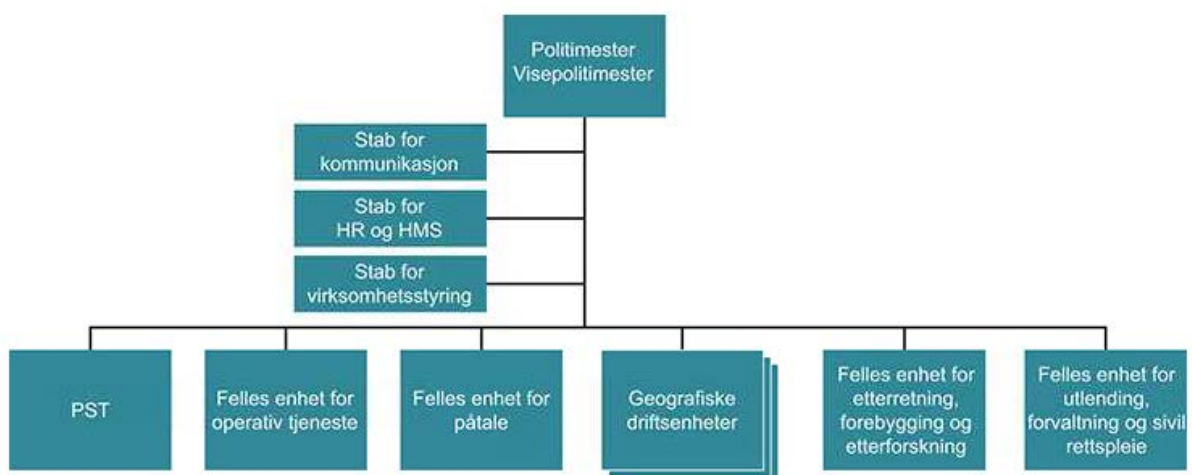


Fig. 2 Organisasjonsmodellen for Agder, Møre og Romsdal, Nordland, Troms og Finnmark politidistrikt

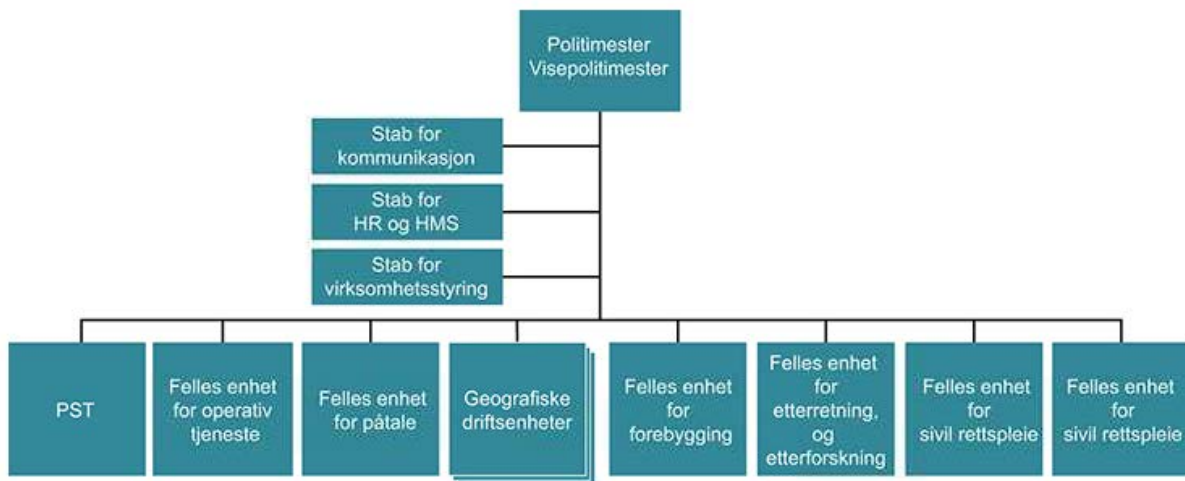


Fig. 3 Organisasjonsmodellen for Øst, Sør-Øst, Sør-Vest, Vest, Innlandet og Trøndelag politidistrikt

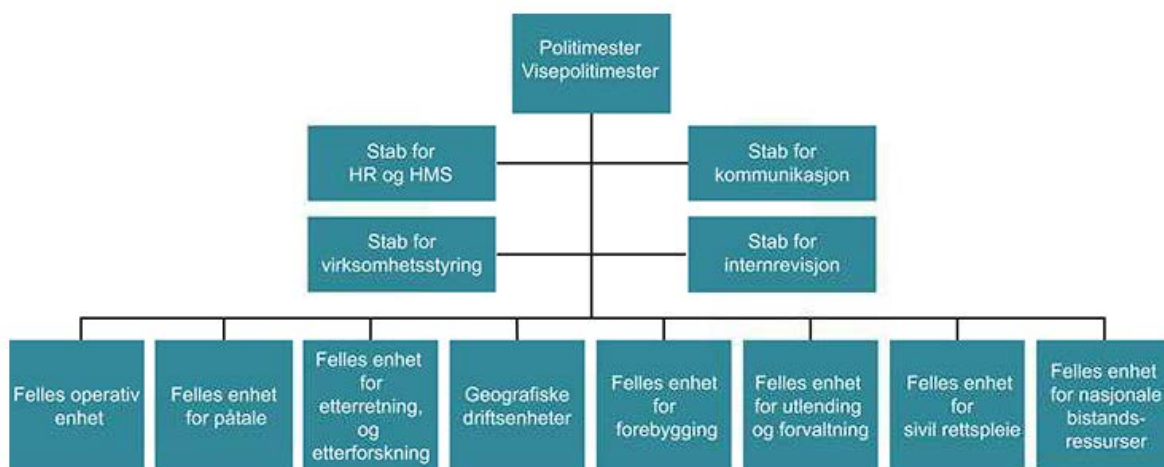


Fig. 4 Organisasjonsmodellen for Oslo politidistrikt

Barnehusene er organisert som en del av politidistriktene. Det er i dag etablert 11 Statlige barnehus og tre underavdelinger:

Hamar (desember 2007)
 Bergen (november 2007) og underavdeling Førde (oktober 2018)
 Kristiansand (november 2008)
 Trondheim (februar 2009)
 Tromsø (våren 2009) og underavdeling Kirkenes (februar 2018)
 Oslo (september 2009)
 Stavanger (november 2010)
 Ålesund (november 2012)
 Bodø (september 2013) og underavdeling Mosjøen (november 2016)
 Sandefjord (januar 2014)
 Moss (november 2016)

Dette innebærer at det er et barnehus, eller en underavdeling av et barnehus, i samtlige politidistrikt. Barnehuset i Tromsø har et nasjonalt ansvar for samisk-språklige saker.

Den organisatoriske plassering av barnehusene er i dag forskjellig i politidistriktene¹:

Politidistrikt	Organisatorisk plassering
Sør-Øst	FEE (Felles enhet for etterforskning)
Oslo	FEF (Felles enhet for forebygging)
Øst	FEE (Felles enhet for etterretning og etterforskning)
Innlandet	FEE (Felles enhet for etterretning og etterforskning)
Trøndelag	FEF (Felles enhet for forebygging)
Møre og Romsdal	FEFE (Felles enhet for etterretning, forebygging og etterforskning)
Vest (med underavdeling Førde)	FEF (Felles enhet for forebygging) (Midlertidig – avventer avgjørelse fra Politidirektoratet)
Sør-Vest	FEP (Felles enhet for påtale)
Agder	FEP (Felles enhet for påtale)
Nordland (med underavdeling Mosjøen)	FEFE (Felles enhet for etterretning, forebygging og etterforskning)
Troms (med underavdeling Kirkenes)	Stab for virksomhetsstyring

De enkelte barnehusene forholder seg normalt til et større antall kommunale barnevernstjenester.

Barnehus	Antall barneverntjenester
Tromsø med underavdeling Kirkenes	52
Bodø med underavdeling Mosjøen	44
Moss	37
Ålesund	19
Kristiansand	10
Hamar	28
Trondheim	23
Bergen med underavdeling Førde	70
Stavanger	22
Sandefjord	45
Oslo	15

3.1.3 Prioriterte sakstyper og saksbehandlingsfrister

Innledning

Regjeringen gir generelle føringer for politiets og påtalemyndighetens oppgaveløsning, særlig i budsjettforslaget, jf. Prop. 1 S, som behandles og fastsettes av Stortinget. Her angis bl.a. konkrete, overordnede prioriteringer for innsatsen på ulike kriminalitetsområder. Justis- og beredskapsdepartementet operasjonaliserer de overordnede politiske føringer i tildelingsbrev til de aktuelle etater. Riksadvokatens og Politidirektoratets oppgave og ansvar er å omsette den vedtatte kriminalpolitikken i handling. Det er imidlertid Politidirektoratet, ikke riksadvokaten, som styrer ressurstildelingen til politidistriktene og særorganene. Mange av styringsparameterne som fastsettes for politiet vil dessuten gjelde helt andre forhold enn straffesaksbehandlingen. Styringssignalene fra direktorat og påtalemyndighetens ledelse forutsettes å være avstemt og omforent.

Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv

Det årlige mål- og prioriteringsrundskrivet kommuniserer riksadvokatens styringssignaler for straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene.

¹ Status pr. november 2018.

Som øverste leder av påtalemyndigheten bestemmer riksadvokaten hvilke sakstyper politiet skal prioritere å etterforske og søke å oppklare, og embetet stiller kravene til kvalitet i etterforskningen. Sakstypene arbeidsgruppen har vurdert er blant riksadvokatens prioriterte saker ved politiets iverksettelse og gjennomføring av etterforskning, og har vært det i flere år:

«[...] andre alvorlige voldslovbrudd som setter liv og helse i fare, herunder [...], vold mot barn og mishandling i nære relasjoner

Alvorlige seksuallovbrudd, herunder misbruk og overgrep mot barn via internett»²

Grov integritetskrenkende kriminalitet som vold og seksuallovbrudd er et alvorlig samfunns- og folkehelseproblem. Riksadvokaten har som en konsekvens av det fastsatt et mål om særlig høy oppklaring i disse sakskategoriene. Iverksetting og gjennomføring av etterforskning av vold mot barn og alvorlige seksuallovbrudd mot barn vil som følge av dette, ved ressursknapphet, prioriteres foran andre lovbrudd som ikke er prioritert. I dette ligger både at iverksetting av, og ferdigstilling av etterforskningen, påtaleavgjørelse og eventuelt pådømmelse, skal prioriteres. I regjeringsplattformen («Granavolden-erklæringen») 17. januar 2019 sies at «Voldtekt, vold i nære relasjoner, og vold og overgrep mot barn og unge er et alvorlig og omfattende samfunnsproblem».

Politimesteren har ansvaret for at alle saker i sitt distrikt som faller innenfor riksadvokatens prioriteringer skal gis forrang dersom det er knapphet på ressurser, uavhengig av hvilken organisatorisk enhet i distriktet som i utgangspunktet er tildelt etterforsknings- og påtaleoppgaven etter lokal straffesaksinstruks. Det er videre politimesterens ansvar å sørge for at ressursene i distriktet fordeles slik at de prioriterte sakene gis nødvendige fortrinn og oppfølging. Dersom eksempelvis anmeldelser for grov voldtekt mot barn i et distrikt øker, og etterforskere og påtalejurister som har ansvar for oppfølging av slike saker ved en driftsenhet ikke er tilstrekkelig bemannet, så har politimesteren ansvar for å besørge oppfølging av sakene av ansatte ved andre enheter eller tjenestesteder med nødvendig kompetanse.

Saker om alvorlig vold mot små barn – de som ikke kan avhøres – skal ifølge riksadvokatens direktiv etterforskes med særlig grundighet, noe som er nødvendig ettersom bevissituasjonen i disse sakene ofte er spesielt krevende.

Riksadvokaten har ikke rangert de ulike prioriterte sakstypene som også omfatter annen alvorlig kriminalitet som grov narkotikaforbrytelse mv., når det i et distrikt er mangel på etterforskere og påtalejurister med påkrevet kompetanse. Eksempelvis dersom det er mangel på etterforskere med aktuell utdanning, eller fravær av påtalejurister med utvidet påtalekompetanse, og relevant erfaring som kreves av avhørsleder ved tilrettelagte avhør. I kvalitetsrundskrivet³ er det vist til at

«[...] visse føringer [...] kan leses ut av den straffesanksjonerte avvergeplikten (strl. § 196, se også § 287) og især EMK artikkel 2, 3 og 8 som krever en effektiv etterforskning av bl.a. drap, tortur og andre grove kroppskrenkelser og grove seksuelle krenkelser. [...] Statens positive plikter etter EMK tilsier at de nevnte lovbruddene må gis en særlig prioritet, om nødvendig til fortrengsel for andre, sentralt prioriterte straffbare handlinger, selv om de sistnevnte i like stor grad støter an mot generelle samfunnsinteresser.»

² Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2018 V pkt. 1

³ Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2018 "Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (kvalitetsrundskrivet)"

Alvorlige vold og seksuallovbrudd mot barn er blant de prioriterte sakene som derfor bør gis forrang foran andre prioriterte saker ved ressursmangel i et distrikt. En nærmere omtale av avvergeplikten er gitt i pkt. 4.1.1.

Sentrale saksbehandlingsfrister for politiet og påtalemyndigheten i politiet

Etter strpl. § 249 skal spørsmålet om tiltale avgjøres så snart saken er tilstrekkelig forberedt til det. Retten til behandling innen *rimelig tid* følger av Grunnloven § 95 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 nr. 1. Det er lovbestemte frister for saker mot lovbrøyttere under 18 år, jf. strpl. §§ 249 jf. 275 annet ledd, og saker hvor det skal tas tilrettelagte avhør, jf. strpl. § 239 jf. § 239 e. De nærmere fristregler er gitt ved direktiver fra riksadvokaten. I mål- og prioriteringsrundskriv et 2016⁴ ble det etter drøftinger mellom Politidirektoratet og riksadvokaten fastsatt et mål om gjennomsnittlig saksbehandlingstid i *voldtektssaker*, jf. strl. § 291 – § 294, på *130 dager* fra anmeldelse til påtalevedtak i politiet. Fristen ble videreført i 2017 og 2018 uten endringer.⁵ Det er ikke satt tilsvarende frist for anmeldelse av voldtekt av barn under 14 år som omfattes av strl. § 299 - § 300, og grov voldtekt av barn under 14 år i strl. § 301. Seksuell omgang og kvalifiserte seksuelle handlinger med barn under 14 år er i gjeldende straffelov betegnet som voldtekt, og var en utvidelse av det strafferettslige vernet som ble gitt for seksuallovbrudd mot barn ved ikrafttreddelsen av gjeldende straffelov 1. oktober 2015. Sammenlignet med straffeloven 1902 er det blitt et klarere skille mellom straffebestemmelser om seksuallovbrudd som gjelder myndige og barn/ung ungdom.

Den andre sakstypen hvor riksadvokaten har fastsatt en saksbehandlingsfrist er i *voldssaker*, og i alle saker med *unge lovbrøyttere*:

«I saker som gjelder grov kroppskrenkelse, kroppsskade og grov kroppsskade (strl § 272 – § 274), skal saksbehandlingstiden i oppklarte saker ikke overstige 90 dager fra anmeldelse til påtalevedtak i politiet, med mindre hensynet til etterforskingen eller andre omstendigheter gir grunn til det».

«I saker mot personer som var under 18 år på handlingstiden, skal spørsmålet om tiltale avgjøres innen seks uker etter at vedkommende er å anse som mistenkt i saken, med mindre hensynet til etterforskingen eller andre særlige grunner gjør dette nødvendig.»⁶

Voldssakene er underlagt en særskilt saksbehandlingsfrist av riksadvokaten siden slike integritetskretnkelser utgjør et alvorlig samfunnsproblem, og derfor har det siden forrige årtusen vært en prioritert oppgave å reagere overfor og begrense. Vold mot barn som omfattes av strengere straffebestemmelser enn kroppskretnkelser, og ikke anses som mishandling i nære relasjoner etter strl. § 282- § 283, skal som hovedregel påtaleavgjøres innen *90 dager*, dvs. normalt avgjøres ved en tiltalebeslutning eller henleggelse. Det løper derimot ingen særskilt saksbehandlingsfrist for saker om mishandling i nære relasjoner. Dersom mistenkte var under 18 år på handlingstiden, uavhengig av om saken omfattes av de prioriterte voldssaker eller voldtektssaker, skal saken påtaleavgjøres innen *30 dager*. Fristen har sammenheng med den lovbestemte fristen satt for berømmelse av hovedforhandling mot tiltalte som var under 18 år da lovbruddet ble begått i strpl. § 275 annet ledd, også kalt «fristsak». Hovedforhandling skal være

⁴ Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2016 IV, pkt. 3

⁵ Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2017 IV, pkt. 3, Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2018 IV pkt. 3

⁶ Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2018 V pkt. 1

påbegynt innen seks uker etter at saken kom inn til tingretten, og åtte uker etter at anke er henvist til ankeforhandling ved lagmannsretten. Dette er saker som etter pålegg skal merkes tydelig som «hastesak» ved alle oversendelser fra politiet til statsadvokaten og riksadvokaten, samt til domstolene. Tilsvarende rutine gjelder i alle straffesaker hvor siktede/tiltalte/domfelte er undergitt varetektsfengsling, og i saker om opphør av tvungent psykisk helsevern/tvungen omsorg og prøveløslatelse fra forvaring.

Den fjerde kategori saksbehandlingsfrister riksadvokaten har nevnt er de lovbestemte fristene for avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner, jf. strpl. § 239 e, som forutsettes overholdt. Det er presisert at «sakene skal ha god fremdrift også etter gjennomføringen av det tilrettelagte avhør.»

Ettersom problemstillingene arbeidsgruppen har vurdert har nær sammenheng med sistnevnte pålegg og saker hvor tilrettelagte avhør brukes, og de lovbestemte fristene som der er satt, inntas bestemmelsen i strpl. § 239 e:

«Tilrettelagt avhør skal gjennomføres snarest mulig og innen en uke når det skal tas avhør etter § 239 første ledd, andre ledd andre punktum eller tredje ledd og

- a. fornærmede skal avhøres om en handling som skjedde for mindre enn to uker siden,*
- b. fornærmede som skal avhøres har gitt en umiddelbar og fullstendig beretning om forholdet eller*
- c. det er grunn til å tro at forklaringen er nødvendig for å beskytte fornærmede eller vitnet.*

Tilrettelagt avhør skal gjennomføres innen to uker når det skal tas avhør etter § 239 første ledd, andre ledd andre punktum eller tredje ledd og

- a. vitnet er under seks år eller*
- b. vitnet er fornærmet i saken.*

Ellers skal tilrettelagte avhør gjennomføres innen tre uker.

Har politiet før fristen gikk ut foretatt tidkrevende etterforskingsskritt eller forberedelser som var nødvendige av hensyn til vitnet eller avhørets kvalitet, forlenges fristen etter første, andre og tredje ledd med en uke. Det samme gjelder dersom avhørsleder og barnehuset er enige om at det klart er til vitnets beste at avhøret utsettes.

Fristene regnes fra tidspunktet for anmeldelse eller når politiet av andre grunner har rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold.² Når politiet først på et senere stadium i etterforskingen blir klar over at det aktuelle vitnet bør avhøres, regnes fristen fra det tidspunktet politiet hadde rimelig grunn til å anta at vitnet burde avhøres.

Ved supplerende avhør skal avhøret gjennomføres så raskt som mulig og ikke senere enn en uke etter forrige avhør, med mindre det er nødvendig av hensyn til

etterforskningen eller siktede og det ikke vil være en uforholdsmessig belastning for vitnet. Er avhørsleder og barnehuset enige om at det klart er til vitnets beste at det supplerende avhøret utsettes og dette ikke svekker siktedes rett til kontradiksjon, kan fristen også forlenges.»

De praktiske konsekvensene av de lovbestemte fristene for tilrettelagte avhør for politiets og påtalemyndighetens oppgaveløsning er bl.a. nærmere omtalt under pkt. 4.2 og 4.3.

Den femte kategori hvor det etter riksadvokatens pålegg skal tilstrebes kort saksbehandlingstid, er i de sentralt prioriterte sakene, eksempelvis i saker hvor vold mot barn som ikke omfattes av de prioriterte voldssakene som kroppskrenkelser, jf. strl. § 271, og mishandling i nære relasjoner av barn, eller voldtekt mot barn under 14 år, jf. strl. § 299 - § 301.

Påtalekompetanse

Politiets tiltalekompetanse avgjøres av strafferammen i det aktuelle straffebudet. Etter strpl. § 67 annet ledd bokstav a har politiet tiltalekompetanse i saker som gjelder straffbare forhold som ikke kan medføre straff av fengsel i mer enn 1 år, med unntak av bl.a. strl. § 313 (søskenincest). Tildeling av utvidet påtalekompetanse kreves for å ta ut tiltale for forhold som er omfattet av bestemmelsens annet ledd bokstav b og c, eksempelvis ved vold mot barn som omfattes av strl. § 271 og § 273. De fleste forhold hvor det er etter strpl. § 239 skal tas tilrettelagte avhør skal tiltalespørsmålet avgjøres av statsadvokaten, med unntak av forsettlig kroppsskade mot barn. Grov voldtekt mot barn og drap av barn avgjøres av riksadvokaten ettersom lovbruddene har en strafferamme på 21 års fengsel, jf. strpl. § 65.

Saksbehandlingsfrister for statsadvokatene og riksadvokaten

Riksadvokatens fastsatte frister gjelder for de sakene hvor påtalemyndigheten i politiet har påtalekompetansen, eksempelvis ved kroppsskade mot barn i strl. § 273.

Saksbehandlingsfristene fra anmeldelse og frem til påtaleavgjørelse gjelder også for politiets oversendelse til høyere påtalemyndighet når kompetansen til å avgjøre tiltalespørsmålet hører under statsadvokaten, eksempelvis ved grove kroppskrenkelser og grov kroppsskade mot barn, jf. strpl. § 67, eller riksadvokaten. I slike tilfeller gjelder følgende frister gitt av riksadvokaten for Den høyere påtalemyndighet:

«Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for påtale- og klagesaker skal ikke overstige 30 dager, og 90 % av påtale- og klagesakene skal være avgjort innen dette tidsrommet.

I saker mot personer som var under 18 år på handlingstiden skal statsadvokaten avgjøre spørsmålet om tiltale eller oversende saken til riksadvokaten med innstilling om avgjørelse innen 15 dager fra saken ble mottatt fra politiet. Tiltalespørsmålet kan likevel avgjøres senere dersom særlige omstendigheter gjør det nødvendig.»⁷

Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden ved de regionale statsadvokatembetene, som avgjør tiltalespørsmålet i hoved andelen av saker hvor det er lovpålagt med tilrettelagte avhør, var 19 dager i 2017.⁸ Det er ikke utarbeidet særskilt statistikk ved embetene for saksbehandlingstiden i saker hvor tilrettelagte avhør er gjennomført.

⁷ Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2018

⁸ Riksadvokaten Årsrapport 2017 s. 23

Riksadvokaten tar ut tiltale i de aller alvorligste sakene hvor tilrettelagt avhør er gjennomført, eksempelvis ved grov voldtekt av barn under 14 som har en strafferamme på 21 års fengsel, jf. strl. § 301 jf. § 299 smh. strpl. § 65. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden ved Riksadvokatembetet var 7 dager for påtalesakene i 2017. Det er heller ikke ved dette embetet utarbeidet særskilt statistikk for saksbehandlingstiden i saker hvor tilrettelagte avhør er gjennomført.

Der er det også fastsatt et mål for saksbehandlingstiden på gjennomsnittlig 30 dager. Påtalekompetansereglene påvirker derved fristene som utvides og øker tiden frem til endelig påtaleavgjørelse, og er en potensiell flaskehals. Det ligger utenfor denne gruppens mandat å vurdere kompetansereglene. Arbeidsgruppen har ingen klare indikasjoner om at den kvalitetssikringen påtalereglene, og Den høyere påtalemyndighets behandling av saker om vold og seksuelle overgrep mot barn, utgjør en reell flaskehals.

Når det gjelder spørsmålet om betydning og virkninger av frister for påtalevedtak vises til uttalelser i rapport 20. juni 2000 *Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling*:

«Innføring av frister kan lett fremstå som et nærliggende tiltak for å oppnå kortere saksbehandlingstid. Dette krever imidlertid nærmere overveielse. Fristregler løser i seg selv ingen problemer. Dersom de underliggende forhold, f. eks. etterforsknings- og påtalekapasitet, er slik at fristene ikke lar seg overholde, vil fristregler bare bli et slag i luften. I så fall er det bedre å la være å innføre dem. Fristregler kan også føre til forskyvninger. Hvis det stilles krav til saksbehandlingstiden for noen sakstyper, vil dette virke styrende på politiets og påtalemyndighetens prioriteringer. Således kan frister på noen områder føre til [at] andre saker får lengre saksbehandlingstid. En slik forskyvning vil være ønskelig dersom den fører til at tempoet øker i de saker der dette er viktigst, men man må være oppmerksom på at det slett ikke er gitt at den gjennomsnittlige saksbehandlingstid totalt sett vil bli kortere.»⁹

Nærmere bestemte fristregler for de sakstyper som hører under arbeidsgruppens mandat bør etter vår vurdering ikke lovreguleres, men eventuelt fastsettes i rundskriv mv., som enkelt kan justeres i takt med endringer i behov over tid. Ønsket om effektiv saksavvikling bør etter arbeidsgruppens syn, i første rekke sikres gjennom andre tiltak enn ved eventuelt ytterligere frister satt i lov, forskrift eller rundskriv. Generelle saksbehandlingsfrister vil kunne føre til en dreining av oppmerksomhet fra kvalitet i etterforskningen og over til fristoppnåelse. Arbeidsgruppen viser til at dette er noe av kritikken som har vært reist mot fristene ved tilrettelagte avhør. En annen konsekvens av fristreglene er de sentralt fastsatte månedlige rapporteringskravene som Politidirektoratet har innført på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. En følge av rapporteringskravene er at ressurser bindes opp til detaljerte rapporteringsrutiner fremfor å bruke tid på å etterforske saker.

Styringsparametere i politiet

I politiets styringsverktøy (PSV) er det etter drøftelse med riksadvokaten stilt resultatkrav for prosentvis måloppnåelse i bl.a. voldssaker med frist, og fristsaker mot lovbrutere under 18 år på handlingstiden. Statsadvokatembetene har kontinuerlig innsyn i resultatene gjennom tilgang til PSV.

På tilsvarende vis som riksadvokaten årlig utgir styringsdokumentet (mål- og prioriteringsrundskrivet) for fagledelsen av straffesaksbehandlingen i politiet og hos statsadvokatene, utgir Politidirektoratet sitt disponeringsskriv som er etatens

⁹ Justis- og politidepartementet (2000a) s. 90

styringsdokument til politidistrikt, særorgan og andre enheter for det kommende året. Skrivene bygger bl.a. på det årlige tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet til riksadvokaten og direktoratet. Det fastsetter bl.a. hvilke krav og prioriteringer som gis for etaten samlet sett og for det enkelte politidistrikt.¹⁰

I Disponeringsskrivet for 2018 pkt. 3 om virksomhetsstrategien i politiet fremkommer i underpunkt 5 «*Etterforske effektivt med høy kvalitet*» følgende:

«Innsatsen mot vold og seksuelle overgrep mot barn er prioritert også i 2018. Politidistriktene skal sørge for god kvalitet og fremdrift i sakene, og jobbe for å øke andelen tilrettelagte avhør gjennomført innen frist. Tiltak i opptrappingsplanen mot vold og seksuelle overgrep skal følges opp. Innen saksfeltet internettrelaterte seksuelle overgrep er det utviklet en metodikk som skal iverksettes i politidistriktene».

Dette er nærmere presisert i pkt. 4 i skrivet, hvor politidistriktene skal rapportere om disse forhold nevnt nedenfor:

«Strategiske mål for
politi- og lensmannsetaten

Styringsindikatorer

Etterforske effektivt med høy kvalitet

*IPA>3mnd
IPA>12mnd
Saksbehandlingstid prioriterte voldssaker
Saksbehandlingstid u/18
Tilrettelagte avhør
Saksbehandlingstid voldtektssaker»*

Det er i disponeringsskrivet ikke gitt nærmere informasjon om hvordan politiet skal prioritere sakene hvor disse styringsparameterne er gitt. Med «IPA» menes ikke påtaleavgjorte saker henholdsvis eldre enn 3 og 12 måneder.

Oslo statsadvokatembeters inspeksjonsrapport av 4. juni 2018 av felles enhet for etterretning og etterforskning (FEE)¹¹ ved Oslo politidistrikt, illustrerer hvordan prioriteringen av saker med særskilte frister (prioriterte voldssaker, voldtektssaker saker med varetektsfengsling, og lovbrøttere under 18 år) praktiseres. FEE etterforsker og påtaleavgjør i all hovedsak saker som er blant riksadvokatens prioriterte. Rapporten viser følgende prioriteringsrekkefølge:

1. Frist med tilrettelagte avhør
2. Saker med varetektsfengsling
3. Saker med gjerningsperson under 18 år
4. Saker hvor statsadvokaten hadde returnert saken for ytterligere etterforskning mv.
5. Saker med tidskritisk etterforskning mht. bevissikring
6. Akutte voldtektssaker

Øvrige saker blir prioritert ut fra sakenes alvorlighetsgrad og resterende kapasitet. Det er særlig pekt på at saker med tilrettelagte avhør er ressurskrevende og at det ikke har fulgt ressurser med, mye tid medgår til opplæring av personell, det er stor utskifting av etterforskere og påtalejurister og sakene prioriteres ikke ut fra alvorlighetsgrad, men etter de lovpålagte fristene. Tilsvarende tilbakemeldinger er gitt ved statsadvokatens inspeksjoner ved andre politidistrikt og ved erfaringer arbeidsgruppemedlemmer har fra høsten 2018. Eksempelvis er det høsten 2018 ved Sør-Øst politidistrikt, som er landets tredje største distrikt i antall tilsatte, ansatt ca. 100 påtalejurister, hvorav 30 relativt nyansatte ikke har utvidet påtalekompetanse.

¹⁰ Disponeringsskriv for politi- og lensmannsetaten 2018

¹¹ Enheten har tilnærmet samme bemanning som Nordland politidistrikt

Dette er et vilkår for å kunne være avhørsleder ved tilrettelagte avhør, i tillegg til at en skal ha gjennomført avhørslederutdanning om en som nyansatt påtalejurist ikke har erfaring fra dommeravhør som tingrettsdommer/dommerfullmektig eller advokat forut for 2. oktober 2015. Tilsvarende er situasjonen ved andre politidistrikt, bl.a. ved Finnmark.

Styringsparameterne som politiet rapporterer til Politidirektoratet synes å være avgjørende for hvordan politiet gjennomfører den konkrete prioriteringen av saker. Direktoratet har som nevnt innført en månedlig rapportering med informasjon om tilrettelagte avhør gjennomført i distriktet forutgående måned. Det skal rapporteres om antall dager det tok å få gjennomført avhøret beregnet fra tidspunktet forholdet ble anmeldt til avhøret er gjennomført. Førstegangs tilrettelagt avhør skal som hovedregel gjennomføres innen 1-3 uker, jf. strpl. § 239 e. Fristen regnes fra tidspunktet for anmeldelse, eller når politiet av andre grunner har rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold, jf. strpl. § 224. Politiet rapporterer og måles månedlig på tiden de har anvendt på å gjennomføre tilrettelagte avhør frem til førstegangsavhør. I rapporten fra oktober 2018 fremgår at politiet de siste 12 månedene (november 2017 - oktober 2018) har gjennomført 5 360 førstegangsavhør, hvorav 50 % var gjennomført innenfor frist. Politidistriktenes resultater offentliggjøres i rapport fra Politidirektoratet, hvor distriktene måles opp mot hverandre. Det er neppe tvilsomt at dette har ført til at ressursene i distriktene benyttes i initialfasen av sakene for å nå de lovbestemte fristene for å oppnå best mulig resultat, og det skjer uavhengig av alvorlighetsgraden av sakene. Det synes som det er fristene som er styrende for prioriteringen.

Oppsummering

Gjennomgangen viser at det ikke er samsvar mellom de parameterne politiet styrer etter og alle de lovbestemte frister som gjelder for påtalemyndighetens straffesaksbehandling. En måloppnåelse for de bestemte styringsparameterne, f.eks. fristen for tilrettelagte avhør, leder til at det gis for stor oppmerksomhet til fasen frem til avhør er gjennomført uten en helhetlig tilnærming til prioriteringen og fremdriften av sakene.

Tilrettelagte avhør er det eneste etterforskingsskrittet hvor det er lovregulert en frist for når aktiviteten skal være utført. Etterforskingstaktiske grunner bør ideelt sett være styrende og ikke lovbestemte frister for når et etterforskingsskritt skal foretas. Målingen av fristoppnåelsen virker å gripe direkte inn i prioriteringen av de totale etterforsking- og påtaleressursene som brukes i politiet. Det har ledet til at det brukes omfattende ressurser helt innledningsvis i etterforsking av sakene for å overholde fristene uten en nærmere vurdering av sakenes alvor. Ettersom det i strl. § 239 e, jf. § 239, ikke er skilt mellom alvorlighetsgraden av overtredelser for når det skal gjennomføres tilrettelagt avhør, kan reglene fremstå som for detaljerte, rigide og med begrenset fleksibilitet. Det vises til pkt. 3.4.2 med nærmere omtale fra statsadvokatens inspeksjoner av politiet.

I riksadvokatens landsomfattende kvalitetsundersøkelse i 2018¹² av de prioriterte voldssakene var litt under halvparten (45 %) av de ca. 600 sakene som ble undersøkt registrert som påtaleavgjort innen 90 dager fra anmeldelsesdato. Det var til dels betydelige forskjeller mellom politidistriktene. Andelen av sakene som var avgjort innen 90 dager i det enkelte distrikt spant fra 15 % (Finnmark) til 78 % (Sør-Øst). Ca. 45 % av sakene ble kategorisert som "utelivsvold", ca. 20 % var vold utøvet mot "nærstående", jf. strl. § 9, og ca. 2 % av de undersøkte sakene gjaldt vold mot barn. Undersøkelsen omfattet ikke voldslovbrudd etter strl. §§ 282 - 283 (mishandling

¹² Riksadvokatens skriftserie nr. 2/2018

i nære relasjoner). Det er grunn til å påpeke at det begrensede tallmessige grunnlaget for funnene i det enkelte distrikt gir grunn til en viss varsomhet med å trekke generelle konklusjoner basert på denne ene undersøkelsen. Det er imidlertid i hovedsak de samme personer og kompetansemiljøer som jobber med flere av de prioriterte alvorlige integritetskrenkende sakene som vold og overgrep mot barn, og voldtekt av voksne. Ettersom det er knyttet resultatkrav til de prioriterte voldssakenes fremdrift, vil disse sakene antakelig bli prioritert foran den videre oppfølgingen av eksempelvis vold og mishandling mot barn etter tilrettelagte avhør er gjennomført, når sakene faller utenfor målkravet på 90 dager.

3.1.4 Etterforsking og påtalemyndighet i politidistriktene

I hht. «*Rammer og retningslinjer for organiseringen av de nye politidistriktene*» av 16. juni 2017 skal fagansvaret for etterforsking av vold og seksuallovbrudd mot barn, og rollen som fag- og opplæringsansvarlig ligge ved Felles enhet for etterretning og etterforsking/Felles enhet for etterretning, forebygging og etterforsking. Det øvrige fagmiljøet innen etterforsking av vold og seksuallovbrudd mot barn kan organiseres ved samme funksjonelle enhet eller ved de geografiske driftsenhetene dersom det er hensiktsmessig. Hensynet til kvalitet, kapasitet og effektivitet, samt at barn i hele politidistriktet skal gis et likeverdig tilbud, er førende for organisatorisk tilhørighet.

Funksjon for etterforsking av vold og seksuallovbrudd mot barn organiseres slik at politidistriktet har fagmiljø med en kompetanse og kapasitet, herunder innen tilrettelagte avhør, som ivaretar god kvalitet og en effektiv ressursutnyttelse. Ved funksjonell organisering kan funksjonen plasseres andre steder enn ved politidistriktets administrasjonssted, og det bør tas hensyn til allerede velfungerende ordninger.

Funksjon for etterforsking av vold og seksuallovbrudd mot barn skal etablere forutsigbare rutiner for å bestille dedikert spesialkompetanse fra andre funksjoner, slik som kriminaltekniske tjenester, operativ analyse og etterretning. Særsilt avgitt påtalekompetanse for etterforsking av vold og seksuallovbrudd mot barn er avgjørende for å ivareta effektivitet, kvalitet, resultatoppnåelse og rettssikkerhet.

Sakstilfang og gjeldende krav og regler for etterforsking av denne sakstypen legges til grunn for dimensjoneringen av funksjonen.

Funksjon for etterforsking av vold og seksuallovbrudd mot barn skal samarbeide tett med funksjon for etterforsking av seksuallovbrudd og vold i nære relasjoner slik at de drar nytte av hverandres spesialkompetanse og fenomenforståelse. Det skal etableres forutsigbare og gode rutiner for bestilling av tilrettelagte avhør ved barnehusene og for dialogutskrift av avhør.

Det skal etableres et hensiktsmessig samarbeid med funksjonen for arbeid med trussel utsatte personer, funksjonen for kriminalitetsforebygging (SARA-koordinatoren), og med kommunale tjenester med ansvar for barns oppvekstsvilkår. Samhandlingen med funksjonene for digitalt politiarbeid, kriminaltekniske tjenester, analyse, etterretning og kriminalitetsforebygging skal ivaretas på en hensiktsmessig måte, og det skal legges særlig vekt på samhandling med politidistriktets kriminalitetsforebyggende funksjon for å forebygge vold og seksuallovbrudd mot barn. Arbeidet med elektroniske spor og beslag skal foregå i et miljø bestående av flere etterforskere i tett samarbeid med funksjonen for digitalt politiarbeid for å sørge for god kvalitet og ivaretagelse av de ansatte.

Eksternt samhandler denne funksjonen tett med bl.a. overgrepsmottak for barn, legevakt, fastlege, helsesøster, tannhelsetjeneste, skole, barnehage,

barnevern/barnevernsvakt, omsorgstjenesten og Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP).

Ovenstående beskrivelse er det ideal som er gitt av Politidirektoratet til politimestrene ved omorganiseringen fra 27 til 12 politidistrikter. Arbeidsgruppen har erfart at normen ikke er realisert i samme grad som de overordnede planer og modeller forutsetter.

Etterforsker er den tjenesteperson som deltar i etterforskning med andre tjenestepersoner, eller etter bestemmelse eller instruks er utpekt som ansvarlig for gjennomføringen av etterforskningen i den enkelte straffesak. Når vedkommende har selvstendig saksansvar, kan vedkommende la seg bistå av andre etterforskere eller sakkyndige. Etterforsker har ansvar for at tildelte saker etterforskes i tråd med de til enhver tid gjeldende standarder og anerkjente etterforskningsmetoder og i tråd med eventuelle pålegg av påtaleansvarlig jurist, jf. påtaleinstruksen § 7-5 annet ledd, og eventuelt politifaglig etterforskningsleder. I enhver straffesak skal det utpekes en etterforsker, såfremt det ikke er utpekt en politifaglig etterforskningsleder.¹³

I de ovennevnte retningslinjene er det gitt en nærmere beskrivelse av funksjonen felles påtale som har fagansvar for straffesaksbehandlingen i politidistriktet, og som skal sikre at straffesaksbehandlingen har høy kvalitet gjennom en forsvarlig og effektiv forvaltning av distriktets samlede straffesaksportefølje. Dette innebærer at man skal legge til rette for en adekvat påtalemessig ledelse av etterforskningen og utvikle gode rutiner og metoder som sikrer ensartet praksis og løpende oppfølging og kontroll av distriktets straffesaksportefølje. Påtalemyndigheten i politidistriktene skal være organisert ved Felles enhet for påtale, men kan være plassert ved ulike tjenestesteder eller enheter i politidistriktet, eller ved særskilte spesialistmiljøer.

De sistnevnte retningslinjer er fulgt i politidistriktene. Samtidig har vi erfart at det er, og har vært manglende retningslinjer og lokale instruksjoner som beskriver nærmere hvordan samarbeidet mellom nye enheter i politidistriktene skal utøves for å unngå ansvarspulverisering og uklarheter. Eksempelvis hvilke enheter, avsnitt eller tjenestesteder har ansvar for hvilke saker, hvor lenge og hvordan, herunder hvilke oppgaver skal utøves ved Felles straffesaksinntak (FSI) før saken i initialfasen eventuelt skal overføres for videre sporsikring ved eventuelt en Geografisk driftsenhet (GDE) eller Felles enhet for etterretning og etterforskning (FEE).

Arbeidsgruppen har også opplysninger om at det er store variasjoner i politidistriktene hva gjelder fremdrift i reformen, og at mange politidistrikt mangler eller er i ansettelsesprosesser for å få på plass funksjoner på fagfeltene arbeidsgruppen har sett på. Man er også kjent med at ikke alle distrikter – ca. to år etter ikraftsetting av politireformen – f.eks. har ansatt Fag og opplæringsansvarlig (FOA) for påtale, har gjennomført obligatorisk årlig opplæring (OÅO), og at avsnitt for seksualforbrytelser ikke er bemannet tilstrekkelig med kompetent personell. Det er en generell problemstilling at det er få, over tid, som står i etterforskningsfaget. Etterforskning generelt har hatt lav prioritet, og det er mange som kvier seg for å jobbe med sedelighetsetterforskning. Det rekrutteres i all hovedsak unge, nyutdannede og ikke erfarne etterforskere. Dette har bl.a. kommet til uttrykk i innspill til Påtaleanalysen.¹⁴ Der fremkommer også at «[f]ørstebetjentrollen er i stor grad fraværende.»

Det er også en problemstilling at etterforskere lønnes reelt sett lavere enn operative mannskaper. Dette har sammenheng med at personell i operative stillinger arbeider turnus og gis kompensasjon for ulempene dette utgjør. I rapport om «*Evaluering av*

¹³ Nasjonal straffesaksinstruks s. 9

¹⁴ NOU 2017:5 "En påtalemyndighet for fremtiden (Påtaleanalysen)" s. 115

politiets arbeid med seksuelle overgrep» fra januar 2015, er det fremhevet at operativt personell i døgnkontinuerlig tjeneste tjener betraktelig bedre enn etterforskere, og det foreslås som tiltak bedre lønnsbetingelser for etterforskere for å rekruttere og beholde den nødvendige kompetanse. Tiltaket var også foreslått i rapporten *«Etterforskningen i politiet»* fra 2013. Fokuset på tidsfrister i forbindelse med tilrettelagte avhør har ført til en krevende arbeidsbelastning, samtidig som etterforskningen har fått karakter av administrasjon.

Hovedoppgaven til påtalemyndigheten i politiet er i retningslinjene beskrevet som å utøve strategisk ledelse av distriktets straffesaksarbeid, følge opp styringssignaler fra overordnet påtalemyndighet og sørge for at disse implementeres i politidistriktets straffesaksarbeid. Påtalemyndigheten skal samarbeide med statsadvokatene i deres fagledelse av distriktets straffesaksbehandling og ved fastsettelse av lokale mål for distriktets straffesaksarbeid. De skal utøve lokal ledelse og fagansvar for distriktets samlede straffesaksbehandling, foreta prioriteringer og beslutte iverksettelse av etterforskning, jf. strpl. § 224 - § 225, i tråd med riksadvokatens mål og prioriteringer og lokalt fastsatte prioriteringer. De skal forestå påtalemessig behandling av enkeltsaker, herunder utøve påtalemessig ledelse av etterforskningen og kontrollere at etterforskningen holder høy kvalitet, er objektiv og utøves i tråd med gjeldende regelverk og direktiver. Videre skal de utøve legalitetskontroll og ivareta rettsikkerheten for de impliserte ved politiets etterforskning, sørge for løpende kvalitetskontroll av distriktets straffesaksbehandling, sørge for løpende kontroll og oppfølging av distriktets straffesaksportefølje, herunder at sentrale mål og prioriteringer blir innfridd.

Påtaleansvarlig jurist leder og er ansvarlig for etterforskningen i den enkelte sak. I enhver straffesak skal det utpekes en påtaleansvarlig jurist. Dette innebærer at vedkommende skal sørge for kvalitetssikring av etterforskningen og sikre at den er planmessig og formålsstyrt, jf. strpl. § 226, og at den gjennomføres med nødvendig fremdrift. Påtaleansvarlig jurist kan gi nærmere direktiver og etterforskningsordrer i den enkelte sak, jf. påtaleinstruksen § 7-5. Påtaleansvarlig jurist skal utøve legalitetskontroll og sikre at kravene til rettssikkerhet og objektivitet ivaretas på alle trinn i saksbehandlingen, og at behandlingen av den enkelte sak skjer i overensstemmelse med gjeldende regelverk, direktiver gitt av overordnet påtalemyndighet og i tråd med påtalemyndighetens etiske retningslinjer.¹⁵

I rammer og retningslinjer er det gitt en nærmere beskrivelse av oppgavene til den påtaleansvarlige jurist. Vedkommende er altså ansvarlig for straffesaken gjennom hele prosessen, fra beslutning om iverksettelse av etterforskning og deretter til å utøve påtalemessig ledelse av etterforskningen, klargjøre hva som er relevante fakta og hvilke faktiske forhold etterforskningen skal ta sikte på å avklare, f.eks. hvilke hypoteser en skal arbeide ut fra i uopklarte straffesaker, til påtaleavgjørelsen er tatt og frem til rettskraftig dom og straffullbyrding. Etter saken er sendt til straffullbyrding og arkivering, så skal f.eks. eventuelle begjæringer om gjenåpning, spørsmål om soningsoverføring til annet land og krav om erstatning for uberettiget forfølgning håndteres.

Påtaleansvarlig skal gi faglig støtte og veiledning til politifaglig etterforskningsleder, etterforskere, ordensstyrken og operasjonssentral om saksbehandlingen, særlig om rettslig relevante opplysninger knyttet til avgjørelsen av skyldspørsmålet, straffereaksjon eller rammer for bruk av skjulte metoder. De skal samhandle med politifaglig etterforskningsleder om gjennomføring og fremdrift av etterforskningen, herunder utarbeide etterforskningsplan som etter riksadvokatens pålegg skal utarbeides ved bl.a. *seksuallovbrudd mot barn* og i *mishandling i nære relasjoner*,

¹⁵ Nasjonal straffesaksinstruks 5.12.17 s. 7

eventuelt gi etterforsningsordrer, foreta løpende påtalevurderinger og innen rimelig tid fatte påtaleavgjørelser. I tillegg skal de beslutte og eventuelt begjære rettens avgjørelse om bruk av tvangsmidler og metodebruk, jf. strpl. § 67, og føre kontroll med bruk av tvangsmidler, herunder sikre rettsikkerhet og objektivitet på alle trinn av saksbehandlingen og sikre at behandlingen av den enkelte sak skjer i samsvar med gjeldende regelverk og gitte direktiver fra Den høyere påtalemyndighet.

