



RIKSADVOKATEN

Samtlige statsadvokatembeter, inkl. Økokrim
Samtlige politimestre
Sjef Kripos
Sjef PST
Sjef Utrykningspolitiet
Sysselmannen på Svalbard
Spesialenheten for politisaker

REF.:

VÅR REF.:
21/71 SWO 008

DATO:
31.05.2021

PANDEMISITUASJONEN – RIKSADVOKATENS MIDLERTIDIGE DIREKTIVER FOR STRAFFESAKSBEHANDLINGEN – GJELDENDE TIL 1. DESEMBER 2021. ERSTATTER TIDLIGERE DIREKTIVER.

1. INNLEDNING	3
2. ØKT BRUK AV FORELEGG OG PÅTALEUNNLATELSER	3
2.1 Behovet for redusert saksinntak ved domstolene	3
2.2 Forelegg.....	4
2.3 Nærmere om påtaleunnlattelse og konfliktrådsbehandling	4
3. HENLEGGELSE OG PRIORITERING AV STRAFFESAKER	5
3.1 Om bruk av ressurser på saker som ikke har oppklaringspotensial	5
3.2 Om bruk av ressurser på saker som kun vil medføre påtaleunnlattelse.....	5
3.3 Om henleggelse dersom det ikke foreligger allmenne hensyn som tilsier påtale	5
3.4 Om henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet.....	6
3.5. Statens plikt til effektiv etterforskning og strafforfølgning.....	7
4. TILRETTELAGTE AVHØR	7
4.1 Rettslig utgangspunkt.....	7
4.2 Den nærmere prioriteringen av gjennomføringen av tilrettelagte avhør.....	8
4.2.1 Innledning.....	8
4.2.2 Om terskelen for å beslutte tilrettelagt avhør	8

4.2.3	Saker med høyest prioritet.....	9
4.2.4	Avhør som kan nedprioriteres.....	9
4.2.5	Samrådsmøter. Følgeperson for barnet.....	9
4.2.6	Tilstedeværelse under avhøret. Bruk av videolink.....	9
4.2.7	Oppnevning av bistandsadvokat, verge og forsvarer.....	10
4.2.8	Hvor det tilrettelagte avhøret skal tas	10
4.2.9	Lyd- og bildeopptak.....	10
4.2.10	Alternativer til tilrettelagte avhør	10
5.	OPPFØLGING AV LOKALT VEDTATTE FORSKRIFTER.....	11
6.	TELEFONAVHØR OG ANDRE EFFEKTIVISERENDE TILTAK.....	12
6.1	Lyd- og videoavhør	12
6.2	Økt bruk av telefonavhør	12
6.3	Erklæringer/samtykker	14
7.	FORHOLDET TIL DOMSTOLENE, FORSVARER OG BISTANDSADVOKAT ...	14

1. INNLEDNING

Pandemien har påvirket straffesaksbehandlingen i politiet og påtalemyndigheten samt utviklingen av straffesaker i domstolene. Riksadvokaten har for å møte de utfordringer dette medfører tidligere gitt midlertidige direktiver om straffesaksbehandlingen senest 14. januar 2021. Revisjonen nå erstatter disse direktiver.

Domstolenes reduserte kapasitet var en vesentlig begrunnelse for riksadvokatens midlertidige direktiver. Når domstolene etter hvert har begynt å ta imot saker, bortfaller noe av bakgrunnen for de midlertidige direktivene. Det vil imidlertid fortsatt være et etterslep og det understrekes at smittevern hensyn og en uforutsigbar smittesituasjon fremdeles vil skape utfordringer både for domstolene, politiet og påtalemyndigheten. Disse forholdene tilsier at behovet for å gi midlertidige direktiver for straffesaksbehandlingen fortsatt er til stede.

Politiet og påtalemyndigheten må fremdeles, så langt råd er, opprettholde en forsvarlig innsats mot riksadvokatens prioriterte saksområder, og ikke minst sikre en forsvarlig beredskap for etterforskningsinnsats på disse områder. Alvorlige og integritetskrenkende saker må gis forrang fremfor mindre alvorlige saker. Det vises i denne forbindelse også til forpliktelser som følger av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), Europarådets konvensjon for å forebygge og bekjempe vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen) og Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk (Lanzarote-konvensjonen).

