



RIKSADVOKATEN

Barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

DERES REF.:

VÅR REF. :
2017/01212-002 BIS004
441

DATO
24.11.2017

HØRINGSUTTALELSE TIL NOU 2017: 12 SVIKT OG SVIK

Det vises til departementets høringsbrev 11. august d.å. med merknadsfrist 30. november d.s. Statsadvokatembetene er i brevet ført opp som egne høringsinstanser.

Riksadvokaten bemerker innledningsvis at utvalget synes å ha gjort et grundig arbeid med gjennomgangen av enkeltsaker. Funnene er trist, men for påtalemyndigheten ikke veldig overraskende, lesning.

Om riksadvokatens rolle og oppgaver med berøringspunkter opp mot utredningen

Riksadvokaten avgjør tiltalingsspørsmålet for de mest alvorlige lovbruddene, blant annet drap og voldtekt av de mindre barna (voldtekt av barn er definert i straffeloven § 299 og omfatter noe mer og annet enn det å tiltvinge seg seksuell omgang ved bruk av fysisk makt). De sistnevnte sakene utgjør en ikke ubetydelig andel av embetets påtaleavgjørelser hvert år. I tillegg avgjør riksadvokaten klager over statsadvokatenes beslutninger, i hovedsak klager over henleggelse. Mange av disse klagene gjelder saker hvor omsorgspersoner og nærstående er mistenkt for vold eller overgrep mot barn, som ikke sjelden henlegges på bevisets stilling (mer om hva som ligger i denne henleggelsesgrunnen nedenfor).

Som øverste leder av påtalemyndigheten bestemmer riksadvokaten hvilke sakstyper politiet skal prioritere å etterforske og søke å oppklare ved ressursknapphet, og embetet stiller kravene til kvalitet i etterforskningen.

Grov integritetskrenkende kriminalitet som vold og seksuallovbrudd er av påtalemyndigheten erkjent å være et alvorlig samfunns- og folkehelseproblem. Riksadvokaten har som en konsekvens av det fastsatt et mål om særlig høy oppklaring i disse sakskategoriene, noe som er kommunisert i årlige mål- og prioriteringsrundskriv herfra. Iverksetting og gjennomføring av etterforskning av vold mot barn og alvorlige seksuallovbrudd er dessuten blant de sentralt prioriterte sakstypene som ved ressursknapphet skal prioriteres foran andre lovbrudd. I dette ligger både at iverksetting av og ferdigstilling av etterforskningen, påtaleavgjørelse og eventuelt pådømmelse, skal prioriteres. Saker om alvorlig vold mot små barn – de som ikke kan avhøres –

skal etterforskes med særlig grundighet, noe som er nødvendig ettersom bevissituasjonen i disse sakene ofte er spesielt krevende.

Riksadvokaten har over år arbeidet for å heve straffenivået i saker som gjelder vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep mot barn. Straffenivået er da også i de senere år blitt betydelig skjerpet for denne typen lovbrudd, ikke minst som en følge av økt kunnskap om skadevirkningene. En har også vært opptatt av å stille den passive medvirker, typisk en forelder som er klar over at den andre forelder utøver vold mot barnet uten å søke å hindre det, til ansvar i de tilfeller hvor det har vært grunnlag for det.

I de senere år er det rettet økt oppmerksomhet mot avvergeplikten og viktigheten av å vurdere etterforskning av om denne er brutt. Etter riksadvokatens syn bør etterforskning opp mot mulig brudd på avvergeplikten være en regulær del av etterforskningen i saker hvor hjelpeapparatet har vært inne tidligere i alvorlige (jf. riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv 2017) saker om vold og overgrep mot barn. Foreløpig har ikke, så langt vi kjenner til, denne økte oppmerksomheten gitt seg utslag i tiltalebeslutninger for brudd på plikten. En del av forklaringen er nok den relativt korte foreldelsesfristen på to år. En annen forklaring kan være bestemmelsens utforming og uklarhet om forholdet mellom taushetsplikt, opplysningsrett og avvergeplikt. Disse spørsmålene er godt belyst av Morten Holmboe i "Tale eller tie" (2017), som også lanserer lovendringsforslag det kan være grunn til å vurdere.