Påtaleansvarlig skal sørge for at fornærmede, etterlatte eller andre involverte i saken blir ivaretatt på anstendig måte og gis informasjon om sine rettigheter, herunder underrette fornærmede og etterlatte om at det er tatt ut tiltale, jf. strpl. § 264 a, og det skal eventuelt holdes et møte med fornærmede og dennes bistandsadvokat når påtaleavgjørelsen foreligger. Videre skal den fornærmede og etterlatte opplyses om sakens fremdrift og utvikling, og for øvrig skal påtaleansvarlig jurist samarbeide med sakkyndige, forsvarere, domstoler og andre samarbeidsparter ved bl.a. å utarbeide mandat for sakkyndige. Det kan være variasjoner mellom politidistriktene i hvordan dette fungerer i praksis.

Påtaleansvarlig skal sikre nødvendig notoritet om etterforskningen og dens resultater og følge opp fremdriften i saken, i tillegg utføre aktorater, jf. strpl. § 67, og delta i saksforberedende møter før hovedforhandlinger. Påtaleansvarlig skal gjennomføre aktorat etter oppnevning fra statsadvokatene i straffesaker med strafferammer over 6 års fengsel, og utarbeide bevisoppgaver i egne saker og utkast til bevisoppgaver i saker som statsadvokatene i utgangspunktet har ansvar for å aktorere i retten. I tillegg utarbeider påtaleansvarlig interne notater i større saker som skal påtaleavgjøres av statsadvokat eller riksadvokat. Når en sak er rettskraftig avgjort skal påtaleansvarlig gi ordre om straffefullbyrdelse, og deretter følge opp begjæringer som fremsettes i etterkant av rettskraftig dom. Påtaleansvarlig har også et ansvar for å følge opp mediehenverdeler i sakene de har ansvar for.

3.1.5 Barnehusene

«Rammer og retningslinjer for organiseringen av de nye politidistriktene» av 16. juni 2017 gir føringer for barnehusene i den nye politistrukturen.

Barnehusene er et tverrfaglig, samlokalisert tiltak rettet mot barn og unge som skal avhøres som fornærmet eller vitne. Tiltaket gjelder også voksne med psykisk utviklingshemming eller annen alvorlig funksjonssvikt (*«andre særlig sårbare personer»*). Mistenkte/siktede under 18 år omfattes ikke av målgruppen for tilrettelagt avhør. Barnehusene skal styrke rettssikkerheten og sikre samordning i tilbudet til barn, unge, særlig sårbare voksne og øvrige brukere av barnehusene, både fra hjelpeapparatet og i den strafferettslige prosessen.

Utgangspunktet for at det iverksettes et tilrettelagt avhør er at det er besluttet iverksettelse av etterforskning av påtaleansvarlig jurist, som hovedregel etter at det er inngitt en anmeldelse til politiet. Avhøret gjøres av en fra politiet som har utdanning og erfaring med slike samtaler. Det er forskriftsregulert at avhørsleder ved tilrettelagte avhør skal være påtalejurist med utvidet påtalekompetanse, jf. pkt. 3.1.3, og ha nødvendig opplæring eller kompetanse fra den tidligere dommeravhørsordningen. Avhørsleder har ansvar for å bidra til planlegging og forberedelse av avhøret, lede avhøret, gjennomføre etterarbeid, sørge for at det gjennomføres samrådsmøte, formøte og ettermøte, sikre at det føres protokoll og oppnevne verge, forsvarer og bistandsadvokat.

Det er påtalemyndigheten som beslutter at det *skal* tas tilrettelagt avhør ved barnehuset i samsvar med vilkårene i strpl. § 239 flg. herunder for:

Barn og unge opp til 16 år som kan ha vært utsatt for, eller er vitne til, seksuallovbrudd, kjønnslemlestelse, mishandling i nære relasjoner, drap og kroppsskade. I tillegg voksne med psykisk utviklingshemming eller annen funksjonsnedsettelse (særlig sårbare) som kan ha vært utsatt for, eller er vitne til, seksuallovbrudd, kjønnslemlestelse, mishandling i nære relasjoner, drap og kroppsskade. Ved begrunnet tvil om vitnets kognitive funksjon, og om vedkommende vil kunne forklare seg personlig i retten, skal vitnet i første omgang avhøres ved tilrettelagt avhør.

Etter påtalemyndighetens vurdering *kan* det også tas avhør av barn og unge fra 16 til 18 år som er fornærmet eller vitne i saker som omhandler seksuelle overgrep av nærstående, og i saker som omhandler andre typer straffbare forhold, som f.eks. menneskehandel og kroppskrenkelser.

I retningslinjene fra Politidirektoratet fremkommer at barnehusene skal ha personell med riktig kompetanse innenfor sine aktuelle fagfelt, og skal dimensjoneres i henhold til saksmengde og påfølgende oppfølging og behandling. Barnehusene skal ha et forutsigbart system for bestilling av avhørstid. Det skal etableres hensiktsmessige rutiner for barnefaglig ivaretagelse av barn og ivaretagelse av særlig sårbare personer før, under og etter avhøret, og som sørger for rettsikkerheten til barnet og den særlige sårbare personen, og for at hensynet til etterforskningen blir ivare tatt.

Ettersom avhøret på barnehuset gjennomføres som ledd i politiets etterforskning, påhviler det barnehusets ansatte også å ivareta objektivitetsplikten ved gjennomføring av det tilrettelagte avhøret, og gjennom det tverretatlige samarbeidet skal barnehusene legge til rette for god ivaretagelse av barn og andre med særskilte behov. Barnehusene skal også være bindeledd mellom barnevern og politi, påtalemyndigheten og advokater, samt fremme samarbeid med andre instanser som skole, barnevernstjeneste, helsevesenet m.fl.

Tilrettelagte avhør ved barnehusene gjøres som en del av politiets etterforskning for å unngå at barn under 16 år behøver å vitne i retten. Avhøret trer i stedet for et bevisopptak som ellers gjøres av domstolene etter strpl. § 270. Ved en eventuell rettssak slipper de som er under 16 år å vitne i retten, men et opptak av det tilrettelagte avhøret vises i stedet. Det er utarbeidet en egen forskrift som beskriver hvordan tilrettelagte avhør skal foregå¹⁶, og i tillegg er det gitt «*Felles retningslinjer for statens barnehus*».¹⁷ Dersom vitnet i perioden mellom tilrettelagt avhør og hovedforhandling har blitt over 16 år, kan et vitne unntaksvis bli pålagt å møte i retten til tross for det tilrettelagte avhøret, jf. strpl. § 298 annet ledd.

Politi, påtalemyndigheten, advokater, verger og eventuelle andre aktører møter opp på barnehuset og følger avhøret fra et annet rom via videooverføring, eventuelt følger avhøret via videolink, jf. forskrift om tilrettelagte avhør § 9. Det gjøres opptak av avhøret som deretter skrives ut i dialogutskrift. Filmopptaket sikres også.

Det er ansatt fagpersoner på barnehusene som lytter til avhørene. En fast kontaktperson som har lang erfaring fra arbeid med barn og familier vil følge hvert barn og deres foresatte. De vil også være tilgjengelig for råd og støtte underveis. De ansatte på barnehuset skal ikke ha noen rolle i etterforskningen av straffesaken.

Medisinske undersøkelser kan foretas ved Statens barnehus i forbindelse med politiets etterforskning. Tilbudet omfatter også tannhelseundersøkelse. Helsevesenet er ansvarlig for gjennomføring av de medisinske undersøkelsene. Erfarne barneleger og spesialsykepleiere utfører undersøkelsene i egnet rom. Det er mangel på helsepersonell ved barnehusene. Dersom det skal foretas en rettsmedisinsk

¹⁶ Se vedlegg 2.

¹⁷ I samarbeid mellom Politidirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Helsedirektoratet

undersøkelse må påtaleansvarlig jurist beslutte dette. Skal det foretas en alminnelig helseundersøkelse må foreldre/verge samtykke.

Undersøkelser ved barnehuset er viktige med tanke på å avklare behov for helsehjelp, eventuell sporsikring eller dokumentasjon av skader, og gjennomføres som en rettsmedisinsk undersøkelse. Dersom det ikke er behov for en rettsmedisinsk undersøkelse, kan barnet tilbys en ordinær helseundersøkelse. Undersøkelsene kan også gi en viktig bekreftelse overfor barnet på at kroppen er hel og uskadet. Barnehusene skal etablere samarbeidsavtaler med lokalt sykehus eller lokal lege om helsetjenester, og skal samhandle med den kommunale barneverntjenesten og omsorgstjenesten om den enkelte bruker. Hvor omfattende helsetilbudet er, varierer fra barnehus til barnehus. Det er helseforetakene som betaler for helsetjenestene barnehuset tilbyr.

3.1.6 Kripas

Kripas er først og fremst et bistandsorgan for norsk politi og yter primært ulike typer bistand innen en rekke områder til politidistriktene og andre særorgan, jf. påtaleinstruksen kap. 37, spesielt stedlig og konsultativ bistand innen kriminalteknikk og taktisk bistand. Kripas driver utvikling og vedlikehold av politiets kompetanse gjennom metodeutvikling, kompetansedeling og forvaltning av tildelt fagansvar. I tillegg er Kripas oppdatert på internasjonale erfaringer, beste praksis og relevant forsknings- og utviklingsarbeid. Kripas organiserer sin kompetanseoverføring på ulike måter og i ulike arenaer.

Kripas bidrar i stor grad til kompetanseutvikling i distriktene, bl.a. gjennom bistand til disse. Som nasjonalt kompetansesenter ønsker Kripas å være i front av utviklingen innenfor sine fagområder og drive aktiv kunnskapsdeling og kompetanseoverføring til politidistriktene, bl.a. gjennom kursvirksomhet, fagseminar, fagportalen KO:DE¹⁸ og i konkret saksarbeid ved stedlig og konsultativ bistand. Kripas har viktig spisskompetanse bl.a. på etterforskning av vold og overgrep mot barn, og kan være en bistandsressurs for politidistriktene som bidrar til både kompetanseoverføring og raskere oppklaring i krevende saker. I tillegg kan særorganet etter anmodning fra politimesteren overta etterforskningsansvaret i nærmere angitte saker, f.eks. prinsipielle saker som er nærmere regulert i påtaleinstruksen § 37-4 jf. § 37-3.

Voldtektsgruppen ved Kripas ble etablert som en egen seksjon i 2015. Formålet var å:

- Bidra til at voldtektsforbrytelser med felles modus eller likhetstrekk blir identifisert og at etterforskningen koordineres.
- Følge med på de mest aktive voldtektsforbryterne og bidra til at gjerningspersoner identifiseres så tidlig som mulig for å forebygge nye voldtekter.
- Gi faglige råd til politidistriktene og bistå med godt kvalifisert personell i etterforskningen av voldtektssaker.
- Overta etterforskningsansvaret i voldtektssaker etter strenge kriterier.

Norsk politi har ikke hatt systematisert fagutvikling innenfor etterforskningsfeltet, men de største kompetansemiljøene og ildsjeler har drevet utviklingen til dels på eget initiativ.

Som oppfølging av tiltak 1 i «*Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet*» fra mai 2016, ble det besluttet å etablere et forvaltnings- og utviklingsapparat for

¹⁸ Nasjonal digital fagportal for formidling av politiets fag og metoder.

etterforskning sommeren 2018. Modellen er utarbeidet av riksadvokaten og Politidirektoratet i fellesskap.

Hensikten med modellen er å bidra til å sikre en kunnskapsbasert, enhetlig og styrt videreutvikling av etterforskningsfeltet, og etablere et helhetlig kvalitetssikringssystem for etterforskningsfeltet. Riksadvokatembetet, Politidirektoratet og eventuelle fag- og metodeansvarlige skal kunne beslutte og innføre nasjonale prosedyrer og standarder, og sørge for at disse følges og videreutvikles.

Forvaltnings- og utviklingsapparatet setter fagutvikling i system, og vil gi Politidirektoratet og riksadvokaten et bedre grunnlag for styring. Apparatet består av fagmyndighet (riksadvokaten og Politidirektoratet), nasjonal fagkoordinator (Politihøgskolen) og nasjonale fagforvaltere (Kripos og ØKOKRIM). Innenfor hvert av fagområdene er det opprettet faggrupper bestående av representanter fra politidistrikter, særorgan og påtalemyndigheten. Apparatet skal m.a.o. sikre kontinuerlig utvikling av etterforskningsfeltet og bidra til at vi oppnår likere kvalitet og høyere effektivitet.

Kripos har fått fagforvaltningsansvaret for:

- Etterforskningsledelse
- Avhør
- Operativ kriminalanalyse
- Kriminalteknikk
- Datatekniske undersøkelser og internettrelatert etterforskning
- Internasjonalt straffesaksarbeid
- Skjulte etterforskningsmetoder

Alle fagområdene Kripos har fått ansvar for har betydning for håndteringen av de sakstypene som behandles i denne rapporten.

3.2 Organiseringen av domstolene

De alminnelige domstolene i Norge er Høyesterett, lagmannsrettene og tingrettene (inkludert Oslo byfogdembete). Domstolene dømmer i både sivile saker og straffesaker. Domstolene har også kompetanse til å beslutte en rekke etterforskingsskritt, og fatte avgjørelser underveis i etterforskningen av en straffesak, før tiltale blir tatt ut. Domstolene avgjør konkrete saker som blir brakt inn til retten.

Høyesterett er vår øverste domstol og ankeinstans for dommer avsagt av domstolene på lavere nivå. Høyesterettsavgjørelser er etter Grunnloven endelige, og kan ikke ankes. Det er seks lagmannsretter i Norge, og disse dekker hvert sitt geografiske område (lagdømme). De 63 domstolene i første instans kalles tingretter. Hver tingrett dekker en eller flere kommuner.

Størrelsen på tingrettene varierer, først og fremst etter befolkningsmengden i domssognet. De minste embetene består av sorenskriveren, én dommerfullmektig og to saksbehandlere. Oslo tingrett, som er den største domstolen, har mer enn 100 dommere og i tillegg saksbehandlere.

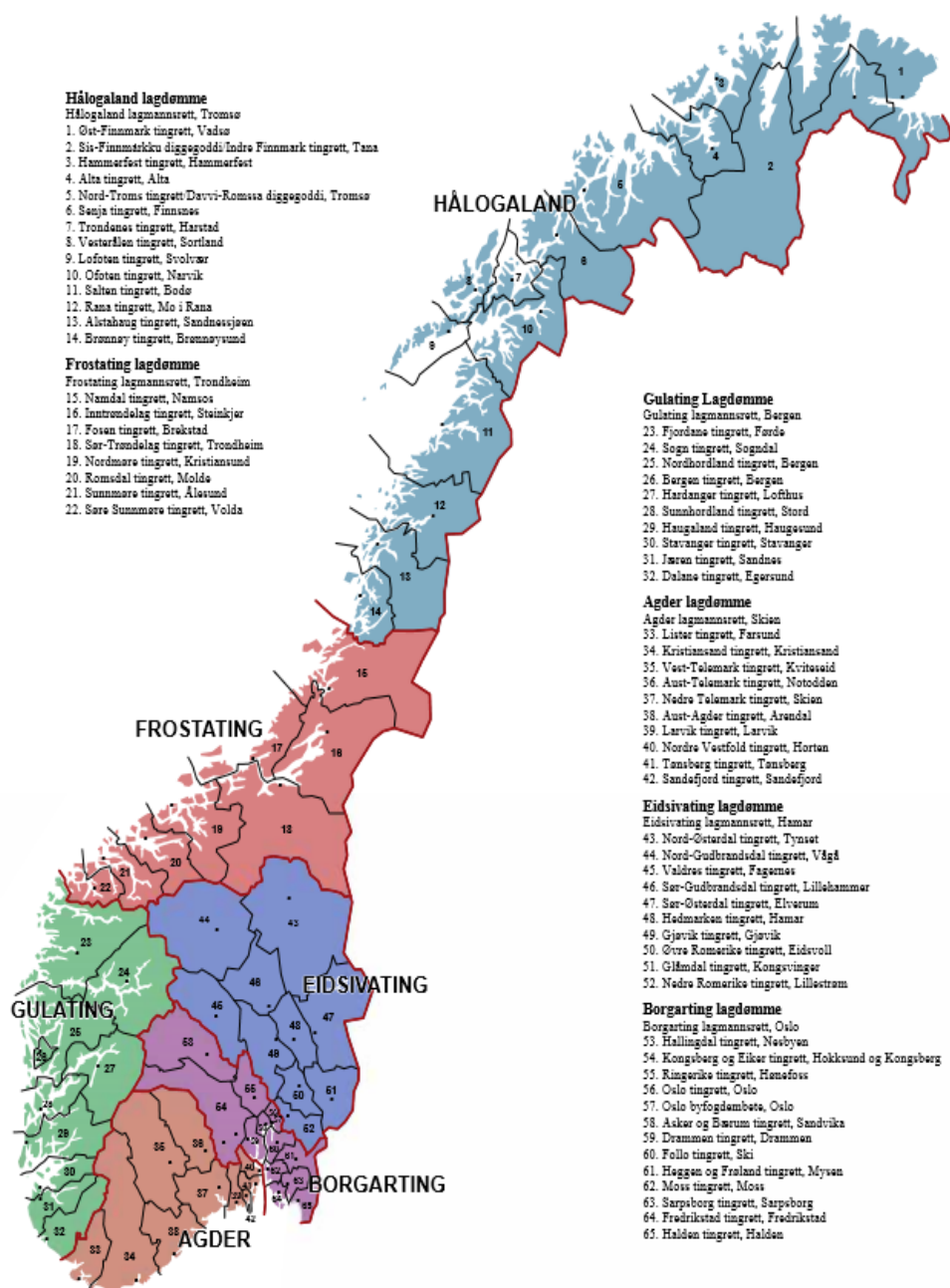


Fig. 5 Domstolene i Norge

3.3 Kriminalitetsutviklingen

3.3.1 Generelt

Det er totalt, for landet som helhet, registrert 319 282 anmeldelser i 2017. Dette er en reduksjon på 17 829 anmeldelser (5,3 %) sammenliknet med 2016 hvor det ble registrert 337 111 anmeldelser. Den tendens til nedgang i registrerte anmeldelser, som har vært konstatert siden 2013, er således videreført i 2017 og t.o.m. 2. tertial 2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2. tertial 2018
Antall registrerte anmeldelser	389 606	372 931	353 238	337 111	319 282	210 550
Differanse i antall registrerte anmeldelser sammenliknet med foregående år	-4 997	-16 675	- 20 693	- 15 127	- 17 829	- 1 310 (- 0,6 %)

Utviklingen i de ulike politidistriktene er ikke fullt ut sammenfallende med den utviklingen som ses for landet som helhet.

Antall anmeldelser for seksuallovbrudd har en økning på totalt 912 anmeldelser (13 %) fra 2016 til 2017. Dette er en kriminalitetstype hvor man over flere år har sett tendens til økning, og sammenliknet med 2013 er økningen på 65 %. Antallet seksuallovbrudd er økt med 17 % i 2017, noe som representerer en tilnærmet doubling de siste 4 årene. Det synes særlig å være seksuallovbrudd via internett med et stort antall mindreårige fornærmede som har økt. Seksuell omgang og voldtekt mot barn under 14 år er økt fra 668 til 791 anmeldelser (18 %) fra 2016 til 2017. Sammenliknet med 2013 har slike saker økt med 73 %. En bør være oppmerksom på at flere seksuallovbrudd anses som voldtekt etter ikrafttreddelsen av straffeloven 2005 den 1. oktober 2015.

Det ses en økning i antall påtaleavgjorte seksuallovbrudd. Dette samsvarer med de senere års økning i antall anmeldelser innen denne kriminalitetstypen. Antall påtaleavgjørelser er fra 2016 til 2017 økt med 693 saker (11 %). Sammenliknet med 2013 er økningen i antall påtaleavgjørelser på 51 %. Seksuallovbruddene utgjør 2 % av de påtaleavgjorte sakene i 2017, mens de i 2013 utgjorde 1 %.

Den generelle oppklaringsprosenten sank fra 53 % til 52 % fra 2. tertial 2017 til i år, men er i samme størrelsesorden som de siste fire år (varierende fra 51 % til 54 %). Oppklaringsprosenten for anmeldte seksuallovbrudd steg med 4,5 % til 68 % pr. 2. tertial 2018. Noe av denne utviklingen har formentlig sammenheng med store, oppklarte seksuallovbruddsaker begått via internett, og som omfatter et betydelig antall lovbrudd og et stort antall fornærmede.

For voldtektssakene sank de oppklarte sakene imidlertid fra 37 % til 33 %. Det ses en økning på 219 oppklarte seksuallovbrudd fra 2016 til 2017. Mens disse sakene utgjorde mindre enn 1 % av de oppklarte sakene i 2013, utgjør de i 2017 2,6 %.

Saksbehandlingstiden totalt for alle påtaleavgjorte saker var 43 dager, mens den for de oppklarte sakene var 98 dager. Både volds- og seksuallovbruddsakene viser i 2017 en tendens til økt saksbehandlingstid sammenliknet med 2016. Dette er som

nevnt saker som skal gis høy prioritert og undergis en effektiv saksbehandling, jf. pkt. 3.1.3.

Den generelle økningen i saksbehandlingstiden for seksuallovbruddsakene kan ha en viss sammenheng med et økt antall komplekse saker via internett som bl.a. krever gjennomgang av større mengder databaseslag og at flere saker involverer et stort antall fornærmede barn som må avhøres ved tilrettelagte avhør i Norge, og overgrep som er begått i utlandet og leder til økt internasjonalt rettslig samarbeid.

Pr. 2. tertial 2018 øker fortsatt saksbehandlingstiden for voldtektssaker mot barn over 14 år og voksne fornærmede. Det er som nevnt satt en saksbehandlingsfrist på 130 dager for oppklarte voldtektssaker. Saksbehandlingstiden pr. 2. tertial 2018 er på 207 dager mot 188 på samme tid i 2017 (og 163 dager i 2016).

Saksbehandlingstiden for de oppklarte voldssakene med frist er i 2017 128 dager mot 106 dager i 2016. Det er vanskelig å finne konkrete årsaker til den økte saksbehandlingstiden. Avisa Raumnes har i samarbeid med Senteret for undersøkende journalistikk ved Universitetet i Bergen og med støtte fra Fritt Ord undersøkt samtlige straffesaksdommer i Øvre Romerike tingrett (en av domstolene nevnt over) de siste tre årene. Han undersøkte totalt 699 dommer. Målet for undersøkelsen var å se hvor mange av dommene det ble gitt strafferabatt i på grunn av lang saksbehandlingstid, samt å måle hvor mye strafferabatten bestod i.

Konklusjonen er at det ble gitt strafferabatt i 60 prosent av straffesaksdommene i 2016, 55 prosent i 2017 og 49 prosent i 2018.

Som påpekt av Politidirektoratet i deres rapport «*Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling*» 2017, s. 51, kan dette skyldes mindre ressurstilgang til disse sakene fordi ressursene i større grad blir styrt mot andre saker, f. eks. saker med behov for tilrettelagte avhør. Videre vil nok også politiets pågående omorganisering ha betydning for effektiviteten på politiets arbeid og slik kunne påvirke resultatene i negativ retning. Det vises videre til omtale av spørsmålet i rapporten pkt. 3.7.1.

Antall saker under behandling og deres sammensetning gir viktig informasjon om den løpende arbeidsmengden, herunder «liggetid» og hvilken saksbehandlingstid som kan forventes fremover. Få restanser og særlig få gamle restanser er en forutsetning for kort saksbehandlingstid. Ved utgangen av 2017 utgjør den totale saksbeholdning for alle typer anmeldelser for landet som helhet 156 020 ikke rettskraftige saker. Av disse er 74 665 saker (48 %) ikke påtaleavgjort, dvs. sakene er under etterforskning, til koordinering eller hos jurist for påtaleavgjørelse. 81 355 av sakene (52 %) er påtaleavgjort, men ikke rettskraftige. Dette innebærer at sakene er oppklart og gitt en positiv påtaleavgjørelse, men ikke endelig avsluttet fordi det eksempelvis avventes stillingstagen til utstedte forelegg eller det er utferdiget tiltale og domstolsbehandling avventes mv.

Restanseutviklingen for straffesaker har de senere år vist en negativ utvikling. Pr. 2. tertial 2018 er antallet ikke påtaleavgjorte saker i restanse (eldre enn 3 måneder) nå på 44 347, hvilket er en økning på 5 564 saker sammenlignet med 2. tertial 2017, eller 14 %. Resultatet er det svakeste siden 2014.

3.3.2 Vold mot barn

Når barn har skader og det foreligger mistanke om at skaden kan ha blitt påført barnet på en annen måte enn hva foreldre og omsorgspersoner forklarer, skal barnevernet varsles og eventuelt politiet. Kripes skal varsles og konsulteres i saker om vold mot små barn som blir alvorlig skadet (innleggelse på sykehus), forventes å få varige mén eller dør, jf. riksadvokatens retningslinjer:

«Saker om alvorlig vold mot små barn og andre særlig sårbare fornærmede er krevende både å etterforske og påtaleavgjøre, og må behandles med særlig grundighet. Den viktige initialfasen må gis nødvendig prioritet. Kripas har bred ekspertise på området, og i saker om vold mot små barn som blir alvorlig skadet, forventes å få varige mén eller dør, skal Kripas varsles og konsulteres allerede ved de innledende undersøkelser. Også i andre saker om vold mot små barn skal det så tidlig som mulig i etterforskningen – og fortløpende – vurderes nøye om det skal anmodes om bistand derfra.»¹⁹

Saker som meldes inn fra helseforetak eller barnevern, har allerede vært vurdert av fagpersonell, og det er derfor viktig at politiet starter etterforskningen og umiddelbart sikrer denne informasjonen.

Statistisk sentralbyrås statistikk over ofre for anmeldte lovbrudd viser at av 140 263 personoffer for anmeldte lovbrudd i 2017²⁰ var 19 826 i alderen 0 – 19 år, fordelt med 4 807 i alderen 0 – 9 år og 15 019 i aldersgruppen 10 – 19 år. Samme statistikk viser følgende fordeling på alder og hovedlovbruddsgruppe:

Fornærmet	Totalt (alle lovbrudd)	Vold og mishandling	Seksuallovbrudd
Alder 0 – 9 år	4 807	3 426	1 076
Alder 10 – 19 år	15 019	5 259	3 099
Totalt	19 826	8 685	4 175

Dette viser at vold og mishandling, og seksuallovbrudd er helt dominerende når det gjelder hvilke hovedlovbruddsgrupper hvor personer i aldersgruppen 0 – 19 år er registrert som ofre.

Statistisk sentralbyrås statistikk for siktelsener mot personer etter kjønn, alder og type lovbrudd (absolutte tall) for 2017:

Siktet	Totalt (alle aldersgrupper)	5 – 14 år	15 – 17 år
Vold og mishandling	14 948	760	1 234
Seksuallovbrudd	3 130	267	343

De understrekes at vold og mishandling statistisk kan være en mer uensartet gruppe lovbrudd enn seksuallovbrudd.

Seksjon for seksuallovbrudd (SFS) ved Kripas har gjennom tilleggsbevilgninger i 2017/2018 blitt kraftig styrket. Gjennom dette har bl.a. gruppene for etterforskning av seksuallovbrudd, alvorlig vold mot barn og tilrettelagte avhør vokst betydelig. Seksjonen bistår politidistriktene i etterforskning og etterforsker egne saker i tillegg til kompetanseoverføring, metodeutvikling, etterretning og forebygging. SFS kan nå i enda større grad bistå politidistriktene med å høyne kvaliteten og effektiviteten på etterforskning av de nevnte saksområdene innenfor seksjonen.

De siste to årene er det meldt inn mellom 32 og 35 saker i året til Kripas der barn mellom 0 og 4 år er alvorlig skadet eller død. I disse sakene blir det gitt tilbud om stedlig eller konsultativ bistand fra SFS ved Kripas. Seksjonen bistår politidistriktene i mellom 25 og 30 saker i året²¹, enten ved stedlig bistand eller konsultativ bistand. Kripas mener politidistriktene i større grad bør kunne utnytte seg av denne kompetansen som de besitter.

¹⁹ Riksadvokaten rundskriv nr. 1/2018

²⁰ Statistikk publisert 18. oktober 2018.

²¹ I 2018 bisto Kripas stedlig i 10 saker og konsultativt i 16 saker.

Kripos har erfart at politidistriktene ikke benytter seg av den kompetansen som allerede finnes i politidistriktene. Selv om det er etterforskere i politidistriktet som tidligere har etterforsket disse sakene, blir de ikke benyttet når det kommer inn nye saker. I tillegg kan det synes som det er en høy terskel for å be om bistand fra Kripos. Arbeidsgruppen har erfaring med at de råd og innspill som blir gitt i konkrete saker ikke har blitt fulgt opp tilfredsstillende. Det er også en utfordring at saker om alvorlig vold mot barn tar lang tid å etterforske. Sakene er ressurskrevende pga. kompleksiteten, og det er utfordrende for politidistriktene å binde opp etterforskere på en bestemt sak over lang tid.

3.3.3 Seksuelle overgrep mot barn

Det har skjedd en endring i kriminalitetsbildet ved en betydelig økning i antall anmeldte seksualovergrep. Størst er økningen for slike overgrep mot barn, men også antall anmeldte voldtekter mot voksne har økt.

Antall seksuelle overgrepssaker mot barn har økt fra 807 anmeldelser pr. 2. tertial 2014 til 1 965 i 2017. I tillegg kommer en rekke mer uspesifiserte seksuallovbrudd, herunder fremvisning og fremstilling av seksuelle overgrep mot barn eller som seksualiserer barn (2 951 pr. 2. tertial 2018 mot 1 516 i 2014).

Denne endringen i kriminalitetsbildet sammen med en forsterket kriminalpolitisk oppmerksomhet mot de alvorlige integritetskrenkelser i form av seksuelle overgrep og vold, især mot barn og kvinner, har utvilsomt ført til en dreining i politiets satsning ved at ressursene i større grad settes inn på dette kriminalitetsområdet.

3.3.4 Særlig om seksuell utnyttelse av barn over internett

Politiet og påtalemyndigheten har i en årrekke erfart hvordan bruk av internett i økende grad utgjør et sentralt element i seksuallovbruddsaker. Seksuell utnyttelse av barn over internett brukes som en samlebetegnelse om alle typer seksuallovbrudd mot barn ved bruk av internett, herunder også befatning med bilder eller film som seksualiserer barn eller viser overgrep mot barn.

Personer som ønsker å begå seksuallovbrudd rettet mot mindreårige har som følge av moderne kommunikasjonsteknologi en kanal direkte til et stort antall potensielle offer på kort tid og med forholdsvis enkle midler. En har sett en rekke saker hvor gjerningspersonen finner en modus operandi som oppfyller det kriminelle formålet, og som gjentas overfor et stort antall fornærmede over en tidsperiode.

Mange personer som har en seksuell preferanse for barn, søker seg til fellesskap på internett hvor det er mulig å opptre anonymt. En betydelig andel personer som besitter og deler overgrepsmateriale begår også fysiske overgrep. Disse personene utgjør en stor trussel overfor barn. Overgrepsmateriale i bilder/film og øvrig materiale som fremstiller og seksualiserer barn gjøres tilgjengelig for andre med samme interesse som dem selv. Kripos har kunnskap om mange som hver eneste dag er inne på nettsider på nett med ulovlig innhold. Det er omfattende nettverk der likesinnede finner hverandre og utveksler bilder/film/kommunikasjon av sårbare barn. De går frem for eksempel ved å legge til kontakter på «Skype» o.l., er inne på ulike forum på Tor-nettverket osv. for å kunne opprettholde sin kontakt med andre med samme interesser. Og de får kontakt med nye likesinnede og med barn som er på internett. Det har vært en økning i saker hvor personer utgir seg for å være jevnaldrende barn.

Det har også vært en stor økning i «Live streaming» overgrep – overføring av penger for pågående overgrep mot barn i utlandet – f.eks. fra Filipinene og Thailand. Dette

er svært omfattende etterforskinger, og det er ofte kun «pengesporet» som kan lede frem til fellende bevis. Gjerningspersonene bruker gjerne kryptering av datamaskiner, og uten andre bevis er politiet avhengig av å aksjonere når personer sitter foran PC når overgrepene holder på.

3.3.5 Særlig om barn som overgripere

I 2016 utga Kripos en rapport om mindreårige anmeldt for voldtekt²². Hovedfunnene i rapporten, basert på et utvalg av 225 voldtektsanmeldelser i 2016 der gjerningspersonen var under 18 år på gjerningstidspunktet, var at i 31 % av sakene var den anmeldte under 15 år på gjerningstidspunktet. Et annet funn var at 1 av 5 av de unge i rapportens saksutvalg også var registrert som mistenkt, siktet eller domfelt for seksuallovbrudd mot minst en fornærmet til.

I rapporten fremkommer det også at det var en voldsom økning i registrerte saker av seksuelle overgrep begått av mindreårige. I 2016 var det 60 % flere mindreårige som ble anmeldt for voldtekt eller seksuell omgang med barn under 14 år, enn det årlige gjennomsnittet i 2012-2015. Arbeidsgruppen har ikke tatt ut tall for de to siste år, og vet ikke om denne utviklingen har vedvart. Men et av hovedfunnene i rapporten er at barn og unge utgjør en betydelig andel av de som er anmeldt for voldtekter.

Statistisk sentralbyrås statistikk for siktelse mot person etter kjønn, alder og type lovbrudd (absolutte tall) i 2017²³ viser at en relativt stor andel av de som er siktet for seksuallovbrudd, er under 18 år. Tabellen nedenfor er et utdrag av nevnte statistikk.

Siktet	Totalt (alle aldre)	5 – 14 år	15 – 17 år
Seksuallovbrudd	3 134	267	343
• Voldtekt	694	89	82
• Voldtekt barn under 14 år	415	73	58
• Grov voldtekt	34	0	2
Seksuell omgang barn 14 – 15 år	327	5	67
Seksuell omgang mellom nærstående	106	8	9
Seksuell handling	591	38	39
Seksuell handling under 16 år	473	29	30

Av Kripos' rapport fremgår det at i 51 % av forholdene var barnet utsatt for seksuelle overgrep begått av en person i alderen 15 – 24 år.

I forholdene hvor domfelte var under 20 år, var de fornærmede 10 – 14 år ved første overgrep i 64 % av tilfellene. I 29 % av tilfellene var fornærmede 5 – 9 år, og i 7 % av tilfellene 0 – 4 år. De fleste av overgriperne under 20 år begikk altså det første overgrepet mot den fornærmede da vedkommende var i 10 – 14-års alder. I 17 % var den domfelte en bekjent av barnet, mens i 10 % hadde domfelte en brorsrelasjon (bror/stebror/halvbror) til barnet.

Det heter videre i rapporten: «De aller fleste unge som begår overgrep, er gutter. Undersøkelser viser at majoriteten har vokst opp med familieproblemer og vært utsatt for omsorgssvikt, vold, fattigdom og/eller seksuelle overgrep»²⁴.

²² Kripos rapport Mindreårige anmeldt for voldtekt, august 2016.

²³ Publisert i oktober 2018.

²⁴ Kruse, A. Unge som begår seksuelle overgrep. Nasjonalt kompetansesenter om vold og traumatisk stress, 2011.

Kripos skriver videre: «I en rapport fra NKVTS som handler om seksuelle overgrep begått av ungdom, vises det til at det blant unge som begår overgrep mot jevnaldrende, er en økt sannsynlighet for at overgrepet involverer

- 1) fysisk vold og utstrakt bruk av tvang
- 2) penetrering med kroppsdel eller gjenstand.

Det er også vanligere at utøverne i denne gruppen utviser en antisosial atferdsproblematikk i tillegg til overgrepsatferden. Sistnevnte funn er til dels i overensstemmelse med funn i vårt utvalg. I rundt en tredjedel av disse forhold ene var den unge domfelte vurdert rettspsykiatrisk eller tidligere av psykolog eller annet helsepersonell. Beskrivelser og diagnoser som gikk igjen, var ADHD, lett psykisk utviklings hemming, lav impuls kontroll og umodenhet».

Prosentandelen barn og unge som begår nye overgrep som voksne, varierer, men anslås å være 10–15 % basert på studier med lange oppfølgingsperioder av unge overgripere.

I en rapport fra NKVTS²⁵ vises det til forskningsresultater som indikerer at tenårene kan være en tid der senere overgrepsatferd både initieres, utvikles og opprettholdes. I tillegg viser funn at i tilfeller der det første overgrepet begås tidlig i livet, øker det risikoen for nye overgrep.

Mistenkte/siktede under 18 år omfattes ikke av målgruppen for tilrettelagt avhør. Under gitte omstendigheter har likevel barnehuset vært benyttet ved gjennomføring av ordinære politiavhør av denne gruppen. Det samme gjelder for avhør av enkelte fornærmede eller vitner som faller utenfor barnehusets målgruppe.

Antallet mistenkte/siktede som er avhørt ved barnehusene har økt gradvis fra 2015 til 2017:

Mistenkt/siktet	Totalt	Hvorav seksuallovbrudd
2015	33	33
2016	128	117
2017		172

Barnehusene registrerer særskilt politiavhør som tas ved barnehusene av barn, unge og andre særlig sårbare med seksuell skadelig adferd. Totalt ble det i 2017 gjennomført 172 avhør av denne gruppen. Dette tilsvarer i overkant av 28 % av siktede/mistenkte for seksuallovbrudd dette året. Antallet er om lag femdoblet i løpet av tre år.

Antall avhørte fordelt på alder²⁶:

	Under 6 år	6 – 11 år	12 – 15 år	16 – 18 år	18 år og eldre
Antall avhørte	0	8	98	45	21

Barnehusene er ikke lovpålagt å følge opp eller å gi et tilbud til barn over og under den kriminelle lavalder på 15 år som utsetter andre barn for overgrep eller vold. Det har vært stilt spørsmål om hvordan man skal tilnærme seg disse barna, bl.a. opp mot avhørsmetodikk og hvordan formalia skal presenteres for barna på en adekvat og hensiktsmessig måte.

²⁵ Borgen, G., Dyb, G., Hafstad, G. S., Jensen, T.K., Langballe, Å., Myhre, M., Nikolaisen, J. og Øverlien, S. C. og andre. Seksuelle og fysiske overgrep mot barn og unge – kunnskapsstatus. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, revidert 2011.

²⁶ Kilde: Statens barnehus – Årsrapport 2017

En ikke ukjent problemstilling er når barn under avhør på barnehuset, f.eks. barn mellom 12-15 år, har forklart seg på en slik måte at de reelt sett har skiftet status fra vitne/fornærmet til mistenkt. Det vises til ovenstående funn i nevnte rapporter om at fornærmede også selv kan være overgripere mot nærstående, f.eks. søsken. Barn mellom 12-15 år kan ha krav på forsvarer bl.a. etter Barnekonvensjon. Arbeidsgruppen peker på spørsmålstillingen ettersom den er en potensiell flaskehals ved de rettslige uavklarte temaene som igjen bidrar til usikkerhet hos personellet som må håndtere disse. Det er eksempelvis ikke gitt retningslinjer fra riksadvokatens side om innholdet i den eventuelle etterforsningsplikten etter strpl. § 224 annet ledd siste punktum. Problemstillingen ligger på siden av mandatet til denne arbeidsgruppen, men bør utredes nærmere.

3.4 Saksfremdrift mv.

3.4.1 Barnehusene

Det har vært en markant økning i antallet avhør av barn og særlig sårbare personer.

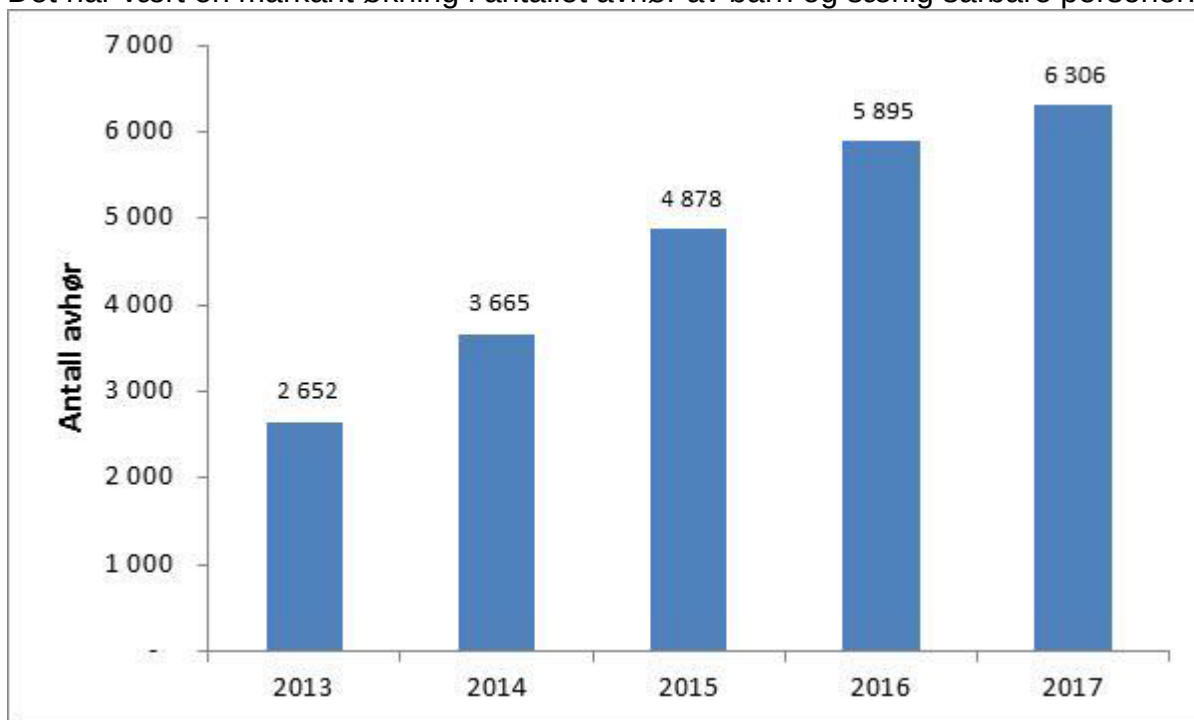


Fig. 6 Antall avhørte barn ved Statens barnehus

Hvis man tar med supplerende avhør, ble det i 2017 gjennomført 6 306 avhør, fordelt på 5 851 førstegangsavhør og 455 supplerende avhør. Dette er en økning på 7 % i forhold til 2016 og en økning på 138 % i forhold til 2013²⁷.

Endringen i henholdsvis gjennomførte førstegangsavhør og supplerende avhør fra 2016 til 2017 utgjør en økning på henholdsvis 6 og 19 %. Av førstegangsavhørene er 52 % gjennomført innen frist, mot 51 % i 2016. Ser man bort fra avhør hvor forhold utenfor politiets kontroll har ført til fristbrudd, ble 58 % av avhørene gjennomført innenfor frist. I 2017 ble 80 % av alle førstegangsavhør gjennomført innen 30 dager, mot 78 % i 2016. Andelen førstegangsavhør som er gjennomført innenfor frist har variert fra måned til måned.

²⁷ Statistikkgrunnlaget fra perioden frem til 1. oktober 2015 har ikke samme kvalitet som i dag, og det er derfor noe usikkerhet knyttet til tallmaterialet for 2013–2015.

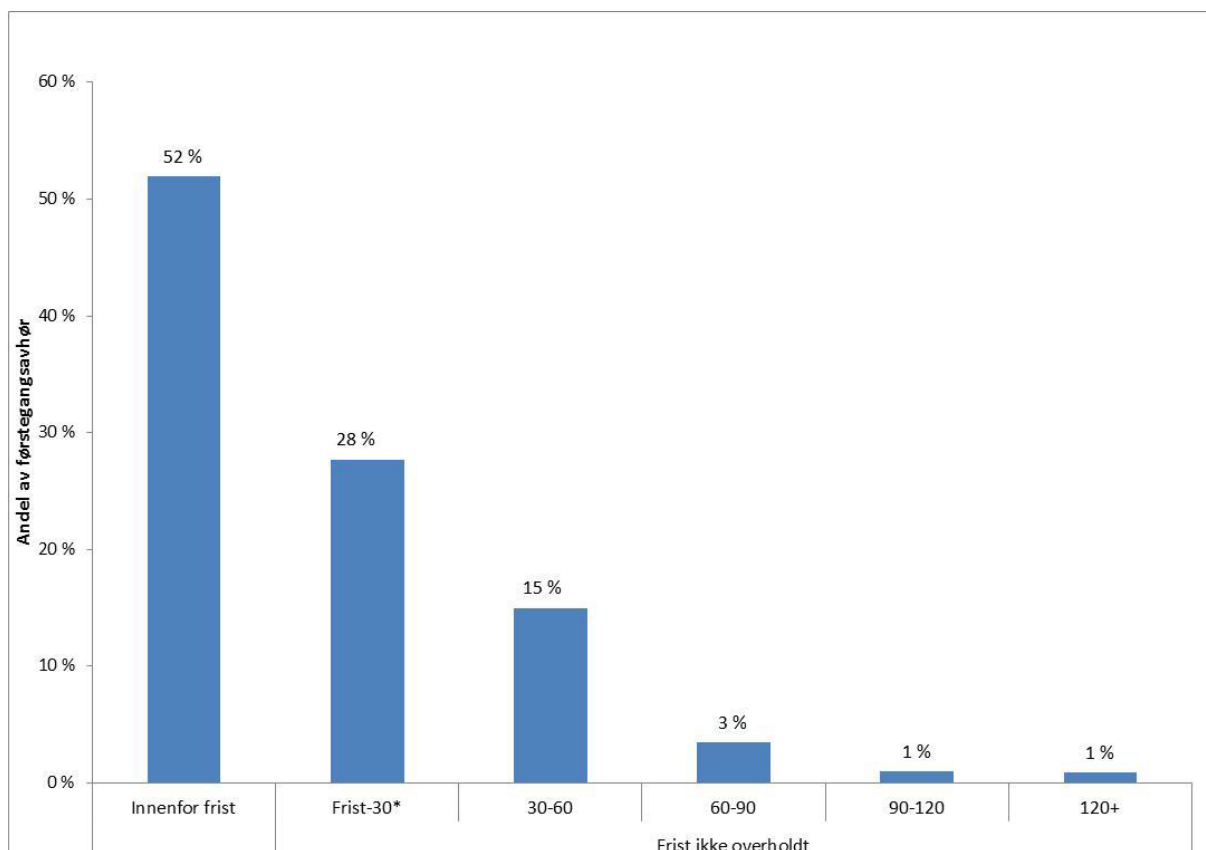


Fig. 7 Overholdelse av frister for første gangs tilrettelagt avhør

Av avhørene som er gjennomført i 2017 er 36 % knyttet til seksuallovbrudd, 59 % er knyttet til voldslovbrudd og 6 % er knyttet til andre typer straffbare forhold. Av de avhørte var 79 % oppgitt å være fornærmet i saken, mens de resterende 21 % var vitner.

For avhørene som ikke ble gjennomført innenfor frist, er den innrapporterte hovedårsaken kapasitets- eller ressursmangel i 62 % av tilfellene. Mens 47 % av fristbruddene der årsaken oppgis å være kapasitets- eller ressursmangel skyldtes barnehusene i 1. kvartal 2017, stammet kun 13 % av tilfellene fra kapasitets- eller ressursmangel ved barnehusene i 4. kvartal 2017. Fristbrudd som følge av kapasitets- eller ressursmangel ved utgangen av 2017 oppgis hovedsakelig å knytte seg til avhører og avhørsleder.