Den senere tids negative og noe uforutsigbare utvikling i pandemisituasjonen tilsier at strafferettslig forfølgning av brudd på lokalt vedtatte smittevernregler gis prioritet. Det understrekes imidlertid at påtalemyndigheten har et selvstendig ansvar for å forsikre seg om at slike lokale forskrifter har nødvendig hjemmel.

Smitteverntiltak i pandemisituasjonen er etter sin art inngripende i den enkeltes personlige frihet, og det må ved håndhevelsen av de mest inngripende tiltakene vurderes om dette kan innebære rettighetskollisjoner i fht. grunnleggende menneskerettigheter og at straffebestemmelsene av den grunn bør tolkes innskrenkende.

De unntak som gjøres fra normal praksis nå, er midlertidige, og forlenges til 1. desember 2021. Selv om enkelte vanlige prosedyrer fravikes, skal de tiltak som nå iverksettes ikke gå på bekostning av den enkeltes rettsikkerhet.

Prioriteringene må ta utgangspunkt i lokale forhold og hvordan pandemien påvirker kapasiteten til politiet og påtalemyndigheten, og smittesituasjonen i vedkommende region. Situasjonen fordrer at embetslederne ved statsadvokatembetene har tett kontakt med politiet, og holder seg løpende oppdatert om straffesaksbehandlingen i sin region. Politiet og påtalemyndigheten må være oppmerksom på den endring i kriminalitetsbildet pandemien kan medføre, og må gjøre seg kjent med etterretningsrapporter.

2. ØKT BRUK AV FORELEGG OG PÅTALEUNNLATELSER

2.1 Behovet for redusert saksinntak ved domstolene

Domstolene har i 2020 utsatt behandlingen av en rekke saker. I tillegg har antallet positive påtaleavgjørelser i nye saker økt under pandemien. For å møte denne situasjonen er det fremdeles behov for å bidra til et visst redusert saksinntak ved domstolene.

Et slikt bidrag er å øke bruken av forelegg og påtaleunntatelser, spesielt i de mindre alvorlige sakene som ellers ville medført en kortere betinget fengselsstraff. Mindre alvorlige trafikksaker reguleres ikke særskilt nå, da det er trolig lite å hente på å benytte påtaleunntatelse i disse sakene.

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

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

2.2 Forelegg

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

Med unntak av såkalte NAV-saker (ulike anmeldelser fra NAV) kan det utstedes forelegg når påstanden for domstolen ville vært betinget fengsel (og eventuelt bot) i inntil 45 dager. Grunnen til unntaket for de såkalte NAV-sakene er at mange av disse saksforholdene ikke egner seg for å avgjøres med forelegg alene.

Når det gis forelegg i tråd med disse direktiver må botens størrelse reflektere sakens alvor. Der hvor overtredelsen ville kvalifisert til en kortere betinget fengselsstraff (eventuelt bot i tillegg), bør boten ligge høyere enn det som utmåles for mindre alvorlige overtredelser som vanligvis sanksjoneres med forelegg. Riksadvokaten har vurdert å fastsette en konkret prosentangivelse, men gjør ikke dette, fordi det kan medføre en for sterk begrensning av muligheten til økt bruk av forelegg. Bøter må ikke settes så høyt at det svekker mulighet for vedtakelse, og påtalemyndigheten må ta hensyn til at mange mennesker nå ikke har arbeid, og således kan ha problemer med å dokumentere sin inntekt. Det kan også være tilfeller hvor det ikke anses rimelig eller formålstjenlig å øke satsen. Straffeloven § 53 annet ledd må på vanlig måte iakttas. At et forelegg ikke vedtas bør normalt ikke føre til at det utferdiges en påtaleunntatelse som trer i foreleggets sted.

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

2.3 Nærmere om påtaleunntatelse og konfliktrådsbehandling

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

Normalt er det forelegg som skal ilegges når alternativet er betinget fengsel. Omstendighetene kan imidlertid tilsi at påtaleunntatelse er en mer hensiktsmessig reaksjon for flere sakstyper. Særlig for mindreårige mistenkte kan påtaleunntatelse med prøvetid, og eventuelt andre vilkår, anses tilstrekkelig til å ivareta straffens individualpreventive funksjon. Ved betinget forelegg er det ikke adgang til å sette vilkår om erstatningsbetaling, og hensynet til den som har lidt tap ved den straffbare handling kan derfor tilsi at det i stedet ilegges en påtaleunntatelse på vilkår.