Til utredningen kapittel 9 - barns medvirkning og samtale med barn

Riksadvokaten støtter utvalgets forslag om å gjennomføre et kompetanseløft i tjenestene om samtaler med barn og barns medvirkning.

I alle straffesaker hvor barnet kan kommunisere verbalt og/eller non-verbalt (sekvensielle avhør), herunder i saker hvor de er fornærmet fordi de har opplevd vold mellom sine omsorgspersoner, er barnets forklaring et svært viktig bevis. For politi- og påtalemyndighet er det i dag en selvfølge at politiet må snakke med barn for å kunne avdekke, stanse og straffeforfølge vold og overgrep mot dem. Dette innebærer både at barna må samtales med på stedet i forbindelse med en eventuell utrykning, og i tilrettelagte avhør. Statsadvokatenes inspeksjoner av saker hvor det er gjennomført tilrettelagte avhør tyder på at disse avhørene gjennomgående holder høy kvalitet. Høy kvalitet innebærer at avhørene er gjennomført på en måte som anses egnet til å frembringe relevante og pålitelige opplysninger fra barnet.

Det er vår oppfatning at vold og overgrep må tematiseres nokså direkte (men likevel uten at barnet ledes i en bestemt retning) for at barn skal fortelle, noe som underbygges av ungdommenes egne råd og anbefalinger i vedlegg 2 (stasjon 2) til utvalgsutredningen. Ikke minst ser man i overgrepssaker, særlig hvor barnet var svært da overgrepene startet, at barnet ikke har forstått at det det har vært utsatt for er unormalt, krenkende, uforskyldt og straffbart – og blant annet av den grunn ikke har kommet inn på overgrepene overfor omgivelsene.

Utvalgets beskrivelse av manglende og mangelfull kompetanse, rutiner og praksis for å samtale med barn i den etaten som har som eneste formål å ivareta barn, er på denne bakgrunn svært alvorlig og beklagelig. Politi og påtalemyndighet er for sin del heller ikke ukjent med at barneverntjenesten – i saker som senere havner hos politiet – enten ikke har hatt samtaler med barnet, har hatt samtaler med barnet utenfor en trygg ramme som muliggjør og tilrettelegger for en fri forklaring, eller har snakket med barnet på en måte som – vurdert ut fra den metodikk som politiet bruker – ikke gir tilstrekkelig trygghet for at forklaringen er upåvirket av måten samtalen er gjennomført på.

For politi- og påtalemyndighet er særlig det siste problematisk dersom saken senere havner i etterforskingssporet. Innenfor etterforskning er man gjennom de senere årtier blitt mer og mer bevisst på hvor sårbar en forklaring er for ulike påvirkningsfaktorer. Dette gjelder i særdeleshet forklaringer fra særlig sårbare personer, som barn er. Dermed blir måten en samtale eller et avhør gjennomføres på, kjennskap til spesielle forhold (eksempelvis diagnoser) hos den man skal snakke med, og kontroll med hva den som forklarer seg er eller gjøres kjent med av andre opplysninger, svært viktig for påliteligheten av forklaringen og dens bevisverdi.

Det siste er formentlig viktig for alle som skal handle eller behandle på grunnlag av de opplysninger som samtalen gir. I det store grosset av volds- og overgrepssaker kan det ikke påvises skader eller funn på eller ved barnet som beviser vold eller overgrep, og øyenvitner er en sjeldenhet. Dermed blir den voksnes og barnets forklaringer de sentrale og avgjørende opplysningene – bevisene – i saken, slik det vel typisk også er i barnevernssakene. Det spesielle innenfor strafferetten er imidlertid det svært strenge beviskravet. Påtalemyndigheten må for å kunne tiltale noen være overbevist om mistenktes skyld og at det kan føres bevis for dette i retten. Er det usikkerhet om påliteligheten av fornærmedes forklaring, vil dette ofte være nok til å "velte" saken som straffesak. Det foreligger kun unntaksvis tilståelser i disse sakene.