3.4.2 Politiet og påtalemyndigheten i politiet

I 2017 påla riksadvokaten å gjøre oppfølgingen av saker hvor det var gjennomført tilrettelagte avhør til tema ved statsadvokatenes tilsyn med politidistriktene. Bakgrunnen for pålegget var bekymring knyttet til behandlingen av saker hvor tilrettelagte avhør inngår i etterforskingen, og særlig til hvorvidt den betydelige oppmerksomheten mot overholdelse av fristen for (det første) avhøret har negative følger for oppfølgingen av sakene etter gjennomført avhør. De enkeltsaker som ble gjennomgått, i underkant av 500 saker ved de ti regionale statsadvokatembetene hvor det var gjennomført tilrettelagte avhør, var i all hovedsak mishandling mot nærstående og seksuallovbrudd. I flere saker var det gjennomført mer enn ett tilrettelagt avhør. Statsadvokatenes gjennomgang var avgrenset mot utfordringene knyttet til manglende overholdelse av fristene for tilrettelagte avhør.

Gjennomgangen viste flere utfordringer som ga grunn til bekymring, samtidig har regelendringene som trådte i kraft 2. oktober 2015 utvilsomt hatt mange positive virkninger for politiets og påtalemyndighetens behandling av de aktuelle sakene.

Det var betydelige regionale forskjeller. Situasjonen i enkelte politidistrikter ble beskrevet som tilfredsstillende, og til dels betydelig bedre enn situasjonen før regelendringene. I andre distrikter var det en rekke utfordringer ved etterforskningen og påtalebehandlingen av saker hvor det var tatt tilrettelagte avhør. Altfor mange saker lå ubehandlet, enten hos etterforsker eller hos påtalejurist, etter at den innledende fasen frem til det (første) tilrettelagte avhøret var gjennomført. Dette skyldes innkomst av nye saker med frister for avhør. Videre var det et inntrykk at flere politidistrikter enten unnlot å prioritere eller ikke evnet å prioritere mellom sakene i den oppfølgende fasen.

Det store og økende antallet saker med tilrettelagte avhør og de lovbestemte fristene for gjennomføring av avhør, førte til at andre prioriterte saker ble skadelidende. Statsadvokatene viste særlig til de såkalte fristsakene som «U18-sakene» (saker med mistanke om straffbare forhold begått av barn og ungdom under 15 år, og mellom 15-17 år) og «vanlige» voldssaker og overgrepssaker med voksne fornærmede, som eksempler på sakstyper som nedprioriteres i «konkurransen» med saker hvor det tas tilrettelagte avhør. At andre prioriterte saker led, skyldes formentlig en kombinasjon av at økningen i antall saker med tilrettelagte avhør hadde vært svært stor, at disse sakene samlet sett krevde et betydelig ressursuttak, og at det i mange distrikter var de samme etterforskerne og det samme kompetansemiljøet som arbeidet med flere av de prioriterte sakstypene, f.eks. både overgrepssaker med barn og overgrepssaker med voksne fornærmede, jf. pkt. 3.1.3.

Antallet supplerende avhør var lavt. En viktig forklaring er trolig den historiske skepsisen mot å gjennomføre flere avhør av barn. En annen mulig forklaring er at avhørene var av så god kvalitet og uttømmende at behovet for nye avhør var mindre. Det lave antallet supplerende avhør kan delvis også være en konsekvens av den korte normalfristen for supplerende avhør, og at gjennomføringen av ytterligere avhør er så ressurskrevende at terskelen for å beslutte dette ble svært høy. Hvis det er slik at et barn som har vært utsatt for vold eller overgrep sjelden forteller alt i en og samme samtale, er det lave antallet supplerende avhør en indikasjon på at flere saker ikke ble godt nok opplyst, og at kvaliteten på etterforskningen dermed heller ikke var god nok.

Ordningen med tilrettelagte avhør har på flere punkter og i flere distrikter hatt til dels svært positive virkninger. Helhetsinntrykket statsadvokatene erfarte ved sin gjennomgang var at de stramme fristene førte til at politiet kom raskt og godt i gang med etterforskningen og at det ble arbeidet godt med sakene frem til og med det første tilrettelagte avhøret (initialfasen). Flere statsadvokatembeter meldte om at svært mye av den nødvendige etterforskningen ble gjort kort tid etter anmeldelsen, med den følge at mange saker var tilnærmet ferdig etterforsket når det tilrettelagte avhøret var tatt. Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter skrev eksempelvis at

«[i] de fleste sakene er de mest sentrale avhør tatt i løpet av kort tid (melder, barnet, søsken, foreldre og/eller mistenkte), og etter gjennomført tilrettelagt avhør gjenstår ofte få etterforskingsskritt før saken kan ferdigstilles».

Statsadvokaten vurderte jevnt over kvaliteten på avhørene som god, og som bedre enn under dommeravhørsordningen, og skrev i sin rapport:

«Inntrykket er at avhørene er blitt bedre. Politiet er av den oppfatning at inngangen i saken blir bedre når de styrer dette selv. Ved gjennomføring av avhørene på Barnehuset blir settingen bedre ved blant annet at personalet ved Barnehuset kan gi barnefaglige råd, og avhører får bedre rammer og gjør en bedre jobb. Avhørene blir bedre spisset, mer direkte og poengtert i sin form. Det er også en fordel at avhørene ledes av erfarne etterforskere og politijurister.»

Hordaland statsadvokatembeter var også av den oppfatning at avhørene «*[h]older høyere kvalitet, åpner mer for frie forklaringer og etterfølgende kontrollspørsmål, enn tilfellet var tidligere*». Statsadvokatene i Trøndelag skrev at «*avhørene kvalitativt har forbedret seg, men at det fremdeles er mulig å forbedre de ytterligere, særlig i forhold til tidsfastsettelse av hendelser og gjentakelser. Avhørene er imidlertid mer spisset enn tidligere, de går mer rett på hovedproblemstillingene og spørsmålsstillingen er jevnt over uten føringer*».

Det er selvsagt av avgjørende betydning at endringer i prosess- og fristreglene for avhør av særlig sårbare personer ikke svekker kvaliteten på avhørene, som svært ofte er det sentrale beviset i disse sakene. Riksadvokaten har i sine merknader²⁸ til gjennomgangen uttalt at de på forhånd hadde vært «*[b]ekymret for at tidsfristene går ut over kvaliteten. Som nevnt er det imidlertid variasjoner mellom distriktene. Enkelte politidistrikter sliter mer enn andre med å få gjennomført nødvendig etterforskning og undersøkelser omkring den som skal avhøres i forkant av det tilrettelagte avhøret, noe som utvilsomt kan påvirke kvaliteten på avhørene negativt. Samlet sett sitter vi imidlertid igjen med inntrykk av at ukesfristen – som gjelder i om lag halvparten av tilfellene hvor det besluttes gjennomført tilrettelagt avhør – ikke synes å være uforenlig med kravet til forberedelser og paralleletterforskning. Det understrekes likevel at den er svært utfordrende, også fordi den løper i helg og på helligdager*».

Tilsynsrapportene gav ikke holdepunkter for at fristene for avhør påvirket samlet saksbehandlingstid i negativ retning, dvs. førte til lengre saksbehandlingstid sammenlignet med situasjonen under den tidligere dommeravhørsordningen.

Riksadvokatens inntrykk var at noe av det som preget de distriktene som fikk til god etterforskning og fremdrift i sakene hvor det ble tatt tilrettelagte avhør, var gode og «levende» etterforskningsplaner og god og løpende kommunikasjon mellom påtalejurist og etterforsker. Nevnte suksessfaktorer var resultat av kultur, rutiner og organisasjonsmessige grep som de politidistriktene som har utfordringer bør ta tak i.

Riksadvokatens vurdering var at «*reglene for tilrettelagte avhør utvilsomt er et skritt i riktig retning i arbeidet for å få styrt ressurser mot, og sikre tilstrekkelig prioritering av, de sakstypene hvor tilrettelagte avhør oftest tas, og med tilstrekkelig kvalitet i etterforskningen. Den formidable økningen i antallet tilrettelagte avhør medfører samtidig flere utfordringer som bør løses bedre enn i dag*».

I løpet av våren/sommeren 2018 er det avdekket betydelige utfordringer i straffesaksbehandlingen i flere politidistrikter. Utfordringene knytter seg bl.a. til økende restanser og lang saksbehandlingstid, også i alvorlige saker med store individuelle og samfunnsmessige kostnader, som f.eks. voldtekt og seksuelle overgrep mot barn. Det er i denne sammenheng også grunn til å merke seg den betydelige reduksjonen i antallet straffesaker som flere domstoler rapporterer om. Statistikk fra Domstoladministrasjonen viser at antallet straffesaker i domstolene falt med 1125 saker i første halvår 2018 sammenlignet med samme periode i 2016 og med 706 saker i første halvår 2017. Blant tingrettene som rapporterer om kraftig nedgang er

- Fredrikstad: - 37 %
- Haugaland: - 27 %
- Heggen og Frøland: - 41 %
- Tønsberg: - 31 %

Dette omfatter også saker om vold og overgrep mot barn.

²⁸ Brev 21.3.18 sak nr. 2017/568 "Tilrettelagte avhør: Status. Behov for regelendringer"

Det er nærliggende å tenke at en medvirkende årsak til nedgangen er utfordringene i straffesaksbehandlingen i politidistriktene, herunder at saker blir liggende og/eller ikke resulterer i tiltale pga. dårlig kapasitet og/eller utilstrekkelig kvalitet. Basert på et nylig avholdt møte mellom riksadvokaten og Politijuristene (styret og tillitsvalgte fra samtlige politidistrikter) og førstestatsadvokatene, må det nevnes at situasjonen for påtalemyndigheten i politiet ikke er tilfredsstillende. Det rapporteres bl.a. om høy «turnover», stort arbeidspress, sviktende lønnsutvikling og for lite tid til å treffe påtaleavgjørelser. I månedsrapporter fra politidistriktene om tilrettelagte avhør og fra omtalen i rapporter fra statsadvokatenes inspeksjoner er det store forskjeller i resultatoppnåelsen mellom distrikter. Mye tyder på at det må gjøres mer attraktivt i politiet med å arbeide med etterforskning generelt, og spesielt med saker hvor barn utsettes for vold og overgrep. Manglende stabilitet og rekruttering av spesialletterforskere, avhørsledere og ansatte ved barnehuset vil på sikt svekke kvaliteten ved politiets arbeid med disse sakene. Kompetanseplaner, karriereplaner og lønn er åpenbare virkemidler for å øke anseelsen til «håndverket» som etterforskning og påtalearbeid er, og for å gi det nødvendige løftet for at sakene skal følges opp med den intensitet, engasjement og grundighet sakene krever.

Opparbeidet påtaleerfaring vil erfaringsmessig høyne kvaliteten og effektiviteten på påtaleavgjørelsene, og derigjennom bidra til økt oppklaring av straffesaker.

3.4.3 Domstolene

Beskrivelse av organiseringen av domstolene i Norge er inntatt i pkt. 3.2.

Det følger av rapport utarbeidet til utredningen om ny straffeprosesslov i 2016 at ca. 94 % av alle straffesaker som føres for domstolene blir endelig idømt ved tingrettsbehandlingen, og av disse avgjøres om lag 45 % av sakene som tilståelsessak. Hovedtyngden av de resterende saker gjennomføres på 1 rettsdag.²⁹ Av samme rapport fremgår at ca. 93 % av de registrerte strafferettslige reaksjonene blir ilagt av påtalemyndigheten.³⁰

De strafferettslige reaksjonene som er aktuelle i de sakstypene arbeidsgruppen har sett på, er dem domstolen kan idømme. Disse behandles som hovedregel som meddomsrettsaker, dvs. med en fagdommer og to legdommere. Som et alternativ til hovedforhandling med meddommere, kan en straffesak gjennomføres som tilståelsessak etter strpl. § 248. Tilståelsessaker gjennomføres på kortere tid enn en ordinær hovedforhandling, og er svært ressursbesparende for alle parter. Dommeren har på forhånd satt seg inn i sakens dokumenter, og det er normalt ingen vitneførsel. Heller ingen meddommere. Siktete kan møte med eller uten forsvarer, og dersom hans forklaring og skylderkjennelse dekker både de objektive og subjektive vilkår for straff, kan saken avgjøres dersom dommeren ikke mener det er betenkelig å avsi dom. Det er noen ytterligere vilkår som må være oppfylt for å avgjøre saken med tilståelsesdom. Det straffbare forholdet kan ikke medføre fengsel i mer enn 10 år. Tilståelsen må være uforbeholden. Dersom siktete ikke husker forholdet, men erkjenner at det må ha vært han som var gjerningsmann og han erkjenner straffeskyld, er ikke vilkårene oppfylt for å avsi tilståelsesdom. Et eksempel er at dersom en tiltalt har begått et stort antall straffbare handlinger via internett og ikke klarer å skille mellom alle forholdene, men erkjenner at det må være han fordi IP-

²⁹ NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov m vedlegg side 726: Rapport: En vurdering av enkelte premisser for en ny straffeprosesslov, Kjelby og Skyberg (2016) pkt. 3 flg.

³⁰ Rapport: En vurdering av enkelte premisser for en ny straffeprosesslov, Kjelby og Skyberg (2016) pkt. 3.1.

adressen som er brukt er hans, så kan saken ikke pådømmes som tilståelsessak etter strpl. § 248.

Noen av sakstypene arbeidsgruppen har sett på irtetteføres som store straffesaker. Det gjelder særlig seksuelle overgrep via internett hvor noen saker har et meget stort antall fornærmede. Antallet store straffesaker i Norge har vært ganske stabilt de siste 10 år. I følge undersøkelsen til Kjelby og Skyberg tyder ikke noe på at tidsbruken ved gjennomføringen av sakene har økt nevneverdig fra 2005 til 2014, men undersøkelsen er gjort før økningen i saker via internett ble merkbare for domstolene, og tallene er dermed ikke nødvendigvis representative for situasjonen ved utgangen av 2018.

Oslo tingrett behandler om lag halvparten av de store straffesakene hvert år. Tidsbruken i Oslo tingrett er gjennomgående mer omfattende i de store sakene enn tidsbruken ved den andre tingrettene.³¹³²

I tillegg behandler domstolene enedommersaker, dvs. saker som fremmes for retten av påtalemyndigheten under etterforskningen av en straffesak. Særlig relevant for arbeidsgruppens saksfelt er bl.a. begjæringer om varetektsfengslinger og begjæringer om besøksforbud. Begjæringer om besøksforbud behandles av alle domstoler, både tingrett og lagmannsrett. Det er ikke alle tingretter som behandler fengslingssaker. Det er påtalemyndigheten som velger hvor fengslingsbegjæringer skal fremmes, og disse fremmes ofte for den tingretten der politiet har sin politiarrest i det aktuelle politidistrikt. Alle lagmannsretter behandler slike saker. Hvor stor del av domstolens ressurser som bindes opp i behandling av straffesaker under etterforskning vil derfor variere fra domstol til domstol.

Stortinget fastsetter mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid i domstolene. Målet i meddomsrettsaker er 3 måneder i tingretten og lagmannsretten, og i enedommersaker i tingretten er målet 1 måned. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i de ulike tingretter og lagmannsretter varierer. Saksbehandlingstiden for alle domstoler og fordelt pr. domstol er samlet på internettsiden www.domstol.no/statistikk.

³¹ Riksadvokatens skriftserie 1/18 Effektivisering av domstolsbehandlingen av større straffesaker, side 4.

³² NOU 2016:24 Ny straffeprosesslov, side 210. Kjelby og Skyberg (2016) pkt. 7.1.

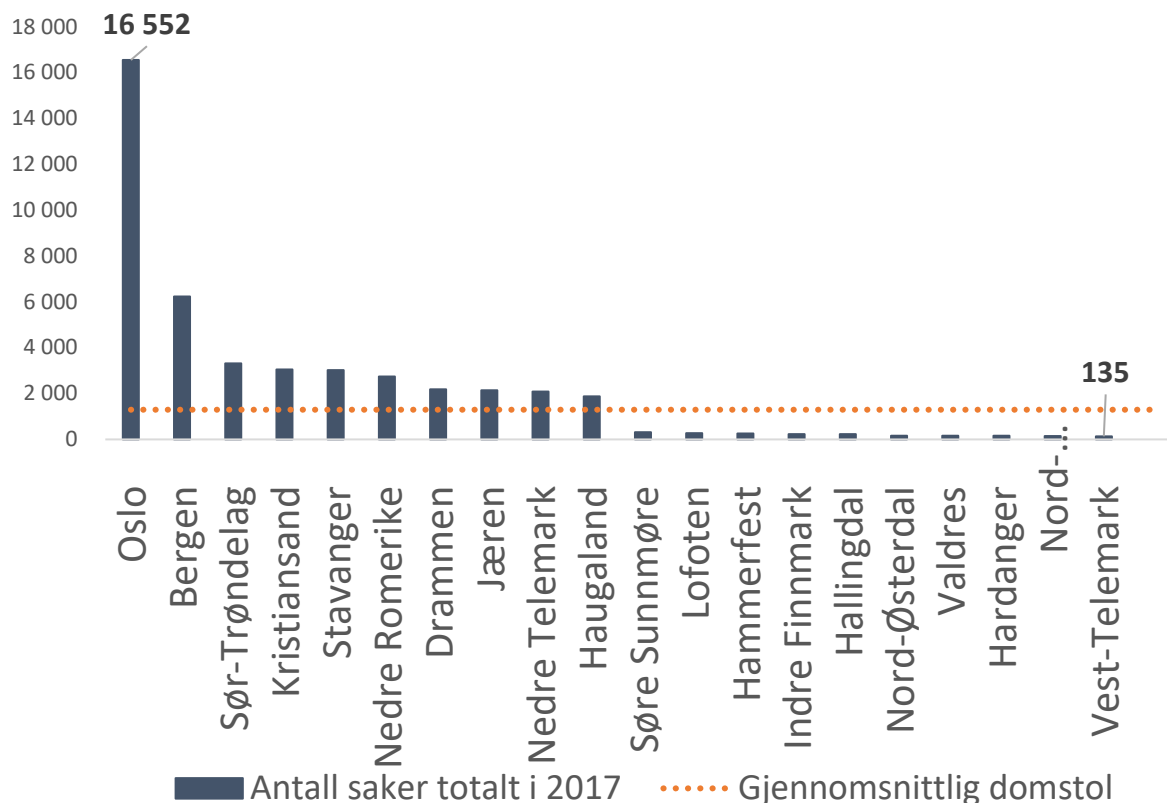


Fig. 8 Antallet saker ved utvalgte tingretter i 2017

Domstoler som ligger nær hverandre geografisk kan ha store variasjoner i saksbehandlingstid i f.eks. meddomsrettsaker, til tross for at de betjener samme politidistrikt. Øvre Romerike tingrett hadde i 2017 f.eks. en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 6,9 måneder, og Nedre Romerike tingrett, 5,3 måneder. Begge mottar straffesaker fra Øst politidistrikt. Til sammenligning hadde Oslo tingrett 3,2 måneder i gjennomsnittlig saksbehandlingstid og mottar straffesaker fra Oslo politidistrikt. Sunnhordaland tingrett på Stord hadde eksempelvis en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 4,5 måneder, mens Stavanger tingrett hadde 2,8 måneder i gjennomsnitt i 2017. Begge mottar bl.a. straffesaker fra Sør-Vest politidistrikt. Også i lagmannsrettene er det store variasjoner.

Fra 2013 til 2017 har gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle tingretter økt fra 2,9 til 3,3 måneder.

Lengden på saksbehandlingstiden henger i stor grad sammen med antall ansatte i de enkelte domstoler. Det er opplyst overfor arbeidsgruppen at det ved enkelte domstoler er ansettelsesstopp. Midler som tilføres domstolene går i all hovedsak til lønn og husleie på tilsvarende vis som for politi og påtalemyndigheten. Arbeidsmengden i domstolene styres av antall saker som bringes inn for retten. Dette kan ikke domstolene styre selv, jf. anklageprinsippet. Konsekvenser av manglende dommerutnevnelser vil kunne øke saksbehandlingstiden ytterligere dersom antall innsendte saker fra politiet igjen øker, og restansene som har bygget seg opp i politidistriktene bygges ned.

Saksbehandlingstiden på bevisanker lå i 2017 på 10,8 måneder i Borgarting, 7,8 måneder i Eidsivating, mens Gulating lå på 6,8 måneder.

Som nevnt i punkt 2.4 finnes per i dag kun statistikk fra domstolene som viser hvor mange straffesaker som behandles som sådan, men det er ikke mulig å bryte ned tallene utfra type lovbrudd, alder på tiltalte, hvem som er fornærmet eller hvilken

alder de fornærmede har. Det er derfor ikke mulig å få svar på hvor lang saksbehandlingstid saker med tiltalte og fornærmede under 18 år har.

I en undersøkelse fra statistisk sentralbyrå fra 2002, (basert på en undersøkelse av tall fra 1997-2001) ble det konkludert med at «[m]ed unntak av de nevnte typene økonomiske forbrytelser, er det, i stigende rekkefølge, seksuell omgang med barn, incest, voldtekt, grove narkotikaforbrytelser og drap som tar lengst til å behandle i domstolsapparatet.[.]».³³ Statistisk Sentralbyrå har under arbeid et forskningsoppdrag som skal gi større kunnskap om hvordan det går fra anmeldelse gjennom alle ledd i straffesakskjeden og frem til eventuell dom, i saker om vold og seksuelle overgrep mot barn. Dette prosjektet er ikke ferdigstilt.

Domstolene fører ikke statistikk på hvor mange saker det gis strafferabatt i som følge av lang saksbehandlingstid i politiet eller ved domstolene. De fornærmede får ingen kompensasjon fra det offentlige selv om lang saksbehandlingstid kan representere en ekstra belastning.

3.5 Ressurssituasjonen

3.5.1 Politiet og påtalemyndigheten

Politibudsjettet har økt med over 5 milliarder på syv år, herunder tilført over 3500 nye medarbeidere.

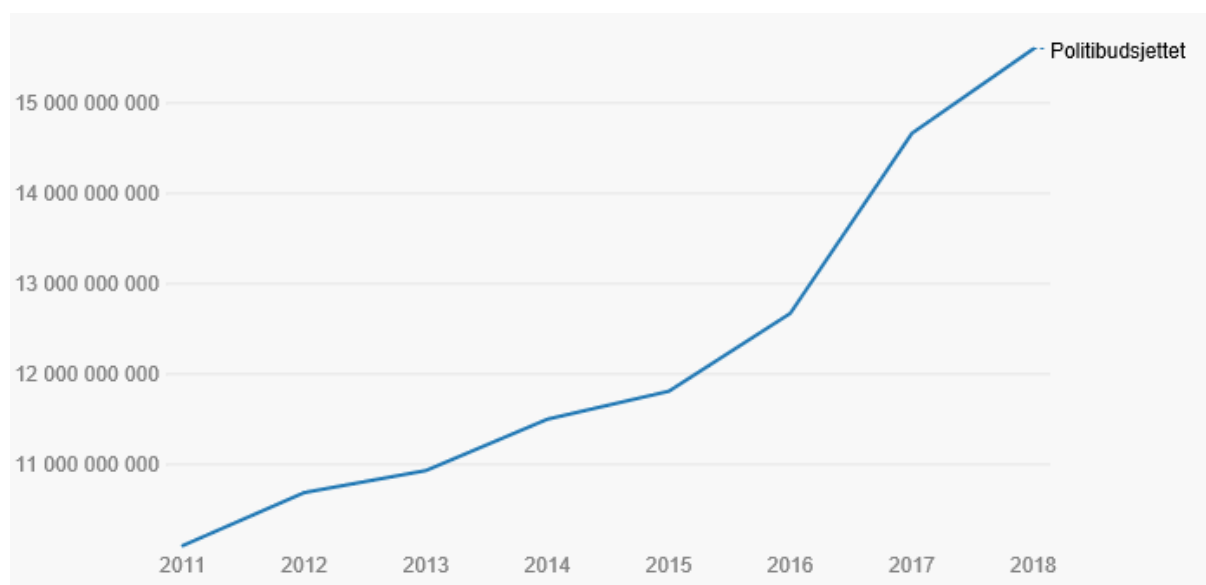


Fig. 9 Politiets budsjettutvikling 2011-2018 (Kilde: Prp. 1 S (2017-2018))

I samme periode har det vært stort fokus på samfunnssikkerhetsrelaterte oppgaver, responstid, betydelig flere krav til ulike funksjoner og rapporteringer og en omfattende endringsprosess i alle politidistrikter. Dette gjør at mye av effekten av styrkingen av ressursene har vært tatt ut på andre områder enn straffesaksbehandlingen.

Til tross for at politiet de senere år er tilført betydelige ressurser, i form av økte midler og nye stillinger, harmonerer det dårlig med meldinger om tingenes tilstand fra politidistriktene, fagforeninger (Politiets fellesforbund og Politijuristene) og resultatmålinger på straffesakssiden. Årsaken til de budsjettmessige utfordringene i

³³ NOU 2016:24 Ny straffeprosesslov side 740.

politiet synes sammensatt og vanskelig. I denne rapporten er det ikke en ambisjon om å kunne gi et fullgodt svar på dette, men kun påpeke og utdype noen faktorer som trekker ressurser.

Riksadvokaten har i brev til justis- og beredskapsministeren 7. januar 2019³⁴ pekt på noen sentrale punkter som i sum har endret politiets og påtalemyndighetens oppgaveutførelse i vesentlig grad de siste 10-20 årene:

- Nye oppmerksomhetsområder, bl.a. vold i nære relasjoner og overgrep mot barn
- Sakenes kompleksitet
- Metodebruk
- Dokumentasjonskrav
- Tilrettelagte avhør
- Fornærmedes rettigheter
- Tiltaltes rettigheter
- Politiets organisering
- Nye arbeidstidsbestemmelser (ATB)
- Kompetansekrav og spesialisering
- Mer omfattende iverksettelse
- Nedgang i antallet tilståelsesdommer

Politiet, herunder påtalemyndigheten i politiet, har de senere år vært gjennom en massiv strukturell omorganisering. Mange har byttet arbeidssted og -oppgaver. Flere nyansatte har gjennomført lokal opplæring. Det har blitt opprettet en rekke nye funksjoner/roller (eks. næringslivskontakt, Fag- og opplæringsansvarlig etc.). Nye strukturer er laget for straffesaksflyt og samhandling i de nye distriktene. Det er også innført nye arbeidsformer, f.eks. «Politiarbeid på stedet», som betinger opplæring man ikke hadde tidligere. I alle landets politidistrikter er det nå innført «Felles Straffesaksinntak» (FSI). I forbindelse med implementeringen av politireformen er det mange prosesser som har blitt iverksatt på samme tid.

I tillegg har man tatt ut en stor del av arbeidsstyrken i forbindelse med Obligatorisk Årlig Opplæring (OÅO) for etterforskere/påtale. Mange steder må også etterforskningspersonell jobbe integrert, og som gjør at de også må ha våpengodkjenning (IP-trening). For personell som gjennomfører både OÅO og IP-trening, er uttaket 96 timer i året. I tillegg til dette kommer seminarer og eventuelle studier ved Politihøgskolen. Fra 1. januar 2019 innføres også systematisk erfaringslæring. Totalen av all denne opplæringen utgjør nasjonalt mange årsverk, men arbeidsgruppen har ikke underlag for å kvantifisere dette eksakt.

Det økte kravet til notoritet for å dokumentere arbeidsprosesser er tid- og ressurskrevende, selv om det helt klart har store fordeler i forhold til samhandling og mulighetene for å kunne formålsstyre undersøkelsene i større grad. Det økte fokuset på kvalitet har samtidig vært ressurskrevende.

Kripos ble i 2017 og 2018 tildelt øremerkede midler (henholdsvis 25 mill. og 35 mill. kroner) for å styrke arbeidet med å forebygge og bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn. Som et resultat av tildelingen er det iverksatt en rekke tiltak som i stor grad vil komme politidistriktene til gode.

³⁴ Riksadvokatens brev til justis- og beredskapsministeren 7. januar 2019 (2019/00064-1)

3.5.2 Barnehusene

Statens barnehus finansieres over Justis- og beredskapsdepartementets budsjett, men med bidrag fra Barne- likestillings- og familiedepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet og ligger inne i budsjettrammen for politiet.

Statens barnehus har vært et prioritert område siden oppstarten i 2007. Den disponible ramme har de siste fem årene økt fra om lag 30,2 mill. kroner i 2014 til om lag 238 mill. kroner i 2018:

	2014	2015	2016	2017	2018
Økt tildeling		51,4	47,8	108,5	0
Disponibel ramme	30,2	81,6	129,4	237,9	237,9

3.5.3 Domstolene

Domstolenes samlede budsjett for 2019 utgjør ca. 2,6 milliarder kroner. Mangel på dommere utgjør den største flaskehalsen i domstolsbehandlingen av straffesaker.³⁵

Ressurssituasjonen i de ulike domstolene er varierende, noe som gjenspeiles i varierende saksbehandlingstid som tidligere beskrevet i pkt. 3.4.3. I 2017 hadde eksempelvis tingrettene en nedgang på 10 % av meddomsrettsaker sammenlignet med 2016, men 27 av 68 tingretter var utenfor målet for saksbehandlingstid.³⁶ Dommerne arbeider 25 % mer enn de er forpliktet til. Det er ventet at et pågående sammenslåingsarbeid i domstolene vil påvirke ressurssituasjonen positivt.

Av samme rapport fremkommer at det også i 2017 var en reduksjon i antall innkomne tvistesaker ved domstolen på 5 %. Andelen meddomsrettssaker med strafferamme over 6 år var i 2017 i overkant av 6 %, om lag samme andel som de siste årene.

Dommeravhør av barn ble overført fra domstolene til politiet i oktober 2015, men oppnevninger av forsvarer og bistandsadvokat til avhørene ligger fremdeles i domstolene. Dette har medført flere saker om oppnevning av forsvarer og bistandsadvokater. Det er ressursbesparende for domstolene at den tidligere ordningen med dommeravhør er erstattet av tilrettelagte avhør. Nå deltar ikke lengre dommere i avhøret, og det er ikke lenger domstolen som berammer eller skriver avhørene i etterkant. Det ble kuttet i domstolens budsjett da oppgavene gikk over fra domstol til politi, har arbeidsgruppen fått opplyst.

Ved overføringen av de øvrige oppgavene ved tilrettelagte avhør fra domstolen til påtalemyndigheten, politiet og barnehusene, fremkommer det i Prop. 112 L (2014-2015) pkt. 15.4 bl.a.: «[å] skrive dialogutskrift av avhørene vil medføre betydelige personalkostnader, økning i antall avhør vil kreve betydelige personalressurser knyttet til etterforskere, avhørsleder og avhører. Merutgiftene skal dekkes innenfor gjeldende budsjettrammer. »

Domstolene har fått økt fokus på at barn skal høres i alle saker som angår dem, og helst av en dommer³⁷. I alle foreldretvistsaker og barnevernssaker skal barn over 7 år høres. I straffesaker, særlig ved besøksforbudssaker der besøksforbud beslutes for å beskytte et barn, skal barnet høres som en del av rettsprosessen. Se nærmere om dette temaet i pkt. 4.4.3. I kjølvannet av en straffesak der et barn er utsatt for vold eller overgrep fra en forelder, blir det ofte også en foreldretvistsak og/eller barnevernssak som behandles ved den samme domstolen. Disse 3 parallelle rettsprosessene kan pågå samtidig etter forskjellige regelsett. Noen ganger utløses

³⁵ Innst.6 S (2018-2019) s. 69 flg.

³⁶ Årsrapport 2017 Norges domstoler

³⁷ Jf. bl.a. Grunnloven § 104(1) Barnekonvensjonen art. 12, Barneloven § 31, Barnevernloven § 6-3.

også en fjerde rettsprosess; sak om utvisning etter utlendingsloven. Barnet skal høres i alle sakstypene.

Siktedes prosessuelle rettigheter er vesentlig styrket gjennom lovgivning og rettspraksis, f.eks. har retten til forsvarer økt de siste år. Det samme har fornærmedes rett til bistandsadvokat. Bevilgningen til juridisk bistand i straffesaker til personer som har rett til advokatbistand i medhold av strpl. kap. 9 og 9a, er f.eks. på til sammen ca. 1,183 milliarder kroner i 2019.³⁸

Samtidig har saksbehandlingsarbeidet i de sivile sakene domstolen håndterer minsket som følge av at Aktørportalen er blitt obligatorisk for alle prosessfullmektiger fra 1. oktober 2018. Behandlingen av straffesaker er ikke en del av aktørportalen, men en stadig større andel av straffesakene behandles likevel digitalt. Den stadig økte mengden digitale bevis som føres for retten fører på den annen side til at sakene tar lengre tid enn hva de gjorde for få år siden. Den teknologiske utviklingen, nye etterforskningsmetoder og tilgjengeligheten av bevis, bl.a. ved etterforskning utenlands når sakene har forgreining til andre land hvor vi ikke har jurisdiksjon, er også vesentlige faktorer.

³⁸ Innst.6 S (2018-2019) s. 69 flg.

4 LOV-, REGELVERK OG PRAKSIS FOR BEHANDLING AV SAKER VEDRØRENDE VOLD OG SEKSUELLE OVERGREP MOT BARN

4.1 Håndtering av sakene før anmeldelse til politiet

Politiet blir gjort kjent med mulige straffbare forhold begått mot barn via forskjellige kilder. Mange saker starter med at personer som er i arbeidsforhold der de er i jevnlig kontakt med barn, f.eks. ansatte i skole, barnehage og helsepersonell, varsler til politi eller barnevern når de mener at det er grunn til bekymring for et barns livssituasjon. Barn kan også være i kontakt med krisesenter før politiet kobles inn.

Andre aktørers kontakt med barn før politiet kobles inn er en krevende balansegang mellom hensynet til det arbeidet disse aktørene skal ivareta på den ene side og på den annen side hensynet til ikke å håndtere situasjonen slik at bevisverdien av det som fremkommer i et tilrettelagt avhør senere svekkes. En innledende kontakt med andre aktører bærer i seg muligheten for en form for silingsmekanisme, dvs. at situasjonen håndteres på en måte uten at politiet kobles inn.

4.1.1 Avvergeplikten

Ifølge strl. § 196 er enhver forpliktet til å «*avverge en straffbar handling eller følgene av den, på et tidspunkt da dette fortsatt er mulig og det fremstår som sikkert eller mest sannsynlig at handlingen er eller vil bli begått.*» Straffebudet retter seg mot å unnlate å hindre enkelte alvorlige straffbare handlinger ved anmeldelse til politiet, eller på annen måte forsøke å hindre visse alvorlige straffbare handlinger eller følgene av disse. Brudd på plikten straffes med bot eller fengsel inntil 1 år og har en foreldelsesfrist på 2 år, jf. strl. § 86.

Avvergeplikten er begrenset til handlinger som omfattes av 46 nærmere bestemte straffebud i straffeloven. Av sakstypene arbeidsgruppen vurderer omfattes grov kroppsskade (strl. § 274), men ikke kroppsskade (strl. § 273), mishandling i nære relasjoner (strl. §§ 282 og 283), drap (strl. § 275), voldtekt av barn mellom 14 og 18 år (strl. § 291), seksuell omgang ved misbruk av overmaktsforhold (strl. § 295) og voldtekt av barn under 14 år (strl. § 299). Paragraf 196 må ses i sammenheng med strl. § 284 tredje ledd som pålegger nærmere bestemte yrkesgrupper, bl.a. ansatte i barnehager og barnevernet, en plikt til «*ved anmeldelse eller på annen måte å søke å avverge en kjønnslemlestelse*».

Den generelle avvergeplikten innbefatter også fagpersoner som leger, lærere, barneverntjeneste, helsesøstre, barnehageansatte mv., og går foran taushetsplikten fagpersonen er underlagt. Det er utarbeidet en nasjonal veiviser³⁹ hvor det er gitt nærmere veiledning om bestemmelsen, med henvisninger til annet relevant regelverk og aktuelle linker ved Nasjonal kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS).

4.1.2 Helsevesenet

Helsetjenesten kommer i kontakt med barn som kan være utsatt for overgrep og mishandling, og deres foreldre, i flere av sine tjenester. Det første kontaktpunktet for foreldre/barn med det offentlige helsetilbudet er helsestasjonen og svangerskapskontrollen. De neste kontaktpunktene for barn er ofte

³⁹ www.dinutvei.no

skolehelsetjenesten som følger dem fra grunnskole og til og med videregående skole.

Noen barn møter spesialisthelsetjenesten på et tidlig stadium dersom de har helsemessige utfordringer som gjør at de trenger hjelp. Spesialisthelsetjenesten spenner vidt, fra oppfølging ved Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) til et møte på en barneavdeling på et sykehus. Et annet tilbud mange unge benytter seg av er helsestasjonen for ungdom. Felles for disse tjenestene er at de møter barn i sitt daglige arbeid og har mulighet til å fange opp barn som har en liten tilfredsstillende omsorgssituasjon, blir utsatt for seksuelle overgrep og/eller mishandling.

Det er og har vært krevende for helsepersonell å vite hvordan man skal snakke med barn, særlig de yngste, som kan være utsatt for seksuelle overgrep og/eller mishandling. Det ble derfor utarbeidet retningslinjer i 2017, laget av NKVTS, om hvordan førstelinjetjenesten kan og bør snakke med barn. I veilederen gis bl.a. informasjon om hvordan en kan handle i møte med: vold og overgrep mot barn, vold og overgrep mot voksne og personer som utøver vold og overgrep. Veilederen gir opplysninger om: hva vold i nære relasjoner innebærer, risikofaktorer og tegn på vold, hvordan utrede ved mistanke om vold, hvordan snakke om volden, hvordan sikre og beskytte de som utsettes for vold, lover og regelverk og hvordan følge opp komplekse saker der mange aktører er involvert.

I tillegg til de nasjonale veilederne er det også utarbeidet nye nasjonale retningslinjer for hvordan helsestasjon og skolehelsetjenesten skal jobbe med forebygging av mishandling og seksuelle overgrep. Det pågår et arbeid med opplæring av helsesøstre i veilederen og retningslinjene. I alle møter helsestasjonen har med foreldre og barn i aldersspennet 0-5 år skal mishandling/seksuelle overgrep tematiseres. I svangerskapsomsorgen skal helsepersonell ha egne samtaler med mor alene, der man snakker rundt mors livssituasjon opp mot mishandling, seksuelle overgrep og omsorgssituasjon.

Når barnet når skolealder skal skolehelsetjenesten ha en samtale med foreldre og barn, en til en, hvor tema skal være mishandling og seksuelle overgrep. Når barnet går i 8. klasse, skal barnet gjennomføre en helseundersøkelse der de må kle av seg. Dette gjøres for å avdekke eventuelle skader. Helsedirektoratet anbefaler skolen at det avholdes foreldremøte i forkant av dette. Alle retningslinjene til direktoratet ligger nå på en digitalplattform, slik at brukerne til enhver tid skal kunne forholde seg til oppdaterte retningslinjer.

Overgrepsmottakene tilbyr medisinsk hjelp og rådgiving ved vold og seksuelle overgrep mot barn under 18 år. De ansatte er leger, sykepleiere og sosionomer. De tilbyr samtale, medisinsk undersøkelse for å oppdage, behandle og forebygge skade og smitte, testing for graviditet, rettsmedisinsk undersøkelse for sikring av bevis, bistand til å kontakte politiet og bistandsadvokat uavhengig anmeldelse og informasjon om videre oppfølgingstilbud. Overgrepsmottakene er knyttet til legevaktene eller sykehusene og er en del av det offentlige helsetilbudet fornærmede som har vært til tilrettelagt avhør også kan velge å benytte. Det finnes mottak i alle fylker, og på www.dinutvei.no er det gitt en rekke opplysninger om mottakene med videre henvisninger.

Helsepersonells opplysningsplikt

Uten hinder av taushetsplikt etter helsepersonelloven (hpl.) § 21 skal helsepersonell av eget tiltak og uten ugrunnet opphold melde fra til barneverntjenesten, jf. opplysningsplikten til barnevernet etter hpl. § 33:

- når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen, eller annen alvorlig omsorgssvikt

- når det er grunn til å tro at et barn har en livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade og ikke kommer til undersøkelse eller behandling, eller et barn med nedsatt funksjonsevne eller et spesielt hjelpetrengende barn ikke får dekket sitt særlige behov for behandling eller opplæring
- når det er grunn til å tro at et barn viser alvorlige atferdsvansker i form av alvorlig eller gjentatt kriminalitet, misbruk av rusmidler eller annen form for utpreget normløs atferd
- når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel

Vilkåret for opplysningsplikten til barneverntjenesten er dobbeltsidig. Bestemmelsen inneholder både en veldig lav og en veldig høy terskel. Den lave terskelen gjelder bevisvurderingen: «*Grunn til å tro*» som ikke er et strengt vilkår. Med «*grunn til å tro*» menes noe «*mer enn en vag mistanke*», men det kreves ikke sikker viten eller sannsynlighetsovervekt. En bør ha konkrete holdepunkter som underbygger mistanken. Den høye terskelen gjelder det faktiske forholdet en er bekymret for: det må være så alvorlig at det faller inn under bokstavene a-d.

Opplysningsplikten utløses ikke av enhver bekymring for et barn, og skal vurderes konkret og individuelt. Det skal begrunnes i meldingen hvorfor man i det enkelte tilfellet mener at fraværet kan være en indikasjon på omsorgssvikt, vold eller andre forhold som fremgår av hpl. § 33 bokstav a-d.

Helsepersonell skal uten hinder av taushetsplikten varsle politi og brannvesen dersom dette er nødvendig for å avverge alvorlig skade på person eller eiendom, jf. hpl. § 31. Her gjelder nødrettsbetraktninger, og det er ikke krav til visshet. Hvis en frykter at en person kan komme til å bli skadet eller drept, har en plikt til å melde fra til politiet. Ifølge Helsedirektoratets og Politidirektoratets rundskriv av 2012⁴⁰ pålegger § 31 helsepersonell opplysningsplikt til politiet også i situasjoner der skade allerede har oppstått, dersom det uten bistand fra politiet er fare for økt og alvorlig skadeomfang.

Taushetsplikt etter hpl. § 21 er ikke til hinder for at opplysninger gis videre når tungtveiende private eller offentlige interesser gjør det rettmessig å gi opplysningene videre, jf. hpl. § 23 nr. 4. Denne bestemmelsen gjelder opplysninger til andre enn nødetater og samarbeidende personell, og kan for eksempel omfatte ansatte i forvaltningen, en annen foresatt, barneverntjeneste, barnehage, skole etc.

Bestemmelsen skal tolkes strengt og nærmere om plikten fremkommer i Rundskriv IS 17/2006 (Sosial- og helsedirektoratet «*Helsepersonells plikt og rett til å gi opplysninger til barneverntjenesten, politiet og sosialtjenesten ved mistanke om: - mishandling av barn i hjemmet-andre former for alvorlig omsorgssvikt av barn-misbruk av rusmidler under graviditet*»).

De hensyn som taler for å utlevere personsensitive opplysninger må være langt mer tungtveiende enn hensynet til å bevare taushet. Bestemmelsen er myntet på å hindre skade eller fare og omfatter i hovedsak truende farer eller situasjoner der det er fare for gjentakelse av tidligere skadevoldende handling. Dersom et barn utsettes for vold, overgrep eller annen alvorlig omsorgssvikt som mangel på livsnødvendig helsehjelp, kan en slik situasjon oppstå og det kan gi grunnlag for unntaket i § 23 nr. 4. Denne opplysningsretten faller inn under nødrettsbetraktninger slik at det ikke er behov for sikker viten.

⁴⁰ RPOD-2012-7

4.1.3 Barneverntjenesten

Alle offentlige myndigheter har plikt til av eget tiltak å gi opplysninger til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller utsatt for andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. barnevernloven § 6-4. Plikten er hjemlet både i barnevernloven og i en rekke andre lover som gjelder for den enkelte tjeneste. Politiet skal f.eks. etter politiregisterforskriften § 10-2 straks underrette kommunens barneverntjeneste når etterforsking settes i gang mot person under 18 år og saken ikke er av bagatellmessig art. Er barnet i institusjon, skal også institusjonen underrettes. Dersom politiet får kjennskap til eller mistanke om at barn mishandles av foreldre, foresatte eller andre som barnet bor sammen med, skal det i samsvar med forskriften § 10-3 straks gis underretning om dette til kommunens barneverntjeneste. Tilsvarende gjelder hvor politiet får kjennskap til eller mistanke om at barnet har vært utsatt for seksuallovbrudd fra en av de nevnte personer.

Kommunens barneverntjeneste skal i slike saker underrettes om bruk av tvangsmidler eller andre etterforskingsskritt hvis det er grunn til å tro at det samtidig bør settes i verk tiltak overfor barnet eller andre familiemedlemmer, og det ikke er utilrådelig å gi slik underretning av hensyn til etterforskingen.

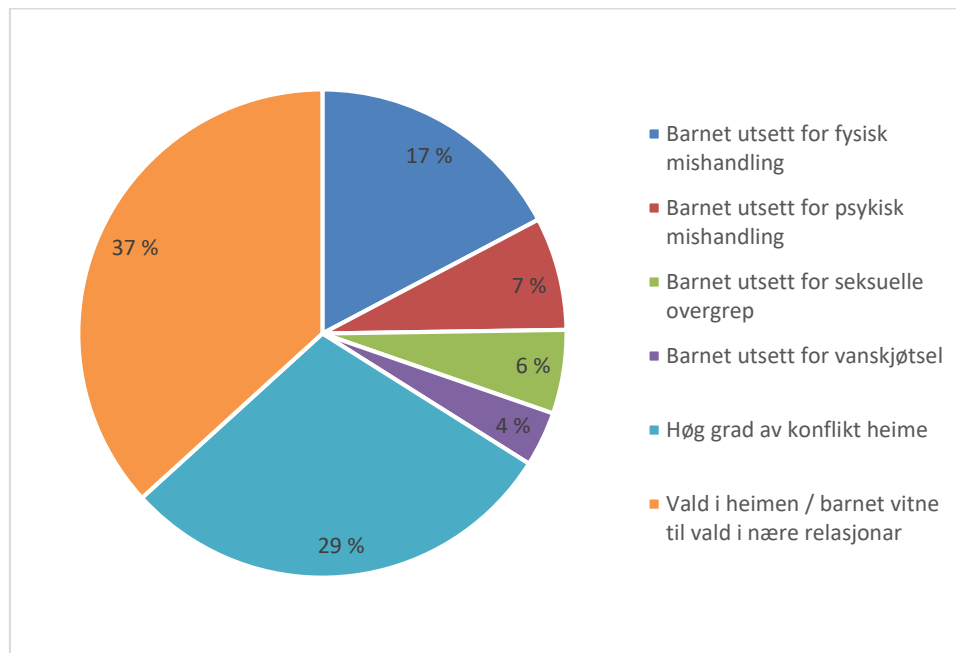
Opplysningsplikten gjelder også for en rekke andre yrkesutøvere uavhengig av om de jobber i det private eller i det offentlige.