Konfliktrådene har opplyst at de har god kapasitet til å håndtere saker også i pandemisituasjonen, og riksadvokaten understreker viktigheten av at denne muligheten benyttes. Konfliktrådet vurderer i dialog med partene om saken egner seg for slik mekling, og kan også være behjelpelig med å innhente samtykke til konfliktrådsbehandling.

Overføring av saker til mekling kan skje etter straffeprosessloven § 71a, eller settes som særvilkår for påtaleunntatelse, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd. Også i saker som henlegges, herunder på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet, kan det være et godt tilbud til partene å få muligheten til å møtes i konfliktrådet. Hvis påtalemyndigheten vurderer at saken egner seg, kan den sendes til konfliktrådet som en sivil sak etter konfliktrådsloven kapittel 2.

Det vises for øvrig til riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 Konfliktråd.

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

Riksadvokaten beslutter derfor at det i stedet for forelegg *kan* ilegges påtaleunntatelse for de minst alvorlige narkotikaovertrædelser, det vil si bruk av narkotika og besittelse/oppbevaring til egen bruk som normalt avgjøres med forelegg. Dette innebærer reelt sett at politidistriktene avgjør på vanlig måte hva som er mest hensiktsmessig av forelegg eller påtaleunntatelse på saksfeltet. Politidistriktene må likevel nøye vurdere kapasiteten til domstolene, slik at denne type forelegg ikke bidrar til en negativ utvikling der. Påtaleunntatelse skal uansett ikke benyttes ved innførsel eller salg. Påtaleunntatelsen bør som hovedregel gjøres betinget med en prøvetid på to år.

Påtaleunntatelse etter § 70 kan bare benyttes når ingen eller en "ubetydelig" straff ville komme til anvendelse. Hva som er "ubetydelig" må på vanlig måte tolkes i lys av resten av tiltalen og forventet straff.

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

Det skal sikres notoritet om hvilke saker som blir avgjort med *forelegg* eller *påtaleunntatelse* i tråd med ovennevnte direktiver.

3. HENLEGGELSE OG PRIORITERING AV STRAFFESAKER

3.1 Om bruk av ressurser på saker som ikke har oppklaringspotensial

Politiet og påtalemyndigheten må ha særlig oppmerksomhet mot straffbare forhold hvor det tidlig i etterforskningen fremstår klart at saken ikke har et oppklaringspotensial eller utsikt til en positiv påtaleavgjørelse, og henlegge slike for å frigjøre kapasitet til å etterforske andre saker. Det vises til riksadvokatens rundskriv nr. 1/2020 *Mål- og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2020* pkt V, 1 underpunkt 4 i nummerlisten på side 10.

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

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

3.3 Om henleggelse dersom det ikke foreligger allmenne hensyn som tilsier påtale

Straffeprosessloven § 62 a annet ledd er en unntaksbestemmelse fra utgangspunktet i bestemmelsens første ledd om at påtalemyndigheten skal forfølge straffbare handlinger. Etter riksadvokatens syn er den situasjon vi nå står i av en slik karakter at man kan akseptere noe mer bruk av henleggelse etter straffeprosessloven § 62 a annet ledd enn til vanlig.

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

Henleggelse etter straffeprosessloven § 62 a annet ledd kan også skje i saker der det foreligger tilstrekkelig bevis for skyld.

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

3.4 Om henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet

I riksadvokatens tidligere retningslinjer og direktiver om koronapandemien, oppdatert 20. mars 2020, ble det under henvisning til mål- og prioriteringsrundskrivet uttalt følgende:

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

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

Riksadvokaten understreker de nevnte bærende hensyn for de tiltak som gjøres nå. Det skal foretas en forsvarlig påtalemessig vurdering av om et forhold skal henlegges, både hva gjelder manglende saksbehandlingskapasitet eller at allmenne hensyn ikke krever påtale. *Under ingen omstendighet* kan det tillates en tilnærming med en prosentvis henleggelsesstørrelse. At det er politidistriktets samlede kapasitet som skal vurderes, kan ikke fravikes i den foreliggende situasjon. Ved valg av henleggelsesgrunnlag skal det på vanlig måte søkes benyttet det grunnlag som gir uttrykk for den riktige rettslige vurdering, og dernest henleggelse på grunn av manglende kapasitet.