Dette er bakgrunnen for at politi og påtalemyndighet har vært opptatt av selv å avhøre barnet så raskt som mulig etter en hendelse, og før barnet har rukket å bli påvirket av andre samtaler og fremstillinger av hendelsen. Og dette er bakgrunnen for at saker som først kommer til politiets kunnskap etter lang tid, kanskje etter at foreldrenes mulige voldsbruk har vært et tema i gjentatte samtaler med barnet, men hvor det eneste man har av dokumentasjon fra disse er korte referater av hva barnet har sagt, fort kan ende opp med en henleggelse etter bevisets stilling.

Følgelig er både barnevernets samtalepraksis og skjæringspunktet mellom barneverns- og straffesaken svært viktig for at politi- og påtalemyndighet skal kunne gjøre sin jobb med å forfølge straffbare handlinger.

Mer om samhandlingen mellom barnevernet og politiet

Vårt klare inntrykk er at samhandlingen mellom politi og barnevern i saker hvor barn kan ha vært utsatt for vold og overgrep har utviklet seg i positiv retning etter at ordningen med tilrettelagte avhør ble innført i 2015. Dette antas dels å skyldes generelt økt oppmerksomhet om vold og overgrep mot barn som samfunnsproblem, dels økt forståelse for nødvendigheten av god samhandling til beste for barna, og dels den nokså detaljerte reguleringen av fremgangsmåten for tilrettelagte avhør i lov og forskrift og retningslinjer.

Dette inntrykket bekreftes av Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress sin rapport nr. 4 for 2017 om «*Barn i krise. Samarbeidet mellom barnevern og politi*». Her omtales utviklingen i svært positive ordelag, i hvert fall hva gjelder samarbeidet og informasjonsutvekslingen i tiden frem til tilrettelagt avhør er gjennomført. I tiden etter avhøret, derimot, synes det å være behov for mer informasjon fra politiet til barnevernet. Denne fasen er, forståelig nok, krevende for barnevernet.

Rapporten omtaler også det som er gjenstand for betydelig diskusjon og tvil både innad i politiet, i barnevernet og mellom etatene, nemlig terskelen for når barnevernet skal melde fra til politiet og når politiet skal ta føringen og ansvaret for å undersøke (etterforske) saken nærmere. Det er utfordrende å gi klare føringer for tvilstilfellene her, idet det beror på konkrete vurderinger – både politifaglige og barnevernfaglige – i den enkelte sak. God dialog mellom politi og barnevern er avgjørende, i tillegg til nærmere overordnede føringer. Det siste er et arbeid som Politidirektoratet følger opp, men som også riksadvokaten vil gi innspill til.

Rapporten illustrerer for øvrig at både politiet selv og barnevernet er opptatt av om sakene som meldes til politiet «fører frem» i den forstand at de leder til tiltale og domfellelse. Høy henleggelsesprosent kan av noen oppfattes som at straffesakssporet er et feilvalg. Ikke minst innenfor saksfeltet vold og overgrep mot barn er imidlertid dette en feilslutning.

Riksadvokaten understreker at politi og påtalemyndighet verken kan eller skal måle kvaliteten på og hensiktsmessigheten av etterforskningsinnsatsen utelukkende i antall tiltaler og domfellelser. Dette kan illustreres ved verdien for alle involverte av en avkrefteelse av en mistanke om vold og overgrep gjennom politietterforskning (tilsynelatende omfattende blåmerker på et barns rygg og rumpe viser seg for eksempel å være såkalte mongolske flekker, en type fødselsmerke). For barnet er det viktigste uansett at vold og overgrep stanses, og at både barnet og familien – uavhengig av straffesakens utfall – får hjelp med de utfordringene som kanskje foranlediget anmeldelse og etterforskning. En grundig etterforskning fra politiets side gir et godt grunnlag også for barnevernets videre oppfølging, uavhengig av om det ender med tiltale eller henleggelse. En godt etterforsket henlagt sak er også viktig dersom nye forhold eller hendelser skulle inntreffe.