Det gjelder noen grunnleggende prinsipper for barneverntjenestens arbeid som også setter rammer for behandlingen av saker vedrørende vold og overgrep mot barn:

- *Barnets beste* skal være et grunnleggende hensyn i alle barneverntjenestens vurderinger, jf. barnevernloven § 4-1, Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 3. Hva som er barnets beste skal baseres på en konkret faglig og skjønnsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle.
- *Mildeste inngrepsprinsipp* innebærer at barneverntjenesten ikke skal gjøre større inngrep i familielivet enn det som er nødvendig, jf. Grunnloven § 102 og EMK art. 8. Saksbehandlingen og tiltak må stå i et rimelig forhold til de målene som kan oppnås. Barneverntjenesten skal sikre at barnet får riktig hjelp til rett tid, men skal ikke gjennomføre en undersøkelse på en mer inngripende måte enn det meldingens alvorlighet tilsier.
- Tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være *forsvarlige*, jf. barnevernloven § 1-4. Innholdet i kravet bestemmes av hva de til enhver tid gjeldende barnevernfaglige vurderinger og normer om hva som anses for å være god praksis.
- *Barns rett til medvirkning* er et sentralt hensyn i barneverntjenestens saksbehandling. Barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter skal få informasjon og anledning til å uttale seg før noen tar avgjørelser som berører ham eller henne. Barneverntjenesten har en plikt til å sørge for at barnets rett til medvirkning ivaretas på ethvert trinn i prosessen.

Arbeidsgruppen har mottatt et notat fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir.) om barnevernets håndtering av innmeldte saker om vold og overgrep. Statistikken om barnevernets registreringer av saker som omhandler vold og overgrep mot barn er hentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB) i løpet av et år. Det kan være flere meldinger for ett barn.

I 2017 mottok barnevernet totalt 58 500 meldinger om 52 500 barn fra bl.a. barneverntjenesten, politiet og skoler. Omtrent halvparten (49 %) av meldingene omhandlet vold eller konflikt enten i hjemmet eller mot barnet. Omtrent en av fem (17 %) registrerte meldinger ble henlagt i 2017. Av de henlagte meldingene var hver femte (19 %) en volds- eller konfliktsak. Av alle meldinger om vold og konflikt ble omtrent hver tjuende henlagt (7 %).



Kilde: SSB. Statistikkbanken. Tabell 10668.

Fig. 10 Meldinger om vold og overgrep i 2017 fordelt etter innhold i meldingene

I løpet av 2017 iverksatte barnevernet omlag 49 000 undersøkelser av forhold som ble meldt til barnevernet. Over halvparten (55 %) av undersøkelsene ble startet opp på grunn av meldinger om konflikt i hjemmet, vold eller overgrep. Som figuren viser omhandlet to av tre undersøkelser (66 %) meldinger om konflikt eller vold i hjemmet, eller at barnet var vitne til vold i nære relasjoner. 30 % av undersøkelsene var knyttet til meldinger om vold eller overgrep mot barnet, mens 4 % gjaldt omsorgssvikt.

Undersøkelser av meldinger som omhandler vold har økt kraftig fra 2013. I 2013 omhandlet 44 % av alle oppstartede undersøkelser vold, mens i 2017 gjaldt dette 55 % av alle nye undersøkelser. Årsakene til denne økningen er trolig flerfoldig, men Bufdir. antar at en av flere mulige forklaringer kan være knyttet til en økt kunnskap om og lavere toleranse i befolkningen for vold i nære relasjoner som fenomen.

Ser man på de ulike voldstypene hver for seg, finner Bufdir. at saker der barnevernet mistenker vold i hjemmet har økt mest. Fra 2013 til 2017 har antallet undersøkelser av meldinger om vold i hjemmet økt fra 16 % til 20 % av alle nye undersøkelser.

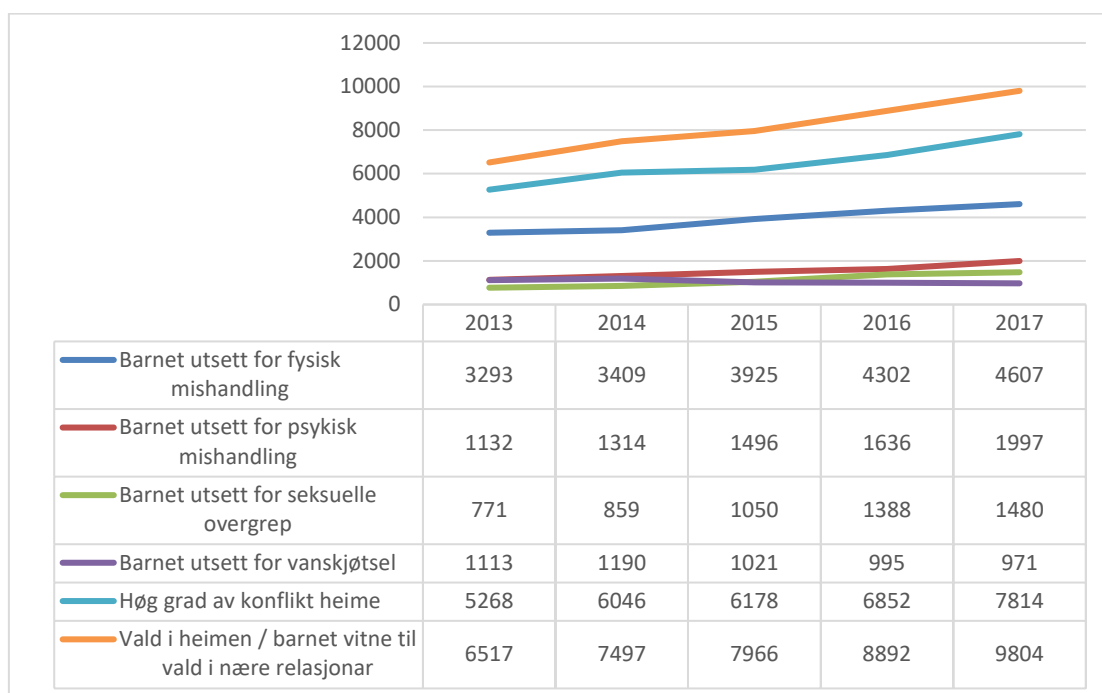


Fig. 11 Type vold i meldinger 2013-2017

I 2017 gjorde barneverntjenesten vedtak om tiltak i 96 % av sakene som omhandler vold eller høykonflikt, mens det i 4 % av sakene ble begjært tiltak for fylkesnemndene.

Arbeidsgruppen er ikke kjent med hvor mange saker som barneverntjenesten anmelder til politiet. Basert på det regelverk som foreligger om opplysningsplikt er det grunn til å tro at en betydelig andel av de saker som anmeldes til politiet kommer fra barneverntjenesten. Av Bufdirs nettside fremkommer at politiet i 2016 stod for 15 % av alle meldinger til barnevernet, jf. opplysningsplikten når politiet iverksetter etterforskning mot barn, eller politiet får kjennskap til eller iverksetter etterforskning hvor barn er fornærmet. 38 % av meldingene fra politiet ble henlagt av barnevernet. Dette kan igjen ha sammenheng med at meldingene til barnevernet sendes inn uavhengig av om det opprettes straffesak og iverksettes etterforskning.

Nasjonale retningslinjer for samarbeid mellom politiet og barneverntjenesten ved mistanke om vold og overgrep i nære relasjoner

Politidirektoratet og Bufdir. sendte 25. mai 2018 på høring Nasjonale retningslinjer for samarbeid mellom politiet og barneverntjenesten ved mistanke om vold og overgrep i nære relasjoner. Retningslinjene er forutsatt å foreligge som et arbeidsverktøy, kun i digitalt format. Det vil ikke bli utarbeidet noen dokumentutgave⁴¹. Høringsfristen var 1. oktober 2018. Det fremkommer bl.a. av høringsbrevet:

«Retningslinjene tydeliggjør hvilke konsekvenser barnevernets samtale med barn og foreldre kan få for den straffeprosessuelle/strafferettslige oppfølgingen av saken. Samtidig understrekes barnevernets behov for å snakke med barnet i undersøkelsesfasen og barneverntjenestens plikt til å innhente tilstrekkelig informasjon til å utrede saken. Retningslinjene tydeliggjør at barneverntjenesten må være bevisste på hva man trenger å snakke med barnet om før barnet er avhørt.»

[..]

«Retningslinjene omtaler hva som kan og bør deles og når. Utfordringen med prinsippet om størst mulig åpenhet i barnevernssaken og derav hovedregelen om foreldrenes innsynsrett, samt etatenes mulighet til å unndra opplysninger, og påtalemyndighetens mulighet til å klausulere, tydeliggjøres. Retningslinjene beskriver

⁴¹ Høringsbrev 25. mai 2018 fra POD og Bufdir.

videre de generelle taushetspliktsreglene som gjelder. Barneverntjenestens mulighet til å dele opplysninger med politiet for å fremme barneverntjenestens oppgaver, fremheves.»

I forslaget til retningslinjer understreker Bufdir. behovet for å etablere arenaer for samarbeid mellom etatene. Barneverntjenestens behov for å kunne drøfte konkrete saker med politiet i en tidlig fase er fremhevet av Bufdir. både i høringsbrevet og i møte med arbeidsgruppen. Det foreligger per utgangen av januar i år ikke oppdaterte retningslinjer.

I riksadvokatens brev 2. mars 2017 om «*Felles retningslinjer for Statens barnhus – politi og påtalemyndighets deltakelse i konsultasjonsteam*» fremkommer at flere barnehus koordinerer og deltar i tverretatlige konsultasjonsteam der offentlige instanser, blant annet barneverntjenesten, helsepersonell, skole og barnehager får råd og veiledning i saker med mistanke om vold, overgrep eller omsorgssvikt mot barn uten at barnas identitet er kjent eller omtales. Så vel politiet som påtalemyndigheten deltar i slike team. Det heter videre om adgangen til å dele informasjon;

«Det er derfor ønskelig at politi og påtalemyndighet gir generell informasjon om f.eks. grensen for det straffbare, avvergingsplikten, straffeprosessloven § 224 og andre påtalemessige vurderinger og avgjørelser, hvordan slike saker normalt etterforskes, hvordan det er ønskelig at andre offentlige instanser innretter seg av hensyn til politiets etterforsking, hvilke virkemidler politiet har og ikke har, etc.

Derimot er det problematisk dersom påtalemyndigheten gir konkrete råd om det for eksempel bør inngis anmeldelse eller ikke i konkrete saker (anonyme eller ikke) basert på den (begrensede) informasjonen som gjøres tilgjengelig i en konsultativ sammenheng. Tilsvarende er det problematisk om polititjenestepersoner gir slike råd. Opplysninger og informasjon tolkes ulikt avhengig blant annet av mottakers faglige ståsted, oppgaver og erfaringer, og en «sak» viser seg regelmessig å være både mer og mindre alvorlig og omfangsrik enn først antatt. Hvorvidt et aktuelt tilfelle bør etterforskes kan også bero på andre opplysninger politiet har om de involverte, men som i forbindelse med konsultasjonen er anonymisert. Politiets innledende undersøkelser og eventuell videre etterforsking har som formål å avdekke slike forhold og resultatet av disse kan vanskelig forskutteres.»

Retningslinjene kan lede til at det anmeldes saker på et «tynt» grunnlag som kan føre til at det besluttes og gjennomføres tilrettelagte avhør av barn hvor det ikke fremkommer opplysninger om straffbare forhold. Bufdir. har fremhevet behovet de eksempelvis har for konkret informasjon om aktuelle personer i barnets omgang- og omsorgskrets når de skal behandle videre håndtering av bekymringsmeldinger de mottar. De må videre vurdere om det vil være til barnets beste å anmelde saken eller om andre tiltak skal iverksettes overfor barnet som er mindre inngripende enn at en bekymringsmelding ender i et straffesaksspor. I NKVTs rapport nr. 4/2017 «*Barn i krise Samarbeidet mellom barnevern og politi*» fremkommer at i strid med ovennevnte retningslinjer drøfter etatene saker før anmeldelse, og at det leder til at saker anmeldes raskere. I høringsbrevet fra Bufdir. understrekes at begrenset mulighet for å drøfte saker medfører en risiko for at færre saker kommer til politiets kunnskap.

4.1.4 Skolen

Alle ansatte i skolen er omfattet av meldeplikt til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir utsatt for vold eller overgrep, jf. barnevernloven § 6-4 første

ledd bokstav a. Meldeplikten inntreffer når det foreligger omstendigheter som gir melder en begrunnet bekymring om barnets situasjon. Departementet understreket i forarbeidene at det ikke kreves sannsynlighetsovervekt eller sikker viten for å utløse meldeplikt, men at det må være noe mer enn kun en vag mistanke.

Ansatte i skolen omfattes, som nevnt i pkt. 4.1.1, også av avvergeplikten i strl § 196. Dette kunne vært presisert i opplæringsloven, eller formidlet på annen hensiktsmessig måte.

4.1.5 Kriesesentrene

Et kriesesenter er en institusjon som tilbyr hjelp gjennom botilbud, praktisk hjelp og tilrettelegging, telefonkontakt, samtaler og utadrettet virksomhet til mennesker berørt av vold og seksuelle overgrep. De fleste kriesesentre vil også ta seg av barn som kommer sammen med en av foreldrene.

Fra 1. januar 2010 ble kriesesentertilbudet en lovpålagt oppgave i Norge. Loven pålegger alle kommuner i landet ansvar for å tilby sine innbyggere ett eller flere kriesetiltak tilsvarende et godt utbygd kriesesenter. Det finnes 50 kriesesentre i Norge. Disse finansieres med 80 % fra staten og 20 % fra kommunene. Mange kriesesentre har i dag fast ansatt personale, men noen har fremdeles hjelp av frivillige.

I 2017 oppholdt det seg 1 483 barn på kriesesentertilbudene med til sammen 1 904 opphold. Sammenlignet med året før er antall barn relativt stabilt. Antall opphold av barn var høyest i 2015, mens det i 2014 var omtrent likt som i 2017.

Ved 95 % av oppholdene i 2017 ble det gitt én eller flere typer bistand til barna. De vanligste formene for bistand var primærkontakt (mottatt av 77 % av barna), velkomstsamtale/informasjon om kriesesentertilbudet og hvorfor barnet var der (65 % av barna). Videre blir det gjennomført systematisk kartlegging av beskyttelsesbehov og systematisk kartlegging av hjelpebehov. Ved ca. 4 av 10 opphold ble det gjennomført samtaler med barnet enten med eller uten forelder.

Ved 10 % av oppholdene ble kontakt med barnehus opprettet, mens 4 % hadde opprettet kontakt med barnehus før oppholdet. Ved 10 % av oppholdene ble kontakt med andre instanser opprettet under oppholdet, mens 4 % hadde opprettet kontakt med andre instanser før oppholdet. De vanligste kontaktinstansene er politi, advokat, familievernkontor, skole eller barnehage.

4.2 Behandlingen av sakene hos politiet

Uavhengig om det er satt en saksbehandlingsfrist skal all etterforskning være planmessig, målrettet og styrt. Riksadvokaten har gitt uttrykk for at «*rutiner må sikre en løpende og forpliktende oppfølging av tidsbruken gjennom hele straffesakskjeden.*» Som et styringsverktøy for å unngå flaskehalser og unødig liggetid, har riksadvokaten gitt direktiver om *etterforskningsplaner* for *seksuallovbrudd mot barn* og i *familievoldssaker* (2015) og ved mistanke om *drap* (2017), med mindre den aktuelle saken er så enkel og oversiktlig at etterforskningsplan er helt unødvendig. Bruk av etterforskningsplan er også anbefalt i andre alvorlige saker. Ett hovedformål med en slik plan er å sikre bedre styring og kontroll med *saksfremdriften* og hindre at saker blir liggende uten *aktiv oppfølging*.

4.2.1 Behandlingen fram til gjennomført tilrettelagt avhør

Når politiet mottar en anmeldelse som omhandler straffebud opplistet i strpl. § 239, f.eks. fra barnevernet, så skal det tilrettelagte avhør av fornærmede eller vitner være gjennomført innen 1-3 uker, se omtalen i pkt. 3.1.3 av strpl. § 239 e.

Når anmeldelsen er registrert vil påtaleansvarlig jurist (avhørsleder) beslutte om det skal iverksettes etterforsking, jf. strpl. § 224, og om det skal foretas tilrettelagt avhør. Sammen med politifaglig etterforskningsleder bør det utarbeides *etterforskningsplan* over etterforskingsskritt som må gjøres før avhøret. Deretter skal avhørsleder planlegge og forberede avhøret på Statens barnehus. Avhørsleder må ha utvidet påtalekompetanse og så vidt mulig ha spesialutdanning eller tilsvarende erfaring for å lede tilrettelagte avhør. Gjennomføringen av avhøret skal foretas av spesialutdannet politietterforsker.

Fristene oppleves som korte siden flere gjøremål må være ferdigstilt før avhøret kan gjennomføres. I mange saker må politiet foreta innledende etterforsking for å avklare om det er grunnlag for å iverksette etterforsking, fordi anmeldelsene kan være ufullstendige. Foreligger det en vag mistanke om overgrep eller vold, vil det eksempelvis være behov for vitneavhør av anmelder og andre som barnehageansatte, lærere, barnevernstjeneste, helsepersonell om barnet, barnets situasjon og atferd/utvikling, i tillegg til avklaring av hvem skal følge barnet til barnehuset, og registersøk bl.a. for å avklare ulike forhold rundt barnet, foreldre og søsken.

I riksadvokatens rundskriv nr. 2/2016 om «*Politiavhør*» er det gitt nærmere direktiver og kvalitetskrav til avhør. Lydopptak skal «*så vidt mulig*» (umulig av tekniske grunner, svært vanskelig å gjøre opptak, og der avhørte nekter å la seg avhøre ved opptak) benyttes ved alle avhør. Bildeopptak skal «*så vidt mulig*» benyttes ved avhør av fornærmede, mistenkte og siktede i sedelighetssaker, alvorlige voldssaker og familievoldssaker. Dersom lyd- og bildeopptak ikke foretas, skal det begrunnes i avhørsrapport. Dette kvalitetskravet leder til at forberedelse og gjennomføring av avhør i forkant av tilrettelagt avhør og avhør av mistenkt/siktede samme dag som dette foretas, tar tid å gjennomføre. Avhørsrom med nødvendig utstyr skal være tilgjengelig, lyd- og bildemateriale skal lagres, avhørsprotokoll skrives, protokoll gjennomleses/høres av den avhørte før avhøret er ferdigstilt. Dette kvalitetskravet er tilkommet etter innføringen av fristreglene for tilrettelagte avhør ble vedtatt.

Der en eller begge foreldre er anmeldt kan det være aktuelt å pågripe og eventuelt innhente rettens beslutning om ransaking og beslag før «aksjonsdag», dvs. en «aksjon» mot de som har omsorgen for barnet, eller andre som er mistenkt, gjerne samme dag som det gjennomføres tilrettelagt avhør. Etter at den/de mistenkte er pågrepet, kan aktuelle gjøremål være: åstedsundersøkelser, ransaking og beslag av bevis som datatekniske lagringsmedium, men også at andre gjenstander som kan avklare et årsaksforhold tas i beslag.

Hvilke *etterforskingsskritt* som utføres på en «aksjonsdag» varierer; i enkelte saker avhøres barnet før pågripelse og/eller mistenkte foreldre møter frivillig hos politiet. Det opptas i tillegg forklaringer av andre personer som kan opplyse saken, f.eks. av søsken, familie eller andre som står familien nær. Det tilstrebes å få avhørt de som står de involverte nær og kan opplyse saken så tidlig som mulig, også for å unngå at de mistenkte og/eller vitner koordinerer sine forklaringer før de er avhørt av politiet.

Forut for avhøret må det avklares om barnet skal fremstilles for *medisinsk* eller *rettsmedisinsk undersøkelse* som begge kan gjennomføres på Statens barnehus, jf. pkt. 3.1.5, eventuelt et overgrepsmottak jf. pkt. 4.1.2. Avhørsleder vurderer om det er behov for rettsmedisinsk undersøkelse av barnet og beslutter dette når slik undersøkelse kan belyse skyld- eller straffespørsmålet.

Medisinsk undersøkelse følger regelverket for helsepersonell, mens en rettsmedisinsk undersøkelse gjennomføres etter beslutning av påtalemyndigheten. De nevnte forhold kan lede til at fristene ikke kan overholdes.

Avhørsleder skal bidra til planlegging og forberedelse av avhøret. Avhørsleder skal ta stilling til hvem som skal følge det tilrettelagte avhøret når beslutning om tilrettelagt avhør foretas, jf. strpl. § 239 d, og hvem som skal være til stede skal fremgå av beslutningen. Ved enkelte politidistrikt er det sivilt ansatte som utfører de administrative gjøremål ved tilrettelagte avhør (avhørskoordinator), mens i andre politidistrikt er politijuristen pålagt hele eller deler av dette arbeidet. Eksempel på slike arbeidsoppgaver er fortløpende kontakt med og utforming av oppnevninger av bistandsadvokat og forsvarer, anmodning til fylkesmannen om oppnevning av midlertidig verge og eventuelt tolk. Andre arbeidsoppgaver kan være dokumentføringer av aktuelle dokumenter i politiets saksbehandlingssystem, klargjøring av protokoll til avhørsleder og dokumentdeling av kopier av lyd-/bildeavhør til aktuelle parter. Dersom det tilrettelagte avhøret avlyses, varsles parter. Beslutes eller begjæres det supplerende avhør av barnet, er det koordinator som finner tidspunkt som passer for de involverte parter på Statens barnehus, og som varslar de involverte parter om når dette skal finne sted. En koordinator attesterer oppgaver fra advokater eller andre og videresender disse til retten for utbetaling.

Tilrettelagt avhører (etterforsker som skal avhøre barnet) er ikke alltid involvert i saken før avhøret er berammet, og vil deretter lese saken. Etterforsker avklarer videre med avhørsleder hvilke hypoteser og temaer som skal avklares i avhøret, herunder eventuelle prosessuelle spørsmål. Tilrettelagt avhører vil så ta kontakt med den som skal være tiltroperson/følgeperson for barnet.

Før tilrettelagt avhør finner sted skal det avholdes et *samrådsmøte*. Avhørsleder har ansvar for å sørge for at møtet avholdes, jf. forskrift om tilrettelagte avhør § 7 jf. § 3 annet ledd bokstav f). Et samrådsmøte er et koordineringsmøte mellom de aktørene som er involvert i det som skjer avhørsdagen, bl.a. bistandsadvokat, saksansvarlig på barnehuset og barnevern. Under samrådsmøtet avklares forhold av formell og praktisk art, bl.a. hva saken gjelder, hva som skal skje når og på hvilken måte. Dette kan f.eks. være om det er spesielle forhold som må legges til rette for barnet som tolk, hva skal skje med barnet etter avhøret, hvordan skal tilbakeføring av barnet gjøres dersom det skal hjem, hvordan skal en eventuell plassering gjøres og på hvilken måte skal foreldre varsles og informeres. Møtet kan holdes via videolink. Tilrettelagt avhører skal før avhøret kontakte tiltroperson/følgeperson til barnet og informere om hvilken rolle den har, hva som skal skje og praktiske opplysninger rundt transport og oppmøte på barnehuset. Dersom det skal være et sekvensielt avhør (avhør av barn under 5 år eller personer med nedsatte funksjonsevne) må det avklares om personen har diagnoser/ mentale utfordringer, dens språklige nivå og fysiske og psykiske helse.

Avhørsleder skal under gjennomføring av tilrettelagt avhør eller sekvensielt avhør lede avhøret, deretter gjennomføre etterarbeid. I forkant av avhøret skal avhørsleder sørge for at det gjennomføres og avholdes et formøte, jf. forskriften § 8 jf. § 3 annet ledd f), og et ettermøte etter avhøret, jf. forskriften § 12 jf. § 3 annet ledd f). Vedkommende skal sikre at det føres protokoll ved avhørene og sørge for at det i forkant av avhørene er oppnevnt forsvarer og bistandsadvokat. Det er også et krav om at avhørsleder skal skrive en saksbehandlingslogg, jf. forskriften § 3 annet ledd g).

Hyppigheten av tilrettelagte avhør har økt over år. Tilrettelagte avhør og oppgaver knyttet til dette er ikke bare ressurskrevende for politiet. Det kan være en ressursmessig utfordring for de aktørene som politiet samarbeider med, som

barnevern, skole og barnehage. Politiet er på aksjonsdager avhengig av bistand fra disse når tilrettelagte avhør skal holdes. Det er eksempler på at ansatte hos disse har nektet å stille som tiltropersoner og at barnevernet ikke har hatt kapasitet til å transportere barnet til og fra barnehuset.

Riksadvokaten har i brev 20. oktober 2017 omtalt hjemmelsproblemer knyttet til avhenting av barn. Politidirektoratet har i brev 11. november 2016 omtalt samme problem, og presisert viktigheten av at følgepersoner gis en økonomisk kompensasjon.

4.2.2 Behandlingen fra gjennomført tilrettelagt avhør til påtaleavgjørelse

Den videre etterforskningen stopper ikke sjelden opp, eller fremdriften i saken reduseres etter at det tilrettelagte avhøret er gjort. I endel av disse sakene vil avhøret av barnet ha sannsynliggjort at det ikke er noen grunn til å etterforske saken videre.

I mange av sakene hvor det er tatt tilrettelagt avhør vil det være behov for ytterligere etterforskning. Når første tilrettelagte avhør er gjennomført, må avhørsleder ta stilling til om det er behov for ytterligere avhør av barnet. Dette kan ha sammenheng med at ikke alle omstendigheter rundt det aktuelle straffbare forholdet er avklart. Forsvarer for siktede er som regel ikke tilstede ved det første tilrettelagte avhøret, og får tilgang til opptak fra det avhøret etter at det gjennomført. Siktede får en frist til å begjære et supplerende avhør, jf. strpl. § 239 b, fjerde ledd.

Legedekningen ved barnehusene varierer. I retningslinjene for Statens barnehus er det lagt opp til at alle fornærmede i saker om vold og overgrep skal få tilbud om medisinsk undersøkelse ved barnehuset. Dersom det er behov for en omfattende rettsmedisinsk undersøkelse av barnet, kan denne bestilles på barneklubben ved regionssykehusene. Dette er aktuelt for å avdekke eldre skader på barnet ved bruk av CT (tværnsnittfotografering), eller røntgen. En rettsmedisinsk undersøkelse dokumenterer eventuelle innvendige og utvendige skader på barnet. Andre spor blir sikret ved bl.a. foto, beskrivelser og ulike prøvetakinger.

Spormateriale fra undersøkelsene sendes til analyse som det tar tid å få svar på. Dersom det i tillegg skal gjøres vurderinger av bilder av alderen og årsaken til blåmerker eller lignende (klinisk rettsmedisinsk vurdering) tar dette tid. Dersom det kun er foretatt en medisinsk undersøkelse av barnet skal opplysningene fra den journalføres, og det må innhentes samtykke for at disse kan innhentes i straffesaken. Så vel manglende kompetanse og kapasitet ved barnehusene og sykehusene til å gjennomføre rettsmedisinske undersøkelser av yngre barn, avvente analysesvar og utforming av ytterligere mandat for å få sakkyndiges fortolkninger av disse svarene, er potensielle og reelle flaskehalser i sakene arbeidsgruppen vurderer.

I de fleste saker vil det være behov for å innhente ytterligere opplysninger rundt barnets helsesituasjon og tidligere konsultasjoner med helsevesenet (barnevern, fastlege osv.) Informasjonen skal gjennomgås, analyseres og kan lede til ytterligere etterforskning.

Det er ikke uvanlig at det har blitt tatt beslag som må gjennomgås og følges opp. Dersom det er tatt beslag i digitale enheter (datamaskiner, mobiltelefoner, nettbrett, GPS, eksterne lagringsenheter etc.), må disse sikres og speiles før en kan gjennomgå selve innholdet. Hvor lang tid selve speilingen tar, avhenger av hvor stort selve lagringsmediet er, samt hvor mye informasjon det er lagret på mediet.

Gjennomgang av digitale enheter, vil være avgjørende for hvilke typer informasjon som kan hentes ut. Informasjon som tas ut skal analyseres, f.eks. chat/kommunikasjon fra sosiale media, e-post, foto/film og netthistorikk. Både ved sikringen og gjennomgangen av beslaget tar erfaringsmessig tid før det er ferdigstilt.

Det kan være store mengder informasjon som skal analyseres, systematiseres og følges opp videre. Det kan f.eks. være lagret betydelig mer informasjon på en ny mobiltelefon enn en eldre utgave. Informasjonen kan være lagret på en server i utlandet hvor vi ikke har jurisdiksjon. Innhenting av slik informasjon krever rettsanmodning. Hvor tidkrevende det er å få tilgang til informasjon på digitale enheter varierer. Dette avhenger bl.a. av samarbeid fra mistenkte, tjenesteleverandør og hvor serveren fysisk befinner seg.

Alle beslag krever oppfølging i ettertid, og det skal så tidlig som mulig tas stilling til opprettholdelse av beslaget. Ofte er det nødvendig å fremme begjæring om utleveringspålegg til retten, noe som også tar tid.

Kriminaltekniske undersøkelser av åsted krever oppfølging. Beslaglagt materiale skal undersøkes bl.a. ved Kripos eller Folkehelseinstituttet, og det tar tid å få svar på prøver.

Det kan være behov for flere avhør av vitner og siktede. I enkelte saker varetektsfengsles siktede, og sakene skal behandles for retten.

Som tidligere nevnt skal alle avhør dokumenteres med lydopptak, jf. riksadvokatens rundskriv 2/2016. Når avhøret blir gjort på lyd/bilde, må avhører skrive ned dette i ettertid. I enkelte tilfeller blir lyd-/bildeavhør nedtegnet fortløpende av en annen person enn avhører. Avhører må kvalitetssikre nedtegnelsen før dette gjennomgås av avhørte. Som regel finner gjennomlesningen sted flere dager etter at avhøret ble tatt. Det bør ikke gå mer enn 14 dager fra avhøret ble tatt til det er gjennomlest. Arbeidsgruppen er kjent med at det ikke sjelden kan ta lenger tid før avhørte har fått mulighet til å gjennomgå eget avhør, samt muligheten til å komme med eventuelle rettelser eller tilføyelser til egen forklaring.

Hvor lang tid det tar å protokollere et lyd-/bildeavhør varierer. I praksis regner en med at et avhør som varer i to timer tar ca. fire og en halv time å nedtegne.

Lyd og lyd-/bildeavhør skal sikres. I henhold til instruks fra 2007 skal avhørene brennes på CD/DVD. Én kopi skal ligge i original sak, én til arkiv, og én til hver av partene i saken. Selve brenneprosessen av lyd-/bildeopptaket kan ta tid. Dersom avhøret har vart i 2-3 timer kan det ta en dag å brenne ut to sett kopier. Arbeidsgruppen er kjent med at mye av utstyret som brukes til opptak/brenning av lyd/bilde er utdatert, og det kan være problemer med å bruke utstyret. Problemstillingen er omhandlet i rapport om avhørsmetodikk i politiet (arbeidsgrupperapport avgitt til riksadvokaten 8. oktober 2014), hvor det bl.a. er skrevet:

«Gjennom tilnærmet kostnadsfrie applikasjoner kan opptakene enkelt redigeres og sendes tilbake. Til sammenligning brennes, kopieres, arkiveres og distribueres straffesakens sentrale bevis i det gamle, lite brukervennlige og sårbare DVD formatet».

Ved Statens barnehus, brukes det brennerrobot som gir kortere brennetid.

Arbeidsgruppen er kjent med at Politidirektoratet satte ned et prosjekt i desember 2017, Lagring Digitale Medier (LDM), som jobber med digital lagring av lyd, bilde og video i et sentralt lager, slik at bruk av DVD/CD og minnepinner skal avvikes. Det jobbes med å knytte denne mediebanken til BL slik at det blir mulig å knytte filer som bevismateriale til en straffesak. Inntil dette prosjektet er ferdigstilt og implementert i alle landets politidistrikt, gjelder instruks fra 2007 om brenning av lyd/bilde til CD/DVD.

Mange av de tidligere nevnte gjøremålene kan bli liggende i lang tid. En av årsakene til dette er at frekvensen av tilrettelagt avhør med tidsfrist i perioder er så stor at man ikke får sluttført arbeidsoppgavene i en sak før man må starte på den neste. Ikke

sjelden er det flere aksjoner pr. uke, og det er ofte de samme etterforskerne som brukes på de samme aksjonene. Når det er stort sakspress i forhold til ressursene som skal løse oppgavene, gjøres det fortløpende vurderinger av hva som er mest akutt og alvorlig. Det gjør at saker som langt på vei er avklart, kan bli liggende selv om det bare gjenstår noen få gjøremål før ferdigstilling.

I forbindelse med at arbeidsgruppen sendte ut en mailforespørsel til alle landets politidistrikt vedrørende mottak av anmeldelser fra barnevernet og praktisering av strpl. § 239, var det et distrikt som skrev følgende;

«Selv om det ikke har blitt spurt om, vil vi tillegge at fokus og prioritering på område seksuelle overgrep mot barn har medført en sterk ressursmessig dreining mot dette saksområdet som tar opp mot 50 % av alle ressurser i politidistriktet når det gjelder etterforskning og påtalesiden. De korte fristene ifm. TA medfører at alt annet må vike og at politiadvokatene og etterforskerne må hive seg på neste sak, før en rekke å ferdigstille den forrige. Vi er ikke uenige i prioriteringene, men dette medfører at annen alvorlig kriminalitet som f.eks. narkotikakriminalitet har vært nedprioritert over år».

Et annet politidistrikt skrev følgende bemerkning til arbeidsgruppen på samme mailforespørsel:

«Avslutningsvis er det viktig å påpeke at det store fokuset som man har på måloppnåelse innen tilrettelagte avhør helt klart påvirker negativt de andre viktige oppgavene påtalejurister og etterforskere har. Det medfører økte restanser og mindre fokus på andre etterforskningskritt som også er viktige for saksbehandlingstiden i andre saker mm.»

Juristforbundet har også besvart spørsmålene som arbeidsgruppen sendte ut til politidistriktene. I deres svarbrev står det bl.a.:

«Omlegging fra dommeravhør til tilrettelagte avhør (TA) samt økningen i antall TA, har medført en markant økning i oppgavebelastningen for landets påtaleenheter. Hvert TA generer betydelige administrasjonsoppgaver som utsendelse av diverse standardbrev til partene, oppnevningbrev, informasjonsbrev om supplerende avhør med mer. Disse merkantile oppgavene burde vært utført av kontorpersonell. Men reduksjonen av kontorstøtte til påtalejuristene etter reformen, strekker ressursene ikke til og utføres derfor av påtalejuristene, med den reduksjon av tid til påtaleproduksjon det medfører.

Den styrkingen som påtaleenheten ble tildelt i 2014, men utbetalt på 2015-budsjettet var tiltenkt å rette opp noe av den underdekningen av påtalejurister som fra før av eksisterte ved landets påtaleenheter. Den økte tildelingen av midler er imidlertid mer enn «spist opp» etter innføringen av TA, som ble innført i oktober 2015. Påtalekraften ved familievold og SO- avsnittene brukes nå i stor utstrekning til å være avhørsledere og oppfylle avhørsfristene for TA. Dette medfører at det blir svært liten tid igjen til påtaleavgjørelser. Saksbunkene øker i mengde og saksbehandlingstiden for familievold og SO øker dramatisk. Politijuristene viser særlig til situasjonen i Øst politidistrikt, men den er ikke unik.»

4.2.3 Pliktig innhenting av PUM for tiltalte under 18 år

Straffesaker med tiltalte under 18 år, som bringes inn for domstolene, er ofte av alvorlig karakter, herunder volds- og seksuallovbrudd. Over halvparten av de domfelte som er dømt for seksuell omgang med barn under 14 år, er mellom 15 og 24 år. Unge lovbrøtere er derfor også representert i sakstypen utvalget har sett på. Det vises for øvrig til pkt. 3.3.5 om barn som overgripere.

Bakgrunnen for at personundersøkelser for mindreårige (PUM) ble innført var bl.a. iverksettelsen av ungdomsstraff. Ved de mest alvorlige lovbruddene, har Høyesterett gitt føringer om at ungdomsstraff ikke skal idømmes. PUM skal likevel innhentes. Her er det etter arbeidsgruppens oppfatning rom for å innskrenke bruken av PUM.

Tidligere gjennomførte Kriminalomsorgen bare personundersøkelser der siktede og verge samtykket. Samtykke og frivillighet er ikke lenger et vilkår for personundersøkelser når tiltalte er under 18 år. Nå skal slik undersøkelse foreligge før det avsies dom i saken, jf. strpl. § 161a annet ledd. Det innebærer at Kriminalomsorgen må gjennomføre langt flere undersøkelser enn tidligere, og særlig krevende er det å gjennomføre undersøkelser der siktede er under 18 år, bl.a. fordi samtaler med ungdommene helst bør gjøres på ettermiddag og kveld siden ungdommen bør være på skolen på dagtid. Dette har blitt en flaskehals i straffesaker der tiltalte er under 18 år.

Bakgrunnen for lovendringen var bl.a. at retten skal ha et tilstrekkelig bredt avgjørelsesgrunnlag for å bestemme straffereaksjon. Da ordningen skulle innføres, påpekte flere høringsinstanser at det var viktig at den utvidede ordningen *«ikke fører til lengre saksbehandlingstid og at det settes av tilstrekkelige ressurser i de ulike ledd»*. Dette har ikke skjedd.

Nordlandsforskning har av Justis- og beredskapsdepartementet fått i oppdrag å evaluere straffereaksjonen i ungdomssakene. Deres mandat omfattet ikke nærmere undersøkelser av ordningen med tvungen personundersøkelse for ungdom. Denne arbeidsgruppen har derfor funnet det nødvendig å behandle enkelte sider av straffesaksbehandlingen for tiltalte under 18 år i denne rapport.

Arbeidsgruppen går ikke inn på andre forhold som gjør at ungdomssakene tar lang tid, men viser til at Nordlandsforskning har utgitt en underveisrapport i 2016, og det er ventet at sluttrapport 1. april 2019.

I forarbeidene til lovendringen la departementet til grunn at siktede og verge ville samtykke til PUM. Det synes som om forutsetningen ikke har slått til. Etter det arbeidsgruppen erfarer bruker Kriminalomsorgen tid på gjentatte innkallinger til samtaler for å få motvillig ungdom/verge til å møte opp hos dem, dersom de i det hele tatt møter opp.

Hvis det ikke foreligger samtykke, blir personundersøkelsens innhold så lite utfyllende at retten kunne fått den samme informasjonen gjennom direkte vitneførsel, f.eks. fra en av deltakerne i Konfliktrådets koordineringsgruppe/en ungdomsetterforsker.

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 2. januar 2019⁴² på høring forslag til ny forskrift om utførelse av personundersøkelser i straffesaker. Høringsfristen utløper etter avgivelse av nærværende arbeidsgrupperapport.

Arbeidsgruppen foreslår at PUM må være frivillig, slik ordningen var tidligere også for de under 18 år. For øvrig støttes forslaget om at dersom siktede og verge ikke møter etter to innkallinger hos Kriminalomsorgen, skal personundersøkelser som hovedregel legges til grunn at det ikke samtykkes til PUM (forskriftsutkastet § 8).

Det er videre krevende og ofte umulig å innhente opplysninger fra komparenter når ungdommen og verge ikke gir fritak for taushetsplikt. Bare i de mest alvorlige sakene gir f.eks. barnevernet ut opplysninger dersom det ikke foreligger fritak for taushetsplikt fra siktede/verge. Sakene blir svært tid-/ressurskrevende. Dersom det ikke foreligger samtykke, blir personundersøkelsens innhold så lite utfyllende at

⁴² Høringsbrev 2. januar 2019 – Høring – forslag til ny forskrift om utførelse av personundersøkelser i straffesaker (JD sak 15/8372)

retten kunne fått den samme informasjonen gjennom direkte vitneførsel. Selv om siktede og verge frivillig medvirker til selve undersøkelsen, går det med ekstra tid på at siktede og verge må underskrive selve undersøkelsen før den sendes til påtalemyndigheten. Dette er foreslått myket opp i forskriftsendringen i ny § 7, men arbeidsgruppen fremhever at det bør gjelde korte frister.

Påtalemyndigheten skal som hovedregel ha innhentet PUM før saken sendes til beramming til domstolen. Det er adgang til å sende saken til beramming samtidig med at PUM begjæres, men en risikerer da at undersøkelsen ikke er ferdig før hovedforhandlingen slik at saken må utsettes. Pliktig innhenting av PUM i saker med tiltalte under 18 år fører til unødvendig lang saksbehandlingstid

4.2.4 Særlig om seksuell utnyttelse av barn over internett

Utgangspunktet for alle straffesaker er at etterforskingen skal foretas av det politidistrikt hvor den straffbare handling har skjedd. Dette har bl.a. sammenheng med nærhet til åsted, fornærmede, vitner mv. Saker om seksuell utnyttelse av barn over internett reiser særlige problemstillinger som følge av at mange saker er uvanlig omfattende med mange fornærmede i forskjellige deler av Norge og/eller i ett eller flere andre land. Gjerningspersonene i disse sakene er ofte personer med stor kunnskap om data, og mange bruker kryptering for bevisst å skjule spor. Samtidig er kompetansen i politidistriktene varierende hva angår etterforskning av slike saker, herunder håndtering av større databaseslag.

Tradisjonelt har mange nettsaker tidligere ofte startet ved at Kripos har sendt saker ut til politidistriktene på bakgrunn av fildeling. Dette har vært saker Kripos har initiert selv eller har blitt varslet om av utenlandske myndigheter. Kripos har også sendt saker ut til distriktene når samarbeidende utenlandske myndigheter har hatt saker som har hatt forgreininger til Norge. Det kan ha vært saker der man mistenker at fornærmede og gjerningsperson befinner seg i Norge, at det har blitt bestilt overgrep mot barn fra Norge eller at det er personer i Norge som laster ned og deler bilder og film av overgrepsmateriale med personer bosatt i utlandet.

Sakene kan komme inn som utspringssaker fra andre saker som etterforskes i andre politidistrikter, politiet kommer over materiale i forbindelse med gjennomgang av beslag i andre sakstyper, aksjoner initiert av politiet nasjonalt/internasjonalt og fra anmeldelse inngitt av fornærmede, omsorgspersoner eller hjelpeapparat. Politidistriktene har de siste årene initiert flere saker selv. Mye av den kompetansen og programvaren som tidligere var forbeholdt Kripos, befinner seg nå også ute i distriktene, men her er det store variasjoner fra distrikt til distrikt. Det kan også synes som at saker begått via internett prioriteres ned. Det er tidkrevende og ofte omfattende arbeid å gjennomgå materiale i beslagene.

For å få tilstrekkelig god kvalitet på etterforskingen av saker som gjelder overgrepsmateriale, er det nødvendig med et nært samarbeid mellom personell med ulike fagkompetanse.

Beslagene i disse sakene er ofte omfattende, og det kan være utfordrende å få oversikt over innholdet. Politiet har store utfordringer med å håndtere de store mengdene med beslag av bilder og filmer som viser overgrep mot barn. Antall saker med beslag av overgrepsmateriale har hatt en stor vekst, og mengden beslag har økt betydelig. Evalueringer av saker viser at det i politidistriktene er manglende kapasitet, tilgjengelige ressurser samt verktøy som gjør at sikring og gjennomgang av beslagene tar lang tid. I tillegg er det varierende kompetanse, og det brukes ulike metodikk. Det har vært opp til hvert enkelt politidistrikt med forskjellige lokale løsninger, også internt i politidistriktene, om hvordan dette håndteres slik at disse sakene har fått ulike behandling og prioritet.

Ut fra et databaseslag kan det fort bli mange nye fornærmede og nye gjerningsmenn. Aktuelle gjerningsmenn/fornærmede kan potensielt bo i hvilken som helst kommune i Norge eller i utlandet. Dersom databaseslag ikke analyseres, mister man f.eks. informasjon om offer og gjerningspersoner. Det vil i tilfelle ikke bli fanget opp om de samme gjerningspersonene dukker opp i nye saker. Det har vist seg at gjerningspersoner ofte er deltakere i ulike nettverk. Fornærmede som bl.a. ville kunne ha rett på oppreisningserstatning, vil forbli uidentifisert.

Det ble nedsatt en arbeidsgruppe i 2016/2017 ledet av Kripos med deltagere fra Oslo politidistrikt, Trøndelag politidistrikt og Det nasjonale statsadvokatembetet for å se nærmere på utfordringene i politidistriktene. Arbeidsgruppen kom frem til og ga flere anbefalinger for hvordan norsk politi bør arbeide med saker som inneholder dokumentasjon på seksuelle overgrep mot barn, og anbefaler nasjonale retningslinjer for hvordan saker med overgrepsmateriale bør håndteres med lik standard og metodikk – «Beste praksis».

4.3 Behandlingen av sakene hos påtalemyndigheten

Saker som gjelder vold mot barn og mishandling i nære relasjoner og alvorlige seksuallovbrudd, herunder misbruk og overgrep mot barn via internett, er blant riksadvokatens sentralt prioriterte sakstyper. Politimesteren har som tidligere nevnt ansvaret for at alle saker i distriktet som faller innenfor denne kategorien, skal gis forrang når det er knapphet på ressurser. Og det tilligger politimesteren å sørge for en hensiktsmessig omfordeling av ressurser i sitt distrikt slik at de prioriterte sakene gis den nødvendige oppfølging.

I Norge er første nivå i påtalemyndigheten integrert i politidistriktene som ledes av politimestrene. Påtalemyndighet i politiet legger til rette for et samspill mellom påtalejurister og polititjenestemenn under etterforskingen; en integrert og fremskutt påtalefunksjon. Påtalejuristene beslutter om etterforsking skal iverksettes, og vil i samarbeid med etterforsker klarlegge hvilke faktiske omstendigheter etterforskingen bør rette seg mot. En rekke etterforskningsmetoder krever dessuten påtalemyndighetens beslutning eller at domstolene samtykker, f.eks. ransaking, slik at påtalejuristen vil være aktiv i etterforskingen av sakene.

En nærmere beskrivelse av påtalemyndighetens rolle fremkommer i rapportens pkt. 2, 3.1.3 og pkt. 4.2.

4.4 Behandlingen av sakene ved domstolen

4.4.1 Berammelse av hovedforhandling

Straffesaker berammes ved at påtalemyndigheten oversender tiltalebeslutning, bevisoppgave og begjæring om berammelse til den domstol som skal ha saken, jf. vernetingsreglene i strpl. §§ 10 til 14. Deretter starter domstolen arbeidet med å finne tidspunkt for gjennomføringen av saken i retten. Først finner domstolen tidspunkter der det er kapasitet i domstolen, deretter må tidspunktet samordnes med forsvarer, aktor, bistandsadvokater og eventuelle sakkyndige.

Det er ingen sentraliserte berammelsesrutiner for norske domstoler, og ingen domstoler har inngått et formalisert samarbeid seg i mellom. De fleste domstoler har et formalisert samarbeid og jevnlig møter med politidistriktene for å rydde av veien praktiske utfordringer. Statsadvokatembetene har også tilsvarende møter med domstolen. Det er uklart om ulike berammelsesrutiner i domstolene er en flaskehals nå som politidistriktene er færre og påtalemyndigheten i det enkelte politidistrikt må

forholde seg til langt flere domstoler enn tidligere. Reisetiden til tingrettene kan f.eks. ha blitt lengre for påtalejurister som har endret tjenestested i politidistriktet.

