



Riksadvokaten

Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2016 – voldtekt og mishandling av nærstående

INNHOOLD

Forord	4
Sammendrag	5
1 Innledning	8
1.1 Statsadvokatenes fagledelse og bakgrunnen for kvalitetsundersøkelsen	8
1.2 Arbeidsgruppens mandat.....	10
1.3 Rapportens oppbygning	10
2 Nærmere om bakgrunnen for undersøkelsen og gjennomføringen av den	11
2.1 De overordnede ansvarsforhold.....	11
2.2 Etterforskning.....	11
2.3 Handlingsplanen for løft av etterforskningsfeltet	12
2.4 Kvalitetsbegrepet i etterforskningsammenheng	12
2.5 Valget av sakstyper	14
2.6 Hva resultatene fra undersøkelsen skal brukes til	16
2.7 Nærmere om den metodiske tilnærmingen	17
2.8 Bruk av spørreskjema	21
2.9 Skårsetting.....	22
2.10 Omfang, ressurser og gjennomføring	24
3 Gjennomgang av resultatene – voldtekt	28
3.1 Sakskoding.....	28
3.2 Initialfasen	29
3.3 Nærmere om sporsikring.....	32
3.4 Etterforskningsplan	35
3.5 Politiavhør og avhørsrapporter	36
3.6 Påtalearbeid, etterforskningsledelse og fremdrift.....	39
4 Gjennomgang av resultatene – mishandling i nære relasjoner	41
4.1 Sakskoding.....	41
4.2 Generelt om de gjennomgåtte mishandlingssakene	42
4.3 Initialfasen	43
4.4 Sporsikring.....	45
4.5 Etterforskningsplan	47
4.6 Politiavhør og avhørsrapporter	48
4.7 Særlig om tilrettelagte avhør	48
4.8 Påtalearbeid, etterforskningsledelse og fremdrift.....	49
5 Læringspunkter til bruk i fagledelsen	50
6 En foreløpig evaluering av undersøkelsen – veien videre	52

6.1	Erfaringsseminaret - innledning.....	52
6.2	Metode og veileder	53
6.3	Praktisk og teknisk gjennomføring av undersøkelsen	53
6.4	Ressursbruk	54
6.5	Nytteverdi	54
6.6	Konkrete forbedringsforslag.....	55
	Vedlegg 1: Litteraturliste.....	56
	Vedlegg 2: Spørreskjemaer med resultater fra hele landet om hhv. Voldtektssaker og saker om mishandling i nære relasjoner	58

Forord

Riksadvokaten legger med dette frem de nasjonale resultatene fra statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2016. Arbeidet er et konkret utslag av Den høyere påtalemyndighets forsterkede satsing på fagledelse rettet mot straffesaksbehandlingen i politiet.

Statsadvokatene får i kraft av å påtaleavgjøre og aktorere de mest alvorlige straffesakene en unik innsikt i det enkelte politidistriks behandling av straffesaker. Formålet med kvalitetsundersøkelsen er å supplere erfaringene fra enkeltsaker med en mer systematisk gjennomgang av flere hundre straffesaker fra to utvalgte saksfelt: voldtekt og mishandling av nærstående. Resultatene gir statsadvokatene et meget godt grunnlag for, i dialog med den enkelte politimester, å utforme målrettede tiltak for å heve kvaliteten på etterforskningen og påtaleavgjørelsen i disse viktige sakene som skal gis den nødvendige prioritet.

Riksadvokatembetet takker statsadvokatembetene for den betydelige innsats som er lagt ned i undersøkelsen.

Oslo, 28. april 2017



Tor-Aksel Busch

Sammendrag

Statsadvokatene har i 2016 på oppdrag fra riksadvokaten undersøkt kvaliteten på etterforskningen og påtalearbeidet i flere hundre saker om voldtekt og mishandling av nærstående. I denne nasjonale rapporten sammenstilles resultatene fra de regionale undersøkelsene. Det gjøres rede for hvilke funn som ble gjort, og hvilke tiltak som bør settes inn der oppgaveløsningen i dag ikke er god nok.

Undersøkelsen er nyskapende av flere grunner. Statsadvokatene har i lang tid, i tillegg til å påtaleavgjøre og aktorere enkeltsaker, utført såkalt fagledelse rettet mot straffesaksbehandlingen i politiet gjennom kompetansehevende tiltak som fagdager, evalueringer og inspeksjoner. Men det er første gang det gjennomføres en likeartet og koordinert kvalitetsundersøkelse over hele landet. Også metodikken som anvendes er ny, ved at statsadvokatene systematisk har undersøkt om lag hundre nærmere angitte forhold som har betydning for om kvaliteten er høy nok (kvalitetsindikatorer) i de to sakstypene. Man har valgt ut forhåndsdefinerte parametere innen hovedkategoriene initialfasen, sporsikring, etterforskningsplan, politiavhør (herunder tilrettelagte avhør), påtalearbeid, etterforskningsledelse og fremdrift. Formålet har vært å identifisere feil, mangler eller forbedringspunkter som ikke er like lette å få øye på ved behandlingen av enkeltsaker for å treffe en påtaleavgjørelse.

Voldtekt og mishandling i nære relasjoner er valgt ut fordi Storting og regjering har uttrykt en klar forventning om at etterforskningen av disse sakene skal holde høy kvalitet. Både voldtektssaker og saker om mer alvorlig mishandling i nære relasjoner omfattes av riksadvokatens landsdekkende sentrale prioriteringer. Og begge sakstyper stiller politiet og påtalemyndigheten overfor særskilte utfordringer når de skal etterforskes og påtaleavgjøres – utfordringer som, om de ikke håndteres på en god måte, vil kunne lede til at uforholdsmessig mange saker ikke blir avdekket, blir henlagt eller ender med frifinnelse.

Undersøkelsen har vært rettet mot selve oppgaveutførelsen under etterforskningen, som et supplement til de mer overordnede tradisjonelle kvalitetsmålene i form av høy oppklaringsprosent, god fremdrift og en adekvat reaksjon.

Målepunktene har bevisst blitt utformet slik at de gir rom for et påtaleskjønn. Det ligger i etterforskingens dynamiske karakter at behovet for enkeltstående etterforskningskritt avhenger av det til enhver tid gjeldende bevisbildet. Hvorvidt ett konkret etterforskningskritt er utført

eller ikke, og hvor grundig en har gått til verks ved eksempelvis en åstedsundersøkelse eller et avhør, gir ikke uten videre grunnlag for å trekke slutninger om kvalitet. Det er nødvendig å trekke inn statsadvokatens skjønn i tillegg. Dette er gjort ved at spørsmålene gjennomgående inneholder en vurdering av om det som er gjort er "tilstrekkelig". Eksempelvis kan en åstedsundersøkelse som anses "tilstrekkelig" utført i en voldtektssak med kjent gjerningsperson etter omstendighetene betegnes som "utilstrekkelig" i tilfeller hvor forøveren er ukjent.

Resultatene fra undersøkelsen er detaljert beskrevet senere i rapporten. På et overordnet nivå vil man her i sammendraget fremheve enkelte hovedfunn funn som er av stor betydning for kvaliteten ved politiets etterforskning og påtalearbeid.

Den første hovedgruppen funn knytter seg til den såkalte initialfasen. Resultatene viser at politiet kan bli bedre til å sikre bevis i den tidligste fasen av etterforskningen (straksetterforskning og åstedsarbeid). Særlig stort er forbedringspotensialet når det gjelder sporsikring. Det kan sikres flere typer bevis som er relativt enkle og lite kostnadskrevende å innhente i initialfasen, som for eksempel spor fra åsted, trafikk- og lokasjonsdata. Dette er samtidig bevis som erfaringsmessig kan tillegges stor vekt i den samlede vurderingen og i mange tilfeller tjener som støttebevis for forklaringer fra siktede, fornærmede og vitner.

Undersøkelsen bekrefter hvor viktig det er at voldtekt anmeldes til politiet så snart som mulig etter at overgrepet har skjedd, idet sannsynligheten for oppklaring åpenbart er størst dersom etterforskningen iverksettes tidlig.

Det er videre et interessant funn at kvaliteten på etterforskningen i initialfasen av mishandling i nære relasjoner synes å holde lavere kvalitet enn i voldtektssakene. Dette kan skyldes at initialfasen i voldtektssaker over tid har blitt viet stor oppmerksomhet fra statsadvokathold og internt i politiet selv. Erfaringene med sporsikring i voldtektssaker kan med fordel overføres til saker om mishandling av nærstående. I saker om mishandling i nære relasjoner var det for eksempel bare foretatt åstedsundersøkelse i en tredjedel av sakene hvor det ble ansett som aktuelt.

Politiavhør er av sentral betydning ved all etterforskning, og vies stor oppmerksomhet i undersøkelsen. Resultatene er oppløftende, og underbygger at nyere forskning og en kunnskapsstyrt utvikling i betydelig grad har endret måten politiavhør gjennomføres på i Norge. Det er gledelig at samtlige statsadvokatregioner gir en høy score i vurderingen av

måten avhøret gjennomføres på. Det samme gjelder utformingen av de etterfølgende avhørsrapportene.

Statsadvokatene peker særlig på to forbedringspunkter hva gjelder avhør.

For det første benyttes for lydopptak for sjelden. Det fremgår av rundskriv fra riksadvokaten at med virkning fra 1. januar 2017 skal alle avhør som den klare hovedregel sikres ved lydopptak, og undersøkelsen viser at dette ikke etterleves konsekvent nok.

Det andre forbedringspunktet er at det i avhør gjennomgående stilles for få spørsmål om forhold som man ved hjelp av annen etterforskning kan kontrollere om er riktige. Særlig gjelder dette fornærmede, og kan være avgjørende for om saken oppklares.

Kvaliteten på en etterforskning avhenger også av om politiet og påtalemyndigheten har benyttet alle muligheter til å sikre bevis som med rimelighet kan tenkes å være tilgjengelige. Bruk av tvangsmidler hvor dette er forholdsmessig og anses nødvendig for en fullstendig oppklaring av saken omfattes. Det er derfor egnet til ettertanke – og utvilsomt et læringspunkt som gir grunnlag for faktiske tiltak – at det ikke er benyttet skjulte etterforskningsmetoder (som for eksempel kommunikasjonskontroll) i noen av voldtektssakene, til tross for at det ble ansett som aktuelt i 63 % av sakene. Selv om en tar høyde for at en i den konkrete vurderingen hadde konkludert med at slike etterforskningssteg ikke skulle utføres, er det grunn til å tro at det i en eller flere av de totalt 174 sakene hvor slike metoder er vurdert som aktuelle også ville gitt resultater i form av viktige bevis. Skjulte metoder er heller ikke benyttet i noen av sakene om mishandling i nære relasjoner.

Resultatene fra undersøkelsen tilsier at man bør ilegge besøksforbud i flere voldtektssaker. Det er bare ilagt i 20 % av sakene, mens det er ytterligere 40 % av sakene hvor det er vurdert som aktuelt. Erfaringsmessig gir fornærmede ofte uttrykk for frykt for gjerningspersonen, særlig i forbindelse med at gjerningspersonen blir kjent med vedkommendes forklaring for politiet eller i retten. Dersom vilkårene for å ilegge besøksforbud er til stede, bør det i større grad følges opp av påtalemyndigheten. Det samme gjelder bruk av omvendt voldsalarm.

Statsadvokatene peker på at en mer aktiv bruk av etterforskningsplaner i flere av sakene kunne sikret bedre fremdrift og i noen grad også styrket muligheten til oppklaring. Riksadvokaten er enig i dette. Den prosentvise etterlevelsen av plikten til å utarbeide en etterforskningsplan er langt fra tilfredsstillende, men enkelte feilkilder tilsier at den reelle situasjonen ikke er så nedslående. En god etterforskningsplan kan være et viktig verktøy for å styre etterforskningen.

En uforholdsmessig stor del av sakene som ble undersøkt var ikke riktig kodet fra starten av, bedømt i lys av den informasjonen politiet hadde på anmeldelsestidspunktet. Bruk av feil kode kan eksempelvis være at en voldtektssak i oppstartsfasen kodes som en undersøkelsessak eller "seksuallovbrudd diverse". Riktig koding av en sak er viktig av flere grunner – den har betydning for hvilke ressurser som settes inn, hvilken kompetanse politidistriktet velger å benytte, hvilken prioritet eller forrang saken gis, om etterforskningsplan skal utarbeides, hvilke hypoteser som skal oppstilles og hvilke etterforskningskritt som forventes gjennomført. Betydningen av riktig koding vil øke ytterligere i tiden som kommer, blant annet på grunn av innføringen av et felles straffesaksinntak i politidistriktene og fordi etterforskningen av ulike typer straffbare handlinger vil bli mer spesialisert enn i dag.

Undersøkelsen gir grunnlag for en rekke læringspunkter til bruk i statsadvokatenes fagledelse og for politiet selv. Oppmerksomhet over tid gir erfaringsmessig uttelling i form av økt kvalitet, særlig dersom utviklingen er kunnskapsstyrt og har forankring i virksomhetens ledelse. Den positive utviklingen innen politiavhør er et eksempel på det. På bakgrunn av funnene som er nevnt foran, identifiserer undersøkelsen fire sentrale læringspunkter, stikkordsmessig angitt som (1) riktig bruk av etterforskningsplaner, (2) bedre sporsikring, særlig hva gjelder fornærmede, (3) riktigere koding av saker og (4) enkelte mer spesifikke punkter som er utdypet i kapittel 6.

Hvis man skal lykkes med å heve kvaliteten på etterforskningen, krever det oppfølging over tid. Det pågående Etterforskningsløftet i regi av Politidirektoratet med deltakelse fra Riksadvokatembetet inneholder en rekke tiltak som vil utvikle etterforskningsfaget og bidra til at etterforskningen fremover vil være kvalitativt bedre enn i dag. En forsterket fagledelse fra statsadvokatene trekker i samme retning. Ambisjonen er at kvalitetsundersøkelsen fra 2016 vil bli fulgt opp med nye undersøkelser i årene som kommer, slik at man kan måle utviklingen innen faget.

1 Innledning

1.1 Statsadvokatenes fagledelse og bakgrunnen for kvalitetsundersøkelsen

Uttrykket fagledelse brukes gjerne om statsadvokatenes arbeid for å heve kvaliteten på straffesaksbehandlingen i politiet utover det som følger av at statsadvokatene tar stilling til påtalespørsmålet i den enkelte straffesak. Fagledelsen omfatter ikke bare kompetansehevende tiltak som fagdager og evalueringer, men også inspeksjoner av politiets straffesaksbehandling. Fagledelse som konsept ble utviklet av riksadvokaten på 1990-tallet i dialog med Justisdepartementet, og er nedfelt i politiske styringsdokumenter. Stortinget har ved ulike

anledninger gitt sin fulle tilslutning til slik fagledelse. Det nærmere innholdet i fagledelsen fremgår blant annet av Justis- og beredskapsdepartementets årlige tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet, riksadvokatens rundskriv 2/2012 og det årlige mål- og prioriteringsrundskriv. Også den nylig gjennomførte påtaleanalysen vier statsadvokatenes fagledelse mye plass, se NOU 2017: 5 s. 102-3.

På det årlige møtet med lederne for alle statsadvokatregionene høsten 2015 varslet riksadvokaten at statsadvokater over hele landet ville få i oppgave å evaluere kvaliteten på politiets behandling av enkelte høyt prioriterte straffesaker. Undersøkelsen skulle gjennomføres som en del av statsadvokatenes fagledelse, og komme i tillegg til inspeksjoner og øvrige kompetansehevende tiltak. Evalueringsresultatene skulle gjøres tilgjengelige for politiet ved bruk av Politiets styringsverktøy (PSV) innen utløpet av 2. tertial s.å.

Riksadvokaten opprettet den 10. november 2015 en arbeidsgruppe som ble gitt i oppdrag å utrede og foreslå kriterier for undersøkelsen. Gruppen ble ledet av førstestatsadvokat Olav Helge Thue, Oslo statsadvokatembeter, og bestod ellers av statsadvokatene Erik Førde, Oslo statsadvokatembeter og Jarle Wikdahl, Trøndelag statsadvokatembeter. Arbeidsgruppen ble bedt om å avgi en rapport med anbefalinger om valg av metode, omfanget av undersøkelsen og forventet ressursbruk, samt gjennomføring av undersøkelsen. Kapittel 6 nedenfor, om metodisk tilnærming og ressursbruk, bygger på arbeidsgruppens anbefalinger i rapport 29. januar 2016.

Ved brev av 25. november 2015 bestemte riksadvokaten at tema for kvalitetsundersøkelsen skulle være politiets etterforskning og påtalemessige arbeid i voldtektssaker (straffeloven av 2005 §§ 291 – 294/straffeloven av 1902 § 192) og saker om mishandling i nære relasjoner (straffeloven av 2005 §§ 282 og 283/straffeloven av 1902 § 219). Undersøkelsen skulle omfatte påtaleavgjorte saker; både positive påtaleavgjørelser og henleggelse.

Statsadvokatene ble bedt om å sette av tilstrekkelig tid til undersøkelsen slik at tidsplanen ble overholdt. Det ble understreket at en måtte ta høyde for at gjennomføringen ville kreve innsats av flere statsadvokater ved hvert embete over en periode på to eller flere uker, avhengig av omfanget av de aktuelle sakstypene i den enkelte statsadvokatregion.

Arbeidsgruppen utarbeidet senere en veileder som ble benyttet ved gjennomføringen av undersøkelsen. De enkelte punktene i veilederen er gjengitt i kapittel 7 og 8 nedenfor, i tilknytning til de aktuelle kvalitetsindikatorerne.

I etterkant av undersøkelsen har riksadvokaten, i nært samarbeid med arbeidsgruppen, utarbeidet den nasjonale rapporten, hvor det gjøres rede for forberedelsene, gjennomføringen, resultatene og deltagerens erfaringer.

1.2 Arbeidsgruppens mandat

Arbeidsgruppen ble gitt følgende mandat:

”Statsadvokatembetene skal innen utløpet av 2. tertial 2016 ved rapportering i Politiets styringsverktøy (PSV) evaluere kvaliteten på straffesaksarbeidet i politidistriktene innenfor prioriterte områder. Rapportene skal legges til grunn for drøfting av kvalitet og eventuelle tiltak på styringsdialogmøtene for politiet høsten 2016.