Riksadvokatens rundskriv om kapasitetshenleggelse vil være et naturlig utgangspunkt ved vurderingen av hvilke typer saker som kan henlegges. Formentlig vil det kunne være særlig aktuelt for mindre alvorlige vinningslovbrudd og økonomisk kriminalitet, skadeverk, saker som rutinemessig anmeldes som ledd i et forsikringsoppgjør eller straffbare forhold som har et sivilrettslig preg.

For å unngå at enkelte lovbruddskategorier over tid ikke følges opp kan én mulig fremgangsmåte være at for én periode henlegges en av ovennevnte lovbruddskategorier, og en annen kategori for neste periode. Slike vurderinger skal skje i nært samarbeid med embetsleder ved regionalt statsadvokatembete.

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

Integritetskrenkelser skal ikke henlegges på grunnlag av manglende kapasitet. Med integritetskrenkelser forstås i denne sammenheng volds- og seksuallovbrudd, trusler og straffebud til vern av den personlige frihet og fred.

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

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

3.5. Statens plikt til effektiv etterforskning og strafforfølgning

Riksadvokaten understreker at ved beslutninger om henleggelse og nedprioriteringer må statens plikt til effektiv etterforskning og strafforfølgning av visse typer lovbrudd etter EMK iakttas, jf. f.eks. Rt-2013-588. Det vises i denne forbindelse også til forpliktelser som følger av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), Europarådets konvensjon for å forebygge og bekjempe vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen) og Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk (Lanzarote-konvensjonen). Myndighetenes smitteverntiltak innebærer at flere holder seg hjemme og sammen med sine nærmeste, og det er grunn til å frykte at vold og andre typer overgrep i nære relasjoner vil øke. Særlig barn, som ikke er på skole eller i barnehage, har begrensede muligheter for å varsle om straffbare forhold, og slike saker vil også kunne bli vanskeligere å avdekke på annet vis. Det er derfor svært viktig at politiet og påtalemyndigheten prioriterer saker om vold og overgrep i nære relasjoner, både nye saker og de som allerede er anmeldt.

4. TILRETTELAGTE AVHØR

4.1 Rettslig utgangspunkt

Fristene for tilrettelagte avhør er ikke endret som følge av utbruddet av Covid-19. Kapasitetsutfordringer knyttet til pandemien gir ikke grunnlag for fristforlengelse etter straffeprosessloven § 239 e fjerde ledd.

I perioder eller områder med stor smittespredning kan smittevern hensyn like fullt føre til at færre tilrettelagte avhør enn normalt kan gjennomføres, eller at enkelte avhør må utsettes, med den følge at fristene på henholdsvis én, to eller tre uker for tilrettelagte avhør, jf. straffeprosessloven § 239 første ledd, jf. § 239 e vanskelig lar seg overholde. Særlig fristen på én uke kan skape store utfordringer.

I en situasjon hvor smittevern hensyn medfører at færre tilrettelagte avhør kan gjennomføres må det nøye vurderes hvilke tilrettelagte avhør det er viktigst å få gjennomført. Ved utsettelse og fristoversittelser må politi og påtalemyndighet søke å begrense skadevirkningene.

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

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

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

4.2 Den nærmere prioriteringen av gjennomføringen av tilrettelagte avhør

4.2.1 Innledning

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

Det understrekes at stenging av skoler og barnehager gjør sårbare barn ekstra utsatt. Det er i en slik situasjon særlig viktig at politi og barnevern samarbeider for å ivareta disse barna. Dersom tilrettelagte avhør ikke lar seg gjennomføre, er det særlig viktig med annen etterforskning som kompenserer for fraværet av barnets forklaring i tilrettelagt avhør.