Lovens utgangspunkt for berømmelsen er knyttet til hvor den straffbare handling er begått eller hvor tiltalte bor. Forhold ved fornærmede har ingen betydning for berømmelsen. Det har ingen betydning for prioritering av saken hvem som er fornærmet, hvor gammel vedkommende er eller når det straffbare forhold er begått. En sak om trygdebedrageri behandles eksempelvis på samme måte som en incestsak. Det er ikke utarbeidet særskilte sentrale rutiner for å påskynde berømming av saker der barn er fornærmet, og det er de ordinære berømmelsesrutinene i hver enkelt domstol som følges

Dersom det er noe ved en sak som gjør at den bør komme særlig raskt opp, er det mulig å *forhåndsberamme* tid til hovedforhandling selv om tiltalebeslutning ikke er utferdiget. I praksis gjelder dette saker hvor siktede er varetektsfengslet. Da er det større sjanse for å få berømmet saken raskt etter at etterforskningen av saken er avsluttet. Påtalemyndigheten benytter adgangen i vekslende grad. Riksadvokaten har tidligere fremhevet betydningen av at statsadvokatembetene samarbeider med domstolene om forhåndsberømmelse hvor det er hensiktsmessig⁴³.

Et annet virkemiddel det er adgang til å benytte i dag er å *overføre saken* til en annen domstol⁴⁴, men i praksis skjer dette sjelden. Spørsmålet er indirekte behandlet i to avgjørelser fra Høyesterett nylig som gjaldt en narkotikasak der siktede var varetektsfengslet, og hovedforhandling først ble berømmet hele 7 måneder etter at saken kom inn til retten, se HR -2018-1515-U og HR-2018-1514-U. I avgjørelsene ble det kritisert at det ikke var sjekket tilstrekkelig med nærliggende domstoler om det var mulig å få opp saken tidligere der.

Av strategisk plan for domstolene 2025 følger at domstolene skal legge til rette for bruk av felles praksis og løsninger. Det foreligger ingen sentrale rutiner for samarbeid mellom ulike domstoler om å avlaste hverandre dersom det tar uforholdsmessig lang tid å få berømmet en sak grunnet kapasitet i domstolen. Det er ingen domstoler som har inngått et slikt formalisert samarbeid.

Hvorvidt adgangen til å overføre saker mellom domstolene, jf. domstolloven § 38, bør benyttes i større grad enn i dag, krever imidlertid utredning av et omfang utenfor denne arbeidsgruppens mandat. Arbeidsgruppen nøyer seg med å peke på at det er store forskjeller mellom saksbehandlingstiden i domstolene, og at det er nedsatt en Domstolkommisjon som skal se på domstolstrukturen i Norge, herunder hva som kan effektivisere domstolsbehandlingen og få ned saksbehandlingstiden, samt vurdere om domstolloven § 38 bør endres.

4.4.2 Berømmelse av fristsaker

Saker der fornærmede er under 18 år regnes i dag ikke som «fristsak», og berømmes på vanlig måte. Det er bare saker der siktede/tiltalte sitter i varetekt eller er under 18 år, som skal berømmes som «fristsak»⁴⁵, se omtalen under pkt. 3.1.3. Fristesakene skal prioriteres, og berømmes så snart som mulig. Etter loven må de senest være påbegynt innen seks uker etter at saken kom inn til tingretten, og innen åtte uker etter at anke til lagmannsretten er henvist til ankeforhandling. Fristene brytes ofte, men har effekt likevel, idet formålet med fristreglene er «at aktørene i

⁴³ Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2012, punkt II.1, og Riksadvokatens skriftserie 1/2018 s. 25.

⁴⁴ Domstolloven § 38

⁴⁵ Strpl. § 275 annet ledd

*straffesakskjeden skal prioritere de nevnte sakene slik at hovedforhandling kan avholdes særlig raskt».*⁴⁶

I 2017 var 1032 saker (7 %) av totalt 14409 avgjorte meddomsrettsaker, fristsaker. Det føres ikke sentral statistikk for domstolene om fristen overholdes, eller hvor store brudd på fristen som forekommer.

Årsaken til fristoverskridelsene er sammensatt. Domstolene har i prinsippet mulighet til å omberamme/utsette allerede berammede saker for å gjennomføre fristsakene raskt. I hvilket omfang adgangen benyttes er mer usikkert. Men omberamning kan også få negative konsekvenser. Et eksempel er at en sak ble utsatt i fire måneder for å få gjennomført en fristsak der tiltalte var under 18 år. Saken som ble utsatt var en voldtektssak der fornærmede var 18 år og tiltalte 19 år. Så lenge det ikke er sentraliserte regler for beramning og samarbeid mellom domstolene, antas omberamning mindre effektivt for saksflyten i domstolen. Men for å nå den lovbestemte frist i enkeltsaker, er virkemiddelet effektivt.

Arbeidsgruppen har vurdert om det bør foreslås at saker med fornærmede under 18 år bør bli «fristsaker». Hensynet til fornærmede og dennes behov for å få en endelig rettskraftig rettsavgjørelse taler med styrke for det. Etter arbeidsgruppens vurdering er det høyst usikkert om saksbehandlingstiden i domstolene for sakstypene arbeidsgruppen ser på, vil gå ned eller påvirkes betydelig om de også skulle bli «fristsaker». I mange av de alvorlige aktuelle sakene er tiltalte i varetekt, og i andre saker er tiltalte under 18 år og sakene er «fristsaker». I hovedandelen av sakene hvor fornærmede er under 18 år på handlingstidspunktet kan det tilrettelagte avhøret spilles av i retten, og behovet for rask beramning når det gjelder bevisverdien av forklaringen er ivaretatt. Det er svært få saker hvor fornærmede under 18 år selv må møte og forklare seg i retten.

I de tilfellene der det er domstolens kapasitet som medfører at dagens fristsaker ikke kommer opp i tide, vil ikke økt tilfang av fristsaker gjøre situasjonen bedre. En hovedårsak til at fristen brytes er grunnet at partene i straffesaken ikke kan møte så raskt at berammelsesfristen overholdes i fristsakene. Det samme problemet oppstår også i ordinære straffesaker. Dette er «en flaskehals».

Når saker skal berammes, kan det være komplisert å finne et tidspunkt som passer for mange aktører på en gang. Den klare hovedregel er f.eks. at siktede kan la seg bistå av en forsvarer etter eget valg på et hvert trinn av saken, jf. strpl § 94 første ledd første punktum. Retten til fritt forsvarervalg står sterkt i norsk rettstradisjon. I en nylig avsagt avgjørelse fra Høyesterett, HR-2018-1992-U, redegjøres det grundig for retten. Det skal en del til før domstolen berammer en sak på bekostning av det frie forsvarervalg. Domstolen har bare adgang til å overstyre siktedes forsvarerønske «dersom oppnevnelsen av den ønskede forsvareren vil føre til forsinkelse av betydning for saken», jf. strpl. § 102. Likevel medfører siktedes forsvarerønske jevnlig at saker berammes senere enn domstolens kapasitet tilsier. I de sakstypene arbeidsgruppen ser på vil ofte fornærmede ha rett til bistandsadvokat og det medfører også utfordringer ved berammelsene. I tillegg skal berammelsestidspunkt avstemmes med tolker, sakkyndig og aktor fra påtalemyndigheten i politiet eller statsadvokatene.

På denne bakgrunn anbefaler ikke arbeidsgruppen som et utgangspunkt innføring av en ytterligere lovbestemt frist for beramning av straffesaker.

⁴⁶ Ot.prp.nr.66 (2001-2002) side 137

4.4.3 Enedommersaker – besøksforbud i eget hjem

Besøksforbud er ikke sjeldent aktuelt å bruke i sedelighetssaker eller familievoldssaker der barn er involvert. Når forbud er besluttet, loggføres det i Politiets operative journal (PO), slik at politiet kan iverksette operative tiltak ved brudd på forbudet. I PO-meldingen fremkommer det hvem som har besøks- eller kontaktforbud ovenfor hvem, i hvilken tidsperiode, saksnummer, om det foreligger spesielle vilkår og aktuelle adresser for de involverte. I PO-meldingen loggføres det også når partene er gjort kjent med forbudet og dets ikrafttredelse.

Arbeidsgruppen har fått opplyst at brudd på besøksforbud og kontaktforbud følges opp forskjellig rundt om i Norge. Mange meldte brudd blir ikke fulgt opp av politiet, og det er heller ikke uvanlig at et enkeltbrudd sanksjoneres med et forelegg. Mer inngripende sanksjoner som fremstilling for varetektsfengsling brukes i hovedsak der det har skjedd gjentatte brudd, men arbeidsgruppen har blitt gjort kjent med at enkelte domstoler kan være restriktive med å varetektsfengsle i disse sakene.

Berammelsesrutiner ved enedommersakene varierer fra domstol til domstol. Et flertall av domstolene har en vaktordning, der en eller flere dommere til enhver tid behandler hastesaker som begjæringer om varetektsfengsling, ransaking, førerkortbeslag, besøksforbud mv. Det vil i praksis være samme «vakthavende» dommer som vurderer alle enedommersakene. Derfor kan antallet andre typer enedommersaker også ha betydning for domstolens kapasitet til å behandle hastesaker

I 2017 ble det behandlet 52 239 enedommersaker i tingrettene. 1167 av disse gjaldt «besøks- og kontaktforbud». Det finnes dessverre ikke egen statistikk for antallet besøksforbud i eget hjem, men arbeidsgruppens inntrykk er at hovedtyngden av besøksforbudene gjelder i eget hjem, eller som følge av siktelse for mishandling i nære relasjoner, jf. strl. § 282 flg. Det er bare unntaksvis at andre besøksforbud prøves av retten. Besøksforbudet ilegges av påtalemyndigheten som et strakstiltak for å beskytte fornærmede. Ved besøksforbud i eget hjem, eller som følge av strl. § 282, må påtalemyndighetens beslutning oversendes retten innen 5 dager, og deretter skal forbudet prøves av retten så snart som mulig. Beslutningen gjelder frem til rettens behandling av saken.

Besøksforbud i eget hjem er særlig aktuelt i sakstypen arbeidsgruppen ser på, bl.a. der barn har vært utsatt for straffbare handlinger av en forelder. Der påtalemyndigheten legger besøksforbud overfor siktedes barn, skal barnet som den klare hovedregel høres før avgjørelse tas i retten. Dersom barnet ikke er hørt, eller barnets syn på spørsmål om samvær med siktede ikke fremgår på annet vis, vil det kunne være en saksbehandlingsfeil som kan føre til opphevelse av avgjørelsen om retten behandler saken, jf. bl.a. HR-2016-336-U. Det er ingen egen bestemmelse i straffeprosessloven om høring av barn. I nevnte avgjørelse legger Høyesterett likevel til grunn, i samsvar med internasjonal rett, Grunnloven og barneloven, at barnet har rett til å bli hørt når avgjørelsen angår barnet. Det varierer fra sak til sak, og fra påtalejurist til påtalejurist, om det er sørget for at barnet er hørt i besøksforbudssaker før saken sendes til retten innen 5 dager.

Årsakene til at barnet ikke er spurt om samvær med forelderen i det eventuelle tilrettelagte avhøret som er foretatt før rettsbehandlingen, kan være flere. Det kan være det vil forhindre barnet fra å fortelle hva det har blitt utsatt for hvis det samtidig introduseres at barnet kanskje ikke vil få se forelderen igjen på det innledende stadiet av etterforskingen. Som det fremgår over, er det et stort apparat som må i sving for å gjennomføre tilrettelagt avhør. Det er derfor sjelden det innkalles til et supplerende avhør av barnet for å spørre om samvær med forelderen.

Høyesterettsavgjørelsen har fått stor betydning for domstolens behandling av besøksforbud i eget hjem. Hvis barnet ikke er hørt, utsettes domstolsbehandlingen av saken inntil dette er gjort. Det er ikke satt i system hvem som skal høre barnet før domstolen behandler saken. De fleste domstoler ber politiet sørge for dette. Det kan overlates til noen andre, så lenge barnets mening blir videreformidlet. Noen dommere hører barnet selv.

Det følger av strpl. § 222 a at besøksforbud i eget hjem bare kan besluttes for 3 måneder av gangen, i motsetning til inntil 1 år for ordinære besøksforbud. Sakene skal oversendes retten til behandling uavhengig av om siktede ber om det, i motsetning til ordinære besøksforbud. Begrunnelsen for denne etterfølgende domstolskontrollen er hva det inngripende tvangsmidlet representerer for siktede. Da ordningen med omvendt voldsalarm ble innført, ble samtidig saksbehandlingsreglene for besøksforbud endret. Formålet var å effektivisere saksbehandlingen. Frem til lovendringen i 2009 måtte alle besøksforbud sendes retten. Etter 2009 har det bare vært besøksforbud i eget hjem som skulle sendes til retten for overprøving, uavhengig av om siktede godtok forbudet eller ikke. Om bakgrunnen for lovendringen hitsettes det fra departementets vurdering s. 30 flg.:

«Det er først og fremst effektivitetshensyn som taler for en lovendring. Hvor stor effektivitetsgevinsten vil være, er det vanskelig å beregne. For det første fører verken politiet, påtalemyndigheten eller domstolene tall for den samlede tidsbruken forbundet med rettslig overprøving i disse sakene. Oppfatningen blant høringsinstansene av hvor mye tid som medgår til rettslig overprøving, er da også delt. For det annet avhenger effektivitetsgevinsten av hvor mange av dem som ilegges besøksforbud, som vil velge å be om rettslig overprøving. Selv om det på denne bakgrunn er usikkert hvor stor effektivitetsgevinsten vil være, mener departementet at det er riktig og viktig å bidra til å redusere arbeidsmengden for politi, påtalemyndighet og domstoler der hvor det er mulig, slik at behandlingen av straffesaker blir mer effektiv.»

Ved saker om besøksforbud i eget hjem, samt når det er tatt ut siktelse for vold i nære relasjoner, jf. strpl. § 100 b, har siktede rett til bistand av forsvarer, og fornærmede har rett til bistandsadvokat når besøksforbudet skal behandles i retten. Slik er det ikke ved andre besøksforbud. Dette er en rettssikkerhetsgaranti.

Situasjonen i domstolene 10 år etter lovendringen er at det fortsatt behandles mange besøksforbudsaker som siktede ikke bestrider. Situasjonen er ganske lik som den var da ordningen med automatisk prøving av alle besøksforbud ble innskrenket, men typen besøksforbud har endret seg. Bakgrunnen er trolig at samfunnet de siste år har fått en voldsom økning i saker som omhandler vold i nære relasjoner. Dermed har antall besøksforbud i eget hjem økt og antall andre besøksforbud sunket, i tråd med kriminalitetsutviklingen. Det er derfor fortsatt mye å hente i effektivitetsgevinst ved behandling av besøksforbudsaker, både for påtalemyndighet og domstoler.

Besøksforbud i eget hjem kan bare nedlegges for 3 måneder av gangen. Siden det tar tid å få opp saken, så kan besøksforbudstiden nærme seg utløpt når saken kommer opp for retten. Rettens avgjørelse er kanskje bare virksom noen dager. Da må fornærmede be om forlengelse av besøksforbudet, og påtalemyndigheten må starte forfra igjen. Saksgangen gjentas. Det betyr i praksis at retten behandler saker der det er lite behov for rettens overprøving. Fornærmede og den andre forelderen gir ofte opp. Det blir for belastende til stadighet å skulle be om nye besøksforbud, møte siktede i retten, og det kan bidra til å øke konflikten med siktede.

Det ikke er fastsatt sentraliserte frister for den rettslige behandlingen av besøksforbudene eller prioritering av enedommersaker. Erfaring blant arbeidsgruppens medlemmer er enkelte problemer med beramning og rettslig

avgjørelse av sakene så raskt som lovgiver hadde forutsatt. Dette skyldes bl.a. domstolens kapasitet til å behandle sakene, men også arbeidet som skjer i saken fra den er hos politiet til den skal behandles i retten.

Etter Høyesteretts avgjørelse i desember 2016 har manglende høring av barn blitt en ny flaskehals i domstolsbehandlingen av besøksforbud. Sakene blir liggende – stikk i strid med lovgivers intensjon om at besøksforbud i eget hjem skal behandles særlig raskt.

4.4.4 Dokumentdeling i straffesaker på etterforsningsstadiet

I rapporten pkt. 4.5.5 er det redegjort nærmere for de generelle utfordringene med dokumentutdeling på etterforsningsstadiet. Dette punktet omhandler utfordringene ved domstolsbehandlingen.

Papirbasert saksbehandling skaper utfordringer for domstolene, i den interne saksbehandlingen og for straffesaksaktørene. Digitalisering og oppgradering av teknisk utstyr er helt nødvendig for å gi bedre tjenester og for å effektivisere saksavviklingen. Det eksisterer ingen elektronisk felles plattform for deling av straffesaksdokumenter mellom domstol, påtalemyndighet, forsvarer og bistandsadvokat. Domstolen kan i dag sende over dommer og kjennelser elektronisk til påtalemyndigheten.

Saker som skal oversendes retten til behandling under etterforskingen, behandles normalt i domstolen uten at påtalemyndigheten møter. Det gjelder for eksempel besøksforbud. Siktede blir innkalt av retten. Besøksforbud beslutes ofte tidlig i en etterforsking, og gjerne av jourhavende jurist som ikke nødvendigvis er ansvarlig jurist på saken. Det er i utgangspunktet de dokumentene som til da er produsert som ledd i etterforskingen som oversendes retten, sammen med begjæring om rettslig overprøving. Dokumenter som kommer til senere i etterforskingen blir ikke tilgjengelig for domstol og forsvarer med mindre de ettersendes fra politiet. Den første tiden en sak etterforskes er gjerne perioden da mest etterforsking skjer. Besøksforbud skal som nevnt oversendes retten innen 5 dager. Deretter tar det noe tid før saken behandles i retten, jf. omtale i pkt. 4.4.3. Det vil kunne ha tilkommet nye dokumenter i saken når rettsmøtet avholdes, uten at disse dokumentene har blitt oversendt til forsvarer eller retten.

Dersom påtalemyndigheten skal varsles om rettsmøtet, må domstolen sende e-post eller ringe juristen. Dette tar ekstra tid og er ikke rutine f.eks. ved Oslo tingrett. Navnet på den som har skrevet begjæringen til retten, er ikke nødvendigvis den som er ansvarlig jurist på saken. Det kan være uklart hvem i påtalemyndigheten som skal ha ansvar for å følge opp saken overfor retten.

Etter det arbeidsgruppen erfarer, finnes det ingen rutiner i domstolene for å varsle påtalemyndigheten. Det er i stor grad opp til hver enkelt påtalejurist og/eller dommer å få rede på om det foreligger nye dokumenter i saken på tidspunktet for domstolsbehandlingen. Når påtalemyndigheten ikke vet når saken skal behandles, har den ikke noe insentiv til å sende over nye dokumenter. Blir det klart under rettsmøtet at dommeren og forsvarer ikke har fått alle dokumentene, må rettsmøtet utsettes slik at det blir tid til å sette seg inn i de nye dokumentene.

En annen utfordring er at når enedommersaker ankes inn for lagmannsretten, er det heller ikke der noe vanntett system som fanger opp nye dokumenter i saken. Ankes det over en fengslingskjennelse, får ikke lagmannsretten automatisk tilgang til støtteskriv fra forsvarer. Dette må politi/saksbehandler i tingretten sørge for å sende over, hvis ikke forsvarer selv har sendt støtteskrivet direkte til lagmannsretten.

Dersom støtteskrivet sendes direkte til lagmannsretten, må saksbehandler der fange opp dokumentet og gi det videre til dommeren. Her skjer ofte menneskelig svikt.

Et raskt søk på Lovdata for det siste året viser at flere av lagmannsrettens avgjørelser i straffesaker er opphevet på etterforskningsstadiet, fordi forsvarers støtteskriv ikke er vurdert eller forsvarer ikke har fått tilgang til påtegninger fra påtalemyndigheten. Forsvarer har dermed ikke fått uttalt seg slik at kontradiksjonen ikke er ivarettatt. Dette innebærer unødvendig merarbeid for alle ledd i straffesaksbehandlingen.

Arbeidsgruppen anbefaler at påtalemyndigheten og domstoler, både tingrett og lagmannsrett, lager rutiner for hvordan rett person i påtalemyndigheten skal kunne varsles om tidspunkt for alle rettsmøter i saker under etterforskning. Videre at det lages rutiner i domstolene for å sikre at dommeren har fått alle nye dokumenter i saken før den behandles.

Da blir det ikke lenger personavhengig om dokumentene blir brakt videre. Resultatet bør være færre utsatte saker og færre opphevelser av grunnet manglende kontradiksjon.

I brev 13. september 2018 henvendte arbeidsgruppen seg til Domstoladministrasjonen bl.a. om følgende problemstilling:

«Hva er bakgrunnen for at påtalemyndigheten ikke er på Aktørportalen? Hvorfor utveksler ikke domstolene og aktørene i straffesaker saksinformasjon og dokumenter via Aktørportalen, men har valgt en enveisfunksjon som Altinn?»

I brev av 2. oktober 2018 svarer Domstoladministrasjonen:

«Kommunikasjonen mellom aktørene i straffesaker foregår nå i et triangel:

- *Påtale og advokater kommuniserer via Altinn*
- *Påtale og domstolene kommuniserer via Justishub*
- *Domstolene og advokatene benytter Aktørportalen til samhandling (men minimal funksjonalitet – pr i dag er det innsending av salæroppgaver og tilgang til domstolenes dokumenter i straffesaker som eksisterer av funksjonalitet i Aktørportalen)*

Fra 2019 skal Aktørportalen utvides med funksjonalitet i straffesaker i regi av Domstoladministrasjonens prosjekt Digitale domstoler. Dette omfatter større muligheter for toveis samhandling mellom domstol og advokater enn det som eksisterer i dag. »

Elektronisk behandling av straffesaker er et pågående arbeid i justissektoren, bl.a. gjennom et samarbeidsprosjekt mellom Domstolsadministrasjonen og Politidirektoratet. De løsninger som finnes pr. i dag, kan ikke håndtere problemstillingene nevnt over. Etter det arbeidsgruppen erfarer, vil systemene som det satses på, «Justishub» og/eller «Aktørportalen», trolig kunne utvikles til å løse problemene nevnt over. De som arbeider med å utvikle de elektroniske plattformene, bør utvikle et system som kan løse problemstillingene nevnt over. Til tross for at det vil kreve økte investeringer, vil antagelig den totale ressursbesparelsen i justissektoren være stor. En felles digital delingsplattform mellom aktørene i straffesaker vil åpenbart være et viktig effektiviseringstiltak, også i de sakene arbeidsgruppen har vurdert.

Inntil dette er på plass bør Domstoladministrasjonen sørge for at alle domstoler har rutiner som ivaretar varsling til påtalemyndigheten.

4.4.5 Avgjørelser i domstolen som kan lede til utsettelse av straffesaken

4.4.5.1 Avgjørelse om å opplyse om adressen til foster/beredskapsforeldre

Hemmelig adresse, adressesperre og ny identitet, såkalt «kode 6», er blant de virkemidler politiet kan ta i bruk når barn utsettes for vold eller trusler. Barn kan leve på sperret adresse sammen med en av foreldrene besluttet av politiet, og noen av barna må f.eks. bo på sperret adresse hos fosterforeldre/beredskapsforeldre. Sperret adresse kan besluttes av Fylkesnemnda i barnevernsaker.

I straffeprosessloven er det i dag ikke adgang til at fosterforeldre/beredskapsforeldre og enkelte andre vitner kan vitne i retten uten å oppgi personalia/adresse. Det følger av strpl. § 130 a, at de lovbrudd der retten kan tillate anonym vitneførsel i all hovedsak ikke omfatter seksuallovbrudd, med unntak av voldtekt, jf. strl. § 291 og § 294. Det er f.eks. ikke adgang til å tillate anonym vitneførsel ved mishandling av barn i nære relasjoner, eller ved grov voldtekt av barn under 14 år, jf. strl. § 301 jf. § 299.

Dersom barnet er plassert på sperret adresse, kan rettsprosessen i ytterste konsekvens innebære at barnets sikkerhet svekkes hvis omsorgspersonen må oppgi sin identitet/adresse i forbindelse med vitneprovet.

Biologiske foreldre og fosterforeldre kan fritas for forklaringsplikt for domstolen, jf. strpl. § 122. Slik situasjonen er i dag blir alternativet i ytterste konsekvens at fosterforeldre/foreldre ikke avgir forklaring for retten for å unngå å avsløre barnets adresse. Midlertidige beredskapsforeldre omfattes ikke av unntaket. Arbeidsgruppen antar at det ikke er tilsiktet fra lovgiver at sikkerheten til disse fornærmede barna skal settes i fare for å få opplyst straffesaken.

Adgangen i strpl. § 130 a for et vitne til å unnlate å opplyse adressen i åpen rett, vil ikke være tilstrekkelig til å beskytte barnet. Dersom omsorgspersonens navn blir kjent, vil det som regel være enkelt å oppspore adressen også. I de mest alvorlige tilfellene vil tiltaltes kunnskap om navn og adresse til barnets hjem kunne innebære at barnet ikke lenger kan bo i det aktuelle fosterhjemmet/må flytte på nytt med sin omsorgsperson. Det vil kunne få alvorlige konsekvenser for barnet.

Arbeidsgruppen har kjennskap til at noen dommere aksepterer at personalia ikke gis i åpen rett, og i enkelte tilfeller aksepteres også fjernavhør av (foster/beredskaps)foreldre. I de fleste tilfellene vil man få partenenes samtykke til denne fremgangsmåten, men noen ganger oppstår det i praksis tvist om spørsmålet.

Den samme problemstilling oppstår i sivile saker, f.eks. etter barnevernloven, jf. tvisteloven (tvL) § 24-8. I en avgjørelse fra Høyesterett – HR-2015-1452-U – bemerket ankeutvalget at det var en saksbehandlingsfeil at fostermor avga vitnemål i saken uten at de ankende parter fikk opplyst hennes identitet, idet tvL § 24-8 etter Høyesteretts oppfatning ikke gir anledning til anonym vitneførsel i sivile saker. Utvalget fant det imidlertid klart at feilen ikke kunne ha virket inn på avgjørelsens innhold.

I 2016:16 Forslag til ny barnevernlov, har barnevernlovutvalget, på bakgrunn av den nevnte Høyesterettskjennelsen, foreslått at regler om anonym vitneførsel som er nødvendig for å holde barnets oppholdssted skjult, inntas i barnevernloven. Forslaget til ny lovbestemmelse er inntatt i lovforslaget § 102. Forslaget gjelder bare behandlingen av saken i fylkesnemnda. I merknadene til lovforslaget har utvalget spilt ballen over til Justis – og beredskapsdepartementet når det gjelder regler om vitneførsel for domstolene. Det er uklart når problemstillingen vil bli behandlet.

Arbeidsgruppen er ikke kjent med at det pågår tilsvarende arbeid for å sikre fornærmede i straffesaker. I NOU 2016:24 Forslag til ny straffeprosesslov, foreslås det at adgangen til anonym vitneførsel ikke lenger skal knyttes opp til særskilte straffebud.

Lovforslaget § 10-10 (1) lyder:

«Tiltak som sikrer hemmelighold av et vitnes identitet, kan besluttes av retten etter begjæring fra statsadvokaten når det er nødvendig til vern av person eller offentlig interesse som angitt i § 6-8 første ledd bokstav a til e, og det ikke medfører vesentlige betenkeligheter av hensyn til mistenktes forsvar.»

4.4.5.2 Bevisavskjæring

Strpl. § 272 gir retten adgang til å treffe visse avgjørelser under saksforberedelsen bl.a. om avskjæring av bevisførsel under hovedforhandlingen, jf. bokstav c.

Det har vært uklart om det etter § 272 bokstav c må avholdes rettsmøte før retten tar stilling til spørsmål om bevisavskjæring, eller om retten kan avgjøre spørsmålet etter skriftlig behandling. Ordlyden taler for at retten kan bestemme hvordan saken skal behandles.

Forarbeidene er imidlertid forstått slik at det antagelig må legges til grunn at beslutning om bevisavskjæring kun kan treffes etter muntlig behandling.⁴⁷ Av nylig rettspraksis fra lagmannsretten i LB-2018-7165, la retten til grunn at det må gjennomføres rettsmøte før retten kunne ta en avgjørelse om bevisavskjæring etter strpl. § 272 bokstav c forut for hovedforhandlingen. Dette til tross for at verken aktor eller forsvarer begjærte rettsmøte, og saken var tilstrekkelig opplyst gjennom skriftlig behandling i retten. Dersom det skulle vært gjennomført et rettsmøte i forkant av rettens avgjørelse, ville hovedsaken måtte utsettes i lang tid.

Innholdet i strpl. § 272 er foreslått endret i ny straffeprosesslov, bl.a. med denne begrunnelsen:

*«Utkastet bygger på at alle beslutninger under saksforberedelsen skal kunne treffes etter skriftlig behandling, så lenge det gir et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag, og retten til og behovet for kontradiksjon ivaretas. I mange tilfeller vil de spørsmål retten skal ta stilling til, kunne bli vel så godt opplyst ved skriftlig som ved muntlig behandling. Det bør overlates rettens skjønn å avgjøre om det er hensiktsmessig med muntlig forhandling, ut fra hensynene til forsvarlig saksbehandling.»*⁴⁸

Rettens behandling av spørsmål om bevisavskjæring vil kunne innebære en flaskehals i behandlingen av straffesakene utvalget ser på.

Det er ofte meget vanskelig å få gjennomført et rettsmøte der alle aktører kan delta i forkant av hovedforhandlingen slik tilfellet var i saken fra Borgarting lagmannsrett nevnt over. Desto flere impliserte i saken, desto vanskeligere vil det være å få gjennomført rettsmøtet. Det er derfor behov for å endre lovbestemmelsen allerede nå i tråd med forslaget til ny straffeprosesslov.

4.4.5.3 Plikt for domstolen til å vurdere kontaktforbud

Begjæring om besøksforbud fremmes alltid for retten av påtalemyndigheten som forbereder saken, se over. Når det avsies dom i saken, kan domfelte idømmes den strafferettslige reaksjonen kontaktforbud for inntil 5 år, jf. strl. § 57. Dette er i korte trekk et langvarig besøksforbud. Dersom den domfelte er barnets forelder, vil et kontaktforbud i praksis innebære at all kontakt mellom barn og forelder brytes hvis det ikke gjøres konkrete unntak for samvær. Det har vært adgang til å idømme kontaktforbud i mange år, men ordningen er lite brukt. Dette til tross for at riksadvokaten i sitt årlige mål- og prioriterings rundskriv de siste årene har gitt pålegg om at elektronisk kontroll («omvendt voldsalarm») ved kontaktforbud, jf. strl. § 57 og § 58, skal vurderes der det er relevant.

⁴⁷ Ot.prp.nr.66 (2001–2002) punkt 8.4.3 på s. 85 og Rt. 2012 s. 642

⁴⁸ NOU 2016:24 Ny straffeprosesslov s. 416 - 417

Ved en lovendring⁴⁹ som trådte i kraft den 1. januar 2019, har domstolen fått en selvstendig plikt til å vurdere om domfelte bør ilegges kontaktforbud overfor det fornærmede barnet i saken når det avsies straffedom i de fleste sakstypene arbeidsgruppen ser på. Fra samme tid inntreier en endring i barneloven som innebærer at der retten har besluttet kontaktforbud, skal det ikke være samvær/kontakt mellom barn og forelder etter barneloven med mindre det er gjort konkrete unntak. Tilsvarende endring er ikke tatt inn i barnevernloven.

Domstolens plikt til å ta opp spørsmålet skal gjelde uavhengig av om sakens aktører har nedlagt påstand om dette og følger således ikke anklageprinsippet i straffeprosessen. Formålet med lovendringen er å gi barn bedre beskyttelse mot vold og overgrep.

Arbeidsgruppen er enig i at kontaktforbud, og særlig når det idømmes omvendt voldsalarm sammen med kontaktforbudet, i mange tilfeller vil gi barn bedre beskyttelse mot fremtidig vold og overgrep. Dette er noe barna selv også er opptatt av ifølge opplysninger mottatt fra Barneombudet. Det viktigste for dem er ofte at de straffbare handlingene stopper, ikke at gjerningsmannen straffes. Kontaktforbud er i så måte et godt tiltak. Ved å lovfeste noen rammer knyttet til saksbehandlingen og samordne regelverk i barnelov, barnevernlov og straffelov, vil resultatet kunne bli styrket rettsikkerhet for barn.

Lovendringen innebærer risiko for at kontaktforbud vil innebære en ny flaskehals i behandlingen av straffesaken, samt at det er risiko for at dette blir en lovbestemmelse som vil kunne gi barn økt rettsikkerhet "på papiret". Det er også fare for at barnets rettsikkerhet reelt sett svekkes selv om det motsatte er hensikten med lovendringen.

Hvis det er en sivilrettslig behandling av spørsmål om samvær med den dømte forelderen i etterkant av straffesaken, er det lett å se for seg at unnlatelse av å illegge kontaktforbud i straffesaken kan brukes som et selvstendig argument for at det skal være samvær. Dersom domstolen ikke fant grunn til å idømme kontaktforbud, er det vel ingen grunn til å beslutte samværsnekt etter barneloven eller barnevernloven? Det er også fare for at dommeren gjør unntak fra kontaktforbudet slik at samvær kan gjennomføres etter barneloven eller barnevernloven, uten at det er utredet om slikt samvær vil være til barnets beste, av frykt for å fatte en avgjørelse i strid med EMK artikkel 8.

Hvis kontaktforbud ikke har blitt utredet skikkelig på forhånd, bør ikke dommeren ta stilling til begjæringen. Så lenge dommeren da opplyser i rettsboken at kontaktforbud er vurdert, vil rettens formelle plikt være oppfylt. Dersom spørsmålet ikke er forberedt, men dommeren likevel ønsker å vurdere kontaktforbud, er det risiko for at straffesaken må utsettes i påvente av å få utredet spørsmålet.

De sentrale forarbeidene til lovendringen er Prop.167 L (2016-2017) pkt. 5⁵⁰. Det fremgår der at «*Ved at dommeren i de omhandlede sakene ilegges en plikt til å vurdere kontaktforbud for å beskytte barnet, sikres det at spørsmålet om kontaktforbud faktisk blir vurdert når noen domfelles for vold eller overgrep mot barn, slik at det ikke er avgjørende hvorvidt sakens øvrige aktører finner grunn til å ta opp spørsmålet*».

Arbeidsgruppen stiller spørsmål ved om det er en inkurie ved de manglende føringer lovgiver har gitt for hvem som skal ha ansvaret for å forberede spørsmålet. Det er ikke lagt opp til at retten skal gjøre annet enn å minne bistandsadvokat og påtalemyndigheten om temaet. Det er ikke gitt føringer på når retten skal ta opp

⁴⁹ av 20.april 2018 nr 6, Prop.167 L (2016-2017) punkt 5

⁵⁰ Prop.167 L (2016-2017) punkt 5 side 29

spørsmålet. I motsetning til når tilsvarende spørsmål behandles sivilrettslig, er det ikke lagt opp til at retten skal oppnevne en sakkyndig til å utrede spørsmålet.

Arbeidsgruppen antar at det i en betydelig andel av sakene vil være nødvendig å høre barnet⁵¹. Dette vil kunne utgjøre en flaskehals. Det kan bli nødvendig å utsette saker dersom barnet ikke er hørt før oppstart av hovedforhandlingen.

Arbeidsgruppen peker bl.a. på at påtalemyndigheten ikke har fått en klar og lovpålagt plikt til å forberede spørsmålet, men at det enten kan være bistandsadvokat eller påtalemyndighet som kan ta opp dette. Ansvarer bør ikke pålegges bistandsadvokaten ettersom det er en strafferettslig reaksjon som påtalemyndigheten vil kunne påstå og domstolen idømme. For mindreårige under 15 år og for mindreårige over 15 år som ikke ønsker å ivareta egne prosessrettigheter, vil det være barnets verge som bestemmer hvilke anførsler og krav bistandsadvokaten skal gjøre gjeldende på vegne av fornærmede, herunder i spørsmålet om kontaktforbud. I saker hvor det pågår en parallell foreldretvist og/eller barnevernsak, vil det normalt være oppnevnt en midlertidig verge fordi begge foreldre er inhabile. Arbeidsgruppen finner ikke holdepunkter i forarbeidene for at den midlertidige vergen eller bistandsadvokaten skal foreta en vurdering av om kontaktforbud vil være til barnets beste eller ikke. En midlertidig verge følger normalt heller ikke saken så tett at det er naturlig for denne å ta initiativ til kontaktforbud. Det ligger heller ikke inne i standardmandatet de midlertidige vergene som oftest arbeider ut fra.

I andre tilfeller vil det være den andre biologiske forelderen som ivaretar vergerettighetene. Det er ikke nødvendigvis slik at den forelderen som ikke er tiltalt for fysiske eller seksuelle overgrep, er på barnets side. Ofte har forelderen «valgt side» til fordel for den tiltalte forelderen. I saker om mishandling i nære relasjoner er gjerne den ene forelderen også fornærmet. Noe av kjernen i familievoldsbestemmelsen er den psykiske bindingen mellom offer og gjerningsmann. Det er vanlig at samlivet fortsetter til tross for mishandling, eller at den andre forelderen fortsatt er så redd for tiltalte at hun ikke klarer å ta grep for å beskytte barnet. Det er derfor ikke alltid slik at den andre forelderen ønsker et kontaktforbud for barnet sitt.

Selv om det er oppnevnt en egen bistandsadvokat for barnet, er det ingen automatikk i at advokaten ønsker et kontaktforbud hvis det går mot begge foreldres vilje.

Paralleller kan trekkes til de saker om mishandling i nære relasjoner der bistandsadvokaten eksempelvis lar være å fremme krav om erstatning og oppreisning på barnets vegne, når ikke den andre forelderen ønsker det.

Hvis den andre forelderen er på barnets side, er det en utfordring at foreldre til barn som har vært utsatt for overgrep, ofte selv er traumatiserte og ikke har kapasitet til å følge opp tilstrekkelig overfor offentlige instanser. Temaet er bredt behandlet i Barneombudets samling av erfaringer fra barn og unge utsatt for vold og overgrep – 2018⁵².

Det er per i dag ikke bevilget midler for å gjøre politiet rustet til å forberede spørsmålet, og lovgiver har ikke gått inn i hvilke nye oppgaver dette i praksis vil pålegge påtalemyndigheten, eller hvorvidt det vil innebære at sakene vidløftiggjøres. Etter det arbeidsgruppen erfarer, er politi og påtalemyndighet trolig ikke klar over at de fra 1. januar 2019 i praksis kan ha fått en stor ny oppgave knyttet til straffesaken. Det antas å være varierende hvilken faglig innsikt politi og påtalemyndighet har i sivilrettslige problemstillinger etter barneloven og barnevernloven.

⁵¹ Jf. bl.a. Grunnloven § 104, barneloven § 31 og HR-2016-336-U

⁵² «Hadde vi fått hjelp tidligere, hadde alt vært annerledes», Erfaringer fra barn og unge utsatt for vold og overgrep

For det andre stiller arbeidsgruppen spørsmål ved om hvor grundig saken vil være utredet når spørsmålet behandles i det strafferettslige sporet. I saker der mishandling og overgrep mot barn er tema vil det ved behandling etter barneloven oppnevnes en sakkyndig som får mandat etter barneloven § 61 nr. 3 til å utrede samværsspørsmålet grundig. I saker etter barnevernloven er det også ofte en psykologutredning. Da blir det opplyst for retten om foreldrene har hatt felles foreldreansvar eller foreldreansvaret har ligget til den ene forelderen, og hvordan praksis har vært mellom dem, og det blir grundig utredet og vurdert om og i så fall hvilket omfang av samvær som bør finne sted utfra en barnets-beste-vurdering. Det er uklart hvordan tilsvarende opplysninger skal gis til retten ved domstolens behandling av kontaktforbud etter straffeprosessloven.

Dommeren kjenner ikke sakens dokumenter på forhånd, og har ikke grunnlag for å legge føringer for hvordan spørsmålet skal forberedes før hovedforhandling. Det er ikke alltid det ligger et besøksforbud etter strpl. § 222 a i saken fra før av.

Som det er redegjort for tidligere i punkt 4.4.1, berammes sakene i tingretten ved at påtalemyndigheten sender brev om berømmelse av hovedforhandling der forslag til antall dager til behandlingen er oppgitt, sammen med påtalemyndighetens bevisoppgave. Dersom ikke bistandsadvokat og forsvarer har meldt inn vitner til påtalemyndigheten på forhånd, vil slike vitner gjerne bli presset inn i den forhåndsavsatte tiden til hovedforhandling. Det er et overordnet mål i domstolene at det ikke settes av mer tid enn nødvendig når sakene berammes fordi domstolens kapasitet da ikke blir fullt utnyttet, og det settes vanligvis ikke av mer tid enn påtalemyndigheten ber om. Bevisføring rundt spørsmålet om kontaktforbud vil trolig innebære økt tidsbruk til iretteføring sett hen til tidsbruken i sivile saker om tilsvarende problemstillinger. Dersom påtalemyndigheten ikke har lagt opp til bevisførsel rundt temaet, eventuelt satt av for liten tid til det, og saken er berammet basert på påtalemyndighetens tidsanslag, vil sakene enten måtte utsettes/omberammes når det på et senere tidspunkt blir klart at det ikke er avsatt (tilstrekkelig) tid til å behandle spørsmålet, alternativt må retten la være å behandle begjæringen om kontaktforbud.

Hvis det er avsagt en sivilrettslig avgjørelse om samvær i forkant av straffesaken, vil en avgjørelse om kontaktforbud i realiteten kunne innebære en overprøving av denne. Det må derfor innhentes synspunkter fra den/de som har foreldreansvaret til barnet, og det må gjøres forberedelser til at disse kan føres som vitner for retten. Barnet må høres.

Arbeidsgruppen viser også til den signaleffekt det vil få for en sivilrettslig behandling av samværsspørsmålet om retten i straffesaken kommer til at det ikke skal ilegges kontaktforbud, selv om spørsmålet er utredet ordentlig på forhånd, fordi det i dag gjelder ulike beviskrav ved sivilrettslig og strafferettslig behandling av spørsmålet om kontakt mellom forelder og barn. Det rettslige utgangspunktet for vurderingen av «barnets beste» er forskjellig ettersom det er barneloven, barnevernloven eller straffeloven som saken behandles etter. Uklarhet og divergens i lovverket kan i seg selv utgjøre en flaskehals. Mens det i barneloven tas konkret utgangspunkt i det enkelte barns beste som den aktuelle sak gjelder, kan det synes om barnevernloven legger til grunn at det generelle «biologiske prinsipp» går foran det enkelte barns beste. Når retten skal vurdere «barnets beste» i strafferettslig sammenheng, skal retten ta utgangspunkt i konkret risiko for nye straffbare handlinger for dette barnet. For øvrig er det ingen retningslinjer for hva som skal vektlegges i «barnets beste»-vurderingen.

Oslo tingrett har i samarbeid med Oslo politidistrikt og Oslo statsadvokatembeter laget en saksbehandlingsrutine for å fange opp sakene det kan være aktuelt å idømme kontaktforbud i. Målet er å forhindre at sakene må utsettes fordi spørsmålet

om kontaktforbud ikke er utredet tilstrekkelig. Rutinen ligger vedlagt denne utredningen. Det viktigste punktet i rutinen er at det skal fremgå klart av dokumentene påtalemyndigheten sender inn til retten ved anmodning om berømmelse av hovedforhandling, om påstand om kontaktforbud vil bli nedlagt, evt. om spørsmålet er vurdert, men at det ikke blir nedlagt slik påstand. Retten kontrollerer at påtalemyndigheten følger opp dette ved de aktuelle straffebud. Dersom det er uteglemt tar retten kontakt med påtalemyndigheten og ber om snarlig tilbakemelding.

4.4.6 Anke og ankebehandling

Mange tingrettsdommer som ankes til lagmannsretten, slipper ikke inn til full ny realitetsbehandling der. Det er bare i saker med lovbrudd som kan medføre straff av fengsel i mer enn 6 år, at saken automatisk slipper inn til behandling i lagmannsretten dersom det er tiltalte som anker dommen. For saker med lavere strafferamme foretar lagmannsretten en foreløpig skriftlig prøving basert på sakens dokumenter, av om saken bør slippes inn til hel eller delvis ny behandling, jf. strpl. § 321.

Ordningen med at saker med strafferamme over 6 år automatisk skal slippe inn til full ny prøving i lagmannsretten uten ankesiling kan det også være grunn til å vurdere nærmere, men det vil falle utenfor denne arbeidsgruppens mandat. I tillegg er det nå under arbeid en proposisjon for oppfølging av straffeprosesslovutvalgets utredning om «ankesiling».

4.5 Gjennomgående problemstillinger

4.5.1 Fornærmet og mistenkt/siktet/tiltalt under 18 år

I Grunnloven § 104 første punktum heter det at «*barn har krav på respekt for sitt menneskeverd*». Bestemmelsen må sees i sammenheng med Grunnloven § 98 og barnekonvensjonen art. 2. Det følger av disse bestemmelsene at barn ikke har mindre verdi enn voksne, og at prinsippet om likebehandling også omfatter barn.

Grunnloven § 104 første ledd annet punktum fastslår at barn «*har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling*». Bestemmelsen innebærer en rett til medvirkning og medbestemmelse og er en prosessregel idet den stiller krav til saksbehandlingen i saker som gjelder barn. Rettigheten fremgår også av barnekonvensjonen art. 12 og en rekke nasjonale lovbestemmelser. Det er bl.a. presisert i barneloven § 31 annet ledd at barn som er fylt syv år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkt, skal få informasjon og anledning til å si sin mening før det tas avgjørelse om personlige forhold for barnet. Videre er det presisert at det skal legges stor vekt på hva barnet mener når det har fylt 12 år.

Grunnlovens bestemmelse om rett til medvirkning og medbestemmelse omfatter spørsmål som *gjelder* barnet selv. Barnekonvensjonen omfatter også spørsmål hvor barnet på andre måter er *berørt*.

4.5.1.1 Fornærmet mindreåriges rett til medvirkning og medbestemmelse

Barns rett til medvirkning gjør seg gjeldende i forbindelse med etterforsking av saker om vold og overgrep mot barn hvor barnet er fornærmet. Straffeprosessloven § 93g annet ledd fastslår at «*en mindreårig som har fylt 15 år, kan på ethvert tidspunkt i*

saken selv utøve rettighetene som fornærmet eller etterlatt, med mindre den mindreårige er i en tilstand som beskrevet i vergemålsloven § 20.»

Det kan oppstå utfordrende problemstillinger bl.a. om hvilke beslutninger som kan treffes av den mindreårige selv, og hvilken vekt det skal legges på den mindreåriges egen mening i spørsmål som avgjøres av vergen.

I vergemålsloven (vgml.) § 17 fjerde ledd er det bestemt at vergen skal høre hva den mindreårige mener før det treffes avgjørelser dersom den mindreårige er over 12 år, og det er vist til barneloven § 31 om den mindreåriges medbestemmelsesrett. Bestemmelsen gjelder både for midlertidige verger oppnevnt av Fylkesmannen og for foreldre som verger for den mindreårige.