Tema for den kvalitetsmessige undersøkelse i 2016 skal være politiets etterforskning og påtalemessige arbeid i voldtektssaker (straffelov 2005 §§ 291 – 294, gammel straffelov § 192) og mishandling i nære relasjoner (straffelov 2005 §§ 282 og 283, gammel straffelov § 219). Undersøkelsen skal omfatte påtaleavgjorte saker (positive og negative påtaleavgjørelser).

For å sikre et adekvat grunnlag for vurderinger og tiltak, er det nødvendig at slike undersøkelser er systematiske og sammenlignbare.

Arbeidsgruppen gis i oppdrag å utrede og foreslå kriterier som skal ligge til grunn for undersøkelsen av kvaliteten i etterforskningen. Dette vil omfatte overordnede kvalitetsmarkører og markører som gjelder spesielt gjeldende for den aktuelle sakstypen. Gruppen bør, som ledd i valget av kriterier, orientere seg både om erfaringer som er gjort i politiet i form av egnevalueringer av etterforskning/påtalebehandling i de aktuelle sakstyper, og funn i tilknytning til statsadvokatenes fagledelse. Dette i den hensikt å kunne konsentrere undersøkelsen om særlig relevante forhold.

Forslagene må tilpasses det forhold at kvalitetsundersøkelsen skal kunne gjennomføres som en del av statsadvokatenes ordinære fagledelse. Rapporten bes gitt en form som kan tjene som veiledning for statsadvokatene ved gjennomføringen av undersøkelsen.”

1.3 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 omhandler bakgrunnen for undersøkelsen og gjennomføringen av den. I kapittel 3 og 4 presenteres resultatene fra undersøkelsen, samtidig som det gis en vurdering av disse sett fra riksadvokatens ståsted. I kapittel 5 oppstilles læringspunkter/tiltak til bruk i fagledelsen med grunnlag i resultatene fra undersøkelsen. Kapittel 6 inneholder erfaringene fra undersøkelsen og en foreløpig evaluering av denne måten å utføre fagledelse på.

2 Nærmere om bakgrunnen for undersøkelsen og gjennomføringen av den

2.1 De overordnede ansvarsforhold

Påtalelinjen har ansvaret for straffesaksbehandlingen, som omfatter etterforskning, påtaleavgjørelser og irettføring. Linjen går fra politiet til Kongen i statsråd via statsadvokatembetene og riksadvokaten, jf. straffeprosessloven kapittel 6 og 7. Påtalelinjen utgjør den ene delen av det tosporede system for ansvarsforholdet i politiet. Den andre linjen – den polisiære – går fra politiet til Justis- og beredskapsdepartementet via Politidirektoratet, jf. politiloven kapittel I og III. Alle som deltar i straffesaksbehandlingen er en del av påtalelinjen, ikke bare de som har påtalekompetanse. Ansatte i politiet må følgelig forholde seg til to linjer, også kalt det dobbelte underordningsforhold. Den høyere påtalemyndighet består av de 10 regionale statsadvokatembetene, Det nasjonale statsadvokatembetet, Økokrim og Riksadvokatembetet. Riksadvokatens ansvar for straffesaksbehandlingen omfatter også ansvaret for fagledelsen som relaterer seg til etterforskning, påtaleavgjørelser og irettføring.

2.2 Etterforskning

Etterforskning er en av kjerneoppgavene til politiet og påtalemyndigheten, og utøves og understøttes av hele organisasjonen – herunder av kontor- og øvrig sivilt ansatte, foruten politiutdannet personell. Av straffeprosessloven § 226 første ledd fremgår at etterforskning er en formålsstyrt virksomhet, og at

"... formålet med etterforskningen er å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for avgjørelsen av spørsmålet om tiltale, og å tjene som forberedelse for sakens videre behandling ved retten."

I dette ligger at etterforskningen skal søke å klargjøre om et straffbart forhold er begått, avklare de øvrige omstendigheter som en påtaleavgjørelse forutsetter, samt eventuelt forberede sakens behandling i retten. Er formålet, helt eller delvis, ett av dem som angis i straffeprosessloven § 226, er virksomheten å anse som etterforskning.

Straffesaksbehandlingen ligger under riksadvokatens ansvarsområde, hvilket blant annet innebærer et ansvar for å definere den til enhver tid gjeldende norm om hvilke krav som skal stilles til etterforskningen både generelt og i den enkelte sak. Politidirektoratet har for sin del ansvaret for at den definerte normen realiseres på en effektiv og hensiktsmessig måte gjennom generelle kompetansehevende tiltak, god ressursallokering og organisering.

Riksadvokaten utga i 1999 et rundskriv om etterforskning (3/1999). Rundskrivet har i ettertid fått tilslutning av så vel Stortinget som Justis- og beredskapsdepartementet, og er i dag den sentrale kilden for forståelsen og rekkevidden av etterforskningsbegrepet. I Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) side 42 heter det uttrykkelig: "Etter departementets syn bør grensen mellom etterforskning og annen politivirksomhet også i fremtiden trekkes opp med utgangspunkt i retningslinjene i riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 (Etterforskning)."

Sondringen mellom etterforskning og annen politivirksomhet er viktig i flere henseender i det den blant annet angir hvem som har ansvar og instruksjonsmyndighet, hvilke regelsett som styrer virksomheten og hvilke tvangsmidler og andre metoder som kan tas i bruk.

2.3 Handlingsplanen for løft av etterforskningsfeltet

I Prop. 61 LS (2014 – 2015) – Nærpolitireformen – understreket Justis- og beredskapsdepartementet at det var dokumentert svakheter på straffesaksområdet, og at ulike tiltak skulle iverksettes for å oppnå bedre resultater. Stortinget gav sin tilslutning til en slik problembeskrivelse og ba regjeringen sørge for en nasjonal handlingsplan for et løft av etterforskningsfeltet. Justis- og beredskapsdepartementet klargjorde at planen skulle fremstå som et omforent produkt mellom Politidirektoratet og Riksadvokatembetet, og at det var forventet en kontinuerlig utvikling og styrking av etterforskningsarbeidet. Handlingsplanen forelå 31. mai 2016, og Kvalitetsundersøkelsen gir bidrag til oppfølgingen av den.

2.4 Kvalitetsbegrepet i etterforskningsammenheng

Med kvalitet menes i hvilken grad en virksomhet tilfredsstillende oppfylter obligatoriske eller underforståtte krav og forventninger. Straffeprosesslovgivningen går av hensyn til den siktede langt i å regulere hvor inngripende etterforskningen kan være, men lovgiver har utover det i liten grad regulert hvordan etterforskningen skal gjennomføres. Kvalitetskravene som gjelder for etterforskning må derfor i stor utstrekning finnes andre steder enn i selve loven.

Redusert kriminalitet, god rettssikkerhet og en mer effektiv justissektor er blant de hovedmål Regjeringen har satt for straffesaksjeden. Riksadvokaten har i rundskriv 2/2012 utdypet hvilke krav og forventninger som stilles til politiet og statsadvokatene i straffesaksarbeidet, og har i sine årlige mål- og prioriteringsskriv understreket viktigheten av å "sikre en målrettet og effektiv straffesaksbehandling av høy kvalitet som ivaretar rettssikkerhet og menneskerettigheter".

De tradisjonelle målene for straffesaksbehandlingen er høy kvalitet, høy oppklaring, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon. Disse overordnede målene ligger fast. Men for å kunne oppfylle regjeringens og Stortingets forventning om en systematisk kvalitetsheving av hele etterforskningsfeltet, er det hensiktsmessig å utvikle et mer forpliktende, praktisk og målbart system enn i dag. Et presisert kvalitetsbegrep som i større grad speiler oppgaveløsningen i det store mangfoldet av etterforskningskritt, vil etter riksadvokatens syn både være til nytte i undervisningssammenheng, for den enkelte etterforsker og påtalejurist, og for statsadvokatene i deres fagledelse. Kvalitetsundersøkelsen bidrar til utviklingen av et slikt mer presist kvalitetsbegrep i de to sakstypene som er undersøkt, og en rekke av kvalitetsindikatorerne vil ha overføringsverdi til andre sakstyper. Riksadvokaten arbeider for tiden med et rundskriv som vil erstatte rundskriv 2/2012, og bidra ytterligere til en slik ny tilnærming.

I handlingsplanens kapittel 2; Riksadvokaten om etterforskning og kvalitet, er det på grunnlag av riksadvokatens rundskriv og forskning i regi av Politihøgskolen oppstilt 13 kvalitetsindikatorer, som danner utgangspunktet for arbeidet i tiden fremover. Kvalitetsindikatorer skal speile den til enhver tid gjeldende normen. Utvelgelsen av indikatorerne må utledes av føringer fra lovgiver (eksempelvis om tidsbruk) eller direktiver og retningslinjer. Beste praksis kan også angi en ønsket retning.

Følgende generelle kvalitetsindikatorer er oppstilt i handlingsplanen:

- Etterforskningsplikten
- Hensiktsmessig omfang og ressursbruk
- Høy oppklaring
- Adekvat reaksjon
- Prosessuelt riktig
- Tempo/saksbehandlingstid
- Objektivitet
- Fornærmede-perspektivet
- Allmennhetens (herunder medias) tillit
- Samarbeid med andre aktører under straffesaken
- Redigering, tilgjengelighet og bevissikring
- Verdigrunnlag og rettsutvikling
- Kvalitet som innsatsforpliktelse

Som nevnt vil en utvikling av kvalitetsindikatorer kunne tjene som gode hjelpeverktøy og bidra til en generell kvalitetsheving av etterforskningen. Samtidig må det advares mot å styre

utviklingen i retning av et ”merkantilt” kvalitetsbegrep, der kvaliteten tallfestes etter en avkryssing av ”ja” eller ”nei” på et høyt antall spørsmål. En god kvalitetsbedømmelse vil alltid forutsette en selvstendig og faglig skjønnsutøvelse underlagt påtalemyndighetens ansvar. Kvalitetsindikatorerne må derfor utformes slik at de krever en slik faglig, konkret vurdering i den enkelte sak.

Som et ledd i utviklingen av kvalitetsbegrepet ble det i handlingsplanen tilkjennegitt et behov for å supplere de allmenne kvalitetsindikatorerne med saksspesifikke kvalitetsindikatorer. Riksadvokatens beslutning om å foreta en kvalitetsundersøkelse av voldtektssaker og mishandling i nære relasjoner er et ledd i dette arbeidet. Utvalget av de saksspesifikke kvalitetsindikatorerne er kommentert under pkt. 3.7.

Med utgangspunkt i en lang rekke forhåndsdefinerte parametere innen hovedkategoriene initialfasen, sporsikring, etterforskningsplan, politiavhør (herunder tilrettelagte avhør), påtalearbeid, etterforskningsledelse og fremdrift, har statsadvokatene gjennomgått et større antall saker og kontrollere kvaliteten. Erfaringene fra undersøkelsen er ment å danne grunnlaget for utviklingen av saksspesifikke kvalitetsmarkører også på andre saksområder. Før disse endelig fastsettes, vil det være nødvendig å trekke veksler på kompetente fagmiljøer.

2.5 Valget av sakstyper

Både voldtekt og mishandling i nære relasjoner er sakstyper som er særskilt prioritert av riksadvokaten. De prioriterte saksområdene for det året kvalitetsundersøkelsen ble gjennomført framgår i sin helhet av riksadvokatens rundskriv nr. 1/2016 side 7:

Drap og andre alvorlige voldslovbrudd som setter liv og helse i fare, herunder ildspåsettelser, vold mot barn og mishandling i nære relasjoner

Alvorlige seksuallovbrudd, herunder misbruk og overgrep mot barn på nettet

Alvorlig internasjonal og organisert kriminalitet, herunder alvorlige narkotikalovbrudd

Økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter, særlig den som rammer fellesskapet,

alvorlig IKT-kriminalitet, og alvorlig miljøkriminalitet som rammer det indre miljø

(arbeidsmiljøet og arbeidsmarkedet) eller det ytre miljø (natur, forurensning, kunst og kulturminne)

Alvorlige trafikklovbrudd, herunder dødsulykker, ulykker med betydelig personskade og trafikkatferd som bærer preg av at gjerningspersonen aksepterte en risiko for en alvorlig ulykke

Straffbare handlinger motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonalitet, religion eller livssyn, seksuelle orientering eller nedsatte funksjonsevne (hatkriminalitet).

Det er videre understreket i rundskrivet at prioriteringen gjelder for politidistriktets samlede straffesaksbehandling, uten innbyrdes rangering. Politimesteren har ansvaret for at alle saker i distriktet som faller innenfor riksadvokatens prioriteringer gis forrang dersom det er knapphet på ressurser, uavhengig av hvilken organisatorisk enhet som i utgangspunktet er tildelt etterforsknings- og påtaleoppgaven.

I tillegg til at både voldtekt og mishandling i nære relasjoner er sakstyper som er prioritert av riksadvokaten, er det oppstilt særskilt krav til saksbehandlingstid på 130 dager for voldtektssaker. Fristen er innført etter drøftinger mellom Politidirektoratet og riksadvokaten. Den regnes fra anmeldelse til påtalevedtak, og gjelder med mindre hensynet til etterforskningen eller andre omstendigheter gir grunn til å fravike den. Et praktisk eksempel på en omstendighet som kan begrunne fravikelse er hvor det er sendt rettsanmodning til utlandet med anmodning om nødvendig bistand og svar ikke er mottatt innen 130-dagersfristen. Det er ingen frist for behandling av saker subsumert etter straffeloven (2005) §§ 282 og 283. Det gjelder imidlertid en frist på 90 dager for voldssaker, dvs saker som gjelder grov kroppskrenkelse, kroppsskade og grov kroppsskade (straffeloven (2005) §§ 272-274). Også denne fristen løper fra anmeldelse til påtalevedtak. Fristen er en videreføring fra tidligere år, slik at fristene også gjaldt da sakene som er omfattet av undersøkelsen ble etterforsket.

Det har vært gjort ulike undersøkelser av behandling av voldtektssaker tidligere. Mange saker henlegges, og det er en høyere frifinnelsesprosent for disse sakene enn for andre saker. Også gjennom inspeksjonsrapporter og i andre sammenhenger ser en at disse sakene ikke alltid behandles godt nok av politiet og påtalemyndigheten. Samtidig er dette saker som det naturlig nok er viktig å håndtere optimalt. Riksadvokaten har over år sett behov for en mer systematisk og landsdekkende undersøkelse av kvaliteten i etterforskningen av voldtektssaker, men det har frem til nå ikke vært mulig å sette av de nødvendige ressurser til å gjennomføre en slik undersøkelse.

Mishandling i nære relasjoner er et saksområde som det er stor politisk oppmerksomhet om, og som i løpet av noen tiår har gått fra å være lite påaktet til å bli høyt prioritert. De nye fristene for gjennomføring av tilrettelagte avhør har blant annet sin bakgrunn i at fremdriften i behandling av disse sakene ikke har vært ansett som tilfredsstillende. Også for denne type offerkriminalitet har riksadvokaten i kraft av erfaringer fra enkeltsaker sett det som nærliggende at det er et potensial for forbedring. Det nære forholdet mellom offer og gjerningsperson, og det forhold at mishandlingen typisk skjer bak lukkede dører i det felles

hjem, reiser særlige etterforsningsmessige utfordringer som det har vært ønskelig å kartlegge nærmere.

2.6 Hva resultatene fra undersøkelsen skal brukes til

Et viktig formål med undersøkelsen har vært å gi statsadvokatene et bedre grunnlag for fagledelsen rettet mot politiets straffesaksbehandling. Gjennom sin fagledelse skal statsadvokatene som nevnt medvirke til at politidistriktene når de mål som er satt for straffesaksbehandlingen og bidra til at denne både er effektiv og ivaretar hensynet til rettssikkerhet. Det er en målsetting av statsadvokatene skal gi mer faglig veiledning til påtalemyndigheten i politiet når det er behov for det, for eksempel om metodebruk, lovanvendelse, reaksjonsvalg og straffutmåling. Ved å gjennomføre kvalitetsundersøkelser som denne, får statsadvokatene et bedre grunnlag for å meisle ut konkrete tiltak med sikte på å bedre kvaliteten.

Resultatene fra undersøkelsen er ment å gi statsadvokatene et bedre grunnlag for strukturerte og konstruktive tilbakemeldinger i sine regioner, først og fremst innenfor de sakskategoriene som er gjenstand for kvalitetsundersøkelsen, men også generelt. Eksempelvis er initialfasen en kategori hvor funnene fra denne undersøkelsen åpenbart har overføringsverdi til andre saksområder, herunder dødsulykker i trafikken og andre alvorlige trafikk saker.

Undersøkelsen kan bidra til å heve kvaliteten på selve fagledelsen ved at statsadvokatene ser og forstår hvor forbedringspotensialet ligger og hva som konkret skal til for å oppnå bedre kvalitet. I praksis kan implementeringen av læringspunkter skje ved at statsadvokatene bistår med råd og veiledning i enkeltsaker, gjennom aktiv deltagelse på fagdager i politiet, på påtalemøter og gjennom øvrig foredragsvirksomhet. En velegnet arena for å formidle kunnskap i påtalelinjen er de regionale påtalemøtene, som alle statsadvokatembetene årlig arrangerer for politijuristene i sine regioner.

Undersøkelsen er åpenbart også et egnet verktøy for riksadvokaten ved utøvelse av fagledelse på nasjonal basis. Det må videre antas at undersøkelsen kan danne grunnlag for politiets egen læring og kompetanseheving.

I riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 Etterforskning er det i punkt V understreket at "Erfaring viser at den beste, og raskeste, straffesaksbehandlingen skjer hvor politijurister og etterforskere samarbeider godt helt fra anmeldelsestidspunktet. I dette samarbeidet må man utnytte best mulig den kompetanse som etterforsker og jurist har til sammen. En god dialog både om etterforsningsmessige og påtalemessige spørsmål er viktig".

I forlengelsen av dette er det viktig å understreke betydningen av felles læring og kompetanseheving. Resultatene av undersøkelsen viser at både politiet og påtalemyndigheten har konkrete oppgaver å arbeide med i tiden fremover for å optimalisere arbeidet med voldtektssaker og saker om mishandling i nære relasjoner.