Det er for øvrig svært viktig at både barnevernet, foreldre og andre involverte er innforstått med hva som ligger i en henleggelse etter bevisets stiling. Henleggelse med denne begrunnelsen omfatter tvilstilfellene både i øvre og nedre sjikt, det vil si både de tilfellene som ligger nært opp til tiltale, og de som grenser ned mot henleggelseskoden «intet straffbart forhold anses bevist». I mange av disse sakene vil det tross henleggelsen være grunnlag for tiltak fra barnevernets side. Den såkalte uskyldspresumsjonen gjør imidlertid at politiet ikke uten videre kan gi uttrykk for at et straffbart forhold er skjedd selv om det ikke kan føres tilstrekkelig bevis for det. Det kan likevel reises spørsmål ved om ikke politiet i større grad burde informere barnevernet om sine vurderinger og eventuelle bekymringer, også når straffesaken henlegges etter bevisets stilling, eller om barnevernet bør be om innsyn i straffesaksdokumentene i slike henleggelsestilfeller.

Lang saksbehandlingstid i straffesaksleddet. Er innføring av frist for saksbehandlingen et godt tiltak?

Som nevnt innledningsvis er det klare føringer fra riksadvokaten om prioriteringen av saker som gjelder vold og overgrep mot barn. Føringene er like klare fra Politidirektoratet.

En vet samtidig at saksbehandlingstiden i flere tilfeller er for lang. Etter innføringen av ordningen med tilrettelagte avhør 2. oktober 2015, ser en at mange politidistrikter sliter med å ferdigstille etterforskningen og påtaleavgjørelsen i saker hvor det tas tilrettelagte avhør. Mye og godt arbeid gjøres frem til og med det første tilrettelagte avhøret, men deretter stopper det for ofte opp. Dette fremkommer blant annet av statsadvokatenes inspeksjoner i inneværende år av saker hvor det er tatt tilrettelagte avhør av barn.

Utvalget mener det bør innføres generelle frister for politiet og påtalemyndighetens arbeid i familievoldssaker. Riksadvokaten er skeptisk til innføringen av denne typen frister. Familievoldssaker er svært uensartede og krever atskillig etterforskningsinnsats, herunder ofte flere og lange avhør av de involverte. I så måte atskiller disse sakene seg fra sakstyper hvor det er satt saksbehandlingsfrister (andre voldssaker og saker mot unge lovbrøyttere). I de sistnevnte sakene er fristene håndterlige fordi sakene gjennomgående krever nokså lite etterforskning (ungdomssakene) og fordi de er relativt homogene og oftest kan etterforskes ferdig raskt etter hendelsen (voldssakene).

Generelle saksbehandlingsfrister, uten særlig rom for tilpasning til den enkelte sak, vil kunne føre til en dreining i politiets oppmerksomhet fra kvalitet til fristoppnåelse, slik man nok ser en tendens til i forbindelse med tilrettelagte avhør. Innføring av slike frister er et enkelt og håndgripelig tiltak, og fristoppnåelse er enkelt å måle – men det er noe ganske annet enn reell

måloppnåelse. Det viktige i familievoldssakene er at de har god fremdrift og at man unngår unødig liggetid. Dette er først og fremst et spørsmål om organisering, arbeidsmåter og ressursinnsats. Feilfordeling av oppmerksomheten slik at tempo, ikke kvalitet, settes i høysetet i disse alvorlige og vanskelige sakene er ingen tjent med. Derimot er det god grunn til å fremheve at politiet og påtalemyndigheten i etterforskningsplanen for den enkelte sak fastsetter frister som sørger for den nødvendige fremdrift, tilpasset omstendighetene i den aktuelle saken.