Mindreårige som har fylt 15 år, kan på ethvert tidspunkt i saken selv utøve rettighetene som fornærmet eller etterlatt, med mindre den mindreårige er i en tilstand som beskrevet i vgml. § 20.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus har i et brev til Advokatforum 20. juni 2016 besvart spørsmål vedrørende fritak fra taushetsplikt og underskrift på søknad om voldsoffererstatning for mindreårige. Når det gjelder mindreårige over 15 år, heter det følgende i Fylkesmannens brev:

«Fylkesmannen har tidligere vært i kontakt med politiet for å vite mer om hvordan denne bestemmelsen praktiseres. Tilbakemeldingen har vært at dersom en mindreårig, som ikke er i en tilstand som beskrevet i vgml. § 20, ønsker å utøve de straffeprosessuelle rettighetene sine selv, så involveres ikke verge/midlertidig verge. Dette er i samsvar med Fylkesmannens standpunkt - der en mindreårig velger å utøve de straffeprosessuelle rettighetene selv, vil dette utelukke at vergen utøver de samme rettighetene på den mindreåriges vegne. Fylkesmannens oppfatning er imidlertid at dette praktiseres noe ulikt i politiet, og at dette med fordel kunne vært mer avklart.(uthevet)

Når det gjelder reguleringen av hvem som skal samtykke til opphevelse av taushetsplikt på vegne av den mindreårige, beror dette på hvilke opplysninger det er tale om å frigi. Etter Fylkesmannens oppfatning er det særlovgivningen på det aktuelle området som det her må ses til.

Når det gjelder fritak fra taushetsplikten for helseopplysninger, reguleres dette av helsepersonelloven § 22 annet ledd, som viser til reglene i pasient- og brukerrettighetsloven §§ 4-4 og 3-4 annet ledd. I pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4 første ledd, gis foreldrene eller andre med foreldreansvaret rett til å samtykke for pasienter under 16 år. I bestemmelsens fjerde ledd, gis barnevernet rett til å samtykke, dersom omsorgen er overtatt av dem.

Det følger av det overnevnte at der den mindreårige er under 16 år, er kompetansen til å frita helsepersonell fra taushetsplikten ikke gitt vergen, men den som har foreldreansvaret, evt. barnevernet. Fylkesmannen er imidlertid av den oppfatning, at vgml. § 17 annet ledd gir vergen kompetansen til å frita helsepersonell fra deres taushetsplikt i saker der foreldrene er vurdert som inhabile i anledning saken. Nevnte bestemmelse i vgml gir vergen kompetanse til å treffe avgjørelser som tilkommer den som har foreldreansvaret, når denne ikke selv kan ivareta den mindreåriges interesser. Fylkesmannen viser i denne forbindelse til forarbeidene til vergemålsloven, Ot. prp. nr. 110 pkt. 3.5.4, hvor det står følgende om forståelsen av § 17 annet ledd:

Departementet går likevel inn for å følge opp utvalgets forslag om at vergen også skal treffe avgjørelser som faller inn under foreldreansvaret, når ingen har

foreldreansvaret, eller når den eller de som innehar foreldreansvaret, ikke kan ivareta den mindreåriges interesser, for eksempel der barnevernet har overtatt omsorgen for barnet etter lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) §§ 4-18 og 4-20.

Departementet går etter dette inn for at det skal være vergen, og ikke barnevernet, som skal treffe avgjørelser som hører under foreldreansvaret, når barnet er under barnevernets omsorg og foreldrene ikke kan treffe slike avgjørelser, jf. høringsuttalelsen fra Barne- og familiedepartementet. Etter departementets syn er de fleste av de beføyelsene det i praksis dreier seg om, av en annen karakter enn de beføyelsene som ved omsorgsovertakelsen er overført til barnevernet.

Når det gjelder opphevelse av taushetsplikten for helseopplysninger, kan altså ikke en mindreårig under 16 år underskrive erklæringen alene, da det er den midlertidige vergen som skal treffe avgjørelsen. Er vedkommende over 16 år, må en nektelse til frigivelse av opplysningene respekteres.

For opplysninger i barnevernssaker, reguleres taushetsplikten i barnevernloven § 6-3, som gir forvaltningslovens (fvl.) taushetspliktsbestemmelser tilsvarende anvendelse, jf. fvl. § 13 til § 13e. Hvem som har kompetanse til å samtykke til opphevelse av taushetsplikten på vegne av mindreårige, sier ikke forvaltningsloven eksplisitt noe om, men det er naturlig at avgjørelsen ligger under foreldreansvaret, jf. barneloven § 30. Som det fremgår av det overnevnte, fanger vgml. § 17 annet ledd opp situasjonene der den mindreårige har foreldre med foreldreansvar, men der det er oppnevnt en midlertidig verge fordi foreldrene faktisk ikke er i stand til å ivareta den mindreåriges interesser. Kompetansen til å oppheve barnevernets taushetsplikt i forbindelse med straffesaken, vil således tilfalle den oppnevnte vergen.

For opplysninger barnevernet har, kan mye tale for at det her gjelder en grense på 15 år, jf. barnevernloven § 6-3 annet ledd. Dersom den mindreårige er over 15 år og ikke ønsker å fritta barnevernsansatte fra sin taushetsplikt, skal dette dermed respekteres, uavhengig av hvilken mening verge/midlertidig verge måtte ha.

Vår vurdering er at de overnevnte aldersgrensene for å kunne ta stilling til opphevelse av taushetsplikt, også gjelder i saker der foreldre er tiltalt for vold eller overgrep mot den mindreårige. Fylkesmannen kan ikke se at det er rettslig grunnlag for at disse situasjonene kan vurderes annerledes. Det vises i denne sammenheng til bestemmelsen i strprl. § 239 a annet ledd, som fritar vitner over 15 år som avhøres etter strprl. § 239 første ledd for vitne- og forklaringsplikt. Bakgrunnen for denne bestemmelsen er nettopp å hindre at den mindreårige ikke settes i en situasjon der de presses til å bidra til at en nærstående blir straffet.

Når det gjelder å underskrive på søknad om voldsoffererstatning, er det et krav om at vedkommende er myndig. Dersom søker ikke er fylt 18 år, er kompetansen lagt til vergen. Det fremgår uttrykkelig av Fylkesmannens mandat i disse straffesakene, at vergens kompetanse også omfatter eventuelle oppgaver knyttet til søknad om erstatning. Barnevernet har altså ingen kompetanse til å underskrive på slike søknader.»

Arbeidsgruppen har ikke undersøkt om praksisen er tilsvarende hos øvrige Fylkesmenn.

Det har blitt stilt spørsmål om hvordan politiet skal forholde seg til mindreårige fornærmede over 15 år som har vært utsatt for vold og/eller overgrep, men som ikke ønsker at foreldrene skal få vite om hendelsen. Riksadvokaten klargjorde sitt syn på dette under på statsadvokatmøtet 30.-31. mai 2018. I oppsummerende brev til statsadvokatene 6. juli 2018 heter det:

«En mindreårig fornærmet over 15 år må i første avhør, jf. informasjonsplikten i straffeprosessloven § 93 e, informeres om retten til selv å utøve sine prosessuelle rettigheter. Det er ikke grunnlag for å tolke § 93 annet ledd slik at den pålegger politiet noen taushetsplikt overfor foreldrene og således griper inn i foreldrenes faktiske mulighet for å ivareta sitt foreldreansvar. Følgelig bør foreldre som utgangspunkt informeres om handlinger som mindreårige har vært utsatt for, i hvert fall så fremt dette vurderes som nødvendig for ivaretagelse av foreldreansvaret og selv om det er i strid med barnets ønske. Men med i vurderingen hører hva slags forhold det er snakk om. Har for eksempel en 17-åring vært utsatt for blotting eller er det snakk om et nakenbilde formidlet via internett, er det nødvendigvis ikke slik at foreldrene må informeres.»

Dersom en mindreårig over 15 år beslutter å ivareta egne vergerettigheter, utelukker det i så fall at vergen utøver rettighetene samtidig, jf. HR-2016-00696-U.

Lovgivningen er som det her fremkommer ikke samordnet når det gjelder aldersgrenser. Rettslig uklarhet bidrar til å redusere effektiviteten i straffesaksbehandlingen i alle ledd i straffesakskjeden når reglene ikke er samstemte og klare. Det skaper usikkerhet hos politiet, påtalemyndighet, forsvarer, bistandsadvokat, ved de ulike etater som er omfattet av lovgivningen som barneverntjeneste og helsevesen, og ved sakenes behandling i domstolen.

4.5.1.2 Midlertidig verge for fornærmet mindreårig

Det følger av strpl. § 93 g første ledd, at rettigheter som tilkommer fornærmede og etterlatte etter loven, utøves av vergen når den fornærmede eller etterlatte er under 18 år, med mindre noe annet følger av lov. Videre følger det av bestemmelsen at det skal oppnevnes en midlertidig verge dersom vergene er uenige om utøvelsen av rettighetene.

Utgangspunktet er at foreldrene har foreldreansvaret for den mindreårige. Foreldre med foreldreansvar er normalt også den mindreåriges verger, jf. vgml § 16. Det følger av habilitetsbestemmelsen i vgml § 34, som gjelder alle verger, at den mindreårige anses å være uten verge dersom det foreligger inhabilitet hos dennes foreldre. Fylkesmannen skal da oppnevne midlertidig verge.

Ved en omsorgsovertakelse etter barnevernloven beholder foreldrene normalt foreldreansvaret for barnet. Foreldrene vil i utgangspunktet være verger, og barneverntjenesten har ingen kompetanse til å handle på den mindreåriges vegne. Det må vurderes om foreldrene er habile, og Fylkesmannen må eventuelt oppnevne en midlertidig verge dersom det ikke er tilfelle.

Vergens oppgave er å ta stilling til eller gi veiledning om den mindreåriges straffeprosessuelle rettigheter under hele prosessen (presisert nærmere ovenfor i avsnitt 4.5.1). Ifølge forarbeidene skal vergen også gi «generell støtte» til den mindreårige. Vergen har likevel ingen omsorgsrolle for den mindreårige. Dette er barnehusets rolle, jf. forskriften § 5.

Det vises til avsnitt (om mindreåriges medvirkning) om mindreåriges rett til medvirkning og medbestemmelse hvor det er redegjort nærmere for spørsmål om hvilke avgjørelser som skal treffes av vergen, og hva den mindreårige selv kan bestemme.

Arbeidsgruppen oppfatter at det eksisterer en uklarhet og en ulik praksis med hensyn til vergens tilstedeværelse under tilrettelagte avhør. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har i brev til Justis- og beredskapsdepartementet 3. juli 2017 bedt om departementets vurdering av midlertidig verges adgang til å følge tilrettelagt avhør. I brevet heter det bl.a.:

«Hvem som skal og kan følge tilrettelagt avhør angis i strpl. § 239 d. Vitnes verge er oppstilt som en av aktørene som kan følge avhøret, jf. bestemmelsens andre ledd bokstav c. Vergen skal likevel ikke følge avhøret dersom avhørsleder kommer til at hensynet til vitnet eller etterforskningen taler mot det, jf. bestemmelsens tredje ledd. Avhørsleders myndighet å beslutte hvem som skal følge avhøret følger av forskrift om tilrettelagt avhør § 3 andre ledd bokstav d).

Det eksisterer i dag en uenighet mellom aktørene knyttet til praktiseringen av disse reglene, og vi opplever at dette skaper usikkerhet og uforutsigbarhet - noe som blant annet vanskeliggjør ønsket samhandling mellom aktørene. Etter det Fylkesmannen får opplyst av POD, er denne uenigheten gjeldende på landsbasis. POD opplyser om at flere avhørsledere opplever regelverket som uklart, noe som gir utfordringer når de skal beslutte om midlertidig verge skal kunne følge avhøret eller ikke.

Fylkesmannen vurderer det som viktig at det skapes en enhetlig og forutsigbar praksis på dette området. Vi ber derfor om departementets vurdering av hvordan reglene om vergens adgang til å følge tilrettelagt avhør skal praktiseres.»

Departementet har ikke besvart henvendelsen fra Fylkesmannen.

4.5.2 Mistenkt/siktet/tiltalt under 18 år og verger og/eller forsvarer

Det er det ordinære lovverket som kommer til anvendelse for politiet, påtalemyndigheten og domstolens behandling av straffesaker mot siktede som er umyndige på tilsvarende vis som der fornærmede er under 18 år. Noen særregler finnes i straffeprosessloven., domstolsloven og vergemålsloven. Andre kan tolkes ut av barnekonvensjonen med tilhørende generelle kommentarer⁵³. Noen deler av FNs Barnekomites Generelle kommentarer er å anse som gjeldende rett i Norge, andre deler i samme dokument er å anse som anbefalinger til medlemslandene.

Regelverket er fragmentert og vanskelig tilgjengelig, og dette utgjør i seg selv en flaskehals fordi det er lett å trå feil, og det synes å være varierende kunnskap om lovverket i politi, påtalemyndighet og ved domstolen. Særlig utfordrende er regelverket rundt verger. Riksadvokatens kvalitetsundersøkelse av voldssaker med frist i 2018⁵⁴, avdekket bl.a. at i svært få voldssaker med mistenkte under 18 år var verge gitt partsrettigheter før, under og etter politiavhør.

Politiet skal spørre mistenkte under 18 år om vergenes navn og bopel, jf. påtaleinstruksen § 8-3. I henhold til strpl. § 232 tredje ledd bør mistenkte sin verge som regel gis anledning til å være til stede under avhøret og uttale seg.

Både mistenkte og siktede har rett til å la seg bistå av en forsvarer ved politiavhør, jf. strpl. § 94 og påtaleinstruksen § 8-1 og § 8-4. Dette skal den som skal avhøres informeres om før avhør foretas, jf. påtaleinstruksen § 8-1 annet ledd. I en del tilfeller har vedkommende også krav på at det oppnevnes forsvarer på det offentliges bekostning, jf. strpl. § 100. Bestemmelsens annet ledd gir generell hjemmel for oppnevning der «*særlige grunner taler for det*». Høyesterett har slått fast at denne

⁵³ General Comments nr. 10 (2007) og nr. 12 (2009)

⁵⁴ Riksadvokatens skriftserie nr. 2/2018 "Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2018: Voldssaker med frist" s. 20 flg.

regel må fortolkes i lys av den internasjonale utviklingen som innebærer at vedkommende vil kunne ha rett til å få oppnevnt offentlig forsvarer i større utstrekning enn tidligere – herunder ved politiavhør, jf. Rt-2015-844 og Rt-2015-860. Hvorvidt oppnevning *skal* foretas, vil bero på en samlet vurdering av bl.a. siktelsens alvor og sakens faktiske og rettslige kompleksitet. Påtalemyndigheten plikter etter påtaleinstruksen § 8-1a fortløpende å vurdere om man skal begjære oppnevning av offentlig forsvarer for en person som har valgt ikke å benytte seg av retten til forsvarerbistand.

Adgangen – og i enkelte tilfeller plikten – til å oppnevne forsvarer for siktede under 18 år under avhør, er i tillegg videre enn for voksne siktede, jf. strpl. § 98 første ledd annet punktum og § 100 annet ledd første punktum. Rettspraksis fra de senere år viser at domstolene stiller høye krav til politiets vurderinger av om det skal oppnevnes en forsvarer for siktede, og at prøvingsintensiteten for slike vurderinger er høy.⁵⁵

Det kan være en ubetinget opphevelsesgrunn for en dom om ikke siktede har vært representert ved verge og/eller forsvarer under straffesaksbehandlingen. Saken må da gå for retten på nytt. Oppdages feilen i tide, må saken utsettes. Er eksempelvis siktede avhørt av politiet uten at verge har blitt gitt anledning til å være til stede under avhøret i alvorlige saker, vil ikke avhøret senere kunne brukes som bevis i straffesaken i alle saker. Dersom avhøret benyttes i hovedforhandlingen, kan dette i enkelte tilfeller representere et brudd på Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 6 nr. 1 om rettferdig rettergang ved å føre bevis for innholdet i politiavhøret der verken verge eller forsvarer er tilstede, jf. HR - 2018-1902-A og HR-2018-1909-A.

Hvis en dom ikke har blitt forkynt for vergen, blir ikke dommen rettskraftig. Den kan da ikke iverksettes. På alle stadier i straffesaksbehandlingen kan det gå med mye ekstra tid, særlig hvis det er vanskelig å få tak i vergen. Dette utgjør en flaskehals i alle straffesaker, også i de saker arbeidsgruppen har vurdert.

For behandling av straffesaker i retten der siktede eller fornærmede er under 18 år, er det i 2018 utarbeidet en elektronisk veileder for domstolene tilgjengelig for landets dommere på domstolens intranett. Veilederen tar bl.a. for seg spørsmål knyttet til verger og krav om dobbelt samtykke fra både verge og den mindreårige. Hovedansvaret for at sakene behandles rett fra starten av ligger imidlertid hos politi og påtalemyndighet.

Når den siktede/tiltalte er under 18 år, har også vergen partsrettigheter i straffesaken, jf. strpl. § 83. Det kan by på utfordringer i hele straffesakskjeden at det er minst to (siktede og verge) som skal innkalles på lovlig vis til alle avhør og rettsmøter. Videre er det en del andre forhold hvor det kreves dobbelt samtykke, i motsetning til saker der siktede er over 18 år.

Straffeprosessloven er ikke konsekvent i begrepsbruken for ulike former for varsling av rettsmøter og avgjørelser. Det kan være forvirring rundt noen begreper, og ikke alle har en rettslig virkning. Ordbruken varierer mellom bl.a. «varsling», «innkalling», «forkynning av stevning», «stevnet», «meddelt», og det kan få store konsekvenser om ikke korrekt form er benyttet. Dette er i seg selv en utfordring. Nærmere beskrivelse av hva som kreves finnes bl.a. i boken Forkynnelse (2010) av Vegard Rødås. Det er videre en utfordring at det ikke følger direkte av lovbestemmelsene hvilke krav som stilles til innkalling av verger ved ulike former for lovlig innkalling. I arbeidet med ny straffeprosesslov har straffeprosessutvalget bare delvis gått inn i problemstillingen. Det er behov for ytterligere klargjøring.

⁵⁵ Se høyesterettsavgjørelsene HR-2016-379-A og HR-2017-1894-U.

Dersom ikke sakene er godt planlagt, både fra politi, påtalemyndighet og i domstolene, kan de doble prosessuelle rettighetene utgjøre en «flaskehals».

Det rettslige utgangspunktet for vergens rettigheter fremgår av strpl. § 83:

«Er siktede under 18 år, har også hans verge partsrettigheter».

Og videre av Barnekonvensjonen artikkel 14.2.:

«Partene skal respektere foreldrenes, eventuelt vergenes, rett og plikt til å veilede barnet om utøvelsen av hans eller hennes rettigheter på en måte som er i samsvar med barnets gradvise utvikling.»

Vergen(e) har i mange tilfeller samme prosessuelle rettigheter som siktede:

- Vergen har rett til tolk under rettsmøter, også selv om siktede ikke trenger tolk.
- Selvstendig ankerett. Dommen skal også forkynnes for vergen (jf. strpl. § 43).
- Verge har rett til dokumentinnsyn på lik linje med siktede (jf. strpl. § 242).
- Verge må også samtykke til kontorforretning ved fengsling, ikke bare siktede.
- Verge velger forsvarer, ikke siktede, jf. strpl. § 94 annet ledd.

Er det uenighet mellom verge og siktede, kan siktede be fylkesmannen avgjøre tvisten, og siktedes mening skal tillegges stor vekt i takt med alder og utvikling.

At vergen har partsrettigheter, innebærer også et krav om dobbelt samtykke fra både verge og siktede ved:

- Tilståelsesdom: Verger kan samtykke på forhånd og trenger ikke møte så lenge de er stevnet og har samtykket.
- Samfunnsstraff.
- Ungdomsstraff, jf. for eksempel LB-2014-155075 motsetningsvis
- Fritak for taushetsplikt, jf. fvl. § 13a nr. 1.
- Endring av tiltalebeslutning underveis i hovedforhandling. Hvis verge ikke har møtt, kan ikke tiltalebeslutning endres med bare tiltaltes samtykke selv om vergen var stevnet.

Vergen har rett, men ikke plikt, til å være til stede i alle rettsmøter, jf. strpl. § 83, og barnekonvensjonen art. 40. Det kan være at siktede ikke vil forklare seg med foreldre til stede. Det er hjemmel for å vise foreldre ut av salen ved hovedforhandling i strpl. § 284:

«Retten kan beslutte at en tiltalt skal forlate salen mens en annen tiltalt eller et vitne blir avhørt, så fremt det er særlig grunn til å frykte for at en uforbeholden forklaring ellers ikke vil bli gitt [..]. Også andre personer kan av de samme grunner pålegges å forlate rettsalen.»

For andre rettsmøter er hjemmelen strpl. § 245 første ledd, tredje pkt. Men etter at forklaring er avgitt, skal vergen i begge tilfeller gjøres kjent med *«det som er forhandlet i hans fravær»*, jf. § 245 annet ledd. § 284 henviser til § 245 annet ledd.

Dersom foreldrene heller ikke bør få vite innholdet i forklaringen i ettertid fordi det ikke er til barnets beste, kan det hende det er behov for å oppnevne midlertidig verge. Hvis ikke dette er avklart i forkant av rettsmøtet, vil saken måtte utsettes i påvente av å få oppnevnt midlertidig verge.

Også i andre tilfeller kan det være behov for å oppnevne noen andre enn foreldrene til å ivareta siktede ved at det oppnevnes midlertidig verge. Dette kan innebære at

saken utsettes, eller hvis saken er under etterforsking, at avhør må utsettes inntil midlertidig verge er oppnevnt. Det følger av vgml. § 16, siste punktum:

«Er den mindreårige uten fungerende verge, skal fylkesmannen oppnevne ny eller midlertidig verge»

Dette kan være tilfelle dersom:

- Verge er uegnet pga. personlige forhold. F.eks. rus, psykiatri, omsorgssvikt o.l.
- Vergene befinner seg på en annen kant av landet eller i et annet land, og har ikke anledning til å komme til rettsmøtets/avhørets berammede tidspunkt.
- Verge er inhabil (vgml. § 34). F.eks.:
 - Motstridende interesser: Barn og forelder er siktet i samme sak.
 - Siktede har utøvet vold mot én forelder. Da kan som oftest ingen av foreldrene være verger.

Dersom én av foreldrene kan fungere som verge, og ikke den andre forelderen, kan Fylkesmannen bestemme at den andre forelderen skal ha oppgaven som verge alene, jf. vgml. § 18 tredje ledd. Er det oppnevnt midlertidig verge i stedet for foreldrene, har den oppnevnte vergen alene rettighetene som verge i saken. Foreldrene har da ingen partsrettigheter. Hvis begge foreldre har foreldreansvaret sammen, kan det oppstå en situasjon der vergene er uenige seg mellom, noe som kan innebære at avhør/rettsmøter må utsettes, evt. kan det være slik at en verge ønsker å anke en dom, den andre ikke. Da skal anke behandles uavhengig av hva siktede selv ønsker. I noen tilfeller har retten hasteoppnevnt en midlertidig verge for å slippe å utsette et rettsmøte. Det er imidlertid bare Fylkesmannen som har kompetanse til å oppnevne midlertidig verge, ikke retten eller politiet. Den siktede har i disse tilfellene i realiteten vært uten fungerende verge.

Som det følger over, er det ikke alltid klart når en straffesak startes om siktede har en fungerende verge. Selv om omsorgen for siktede er overtatt av barnevernet, er det ingen automatikk i at vergefunksjonen ikke tilligger foreldrene likevel. Dersom dårlig økonomi hos vergen innebærer at han/hun ikke har råd til å møte i retten for å bistå sitt barn, finnes det ingen regler som direkte hjemler utgiftsdekning/reiseutgifter/tapt arbeidsfortjeneste osv. som retten kan ta i bruk. Det er uvisst om dette er tilsiktet av lovgiver. Alternativet er å oppnevne midlertidig verge som lønnes av Fylkesmannen for oppdraget.

Som nevnt over er det verge som velger forsvarer, også på etterforskningsstadiet f.eks. ved politiavhør (jf. strpl. § 94 annet ledd, jf. § 102). En mindreårig siktet har utvidet rett til å ha forsvarer under etterforskingen og ved iretteføring. Strpl. § 96, annet ledd må tolkes i lys av ytterligere utvidelse av rettighetene i barnekonvensjonen art 40 b nr. 2(ii): Rett til forsvarer på et hvert trinn av saken.

Siktede har også utvidet rett til forsvarer ved tilståelsessaker, jf. strpl. § 99, tredje pkt. Der siktede var under 18 år på handlingstidspunktet og det er spørsmål om å idømme ubetinget fengselsstraff, samfunnsstraff eller ungdomsstraff, skal siktede alltid ha forsvarer. Det er ikke avhengig av aktors konkrete påstand, men tilstrekkelig at det kan bli tema, jf. Prop. 135 L (2010-2011) s. 168. Merk at siktedes alder alene ikke gir en ubetinget rett til forsvarer. Ved mindre alvorlige saker har ikke siktede automatisk rett til forsvarer.

Det kan i større utstrekning enn ved voksne være aktuelt å pålegge siktede bruk av forsvarer. (Det hender at unge tiltalte ikke vil ha forsvarer, og i hvert fall ikke den forsvareren vergen har valgt.) Det skal da mer til for at det er ubetenkelig å la være å oppnevne, jf. strpl. § 96 fjerde ledd.

Hvis spesifikt forsvarervalg medfører at saken ikke kan berammes raskt, kan retten i større grad enn ellers oppnevne en annen forsvarer (krav om særlig hurtighet i u/18-saker, jf. strpl. § 102, jf. § 98, § 275 annet ledd annet pkt. bokstav a).

4.5.3 Oppnevning av bistandsadvokat for det døde barnet

I dagens lovverk er det ingen hjemmel for å oppnevne bistandsadvokat for et barn som dør som følge av en straffbar handling, f.eks. begått av en forelder. Det er bare de etterlatte som har krav på bistandsadvokat. Når det er barnets foreldre som er siktet for å ha forårsaket barnets død, er det i dag ingen utenforstående som ivaretar rettighetene til barnet. Det kan føre til at det døde barnets rettssikkerhet ikke følges opp like godt som når barnet overlever. Utslag av dette kan være at avgjørelser om henleggelse i politiet ikke påklages, eller at andre påtalevedtak ikke påklages.

Dersom det er en av foreldrene som er siktet for å ha forårsaket barnets død, vil ofte den andre forelderen være inhabil til å fungere som verge og kan også selv være siktet for medvirkning. Det synes som om lovgiver ikke har vært oppmerksom på problemstillingen. Illustrerende er «Christoffer-saken» som var en barnemishandlingssak, hvor 8 år gamle Christoffer Kihle Gjerstads stefar mishandlet og tok livet av ham. Saken ble først henlagt to ganger av politiet. Det var til slutt riksadvokaten som beordret etterforskning av saken. Stefaren ble dømt i samsvar med tiltalen for legemsbeskadigelse med døden til følge, under særdeles skjerpene omstendigheter, til fengsel i åtte år. Moren ble dømt for medvirkning til mishandlingen til fengsel i ett og et halvt år.

Det er videre et tankekors at det svært sjelden tas ut tiltale for forsettlig drap av egne barn i Norge.

4.5.4 Tolk

Tolkens oppgave er å gjengi muntlig og på et annet språk, en persons tale for andre lyttere på det tidspunktet ytringen blir gjort. Den som innehar tolkens funksjon, må ha spesifikke ferdigheter og kunnskaper for å mestre oppgaven. For øvrig må tolken ha oppøvet evne til å tolke, samt ha kunnskap om tolkens yrkesetikk og funksjon i kommunikasjonen.

Norsk straffeprosess bygger på prinsippene om kontradiksjon, muntlighet og bevisumiddelbarhet. Den europeiske menneskerettskonvensjons krav om en rettfærdig rettergang inkluderer et krav om 'equality of arms', noe som bl.a. medfører at en minoritetsspråklig siktet skal ha samme tilgang på informasjon og mulighet til å kommunisere som påtalemyndigheten.

Arbeidsgruppen er ikke kjent med at det føres statistikk over behovet for tolking i norsk offentlig sektor som helhet.

Politiet vil under etterforskning foreta ulike etterforskingsskritt som tilrettelagt avhør, avhør av mistenkte og vitner, hvor bruk av tolk er nødvendig. Forsvarere og bistandsadvokatene vil også være avhengig av tolk for å kunne ivareta sine oppgaver, og tolker er også nødvendig for å kunne gjennomføre rettsmøter.

I gjeldende straffeprosesslov er det ingen bestemmelser som uttrykkelig omtaler bruk av tolk eller translatør under minoritetsspråkliges møte med politi og påtalemyndighet. Flere bestemmelser i straffeprosessloven kan imidlertid tolkes i den retning at de forutsetter kommunikasjon via tolk.

Strpl. § 230 gir hjemmel for å oppta forklaring av mistenkte, vitner og sakkyndige. Bestemmelsens formål om å få nedtegnet en mest mulig presis forklaring som den avhørte har muligheten til å kontrollere, vil ikke kunne overholdes uten at avhøret av

en minoritetsspråklig skjer ved bruk av tolk. Tilsvarende forutsetning om bruk av tolk kan innfortolkes også i flere bestemmelser i påtaleinstruksen.

Sammenhengen mellom tolkingens kvalitet på den ene side og kvaliteten på arbeidet sakens aktører utfører og partenes rettssikkerhet på den annen side, er åpenbar.

Det er helt sentralt å ha god tilgang på kvalifiserte tolker. Særlig når det gjelder sjeldne minoritetsspråk kan det være utfordringer knyttet til dette, men det kan også være habilitetsmessige utfordringer når tolken og den det skal tolkes for, tilhører samme miljø/befolkningsgruppe mv.

Utgiftene til tolker dekkes over de enkelte aktørenes budsjett avhengig av hvilket trinn i saksbehandlingen man befinner seg. Tolking under etterforskning vil således dekkes av politiet, mens tolking under rettsmøter dekkes av domstolen.

Tolkeutgifter representerer en stor utgiftspost for aktørene i straffesakskjeden. Det er ikke noen sentral finansiering for denne type utgifter. Arbeidsgruppen ser at budsjettmessige hensyn kan påvirke bruken av tolker, noe som kan ha betydning for kvaliteten i behandlingen av straffesaken, men også for fremdriften av saken.

Problemer med å skaffe kvalifiserte tolker er en potensiell flaskehals i ulike deler av saksløpet.

4.5.5 Dokumentoversettelser

Å oversette betyr å tolke eller gjengi meningen i en tekst eller et utsagn på et annet språk, som regel skriftlig. Hensikten er å skape en oversettelse som gjengir samme tanke, meningsinnhold og gjerne form eller stil som originalteksten, på en så objektiv og riktig måte som mulig. Oversettelsens overordnede målsetting er å skape ekvivalens eller størst mulig likhet med originalteksten, samtidig som man tar hensyn til en rekke språklige barrierer.

I en straffesak kan det være aktuelt med oversettelser av dokumenter på alle stadier av behandlingen.

Straffeprosessloven har i §§ 242 og 264 bestemmelser som omhandler den mistenkte eller tiltalte og forsvarerens rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, henholdsvis på etterforskningsstadiet og etter at tiltale er tatt ut. Det finnes imidlertid ikke lovbestemmelser som sier noe om oversettelse av disse dokumentene der tiltalte ikke forstår norsk. Dette er imidlertid regulert i påtaleinstruksen § 2-8, som lyder slik:

«Dersom siktede ikke forstår norsk, skal påtalemyndighetens avgjørelse av påtalespørsmålet, jf. kap. 17 til 22, eller rettsmiddelerklæring, jf. kap. 27, oversettes til et språk vedkommende forstår. Oversettelsen bør normalt skje skriftlig, med mindre det anses ubetenkelig at innholdet i avgjørelsen blir muntlig oversatt når avgjørelsen blir forkynt eller meddelt siktede.

Bestemmelsen i første ledd gjelder også ved forkynning av dom, jf. § 26-3, og ved meddelelse av kjennelser og andre rettslige beslutninger.

For øvrig skal sakens dokumenter oversettes på det offentliges bekostning i den grad det anses påkrevd for å vareta siktedes interesser i saken.»

Ordlyden i § 2-8 tredje ledd tilsier at det skal en del til for å pålegge oversettelse – det må være påkrevd- altså strengt nødvendig. Bestemmelsen gir anvisning på en helhetsvurdering der sakens kompleksitet vil være et vurderingstema. Det samme gjelder om dokumenter inneholder så mange detaljer og er vanskelige å huske hvis man bare får dem tolket.

Det fremgår av NOU 1984: 27 Ny påtaleinstruks s. 89 at utvalget bevisst utformet regelen slik at utgangspunktet er at straffesaksdokumentene ikke oversettes, men at vurderingen av behovet for oversettelse må skje konkret:

«Etter utvalgets mening bør det ikke fastsettes som alminnelig regel at alle straffesaksdokumenter skal oversettes dersom siktede ikke forstår norsk. En slik ordning ville medføre store økonomiske og praktiske problemer, og det synes heller ikke å være behov for den, jf. Advokatforeningens uttalelse. Det bør vurderes konkret i hvilken grad dokumentene i en straffesak bør oversettes og her vil det selvfølgelig også måtte legges vekt på forsvarerens oppfatning av spørsmålet. Men siktede og forsvareren bør neppe gis noen rett til å kreve at bestemte dokumenter skal oversettes. Det avgjørende bør være i hvilken grad man anser oversettelse påkrevd for å vareta siktedes interesser i saken, jf. tredje ledd. Bestemmelsen vil også omfatte påtalemyndighetens beslutninger om bruk av tvangsmidler, f.eks. om pågrepelse, og i slike tilfelle må det alltid skje en oversettelse, jf. Den europeiske menneskerettighetskonvensjon art. 5 (2) for så vidt angår pågripelsesbeslutning.»

I Rt-1988-314 fremholdt også Høyesterett at tiltalte ikke har noe krav på å få alle saksdokumenter oversatt til sitt eget språk eller til et annet språk han forstår, men at det ved vurderingen av om oversettelse skal skje *«skal legges vekt på hva forsvareren anser påkrevet for å vareta klientens interesser»*. Videre uttaler Høyesterett at bestemmelsen i påtaleinstruksen § 2-8 må *«sees i sammenheng med loven og instruksens regler om bruk av tolk i straffesaker»*.

Utgangspunktet vil være at det bare er der hvor tolking ikke i tilstrekkelig grad vil sikre mistenktes interesser, at oversettelse av enkeltdokumenter kan anses påkrevd.

I mange straffesaker vil det også være behov for oversettelser av dokumenter i forbindelse med rettsanmodninger og henvendelser til myndigheter, virksomheter eller enkeltpersoner i andre land.

Dokumentoversettelse er kostbart og representerer for politiet en ikke ubetydelig straffesaksutgift. Det er ikke noen sentral finansiering for denne type utgifter.

Tilgang på autoriserte translatører kan være en flaskehals for effektiv behandling av straffesaker. Kostnadene forbundet med oversettelser er store, noe som kan motivere for å begrense omfanget. Begge disse forholdene kan ha betydning for kvaliteten på politiets etterforskning og fremdriften i behandlingen av saken.

4.5.6 Digitale straffesaksforsendelser

På barnehusene tas de tilrettelagte avhørene opp på video som lagres på CD/DVD hos politiet. De tilrettelagte avhørene kopieres opp til forsvarer, bistandsadvokat og andre som har krav på en kopi. Kopiering av avhørene kan ta flere timer. Ved intern oversendelse i politietaten og mellom politiet og statsadvokatene, må lyd-, bilde- og videofiler sendes på CD/DVD med postgang. Dette i motsetning til straffesaksdokumenter som nå «overføres» digitalt via nasjonal BL.

Oversendelse av digitale filer (tilrettelagte avhør eller digitale beslag) til domstoler, forsvarere og bistandsadvokater skjer ved post- og budtjenester eller elektronisk via Altinn. Forsendelser via Altinn er i dag den eneste sikre elektroniske kanalen politiet har til eksterne mottakere, og tjenesten fungerer godt for de fleste straffesaker. Løsningen har imidlertid svakheter, bl.a. ved at den er en enveiskommunikasjon, samt at den har en maksimumsgrense på filstørrelsen på 1 GB. Det siste er en særlig utfordring for de tilrettelagte avhørene, da disse videofilene ofte er svært store og går utover grensen på 1 GB pr. fil.

Da Altinn-tjenesten ble startet opp, var den ment som en midlertidig elektronisk kanal mellom politiet og domstolene inntil Stifinner II/«Justishub» kom på plass. Høsten 2018 ble det imidlertid klart at «Justishub» ikke ville få på plass de funksjoner som gjør at den nå kan avløse Altinn. De største begrensningene består i at det foreløpig er bare politidistriktene og tingrettene som er koblet på Justishub, hvilket betyr at politiets særorgan, Den høyere påtalemyndighet, lagmannsrettene og Høyesterett fortsatt må bruke post- og budtjenester, mail og Altinn. I tillegg er det ikke mulig å sende digitale straffesaksdokumenter (filer), lyd-, bilde- og videofiler over Justishub-løsningen. Prosjektet Elektronisk Samhandling mellom Aktørene i Straffesakskjeden (ESAS) som etablerte Justishub er avsluttet, og det vil være opp til Politidirektoratet, Domstolsadministrasjonen og Kriminalomsorgsdirektoratet å føre arbeidet videre i 2019.

Med de korte fristene som gjelder for gjennomføring av tilrettelagte avhør, supplerende avhør (1 uke) og påtalevedtak, er mangel på sentral digital lagring, tidsbruk ved kopiering og tidsbruk ved postgang en stor utfordring for politiet. Det er også betenkelig å sende den type personsensitivt materiale i postgang på CD/DVD.

Tilgjengeliggjøring av overgrepssaker som bevismateriale har også en rettslig side mot det straffbare ved å dele overgrepssaker, og risikoen for at video, bilder og lyd spres på nettet med de svært alvorlige konsekvenser dette har. Det er derfor en praktisk og teknisk utfordring for politiet å gi forsvarere og bistandsadvokater innsyn i overgrepssaker, og som i dag løses på ulike (tidkrevende) måter i politiet.

For å gjennomføre digitale aktorater må domstolene på alle nivå ha digitalt utstyr i rettssalene til avspilling og presentasjon. Etter noen år med utprøving og forsiktig opptrapping av digitale aktorater, er erfaringene at særlig nettovergrepssaker og overgrepssaker med bildemateriale egner seg godt til digital presentasjon. Slik situasjonen er i dag er det en flaskehals at langt fra alle domstoler har digitalt utstyr i retten. Av hensyn til notoritet og senere gjenbruk er det for disse sakene også viktig med lyd- og bildeopptak i retten.

5 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER OG FORSLAG TIL TILTAK

5.1 Generelt

Tiltakene som arbeidsgruppen foreslår er av ulik karakter og vil ha ulikt gjennomføringsperspektiv. Noen tiltak er av en slik art at de først og fremst avhenger av at ansvarlig myndighet, f.eks. politimester, riksadvokat, politidirektør og direktør for Domstoladministrasjonen, treffer beslutning. Andre tiltak vil være lovgivnings- og regelverksarbeid som må følge de utrednings- og vedtaksprosesser som gjelder for slike.

Arbeidsgruppen vil imidlertid understreke den sammenhengen som ofte eksisterer mellom tiltak innen regelverk/retningslinjer og ressursmessige forutsetninger.

I rapportens pkt. 3 og 4 er det omtalt problemstillinger som det ikke er foreslått konkrete tiltak for. Arbeidsgruppen oppfordrer ansvarlige myndigheter også til å vurdere eventuell oppfølging av disse.

5.2 Arbeidsgruppens forslag til tiltak

Nedenfor sammenfattes arbeidsgruppens nærmere vurderinger av enkelte problemstillinger og forslag til tiltak for disse, samt angir hvilken myndighet som bør være tiltakshaver.

5.2.1 Endring av reglene om avvergeplikt og oppfølging av «Svikt og svik»

Avvergeplikten er bl.a. omtalt i pkt. 4.1.1. Enhver rettslig uklarhet skaper usikkerhet og kan være en flaskehals ved straffesaksbehandlingen, og vil ikke være til "barns beste»

Riksadvokaten har i sin høringsuttalelse til NOU 2017:12 «Svikt og svik»⁵⁶ av 24. november 2017 sluttet seg til forslaget om at det bør ses nærmere på om det er behov for endringer i strl. § 196 om plikten til å avverge et straffbart forhold i den hensikt å øke bestemmelsens betydning for å avdekke vold og overgrep mot barn. Både kravet om at risikoen for fremtidig vold eller overgrep må fremstå som sikkert eller mest sannsynlig, og det at plikten er begrenset til å gjelde risiko for kroppsskade, drap og mishandling i nære relasjoner og de mest alvorlige seksuallovbruddene, er i uttalelsen lagt til grunn som årsaksfaktorer til bestemmelsens manglende praktiske anvendelse, sammen med den korte foreldelsesfristen som også antas å være av betydning. Arbeidsgruppen fremhever viktigheten av å sørge for rettslige avklaringer som igjen kan øke relevansen og effekten av avvergeplikten som vil være til barns beste. I høringsbrev 17. desember 2018 foreslås enkelte begrensede justeringer i strl. § 196, uten å følge opp utvalgets øvrige forslag i NOU 2017:12, som er utsatt. Arbeidsgruppen peker eksempelvis på at det i opplæringslova ikke er gitt noen nærmere føringer for at ansatte i skolen har plikt til å rapportere til barnevernet eller politiet mistanke om bl.a. vold og seksuelle overgrep mot barn. Dette er regulert i annen lovgivning som strl. § 196. Dette kan lede til manglende kunnskap blant ansatte i skoleverket om vold og seksuelle overgrep mot barn, og oppmerksomhet ved opplæring av lærere.

⁵⁶ NOU 2017: 12 Svikt og svik – Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt

Forslag til tiltak: Videre oppfølging av NOU 2017: 12 «Svikt og svik» for å vurdere lovendringer som kan øke relevansen av avvergeplikten, og lede til økt forebygging av, og reduksjon av saker om vold og seksuelle overgrep mot barn.

Tiltakshaver: Sektordepartementer

5.2.2 Samarbeidsrutiner ved utvikling av styringsdokument

Slik det er beskrevet i pkt. 3.1.3 gjelder flere lovbestemte frister ved straffesaksbehandlingen, og enkelte saksbehandlingsfrister som i tillegg er sentralt fastsatt av riksadvokaten og Politidirektoratet. Poli tiets styringsparametere bør samordnes med de lovbestemte frister som gjelder for påtalemyndighetens straffesaksbehandling. Påleggene som politimestrene gis av direktoratet bør være drøftet og omforent med riksadvokaten før disponeringsskrivet utgis. Ved straffesaksbehandlingen bør politimestrene ha identiske styringssignaler å følge og prioritere ressursene etter, fra anmeldelse til påtalevedtak, og ved en eventuell iretteføring av sakene.

Det er, og har ikke vært, et formalisert samarbeid mellom politidirektøren og riksadvokaten i forkant av utgivelse av styringsdokumenter fra disse. Det synes å være et visst forbedringspotensial i å sørge for at det er omforente årlige styringsdirektiv som utgis fra riksadvokaten og politidirektøren. Fra og med 2018 har førstestatsadvokatene deltatt i styringsdialogmøter mellom Politidirektoratet og politidistriktene, og i 2019 vil direktoratet og riksadvokaten avklare sentrale mål i et eget samordningsmøte i forkant. Arbeidsgruppen støtter disse initiativene.

Forslag til tiltak: Det etableres et formalisert samarbeid ved utvikling av de årlige styringsdokumentene for etatene.

Tiltakshaver: Riksadvokaten og politidirektøren

5.2.3 Innføring av frister for oppfølging av saker om vold og seksuelle overgrep mot barn

I utgangspunktet mener arbeidsgruppen at innføring av nye frister ikke er løsningen på å øke fremdriften i behandlingen av straffesakene hvor fornærmede er under 18 år. Alvorlig vold og seksuallovbrudd mot barn bør gis forrang foran andre prioriterte saker - som ikke er alvorlige integritetskrenkelser - ved ressursmangel i et distrikt.

Saksbehandlingsfrister bør i utgangspunktet være gjennomgående, ikke lovregulerte, og gjelde alle faser i behandlingen av en straffesak og i hele straffesakskjeden, jf. pkt. 3.1.3, slik det eksempelvis er lovbestemt for ungdomssakene i etterforskningsfasen, påtalestadiet og ved domstolsbehandlingen, jf. bl.a. strpl. § 249 jf. § 275 annet ledd.

Det foreligger sentralt fastsatte frister og lovpålagte frister. Det er i all hovedsak de samme etterforskerne og påtalejuristene som behandler sakene med sentralt fastsatte frister i distriktene. Derfor bør fristene knyttes til om fornærmede er under 18 år, slik at i saker med alvorlige integritetskrenkelser prioriteres barna fremfor de voksne.

Dersom saksbehandlingsfristen på *130 dager* for voldtektssaker opprettholdes, bør den også omfatte voldtekt av barn. Fristen i dag omfatter voldtekt av fornærmede barn mellom 14 og 18 år, og av myndige fornærmede. For arbeidsgruppen fremstår det som underlig at en ved innføring, og videreføring av en saksbehandlingsfrist for

gjennomsnittlig saksbehandlingstid i voldtektssaker, ikke har inkludert voldtekt mot barn under 14 år. Arbeidsgruppen kan ikke se at den lovbestemte fristen for tilrettelagte avhør kan være årsaken, ettersom de ikke omtaler tiden etter at tilrettelagte avhør er gjennomført og frem til påtaleavgjørelse, og hvor aldersgrensen for avhør av fornærmede er satt til 16 år.

Det vises til statistikk opplysninger i pkt. 3.3.2, hvor vold, mishandling og seksuallovbrudd mot barn er dominerende når barn er registrert som ofre. I 2017 var 19 826 barn registrert. Fra 2016 til 2017 var det økning på 2,6 % saker innenfor kategorien vold, hvor det særlig var en økning av anmeldelser for mishandling i nære relasjoner med 8,3 %. Det har vært en jevn økning over flere år i antallet anmeldelser innenfor denne sakskategori.⁵⁷ Arbeidsgruppen antar at mørketallene er store. Det vises bl.a. til Regjeringens «Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021)»⁵⁸: « Mellom 75 000 og 150 000 mennesker utsettes årlig for vold i en nær relasjon i Norge.⁵⁹ Blant unge som deltok i UNGVold undersøkelsen i 2015⁶⁰ svarer 21 prosent at de har opplevd fysisk vold fra en forelder i løpet av oppveksten. 23 prosent hadde opplevd minst én form for seksuell krenkelse. Dette gjaldt spesielt jenter.[..] I tillegg til de synlige og umiddelbare fysiske skadene volden kan medføre, er det klare sammenhenger mellom vold og senere fysisk og psykisk uhelse. Både de helsemessige konsekvensene, og omfanget av vold i nære relasjoner, tilsier at dette er et alvorlig folkehelseproblem. I tillegg til de helsemessige konsekvensene, har vold og overgrep store sosiale konsekvenser, blant annet når det gjelder deltakelse i utdanning og arbeidsliv.»

På denne bakgrunn mener arbeidsgruppen at det istedenfor en 90 dagers frist for voldssaker, som ikke sjelden gjelder utelivsvold mellom voksne, bør vurderes å erstattes med en frist i saker om vold og mishandling i nære relasjoner hvor barn er fornærmet.