Resultatene fra undersøkelsen kan brukes til å innfri noe av det som den nevnte handlingsplanen dreier seg om; eksempelvis at felles straffesaksinntak sørger for riktig koding og prioritering av saken i initialfasen. I et felles straffesaksinntak skal både taktisk etterforskningsledelse og påtale samarbeide for å sette etterforskningen på rett spor (og luke ut de anmeldelsene som det ikke er rimelig grunn til å etterforske videre).

2.7 Nærmere om den metodiske tilnærmingen

Noen voldtektssaker oppklares gjennom få undersøkelser; eksempelvis ved at det er øyevitner til deler av hendelsesforløpet og politiet kommer raskt til stedet og tar hånd om gjerningsperson og fornærmede. Mange voldtektssaker krever omfattende taktisk og teknisk etterforskning for å bli oppklart. Det er dessverre også voldtektssaker som aldri lar seg oppklare. Det kan skyldes ulike faktorer, eksempelvis sen anmeldelse, ukjent gjerningsperson, få eller ingen tekniske spor å sikre, få eller ingen vitner å avhøre. Det kan også skyldes justisfeil begått under politiets og påtalemyndighetens behandling av straffesaken.

På samme måte forholder det seg med saker som gjelder mishandling i nære relasjoner. En tilleggsdimensjon som i mange tilfeller gjør det vanskelig både å avdekke og oppklare slike straffbare handlinger er nettopp den nære relasjonen mellom gjerningsperson og offer.

En fellende dom eller en henleggelse er ikke i seg selv et fullgodt uttrykk for kvalitet eller manglende kvalitet i etterforskningen eller påtalearbeidet. Kvaliteten ligger ikke bare i resultatet, men i prosessen som danner bevisgrunnlaget som avgjørelsen bygger på. Det undersøkes om kvaliteten på de enkelte etterforskningskritt har vært tilstrekkelig, vurdert mot at resultatet skal inngå som en del av bevisgrunnlaget. Gjennom undersøkelsen belyses kvaliteten på ulike sider ved etterforskningsprosessen, fra initialfasen til påtalestadiet.

I forlengelse av dette presiserer en også at Kvalitetsundersøkelsen 2016 ikke er en evaluering av den endelige bevisvurderingen i sakene. Det er ingen overprøving av påtaleavgjørelsen eller rettens avgjørelse.

Hvilke etterforskningskritt som skal utføres i løpet av prosessen vil variere fra straffesak til straffesak, også innenfor den enkelte sakskategori. Eksempelvis kan en biologisk sporprøve

fra mistenkte (DNA) ha avgjørende bevisverdi i enkelte voldtektssaker, mens det har liten eller ingen bevisverdi i andre saker, eksempelvis hvor det er uomtvistet at fornærmede og siktede har hatt seksuell omgang. Bevisverdien avhenger av hvilken øvrig informasjon som foreligger i saken. Det grunnleggende prinsippet om fri bevisvurdering og beviskravet i straffesaker innebærer at en samlet, skjønnsmessig vurdering av etterforskningsresultatet er avgjørende for om vilkårene for å ta ut tiltale er til stede eller ikke.

Det er ingen motsetning mellom den konkrete bevisvurderingen og bruk av kvalitetsindikatorer, tvert i mot. Å finne frem til gyldige indikatorer for å måle kvalitet i etterforskning og påtalebehandling av straffesaker er imidlertid, av flere grunner, en betydelig utfordring.

Definisjonen av kvalitet i etterforskningen av den enkelte straffesak kan til en viss grad utledes av straffeprosesslovens bestemmelser om etterforskningen, domstolenes avgjørelser og riksadvokatens direktiver. Utfordringen ligger i å finne frem til kvalitetsindikatorer som er egnet til å måle kvalitet i etterforskningen på et aggregert nivå, og slik at kvalitetsnivået kan sammenlignes før og etter at tiltak er satt inn for å bedre kvaliteten.

Følgende hovedkategorier ble gjort til gjenstand for undersøkelsen, etter forslag fra arbeidsgruppen:

- Initialfasen
- Sporsikring
- Etterforskningsplan
- Politiavhør (herunder tilrettelagte avhør)
- Påtalearbeid, etterforskningsledelse og fremdrift

Handlingsplanen for løft av etterforskningsfeltet, hvor det oppstilles generelle kvalitetsindikatorer, ble avgitt 31. mai 2016. Arbeidsgruppen ferdigstilte følgelig sitt arbeid før handlingsplanen forelå. Undersøkelsen bygger i all hovedsak på de samme grunnlagsdokumentene som handlingsplanen, og indikatorene som er brukt i kvalitetsundersøkelsen gjenspeiler indikatorene i handlingsplanen. Det vises for øvrig til nærmere omtale av handlingsplanen foran.

Flere politidistrikter og Kripos hadde forut for 2016, på eget initiativ, gjennomført undersøkelser av de aktuelle sakstypene. Undersøkelsene hadde forskjellige innfallsvinkler og omfang. Felles var at de hadde som formål å sette politiet i stand til å etterforske med større grad av kvalitet. Undersøkelsene illustrerte at en ved ren skjønnsutøvelse i enkeltsaker ikke i

tilstrekkelig grad har klart å fange opp systematiske feil og mangler i etterforskningen. Arbeidsgruppen tok erfaringer fra disse undersøkelsene med seg inn i sitt arbeid.

Sør-Trøndelag politidistrikts rapport om evaluering av 50 voldtektssaker fra 2013 ("Fra ord til handling") ble gjennomført ved at en arbeidsgruppe gikk igjennom hver enkelt fase i sakene og besvarte eller krysset av på et spørsmålsark. For hver sak skulle over 200 spørsmål besvares. Svarene ble deretter lagt inn i et elektronisk analyseprogram som ga mulighet til å beregne og analysere om de utvalgte indikatorer var gjennomført osv. Analysemetoden og metodevalget ga grunnlag for å trekke slutninger basert på andre forhold enn det rene skjønn og sammenligne kvaliteten på etterforskningen av alvorlige straffesaker både internt i politidistriktet, i en statsadvokatregion og på landsbasis. En svakhet ved undersøkelsen var at den i mindre grad fanget opp særtrekkene ved den enkelte sak og betydning av dem ved vurderingen av hvilke etterforskingsskritt som er nødvendige eller hensiktsmessige.

Arbeidsgruppen tok utgangspunkt i undersøkelsen fra Sør Trøndelag politidistrikt når den foreslo metoden for Kvalitetsundersøkelsen 2016. Det ble besluttet at kvalitetsundersøkelsen skulle inneholde konkrete kvalitetsindikatorer som dekket de ulike fasene av etterforskningen. Kvalitetsindikatorerne skulle imidlertid suppleres med statsadvokatenes skjønn. I motsatt fall ville det blitt en ren merkantil undersøkelse, der det viktigste ville være om et etterforskingsskritt var gjort, og ikke hvorvidt det faktisk var behov for etterforskingsskrittet.

Etterforskning omfatter et bredt spekter av metoder for formålsstyrt innhenting av opplysninger. I den foreliggende undersøkelsen er tatt med indikatorer som måler om adekvate metoder er benyttet, og indikatorer som måler om gjennomføringen av metoden er tilfredsstillende. Det sentrale beviset i et klart flertall av voldtektssakene og sakene om mishandling i nære relasjoner er fornærmedes forklaring. Hvordan politiavhørene er gjennomført, og hvordan forklaringene er gjengitt i avhørsrapportene, er av grunnleggende betydning for kvaliteten i etterforskningen. I denne undersøkelsen er det derfor oppstilt flere kvalitetsindikatorer som gjelder avhør.

Spørsmålene er i stor grad av kvalitativ art. For å svare på om et tema er "tilstrekkelig" belyst må det nødvendigvis foretas en konkret påtalemessig vurdering. Et alternativ kunne ha vært vektlegging av kvantitative spørsmål, f.eks. antall avhør, tidsforløp mellom avhør, telling av utførte etterforskingsskritt mv. Arbeidsgruppen vurdering – som riksadvokaten sluttet seg til – var imidlertid at svar på disse spørsmålene ikke alene er egnet til å beskrive kvaliteten.

Arbeidsgruppen har som nevnt oppstilt indikatorer som belyser kvaliteten på arbeidet i initialfasen av etterforskningen. Initialfasen er på mange måter den viktigste fasen i en etterforskning. Bevis er gjerne ”ferskvarer”, og det som går galt i initialfasen lar seg sjelden reparere fullt ut i ettertid.

Videre er det valgt ut indikatorer som retter seg mot sikring av tekniske, biologiske og elektroniske spor, knyttet både til åsted, fornærmede og siktede. I denne sammenheng er det også viktig å ha indikatorer som knytter seg til hvordan funnene er dokumentert og gjort tilgjengelig for sakens parter. Skjulte tvangsmidler benyttes sjelden i voldtektssaker og saker om mishandling i nære relasjoner. Strafferammene er imidlertid så vidt høye at det er flere skjulte tvangsmidler som kan benyttes, såfremt de øvrige vilkår for bruk av metodene er til stede.

Undersøkelsen omfatter også spørsmål om bruk av etterforskningsplan. Disse spørsmålene er knyttet direkte til riksadvokatens direktiver, jf. brev av 8. november 2013 om voldtektssaker og brev av 30. mars 2015 om seksuallovbrudd mot barn og saker om mishandling i nære relasjoner (med unntak for enkle og oversiktlige saker).

Flere av sakene i undersøkelsen ble iverksatt før de siste retningslinjene om bruk av etterforskningsplan ble gitt. Det må naturlig nok tas i betraktning når en leser resultatene. Det er først de senere årene at en har rettet økt oppmerksomhet omkring aktiv bruk av etterforskningsplaner. Selv om det tidligere ikke forelå en plan som var i henhold til de krav som nå stilles, betyr det – selvsagt – ikke at etterforskning var en planløs virksomhet. Straffeprosessloven oppstiller som nevnt krav til etterforskning som en formålsstyrt virksomhet, og det har kommet til uttrykk blant annet i riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 Etterforskning. Forskjellen ligger i at politiet og påtalemyndigheten nå arbeider på grunnlag av en felles, nasjonal standard.

Riksadvokaten har bevisst valgt ikke å definere hvilken elektronisk plattform som skal benyttes. Saksbehandlingsløsningene ligger under Politidirektoratets ansvarsområde. Riksadvokaten har imidlertid oppstilt momenter som utgjør et minimum av hva en etterforskningsplan må inneholde, uavhengig av hvilken plattform som benyttes. Planen skal gi oversikt over etterforskningsskritt, ansvarsforhold og frister. Behovet for ekstern dokumentasjon skal tas inn i planen og følges opp. Planen skal være et dynamisk dokument. En grunnleggende premiss ved valg av plattform for etterforskningsplanen er at alle som deltar i etterforskningen har tilgang til denne.

I saker av et visst omfang er det vanlig praksis å opprette et elektronisk prosjektrum (arbeidsrom), hvor formålet (både hovedmål og delmål) med etterforskningen defineres, hypoteser oppstilles og arbeidsoppgaver defineres og fordeles, og hvor fremdriften dokumenteres. Det er prosjektmodulen i Indicia som i praksis benyttes til formålet. Det er imidlertid ikke alle i politiet som har tilgang til Indicia. I noen tilfeller er det derfor nødvendig å benytte andre plattformer, eksempelvis et worddokument eller en excelfil som oppdateres underveis.

God etterforsningsledelse og fremdrift er særlig viktig i "offersakene" som denne kvalitetsundersøkelsen gjelder. De siste spørsmålene i kontrollskjemaene søker å fremskaffe informasjon som kan gi grunnlag for å bedømme kvaliteten i etterforsningsledelsen, både den politifaglige ledelsen og påtaleansvarliges totalansvar for saken.

2.8 Bruk av spørreskjema

Ved gjennomføring av undersøkelsen benyttet respondentene programvaren SurveyXact. Som et hjelpedokument under gjennomgangen av sakene ble det benyttet et papirskjema hvor alle spørsmålene var oppgitt, med rubrikker for avkryssing. Svarene ble deretter lagt inn i SurveyXact. Resultatene ble etter endt undersøkelse slått sammen til en landsomfattende oversikt for hver av de to sakstypene, og disse foreligger som to separate vedlegg til denne rapporten.

Spørreskjemaene for de to sakstypene var bygget opp etter samme mal. I kapittel 7 og 8 nedenfor gjengis de punktene i veilederen som relaterer seg til hver av kategoriene i undersøkelsen. Her gjengis tema i veilederen som relaterer seg til metodikken. Som nevnt ble det valgt en metodikk hvor rene kvantitative funn ble supplert med statsadvokatenes eget skjønn. Spørsmålene i spørreskjemaene gjenspeiler dette.

Spørreskjemaets første tema er koding og registeropplysninger. Opplysningene her er dels tatt inn for å kunne identifisere saken, men noen av spørsmålene har betydning også for etterforskningens kvalitet. Riktig koding ved sakens oppstart kan ha betydning for hvilken prioritet etterforskningen blir gitt i den viktige innledende fasen. Feil kode i oppstarten av en voldtektssak, eksempelvis at den kodes som en undersøkelsessak eller "seksuallovbrudd diverse" kan føre til at alvorlighetsgraden ikke fanges opp av påtaleansvarlig og politifaglig ledelse.

Koden settes når saken (anmeldelsen) registreres. Koden kan endres underveis i sakens gang, enten fordi etterforskningen gir grunnlag for det eller fordi det oppdages at det er satt feil kode.

Straffesaksbehandlingssystemet BL (BasisLøsninger) gir nødvendig notoritet omkring endringene. Poenget med å sjekke om det er riktig kode ved sakens avgjørelse er blant annet å sikre at statistikk over voldtektssaker og mishandlingssaker blir så korrekt og troverdig som mulig. Statistikkene hentes fra straffesaksregisteret (Strasak), hjemlet i politiregisterloven § 4 jf. politiregisterforskriften kapittel 48, men registreringene i Strasak skjer via BL. Derfor må BL-registreringen være korrekt. I motsatt fall gis ikke overordnede myndigheter et korrekt bilde av hvilke alvorlige saker som er under etterforskning og fremdriften i dem.

2.9 Skårsetting

For hver av kategoriene i undersøkelsen ble statsadvokatene bedt om å skårsette på en "karakterskala" fra 1 til 6, hvor 6 er best. Det kan anføres argumenter både for og imot slik skårsetting av etterforskningen. Fordelen er at det synliggjør og illustrerer det skjønnet som statsadvokaten har gjort seg ved gjennomgangen av fasen som en helhet. Det ligger i etterforskningens dynamiske karakter at behovet for enkeltstående etterforskningskritt avhenger av det til enhver tid gjeldende bevisbildet. Hvorvidt ett konkret etterforskningskritt er utført eller ikke, og hvor grundig en har gått til verks ved eksempelvis en åstedsundersøkelse eller et avhør, gir ikke uten videre grunnlag for å trekke slutninger om kvalitet. Det er som nevnt nødvendig å trekke inn statsadvokatens skjønn i tillegg. Dette er gjort ved at spørsmålene gjennomgående inneholder begrepet "tilstrekkelig". Eksempelvis kan en åstedsundersøkelse som anses "tilstrekkelig" utført i en voldtektssak med kjent gjerningsperson etter omstendighetene betegnes som "utilstrekkelig" i tilfeller hvor gjerningspersonen er ukjent. Å skårsette hvert enkelt spørsmål er lite hensiktsmessig. Statsadvokatene er derfor bedt om å skårsette etter hver fase i etterforskningen. Karakterskalaen fra 1 til 6 er gjenkjennbar fra andre områder.

I veilederen er det sagt følgende om skalaen:

- 1: Ikke gjort (selv om det burde vært gjort) eller svært dårlig utført.
- 2: Dårlig utført, men med enkelte positive trekk.
- 3: Middels utført, men med klart forbedringspotensial. Viktige elementer mangler eller er svakt utført.
- 4: Middels til godt utført, men med noe forbedringspotensial.
- 5: Meget godt utført etterforskning, men med enkelte mindre mangler.
- 6: Svært godt utført etterforskning.

Veilederen presiserer følgende om den nærmere vurderingen:

I ordet "tilstrekkelig" ligger etterforskingsskrittets betydning/viktighet, både isolert og i forhold til det øvrige bevisbildet, om etterforskingsskrittet er utført med nødvendig nøyaktighet og presisjon, om det er notoritet over utførelsen osv. Det må tas høyde for at enkelte etterforskingsskritt kan fremstå som overflødige når man leser saken i ettertid. Dette kan f. eks. gjelde etterforskingsskritt som er tatt med sikte på å identifisere en ukjent gjerningsmann som senere er identifisert.

Hvis man etter en helhetsvurdering mener at det etterspurte etterforskingsskrittet er godt nok utført svarer man ja. Hvis det ikke er godt nok, eller at det ikke er gjort, selv om det burde vært gjort svarer man nei.

Hvis et etterforskingsskritt det spørres om ikke er gjort, og det heller ikke finnes grunn til å gjøre det svarer man "ikke aktuelt". Kategorien "ikke aktuelt" er tatt med fordi ikke alle etterforskingsskritt er relevante i alle saker. Hvis et etterforskingsskritt ikke er gjort, betyr det ikke uten videre at etterforskningen er mangelfull.

Det kan være flere grunner til at etterforskingsskritt ikke er utført. Tilståtte saker vil ofte kreve mindre etterforskning enn saker som ikke inneholder tilståelser, selv om man alltid skal søke etter bevis som styrker eller svekker tilståelsen. Saker med ukjent gjerningsmann krever andre etterforskingsskritt enn saker med kjent gjerningsmann. Det er i denne sammenheng også et poeng at en stor andel av de gjennomgåtte sakene var henlagt. Her ligger forklaringen på at flere måleindikatorer var uaktuelle. Dersom gjerningspersonen var ukjent på tidspunktet for henleggelse var det naturlig nok ikke aktuelt å utføre sporsikring og avhør av mistenkte. For sakene som er besluttet henlagt etter initialfasen vil svaret på spørsmålene i de øvrige kategoriene bli "ikke aktuelt".