Om konsultasjonsteam

Riksadvokaten har, som det fremgår av utredningen på side 100, uttalt seg om politiet og påtalemyndighetens rolle i konsultasjonsteam i brev 2. mars d.å. til statsadvokatembetene, politimesterne og sjef Kripos om felles retningslinjer for Statens barnehus (kopi av brevet følger vedlagt). Det vises til uttalelsene her, herunder om viktigheten av at samarbeid og samhandling mellom etatene skjer innenfor en ramme med klare ansvarsforhold og god rolleforståelse.

Varetektsfengsling og (skjult) metodebruk i saker om vold og overgrep mot barn

Utvalget skriver på s. 57, punkt 6.2.12, at det *"så eksempler på manglende bruk av varetektsfengsling i vold- og overgrepssaker. Varetektsfengsling kan i mange tilfeller benyttes i familievoldssaker, ikke minst for å forebygge gjentatt kriminalitet og hindre bevisforspillelse, for eksempel påvirkning av vitner/fornærmede eller fjerning av bevis. Utvalget så eksempler på at barn levde med stor frykt og usikkerhet som følge av at den siktede ikke var varetektsfengslet i en tidlig fase av saken."*

Riksadvokaten kjenner ikke de konkrete eksemplene og kan ikke mene noe om disse. På generelt grunnlag bemerkes at varetektsfengsling er et svært inngripende tvangsmiddel som en søker å begrense bruken av til et minimum, både hva gjelder antall saker og varighet i den enkelte sak. Blant annet derfor forsøker politiet å få tatt avhør av de mest sentrale vitnene – og de som antas å kunne bli påvirket av samtaler med andre involverte – så raskt som mulig. Også gjentakelsesfaren søkes redusert med andre tiltak.

Involverte barn må derfor primært trygges og sikres ved andre og – for den mistenkte – mindre inngripende tiltak som besøksforbud (herunder i eget hjem), polisiære tiltak, eksempelvis voldsalarm, og eventuelt tiltak fra barnevernets side. Risikovurderinger, som politiet i stadig større utstrekning foretar i familievoldssaker, bidrar også til sikring og trygging av barnet og dets trygge omsorgspersoner. For øvrig bør påtalemyndigheten i langt større grad enn i dag påstå ilagt kontaktforbud med elektronisk kontroll for å beskytte mot gjentatt vold og overgrep etter domfellelse, hvilket er påpekt i riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for inneværende år.

En noterer videre at utvalget mener å ha sett eksempler på saker der politiet kunne ha benyttet utradisjonelle (skjulte) etterforskningsmetoder, men der det ikke ble gjort. Utvalget mener slik metodebruk kan sikre bevis som kan være avgjørende i saker som det ellers kan være vanskelig å føre (tilstrekkelig) bevis i.

Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse i 2016 av blant annet saker om vold i nære relasjoner, bekrefter at utradisjonelle – skjulte – etterforskningsmetoder benyttes svært sjelden i disse sakene. Slike metoder var ikke benyttet i noen av de sakene som ble undersøkt, selv om statsadvokatene i undersøkelsen antok at de ville kunne ha skaffet tilveie bevis i enkelte av sakene. Strafferammen for vold i nære relasjoner åpner i og for seg for bruk av blant annet kommunikasjonsavlytting og hemmelig ransaking, dersom vilkårene ellers er til stede. Det samme gjør de mest alvorlige seksuelle overgrepene mot barn. Bruk av disse metodene forutsetter imidlertid at bruken antas å være av vesentlig betydning for å oppklare saken og oppklaring ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort. Dette er strenge vilkår.