Ettersom saksbehandlingsfristene ikke sjelden brytes, bør det også vurderes om disse skal endres og være omforente slik at politiet og påtalemyndigheten har færrest mulige frister å forholde seg til, eksempelvis *120 dager* både i saker om vold, mishandling og voldtekt av barn. Etterforskingsskrittene i sakstypene er ikke sjelden de samme. Det vises eksempelvis til at det normalt er behov for innhenting av opplysninger og journaler fra lege, sykehus, barnevernstjeneste, familieverntjeneste, krisesenter mv. Disse virksomhetene har ikke særskilte frister for utlevering av slike. En kortere frist enn 120 dager å få påtaleavgjort slike saker kan fremstå som urealistisk.

Eventuelle saksbehandlingsfrister fra anmeldelse til påtalevedtak bør også være styrende for domstolsbehandlingen av saken frem til rettskraftig dom, slik at en sikrer en jevn fremdrift i hele straffesakskjeden.

Forslag til tiltak:

- 1) Saksbehandlingsfristen for voldtektssaker som riksadvokaten har fastsatt i samråd med Politidirektoratet skal inkludere voldtekt av barn under 14 år.
- 2) Saksbehandlingsfristen for voldssaker erstattes med en frist i saker hvor fornærmede er barn og utsettes for vold, jf. strl. §§ 272-274, og mishandling i nære relasjoner, jf. strl. §§ 282-283. Fristen bør være omforent med fristen i saker om voldtekt.

⁵⁷ Brev 8.2.17 Riksadvokatens bemerkninger til straffesaksbehandlingen i politiet 2017

⁵⁸ Prop. 12 S (2016-2017) s. 11

⁵⁹Rasmussen et al. (2012).

⁶⁰Mossige og Stefansen (2016).

3) Fristene gjøres gjeldene for domstolsbehandling av sakene i rundskriv e.l.

Tiltakshaver: Riksadvokaten, politidirektøren og direktøren i Domstolsadministrasjonen

5.2.4 Lovbestemte rammer for tilrettelagte avhør

Ordningen med tilrettelagte avhør er bl.a. behandlet i pkt. 3.1.5 og pkt. 4. Det vises også til riksadvokatens brev 21. mars 2018⁶¹ til departementet med forslag om regelendringer, brev fra Politidirektoratet av 26. april 2017⁶² om behovet for regelendringer, og brev 27. juni 2018⁶³ hvor det gis tilslutning til riksadvokatens beskrivelse og forslag, samt direktoratets oppfølgingsbrev 12. oktober 2018⁶⁴. Det vises videre til riksadvokatens brev 20. oktober 2017⁶⁵ og direktoratets brev 11. november 2016⁶⁶ om hjemmelsproblemer ved avhenting av barn og behov for økonomisk kompensasjon til følgepersoner.

Arbeidsgruppen foreslår at denne rapportens ses i sammenheng med de forslag til regelverksendringer som allerede er fremmet til departementet, og at disse følges opp. Samtlige regelverks avklaringer vil innebære et effektiviserings tiltak, og fjerne flaskehalser og være til barnets beste. I tillegg til det som bl.a. er nevnt i riksadvokatens brev fra mars 2018, foreslås at reglene om når det «skal» tas tilrettelagte avhør endres, og hvor sakens alvor bør være styrende for hvilke saker det skal tas tilrettelagte avhør i. Dette vil sikre mer fleksibilitet ved prioriteringen av saker enn dagens regelverk gir anledning til.

Forslag til tiltak: Strpl. § 239 e jf. § 239 bør endres slik at det er et større skille mellom alvorlige og mindre alvorlige saker. Eksempelvis bør det vurderes å fjerne strl. §§ 304, 305, 306 og 311 fra plikten til å gjennomføre tilrettelagte avhør innen en uke, jf. strpl. § 239 første ledd. I tillegg bør det vurderes å gjøre saksbehandlingsfristene mer fleksible og vilkåret knyttet til unntaksadgangen tydeligere, for eksempel ved å endre vilkåret om at det må foreligge «tidkrevende etterforskingsskritt» til «nødvendige etterforskingsskritt» Dette vil gi større rom for etterforskingstaktiske vurderinger og etterforskingsskritt, eksempelvis avhør av aktuelle personer som kan gi nærmere informasjon om de straffbare forhold og om forhold som vil være av betydning for det tilrettelagte avhøret. Kvalitet i etterforskingen bør gå foran fristoppnåelse.

Tiltakshaver: Justis- og beredskapsdepartementet

5.2.5 Møter i tilknytning til og forhold ved gjennomføring av tilrettelagte avhør

Det vises til pkt. 4.5.1 og enkelte rettslige uavklarte forhold ved verge og midlertidig vergers tilstedeværelse ved samrådsmøte, for- og ettermøte, og ved gjennomføringen av det tilrettelagte avhør. Arbeidsgruppen peker på den potensielle flaskehalsen antallet deltakere i møtene i tilknytning til, og gjennomføringen av tilrettelagte avhør, utgjør. Dette øker administrasjonen, og prosessen forsinkes. Det vises videre til rettslige uklarheter som ikke er avklart ved henvendelse til

⁶¹ "Tilrettelagte avhør: Status. Behovet for regelendringer"

⁶² "Vedr, nasjonal situasjon knyttet til frister for tilrettelagt avhør"

⁶³ "Vedr behov for endringer i reglene knyttet til tilrettelagt avhør"

⁶⁴ "Vedr behov for endringer i reglene knyttet til tilrettelagt avhør – behov for avklaring og fremdrift"

⁶⁵ "Avhenting av barn for tilrettelagte avhør"

⁶⁶ "Anmodning om vurdering av endring i forskrift om salær fra det offentlige til advokater mv (salærforskriften) – følgepersoner, tilrettelagte avhør"

departementet når det gjelder vergens rolle i forbindelse med det tilrettelagte avhøret, jf. bl.a. pkt. 5.2.16. Uklarheten er en flaskehals.

For *midlertidige verger* vurderer arbeidsgruppen det som viktigere at vergen og bistandsadvokaten har kontakt *før* det tilrettelagte avhøret enn at vergen er til stede *under* avhøret. I en forutgående kontakt kan vergen og bistandsadvokaten bl.a. t avklare spørsmål om samtykke til gjennomføring av avhør, samtykke til innhenting av taushetsbelagte opplysninger, herunder avklare behovet for å snakke med barnet på forhånd. Det kan også avklares om vergen har synspunkter/innspill til avhøret av den mindreårige.

Arbeidsgruppen forutsetter at nødvendig kontakt mellom verge/bistandsadvokat og barnet kan gjennomføres i tilknytning til tilrettelagt avhør, og at Statens barnehus kan tilrettelegge for dette.

Forslag til tiltak: Arbeidsgruppen foreslår at vergens og midlertidig verges tilstedeværelse vurderes, og at regelverket rettes opp for å unngå unødige flaskehalser.

Det vil være et effektiviseringstiltak å la avhørsleder ha muligheten til å følge avhør via videolink på samme måte som en kan benytte videolink ved samrådsmøte, for- og ettermøtene. Det vises til reiseavstandene mellom tjenestesteder og barnehus som kan være betydelige. Arbeidsgruppen har erfart at dette av praktiske grunner gjøres ved politidistrikt i dag for å kunne klare å utføre arbeidsplikten som avhørsleder.

Forslag til tiltak: Forskriften § 9 endres.

Kravet om å føre en saksbehandlingslogg i forskriftens § 3 annet ledd bokstav g) synes overflødig og vil være en «tidstyv». Det vises til kravet om å føre etterforskningsplan og forskriftskravet i § 13 om protokoll. Disse kravene bør samlet ivareta formålet som loggen er ment å ivareta. Arbeidsgruppen foreslår at bestemmelsen fjernes ettersom den i praksis ikke etterleves siden dokumentasjonskravet er varetatt, og dette leder til dobbeltarbeid.

Forslag til tiltak: Forskriften § 3 annet ledd bokstav g) oppheves

Tiltakshaver: Justis- og beredskapsdepartementet

Riksadvokaten har i sine *retningslinjer* 21.oktober 2015⁶⁷ forstått forskriften om tilrettelagt avhør § 7 jf. § 3 annet ledd bokstav f), slik at avhørsleder alltid skal delta i et samrådsmøte, jf. omtalen i pkt. 4.2.1. I riksadvokatens brev 21. mars 2018⁶⁸ er dette standpunktet endret, men retningslinjene er ikke justert.

Arbeidsgruppen mener at avhørsleders deltakelse ved samrådsmøtene er en flaskehals, og i de fleste sakene unødvendig. Det er i hovedsak praktiske forhold rundt barnet som avklares i møtene. Avhørsleder bør gis valgmulighet til å delta hvis saken ligger slik an at det er nødvendig. Avklaringen gjøres med politifaglig etterforsker/etterforsker før møtet.

I riksadvokatens brev 2. mars 2017⁶⁹ er det opplyst at riksadvokaten vil vurdere om det er behov for nærmere retningslinjer for politi og påtalemyndighetens deltakelse i konsultasjonsteam. Uklarheter i samarbeidet mellom barnevernet og politiet om hvilken informasjon som kan utveksles før anmeldelse inngis bør avklares. Dersom

⁶⁷ "Tilrettelagte avhør – direktiver og retningslinjer"

⁶⁸ "Tilrettelagte avhør: Status. Behovet for regelendringer"

⁶⁹ "Felles retningslinjer for statens barnehus – politi og påtalemyndighetens deltakelse i konsultasjonsteam"

eksisterende retningslinjer fra riksadvokaten leder til et mindre effektivt samarbeid, og det har utviklet seg lokale variasjoner i hvordan disse praktiseres, bør retningslinjene revurderes.

Det er ikke gitt nye retningslinjer etter høringen høsten 2018 fra Bufdir. om felles retningslinjer. En avklaring av riksadvokatens vurdering av Politidirektoratets og Bufdir. sitt utkast til retningslinjer, og eventuelt en oppdatering av egne retningslinjer ville være hensiktsmessig. Manglende rolleforståelse mellom de ulike deltakerne på barnehuset, og den fare for ansvarsfraskrivelse og -pulverisering som var bakgrunnen for at riksadvokaten i 1994 frarådet diskusjon av konkrete saker bør vurderes. Arbeidsgruppen er kjent med at det i praksis diskuteres konkrete saker i konsultasjonsteam, og retningslinjene bør være i samsvar med praksis.

En revidering av eksisterende direktiver og retningslinjer samt pålegg som omhandler tilrettelagte avhør i et digitalt lagringsmedium, eller lignende, som enkelt kan oppdateres, vil lette tilgangen til informasjon og avklare usikkerhet om formelle eller praktiske forhold ved tilrettelagte avhør.

Forslag til tiltak: Riksadvokatens retningslinjer vurderes og endres i samsvar med praksis. Retningslinjene samles og digitaliseres.

Tiltakshaver: Riksadvokaten

5.2.6 Samhandling mellom politiet og barnevernstjenesten

Det vises til punkt 4.1.3 og gjennomgangen der som viser at antallet saker som involverer både barneverntjenesten og politiet er betydelig, og sterkt økende. Samtidig viser oversikten at det vil være behov for å etablere samarbeidsavtaler mellom politiet og et stort antall barneverntjenester, jf. oversikten i pkt. 3.1.2 over antallet barnehus og barnevernstjenester. Dette arbeidet bør inngå ved etableringen av avtalene som inngås med politikontakter i kommunene i de enkelte politidistrikt. Dette er et pågående arbeid. Lokale samarbeidsavtaler bør ta utgangspunkt i de nasjonale retningslinjene når de foreligger med eventuell mulighet for lokale tilpasninger.

Forslag til tiltak: Arbeidet med å etablere samarbeidsavtaler med felles rutiner mellom politiet og barneverntjenestene på lokalt nivå gis sterk prioritet.

Tiltakshaver: Politidirektoratet

5.2.7 Etterforsningsplikt av mistenkte under 15 år og bruk av tilrettelagte avhør

Arbeidsgruppen har pekt på en av flere problemstillinger knyttet til barn under kriminell lavalder som overgriper i pkt. 3.3.5. Et spørsmål er omfanget av etterforsningsplikten, et annet tema er bruken av barnehusene til avhør av mistenkte under 18 år. Det er ikke gitt retningslinjer fra riksadvokatens side om innholdet i den eventuelle etterforsningsplikten etter strpl. § 224 annet ledd siste punktum. Problemstillingene disse sakene reiser ligger på siden av mandatet til denne arbeidsgruppen, men bør utredes nærmere av departementet i nært samarbeid med riksadvokaten av hensyn til barns beste.

Forslag til tiltak: Utredningsarbeid om bruk av barnehus og etterforsningsplikten av mistenkte under 15 år, igangsettes.

Tiltakshaver: Justis- og beredskapsdepartementet og riksadvokaten

5.2.8 Rapportering til sentrale myndigheten av tilrettelagte avhør

Som nevnt i pkt. 3.1.3 rapporteres det månedlig detaljert om fristoppnåelse fra de enkelte politidistriktene. Slik dette håndteres i dag representerer det en ressurstapping som kunne vært anvendt på etterforskning av sakene. Rapporteringsplikten er mer omfattende enn hva som anses nødvendig for håndtering av sakene lokalt og begrunnet i sentrale styringsbehov.

Forslag til tiltak: Departementet og direktoratet vurderer det fremtidige behovet for å opprettholde dagens rapporteringsregime ettersom dette bl.a. tapper etterforskningsressurser i distriktene.

Tiltakshaver: Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet

5.2.9 Ivaretagelse av kompetanse og politimesterens styringsrett

Politimesteren er lokal leder av påtalemyndigheten i politidistriktet. Politimesteren har som distriktets øverste leder totalansvaret for politiets samlede oppgaveportefølje, slik som straffesaksbehandlingen, politifaglige oppgaver, forvaltningsoppgaver, budsjett og administrative/HR-oppgaver, og resultatoppnåelsen innenfor disse områdene. Politimesterens styringsrett omfatter bl.a. lokale prioriteringer, ressursdisponering, rutiner og arbeidsprosesser. Som arbeidsgiver vil politimesteren, innenfor de regler som gjelder i arbeidslivet generelt, kunne flytte personell. Bruken av politimesterens styringsrett vil derfor være helt sentralt for å møte lokale utfordringer og sikre effektiv saksflyt.

Det bør utarbeides et planverk i det enkelte politidistrikt for hvordan distriktet skal omfordele ressurser i eget distrikt ved knapphet på ressurser og kompetanse, og hvilke saker av de prioriterte som kan prioriteres ned eventuelt i en bestemt periode, jf. pkt. 3.1.3. Det sentrale er at politimesteren organiserer arbeidet med tilrettelagte avhør slik at sårbarheten, og muligheten for flaskehalser reduseres.

Det vises til de lov- og forskrift fastsatte krav til kompetanse for avhørsleder og tilrettelagt avhører redegjort for bl.a. i rapporten pkt. 4.2. Fristreglene er i realiteten også et pålegg om tilstrekkelig kapasitet i et politidistrikt til å overholde fristene basert på innkomne saker. Politimesteren har ansvar for å sørge for tilstrekkelig ansatte med den kompetanse som er nødvendig for å overholde lov- og forskriftskrav, uavhengig av posisjon og stilling i distriktet. Det vises også til riksadvokatens mål- og prioriterings rundskriv omtalt i pkt. 3.1.3, hvorefter prioriterte sakstyper skal ha forrang ved ressursknapphet.

Politireformen har ført til at personell med nødvendig kompetanse til å lede og gjennomføre tilrettelagte avhør, samt etterfølgende etterforskning, er plassert i andre funksjoner i politidistriktene. Siden reformen har ført til at kompetansepersoner innenfor fagfeltet har byttet roller internt i politidistriktene, har det bl.a. ledet til at erfarent personell har blitt erstattet med mindre erfarent personell til å jobbe med alvorlige straffesaker. For eksempel etterforskning av alvorlig vold mot små barn, se omtale i pkt. 3.3.2. Også blant påtalejuristene med avhørslederkompetanse har det vært stor utskifting.

Arbeidsgruppen viser til NOU 2017:5 En påtalemyndighet for fremtiden (påtaleanalysen) som inneholder et forslag om kompetanse tiltak for statsadvokatene og påtalejuristene i politiet. Gruppen anbefaler at forslaget følges opp. Når det gjelder etterforskere og behov for å rekruttere dem, samt beholde spesialetterforskere og påtalejurister med avhørslederkompetanse, så er formentlig lønn et sentralt moment. Politidirektoratet har ansvaret for denne delen av virksomheten.

Påtalejurister som er avhørsledere er organisert ulikt i politidistriktene. Enkelte steder har egne «barnehus-jourlister» hvor de eksempelvis leder alle avhør i en uke i innkomne saker, hvor noen avhørsledere får påtaleansvar for saken og andre steder ikke. Noen politidistrikt har hatt en dedikert avhørsleder fast plassert på barnehuset for å lede alle avhør, men ikke følge saken opp deretter. Arbeidsgruppen er ikke kjent med om tilrettelagte avhører (etterforsker) er stedsplassert på barnehusene, noe som ville redusert reisetiden fra tjenestested/driftsenhet, og vært et effektiviseringstiltak i distriktene. De ulike måtene å organisere avhørsleder og påtaleansvar for sakene har fordeler og ulemper. Det bør foretas en kartlegging av rutiner, tidsbruk og fastsetting av "beste praksis" i distriktene for så vel avhørsleder som tilrettelagte avhører.

I en situasjon ved ressursknapphet bør politimesteren bruke sin styringsrett til å sørge for at personell med kompetanse på feltet for kortere eller lengre tidsrom omdisponeres i distriktet for å benyttes til å etterforske og påtaleavgjøre sakene med nødvendig fremdrift.

Forslag til tiltak: Det utarbeides planverk for omfordeling av personell med nødvendig kompetanse. Styringsretten benyttes til å sikre at spesialutdannet personell benyttes til å etterforske og påtaleavgjøre vold og seksuelle overgrep mot barn. Organisering av tjenesten bør følge «beste praksis». Lønnskompensasjon og utjevning av ulikheter i lønn mellom etterforskere og operativt personell vil være viktig for å rekruttere og sikre stabilitet av personell med nødvendig kompetanse. Økt status for påtalejuristens rolle og påtalefaget i distriktene, samt lønn er formentlig et tiltak for å beholde avhørsledere i distriktene. Etterforskere med spesialutdanning på dette feltet bør i størst mulig grad skjermes, og ikke inngå i operative tjenestelister som bl.a. vil kreve 48 timers årlig IP-trening.

Tiltakshaver: Politimester og Politidirektoratet

5.2.10 Økt administrativ støtte for frigjøring av ressurser til etterforskning og påtalearbeid

Det vises til omtale bl.a. i rapportens pkt. 3.4.2 og pkt. 4.2 fra statsadvokatenes inspeksjonsrapporter, innspill fra Politijuristene og innmeldinger til Politidirektoratet om behov for mer administrativ og merkantil støtte for å frigjøre etterforsknings- og påtalekapasitet ved forberedelse, gjennomføring og avslutning av tilrettelagte avhør. For eksempel trenger ikke avhørskoordinator formell kompetanse som avhørsleder. Dette må ivaretas lokalt ved det enkelte politidistrikt, hvor politimesteren bør bruke sin styringsrett som arbeidsgiver. Arbeidsgruppen anbefaler at Politidirektoratet vurderer å gi nasjonale føringer for dette.

Forslag til tiltak: Sivilt ansatte utførere administrative oppgaver i forbindelse forberedelse, gjennomføring og etterarbeid ved tilrettelagte avhør, ved etterfølgende etterforskning og påtaleavgjørelse i politiet.

Tiltakshaver: Politidirektoratet og politimester

5.2.11 Kripós' rolle i saker om alvorlig vold mot barn

Det er i rapporten pkt. 3.1.6, pkt. 3.3.2 og pkt. 3.5.1 gitt en beskrivelse av Kripós' ansvar, rolle og ekstrabevilgning bl.a. når det gjelder etterforskning av alvorlig vold mot små barn som "Shaken baby- saker", jf. bl.a. etter strl. § 274 og

§ 275. Sakenes kompleksitet nødvendiggjør spesialkompetanse, og antallet saker er så få at det er vanskelig å bygge og beholde etterforsknings- og påtale kompetanse i distriktene. Arbeidsgruppen mener at det er hensiktsmessig at Kripos fullt ut overtar etterforsknings- og påtaleansvaret for sakene av hensynet til barnets beste og sakenes effektivitet, og foreslår at dette vurderes.

Forslag til tiltak: Vurdere om Kripos skal overta etterforsknings- og påtaleansvaret av saker om alvorlig vold mot små barn.

Tiltakshaver: Riksadvokaten i samarbeid med Politidirektoratet

5.2.12 Bistandsadvokat for det døde barnet

I rapporten pkt. 4.5 omtaler gruppen spørsmålet om manglende bistandsadvokat til å ivareta rettighetene til et barn som er avgått ved døden når eksempelvis en eller begge foreldre er siktet. Arbeidsgruppen foreslår en lovendring av hensyn til barnets beste av strpl. § 107 a annet ledd. Bestemmelsen lyder slik, og foreslås endret ved teksten i kursiv:

«I saker hvor noen under 18 år er død som følge av en straffbar handling, har den som hadde foreldreansvar rett til å få oppnevnt bistandsadvokat. *Dersom de nærmeste til barnet er siktet i saken eller barnets forelder ville vært inhabil til å ivareta vergefunksjonen for barnet, har det avdøde barnet selvstendig rett til bistandsadvokat.»*

Forslag til tiltak: Endre strpl. § 107 a annet ledd.

Tiltakshaver: Justis- og beredskapsdepartementet

5.2.13 Kompetanse i politidistriktene - saker om seksuell utnyttelse over internett

Det vises bl.a. til rapporten pkt. 3.3.4 Det er under etablering et nasjonalt senter ved Kripos for bekjempelse av kriminalitet på internett (NC3). Det har også vært etablert ulike prosjekter i andre politidistrikt rettet mot nettrelatert kriminalitet, eksempelvis ved Sør-Vest. Manglende tilgang til oppdatert kunnskap i distriktene er en flaskehals. Det er under utvikling et forvaltnings- og utviklingsapparat, jf. pkt. 3.1.6, hvor Kripos har fått ansvar for datatekniske undersøkelser og internettrelatert etterforskning, og hvor riksadvokaten er fagmyndighet.

Forslag til tiltak: NC3 får et nasjonalt ansvar for å sørge for utvikling av fag- og arbeidsmetodikk, herunder etterforskning av vold og seksuell overgrep av barn over internett, og formidling av kompetansen til politidistriktene.

Tiltakshaver: Riksadvokaten og Politidirektoratet

5.2.14 Bedre lagring av lyd- og bildeopptak

Politiet har store utfordringer med å håndtere de betydelige mengdene med beslag av bilder og filmer som viser ulike overgrep mot barn. Antall saker med beslag av overgrepsmateriale har hatt en kraftig vekst, og mengden beslag i hver sak har hatt en voldsom økning. Det bør skje en utvikling i politiets tekniske systemer som understøtter behovene for sentral lagring av digitale beslag, og digitale avhør (lyd og video) med funksjonalitet for søk og bearbeiding av materiale. Manglende sikker, sentral lagring av digitalt bevismateriale i straffesaker, er en flaskehals. Det vises bl.a. til beskrivelsen i pkt. 4.2.2, og et pågående prosjekt ved Sør-Vest politidistrikt. Problemstillingen må ses i sammenheng med erfaringene fra dette prosjektet.

Forslag til tiltak: Politidistriktene utstyres med nødvendige lisenser og teknisk utstyr til å håndtere digitale beslag og lagre digitale avhør. Det etableres sikker sentral lagring av digitale bevis.

Tiltakshaver: Politidirektoratet og politimester

5.2.15 Håndtering av beslag av overgrepsmateriale

Det digitale bevismateriale må kunne gjøres tilgjengelig på en lovlig, sikker og måte for forsvarere, bistandsadvokater og domstolene, samt andre mottakere som har rett på straffesaksmateriale. Manglede digital tilgjengelighet av straffesaksdokumenter er en flaskehals under etterforskningen og iretteføringen av saker om vold og seksuelle overgrep mot barn. Det vises bl.a. til pkt. 4.4.4 og pkt. 4.5.5. Dels er dette et spørsmål om rettslige rammer og dels et budsjettspørsmål.

Forslag til tiltak: Det etableres en lovlig og sikker digital portal for formidling av straffesaksdokumenter for alle aktørene i straffesakskjeden.

Tiltakshaver: Justis- og beredskapsdepartementet

5.2.16 Midlertidig verges og mindreåriges rettigheter

Arbeidsgruppen erfarer at det er behov for klare, nasjonale retningslinjer for midlertidige vergers rolle i saker om vold og seksuelle overgrep mot barn. Arbeidsgruppen vil særlig peke på behovet for retningslinjer når det gjelder spørsmål om vergens adgang til å frita personer/instanser fra taushetsplikt, samtykke til medisinsk undersøkelse, vergens kontakt med den mindreårige og bistandsadvokat, og tilstedeværelse under tilrettelagt avhør (jf. pkt. 5.2.5) og rettsmøter. Problemstillingene er beskrevet nærmere bl.a. i avsnitt 4.5.1.2.

I avsnitt 4.5.1.1 er det redegjort for fornærmet mindreåriges rett til medvirkning og medbestemmelse. Lovgivningen er som det her fremkommer ikke samordnet når det gjelder aldersgrenser. Arbeidsgruppen har pekt på behovet for en harmonisering av rettsreglene før og etter 16 år innen strafferett, straffeprosess og sivile saker, herunder om høring av barn, samt behovet for en klargjøring av regelverket som gjelder for barn under 18 år. Rettslig uklarhet bidrar til å redusere effektiviteten i straffesaksbehandlingen i alle ledd i straffesakskjeden når reglene ikke er samstemte og klare. Det skaper usikkerhet hos politiet, påtalemyndighet, forsvarer, bistandsadvokat, ved de ulike etater som er omfattet av lovgivningen som barneverntjeneste og helsevesen, og ved sakenes behandling i domstolen.

Det legges til grunn at dette krever et omfattende lovarbeid. Uklarhetene i regelverket bør rettes opp for å unngå unødige flaskehalser. Som et foreløpig tiltak foreslår arbeidsgruppen at Fylkesmennene gjennomgår aktuelle regler i helselovgivningen og straffeprosessloven, og at retningslinjene for midlertidige verger klargjør deres adgang til å frita aktuelle personer og instanser fra taushetsplikt. Retningslinjene bør tydeliggjøre i hvilke tilfeller barnet må høres før samtykke kan gis.

I avsnitt 4.5.1.1 er det vist til at Fylkesmannen i Oslo og Akershus har anmodet Justis- og beredskapsdepartementet om en avklaring av vergens rett til tilstedeværelse under tilrettelagte avhør. I henvendelsen er det vist til at det eksisterer usikkerhet og ulik praksis. Arbeidsgruppen foreslår at departementet avklarer usikkerheten.

Barneombudet har i møte med arbeidsgruppen understreket barns behov for informasjon om utviklingen i saken. Arbeidsgruppen foreslår derfor at det utarbeides retningslinjer om *hva* barnet skal informeres om i de ulike stadiene av saken, *hvem* som er ansvarlig for å informere barnet og *hvordan* dette skal gjennomføres.⁷⁰

Forslag til tiltak: Problemstillingene over følges opp av aktuell ansvarlig fagmyndighet.

Tiltaksansvarlig: Sektordepartement og Fylkesmenn

5.2.17 Mindreårig mistenktes/siktets/tiltalts rettigheter

Straffeprosesslovutvalget foreslår at siktede skal kunne utøve sine rettigheter selv, også når siktede er under 18 år dersom siktede ønsker det. Arbeidsgruppen støtter et slikt forslag. Det vil rydde av veien en del flaskehalsar i straffesaksbehandlingen, uten at siktedes rettigheter svekkes. Arbeidsgruppen peker på at ikke alle foreldre til unge siktede, er en reell støtte for sine barn. Eksempelvis kan foreldres manglende oppmøte i saker medføre forsinkelser og fare for utsettelse. Det er eksempler hvor forelder ikke samtykker til ungdomsstraff/samfunnsstraff utfra den forutsetning av at siktede er uskyldig. Dersom siktede likevel domfelles, kan alternativet bli ubetinget fengsel fordi foreldrene ikke samtykket til en mildere reaksjon.

Regelverket vil ved en slik endring også harmonisere bedre med mindreårige fornærmedes rettsstilling. Fornærmede over 15 år kan selv utøve sine rettigheter. Vergen kan for eksempel ikke fremme erstatningskrav i strid med fornærmedes ønske, jf. HR-2016-696-U.

Så lenge siktede er representert av en forsvarer under alle stadier av straffesaken, vil trolig hans rettigheter reelt sett bli vel så godt ivaretatt som ved dagens ordning. Dette kan oppnås ved at strpl. § 83 endres, og at det presiseres i straffeprosessloven at siktede under 18 år har rett til forsvarer på ethvert trinn av saken, uavhengig av forventet straff. Da vil Norge også i lovs form formelt oppfylle kravene fra barnekonvensjonen.

Straffeprosesslovutvalget foreslår også å samle regelverket for siktede under 18 år i lovverket. Arbeidsgruppen støtter forslaget.

Forslag til tiltak: Straffeprosessloven endres.

Tiltakshaver: Justis- og beredskapsdepartementet

5.2.18 Endring av domstolenes behandling av saker om besøksforbud i eget hjem

Det vises til pkt. 4.4.3. Arbeidsgruppen ber departementet vurdere om siktedes rettsikkerhet vil være like godt ivaretatt, dersom saken bare oversendes retten for behandling i de tilfellene der siktede bestrider besøksforbudet. Siktede har rett til forsvarer som vil kunne veilede og bistå siktede. Eventuell endring vil innebære at saker det vil være behov for at retten vurderer begjæringen, raskere kan komme opp, da domstolens kapasitet vil kunne bedres. Det vil gi økt kapasitet til å behandle sakene arbeidsgruppen ser på, uten at det går på bekostning av rettsikkerheten.

I tillegg bør det vurderes å lovregulere at politiet har plikt til å sørge for at barnet høres i besøksforbudsaker i forkant av domstolsbehandlingen.

⁷⁰ Det kan for eksempel utarbeides en huskeliste for samtale med barn om sakens utvikling etter mønster fra Nasjonal veileder for behandling av foreldretvister i domstolen: <https://www.domstol.no/globalassets/upload/da/internett/domstol.no/domstoladministrasjonen/publikasjoner/veiledere/nasjonal-veileder-for-foreldretvister-2909.pdf>

Forslag til tiltak:

- 1) Endre strpl. § 222 a, slik at ulike former for besøksforbud behandles likt. Dette oppnås ved at strpl. § 222 a tiende ledd, fjernes fra lovteksten.
- 2) Lovteksten i strpl. § 100 b endres *fra* nåværende lovtekst: når en sak om besøksforbud i eget hjem, jf. strpl. § 222 a annet ledd annet punktum *bringes inn for retten*, har den som forbudet retter seg mot, rett til forsvarer, *til*: når en sak om besøksforbud i eget hjem, jf. strpl. § 222 a annet ledd annet punktum *illegges av påtalemyndigheten*, har den som forbudet retter seg mot, rett til forsvarer.
- 3) Lovteksten i strpl. § 102 første ledd, annet punktum endres til å omfatte oppnevning av forsvarer etter strpl. § 100 b. Tilsvarende endring må foretas i strpl. § 107 a første og fjerde ledd, om rett til bistandsadvokat for fornærmede.

Tiltakshaver: Justis- og beredskapsdepartementet

5.2.19 Anonym vitneførsel

Det vises til beskrivelsen av problemstillingen når det gjelder behov for anonym vitneførsel i pkt. 4.4.5.1. Etter arbeidsgruppens vurdering er det behov for en lovendring allerede nå for å ivareta barnets beste i de saker denne problemstillingen er aktuell. Både på straffeprosessens område og i sivilprosessen haster det med å få en avklaring. I dag er det behov for rettslige prosesser knyttet til problemstillingen og usikkerhet om utfallet. Dette utgjør en flaskehals blant annet fordi straffesaker vil måtte utsettes, mens retten tar stilling til hva man skal gjøre med vitneførselen og hva som skal oppgis i retten. Det er en reell risiko for at manglende hjemmel kan føre til at det treffes avgjørelser som kan ha alvorlige konsekvenser for de fornærmede barna i sakene. Arbeidet haster og en bør ikke avvente ny straffeprosesslov.

Forslag til tiltak: Enten endre bestemmelsen i strpl. § 130 a i samsvar med lovforslaget i NOU 2016: 24 "Forslag til ny straffeprosesslov» eventuelt å tilføye straffebestemmelsene der det skal tas tilrettelagt avhør til strpl. § 130 a.

Tiltakshaver: Justis- og beredskapsdepartementet

5.2.20 Lovendring om kontaktforbud

Det er gitt en redegjørelse for konsekvensen av lovendringen om kontaktforbud ikraftsatt 1. januar 2019 i pkt. 4.4.5.3. Arbeidsgruppen foreslår at det gjennomføres samordning av barneloven, barnevernloven og straffeloven om hvilket rettslig utgangspunkt «barnets beste-vurderingen» skal ha, i spørsmålet om samvær mellom barn og foreldre knyttet opp mot lovendringen. Det er utarbeidet retningslinjer ved Oslo tingrett i samarbeid med påtalemyndigheten som kan være aktuell å formidle til øvrige domstoler.

Forslag til tiltak: Samordning av aktuelt regelverk iverksettes og retningslinjer distribueres.

Tiltakshaver: Sektordepartement og Domstolsadministrasjonen

5.2.21 Lovendring om bevisavskjæring

Det vises til omtalen av problemstillingen i pkt. 4.4.5.2.

Forslag til tiltak: Arbeidsgruppen foreslår å endre strpl. § 272 fjerde ledd, ved følgende tekst: Retten avgjør spørsmål om bevisavskjæring etter bokstav c) ved

skriftlig behandling, men kan beslutte at det skal holdes rettsmøte i forkant av rettens avgjørelse, dersom skriftlig behandling ikke gir et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag eller retten til kontradiksjon ikke ivaretas ved skriftlig behandling.

Tiltakshaver: Justis- og beredskapsdepartementet

5.2.22 Domstolenes tekniske utstyr og elektronisk samhandling med politiet

I rapporten pkt. 4.4.4 omtaler vi blant annet svakheter ved dagens digitale straffesaksforsendelser. I pkt. 4.5.5 beskrives dagens situasjon når gjelder de tekniske løsningene.

Forslag til tiltak: I samsvar med innholdet i regjeringsplattformen foreslår arbeidsgruppen at alle domstoler får nødvendig teknisk utstyr for gjennomføring av digitale aktorater, samt lyd- og bildeopptaksutstyr som et effektiviseringstiltak.

Tiltakshaver: Justis- og beredskapsdepartementet

5.2.23 Endring av reglene for overføring av saker mellom domstolene

Det vises til rapporten pkt. 4.4.1. Hvorvidt adgangen til å overføre saker mellom domstolene bør benyttes i større grad enn i dag krever imidlertid utredning av et omfang utenfor denne arbeidsgruppes mandat. Arbeidsgruppen nøyer seg med å peke på at det er store forskjeller mellom saksbehandlingstiden i domstolene, og at det er nedsatt en Domstolkommisjon som skal se på domstolstrukturen i Norge, herunder hva som kan effektivisere domstolsbehandlingen og få ned saksbehandlingstiden.

Forslag til tiltak: Domstolkommisjonen vurderer endring av domstolloven § 38.

Tiltakshaver: Justis- og beredskapsdepartementet og Domstolsadministrasjonen

5.2.24 Tolk og skriftlig oversetter tjenester

Det vises til rapportens pkt. 4.5.4 og 4.5.5. Dagens ordning er at utgifter knyttet til tolk og skriftlig oversettelser av dokumenter belastes oppdragsgiver, blant annet over politiets og domstolens driftsbudsjett. Manglende tilgang på tolker gjennom hele straffesakskjeden er en reell flaskehals. Kvaliteten på denne type tjenester er i dag variabel. Det kan medføre forsinkelser dersom arbeidet må utføres på nytt grunnet feil ved tolkningen eller oversettingen.

Ifølge SSB⁷¹ er det nå ca. 750 000 innbyggere med fremmedspråklig bakgrunn. Dette illustrerer et voksende behov for tolketjenester. Det bør være en sentral finansiering, kvalitets- og habilitets kontroll av personer som skal yte slike tjenester ved straffesaksbehandling. Det er ikke stilt sentrale kvalitetskrav til tjenestene som i dag er private.

Tolker som står oppført i nasjonalt tolkeregister (Tolkeportalen.no) er alle kjent med og underlagt «retningslinjer for god tolkeskikk». Ved brudd på instruks, kan en tolk fjernes fra registeret. Andre private firmaer som tilbyr slike tjenester er ikke underlagt sentrale godkjenninger, og må ikke dokumentere at personer som utfører tolketjenester på vegne av dem er kjent med «retningslinjer for god tolkeskikk». Det

⁷¹ <https://www.ssb.no/innvbfef>

er heller ingen nasjonal oversikt eller kontroll over personer som gjennom sin praksis har vist seg uegnet til å tilby slike tjenester.

Det er ikke et krav om politiattest for å tilby tolketjenester i straffesaksbehandlingen, noe som representerer en rettssikkerhetsmessig utfordring ved dagens ordning.

Forslag til tiltak: Arbeidsgruppen foreslår at utredningen fra 2005 «Rett til tolk. Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess» oppdateres og følges opp i lys av dagens situasjon.

Tiltakshaver: Justis- og beredskapsdepartementet

5.2.25 Jurisdiksjon – mishandling av barn i utlandet

Ved ikrafttredelse av straffeloven ble det innført et krav om dobbel straffbarhet i norsk strafferett, jf. strl. §§ 4-7. Når mishandling av et barn starter i Norge, men den er ikke så alvorlig at den isolert sett faller inn under strl. § 282, og mishandlingen fortsetter i utlandet og blir så alvorlig at vilkårene i strl. § 282 er oppfylt, og deretter fortsetter i Norge og avsluttes her, så er kun mishandlingen begått mot barnet i Norge underlagt norsk strafferettslig jurisdiksjon. Dette kan være annerledes dersom mishandlingen er straffbar etter strl. § 283, jf. strl. § 5 nest siste ledd. Dersom den kollektive forbrytelsen skal være underlagt norsk jurisdiksjon må politi- og påtalemyndighet fremskaffe nødvendig og tilstrekkelig rettslig dokumentasjon for at landet/ene barnet har oppholdt seg i, har en straffebestemmelse dekker de straffbare forholdene som i norsk rett eksempelvis i strl. § 282. Det vises blant annet til HR-2017-2429-A, HR-2018-2043-A og HR-2018-2044-A med videre henvisninger til dagens rettstilstand. Det kan være svært vanskelig å avdekke hva som er straffbart i andre lands rettssystemer, særlig gjelder det land vi ikke har nære samarbeidsrelasjoner med. Dette er en flaskehals i saker med internasjonale forgreininger, og ikke til barns beste.

Forslag til tiltak: Strl. §§ 282-283 inntas i oppregning i strl. § 5 nr. 9, eller det inntas et nytt punkt i strl. § 5 med følgende tekst; «*anses som mishandling av barn*».

Tiltakshaver: Justis- og beredskapsdepartementet

5.2.26 Dissens

«Kripos sin representant i arbeidsgruppen er uenig i forslag til tiltak om at det vurderes om Kripos skal overta etterforsknings- og påtaleansvaret av saker om alvorlig vold mot barn.

Kripos er først og fremst et bistandsorgan for norsk politi og yter primært ulike typer bistand innen en rekke områder til politidistriktene og andre særorgan, jf. påtaleinstruksen kap. 37.

Kripos kan etter anmodning fra et politidistrikt overta etterforskningsansvaret etter kriteriene i påtaleinstruksen § 37-4 jf. § 37-3. Eks. på egne saker ved SFS er saksområder som i stor grad er distrikts-overgripende eller saker som har et tilsnitt av etterforskning i utlandet, og med et sakskompleks som det er hensiktsmessig at etterforsknings- og påtaleansvaret legges til Kripos.

Ved stedlig bistand har barnevolds gruppen på Kripos vært inne i sakene med full bistand en periode, for så å trekke seg ut før sakene er ferdig for å kunne gå inn i nye saker. Men at det fortsatt har vært en viss oppfølging konsultativt til sakene er ferdig etterforsket. Det er på denne måten Kripos erfarer at det blir gitt bistand i flest mulige saker og at det er til barnas beste. Gruppen er etter 2017/2018 i en annen

ressurssituasjon som følge av styrking av fagfeltet og kan bistå i langt flere saker enn tidligere. Gruppen som arbeider med alvorlig vold mot barn sakene vil i mye større grad ha anledning til å håndtere flere saker gjennom bistand enn tidligere.

Barneombudet foreslo i 2014 at Kripos skulle ha ansvaret for å etterforske alle vold mot barn saker. Etter høringsuttalelser ble det imidlertid gitt føringer fra RA, først i 2014 og videre i 2015 om at Kripos skal varsles og konsulteres i alle saker hvor det mistenkes at barn har blitt utsatt for alvorlig vold. Dette er varsling som har fungert bra og hvor Kripos får et kjennskap inn i alle de alvorlige sakene. Ut fra dette kan bistand vurderes.

Kompetansen i politidistriktene skal bygges opp som følge av politireformen og dette er et av de områdene som Kripos er med på å tilføre politidistriktene kompetanse gjennom bistand. Det er POD som har føringen og implementering av politireformen med en visjon om at politidistriktene i større grad skal klare seg selv, – også i denne type saker og tilsvarende "smale" fagfelt. At et fagfelt i sin helhet skal overføres til et særorgan bryter med POD sin intensjon om et operativt politi som skal ha fagkunnskap i egne rekker. Det er imidlertid en utfordring med kompetansebygging på dette saksfeltet, både fordi det er relativt få saker og personell som forflytter seg.

I 2015 var det "kick off" for Barnevoldsavsnittet i Vestfold pd. (senere Sør-Øst pd.) hvor både Justisdepartementet, Politidirektoratet og Riksadvokaten deltok med flotte rosende ord om hvordan dette ville styrke rettssikkerheten for barn. Denne enheten ble sett på som et forbilde for øvrige politidistrikt og anbefalt på det varmeste å kopiere. Fagenheten ved Kripos støttet opp om dette og deltok ved tre anledninger i med foredragsvirksomhet og ytterligere bistand i saker.

Det er slike enheter som må bygges i de øvrige 11 distriktene. Sterke og gode enheter hvor personell som får kunnskap blir øremerket til å arbeide med alvorlig vold mot barn, på tvers av fylkes- og kommunegrenser innenfor eget distrikt. Her må distriktene finne motiverte medarbeidere som ser noen år frem i tiden og som gjerne deltar på en hospiteringsordning ved fagenheten på Kripos for å tilegne seg grunnleggende kunnskap. Det er slike faggrupper ute i distriktene Kripos vil samarbeide med når sakene kommer. Vi snakker ikke om store faggrupper, men kanskje to-tre øremerkede personer.

Kripos har i dag en gruppe på til sammen åtte personer (fagspesialist, etterforskningsleder og etterforskere) som fordeler seg ut fra hvor mange saker som det arbeides med til en hver tid. Den viktigste – og mest krevende jobben er avhør av helsepersonell. Kanskje mer enn halvparten av alle avhør som tas i disse sakene er av sentralt helsepersonell med ulike profesjoner.

Kripos sine etterforskere har en unik kompetanse på avhør av sentralt helsepersonell som nevrokirurger, nevroradiologer, barneleger, barneradiologer, øyeleger, m.fl. Alle disse er sentrale i arbeidet med barn som har vært utsatt for vold og står i første rekke når avhør skal gjennomføres. Som oftes blir informasjonen som fremkommer her sentrale bevisstemaer i retten. Det er en spesialistoppgave som krever medisinsk innsikt å avhøre slikt helsepersonell.

Samtidig finnes det helsepersonell som kun trengs å avhøres om kommunikasjon med omsorgspersoner og generell informasjon omkring behandlingen – en oppgave de fleste som tar avhør vil kunne klare. Det vil være ulike nivåer av kunnskap som trengs for å jobbe med disse sakene. Det er opplagt at etterforskere med god medisinsk innsikt bør avhøre det mest sentrale helsepersonell, men det ville være

meningsløst at de samme etterforskerne også skulle avhøre øvrig helsepersonell/vitner som alle kan snakke med. Det ville være å kaste bort viktige ressurser.

Det er beskrevet i rapporten pkt. 3.3.2 at problemet er størst i de sakene der politidistriktene ikke ber om bistand og Kripos ser at sakene ikke blir tilstrekkelig etterforsket med nødvendig kvalitet eller at det tas en tidlig beslutning om ikke å etterforske sakene videre etter konsultasjon med Kripos innledningsvis. Videre at den kompetansen som allerede finnes i politidistriktene ikke blir brukt når det kommer inn nye saker. Det er en høy terskel for å be om bistand fra Kripos og opplever at de råd og innspill som blir gitt ved konsultasjon i konkrete saker ikke blir fulgt opp tilfredsstillende. For å høyne kvaliteten og effektiviteten i disse sakene bør politidistriktene motta og følge politifaglig råd/bistand fra Kripos og i større grad be om stedlig bistand da gruppen nå kan bistå i langt flere saker enn tidligere. I de sakene som ikke følges opp, kunne det vært hensiktsmessig med en mulighet for Kripos til å pålegge distriktet å ta i mot bistand/eventuelt å overta saken.

Læringskurven for de som arbeider med disse sakene er bratt, men veldig lærerik. Dessverre ser vi i dag at distriktene rundt omkring i Norge er svært lite bevisste på gjenbruk av egne etterforskere som tidligere har vært med i tilsvarende saker – til tross for at de selv har lyst til å bidra inn i ny sak når den oppstår og Kripos bes om bistand. Her er det sikkert mange lokale hensyn å ta, men det er åpenbart et forbedringspotensial på dette området. Det bør i mindre grad være viktig hvilken bydel eller lensmannskontor en arbeider med når ny sak oppstår og det skal settes et etterforskningsteam. Dessverre fungerer det ikke slik og her bør distriktene være mer bevisste.

Dersom Kripos skulle hatt saksansvar for etterforskning av alvorlig vold mot barn sakene, er det en rekke utfordringer fremfor å bistå politidistriktene. Det ville først og fremst være problematisk ut fra inngangen i sakene å si hvilke saker som er de mest alvorlige. Ofte blir alvorligheten av f.eks en skade først bli avdekket og avklart etter en tid, alvorlig eller mindre alvorlig sak. Det må i tilfelle kunne vurderes i hvert enkelt tilfelle. Videre vil gjennomføring med praktisk logistikk bli et stort tema i forhold til etterforskningsskrittene som vanligvis skjer lokalt – eks. oppfølging av familiene, tverretattlig samarbeid, fremstillinger osv. Dette vil binde opp ressurser i lang tid, og det blir dermed bistått i færre saker. Ressurssituasjonen til politidistriktene vil sannsynligvis være uendret selv om det er Kripos som "eier" saken. Og dette vil også være utfordrende for politidistriktene å stille med ressurser i saker som Kripos skulle hatt saksansvaret for. Fra Kripos vil det kreve langt mer enn det vi har ressurser til i dag. De to siste årene med bistand i ca. 15 saker, så ville det ikke vært mulig å overta en slik mengde saker, spredt geografisk over hele landet med ansvar for hele saks løpet, – fra initialfase til domfellelse.