Politiet må hver dag, over hele landet, foreta en streng prioritering på bakgrunn av tilgjengelige ressurser. Anmeldelser som etter initialfasen vurderes som uaktuelle å prioritere videre skal det heller ikke brukes ytterligere ressurser på. Å bruke politiets ressurser på de riktige sakene er en viktig og nødvendig del av ledelsesansvaret. Ansvaret innebærer også at det må foretas en prioritering av de sentralt prioriterte sakene. Alle steiner kan ikke snus i alle voldtektssaker. Voldtektssakene har ulike karakter, alvorlighetsgrad og omfang. Saker om mishandling i nære relasjoner omfatter også et bredt spekter av saker av ulik alvorlighetsgrad. Selv om disse sakene er prioritert som en gruppe, må politiet og påtalemyndigheten i praksis differensiere ut fra de ressursene som til enhver tid er tilgjengelige. Dette er i praksis et ressurs spørsmål som ligger under politimesterens ansvarsområde.

2.10 Omfang, ressurser og gjennomføring

En sentral problemstilling i forberedelsene til undersøkelsen var hvor mange saker som skulle innhentes og kontrolleres for at det skulle være mulig å trekke generelle konklusjoner om kvaliteten i etterforskingen. Jo flere saker som inngår i en slik undersøkelse, desto sikrere konklusjoner kan en normalt trekke. Ønsket om et tilstrekkelig stort antall saker måtte veies opp mot ressursene statsadvokatembetene har til rådighet og med rimelighet kunne forventes å bruke på undersøkelsen. Bruk av ressurser på en slik undersøkelse vil i praksis gå ut over kapasiteten på andre virksomhetsområder. Straffesaksbehandling, aktorater og øvrig drift ved embetene måtte selvsagt ivaretas parallelt.

I riksadvokatens brev til statsadvokatene av 25. november 2015 var det antydnet at statsadvokatembetene måtte påregne at undersøkelsene ville kreve innsats fra flere statsadvokater i en periode på i alle fall et par uker. Ved beregningen av hvor mange saker hvert embete burde forventes å undersøke ble dette lagt inn som en premiss. Basert på erfaringer fra lignende undersøkelser, særlig den omtalte undersøkelsen i tidligere Sør-Trøndelag politidistrikt, ble det lagt til grunn at hver statsadvokat i gjennomsnitt kunne undersøke inntil tre saker per arbeidsdag.

For å få en statistisk validitet av denne type undersøkelser må man ha et visst antall saker til behandling. Statsadvokatembetene er, med få unntak, ikke dimensjonert for å behandle et tilstrekkelig antall saker til å gi et fullgodt statistisk grunnlagsmateriale for hver enkelt statsadvokatregion (og følgelig heller ikke for hvert enkelt politidistrikt). Tallene fra de enkelte embetene er beheftet med usikkerhet i den forstand at små tall gir store prosentvise utslag. Dette var en klar over på forhånd, og arbeidsgruppen formulerte det slik i sin tilrådning av 29. januar 2015:

”Hver for seg vil undersøkelsene som gjøres i hvert statsadvokatembete omfatte et relativt lite antall saker. Jo færre saker som undersøkes desto mindre sikre konklusjoner kan trekkes av de enkelte undersøkelsene. Det tallmaterialet som innhentes bør derfor samles og vurderes under ett for hele landet i etterkant av de regionale undersøkelsene.”

Usikkerheten korrigeres noe ved at den etterfølgende undersøkelsen av funnene er basert på resultatene på landsbasis. I denne rapporten omhandles resultatene på landsbasis under ett.

Tallmaterialet for hver enkelt region er gjennomgått og oppsummert av de respektive statsadvokatembetene, blant annet med sikte på statsadvokatenes styringsdialoger med politiet høsten 2016.

Riksadvokaten konstaterer at det synes å være enkelte regionale forskjeller. Slik vi forstår disse forskjellene, med de forbehold som må tas på grunn av det beskjedne tallmaterialet, dreier det seg imidlertid om variasjoner innenfor den enkelte kategori, og ikke om avvik som gir grunnlag for å iverksette særskilte regionale tiltak. Vurderingen herfra er at forskjellene mellom regionene i hovedsak skyldes et statistisk smalt grunnlag, og ikke at oppgaveutførelsen er bedre eller dårlige enn gjennomsnittet. Samtlige regioner skårer høyt på avhør og lavt på bruk av etterforskningsplaner. Det er med andre ord ikke slik at noen regioner må iverksette tiltak for å bedre kvaliteten på avhør mens andre i stedet må jobbe med bruk av etterforskningsplaner. Samtlige regioner må konsentrere seg om de samme tiltakene i tiden fremover. Noen har riktignok større forbedringspotensial enn andre innenfor hver kategori/fase, men vi har alle samme mål å jobbe mot.

De regionale funnene vil formentlig være nyttige i den regionale fagledelsen, som et supplement til funnene på landsbasis. Resultatene er lagt inn i Politiets styringsverktøy (PSV) og følgelig gjort tilgjengelig for det enkelte politidistrikt. I tillegg til å danne grunnlag for drøftelser i styringsdialogen med politiet, vil resultatene også kunne brukes som grunnlag for statsadvokatenes øvrige fagledelse. Når fagledelsen skal meisles ut er det samtidig relevant å se hen til erfaringer som embetene har gjort seg på andre områder enn gjennom denne konkrete undersøkelsen.

Ut fra en samlet vurdering ble det tatt utgangspunkt i at alle statsadvokatembetene skulle håndtere minst 20 saker av hver sakskategori. Utgangspunktet ble korrigert for embetenes størrelse og sakstilfang. Troms og Finnmark statsadvokatembeter hadde ansvaret for to politidistrikter. Embetet er imidlertid ikke dimensjonert for å behandle dobbelt så mange saker som de øvrige statsadvokatregionene med noenlunde lik bemanning. Troms og Finnmark statsadvokatembeter behandlet derfor 20 saker fra hver kategori totalt fra begge politidistrikter. For embetene som skulle gjennomgå 40 saker beregnet en tentativt 13,3 dagsverk for å gjennomføre selve undersøkelsen, gitt en produksjonskapasitet på 3 saker pr dag pr statsadvokat. I tillegg påløp det tid til forarbeid, tid til å gjennomgå de regionale resultatene og evaluere. Oppsummert i ettertid brukte hvert av embetene anslagsvis mellom 20 og 40 dagsverk på undersøkelsen.

Oslo statsadvokatembeter har både større kapasitet og større sakstilfang enn de øvrige statsadvokatembetene. Oslo statsadvokatembeter behandlet derfor 50 saker fra hver kategori fra Oslo politidistrikt og 40 saker fra hver kategori fra Øst politidistrikt. Med en produksjonskapasitet på gjennomsnittlig 3 saker pr dag pr statsadvokat krevde selve

undersøkelsen 60 statsadvokatdagsverk. Gjennomgang, evaluering og rapportskrivning kom i tillegg. Siden to av arbeidsgruppens tre medlemmer er ansatt ved Oslo statsadvokatembeter brukte embetet totalt ca 110 dagsverk på undersøkelsen. Fra Oslo statsadvokatembeter var det satt av 6 statsadvokater til å gjennomføre undersøkelsen i juni 2016.

Selve undersøkelsen skulle gjennomføres innen utgangen av 2. tertial 2016. Det var anbefalt at statsadvokatene i hver region satt mest mulig samlet under gjennomføringen, slik at de kunne utveksle synspunkter og vurderinger underveis for å oppnå så lik skjønnsutøvelse som mulig innenfor det enkelte embete. I tillegg var arbeidsgruppen tilgjengelig hele veien, slik at eventuelle uklarheter kunne ryddes av veien. Sammen med den skriftlige veilederen bidro det til at vurderingen ble mer ensartet.

Et annet moment i vurderingen var hvor mange anmeldte saker innenfor de to kategoriene hver statsadvokatregion hadde årlig. Desto færre saker på årlig bases, desto lengre tilbake i tid må en gå for å få et tilstrekkelig høyt antall saker. Dette har igjen betydning for nytteverdien av resultatet; funn som ligger flere år tilbake i tid gir ikke nødvendigvis et riktig bilde av kvaliteten i dag. Da bør vi heller ikke bruke det som grunnlag for å iverksette tiltak. Som konkret eksempel nevnes at rapporten Avhørsmetodikk i politiet fra 2013 påpekte flere mangler ved politiavhørene. Man ønsket derfor å se om det hadde skjedd en utvikling på dette området i tiden etter rapporten. I så fall var det naturlig å hovedsakelig konsentrere seg om saker fra tiden etter at rapporten ble avgitt.

På denne bakgrunn ble den endelige fordelingen av saker som skulle inngå i undersøkelsen slik:

Embete	Mishandling i nære relasjoner	Voldtekt
Agder	20	20
Hedmark og Oppland	20	20
Hordaland, inkl. Sogn og Fjordane	30	25
Møre og Romsdal	20	20

Nordland	20	20
Oslo	90	90
Rogaland	25	25
Troms og Finnmark	20	20
Trøndelag	30	20
Vestfold og Telemark, inkl. Buskerud	20	20

I kvalitetsundersøkelsen har statsadvokatene mer systematisk enn tidligere samlet inn informasjon om viktige sider ved etterforskningen og påtalearbeidet i to høyt prioriterte typer straffesaker, og på dette grunnlag foretatt den samme type kvalitetsvurderinger. Resultatene må imidlertid leses med de forbehold som mulige feilkilder tilsier. Det er i den forbindelse naturlig å fremheve to forhold: det begrensede antallet saker, og faren for at statsadvokatene har bedømt sakene på forskjellig måte.

Resultatene blir riktigst om sakene bedømmes etter en tilnærmet ensartet norm. Dette er bakgrunnen for at det ble utarbeidet en skriftlig veileder og gjennomført to deltakerseminarer. Det har i tillegg vært tett kontakt mellom statsadvokatene som deltok i undersøkelsen i den enkelte statsadvokatregion, og arbeidsgruppen var tilgjengelig hele veien, slik at eventuelle uklarheter kunne ryddes av veien. Disse tiltakene har utvilsomt bidratt til å harmonisere statsadvokatenes scoresetting, men det må like fullt antas at individuelle forskjeller kan ha satt sitt preg på resultatene.

Undersøkelsen omfatter flere hundre saker, men saksantallet er like fullt for lite til at resultatene kan anses som statistisk signifikante. Det ville ikke være mulig for de regionale statsadvokatembetene å håndtere et enda større saksvolum.

Ytterligere en feilkilde knytter seg til at den innsamlede informasjonen på enkelte spørsmål kan være noe misvisende eller ufullstendig. Dette har vist seg å være tilfellet for

opplysningene om bruk av etterforskningsplan, i den forstand at bruk en av slike planer er mer omfattende enn det som først ble opplyst.

3 Gjennomgang av resultatene – voldtekt

3.1 Sakskoding

For voldtektssaker var følgende statistikkgrupper omfattet av undersøkelsen:

Straffeloven 1902:

- 1401 Voldtekt § 192, 1. og 2. ledd
- 1413 Forsøk voldtekt § 192, jf § 49
- 1420 Voldtekt § 192, 3. ledd
- 1423 Grovt uaktsom voldtekt

Straffeloven 2005:

- 1451 Voldtekt u/samleie
- 1452 Voldtekt til samleie
- 1453 Grov voldtekt
- 1454 Grov uaktsom voldtekt

63% av sakene var registrert som overtredelse av straffeloven (1902) § 192 første og annet ledd, mens 3% var subsumert som overtredelse av tredje ledd. 3 % var subsumert som forsøk på voldtekt, og 1% som grovt uaktsomt voldtekt. Av de 29 % som var subsumert etter straffeloven (2005) var 23% voldtekt til samleie og 4% uten samleie. 1% var subsumert som grov voldtekt (1% av hhv 1902 og 2005 er subsumert som "annen").

Riktig registrering (koding) av en anmeldt straffesak har blant annet betydning for hvilke etterforskingsskritt som iverksettes og hvilken prioritet de ulike etterforskingsskrittene gis i initialfasen. Det er den påtaleansvarliges ansvar å sørge for at saken er rett registrert ved mottak, basert på den informasjonen en har på det tidspunktet. Like viktig er det å vurdere registreringen underveis, idet undersøkelsene som skal gjennomføres under etterforskingen har en naturlig sammenheng med vilkårene i det straffebedet som får anvendelse på faktum. Etter hvert som politiet mottar informasjon gjennom etterforskingsskritt kan det være behov for en revurdering og omsubsumering. Eksempelvis kan etterforskingen avdekke følgeskader hos fornærmede som gjør at voldtektshandlingen faller inn under 3. ledd og dermed får en øvre strafferamme på 21 års fengsel. Et annet eksempel er at opplysninger som fremkommer

gjennom avhør av mistenkte og fornærmede resulterer i at en voldtekt nedsubsumeres fra forsettlig til grovt uaktsom. Når en kommer til påtalestadiet må både den som innstiller på påtaleavgjørelsen og den som fatter beslutningen foreta en selvstendig vurdering av hvilket – eller hvilke – straffebud forholdet skal vurderes mot.

På denne bakgrunn er det ikke unaturlig at kodingen endres underveis i tiden fra registrering til påtaleavgjørelse. Undersøkelsen viser at mellom 4-22 % av voldtektssakene ikke var riktig kodet ved sakens oppstart. Ved påtaleavgjørelsen var 100% av sakene til 6 av 12 politidistrikter riktig kodet. For de øvrige 6 distriktene varierte feilkodingen fra 5-15%. Her er det følgelig rom for forbedringer, og ansvaret ligger hos den påtalejuristen som avgjør saken i siste instans. På landsbasis var 55 % av de gjennomgåtte sakene påtaleavgjort av politiet, 42% av statsadvokaten og 3% av riksadvokaten.

78 % av de gjennomgåtte sakene var rettskraftig avgjort da undersøkelsen ble gjennomført, mens 22 % var påtaleavgjorte, men ikke rettskraftig avgjort.

En understreker at det er like viktig at en sak som er uoppklart eller av andre grunner er henlagt er kodet riktig. I tillegg til at det har betydning for kriminalstatistikken og dermed også for de tiltakene som iverksettes i politiet på bakgrunn av anmeldt kriminalitet har det også betydning for de som er registrert som mistenkt/siktet og fornærmet. Dersom det anmeldte forholdet i realiteten gjelder seksuell handling uten samtykke må påtalemyndigheten påse at mistenkte ikke forblir registrert med en voldtektsanmeldelse, som er et langt mer alvorlig forhold.

3.2 Initialfasen

I veilederen står det følgende om initialfasen:

De fleste spørsmålene er naturlig knyttet til anmeldelser hvor det er kort tid (<3 døgn) fra gjerning til anmeldelse. Det må foretas en konkret vurdering om spørsmålene knyttet til sporsikring er aktuell i den enkelte sak, og om sporsikring i så fall er utført på en tilfredsstillende / tilstrekkelig god måte. Sikring av elektroniske spor mv som gjøres i løpet av de første dagene av etterforskningen inngår i vurderingen av initialfasen (f. eks sikring av teledata, bompasseringer, overvåkingsvideo fra aktuelle områder).

I spørsmålene inngår også en vurdering om politiet på stedet / etterforskerne i en tidlig fase har vist evne til å tenke tilstrekkelig åpent og bredt i den innledende fasen av etterforskningen. Har de gjort det som med rimelighet må kunne forventes for å få oversikt over mulige vitner og

informasjonskilder, eller overses dette fordi man allerede har en "sikker hypotese" på hendelsesforløp og søker bekreftelse på denne?

Bruk av lydopptak ved mottak av forklaring på stedet kan være av stor betydning, kanskje særlig hvor det er språkutfordringer.

Sporsikring på fornærmede/mistenktes person og klær, rusprøver m.v – kan være avgjørende og derfor sentralt at det følges opp i initialfasen (selv om arbeidshypotesen innledningsvis kanskje tilsier at det ikke vil være relevant).

51 % av de gjennomgåtte sakene ble anmeldt mindre enn 3 døgn etter gjerningstidspunktet. Det innebærer i praksis at det vil være en rimelig mulighet til å sikre både biologiske og elektroniske spor, i tillegg til at de som har vært direkte involvert i voldtekten og andre som har relevant informasjon fortsatt vil ha denne friskt i minne. Når det gjelder et utendørs åsted kan imidlertid spor ha gått tapt allerede etter få timer. For disse 51% ligger forholdene godt til rette for så vel taktisk som teknisk sporsikring. 27% av sakene ble anmeldt mellom 3 og 90 døgn etter gjerningstidspunktet. For disse saken må en påregne at eventuelle biologiske spor har gått tapt. Elektroniske spor i form av bilder/film fra overvåkingskamera vil som regel ha gått tapt etter en ukes tid, lokasjonsdata etter tre uker. De øvrige trafikkdata, bomplasseringer og banktransaksjoner vil det fortsatt være mulig å sikre innenfor 90 døgn.

21% av sakene ble anmeldt mer enn 90 døgn etter gjerningstidspunktet. For disse sakene vil en stå overfor store utfordringer i den tekniske bevissikringen og til dels også i den taktiske.

Når en i undersøkelsen har krysset av for "ikke aktuelt" på spørsmålet om slike bevis er sikret, er det dels på grunn av at denne type bevis ikke er relevant i de konkrete sakene, dels at det ikke (lenger) finnes slike spor å sikre.

Sistnevnte understreker viktigheten av at voldtekter anmeldes til politiet så snart som mulig etter at de har skjedd, idet sannsynligheten for oppklaring åpenbart er størst dersom etterforskningen iverksettes tidlig.

I hele 55 % av sakene ble det vurdert som "ikke aktuelt" å gjennomføre åstedsundersøkelse. I 33 % av sakene ble åstedet vurdert som tilstrekkelig sikret, mens 12 % ble vurdert som ikke tilstrekkelig sikret. Hva gjelder foto var de tilsvarende tallene henholdsvis 47 % ikke aktuelt, 33 % tilstrekkelig sikret og 21 % ikke tilstrekkelig sikret, mens de tilsvarende tallene for sikring (tapping) av telefoner var henholdsvis 43 %, 37 % og 21 %. For innhenting av opptak av lyd/bilde/foto fra involverte og/eller vitner var de tilsvarende tallene 63 %, 27 % og 10 %,

mens tallene for sikring av overvåkingsvideo, bompasseringer mv. var henholdsvis 83 %, 12 % og 5 %. Det er følgelig et forbedringspotensial innenfor sikring av flere typer bevis som er relativt enkle og lite kostnadskrevenende å innhente i initialfasen. Dette er samtidig bevis som erfaringsmessig kan tillegges stor vekt i den samlede vurderingen og i mange tilfeller tjener som støttebevis for forklaringer fra siktede, fornærmede og vitner.