Pandemien tilsier i utgangspunktet ikke endringer i den praksis politiet ellers har for å innhente ytterligere opplysninger *før* etterforskning iverksettes og tilrettelagt avhør besluttes. I en situasjon med stengte skoler og barnehager er det imidlertid *enda* mer påkrevet enn vanlig at politiet foretar en grundig vurdering av opplysninger som innkommer eller anmeldelser som mottas om mulig mishandling i nære relasjoner (også for voksne) eller seksuelle overgrep. Politiet må være meget nøye med registersøk, avhør av melder og andre undersøkelser av hvordan mistanken har oppstått og opplysninger er fremkommet, undersøkelser av barnevernhistorikk (også fra andre kommuner/fylker dersom barnet har flyttet) og avhør av andre personer dersom det av etterforskningstaktiske hensyn lar seg gjøre.

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

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

4.2.2 Om terskelen for å beslutte tilrettelagt avhør

I de saker hvor det besluttes iverksatt etterforskning som nødvendiggjør tilrettelagt avhør, skal beslutningen om slikt avhør tas på vanlig måte og i samsvar med vanlig praksis – uavhengig av om gjennomføringen kan måtte utsettes av smittevern hensyn. Terskelen for å beslutte avhør skal ikke heves, og beslutningen skal tas av den påtaleansvarlige.

Utsettelse av avhøret kan føre til at barnevernet må iverksette tiltak og gjennomføre egne samtaler med barnet og andre potensielle vitner før politiet får gjort sine etterforskningsskritt. Riksadvokaten anser det som mest riktig at betydningen av barnevernets eventuelle inngripen for den videre etterforskning og muligheten for oppklaring, først vurderes på det tidspunktet et tilrettelagt avhør lar seg gjennomføre.

4.2.3 Saker med høyest prioritet

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

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

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

Riksadvokaten finner det ikke hensiktsmessig å gi ytterligere føringer for prioriteringen mellom tilrettelagte avhør. Med utgangspunkt i ovenstående føringer vil de riktigste prioriteringene i en situasjon med stor smittespredning oppnås gjennom god kommunikasjon mellom etterforsker, avhører, avhørsleder, barnehus og, eventuelt, barnevern. Samrådsmøtet er velegnet for slike drøftelser.

4.2.4 Avhør som kan nedprioriteres

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

4.2.5 Samrådsmøter. Følgeperson for barnet

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

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

4.2.6 Tilstedeværelse under avhøret. Bruk av videolink

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

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

Spesialavhøreren kan ikke avhøre barnet via videolink.

4.2.7 Oppnevning av bistandsadvokat, verge og forsvarer

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

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

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

Retningslinjene endrer ikke praksis for oppnevning av forsvarer.

4.2.8 Hvor det tilrettelagte avhøret skal tas

Hvor det tilrettelagte avhør skal gjennomføres må avgjøres etter en konkret vurdering beroende på smittesituasjonen i det aktuelle området. Reisevei og transportalternativer til og fra barnehuset, muligheten for forsvarlig følge for barnet, kapasiteten på barnehuset til raskt avhør, antatt behov og praktisk mulighet for oppfølging på barnehuset i etterkant mv. må inngå i vurderingen.

Bestemmelsen om at avhørene som den klare hovedregel skal foretas på barnehuset, skal bare tjene som et utgangspunkt dersom barnet oppholder seg i et område med stor smittespredning (evt. at smittespredningen er stor i et område hvor barnehuset ligger – dersom dette i smittesammenheng er et annet område). Dette gjelder også for avhør i de høyest prioriterte sakene, men slik at helhetsvurderingen kan falle annerledes ut i disse tilfellene. En legger til grunn at smittevern hensyn medfører at det i noen av de sakene hvor tilrettelagt avhør skal gjennomføres, vil være enighet om at det klart er til barnets beste at avhøret tas et annet sted, jf. § 239 f første ledd annet punktum. Se også under pkt. 5 om tilrettelagte avhør og lokale forskrifter.

4.2.9 Lyd- og bildeopptak

Avhør som tas på barnehus tas opp på video og lagres på vanlig måte. Tas avhøret utenfor barnehuset er det åpning for at det kun tas lydopptak, jf. straffeprosessloven § 239 a tredje ledd. Dette vurderes imidlertid som lite heldig. Lydopptak alene kan påvirke bevisverdien av avhøret negativt, og muligheten for videoopptak må inngå i vurderingen av hvor avhøret bør tas.