Barns rettssikkerhet skal stå i sentrum og hvordan Kripos kan bistå i størst mulig grad og best mulig. Det vil ikke være til barns beste at all etterforskning av alvorlig vold mot barn kun gjøres av noen få på Kripos. Her burde heller politidistriktene bli styrket med øremerkede midler for etterforskere i politidistriktene til å holde seg oppdatert – kanskje i en kontinuerlig tett og god dialog med Kripos. Politidistriktene må ha noe kunnskap også i de alvorligste vold mot barn sakene. At Kripos skal overta saksansvaret vil fort bli en "sovepute" for politidistriktene og det vil gå ut over kvaliteten også på de mindre alvorlige sakene som politidistriktene har mange av.

Med den ressursituasjonen og praksis som er i dag, gir Kripos best bistand og sprer

6 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AV ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG

Justis- og beredskapsdepartementet har i mandatet for arbeidet angitt at arbeidsgruppen skal «beskrive økonomiske og administrative konsekvenser av de tiltak som foreslås». Arbeidsgruppen har, på dette punkt, måtte begrense seg til en pluss-minus-metode. Dette har sammenheng med følgende forhold.

- Effekter og kostnader er vanskelig å tallfeste.
- Departementet besluttet en sammensetning på arbeidsgruppen som ikke omfattet noen med kompetanse på samfunnsøkonomisk analyse.
- Det ble heller ikke stilt til rådighet midler for kjøp av denne type tjenester.
- Flere av forslagene til tiltak er departementale regelverksarbeid som departementet formentlig bør vurdere kostnadsbildet knyttet til utviklingen, og antas å ha bedre forutsetninger enn arbeidsgruppen.

Det har vært et intensivt arbeid for å ferdigstille rapporten. Gitt de forhold som er påpekt i kulepunkter, ville en annen tilnærming fra arbeidsgruppens side medført en ikke ytterligere forsinkelse av arbeidet.

I Finansdepartementets rundskriv R-109/2014 om prinsipper og krav for utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser fremgår at nytte- og kostvirkninger skal verdsettes i kroner så langt dette er mulig og hensiktsmessig. Nyteffekter av tiltak er definert som «*virkninger som de berørte opplever som en fordel*», mens kostnadsvirkninger er virkninger «*som de berørte opplever som en ulempe eller budsjettmessige virkninger som følger av tiltaket*».

De forslagene til tiltak som fremmes i rapporten er i stor grad av kvalitativ art og er i liten grad tjenester som leveres eller kan leveres av private tjenesteytere. Effektene er derfor vanskelig å tallfeste i kroner, og i tråd med veileder i samfunnsøkonomiske analyser, utgitt av Direktoratet for økonomistyring, pkt. 3.4.8.

Som det fremgår av matrisen nedenfor, vil de negative effektene av arbeidsgruppens forslag i hovedsak knytte seg til utvikling eller endring av lov- og regelverk, investering i datateknisk utstyr og lagringsmuligheter, og til drift av slike. På flere av områdene vil det dreie seg om behov som også er knyttet til andre saksområder enn vold og seksuelle overgrep mot barn. Arbeidsgruppens forslag vil derfor ha synergieffekter også for andre deler av straffesaksaktørenes virksomhet.

Tiltak	Innhold	Effekter	+/-
5.2.1	Endring av reglene om avvergeplikt og oppfølging av "Svikt og svik"	Økt rettssikkerhet og bedre ivaretagelse av "barns beste".	+
		Forebygging av straffbare forhold, avdekking av overgrep og flere saker anmeldes til politiet.	+
		Noe økte kostnader knyttet til etterforskning og iretteføring av flere saker.	-
5.2.2	Samarbeidsrutiner ved utvikling av styringsdokumenter	Bedre prioritering og styring av politiets etterforskning og ressursinnsats.	+

		Ingen økte kostnader.	+
5.2.3	Innføring av frister for oppfølging av saker om alvorlig vold, mishandling og seksuelle overgrep mot barn	Tydelig og klar prioritering av saker om alvorlig vold, mishandling og seksuelle overgrep mot barn.	+
		Bedre sammenheng mellom de sentrale prioriteringene.	+
		Bedre fremdrift i hele straffesakskjeden ved at frister også gjøres gjeldende for domstolene.	+
		Andre straffesaker prioriteres ned.	-
5.2.4	Lovbestemte rammer for tilrettelagte avhør	Klarere skille mellom alvorlige og mindre alvorlige saker.	+
		Økt handlingsrom for politiet til å foreta nødvendige etterforskingsskritt vil kunne redusere behovet for tilrettelagte avhør, og bedre rettssikkerheten for partene.	+
		Kostnader knyttet til lov- og forskrifts arbeid.	-
5.2.5	Møter i tilknytning til og forhold ved gjennomføring av tilrettelagte avhør	Økt effektivitet og reduksjon av saksbehandlingstid.	+
		Ingen økte kostnader i straffesaksbehandlingen, men potensiale for besparelser.	+
		Mindre kostnader knyttet til endring av forskrift og retningslinjer.	-
5.2.6	Samhandling mellom politiet og Barneverntjenesten	Økt effektivitet og rettssikkerhet for barn.	+
		Ingen økte kostnader av dette tiltaket isolert sett.	+
5.2.7	Etterforsningsplikt av mistenkte under 15 år og bruk av tilrettelagte avhør	Økt rettssikkerhet for mistenkte under 15 år.	+
		Kostnader knyttet til utredning, lov- og forskrifts arbeid.	-
5.2.8	Rapportering til sentrale myndigheter av tilrettelagte avhør	Økt ressursbruk på primæroppgaven etterforsking.	+
		Noe redusert styringsinformasjon.	+/-
5.2.9	Ivaretagelse av kompetanse og politimesterens styringsrett	Økt kvalitet.	+
		Bedre ressursutnyttelse.	+
		Bedre stabilitet på personalsiden blant spesialutdannede etterforskere og påtalejurister.	+
5.2.10		Frigjøring av ressurser for etterforsknings- og påtalearbeid.	+

	Økt administrativ støtte for frigjøring av ressurser til etterforskning og påtalearbeid	Oppgaver overtas av personell med lavere lønnskostnader.	+
		Noe økte kostnader knyttet til administrativt personell.	-
5.2.11	Kripos' rolle i saker om alvorlig vold mot barn	Økt rettssikkerhet for barn under ca. 4 år.	+
		Økt kvalitet i etterforskningen og påtalearbeidet med sakene.	+
		Noe økte driftsutgifter hos Kripos	-
		Frigjøring av ressurser i politidistriktene.	+
5.2.12	Bistandsadvokat for det døde barnet	Økt rettssikkerhet for små barn.	+
		Økte kostnader til bistandsadvokater.	-
5.2.13	Kompetanse i politidistriktene - saker om seksuell utnyttelse over internett	Økt rettssikkerhet for barn.	+
		Økt kvalitet i etterforskningen av sakene.	+
		Økt effektivitet ved behandling av sakene.	+
		Noe økte driftsutgifter hos Kripos.	-
5.2.14	Bedre lagring av lyd- og bildeopptak	Økt rettssikkerhet for fornærmede og siktede.	+
		Økt kvalitet i straffesakskjeden.	+
		Økt effektivitet ved behandling av straffesaker.	+
		Økte kostnader til etablering og drift av sentral lagring.	-
		Økte kostnader til lisenser og utstyr.	-
5.2.15	Håndtering av beslag av overgrepsmateriale	Økt rettssikkerhet for barn.	+
		Økt kvalitet i straffesakskjeden.	+
		Redusert fare for spredning av sensitivt materiale.	+
		Økte kostnader til etablering og drift av sikker portal for formidling	-
5.2.16	Midlertidig verges og mindreåriges rettigheter	Økt rettssikkerhet for mindreårige.	+
		Noen kostnader knyttet til utvikling av retningslinjer.	-
5.2.17	Mindreårige mistenktes/siktedes/tiltaltes rettigheter	Økt rettssikkerhet for barn.	+
		Klarere regelverk.	+
		Kostnader knyttet til lov- og forskrifts arbeid.	-
5.2.18		Økt effektivitet.	+

	Endring av domstolenes behandling av saker om besøksforbud i eget hjem	Noen ressursbesparelser.	+
		Kostnader knyttet til lovarbeid.	-
5.2.19	Anonym vitneførsel	Økt trygghet for de fornærmede.	+
		Noe økt effektivitet gjennom rettslig avklaring av en problemstilling som ellers kan være en prosessuell problemstilling, særlig under rettsbehandlingen av saker.	+
		Kostnader knyttet til lovarbeid.	-
5.2.20	Lovendring om kontaktforbud	Økt likhet i behandlingen ved domstolene.	+
		Mindre kostnader knyttet til samordning av regelverk og retningslinjer.	-
5.2.21	Lovendring om bevisavskjæring	Økt effektivitet ved iretteføring av straffesaker.	+
		Kostnader knyttet til lovarbeid.	-
5.2.22	Domstolenes tekniske utstyr og elektronisk samhandling med politiet	Økt rettssikkerhet.	+
		Økt effektivitet i straffesakskjeden.	+
		Økte kostnader knyttet til investering i og drift av utstyr.	-
5.2.23	Endring av reglene for overføring av saker mellom domstolene	Bedre kapasitetsutnyttelse av domstolenes samlede ressurser.	+
		Økt effektivitet ved behandling av straffesaker.	+
		Forskyvning av belastningen mellom domstolene.	+/-
5.2.24	Tolker og skriftlig oversettertjenester	Økt rettssikkerhet.	+
		Økt kvalitet.	+
		Økt effektivitet i straffesakskjeden.	+
		Økte driftsutgifter.	-

5.2.25	Jurisdiksjon – mishandling av barn i utlandet	Økt rettssikkerhet.	+
		Økt effektivitet i straffesakskjeden.	+
		Kostnader knyttet til lovarbeid.	-

7 KILDER

Nedenfor er inntatt sentrale, skriftlige kilder for arbeidsgruppens arbeid. Enkelte andre kilder utover dette, er referert i fotnoter eller i rapportens tekst.

Barneombudet

Barneombudet rapport «Hvis vi hadde fått hjelp tidligere hadde alt vært annerledes»:
http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2018/03/Barn_og_unge_vold_og_overgrep.pdf

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

NOU 2014:8 Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd

NOU 2017: 12 Svikt og svik – Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Faglig veileder for krisesentertilbudet: <https://www.bufdir.no/vold/Krisesenterveileder/>
https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Vold_og_overgrep_tall_og_statistikk/Krisesentertilbudet/

Lov og rammeverk for krisesentertilbudet i kommunen

https://www.bufdir.no/vold/Krisesenterveileder/Rammer_og_forutsetninger1/Et_helhetlig_krisesentertilbud/Lov_og_regelverk_for_kommunens_krisesentertilbud/

Statistikk om barnevernets håndtering av vold og overgrep

https://www.bufdir.no/samarbeid_politi_barnevern

https://www.bufdir.no/Hoeringer/Hoeringer_fra_Bufdir/Horing_om_retningslinjer_for_samarbeid_mellom_politiet_og_barnevernstjenesten/

Datatilsynet

Lovlig adgang til å registrere personopplysninger ved krisesentre, presentasjon av seniorrådgiver Ragnhild Castberg, Datatilsynet, 2018.

Domstoladministrasjonen

Brev av 2. oktober 2018 til arbeidsgruppen

www.domstol.no/statistikk

Årsrapport 2017 Norges domstoler

Finansdepartementet

Finansdepartementets rundskriv R-109/2014 om prinsipper og krav for utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser.

Helsedirektoratet

Faglige råd for klinisk rettsmedisinske og medisinske undersøkelser i Statens Barnehus høringsutkastet: <https://helsedirektoratet.no/faglige-rad-for-klinisk-rettsmedisinske-og-medisinske-undersokelser-i-statens-barnehus-horingsutkast>

Nasjonal faglig retningslinje for helsestasjon, skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom: <https://helsedirektoratet.no/retningslinjer/helsestasjons-og-skolehelsetjenesten>

Nasjonal faglig retningslinje for tannhelsetjenester til barn og unge 0-20 år:
<https://helsedirektoratet.no/retningslinjer/tannhelsetjenester-til-barn-og-unge-020-ar>

Nasjonal faglig retningslinje for svangerskapsomsorgen:
<https://helsedirektoratet.no/retningslinjer/svangerskapsomsorgen>

Rundskriv IS-9/2015: Helsepersonellens taushetsplikt – rett og plikt til å utlevere pasientopplysninger til politiet:
<https://helsedirektoratet.no/publikasjoner/helsepersonellens-taushetsplikt-rett-og-plikt-til-a-utlevere-pasientopplysninger-til-politiet>

Rundskriv IS-8/2015 Pasient- og brukerrettighetsloven med kommentarer:
<https://helsedirektoratet.no/publikasjoner/pasient-og-brukerrettighetsloven-med-kommentarer>

Veileder for helsetjenesten ved overgrepsmottak:
<https://helsedirektoratet.no/retningslinjer/veileder-for-helsetjenesten-ved-overgrepsmottak>

www.dinutvei.no

Justis- og beredskapsdepartementet
Høringsbrev 2. januar 2018 – Høring – forslag til ny forskrift om utførelse av personundersøkelser i straffesaker (JD sak 15/8372)

NOU 1984: 27 Ny påtaleinstruks

NOU 2016:24 Ny straffeprosesslov

NOU 2017:5 En påtalemyndighet for fremtiden (påteleanalysen)

Ot.prp. nr. 66 (2001-2002)
Prp. 1 S (2017-2018) Justis- og beredskapsdepartementet

Rapport Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling (2000).

Rett til tolk. Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess (Rapport 2005)

Kripos
Rapporten Mindreårige anmeldt for voldtekt (2016)

Krisesentersekretariatet
Forskrift om fysisk sikkerhet i krisesentertilbudet (2017)
<https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2017-03-07-282>

Notat, datert 6. september 2018

Taushetserklæring - Om taushetsplikt ved krisesenteret

Veileder for taushetspliktinstruksen og oppbevaring av personopplysninger ved krisesenteret

Nasjonal kompetansesenter for vold og traumatisk stress (NKVTS)

Borgen, G., Dyb, G., Jensen, T.K., Langballe, Å., Myhre, M., Nikolaisen, J. og Øverlien, S.C. og andre. Seksuelle og fysiske overgrep mot barn og unge – kunnskapsstatus (2011)

NKVTS' Veileder for helse- og omsorgstjenestens arbeid med vold i nære relasjoner
<https://voldsveileder.nkvts.no/>

Kruse, A. Unge som begår seksuelle overgrep (2011).

NOVA

NOVA Rapport 10/18 Nettovergrep mot barn i Norge 2015–2017 - Rapport basert på erfaring fra Kripos, politiet, tjenesteleverandører og internasjonal forskning

Politidirektoratet

Disponeringsskrivet for politi- og lensmannsetaten 2018

Oversikt over avtaler mellom barnehus/politidistrikt og regionale helseforetak knyttet til medisinske undersøkelser som gjaldt forut for 1.9.2017.

Politidirektoratet «Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2017»

Politidirektoratets rapport vedr rekruttering og bevaring av nøkkelpersonell fra desember 2016. Merk at rapporten er presentert i NLG og oversendt samtlige politimestre.

Politidirektoratets brev til JD vedr forslag til endringer i salærforskriften knyttet til følgepersoner november 2016.

Politidirektoratets brev til JD april 2017 vedr behov for regelendring.

Politidirektoratets brev til JD juni 2018 vedr behov for regelendringer.

Politidirektoratets brev til JD oktober 2018 vedr behov for regelendringer.

Politidirektoratets svar på spørsmål fra Stortinget av 18.10.2018.

Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter Versjon 1.2 av 16. juni 2017.

Rapport «Etterforskningen i politiet» 2013

Rapport «Evalueringsrapport om politiets arbeid med seksuelle overgrep» januar 2015

Rapport 17. januar 2017: Normsetting av politiets ressurser

Statistikknotat for tilrettelagte avhør 2017

Regjeringen

Regjeringsplattformen ("Granavolden-erklæringen") 17. januar 2019.

Riksadvokaten

Riksadvokatens brev 27. juni 2014 – Avhør av barn

Riksadvokatens brev 2. mars 2017 om «Felles retningslinjer for Statens barnehus – politi og påtalemyndighets deltakelse i konsultasjonsteam»

Riksadvokatens brev 7. april 2017 Tilrettelagte avhør – tilsyn (oppdragsbrev)

Riksadvokatens brev til Justis- og beredskapsdepartementet 21. mars 2018 – tilrettelagte avhør – status – behov regelendringer.

Riksadvokatens skriftserie nr. 1/2018 Effektivisering av domstolsbehandlingen av større straffesaker

Riksadvokatens skriftserie nr. 2/2018 statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2018: Voldssaker med frist.

Riksadvokatens årsrapport 2017.

Rapporten om effektivisering av domstolsbehandlingen av store saker;

Rundskriv 1/2018 Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2018 – Politiet og statsadvokatene.

Rundskriv 3/2018 Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (Kvalitetsrundskrivet)

Straffesaksbehandlingen i politiet i 2017 – Riksadvokatens bemerkninger (Riksadvokatens brev til Justis- og beredskapsdepartementet 08.02.2018)

Statens barnehus

Statens barnehus. Årsrapport 2017.

Statistisk sentralbyrå

Diverse statistikk

Andre

Forkynnelse (2010) av Vegard Rødås

Rapport: En vurdering av enkelte premisser for en ny straffeprosesslov, Kjelby og Skyberg (2016)

VEDLEGG TIL RAPPORT

Vedlegg 1 Straffeprosessloven § 239

§ 239.

Tilrettelagt avhør skal benyttes ved avhør av vitner under 16 år i sak om overtredelse av straffeloven kapittel 26, §§ 273, 275, 282 eller 284.

Tilrettelagt avhør kan også benyttes ved avhør av vitner under 16 år i saker om andre straffbare forhold når hensynet til vitnet tilsier det. Det samme gjelder ved avhør av vitner mellom 16 og 18 år som avhøres som fornærmet i sak om overtredelse av straffeloven §§ 312-314.

Tilrettelagt avhør skal benyttes ved avhør av vitner med psykisk utviklingshemning eller annen funksjonsnedsettelse som medfører samme behov for tilrettelagt avhør i sak om overtredelse av straffeloven kapittel 26, §§ 273, 275, 282 eller 284.

Tilrettelagt avhør kan også benyttes ved avhør av vitner med psykisk utviklingshemning eller annen funksjonsnedsettelse som medfører samme behov for tilrettelagt avhør i saker om andre straffbare forhold når hensynet til sakens opplysning eller hensynet til vitnet tilsier det.

Bestemmelsene gjelder tilsvarende ved forsøk.

Vedlegg 2

Forskrift om avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner (tilrettelagte avhør) 24. september 2015 nr. 1098

§ 1. Virkeområde

Forskriften gjelder tilrettelagte avhør etter straffeprosessloven § 239. Tilrettelagte avhør er avhør som tas av vitner under etterforskningen og som tas opp på video. Videoopptak av avhøret trer som hovedregel i stedet for vitnets personlige forklaring under en hovedforhandling, jf. straffeprosessloven § 298. Vitner omfatter fornærmede.

§ 2. Formål

Et tilrettelagt avhør skal sikre at etterforskningen og straffeforfølgningen i saker der vitnet er barn eller en særlig sårbare voksen gjennomføres på en måte som tar hensyn til vitnets sårbarhet. Både vitnets og siktedes rettssikkerhet skal ivaretas.

§ 3. Avhørsleder

Et tilrettelagt avhør skal ledes av en påtalejurist med utvidet påtalekompetanse. Avhørslederen skal så vidt mulig ha bestått Politihøgskolens spesialutdanning i å lede et tilrettelagt avhør.

Avhørslederen har ansvar for å planlegge og forberede avhøret og utføre nødvendig etterarbeid, blant annet

- a) å undersøke om vitnet har en verge som etter sitt mandat kan bistå og som kan varsles, jf. straffeprosessloven § 239b andre ledd, og melde fra til Fylkesmannen dersom vitnet ikke har en slik verge og kan ha behov for det
- b) å sikre at vitnet får oppnevnt bistandsadvokat der det følger av reglene i straffeprosessloven § 107a, jf. straffeprosessloven § 107b
- c) om noen er siktet i saken, å sikre at siktede får oppnevnt forsvarer der det følger av reglene i straffeprosessloven § 97, jf. straffeprosessloven § 102 og § 239b
- d) å beslutte hvem som skal kunne følge avhøret, jf. straffeprosessloven § 239d tredje ledd, fastsette tidspunkt for avhør, jf. straffeprosessloven § 239a første ledd, og sørge for innkalling
- e) å sikre vitnet forsvarlig følge
- f) å avholde samrådsmøte, formøte og ettermøte etter § 7, § 8 og § 12
- g) å sørge for at det føres logg fra saksbehandlingen forut for og i etterkant av avhøret
- h) å sørge for at det føres protokoll etter § 13 fra avhøret
- i) å sørge for at det tas utskrift, eventuelt skrives sammendrag av avhøret etter § 14 første ledd eller skrives oppsummering etter § 14 andre ledd.

Avhørsleder kan få bistand til den praktiske gjennomføringen av oppgavene.

Avhørslederen har et særskilt ansvar for å sikre at mistenktes rett til en rettfærdig rettergang blir ivaretatt, blant annet rettighetene etter straffeprosessloven § 239b, § 239c og § 239d. Samtidig skal avhørslederen ivareta hensynet til vitnets beste.

§ 4. Avhører

Et tilrettelagt avhør skal gjennomføres av en politietterforsker som har bestått Politihøgskolens spesialutdanning i avhør av barn og ungdom. Er det ikke mulig at en politietterforsker med slik spesialutdanning tar avhøret uten at det blir vesentlig forsinket, og avhørsleder etter en samlet vurdering av hensynet til vitnet, siktede og etterforskningen vurderer forsinkelsen som særlig uheldig, kan avhøret tas av en politietterforsker uten slik spesialutdanning. Avhøreren skal da ha kompetanse i kreativ avhørsteknikk.

Et avhør av førskolebarn eller særlig sårbare voksne skal så vidt mulig tas av en politietterforsker som i tillegg har bestått Politihøgskolens spesialutdanning i avhør av førskolebarn og særlig sårbare voksne.

Supplerende avhør skal tas av den samme avhøreren som tok det første avhøret. Dersom hensynet til vitnet ikke taler mot det, kan supplerende avhør likevel tas av en annen avhører.

§ 5. Barnehusets rolle

Tas avhøret på et barnehus, jf. straffeprosessloven § 239f, skal ansatte ved barnehuset møte og ivareta vitnet når det kommer til barnehuset. Ansatte ved barnehuset skal også delta i samrådsmøter, formøter og ettermøter og gis anledning til å følge avhøret via videooverføring sammen med de andre som skal følge avhøret på barnehuset.

Tas avhøret et annet sted, avgjør avhørslederen om ansatte fra barnehuset skal gis anledning til å være til stede.

Barnehusets ansatte skal ha barnefaglig kompetanse og kompetanse om psykisk utviklingshemmede og andre med funksjonsnedsettelse. De skal bidra til å gi vitner som avhøres på barnehuset god oppfølging og behandling og til at avhørsleder får et godt grunnlag for sine beslutninger.

§ 6. Frister

Tilrettelagte avhør skal gjennomføres snarest mulig og innen fristene i straffeprosessloven § 239e.

§ 7. Samrådsmøte

Avhørslederen har ansvar for at det før hvert avhør gjennomføres et samrådsmøte.

En ansatt fra barnehuset skal delta på samrådsmøter. Vitnets verge, vitnets bistandsadvokat og barneverntjenesten eller omsorgstjenesten skal gis anledning til å delta på samrådsmøte med mindre sterke grunner taler mot det.

Samrådsmøtet kan gjennomføres som telefon- eller videokonferanse.

Et tilrettelagt avhør kan gjennomføres uten at det har vært et samrådsmøte, dersom avhørslederen, etter å ha konferert med barnehuset, mener samrådsmøte ikke vil gi et bedre grunnlag for å avgjøre hvordan avhøret bør gjennomføres og hvordan vitnet skal tas vare på før, under og etter avhøret eller at det av hensyn til vitnet vil være bedre at avhøret blir tatt umiddelbart.

§ 8. Formøte

Avhørslederen har ansvar for at det før hvert avhør gjennomføres et formøte der avhøreren og de som skal følge avhøret gis anledning til å delta.

Formøtet skal gjennomføres på det stedet avhøret skal tas. Følger en eller flere av aktørene avhøret via videooverføring, kan formøtet gjennomføres som en telefon- eller videokonferanse.

Et tilrettelagt avhør kan gjennomføres uten at det har vært et formøte, dersom avhørslederen, etter å ha konferert med barnehuset, mener at formøte ikke vil gi et bedre grunnlag for å avgjøre hvordan avhøret bør gjennomføres eller at det av hensyn til vitnet vil være bedre at avhøret blir tatt umiddelbart.

§ 9. Gjennomføring av tilrettelagte avhør

Et tilrettelagt avhør skal gjennomføres etter gjeldende anerkjente metoder for avhør av barn og særlig sårbare voksne.

Vitnet skal avhøres i et eget rom. Taler hensynet til vitnet for det, kan avhørslederen beslutte at en tolk eller personer som skal ivareta vitnet, kan oppholde seg i avhørsrommet.

Andre som etter straffeprosessloven § 239d kan følge avhøret, skal følge avhøret sammen via videooverføring i et annet rom på avhørsstedet. Én eller flere av aktørene kan følge avhøret via videooverføring fra et annet sted dersom avhørsleder finner det ubetenkelig. Avhøret kan ledes fra et annet sted enn barnehuset, dersom avhørslederen, etter å ha konferert med avhører og barnehuset, finner det ubetenkelig.

§ 10. Formaning og forsikring

Formaning av vitnet etter straffeprosessloven § 128 skal tilpasses vitnets alder og utviklingsnivå. Tilsvarende gjelder dersom vitnet skal avgi forsikring etter straffeprosessloven § 131, jf. straffeprosessloven § 234 og § 132.

§ 11. Informasjon til vitnet

Avhøreren skal gi vitnet informasjon om avhørssituasjonen. Informasjonen kan omfatte hvem som følger avhøret og hvor de befinner seg, at det tas videoopptak av avhøret, hvem som kan få se opptaket i ettertid og hva opptaket skal benyttes til. Hvor mye informasjon som skal gis og hvordan den skal formidles skal tilpasses vitnets alder, utviklings- og funksjonsnivå og omstendighetene for øvrig.

§ 12. Ettermøte

Avhørslederen har ansvar for at det rett etter hvert avhør gjennomføres et ettermøte. En ansatt fra barnehuset skal delta på ettermøtet. Vitnets verge, vitnets bistandsadvokat og barneverntjenesten eller omsorgstjenesten skal gis anledning til å delta på ettermøte med mindre sterke grunner taler mot det.

I ettermøtet skal det drøftes om det er behov for at vitnet følges opp og ivaretas videre og hvem som skal ha ansvaret for det.

I ettermøtet skal det drøftes når og hvordan barneverntjenesten eller omsorgstjenesten skal samtale med vitnet om saken.

Har vitnet en funksjonsnedsettelse og det er uklart om den medfører samme behov for tilrettelagt avhør som vitner med psykisk utviklingshemming normalt har, skal

vitnets funksjonsnivå drøftes slik at avhørslederen så tidlig som mulig kan få avklart om vitnet vil måtte avgi forklaring under en hovedforhandling.

Avhørslederen skal i møtet klargjøre rekkevidden av taushetsplikt pålagt etter straffeprosessloven § 239d femte ledd.

Ettermøtet skal gjennomføres der det tilrettelagte avhøret er tatt. Har en eller flere av aktørene fulgt avhøret via videooverføring fra annet sted, kan ettermøtet gjennomføres som telefon- eller videokonferanse.

Ettermøte kan utelates dersom avhørslederen, etter å ha konferert med barnehuset, anser det ubetenkelig fordi forholdene som skal tas opp i ettermøtet allerede er avklart.

§ 13. Protokoll fra avhør

Avhørslederen skal sikre at det føres protokoll fra alle tilrettelagte avhør.

Protokollen skal opplyse om

- a) tid og sted for avhøret, og dersom avhøret ikke er tatt på barnehus, skal grunnen til dette oppgis, jf. straffeprosessloven § 239f
- b) vitnets navn og hva saken gjelder
- c) navnet på protokollføreren, avhøreren og alle som følger avhøret og hvor de som ikke er på avhørsstedet befinner seg
- d) det har blitt avholdt samrådsmøte, formøte og ettermøte, jf. § 7, § 8 og § 12, og hvis ikke, årsaken til dette
- e) hvem som deltok i samrådsmøtet, formøtet og ettermøtet og hva som ble diskutert
- f) fristen for å ta avhøret er overholdt, og dersom fristen er forlenget, grunnen til forlengelsen, jf. straffeprosessloven § 239e
- g) avhøret er det første eller et supplerende avhør, jf. § 239c
- h) vitner som ikke har vitne- og forklaringsplikt har blitt informert om at de ikke har det, jf. straffeprosessloven § 239a annet ledd, jf. straffeprosessloven § 235
- i) siktede har blitt varslet, når det ble varslet og om siktede har fått oppnevnt forsvarer, jf. straffeprosessloven § 239b første, fjerde og femte ledd
- j) hvilke spørsmål og innsigelser forsvareren har reist og hvis disse har blitt avvist, begrunnelsen for avslaget, jf. straffeprosessloven § 239d fjerde ledd
- k) avhøret er tatt opp på video- eller lydopptak og om opptaket ble stoppet under avhøret, jf. straffeprosessloven § 239a tredje ledd.

Etter avhøret skal protokollen gjennomgås og undertegnes av avhørsleder, forsvarer og bistandsadvokat.

Protokollen skal etter avhøret suppleres med informasjon

- a) om og når det er tatt ut siktelse, jf. straffeprosessloven § 239b, eller om saken er henlagt
- b) om og når siktede og forsvareren har fått gjøre seg kjent med dokumentene i saken, herunder videoopptak av tilrettelagt avhør, jf. straffeprosessloven § 239b fjerde ledd

om og når siktede har fått forkynt at det er adgang til å begjære supplerende avhør av vitnet og at videoopptak kan tre i stedet for vitnets personlige forklaring under
c) hovedforhandlingen og hvilken frist som er satt for å begjære supplerende avhør, jf. straffeprosessloven § 239b fjerde ledd

d) om og når siktede har begjært supplerende avhør, jf. straffeprosessloven § 239c andre ledd, og hvis begjæringen er avvist, begrunnelsen for dette

e) om det er besluttet supplerende avhør, jf. straffeprosessloven § 239c.

§ 14. Utskrift av avhør

I saker der vitnet forteller om straffbare forhold eller det er grunn til å tro at noe straffbart har skjedd, skal det tas utskrift av hele avhøret (dialogutskrift). Dersom det anses ubetenkelig, kan avhørsleder beslutte at det bare skal tas utskrift av deler av avhøret eller at det skrives et sammendrag kombinert med utskrift av særlig viktige uttalelser. Avhørslederen skal lese gjennom og godkjenne sammendraget. Utskriften eller sammendraget skal foreligge så snart som mulig.

Har et gjennomført avhør avkreftet en mistanke eller det av andre grunner ser ut til at saken vil bli henlagt, skal det ikke tas utskrift av avhøret, men skrives en kort oppsummering fra avhøret.

§ 15. Ikrafttredelse og overgangsregel

Forskriften trer i kraft fra 2. oktober 2015.

Forskriften gjelder alle avhør som tas etter ikrafttredelsen.

Vedlegg 3 Omtale av barnehusene i Rammer og retningslinjer for etablering av de nye politidistrikter 16. juni 2017

"3.2.31 Statens barnehus

3.2.31.1 Formål

Barnehusene er et tverrfaglig, samlokalisert tiltak rettet mot barn og unge som skal avhøres som fornærmet eller vitne. Tiltaket gjelder også voksne med psykisk utviklingshemming eller annen alvorlig funksjonssvikt. Barnehusene skal styrke

rettssikkerheten og sikre samordning i tilbudet til barn, unge, særlig sårbare voksne og øvrige brukere av barnehusene, både fra hjelpeapparatet og i den strafferettslige prosessen.

3.2.31.2 Organisasjonstilhørighet

Dagens organisering anses som midlertidig. Politidirektoratet vil etter en nærmere vurdering gi anvisning på hvor barnehusene skal ha sin organisatoriske tilhørighet.

3.2.31.3 Hovedoppgaver

- motta bestillinger om tilrettelagte avhør fra etterforskende enhet
- legge til rette for gjennomføring av tilrettelagte avhør, sikre et barnefaglig perspektiv før, under og etter avhøret, og legge til rette for planlegging av videre tiltak og oppfølging i saken. Tilsvarende gjelder for andre særlig sårbare fornærmede og vitner slik at disse sikres adekvat omsorg før, under og etter avhøret.
- legge til rette og sørge for medisinske undersøkelser sørge for behandling og oppfølging inkludert å sørge for nødvendig samhandling med lokalt hjelpeapparat etter nærmere definerte retningslinjer³⁵
- fremme tverrfaglig og tverretatlig samarbeid
- ivareta fagutvikling, formidle kunnskap, gi råd og veiledning, inkludert undervisning for profesjonsfagene og samarbeidspartnere innen feltet, nasjonalt og internasjonalt

3.2.31.4 Organisering av arbeidet

Barnehusene skal ha personell med riktig kompetanse innenfor sine aktuelle fagfelt, og skal dimensjoneres i henhold til saksmengde og påfølgende oppfølging og behandling.

Barnehusene skal ha et forutsigbart system for bestilling av avhørstid.

Det skal etableres hensiktsmessige rutiner for barnefaglig ivaretagelse av barn og ivaretagelse av særlig sårbare personer før, under og etter avhøret, og som sørger for rettsikkerheten til barnet og den særlige sårbare personen, og for at hensynet til etterforskningen blir ivaretatt.

3.2.31.5 Samhandling

Gjennom tverretatlig samarbeid skal barnehusene legge til rette for god ivaretagelse av barn og andre med særskilte behov. Barnehusene skal også være bindeledd mellom barnevern og politi, og fremme samarbeid med andre instanser som helsevesenet m.fl.

Barnehusene skal etablere samarbeidsavtaler med lokalt sykehus eller lokal lege om helsetjenester, og skal samhandle med den kommunale barneverntjenesten og omsorgstjenesten om den enkelte bruker.

-Handlingsplan for tilrettelagte avhør for 2016 (under utarbeidelse).

Internt i politiet samhandler barnehusene særlig med politidistriktets avhørskoordinator, avhørsspesialistene for tilrettelagte avhør, avhørsleder og etterforsker.

3.2.31.6 Roller og hovedansvar

Leder

- utøve ledelse av barnehuset
- ha faglig ansvar for tjenestene barnehuset har
- utadrettet virksomhet mot samarbeidspartnere

Klinisk behandler

- følge opp enkeltsaker
- bistå med barnefaglig kompetanse ved avhør
- bistå med faglig kompetanse om særlig sårbare (psykisk utviklingshemming og ev. andre) ved avhør
- gi sosialfaglig oppfølging og psykologisk behandling etter avhør

Administrativ støtte

- utføre merkantile oppgaver, administrasjon og miljørettede oppgaver
- utføre tekniske oppgaver, statistikk og andre IKT oppgaver

Teknikker

- legge til rette for teknisk gjennomføring av avhør, inkl. lyd- og bildeopptak
- statistikkføring"

Vedlegg 4 Oslo tingretts veileder om kontaktforbud

1. innledning

Fra 1. januar 2019 har retten en selvstendig plikt til å vurdere om domfelte skal idømmes kontaktforbud overfor barn etter straffeloven § 57, uavhengig av om sakens aktører har nedlagt påstand om det.

Straffeloven § 57 første ledd lyder:

Den som har begått en straffbar handling, kan ilegges kontaktforbud når det er grunn til å tro at vedkommende ellers vil

- a) begå en straffbar handling overfor en annen person, eller
- b) forfølge en annen person, eller
- c) på annet vis krenke en annens fred

Domstolene har tidligere hatt en selvstendig rett til å vurdere illeggelse av kontaktforbud, men har nå fått en plikt til å vurdere dette i enkelte saker.

Straffeloven § 282 annet ledd lyder:

Når noen kjennes skyldig i en straffbar handling etter § 282 første ledd bokstav b, skal retten vurdere om kontaktforbud etter § 57 skal idømmes.

Straffeloven § 319 lyder:

Når noen kjennes skyldig i en straffbar handling etter §§ 299, 302, 304 eller 305, skal retten vurdere om rettighetstap etter § 56 og kontaktforbud etter § 57 skal idømmes.

Bakgrunnen for lovendringen fremgår av forarbeidene (Prop 167 L(2016-2017) pkt 5):

Formålet med forslaget er å gi barn bedre beskyttelse mot vold og overgrep. Behovet for å innføre en vurderingsplikt må ses i sammenheng med at domstolens behandling av straffesaker kan reise en rekke ulike og komplekse bevis- og rettsspørsmål tilknyttet de lovbrudd som skal pådømmes. Spørsmålet om illeggelse av kontaktforbud kan derfor bli oversett av sakens aktører. Kontaktforbud gir et vern mot å bli utsatt for nye lovbrudd fra den dømte, slik at videre krenkelser avverges. Innføring av en plikt for dommeren til å vurdere illeggelse av kontaktforbud, vil kunne medføre at spørsmålet blir vurdert hyppigere enn i dag. Dette kan føre til at kontaktforbud, der det er grunnlag for det, ilegges i flere volds- og overgrepssaker, noe som vil kunne gi barn bedre beskyttelse mot ny vold og nye overgrep. Det kan dessuten medføre at påtalemyndigheten eller bistandsadvokaten får incentiv til oftere på egen hånd å ta opp og prosedere spørsmålet om kontaktforbud.

Plikten til å vurdere kontaktforbud gjelder overtredelse av straffeloven:

- § 282 første ledd bokstav b (mishandling i nære relasjoner - sin nåværende eller tidligere ektefelles slektning i rett nedstigende linje)
- § 299 (voldtekt av barn under 14 år)
- § 302 (seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år)
- § 304 (seksuell handling med barn under 16 år)

- § 305 (seksuell krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år)
Kontaktforbud stenger, i likhet med besøksforbud, for samvær med barnet etter avtale og avgjørelse etter barneloven, jf. barneloven § 43 b (Lenke). Det kan derfor være grunnlag for å vise varsomhet ved illeggelse av kontaktforbud dersom det for eksempel pågår sivil tvist etter barneloven. Kontaktforbudet kan imidlertid utformes slik at det ikke er til hinder for samvær som er fastsatt i en rettsavgjørelse og/eller skjer i samråd med barneverntjenesten. Kontaktforbud stenger ikke for samvær etter barnevernloven.

Kontaktforbud er en straffereaksjon.

2. Saksforberedelsen

Aktor skal, som tidligere, vurdere om det skal tas forbehold om å nedlegge påstand om kontaktforbud når tiltale tas ut. Forberedelse av straffereaksjoner er en del av formålet med etterforskningen, og påtalemyndigheten bør ha et hovedansvar for å vurdere om kontaktforbud er aktuelt, og initiere nødvendige forberedelser samt ha en formening om hvordan kontaktforbud bør utformes.

Dersom aktor vil be om kontaktforbud, bør det være tatt forbehold om dette i tiltalebeslutningen, eventuelt meddeles forsvarer og retten skriftlig i god tid for hovedforhandling. Aktor vil da forutsetningsvis ha forberedt spørsmålet og legge opp til nødvending bevisførsel om dette, herunder om og på hvilken måte barnet er hørt eller bør høres om dette.

Dersom aktor ikke vil nedlegge påstand om kontaktforbud, bør det fremgå av berammingsbrevet at spørsmålet er vurdert.

Aktor skal gi bistandsadvokaten frist for å uttale seg, slik rutinen er for å fremme sivile krav. Retten sender kopi av kravet til forsvarer, og setter en frist for bemerkninger til kravet.

Høring av barnet: Det fremgår av forarbeidene at det vil kunne bli nødvendig å innhente barnets syn før kontaktforbud idømmes, jf. Prop.167 L (2016-2017) s. 32. Hensynet til barnets beste skal samtidig være et grunnleggende hensyn ved vurderingen av kontaktforbud, og barn har rett til å bli hørt i forbindelse med avgjørelser som gjelder dem, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 og 12, samt Grunnloven § 104. Dersom påtalemyndigheten mener at det bør ilegges kontaktforbud, skal det fremgå av påtegningen om barnet allerede har fått anledning til å uttale seg, eventuelt hvordan aktor mener dette bør gjøres. Hvis ikke, bør saksforberedende dommer og partene ha dialog om og hvordan barnet skal høres, se under.

Saksbehandler i Oslo tingrett sjekker om det fremgår enten av tiltalen eller av berammingsbrevet om aktor har vurdert kontaktforbud. Der det ikke fremgår av tiltalen eller berammingsbrevet, sender saksbehandler en standardmail (klikkbare lenke) til aktor/ politiets e-postmottak for å minne om dette, og forsikre seg om at spørsmålet er vurdert.

(Lenken har følgende innhold: «Tiltalen gjelder straffeloven § 282 første ledd bokstav b /§299/§302/ §304/§305. I slike saker har retten plikt til å vurdere om kontaktforbud etter straffeloven § 57 skal nedlegges. Etter avtale mellom Oslo tingrett og OPD/ OST skal det fremgå av tiltalen eller berammingsbrevet at påtalemyndigheten har vurdert om det skal nedlegges påstand om kontaktforbud eller ikke.

Det gjør det ikke i denne saken. Vi ber derfor om en tilbakemelding innen en uke på hvordan påtalemyndigheten vurderer kontaktforbud i denne saken. Kopi sendes forsvarer og bistandsadvokat.»)

Saksforberedende dommer kan allerede under saksforberedelsen vurdere om det kan være aktuelt å ilegge kontaktforbud selv om aktor ikke har tatt forbehold om det. Hvis det er aktuelt, må saksforberedende dommer ta stilling til følgende før hovedforhandling:

- **Skal barnet høres?** Det kan være nødvendig å høre barnet. Det må foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak om og på hvilken måte det vil være hensiktsmessig å høre barnet. Aktor vil kunne opplyse om dette allerede er gjort i forbindelse med tilrettelagt avhør eller besøksforbud. Det vil normalt ikke være grunn til å be om tilrettelagt avhør kun for å vurdere spørsmålet om kontaktforbud. Barnet kan høres via bistandsadvokat, verge, lærer, barnevernet, eller av politiet og ansatte på Barnehuset, slik det gjøres i besøksforbudsaker. Om nødvendig kan dommeren høre barnet før prosedyrer i saken.
- **Andre opplysninger:** Saksforberedende dommer kan ev. be partene legge frem samværsavtale eller dom i barnelovsak/barnevernssak. Behovet for opplysninger vurderes opp mot vilkårene i § 57 (lenke). Det er altså ikke bevistemaene i en foreldretvist som skal vurderes i sin fulle bredde i straffesaken
Vitner: Det kan også være nødvendig å innhente synspunkter fra den eller de som har den daglige omsorgen eller foreldreansvaret for barnet i form av vitneforklaring. Saksforberedende dommer ber aktor innkalle vitner.

Både forsvarer og bistandsadvokat bør få anledning til å uttale seg om spørsmålet, og føre egne bevis. Det kan særlig være aktuelt at forsvarer og bistandsadvokat opplyser om status i parallelle sivile rettsprosesser etter barneloven, herunder at de bes om å fremlegge avtaler, rettsavgjørelser og rapporter fra sakkyndige. Påtalemyndigheten har ikke hjemmel til å innhente dette.

For saker som er sendt inn til berømmelse før slutten av januar 2019, er ikke denne rutinen meddelt aktor. Vi forutsetter likevel at aktor vurderer dette før hovedforhandling og eventuelt sørger for nødvendig bevisførsel for å belyse spørsmålet.

3. Hovedforhandling og dom

Retten plikter å vurdere kontaktforbud og må ha et forsvarlig vurderingsgrunnlag for avgjørelsen. Det må være kontradiksjon om spørsmålet under hovedforhandlingen.

Dersom barnet ikke er hørt, men burde vært det, kan det løses slik:

- Barnet høres på forsvarlig måte mens hovedforhandling pågår (aktuelt i en sak over flere dager, der barnet kan uttale seg til f.eks. verge, lærer e.l.)
- Kontaktforbud vurderes, men idømmes ikke, jf. forarbeidene:

I saker som omhandler alvorlig kriminalitet mot barn, vil imidlertid bevisførselen allerede kunne omfatte barnet og den eller de som har den daglige omsorgen eller foreldreansvaret. Dersom dette ikke er tilfelle, og det ikke er utsikt til at tilfredsstillende kontradiksjon lar seg gjennomføre selv om avsigelsen av dom utsettes vesentlig, legger departementet til grunn at det kun unntaksvis vil være formålstjenlig å utsette behandlingen av saken. Dommeren vil i et slikt tilfelle kunne konkludere med at det ikke skal idømmes kontaktforbud. Påtalemyndigheten kan da, om nødvendig, treffe beslutning om å illegge besøksforbud etter straffeprosesslovens regler.

- Avslutning av hovedforhandling utsettes i påvente av å høre barnet.

Ved vurderingen av kontaktforbud er hensynet til beskyttelsen av barnet det overordnede. Momenter ved vurderingen (ikke uttømmende):

- Om det er fare for at barnet vil utsettes for vold eller blir behandlet slik at den fysiske og psykiske helsen utsettes for skade eller fare
- Forholdets grovhet
- Om tiltalte har brutt tidligere besøksforbud
- Lengden på en ev. ubetinget fengselsstraff (der domfelte uansett ikke vil kunne kontakte barnet)
- Om tiltalte bor langt unna barnet/i utlandet
- Relasjonen mellom tiltalte og barnet
- Om barnet bor på sperret adresse (kode 6)
- Om beskyttelse kan oppnås på annen måte, f.eks. ved beskyttet tilsyn eller besøksforbud

Dersom partene ikke har bedt om kontaktforbud, og det har vært begrenset bevisførsel om dette under hovedforhandlingen, bør retten være varsom med å beslutte at det ikke skal idømmes. Det vil i så fall vanskeliggjøre besøksforbud på et senere tidspunkt. I slike tilfeller kan retten i stedet begrense seg til alternativ 3 nedenfor.

Forslag til vurdering i dommen:

Alt 1: Retten mener vilkårene i straffeloven § 57 første ledd er oppfylt og at kontaktforbud er nødvendig for å beskytte MM mot en straffbar handling/forfølgelse eller fredskrenkelse. Retten viser til at ...

Alt 2: Retten har vurdert å idømmes kontaktforbud, men mener vilkårene i straffeloven § 57 første ledd ikke er oppfylt.

Alt 3: Retten har vurdert å idømme kontaktforbud, men spørsmålet har ikke vært tilstrekkelig belyst under hovedforhandlingen, og retten har derfor ikke grunnlag for å ta stilling til om kontaktforbud skal idømmes nå.

Alt 4: Retten mener vilkårene i straffeloven § 57 første ledd er oppfylt og at kontaktforbud er nødvendig for å beskytte MM mot en straffbar handling/forfølgelse eller fredskrenkelse. Retten viser til at Hensynet til MM tilsier at kontaktforbudet begrenses slik at MM kan ha samvær med NN under beskyttet tilsyn etter barneloven § 43a, jf. § 43b.

Forslag til domsslutning:

NN, født , forbys å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte MM, født, i X år (max 5 år). Alt: Kontaktforbudet er ikke til hinder for samvær med MM med beskyttet tilsyn etter barneloven.

NN, født , forbys å oppholde seg på Y i X år (max 5 år).