Resultatene var bedre hva gjelder sikring av bevis på/i tilknytning til fornærmede i initialfasen. I 55 % av sakene ble det vurdert som ikke aktuelt å sikre klær og spor, samt ta foto, mens det var tilstrekkelig sikret i 46 % av sakene og ikke tilstrekkelig i de resterende 9 % av sakene. Beskrivelse av fornærmedes tilstand, herunder med tanke på ruspåvirkning, var ikke aktuelt i 50 % av sakene, men det var tilstrekkelig beskrevet i 44 % og ikke tilstrekkelig beskrevet i de resterende 6 %. I 59 % av sakene var det ikke aktuelt å motta forklaring på stedet. Det ble mottatt slik forklaring i 32 %, men ikke i de resterende 9 % av sakene. Lydopptak av forklaringen forelå bare i 19 % av sakene, mens det manglet i 28 %, og ikke var aktuelt i de resterende 53 % av sakene.

I initialfasen vil det praksis være slik at i en del av disse sakene blir det første avhøret skje ute på åstedet. Hvis man hadde tatt opp avhør på lyd ville det ofte være et godt bevis – et bevis som er egnet til å bringe virkeligheten inn i rettssalen. Situasjonen er ikke så lett å gjenskape med ord i ettertid. Satsingen på politiarbeid på stedet kan bidra til å realisere gevinster på dette området. I riksadvokatens rundskriv nr. 2/2016, datert 11. mai 2016, er det dessuten gjort endringer i tidligere retningslinjer om lyd- og bildeopptak av politiforklaringer, slik at samtlige avhør skal tas på lyd med virkning fra 1. januar 2017, så vidt det er praktisk (teknisk) mulig. Denne endringen, sammen med en generell økt bevissthet omkring notoritet i bevissikringen, vil ventelig medføre en forbedring på dette punktet i tiden som kommer.

Medisinsk undersøkelse av fornærmede, med sporsikring, ble i 41 % av sakene ikke ansett aktuelt. I 48 % av sakene ble det gjennomført, men ikke i de resterende 10 %. De aller fleste fornærmede som undersøkes blir undersøkt etter en mal som Oslo legevakt har laget – og som etter hvert er blitt brukt over hele landet.

Neste spørsmål er om taushetsplikten er opphevet, slik at det er mulig å benytte resultatet av undersøkelsen som bevis. Dette er gjort i 67 % av sakene, mens det ikke ble gjort i 13 %. I de resterende 21 % var det ikke aktuelt.

Hva gjelder sporsikring på/i tilknytning til mistenkte i initialfasen, har dette gjennomgående blitt ansett som ikke aktuelt i en større prosentandel av sakene sammenlignet med

fornærmede. Sikring av klær og spor på mistenkte ble vurdert som ikke aktuelt i 64 % av sakene, mens det ble gjennomført i 26 % og unnlatt i de resterende 9 % av sakene.

Beskrivelsen av mistenktes tilstand, herunder med tanke på rus, ble ansett som ikke aktuelt i 62 % av sakene, mens det er tilstrekkelig beskrevet i 30 % og ikke tilstrekkelig beskrevet i de resterende 8 %. Mistenkes forklaring på stedet er kun sikret i 10 % av sakene. I hele 77 % ble det ikke ansett aktuelt, mens det ble unnlatt i 13 % av sakene. At tallene er lavere enn tilsvarende tall for fornærmede kan skyldes at politiet først kommer i kontakt med mistenkte på et senere tidspunkt, etter at den initiale bevissikringen er gjennomført. Lyddopptak av forklaringen forelå i 15 % av sakene, mens det ikke ble ansett aktuelt i 75 % og manglet i de resterende 10 % av sakene. Formalia er i tilstrekkelig grad ivaretatt i 11 % av sakene, ikke tilstrekkelig i 3 %. I 65 % ble det ikke ansett aktuelt.

I 64 % av sakene ble det ikke ansett som aktuelt å benytte en kriminaltekniker eller annet kvalifisert personell til sporsikring. Dette kan enten skyldes at det ikke var noen spor å sikre, eller at sporsikringen var mulig å gjennomføre uten spesialkompetanse. I 29 % av sakene ble kriminaltekniker eller annet kvalifisert personell benyttet, mens det ikke ble benyttet i de resterende 6 % av sakene.

Rusprøve av mistenkte ble tatt i 18% av sakene, og utelatt i 12%, mens slik prøve i de resterende 70% av sakene ikke ble ansett aktuelt.

Taushetsplikten ble opphevet for mistenkte i 16 % av sakene, mens det ikke ble gjort i 29 %, og ikke ble ansett aktuelt i de resterende 55 % av sakene.

Vitner ble ansett å være tilstrekkelig kartlagt i initialfasen i hele 76 % av sakene, mens det ikke var tilstrekkelig i 9 %. I de siste 14 % ble dette ikke ansett å være aktuelt. Dette resultatet er positivt. I mange voldtektssaker står fornærmedes og mistenktes forklaringer i direkte motstrid til hverandre. Vitner som kan kaste lys over faktum er derfor verdifulle bevis. Dersom vitnene ikke har noen kjent tilknytning til partene eller det av andre grunner er enkelt å spore dem opp i ettertid, har det naturlig nok stor betydning at politiet skaffer seg oversikt over dem før de forlater åstedet, og eventuelt opptar en kort forklaring på stedet for å kunne prioritere rekkefølgen av senere avhør.

3.3 Nærmere om sporsikring

I veilederen står det følgende om sporsikring:

Denne delen av kontrollskjemaet retter seg mot utføringen av kriminaltekniske undersøkelser, dokumentasjon og notoritet. Erfaringsvis kan det f. eks mangle eller være mangler ved mandatet for medisinske undersøkelser. Et annet tema man bør være særlig oppmerksom på er om det foreligger notoritet om "negative funn" – typisk elektroniske spor – som er sjekket ut av saken. Dette kan naturligvis være vanskelig å oppdage ved en gjennomgang av sakens dokumenter, men det kan evt tas inn en merknad om man mistenker at så er tilfelle, f. eks ved at opplysninger "henger i luften" uten at det fremgår at de er sjekket ut.

Kriminalteknisk undersøkelse av åstedet er vurdert som tilstrekkelig utført i 34 % av sakene, mens en har kommet til motsatt konklusjon for 13 % av sakene. I de resterende 53 % av sakene ble det ikke vurdert som aktuelt. Notoriteten over sikring og behandling av spor/bevis funnet på åstedet er vurdert som tilfredsstillende i 33 % av sakene, ikke tilfredsstillende i 7 %, og ikke aktuelt i 61 %. Som et klart forbedringspunkt er det verdt å merke seg at åstedsrapport og fotomappe ble vurdert som ikke tilfredsstillende utarbeidet i hele 18% av sakene, mens det var tilfredsstillende i 32 % av sakene. Bevisverdien av den gjennomførte kriminaltekniske undersøkelsen blir naturlig nok mindre dersom en ikke dokumenterer funnene – så vel positive som negative – på en tilfredsstillende måte. Kvalitetsundersøkelsen er ikke innrettet mot å finne de underliggende årsakene til at det ikke er gjort. Erfaringsmessig er det en klar fordel om rapportene blir utarbeidet så snart som mulig etter undersøkelsene, når alle funn er friskt i minnet hos rapportskriver. Det må settes av tilstrekkelig tid til rapportskrivning selv når det står nye oppdrag i kø. Dette er et punkt som påtalelinjen bør merke seg og ta med inn i den fremtidige fagledelsen. Det er også et lederansvar å skjerme den som skal skrive rapporten.

Hva gjelder sporsikring på fornærmede fremgår det at det i 35 % av sakene ikke var utarbeidet mandat for medisinsk undersøkelse, mens det var gjort i 21 % av sakene. I de resterende 44 % var det ikke aktuelt. Mandat til sakkyndige som yter bistand under etterforskningen skal alltid gis skriftlig, enten det er påtalemyndigheten eller retten som søker bistand, jf. straffeprosessloven § 148 jf. § 142a. I politiets fagportal KO:DE er det egne sider for etterforskning av voldtektssaker. I den nasjonale veilederen for voldtektssaker ligger det mal for mandat for gjennomføring av en medisinsk undersøkelse av fornærmede og det er detaljert beskrevet hvordan en for øvrig skal gå frem ved sporsikring i voldtektssaker. Det er følgelig ikke mangel på adekvate maler eller manglende tilgjengeliggjøring av dette som er utfordringen, men at det som er tilgjengelig ikke i tilstrekkelig grad blir benyttet når behovet oppstår. Utarbeidelse av mandat til sakkyndige er et punkt å rette oppmerksomheten mot også ved senere kvalitetsundersøkelser, og hvor en må kunne forvente bedre resultater.

I 42 % av sakene var det aktuelt å forelegge rapport for Den rettsmedisinske kommisjon (DRK), men det ble bare gjort i 23 % av sakene. I de resterende 19 % var det ikke utført. Det var altså 52 saker hvor det i henhold til straffeprosessloven skulle vært innhentet uttalelse fra DRK. Det er i praksis den sakkyndige selv som oversender rapporten til DRK, jf. straffeprosessloven § 147. Like fullt er det påtaleansvarlige sitt ansvar å påse at det faktisk blir gjort, senest før påtaleavgjørelse tas. Sett i sammenheng med at DRK hadde merknader i 9 % av sakene (i 19 % av sakene var det ikke merknader, i resterende 72 % var det ikke aktuelt), er det all grunn til å minne om at dette er et obligatorisk etterforskingsskritt.

Det ser også ut til å være et forbedringspotensial på landsbasis i å sørge for å innhente andre relevante legejournaler (enn den medisinske undersøkelsen av fornærmede). Resultatene viser at det ikke i tilstrekkelig grad var gjort i 25 % av sakene, det var tilstrekkelig i 32 % av sakene, mens det ikke ble ansett aktuelt i de resterende 42 %. Referanseprøve fra den fornærmede ble innhentet i 40 % av sakene, men ikke i 15 % av sakene, og i de resterende 45 % var det ikke ansett aktuelt.

Mandat for medisinsk undersøkelse av mistenkte var utarbeidet i kun 6 % av sakene. Det ble manglet eller ble vurdert som ikke tilstrekkelig i hele 28 % av sakene. I de resterende 66 % var det ikke ansett aktuelt.

Spor sikret på mistenkte ble vurdert å være tilfredsstillende dokumentert i 28 % av sakene, men ikke i 8 % av sakene, og i de resterende 64 % var det ikke ansett aktuelt.

Straffeprosessloven § 158 gir som kjent hjemmel til å innhente siktedes DNA (referanseprøve) og registrere profilen i etterforskningsregisteret. Det gjelder i alle voldtektssaker; vilkåret er at vedkommende kan mistenktes for en straffbar handling som etter loven kan medføre frihetsstraff. I 47 % ble referanseprøve sikret. I 10 % av sakene ble det ikke gjort. I 43 % av sakene ble det ikke ansett aktuelt. Dette er etterforskingsskritt hvor en må kunne forvente tilnærmet 100 % måloppnåelse. Når vilkårene for referanseprøve er til stede skal etterforskingsskrittet utføres. Profilen skal som kjent slettes dersom saken senere henlegges. Ved rettskraftig dom blir profilen overført til identitetsregisteret.

I kategorien elektronisk sporsikring var relevante bevis tilstrekkelig sikret i 49 % av sakene, men det ikke var tilstrekkelig i 19 % av sakene. I 33 % av sakene ble det ikke ansett relevant å gjennomføre slik sporsikring.

Rapporter som dokumenterer sikring og gjennomgang av elektroniske spor anses dekkende og hensiktsmessig utformet for påtalemyndighetens og rettens bruk i 35 % av sakene, mens det var motsatt i 12 % av sakene. I de resterende 53 % ble det ikke ansett aktuelt å utarbeide slike. Rapporter om overvåkingsvideo/-bilder og bruk av bankkort var vurdert som dekkende og hensiktsmessig utformet i 8 % av sakene. Det er vurdert motsatt i kun 3 %. I de resterende 89 % av sakene ble slike rapporter ikke ansett som aktuelle. Det er et større forbedringspotensial for rapporter om behandling av biologisk spormateriale; i 10 % av sakene var slike rapporter ikke tilfredsstillende utarbeidet. De var tilfredsstillende i 37 % av sakene. I de resterende 53 % var det ikke ansett aktuelt å utarbeide slike.

Resultater av rusmiddelundersøkelse av fornærmede forelå i 31 % av sakene, men manglet i 12%, og ble ikke ansett aktuelt i de resterende 58 % av sakene. Hva gjelder rusmiddelundersøkelse av mistenkte var de tilsvarende tallene henholdsvis 17 %, 14 % og 69 %.

3.4 Etterforskningsplan

I veilederen står det følgende om etterforskningsplan:

Etterforskningsplan – "formalkravene" til planen fremgår av riksadvokatens brev. Så langt det er mulig bør det også gjøres vurdering om planen faktisk er brukt som et dynamisk verktøy i etterforskningsledelsen, eller om den fremstår som et statisk utfylt skjema. En etterforskningsplan som ikke har vært revidert eller det er satt frister for gjennomføring av etterforskningskritt vil normalt ikke kunne skårsettes bedre enn 3. For enkle og oversiktlige saker hvor det gjøres få etterforskningskritt kan det tenkes unntak.

Resultatene her er tilsynelatende meget nedslående; etterforskningsplan manglet i hele 39 % av de til sammen 96 % av sakene hvor slik plan var aktuell å utarbeide. I saker hvor det forelå etterforskningsplan var det et klart flertall av planene som ikke oppfylte de krav som følger av riksadvokatens brev av henholdsvis 8. november 2013 og 30. mars 2015. Til resultatet må en imidlertid bemerke at det i ettertid er avdekket at etterforskningsplan forelå i et langt større antall av sakene enn det som ble meddelt statsadvokatene da undersøkelsen ble gjennomført. Siden disse etterforskningsplanene i mange tilfeller produseres og oppdateres i et elektronisk prosjektrum (arbeidsrom), og ikke foreligger som en word- eller excelfil, og ikke er en del av sakens dokumenter, var de heller ikke vedlagt saken når denne ble oversendt statsadvokaten for å brukes i kvalitetsundersøkelsen.

Det må også tas hensyn til at hele 54 av de gjennomgåtte 275 sakene var registrert i 2014 eller tidligere, dvs før det siste brevet fra riksadvokaten ble utarbeidet, og i noen tilfeller også før det første brevet forelå. Det er først de siste par årene at politiet og påtalemyndigheten har utarbeidet etterforskningsplaner etter en felles nasjonal standard. Det er derfor grunn til å forvente at resultatene vil være bedre ved neste kvalitetsundersøkelse. Riksadvokaten legger til at fraværet av et dokument eller et prosjekttrom som formelt fyller de krav som i dag stilles til etterforskningsplaner ikke uten videre betyr at etterforskningen ikke har vært formålsstyrt og/eller ikke har hatt den nødvendige fremdrift. De overordnede kravene til en etterforskning, slik disse kommer til uttrykk i bl.a. straffeprosessloven § 226 og riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 har vært vel kjent og fulgt i praksis også tidligere. Så vel taktiske etterforskningsledere som påtalejurister har utviklet rutiner som ivaretar de overordnede føringene, men mangelen på et ensartet opplegg kan lede til ubegrunnede og personavhengige forskjeller. En felles standard for etterforskningsplaner gjør dessuten at det gjennom undersøkelser som denne er mulig å måle kvaliteten på planene, og identifisere hva som har gått bra og hvor det er et forbedringspotensial.

3.5 Politiavhør og avhørsrapporter

I veilederen står det følgende om politiavhør og avhørsrapporter:

Politiavhør og avhørsrapporter er av stor betydning i straffesaker. Som vedlegg til denne veilederen følger kapittel 6.7 og 6.8 fra utredning avgitt fra arbeidsgruppen oppnevnt av riksadvokaten med tema "Avhørsmetodikk i politiet". Kapitlene antas å gi et godt grunnlag for å gå inn i de vurderinger som spørsmålene i kontrollskjema stiller til oppbygging og innhold i avhør og rapportskrivning.

Avhøret av fornærmede er et helt sentralt bevis i de fleste voldtektssaker. Spørsmålene dreier seg i stor grad om avhøret i tilstrekkelig grad belyser om vilkårene for straffansvar er til stede. I tillegg er det spørsmål som er ment å få frem om avhører har etterspurt relevant informasjon for tolking av mulige spor på åstedet, vitner, foranledning og etterfølgende momenter.

For handlinger som ligger tilbake i tid er det særlig viktig å få frem mulig kontrollerbare opplysninger om f. eks tid, sted, hvem tilstede mv.

Formalia er alltid viktig i politiavhør, og kanskje særlig ved avhør av mistenkte/siktede. Det vises for så vidt til HR-2016-379A med videre henvisninger. Det vil være nødvendig å gå inn og se på lyd- bildeopptak av forklaringen (i alle fall oppstarten) for å kunne svare på noen av spørsmålene. Det er tidkrevende, men samtidig er det helt sentralt for å kunne si noe om kvaliteten på en avgjørende del av etterforskningen. Vi anbefaler at en av statsadvokatene som

gjennomfører undersøkelsene hører på samtlige lydopptak for så vidt gjelder formalia. Dels vil det være praktisk å slippe å gå hoppe fra papirdokumenter til CD/DVD for hver sak og dels vil det være lettere å danne seg et inntrykk av hvordan dette rent faktisk blir praktisert i hvert politidistrikt hvis en person hører på alt.

Notoritet omkring beviskonfrontasjon er viktig. Det bør kunne kreves at det fremgår klart av avhørsrapporten både når i avhøret det er konfrontert med opplysninger, og hvilke opplysninger det er konfrontert med.

Det vil i mange saker foreligge flere avhør av fornærmede og mistenkte/siktede. Ved utfyllingen av kontrollskjema skal det da ses på det samlede bildet som avhørene gir. Det er herunder et tema å vurdere om det er unødig gjentakende forklaringer.