4.2.10 Alternativer til tilrettelagte avhør

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

5. OPPFØLGING AV LOKALT VEDTATTE FORSKRIFTER

Mange kommuner har vedtatt lokale forskrifter for å forebygge og/eller hindre spredning av koronasmitte. Noen av disse lokale forskriftene er straffesanksjonert. Varigheten varierer fra en nærmere definert tidsperiode til "inntil videre".

Ved strafferettslig håndhevelse av brudd på lokale forskrifter må det ses hen til den allmenn- og individualpreventive effekten en straffesanksjon vil ha, sammenholdt med tilgjengelig kapasitet. Gitt at borgerne nå har forholdt seg til særskilte smittevernregler i over 9 måneder, og hensett til den anstrengte smittesituasjonen, bør politiet – avhengig av situasjonen lokalt – prioritere strafferettslig håndhevelse av smittevernbestemmelsene, også de lokalt vedtatte. Straffesanksjonene skal være så følbare at de virker avskrekkende og holdningsskapende.

Det følger av straffeloven § 53 annet ledd at det ved utmåling av bot skal ses hen til lovovertrедerens inntekt, formue, forsørgelsesbyrde, gjeldsbyrde og andre forhold som påvirker den økonomiske evnen. For å sikre en mest mulig lik praksis i landet fastsetter riksadvokaten følgende veiledende bøtenivåer/subsidiære dager for de vanligste overtredelsene av smittevernregler:

Overtredelsestype		Veiledende bøtenivå
Brudd på regler om møteforbud	Privatperson som arrangerer	20.000 kroner/subsidiært fengsel i 15 dager
	Foretak som arrangerer	Normalt ikke lavere enn 50.000 kroner
	Privatperson deltar	10.000 kroner/subsidiært fengsel i 10 dager
Brudd på regler om stengning av virksomhet	Privatperson og foretak	Normalt ikke lavere enn 50.000 kroner. For privatperson subsidiært fengsel i 20 dager
Brudd på forbud mot å skjenke alkohol på serveringssteder	Privatperson	20.000 - 50.000 kroner
	Foretak	20.000 – 50.000 kroner
Brudd på regler om karantene og karantenehotell, isolasjon, og forbud mot opphold på fritidseiendommer	Privatperson	20.000 kroner/subsidiært fengsel i 15 dager
Brudd på plikt til å bære munnbind	Privatperson	2.000 kroner/subsidiært fengsel i 2 dager
Brudd på plikt til registrering ved innreise	Privatperson	5.000 kroner/subsidiært fengsel i 4 dager
Brudd på plikt til å teste seg for Covid-19 ved innreise, eller innen 24 timer.	Privatperson	10.000 kroner/subsidiært fengsel i 10 dager
Brudd på bestemmelser om ulovlig grensepassering mellom Sverige og Norge (uaktsom overtredelse)	Privatperson	5.000 kroner/subsidiært fengsel i 4 dager
Brudd på bestemmelser om ulovlig grensepassering mellom Sverige og Norge (forsettlig overtredelse)	Privatperson	10.000 kroner/subsidiært fengsel i 10 dager

Ved gjentatt eller systematisk overtredelse bør høyere bot vurderes.

Straff for ulovlig grensepassering er hjemlet i utlendingsloven § 108 annet ledd bokstav a, jf. utlendingsloven § 14 første ledd.

Det har blitt avdekket dokumentfalsk knyttet til dokumenter som må fremlegges som bekreftelse på gjennomført Covid-19-test mv. Enkeltstående forhold bør bøtelegges på nivå med karantenebrudd. Det vises for øvrig til de hensynene som ellers gjelder ved slike lovbrudd.

Enkelte lokale forskrifter har unntak for nøkkelpersonell i samfunnskritiske funksjoner. Riksadvokaten legger til grunn at lokale forskrifter må tolkes innskrenkende slik at lovpålagte oppgaver for ansatte i politiet og påtalemyndigheten som er nødvendige for å gjennomføre blant annet etterforskning, ikke omfattes av de lokale forskrifter. Riksadvokaten legger videre til grunn at barn, følgepersoner og andre som er nødvendige for å gjennomføre tilrettelagte avhør på en måte som ivaretar barnet og etterforskingen, ikke kan pålegges karanteneplikt med hjemmel i de lokale forskriftene. De anses derfor ikke å være til hinder for gjennomføring av slike avhør.