Ettersom riksadvokaten ikke kjenner til de konkrete sakene som utvalget sikter til, kan en ikke mene noe om hvorvidt det i de omtalte sakene kunne og burde vært benyttet skjulte metoder. Generelt er vi tilbakeholdne med å konstatere at det er et "underforbruk" av skjult metodebruk her. En ser at kommunikasjonsavlytting kan være aktuelt i volds- og drapssaker hvor det er tvil om hvem av foreldrene som har utøvd volden mot barnet. I en sak hvor et lite barn døde som følge av grov vold, ble således kommunikasjonen mellom foreldrene og mellom foreldrene og andre avlyttet for å søke å avklare dette. Kommunikasjonsavlytting kan også fremskaffe bevis for seksuelle overgrep i tilfeller hvor det kommuniseres om overgrepene på nettet.

Det bemerkes at romavlytting ikke er aktuelt i disse sakene, og at norsk politis adgang til skjult kameraovervåking ikke omfatter private hjem.

Avvergeplikten

Riksadvokaten slutter seg til at det bør ses nærmere på om det er behov for endringer i straffeloven § 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 nær relasjon og de mest alvorlige seksuallovbruddene, er nok medvirkende til bestemmelsen så langt ikke hatt noen særlig praktisk betydning. Også den korte foreldelsesfristen antas å være av betydning.

Flertallsforslaget om en fast undersøkelsesordning for gjennomgang av bestemte saker

Riksadvokaten har i høringsuttalelse 9. november 2009

(<https://www.regjeringen.no/contentassets/f09ef92c7c35494eaa2bab6a59f16ea4/riksadvokaten.pdf>) til NOU 2009: 9 *Lov om offentlige undersøkelseskommissjoner* gitt uttrykk for enkelte overordnede synspunkter på utredninger i regi av undersøkelseskommissjoner, og påpekt noen problemstillinger som reises i skjæringspunktet mellom undersøkelseskommissjonens og politiets arbeid. Disse betraktningene er av relevans også for flertallsutvalgets forslag om en prøveordning med en fast undersøkelsesordning for gjennomgang av alvorlige saker der barn dør eller har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt.

Riksadvokaten har ikke forutsetninger for, og finner det heller ikke naturlig, å uttale seg om behovet for den foreslåtte undersøkelsesordningen. På generelt grunnlag kan det imidlertid spørres om ikke etableringen av en slik egen ordning, på siden av og i tillegg til det som ellers finnes av kontroll- og tilsynsvirksomhet, viser at en etats evne til systematisk læring av egne erfaringer og feil ikke har vært god nok. I så fall kan det stilles spørsmål ved hvor formålstjenlig en slik egen ordning vil være, ettersom det lærings- og forbedringsbehov ordningen eller kommisjonen avdekker, uansett må følges opp med tiltak i linjen. Det kan videre spørres om ikke ressursinnsatsen en slik ordning krever, heller burde brukes på annen måte, eksempelvis i form av kompetanseheving og flere ansatte i selve tjenesteytingen.


Riksadvokaten går ikke på dette stadium nærmere inn i hvordan reglene for et slikt undersøkelsesorgan bør utformes, idet en legger til grunn at det vil bli ytterligere anledning til å gi kommentarer dersom departementet velger å gå videre med flertallsforslaget.

Om forebyggende ressursinnsats

Politi og påtalemyndighet ser i sitt daglige arbeid resultatet av svik og svikt overfor unge og voksne mens de ennå var barn. Svikt overfor barn skaper både unge og voksne ofre og gjerningspersoner, og ikke sjelden begge deler hos en og samme person. I mange av sakene som politiet og påtalemyndigheten håndterer er det nokså lett å konstatere at elendighet går i arv, og at

barn har levd og lever under forhold som gir svært dårlige odds. Straffesak og domfellelse endrer lite på dette.

Viktigheten, riktigheten og lønnsomheten av å forebygge fremfor å reparere kan vel vanskelig overvurderes.



Knut Erik Sæther
ass. riksadvokat



Birgitte Istad
statsadvokat

vedlegg

Gjenpart:

1. Justis- og beredskapsdepartementet, Politiavdelingen, per e-post til postmottak@jd.dep.no
2. Politidirektoratet per e-post til politidirektoratet@politiet.no
3. Statsadvokatembetene per e-post til postmottaksadressene