For saker knyttet til voldtekt vil det kunne være noen saker hvor fornærmede er avhørt ved dommeravhør eller tilrettelagte avhør. Det antas at dette vil være et fåtall saker. Skjemat for voldtektssaker skiller ikke mellom ordinære politiavhør og dommeravhør/tilrettelagte avhør. Hvis det foreligger dommeravhør/tilrettelagt avhør, vurderes dette på samme måte som politiavhør. (For saker om mishandling i nære relasjoner vil det være annerledes)

Skårsettingen må her som ellers basere seg på en helhetsvurdering. Hvis det i forhold til fornærmede eller siktede er gjentatte avhør om samme tema eller flere frie forklaringer skal det normalt ikke gis topp skår.

Arbeidsgrupperapporten det refereres til i veilederen er Rapport om avhørsmetodikk i politiet, avgitt 8. oktober 2013 av en arbeidsgruppe oppnevnt av riksadvokaten 13. juli 2012. Rapporten konkluderer med at politiet i de store og hele gjennomfører sine avhør på en god og betryggende måte, men at undersøkelsen samtidig har identifisert områder med klare svakheter som fortjener politiets og påtalemyndighetens oppmerksomhet. Av punktene som fremheves nevnes i denne sammenheng at politiet og påtalemyndigheten ikke har klart å etablere nødvendige rutiner for støtte, kvalitetssikring, oppfølging og/eller trening på avhørsområdet og at mange avhør helt eller delvis fremstår som lite formålsstyrte. Avhører har ifølge arbeidsgruppen ingen klar oppfatning om hva han/hun vil oppnå med det konkrete avhøret. Samtidig registres at kompetansen hos den enkelte på emner som subjektiv skyld kunne vært bedre, og at samhandlingen mellom de ulike profesjonene er for ujevn og tilfeldig. Et annet punkt som fremheves er behovet for avklaringer og presiseringer rundt rapportenes form, omfang og innhold.

En interessant side ved Kvalitetsundersøkelsen har følgelig vært å se om situasjonsbildet som er beskrevet i rapporten har endret seg.

Resultatene fra den delen av undersøkelsen som dreier seg om politiavhørene og avhørsrapportene er etter riksadvokatens vurdering svært oppløftende. På bakgrunn av funnene det ble redegjort for i rapporten Avhørsmetodikk i politiet fra 2013, er det med tilfredshet en registrerer at alle regioner skårer høyt på kvalitetsindikatorer knyttet til avhør.

I den samlede vurderingen er det politiavhørene som får høyest score av samtlige hovedtema; i hele 84 % av sakene er politiavhørene gitt score 4, 5 eller 6.

Resultatene er best på de kvalitetsindikatorerne som dreier seg om å belyse foranledningen til gjerningen, tid og sted for denne, det seksuelle overgrepet og tvangshandlingen. Resultatene var dårligere på kvalitetsindikatorerne som dreier seg om å belyse hvorvidt det finnes andre bevis (personer/omstendigheter) som er egnet til å etterprøve forklaringen.

Det er fortsatt et forbedringspotensial knyttet til å presentere øvrige opplysninger fra etterforskningen for fornærmede. Slik bevispresentasjon forutsetter selvsagt at avhører har god oversikt over saken og at det faktisk foreligger bevis som det er aktuelt å presentere for fornærmede. Ikke sjelden vil disse bevisene først foreligge etter at fornærmede er avhørt første gang. Oppfølgingsavhør er derfor i mange tilfeller nødvendig. I slike avhør kan en også belyse etterfølgende reaksjoner/skader/sykdom. Det fremgår av resultatene at sistnevnte var tilstrekkelig ivaretatt i hele 53 % av sakene, men at det samtidig var 33 % av sakene hvor disse etterfølgende omstendighetene ikke var tilstrekkelig belyst. I 13 % ble det ikke ansett aktuelt.

Et annet – og åpenbart – forbedringspotensial ligger i å sørge for tidshenvisninger i avhørsrapporten til hvor i DVD sentrale opplysninger/tema er omhandlet. I hele 74 % av sakene manglet slike tidshenvisninger. Det var gitt tidshenvisninger i 8 % av sakene, mens det var 18 % av sakene hvor slike henvisninger ikke var aktuelle. Dette vil med andre ord si at i 203 av de 255 sakene undersøkelsen omfattet måtte den som skulle gjennomgå lydopptaket selv finne frem til de sentrale sekvensene. For det tilfelle at sekvenser fra avhørene skal avspilles i retten ligger det også en betydelig besparelse i aktors forberedelser dersom henvisninger fremgår av avhørsrapporten. Forutsatt at avhørsrapporten er kronologisk vil den formentlig være til hjelp, men det ligger uansett et betydelig – og unødvendig – merarbeid for brukerne av avhørene i at slike henvisninger ikke er tatt med i avhørsrapporten. Dette er et tiltak som krever relativt lite av den som skriver rapporten og gir stor gevinst samlet sett. Eksempelvis kan en forsvarer da nøye seg med å høre gjennom sentrale deler av lydopptakene og samtidig være trygg på at han eller hun i tilstrekkelig grad har forberedt sin klients forsvar. Det er samfunnsøkonomisk lønnsomt samtidig som det ivaretar rettssikkerheten.

I undersøkelsen er det en kvalitetsindikator hvorvidt det var henholdsvis bistandsadvokat og forsvarer til stede under avhørene. På erfaringsseminaret 30. november 2016 ble det drøftet hvorvidt det faktisk at disse støttepersonene er til stede (uavhengig av det reelle behovet) indikerer kvalitet. Det kan være gode grunner til at avhøret er gjennomført med kun den avhørte og politiet til stede. Det avgjørende for om avhøret er gyldig som bevis er om vedkommende i tilstrekkelig grad er gjort kjent med – og har forstått – sin rett til å la seg bistå av forsvarer eller sin rett til å ha en bistandsadvokat til stede under avhør. Dersom det er dokumentert et gyldig avkall på disse rettighetene, og de øvrige kvalitetsindikatorne er oppfylt, kan avhøret sies å være fullgodt. Det kan være gode grunner til at avhør gjennomføres uten forsvarer er til stede. Det kan eksempelvis være at den mistenkte ønsker å la seg bistå av en advokat som ikke har mulighet til å møte til avhør på grunn av reiseavstand eller andre avtaler. Det har også en side til det frie forsvarervalg. Dersom mistenkte etter en telefonsamtale med den valgte advokaten, hvor disse i samråd drøfter situasjonen, sier seg villig til å la seg avhøre uten at forsvarer er til stede, og avhøret tas på lyd og sendes forsvarer i ettertid, og det ikke er tolkeproblematikk eller andre omstendigheter som gjør det utilrådelig å gjennomføre avhøret, er det neppe noen grunn til å utsette det. Tvert imot skal avhør gjennomføres så snart som mulig. Men dersom det foreligger mangler ved formaliadelen av avhøret og/eller det oppstår spørsmål om tolkingen i avhøret, kan det faktisk at mistenkte har hatt forsvarer til stede og har hatt anledning til å rådføre seg med denne, være et moment som styrker den totale kvaliteten på avhøret. Det anses derfor hensiktsmessig at forsvarerens og bistandsadvokatens tilstedeværelse er angitt som en av flere spesifikke kvalitetsindikatorer.

3.6 Påtalearbeid, etterforskningsledelse og fremdrift

I veilederen står følgende om påtalearbeid, etterforskningsledelse og fremdrift:

Skårsetting av påtalearbeid, etterforskningsledelse og fremdrift, vil være vanskelig. De enkelte spørsmålene spenner over veldig forskjellige temaer. Det må foretas en helhetsvurdering. Foreligger det svakheter ved en av de sentrale elementene så som tvangsmiddelbruk, ivaretagelse av fornærmedes rettigheter, utforming av påtaledokumenter eller fremdrift, kan det ikke gis høyeste skår.

Kvaliteten på en etterforskning avhenger også av om politiet og påtalemyndigheten har benyttet alle muligheter til å sikre bevis som med rimelighet kan tenkes å være tilgjengelige. Det omfatter bruk av tvangsmidler hvor dette er forholdsmessig og anses nødvendig for en fullstendig oppklaring av saken. Det er derfor egnet til ettertanke – og utvilsomt et læringspunkt som gir grunnlag for faktiske tiltak – at det ikke er benyttet det som i

undersøkelsen er benevnt som "utradisjonelle etterforskningsmetoder" i noen av voldtektssakene, til tross for at det ble ansett som aktuelt i 63 % av sakene. Selv om en tar høyde for at en i den konkrete vurderingen hadde konkludert med at slike etterforskningskritt ikke skulle utføres, er det god grunn til å tro at det i en eller flere av de totalt 174 sakene hvor slike metoder er vurdert som aktuelle også ville gitt resultater i form av avgjørende bevis.

For ordens skyld bemerkes at det med begrepet "utradisjonelle etterforskningsmetoder" menes "skjulte tvangsmidler"; det er i realiteten det som er vurdert her. Det er påtalemyndigheten (og i de fleste tilfellene politimesteren) som fremmer begjæring til retten om skjult metodebruk, og som i noen tilfeller også har hastekompetanse til å beslutte iverksettelse. Lovgiveren har senest ved endringer av 17. juni 2016 i straffeprosessloven gitt nye/utvidede hjemler for skjult tvangsmiddelbruk. I voldtektssaker, som har en strafferamme på inntil 10 års fengsel eller mer, vil det i utgangspunktet være grunnlag for kommunikasjonskontroll, dataavlesning og hemmelig ransaking. Metodene er ressurskrevende, og tradisjonelt sett har voldtektssaker heller ikke vært en sakstype hvor disse metodene kan forventes å gi avgjørende bevis. Dersom det dreier seg om internettrelaterte seksuelle overgrep, som det har vært en betydelig økning av de senere årene, viser praktisk erfaring at det kan være av avgjørende betydning for oppklaring å vurdere slike tvangsmidler allerede på et tidlig tidspunkt i etterforskningen, og la det inngå som en del av etterforskningsplanen. Også i tradisjonelle voldtektssaker, hvor selve overgrepet ikke er internettrelatert, er det i praksis mulig å skaffe avgjørende bevis i ettertid ved å sikre kommunikasjon fra/til anlegg som siktede benytter, eller ved å ransake steder som tilhører ham.

En annen mulighet som ikke synes benyttet i den utstrekning det er grunnlag for, eller som er gjort uten tilstrekkelig notoritet, er klausulering av dokumenter. Det er også riksadvokatens erfaring – gjennom saker man har hatt til behandling her – at de lovhjemlede unntak fra innsynretten i større grad bør benyttes i tilfeller hvor innsyn kan skade etterforskningen. Det er i denne sammenheng viktig å understreke at klausulering også ivaretar den mistenktes rettssikkerhet; poenget med klausulering er å unngå tilpasning av forklaring til øvrige opplysninger i saken. Ved å klausulere sentrale opplysninger vil en dermed også ha bedre mulighet til å avdekke eventuelle falske forklaringer. Dersom klausulering skal være et effektivt virkemiddel, må det være notoritet både omkring hvilke opplysninger som er klausulert, for hvem, og når (frem til hvilket tidspunkt). En minner for ordens skyld om muligheten til å unnta deler av et dokument for innsyn.

Resultatene fra undersøkelsen gir også grunnlag for å anbefale at muligheten til å ilegge besøksforbud i større grad bør benyttes. Det er bare ilagt i 20 % av sakene, mens det er ytterligere 40 % av sakene hvor det er vurdert som aktuelt. Erfaringsmessig er det ikke sjelden at fornærmede gir uttrykk for frykt for gjerningspersonen, særlig i forbindelse med eller i etterkant av at gjerningspersonen blir kjent med vedkommendes forklaring for politiet eller i retten. Dersom vilkårene for å ilegge besøksforbud er til stede, bør det i større grad følges opp av påtalemyndigheten. Det samme gjelder bruk av omvendt voldsalarm.

Siktelse er riktig subsumert i 45 % av sakene, mens det var motsatt konklusjon i 4 %. I 51 % av sakene var det ikke aktuelt (hvilket i praksis skyldes at det ikke er alle henlagte saker det blir utarbeidet siktelse i; de henlegges enten på grunn av ukjent gjerningsperson, eller de henlegges på mistenktstadiet). Hva gjelder utforming av grunnlaget i siktelsen, var det vurdert som tilfredsstillende i 38% av sakene, ikke tilfredsstillende i 9%, og ikke aktuelt i 53%.

Etterforskningen ble vurdert som tilstrekkelig formålsstyrt i 88% av sakene.

Hva gjelder den generelle fremdriften, er den vurdert som tilfredsstillende i 71% av sakene, og motsatt i de resterende 29%. Når det gjelder fremdrift på spesifikke områder, er det spurt om anmodninger om eksternt bistand ble sendt innen rimelig tid. Det ble besvart bekreftende i 37%, avkrefte i 5% og var ikke aktuelt i de resterende 58% av sakene. På spørsmål om eksterne rapporter var etterspurt/purret på og om det var tilstrekkelig notoritet omkring det, svarte statsadvokatene bekreftende i 10% av sakene, avkrefte i 7%, og i de resterende 83% av sakene var det ikke aktuelt.

Redigeringen var tilfredsstillende i 89%, og dokumentordenen var tilfredsstillende i 92% av sakene.

4 Gjennomgang av resultatene – mishandling i nære relasjoner

4.1 Sakskoding

For mishandling i nære relasjoner var følgende statistikkgrupper omfattet av undersøkelsen:

Straffeloven 1902:

- 1506 Mishandling familieforhold med legemskrenkelse § 219, 1. ledd
- 1507 Mishandling familieforhold uten legemskrenkelse § 219, 1. ledd
- 1508 Mishandling familieforhold grov med legemskrenkelse § 219, 2. ledd
- 1509 Mishandling familieforhold grov uten legemskrenkelse § 219, 2. ledd

Straffeloven 2005:

- 1768 Mishandling i nære relasjoner, med legemskrenkelse
- 1769 Mishandling i nære relasjoner, uten legemskrenkelse
- 1770 Grov mishandling i nære relasjoner, med legemskrenkelse
- 1771 Grov mishandling i nære relasjoner, uten legemskrenkelse

Sakene som skulle undersøkes var et gitt antall saker i hvert politidistrikt innenfor disse statistikkgruppene, og som var de siste påtaleavgjorte før undersøkelsen startet. Hvor mange saker som skulle innhentes fra det enkelte politidistrikt fremgikk av arbeidsgruppens rapport til riksadvokaten av 29. januar 2016 pkt. 3 (side 9 og 10).

Spørreskjemaet første tema er koding og registeropplysninger. Opplysningene her er dels tatt inn for å kunne identifisere saken med saksnummer, politidistrikt og hva slags type voldtekt/mishandling i nære relasjoner innenfor disse kategoriene saken dreier seg om. Dette har betydning for hva vi kan finne frem til i ettertid inndelt på sakstype, politidistrikt osv.

Men noen av spørsmålene har betydning også for etterforskningens kvalitet. Riktig koding ved sakens oppstart kan ha betydning for hvilken prioritet etterforskningen blir gitt i den viktige innledende fasen. Feil kode i oppstarten av etterforskningen kan føre til at sakens alvorlighet ikke fanges opp av påtaleansvarlig og ledelse. Det kan videre frata statsadvokatene mulighet til via styringssystemer som PAL for strasak å ha et oppdatert bilde av hvilke alvorlige saker som er under etterforskning og fremdriften i sakene.

Endring av strasakkode, og tidspunktet for endring, kan en lese seg til ved å se på registrerte "hendelser" i BL.

4.2 Generelt om de gjennomgåtte mishandlingssakene

57 % av sakene var registrert som overtredelse av straffeloven (1902) § 219 første ledd, med legemskrenkelse, mens 6 % var subsumert som første ledd, uten legemskrenkelse. Av de 31 % som var subsumert som overtredelse av straffeloven (2005) var 27 % subsumert mishandling i nære relasjoner med kroppskrenkelse og 4 % som mishandling i nære relasjoner uten kroppskrenkelse.

Som nevnt er det ikke unaturlig at kodingen endres underveis i tiden fra registrering til påtaleavgjørelse. Undersøkelsen viser imidlertid at ca. 10 % av sakene ikke var riktig kodet verken ved sakens oppstart eller ved påtaleavgjørelsen.

72 % av de gjennomgåtte sakene var rettskraftig avgjort da undersøkelsen ble gjennomført, mens 28 % var påtaleavgjorte, men ikke rettskraftig avgjort. 56 % av sakene var påtaleavgjort av politiet, 43 % av statsadvokatene og 1 % av riksadvokaten.

I 45 % av sakene var relasjonen mellom gjerningsperson og fornærmede foreldre – barn, i 38 % var det partner, i 12 % av sakene var det både partner og barn, mens det i 3 % var foreldre. De resterende 2 % er i kategorien «annet».

37 % av sakene ble anmeldt mindre enn 3 døgn etter gjerningstidspunktet. 47 % av sakene ble anmeldt mellom 3 og 90 døgn etter gjerningstidspunktet, mens de resterende 17 % ble anmeldt mer enn 90 dager etter gjerningstidspunktet. Dette har som nevnt betydning for hvilke etterforskningskritt som fremstår som adekvate og hvilke bevis det er en rimelig mulighet for å sikre.

4.3 Initialfasen

I den delen av veilederen som retter seg mot mishandling i nære relasjoner er det understreket at det som er skrevet om fasene i voldtektssaker også har relevans for gjennomgangen av sakene om mishandling. I tillegg er det gitt veiledning om forhold som statsadvokatene bør være særskilt oppmerksomme på for sistnevnte sakstype. Dette gjengis nedenfor, men må altså ses i sammenheng med det som er gjengitt ovenfor voldtektssaker.

I veilederen er det sagt følgende om initialfasen:

Det som er viktig å ha in mente at mishandling i nære relasjoner i sin natur er et sammenhengende straffbart forhold, slik at perspektivet må være annerledes.

Som for voldtekt er det viktig at etterforskerne eller patruljen som først er i kontakt med en fornærmet eller melder viser evne til også å inkludere hypoteser knyttet til mishandling i nære relasjoner. Denne typen straffbare forhold vil ofte bli søket tildekket av både fornærmede, vitner og gjerningsmenn.