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

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

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

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

6. TELEFONAVHØR OG ANDRE EFFEKTIVISERENDE TILTAK

6.1 Lyd- og videoavhør

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

6.2 Økt bruk av telefonavhør

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

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

Telefonavhør skal ikke benyttes ved helt sentrale avhør i riksadvokatens prioriterte saker. For øvrig legges til grunn at telefonavhør benyttes i saker som skal avgjøres ved tilståelsesdom, forelegg eller påtaleunntatelse. Ettersom adgangen til telefonavhør utvides, skal påtaleansvarlig i utgangspunktet treffe avgjørelsen om hvorvidt fremgangsmåten skal benyttes. Dette er likevel ikke til hinder for at

lokal påtalemyndighet kan gi generelle direktiver om sakstyper mv., basert på momentene nedenfor. Tvilstilfeller skal alltid avgjøres av påtalemyndigheten.

Enkelte rettsanmodninger gjelder gjennomføring av avhør. Det er ikke alle land som godtar telefonavhør. Ved tvil må det undersøkes hvorvidt anmodende stat aksepterer telefonavhør.

Følgende momenter inngår i vurderingen:

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

Ved gjennomføringen av telefonavhør må politiet særlig iaktta følgende:

- Alle telefonavhør må så vidt mulig sikres på godkjent opptaksutstyr for lyd (diktafon/mp3-spiller) i tråd med føringer fra Politidirektoratet
- Politiet må forvise seg om rett identitet på personen som avhøres, og dette dokumenteres i avhørsrapporten. Om det benyttes en teknisk godkjent løsning med lyd/bilde kan det være hensiktsmessig at vedkommende viser legitimasjon
- Det skal forklares hvorfor avhøret gjennomføres over telefon, og årsaken dokumenteres i avhørsrapporten
- Det skal tilstrebes at ikke andre er til stede i rommet hvor den avhørte befinner seg når avhøret gjennomføres. Her må det selvsagt gjøres tilpasninger ut fra de konkrete forholdene, for eksempel tilstedeværende familiemedlemmer
- Den avhørte må gjøres kjent med at det kan være aktuelt med et nytt avhør hos politiet ved behov
- Telefonavhøret skal skrives i BL-malen for telefonavhør
- Det bør lages bokmerker på lydopptaket for eksempel ved formalia, fri forklaring, sondering, for ulike temaer, og ved erklæringer/samtykker
- Gjennomlesing og vedtakelse skal gjøres med godkjent opptaksutstyr for lyd
- Det må fremkomme i avhørsrapporten hvordan gjennomlesing er foretatt, og det må dokumenteres at den avhørte har vedtatt innholdet i rapporten som sin forklaring og at den godkjennes uten dennes signatur

- Lydopptaket av både avhør og gjennomlesing skal lagres i mediebanken etter gjeldende instruks
- Det må tilrettelegges for at man enkelt kan bruke lydfilen til konfrontasjon i retten. Dette krever økt bruk av tidshenvisninger i avhørsrapporten og eventuelt bokmerker på lydfilen, som omtalt ovenfor

6.3 Erklæringer/samtykker

Fritak for taushetsplikt fra involverte i en straffesak er aktuelt å innhente i en rekke tilfeller blant annet overfor helseforetak, banker, teletilbydere m.fl. Det er som regel ikke skriftlighetskrav eller underskriftskrav til slikt samtykke, men utfordringen er å få videreformidlet personens samtykke på en hensiktsmessig måte. Basert på retningslinjer Oslo politidistrikt har utarbeidet, og som er godkjent av Oslo universitetssykehus, fastsetter riksadvokaten følgende prosedyre for innhenting av taushetsbelagte helseopplysninger uten signatur via telefon/videoavhør:

- Etterforsker leser opp fritaksskjemaet (et eksempel er sendt ut i egen ekspedisjon) og forklarer hva samtykket innebærer. Dersom innhenting skjer utenom ordinært lydavhør skal det tas lydopptak av samtalen og denne lagres i mediebanken etter gjeldende instruks
- Fritaksskjemaet kan ved behov sendes (ikke utfylt) til den samtykkende part på e-post for gjennomlesning
- Etterforsker fyller ut aktuelt fritaksskjema
- Etterforsker fører på at den samtykkende part har gitt muntlig samtykke, årsaken til dette, dato og at opptaket av telefonavhøret / samtykkesamtalen er lagret
- Fritaksskjemaet lagres med eget dokumentnummer i saken, under navnet: "Fritakserklæring helseopplysninger uten signatur, navn"
- Det bør i anmodningen til helseforetaket være notoritet om årsaken til at det ikke er signert på selve skjemaet. (Lydopptaket behøves kun sendes helseforetaket dersom det etterlyses)
- Lydopptaket lagres i mediebanken etter gjeldende instruks og tilknyttes dokumentet "Fritakserklæring helseopplysninger uten signatur, navn"

6.4 Digital underskrift

I BL er det nå innført digital underskrift både for politiet og statsadvokatembetene på de påtalebeslutninger som krever underskrift etter loven. Rettsanmodninger og europeisk arrestordre må fremdeles ha håndskrevet signatur.

7. FORHOLDET TIL DOMSTOLENE, FORSVARER OG BISTANDSADVOKAT

Domstolene tar nå imot saker på vanlig måte, og Domstoladministrasjonen har sammen med Folkehelseinstituttet utgitt en smittevernveileder som bidrar til gjennomføring av rettsmøter på en forsvarlig måte.

Hva gjelder oversendelse av saker til domstolene, anbefaler riksadvokaten fremdeles en viss kritisk gjennomgang av tiltalebeslutninger for å se om de kan avgrenses ytterligere. Det samme gjelder eventuelle ankesaker som er til behandling i lagmannsrettene. Det kan være forhold ved disse som gjør at påtalemyndigheten vurderer ankespørsmålet annerledes, ikke minst dersom det tar tid å få gjennomført ankeforhandlingen. Det er spesielt viktig at forhold som kan avgjøres med prosessøkonomisk påtaleunntatelse ikke medtas i tiltalen hvis dette hindrer pådømmelse som tilståelsessak eller fordrer ekstra vitneførsel.

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

Hva gjelder straffesaksdokumenter skal påtalemyndigheten på etterforskningsstadiet ikke godkjenne at forsvarer sender disse til klient på e-post, idet dette muliggjør en uønsket spredning. Etter at tiltale er tatt ut legger riksadvokaten til grunn at forsvarer behandler straffesaksdokumenter i tråd med vanlig praksis, og at de ikke formidles klient på en slik måte at dokumentene kan spres på en uheldig måte. Riksadvokaten antar at dersom smittevern hensyn tilsier en annen kontakt mellom forsvarer/klient må dette finne sin løsning i tråd med de hensyn forsvarer alltid tar ved videreformidling av dokumenter til sin klient. Så langt er det riksadvokatens syn at landets forsvarere har bidratt konstruktivt ved den ekstraordinære situasjonen.

I de tilfeller der en siktet/tiltalt ikke har forsvarer, må det legges til rette for at vedkommende kan gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf. straffeprosessloven § 242 og påtaleinstruksen § 25-6. Det er viktig at det sikres notoritet for at siktede/tiltalte er gitt en slik anledning og at det gjennomføres på en kontrollert måte.

Til tross for alle ovennevnte direktiver, overlates likevel nå et betydelig ansvar for god skjønnsutøvelse til politiet og påtalemyndigheten. Riksadvokaten understreker derfor de bærende hensyn for de ulike tiltakene som nå iverksettes, og at disse lojalt følges.

Det er et overordnet mål at vi, når samfunnet er tilbake i en normalsituasjon, skal kunne se oss tilbake og konkludere med at politiet og påtalemyndigheten fikk til en hensiktsmessig og god straffesaksavvikling, og at de ulike tilpasninger ikke medførte redusert rettssikkerhet for den enkelte.

Jørn Sigurd Maurud

Svein Wiiger Olsen
statsadvokat

Gjenpart:

1. Justis- og beredskapsdepartementet
2. Politidirektoratet
2. Domstoladministrasjonen
3. Advokatforeningen
4. Sekretariatet for konfliktrådene