Mange av spørsmålene her vil bare delvis være aktuelle, og alternativet "ikke aktuelt" kan være riktig avkrysningsvalg. Det er imidlertid grunn til å stoppe opp og vurdere hvorvidt flere av alternative etterforskningskritt kan være aktuelle, selv om de normalt ikke utføres i denne typen saker.

For initialfasen var det benyttet to måleindikatorer som er forskjellige fra dem som ble brukt i voldtektssakene; «Foreligger det en umiddelbar hendelse» og «Har fornærmede selv initiert anmeldelsen». I hele 62 % av sakene forelå det ikke en umiddelbar hendelse, og i hele 58%

av sakene ble anmeldelsen initiert av andre enn fornærmede. Sett hen til at fornærmede i mange tilfeller er fritatt fra vitneplikten, kan sistnevnte indikator påvirke muligheten til å sikre bevis.

De øvrige måleindikatorerne i initialfasen er sammenfallende med de som er benyttet i voldtektssakene. Det kan konstateres at initialfasen ikke er tilstrekkelig godt ivaretatt i et klart flertall av sakene. Det gjelder særlig sikring og fotografering av åsted; dette var tilstrekkelig ivaretatt i henholdsvis 13 % og 15 % av sakene, men ikke for henholdsvis 18% og 24% av sakene. I henholdsvis 69 % og 60 % av sakene ble det ikke ansett aktuelt.

Andre indikatorer i initialfasen som skiller seg negativt ut, også sammenlignet med voldtektssakene, er sporsikring knyttet til fornærmede. Sikring av klær og spor var tilfredsstillende i bare 21 % av sakene, ikke tilfredsstillende i 10 %, mens det ikke var aktuelt for de resterende 69 %. Til sammenligning var tallene i voldtektssaker henholdsvis 46 %, 9 % og 45 %. Siden kategorien «ikke aktuelt» var 24 % høyere for mishandling i nære relasjoner, blir imidlertid ikke den negative forskjellen så stor som tallene umiddelbart kan gi inntrykk av. Klær og spor på mistenkte var tilstrekkelig sikret i 8 % av sakene, mens det ikke var tilstrekkelig i 13 %. I de resterende 79 % ble det ikke ansett aktuelt. Til sammenligning var tallene for voldtektssaker henholdsvis 26 %, 9 % og 64 %.

I 5 % av sakene var fornærmedes forklaring ikke mottatt på stedet, mens det var gjort i 26 % av sakene. I hele 68 % av sakene ble det ikke ansett aktuelt. For voldtektssakene var de tilsvarende tallene henholdsvis 9 %, 32 % og 59 %. Tallene viser at mottak av forklaring på stedet utelates oftere i voldtektssaker enn i saker med mishandling i nære relasjoner. Det største forbedringspotensialet ligger dermed i den tekniske delen av bevissikringen i initialfasen.

Lydopptak av fornærmedes forklaring manglet i 26 % av sakene, og forelå kun i 11 %. Til sammenligning var tallene for voldtektssaker henholdsvis 28 % og 19 %, Mistenktes forklaring var sikret ved lydopptak i 10 %, og manglet i 18 %, av sakene om mishandling i nære relasjoner. De tilsvarende tallene for voldtektssaker var henholdsvis 15 % og 10 %. Tallene fra undersøkelsen er sammenfallende med riksadvokatens erfaringsbaserte inntrykk fra behandlingen av enkeltsaker; det er for mange avhør av mistenkte og fornærmede som ikke er sikret ved lydopptak til tross for at de burde vært det. Her vil vi formentlig se en forbedring nå som hovedregelen er lydopptak ved alle avhør, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 2/2016.

I politiets fagportal KO:DE er det egne sider for etterforskning av mishandling i nære relasjoner. Der er det beskrevet hvordan en i praksis skal gå frem i etterforskningen av slike saker. Initialfasen er omhandlet i et eget underpunkt, og det er utarbeidet en sjekklister for åstedsundersøkelse. Som innledning til denne står følgende: "Da det ofte er mangel på bevis i familievoldssaker, er en grundig åstedsundersøkelse svært viktig. En god åstedsundersøkelse kan ofte bekrefte eller avkrefte mistenkte og vitners forklaringer."

Det synes ikke å være mangel på adekvate veiledere eller manglende tilgjengeliggjøring av disse som er utfordringen, men det faktum at det som er tilgjengelig ikke i tilstrekkelig grad blir benyttet når behovet oppstår. Det handler om økt bevisstgjøring av den enkelte – i politiet og påtalemyndigheten – både under etterforskningen og på påtalestadiet.

Det som ikke blir gjort i initialfasen, eller som ikke i tilstrekkelig grad blir dokumentert, kan sjelden repareres i ettertid. Derfor må den som er påtaleansvarlig sette seg inn i saken tidlig, slik at en identifiserer mangler på et tidspunkt hvor det fortsatt er mulig å utbedre dem. I de nye politidistriktene vil også et felles straffesaksinntak spille en viktig rolle i kvalitetskontrollen. Formålet med å opprette et felles straffesaksinntak i hvert distrikt er dels å effektivisere, men også å øke kvaliteten. Ved en senere kvalitetsundersøkelse vil det være relevant å benytte indikatorer som kan belyse hvorvidt en har lykket i arbeidet med å bedre kvaliteten av etterforskningen i initialfasen.

4.4 Sporsikring

I veilederen er det bemerket følgende om sporsikring i saker om mishandling i nære relasjoner:

I saker knyttet til mishandling i nære relasjoner vil det normalt ikke være et intakt åsted som skal sikres og dokumenteres. Det vil imidlertid alltid være et åsted, eller en arena hvor mishandlingen utøves. Normalt vil det være det hjemmet hvor de som har en relasjon bor. Sikring og dokumentasjon av det aktuelle hjemmet, og dokumentasjon av tidligere hjem vil kunne bidra til å forstå vitne og fornærmedeforklaringer, og er således relevante etterforskningskritt.

Selv om hendelser ikke er aktuelle, vil sikring av elektroniske kommunikasjon være viktig. På grunn av tidsforløpet vil dette ikke kunne skje hos teletilbydere. Ikke desto mindre vil PC'er, nettbrett og ikke minst telefoner, nye og gamle, kunne inneholde viktig bevis som bør sikres.

Innhenting av informasjon fra andre så som barnevern, legejournaler, skoler mv. er mulige viktige kilder for bevis. Det er viktig at etterforskningen her ikke avgrenses for tidlig.

Kriminalteknisk undersøkelse av åstedet er vurdert å være aktuelt i bare 28 % av de anmeldte sakene. I kun 10 % av alle de 266 sakene ble slik undersøkelse tilstrekkelig utført. Det var følgelig ikke tilstrekkelig i 18 % av sakene. Notoritet over sikring og behandling av spor/bevis funnet på åstedet var tilfredsstillende i bare 12 % av de 266 sakene, mens det ikke var tilfredsstillende i 8 %. I de resterende 80 % ble det ikke ansett aktuelt. Åstedsrapport og fotomappe var tilfredsstillende utarbeidet i 15 % av sakene, ikke tilfredsstillende i 13 %, og ikke aktuelt i 73 %. Resultatene er jevnt over merkbart dårligere enn for voldtektssaker. Med utgangspunkt i veilederens beskrivelse av viktigheten av åstedsarbeid, er det åpenbart at politiet og statsadvokatene må rette oppmerksomheten mot teknisk sporsikring i fremtidige etterforskinger.

Hva gjelder sporsikring på fornærmede fremgår det at det i 20 % av sakene ikke var utarbeidet mandat for medisinsk undersøkelse, mens det var gjort i 13 % av sakene. I de resterende 67 % ble det vurdert som ikke aktuelt.

I politiets fagportal KO:DE er det egne sider for etterforskning av mishandling i nære relasjoner. I den samme veilederen er det også beskrevet hvordan en skal gå frem i etterforskningen av slike saker. Det er følgelig ikke mangel på adekvate maler eller manglende tilgjengeliggjøring av dette som er utfordringen, men at det som er tilgjengelig ikke i tilstrekkelig grad blir benyttet når behovet oppstår.

I kun 9 % av sakene ble rapporten forelagt Den rettsmedisinske kommisjon (DRK), men det ikke ble gjort i 5 %. I de resterende 86 % var det ikke aktuelt. 9 % tilsvarer i dette tilfellet 9 saker. Selv om det er et betydelig mindre antall enn det var for voldtektssaker (52), er det likevel grunn til å minne om at fremleggelse for DRK er en skal-regel.

Det ser også ut til å være et forbedringspotensial på landsbasis i å sørge for å innhente andre relevante legejournaler. Resultatene fra undersøkelsen viser at det ble vurdert som ikke tilstrekkelig i 24 %, tilstrekkelig i 22 % og ikke aktuelt i 52 %. Innhenting av referanseprøve fra fornærmede ble ikke gjort i 11 %, mens det ble gjort i 4 % og ikke vurdert som aktuelt i de resterende 85 % av sakene.

Spor sikret på mistenkte ble vurdert å være tilstrekkelig dokumentert i 8 %, ikke tilstrekkelig i 8 %, og ikke aktuelt i de resterende sakene.

Rapporter som dokumenterer sikring og gjennomgang av elektroniske spor anses dekkende og hensiktsmessig utformet for påtalemyndighetens og rettens bruk i 12 % av sakene. Det var

bare 5 % hvor det ble svart nei på spørsmålet. I de resterende 83 % av sakene ble det vurdert som ikke aktuelt. Dette er god måloppnåelse. Det er imidlertid forbedringspotensial i innhentingsfasen; elektroniske spor ble bare tilstrekkelig sikret i 17 % av sakene, og ikke tilstrekkelig sikret i 20 %. I de resterende 63 % var det ikke aktuelt.

Når det gjelder biologiske spor, var det bare aktuelt å utarbeide rapporter om dette i 7 % av sakene. Det var tilfredsstillende gjort i 3 % av sakene, og ikke i de resterende 4 %. Selv om tallmaterialet er lite (henholdsvis 7 og 10 saker), er det et klart forbedringspotensial for rapporter om behandling av biologisk spormateriale.

4.5 Etterforsningsplan

I veilederen står det følgende om etterforsningsplan:

I saker om mishandling i nære relasjoner er etterforsningsplanen et viktig dokument. Disse sakene vil ofte være komplekse med mange oppgaver. Det er viktig at planen er dynamisk i den forstand at den stadig skal revideres i forhold til hvilke oppgaver som er relevante, og at frister som settes og oppgaver som blir satt ut faktisk blir fulgt opp.

Dette er det funn som skiller seg mest ut i negativ retning på landsbasis også i saker om mishandling i nære relasjoner. Resultatene er enda dårligere enn for voldtektssaker. Etterforsningsplan ble ansett aktuelt i 92 % av sakene, men forelå bare i 35 %. Planen oppfylte kravene i riksadvokatens brev i bare 16 % av sakene, mens kravene ikke var oppfylt i hele 30 %. I de resterende 54 % sakene er det krysset av for «ikke aktuelt» (dette må som nevnt foran blant annet ses på bakgrunn av at flere av sakene er anmeldt/etterforsket før de nasjonale kravene ble satt). Planen var revidert i bare 14 % av sakene, og ikke revidert i 24 %, mens det ikke var aktuelt i de resterende 62 %.

Som for voldtektssakene må det understrekes at det rent faktisk forelå etterforsningsplaner i flere saker enn undersøkelsen tilsier. Det er også grunn til å poengtere at manglende etterforsningsplan ikke nødvendigvis betyr at de deler av etterforskingen som planen er ment å understøtte er mangelfull. Manglende etterforsningsplan, slik dette er definert, er ikke ensbetydende med at etterforskingen har dårlig fremdrift eller ikke er formålsstyrt. På den andre siden er ikke en etterforsningsplan i seg selv en garanti for at etterforskingen holder god kvalitet. Bakgrunnen for at en har valgt å innføre krav om utarbeidelse av etterforsningsplaner, jf. riksadvokatens brev av henholdsvis 8. november 2013 og 30. mars 2015, er at en skriftlig plan er egnet både til å sikre nødvendig fremdrift, samtidig som det gir nødvendig notoritet over etterforskingen og kan brukes ifm evaluering, gjennomgang, etc. Og

i tilfeller hvor en i ettertid avdekker feil og mangler, vil etterforskningsplanen bidra til å klarlegge hva som gikk galt og hvorfor, og gi grunnlag for læring og forbedring.

Et annet funn, som bekrefter et inntrykk riksadvokaten hadde på forhånd, er at det benyttes ulike maler og plattformer for etterforskningsplanene, ikke bare på tvers av statsadvokatregionene, men også innenfor hvert av de nye politidistriktene. Valg av plattform har dels sammenheng med sakens omfang, dels med mulighet for tilgang til plattformen for de som deltar i etterforskningen. Det er eksempelvis ikke alle som i utgangspunktet har tilgang til prosjektmodulen som politidistriktene benytter når de skal organisere etterforskning av omfattende saker. Etterforskningsledelsen må derfor i mange tilfeller benytte andre plattformer, eksempelvis en word- eller excelfil, for å sikre seg at alle som deltar i etterforskningen gis nødvendig tilgang.

4.6 Politiavhør og avhørsrapporter

Resultatene er i det alt vesentlige sammenfallende med resultatene i voldtektssaker i den forstand at det er tilnærmet samme prosentandel av sakene hvor krav til avhør ikke i tilstrekkelig grad er oppfylt. Forbedringspotensialet kan slik sett sies å være tilnærmet likt for avhør i begge sakstypene. Resultatene bekrefter imidlertid det veilederen antar; nemlig at flere av måleindikatorene er ansett som «ikke aktuelle» sammenlignet med i voldtektssakene. Siden prosentantallet «nei»-svar er tilnærmet likt betyr det at antallet «ja»-svar er gjennomgående noe lavere enn det var i voldtektssakene. Uansett hvordan en velger å fremstille tallmaterialet kan en konkludere med avhørene er den kategorien i undersøkelsen som har høyest skår, også i sakene om mishandling i nære relasjoner.

4.7 Særlig om tilrettelagte avhør

I veilederen står følgende om tilrettelagte avhør:

I saker med mishandling i nære relasjoner vil det ofte være gjennomført avhør i form av tilrettelagte avhør, eller for de eldste sakene dommeravhør. For tilrettelagte avhør er det utarbeidet både en forskrift 24. september 2015 og en veiledning fra riksadvokaten 21. oktober 2015. Noen av spørsmålene er knyttet opp til om enkelte sentrale punkter i dette regelverket er fulgt. En del av spørsmålene er knyttet opp mot innholdet i avhøret. Disse spørsmålene vil være parallelle til dem som gjelder for politiavhør generelt. I gjennomgangen av sakene bør man ha fokus på om de tilrettelagte avhørene er innholdsmessig av en annen kvalitet enn de ordinære politiavhørene. I tilfelle det er en forskjell, må man få frem hvor den ligger.

28 % av de tilrettelagte avhørene var ikke berammet innen fristen. Fristen var overholdt i 14 %. I 58 % var måleindikatoren ikke aktuell, hvilket må ses i sammenheng med tidspunktet det nye regelverket trådte i kraft.

For indikatorer som knytter seg til innholdet i det tilrettelagte avhøret er det jevnt over svært god skår, i flere tilfeller bedre enn for øvrige avhør i saken. Blant annet er det slik at fornærmede i flere tilfeller enn ved ordinære avhør er konfrontert med opplysninger fra andre avhørte i saken. En konstaterer også at avhøreren i de aller fleste tilfellene hadde stilt spørsmål i den hensikt å kontrollere fornærmedes opplysninger. Formaliadelen av avhøret er også tilstrekkelig godt ivaretatt i de aller fleste sakene.

Forbedringspotensialet for tilrettelagte avhør knytter seg først og fremst til det formelle regelverket rundt avhøret, og ikke til gjennomføringen av avhøret som sådan. Herunder nevnes gjennomføring av samrådsmøte, formøte og ettermøte. I tillegg er det – i et klart flertall av sakene hvor det var aktuelt – ikke tatt ut siktelse etter avhøret.

For øvrig registreres at det mangler tidsreferanser i avhørsutskriften også i et klart flertall av de tilrettelagte avhørene. Her har vi som nevnt et stort forbedringspotensial for alle typer avhør.

4.8 Påtalearbeid, etterforsningsledelse og fremdrift

I veilederen står det følgende om påtalearbeid, etterforsningsledelse og fremdrift:

Et av de punktene som bør vises særlig oppmerksomhet i saker om vold i nære relasjoner er fremdriften etter at det er gjennomført tilrettelagte avhør. Innføring av korte frister for avhør, og forventningen om at det skal skje etterforskning parallelt med det tilrettelagte avhøret, er en kraftig prioritering av sakene fra både lovgiver, departement og riksadvokaten. Fremdriften i saker hvor barn har vært avhørt som fornærmet bør således være markert bedre enn der hvor det ikke er avhørt barn som fornærmet.

Med utgangspunkt i den sivile dommen i Rt 2013 side 588, må det vurderes om bruken av besøksforbud og tilbud om voldsalarm har vært fulgt godt nok opp. Ikke minst må det vurderes om det er god nok notoritet rundt dette. En sak hvor det ikke fremgår at dette har vært tema overfor fornærmede, skal normalt ikke ha topp skår i vurderingen av påtalearbeidet.

For de fleste måleindikatorene ser vi tilsvarende resultater som i voldtektssakene. Notoriteten omkring bruk av tvangsmidler er med få unntak (4 %) tilfredsstillende. Det er ikke benyttet skjulte tvangsmidler i noen saker. Klausulering skåres det lavt på også her; kun i 4 % av

sakene ble det gjort på en hensiktsmessig måte og med tilstrekkelig notoritet, mens det var motsatt vurdering i 10 % av sakene. I 86 % av sakene ble det ikke ansett aktuelt.

Besøksforbud/voldsalarm er benyttet i en større andel av disse sakene enn voldtektssakene; det er benyttet i 33 %, mens det ikke er brukt i 37 %. Det er for lavt. I 29 % av sakene ble det ikke ansett aktuelt. Dersom det først er benyttet, er det også fulgt opp på tilfredsstillende måte og med tilfredsstillende notoritet, med noen få unntak.

I riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for 2016 er det sagt følgende om mishandling i nære relasjoner, jf. side 7 nest siste avsnitt: "(...) Slike saker skal fortsatt vies særskilt oppmerksomhet. En forutsetning for å kunne bekjempe og avdekke denne form for kriminalitet, er at offeret har tillit til at politiet og påtalemyndigheten er i stand til å beskytte mot nye overgrep og krenkelser. I denne sammenheng er ileggelse, og aktiv oppfølging, av besøksforbud et sentralt virkemiddel."

Utforming av siktelse, både subsumsjon og grunnlag, får høy skår også i disse sakene, tilnærmet likt som i voldtektssakene. Det skåres noe dårligere på fremdrift; den var tilfredsstillende i 61 % og motsatt i 38 %. I voldtektssaker var de tilsvarende tallene henholdsvis 71 % og 29 %. Det er også noe lavere skår på dokumentorden og redigering, men det var likevel tilfredsstillende i henholdsvis 88 % og 85 % av sakene.

Samlet sett gir dette en litt lavere skår for denne kategorien enn tilfellet var for voldtektssakene.

5 Læringspunkter til bruk i fagledelsen

På bakgrunn av funnene i undersøkelsen må statsadvokatene i sin fagledelse for det første rette oppmerksomheten mot bruk av etterforskningsplaner. Etterforskningsplanene er ikke en del av straffesakens dokumenter. De vil normalt heller ikke være tilgjengelige i et format som kan oversendes statsadvokatene i papirformat. Statsadvokatene må i stedet sørge for å skaffe seg tilgang til prosjekttrommet – eller den elektroniske plattformen – hvor planene er utarbeidet. I saker hvor statsadvokatene deltar på arbeidsmøter under etterforskningen vil fremdrift, ansvarsforhold og arbeidsoppgaver som fremgår av etterforskningsplanen være naturlige tema å drøfte.

I saker om mishandling i nære relasjoner er sporsikring på fornærmede gjennomgående dårligere ivaretatt enn i voldtektssakene. Statsadvokatene må formidle dette funnet til politidistriktene og gjennom råd, veiledning og dialog, samt gjennomgang av enkeltsaker, bidra til at det gjennomføres og dokumenteres i alle saker hvor det er aktuelt. For ordens skyld

understrekes at det beror på en skjønnsmessig vurdering om sporsikring er aktuelt i disse sakene. Vurdering av om det finnes spor å sikre, samt gjennomføring og dokumentasjon, bør inngå som en arbeidsoppgave i etterforsningsplanen.

I saker hvor den endelige påtaleavgjørelsen treffes av statsadvokaten skal statsadvokaten alltid sjekke om saken er riktig kodet. I saker hvor den endelige påtaleavgjørelsen treffes av politiet kan statsadvokatene med fordel gjøre det til en del av sine inspeksjoner å sjekke om prioriterte straffesaker (herunder voldtektssaker og saker om mishandling i nære relasjoner) er riktig kodet (eksempel: sjekke om det i kategorien "seksuallovbrudd diverse" finnes voldtektssaker).

Det må oftere enn i dag, særlig i voldtektssaker, vurderes om kommunikasjonskontroll og annen skjult metodebruk kan være et hensiktsmessig virkemiddel i etterforskningen av saken.

Funnene i undersøkelsen gir for øvrig grunnlag for å be statsadvokatene i tiden fremover rette oppmerksomheten mot følgende konkrete sjekkpunkter i etterforskningen og påtalearbeidet:

Lydopptak av alle avhør, i tråd med det nylig innførte kravet i RA rundskriv nr. 2/2016. Det obligatoriske lydopptaket har en viktig funksjon blant annet i tilfeller hvor mistenkte har gitt gyldig avkall på retten til å la seg bistå av forsvarer, eller hvor den avhørte har et annet morsmål og det er vurdert å ikke være behov for tolk.

Avhørsrapporten skal ha henvisninger til tidspunkt i lyd- og bildeopptaket.

Ved oppfølgende avhør må en være særlig oppmerksom på om det i tiden etter første avhør har kommet nye opplysninger i saken som den avhørte skal konfronteres med

Ved konfronterende avhør/presentasjon av bevis skal avhørsprotokollen som den klare hovedregel være kronologisk, slik at det fremgår hvilken sammenheng spørsmål og svar er gitt i.

Alle medisinsk sakkyndige uttalelser skal sendes Den rettsmedisinske kommisjon (DRK), jf. strpl. § 147.

Sikrede tekniske bevis må dokumenteres gjennom rapporter og foto slik at beviset gjøres tilgjengelig for sakens parter og med tanke på fremleggelse i retten; det er ikke tilstrekkelig at det faktisk er sikret og oppbevares hos politiet. Dette gjelder i særlig grad foto og film av åsted (en minner om muligheten til 3D-scanning).

Gjennom undersøkelsen ser vi også at det i saker med manglende fremdrift ofte gjenstår få etterforskingsskritt, og at en liten ekstra innsats kan senke saksbehandlingstiden mye. Det er følgelig mye å hente på å stå løpet ut. Dette er et funn som med fordel kan formidles til etterforskingstiljøene.

6 En foreløpig evaluering av undersøkelsen – veien videre

6.1 Erfaringsseminaret - innledning

30. november 2016 møtte representanter fra alle de regionale statsadvokatembetene til erfaringsseminar (dagsseminar) ved Riksadvokatembetet. Hvert embete var på forhånd bedt om å forberede en kort presentasjon av sine erfaringer, med utgangspunkt i følgende spørsmål:

- Var metoden hensiktsmessig? Hva kan eventuelt endres?
- Var kvalitetsindikatorerne egnet til å måle kvaliteten i de aktuelle sakene?
- Var den tekniske gjennomføringen tilfredsstillende?
- Hvor mange dagsverk ble brukt? Var ressursbruken hensiktsmessig?
- Var det nok tid til forberedelser og gjennomføring?
- Var veilederen tilfredsstillende? Hva kan eventuelt endres?
- Hvordan var balansen mellom målbarhet og skjønnsutøvelse i spørsmålsstillingene? Hva kan eventuelt formuleres annerledes?
- Var det for mange eller for få spørsmål?
- Synspunkter på karaktersetting av hovedkapitlene?
- Hva er nytteverdien? Har gjennomgangen av sakene bidratt til embetets fagledelse?
- Hvordan kan resultatene brukes i embetets fremtidige fagledelse?

Etter presentasjonene deltok alle i en plenumsdiskusjon hvor man gjennomgikk hver kategori i undersøkelsen.

Førstestatsadvokat Olav Helge Thue redegjorde deretter for hvordan Oslo statsadvokatembeter så langt har brukt resultatene fra undersøkelsen i sin fagledelse, og kom med konkrete forslag til hvordan det kan gjøres.

I det følgende refereres tilbakemeldinger statsadvokatene ga på erfaringsseminaret.

6.2 Metode og veileder

Styrken i denne undersøkelsen sett i forhold til tidligere inspeksjonsopplegg var målbarheten. Det var en god balanse mellom målbarhet og skjønnsutøvelse, sett på bakgrunn av formålet med undersøkelsen. Deltagerne er i det vesentlige positive til både forberedelsen og gjennomføringen.

Metoden var hensiktsmessig, vurdert ut fra formålet med undersøkelsen. Kontrollskjemaet som ble benyttet, og kvalitetsindikatorerne, var gode. Det var mange spørsmål som skulle besvares. På den ene siden er det nødvendig for å få tilstrekkelig validitet. På den annen side opplevde flere av brukerne at noen av spørsmålene var mindre relevante i forhold til sakstypen/de konkrete sakene som ble gjennomgått.

I fremtidige undersøkelser vil en vurdere å spisse undersøkelsen mer. Det kan gjøres ved å plukke ut enkelte etterforskningsmetoder eller enkelte faser i etterforskningen. Eksempelvis kan en gå nærmere inn på ulike faser i avhørene, fremfor å undersøke avhørsprosessen i sin helhet. Enkelte etterspurte også en bedre balanse mellom måleindikatorerne; eksempelvis var antallet spørsmål som gjaldt mistenkte/siktede flere enn de som gjaldt vitner.

Karaktersetting av hovedkapitlene er viktig for å gi et identifisere "hvor skoen trykker". Kapitlet som omfattet både påtale, ressurs og fremdrift burde imidlertid trolig vært splittet opp, og ikke vurdert under ett.

Undersøkelsen har bidratt til at statsadvokatene har fått en bedre oppfatning av hva som ligger i kvalitetsbegrepet. Begrepet har blitt utfylt, og undersøkelsen har bidratt til økt refleksjon over den bevisvurderingen hver og en foretar i behandlingen av enkeltsaker. Det opplevdes som en nyttig og god måte å gjennomgå straffesaker på. En har fått innblikk i andre momenter enn det en normalt får ved å påtaleavgjøre enkeltsaker. Kvalitetsundersøkelsen har gitt et positivt bidrag til utviklingen av straffesaksbehandlingen ved statsadvokatembetene.

Veilederen som arbeidsgruppen hadde utarbeidet var meget nyttig for brukerne, både ved oppstarten og underveis. Det ble også vurdert som avgjørende at deltagerne hadde kontaktpersoner å ringe til underveis. Det forberedende møtet utgjorde også en stor forskjell i positiv forstand. Veilederen alene ville ikke vært tilstrekkelig; også ved senere undersøkelser bør det utpekes kontaktpersoner og avholdes minst ett forberedende møte.

6.3 Praktisk og teknisk gjennomføring av undersøkelsen

Det ble fremhevet som en fordel at det var flere statsadvokater som jobbet sammen om undersøkelsen, slik at en hadde noen å drøfte praktiske utfordringer med. Det var også en stor

fordel at arbeidsgruppen var tilgjengelig for spørsmål under hele perioden undersøkelsen varte.

Oppfatningene om bruk av papirskjema versus direkte elektronisk registrering var delte. Noen statsadvokater foretrekker å registrere alt elektronisk underveis, mens andre foretrekker å "kladde" på papirskjema og punche inn i ettertid.

For øvrig var det flere som påpekte tekniske vanskeligheter med å få lagt resultatene inn i Politiets styringsverktøy (PSV). Dette vil bli tatt opp med Politidirektoratet.

6.4 Ressursbruk

Ressursbruken varierte noe mellom embetene. Dette hadde blant annet sammenheng med hvor mange statsadvokater en hadde til rådighet i den aktuelle perioden og hvilke andre gjøremål som måtte ivaretas parallelt. Noen embeter klarte å skjerme personene i den aktuelle perioden, men arbeidssituasjonen ikke tillot det ved andre embeter. Dette har naturlig nok betydning for hvor effektivt en jobbet med undersøkelsen. Det er åpenbart en utfordring for et lite embete å få det til, fordi det blir en tilleggsbelastning på de øvrige. To uker og to personer var for noen både tilstrekkelig og også den tiden de maksimalt kunne avsette.

6.5 Nytteverdi

Nytteverdien av undersøkelsen blir av samtlige embeter beskrevet som åpenbart god. Flere hadde før erfaringsseminaret allerede vært i kontakt med etterforskningsledere om resultatet av undersøkelsen, og disse hadde bragt budskapet videre til sine etterforskere.

Tilbakemeldingene fra etterforskningsmiljøene var gode. Etterforskerne gjenkjente funnene fra undersøkelsen i sine regioner, og sa seg enige i de svakhetene som ble påpekt. Det vurderes av mange som en særlig fordel at undersøkelsen er landsomfattende, hvilket må ses i sammenheng med målet om å heve kvaliteten på etterforskningen over hele landet.

Agder statsadvokatembeter hadde gjennomført inspeksjon innenfor samme saksområde kort tid i forveien. Funnene fra denne inspeksjonen ble i det vesentlige dokumentert gjennom undersøkelsen, hvilket gir resultatene økt validitet. Funnene er planlagt formidlet til og drøftet med de aktuelle etterforskningsmiljøene.

De øvrige statsadvokatembeter har også planlagt å bruke resultatene fra undersøkelsen i forbindelse med inspeksjoner, som tema på påtalemøter og i møter med etterforskningsmiljøene. Budskapet vil av noen også bli formidlet gjennom inspeksjonsrapportene som statsadvokatene skriver til politidistriktene. I tillegg er resultatene som nevnt lagt inn i PSV, og kan benyttes i møter med ledelsen i politidistriktene.

Det ble under erfaringsseminaret påpekt flere ganger at undersøkelsen gir et godt grunnlag for å vite «hvor skoen trykker», og dermed for å gi konstruktive tilbakemeldinger til etterforskmiljøene i politidistriktene. Resultatene av undersøkelsen skaper en god arena for statsadvokaten for å gi faglige, konkrete tilbakemeldinger til politiet, og det er en type tilbakemeldinger som politiet erfaringsmessig setter stor pris på. Undersøkelsen identifiserer konkrete forbedringspunkter, hvilket gir grunnlag for både økt endringsevne og – vilje. At undersøkelsen er landsomfattende gir også positiv motivasjon ved at distriktene ønsker å gjøre det godt på landsbasis.

Nordland statsadvokatembeter gjennomførte en evaluering av en familievoldssak i etterkant av undersøkelsen, hvor den samme malen og det samme spørreskjemaet ble benyttet. Evalueringen resulterte i en 4-5 siders rapport, og mye av det som ble påpekt der var gjenkjennbart fra funnene i Kvalitetsundersøkelsen 2016. Det ble påpekt som en positiv nytteverdi at skjemaene – eller deler av disse – kan gjenbrukes i fagledelsen på regionnivå.

Et annet positivt aspekt er at gjennomføring av undersøkelsen fordrer et tett samarbeid internt i statsadvokatregionene, særlig ved den skjønnsmessige vurderingen. Dette samarbeidet har overføringsverdi til den daglige straffesaksbehandlingen, og bidrar til en omforent praksis. Det var for øvrig nyttig å se at resultatet av undersøkelsen stemte godt overens med det inntrykket mange statsadvokater hadde i forkant av hvor nivået lå og hvilke forbedringspunkter som fantes. Undersøkelsen har for mange gitt en dokumentasjon på at realiteten er slik de hadde oppfattet på forhånd. Det gir igjen et godt grunnlag for å iverksette adekvate, konkrete tiltak. Det er ubetinget fordel at resultatene av undersøkelsen gir et annet grunnlag for statsadvokatenes fagledelse enn den enkelte statsadvokats erfaring og inntrykk.

Hovedutfordringen er – ikke overraskende – å få satt av nok tid, både til å gå gjennom resultatene internt og ikke minst å lage et opplegg som kan presenteres for politiet i ettertid. Store reiseavstander og andre oppgaver som må ivaretas av embetene parallelt gjør at presentasjoner og møter må fordeles over noe tid.

6.6 Konkrete forbedringsforslag

Ved en senere undersøkelse bør den trolig konsentreres om ett hovedområde, for å få et bedre og bredere grunnlagsmateriale og for å gi resultatene større validitet. En annen grunn til å spisse neste undersøkelse er at gjennomføringen er både ressurs-, arbeids- og tidkrevende. Dersom undersøkelsen omfatter avhør vil det eksempelvis medgå svært mye tid til gjennomgang av lyd- og bildeopptak.

Det er fra Hedmark og Oppland statsadvokatembeter foreslått – med støtte fra flere – å plukke ut en representativ sak på forhånd, som samtlige embeter skal vurdere, slik at de skjønsmessige vurderingene kan harmoniseres ytterligere før undersøkelsen gjennomføres.

Ved neste undersøkelse bør det utarbeides en mer detaljert felles plan for videre oppfølging av resultatene av undersøkelsen.

En del av spørsmålene/indikatorene var bare aktuelle i et fåtall saker. Det var følgelig mange avkryssninger i rubrikken "ikke aktuelt", som utgjorde en stor prosentandel av det totale saksantallet. Ved neste undersøkelse bør en om mulig løse denne utfordringen på en annen måte.

Det var et stort spenn i saksmaterialet, både i omfang og kompleksitet. Neste gang kan det være aktuelt å kategorisere sakene etter omfang og kompleksitet, og utarbeide forskjellige skjemaer for henholdsvis "små" og "store" saker. Sakene kan også vurderes inndelt på en måte som gjør at en unngår for mange svar i kategorien "ikke aktuelt".

Ved valg av saker til neste undersøkelsen bør en dessuten sikre en tilnærmet lik fordeling mellom henlagte saker og saker med positive påtaleavgjørelser, eller vurdere å plukke ut flere saker med positiv påtaleavgjørelse. For daværende Vestfold og Telemark statsadvokatembeters vedkommende var nesten alle de gjennomgåtte sakene henlagte. Basert på denne fordelingen kan en formentlig også redusere kategorien "ikke aktuelt". Dette fordi det gjennomgående er mange måleindikatorer som ikke er aktuelle for saker som henlegges på et tidlig tidspunkt.

Vedlegg 1: Litteraturliste

Materialet som er gjennomgått av arbeidsgruppen er:

Forfatter	Tittel	Referanse
Tor-Geir Myhrer	Kvalitet i etterforskningen	PHS forskning 2015:1
Johannes Knutsson	Måling av effektivitet i etterforskningen	PHS forskning 2013:3

Evalueringsgruppe	Evaluering av politiets arbeid med seksuelle overgrep, samt statsadvokatembetenes høringsuttalelser til rapporten	POD/Kripos, januar 2015
Arbeidsgruppe	Etterforskningen i politiet	POD 2013
Riksadvokatens arbeidsgruppe	Avhørsmetodikk i politiet	Riksadvokaten, 2013
Arbeidsgruppe	Seksuelle overgrep – etterforskning og informasjonsutveksling	Riksadvokaten/POD, 2009
	Etterforskning og iretteføring av seksuallovbrudd	Riksadvokatens publikasjoner nr 2/2001
Arbeidsgruppe	"Hjemme hos oss" – analyse av Mishandling	STPD 2012
Arbeidsgruppe	"Fra ord til handling" – en evaluering av 50 påtaleavgjorte voldtektssaker i STPD	STPD 2013
Evalueringsgruppe	Evalueringsrapport 2012, Op. Ivar	STPD 2012
Østfold politidistrikt	En analyse av Mishandlingssaker i Østfold Politidistrikt 2011	
Søndre Buskerud	Mishandling. Fra hendelse til	

politidistrikt	henleggelse? 2013	

**Vedlegg 2: Spørreskjemaer med resultater fra hele landet om hhv.
Voldtektssaker og saker om mishandling i nære relasjoner**

DEN HØYERE PÅTALEMYNDIGHET

Riksadvokaten

