



STORTINGET

Representantforslag 28 S

(2018–2019)

fra stortingsrepresentantene **Petter Eide, Karin Andersen, Freddy André Øvstegård og Mona Fagerås**

Dokument 8:28 S (2018–2019)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Petter Eide, Karin Andersen, Freddy André Øvstegård og Mona Fagerås om et krafttak mot mishandling, vold og seksualovergrep i nære relasjoner

Til Stortinget

Bakgrunn

Mishandling og vold i nære relasjoner er et stort problem, både for individet og for samfunnet. Bruk av vold er ulovlig, og manglende beskyttelse fra staten representerer et brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Vold i nære relasjoner rammer i hovedsak kvinner, i verste fall fører volden til drap. I nesten alle partnerdrapssaker har det vært forvarslar knyttet til vold som politiet kunne ha plukket opp.

Politiet mottar et raskt økende antall saker om familievold og seksualovergrep mot barn i nære relasjoner. Riksadvokaten har i rundskriv pålagt politiet å prioritere slike saker samt gi slike saker forrang ved konkurranse om tid og kapasitet.

På området familievold rapporterer politiet en gjennomsnittlig oppklaring på 33 prosent for første halvår 2018. Denne svake responsen fra politiet rammer flere tusen familier i Norge hvert år. Dette kan tyde på at politiet ikke prioriterer slike saker like høyt som riksadvokaten ber om. FNs kvinnekomité har også kritisert Norge i mange år for ikke å klare å beskytte kvinner mot vold og overgrep.

Stortinget har også i 2017 ratifisert Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold

mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen). Her har Norge forpliktet seg til en rekke tiltak for å bekjempe vold i nære relasjoner.

Forslagsstillerne vil derfor foreslå følgende:

1. Stortinget ber regjeringen etablere et styringsverktøy i politiet som inkluderer bruk av måltall for politiets arbeid med vold i nære relasjoner.
2. Stortinget ber regjeringen etablere spesialiserte team ved hvert politidistrikt, som utelukkende arbeider vold i nære relasjoner.
3. Stortinget ber regjeringen sikre en finansieringsmodell gjennom tildelingsbrevet til Politidirektoratet, hvor det sikres øremerking av midler til etterforskning av anmeldt familievold, voldtekt i nære relasjoner og seksualovergrep mot barn i nære relasjoner.
4. Stortinget ber regjeringen utvide kapasiteten for tilrettelagte avhør med etablering av flere barnehus.
5. Stortinget ber regjeringen sørge for at verktøyene PATRIARK og SARA er tilstrekkelig implementert i politidistriktene, at de faktisk er i bruk, og at politibetjentene har mottatt tilstrekkelig opplæring.»

Bakgrunn – økt antall anmeldelser av mishandling i nære relasjoner

Mishandling i nære relasjoner innebærer et alvorlig samfunns- og folkehelseproblem. Dette er kriminalitet hvor det legges til grunn at det er store mørketall, og hvor politiet derfor ønsker å avdekke flere forhold. 78 prosent av de innrapporterte sakene til politiet innebærer kroppskrenkelser.

Problemstillingen har vært kjent i mange år. I 2014 utarbeidet Justis- og beredskapsdepartementet en handlingsplan kalt «Et liv uten vold. Handlingsplan mot

vold i nære relasjoner 2014–2017». Som en del av dette ble SARA (Spausal assault risk assessment guide) iverksatt for å beskytte bedre mot partnervold. I tillegg ble det iverksatt et prosjekt mot familievold på Stovner politistasjon i Oslo, Prosjekt November. Det er et prosjekt med bredt sammensatte faglige ressurser.

På tross av handlingsplan og økte ressurser til politiet de siste årene har antall anmeldelser for mishandling i nære relasjoner vært jevnt stigende, samtidig som politiets oppklaringsprosent ikke har økt nevneverdig.

Mishandling i nære relasjoner

I politiets egen rapport om kriminalitet første halvår 2018 (Strasak-rapport 1. juni 2018), kommer det fram at anmeldelser per første tertial for mishandling i nære relasjoner har økt med 23,9 prosent i femårsperioden. Den største økningen var fra 2014 til 2015, da antallet anmeldelser økte med 14,9 prosent.

En stor del av økningen per første tertial fra 2014 til 2018 antas å være avdekking av mørketall som følge av økt oppmerksomhet omkring lovbruddene og er slik sett en ønsket utvikling.

Seksuell omgang med og voldtekt av barn under 14 år

Seksuell omgang med barn under 14 år betegnes etter straffeloven § 299 som voldtekt. Bestemmelsen setter ikke noe krav om at handlingene er oppnådd ved

Anmeldelser og oppklaringsprosent første tertial 2018:

Kategori	Anmeldelser	Oppklaringsprosent	Saksbehandlingstid, dager
Mishandling i nære relasjoner	1318	33 pst.	223
Voldtekt av barn under 14 år	382	79 pst.	159
Seksuell handling og seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd overfor barn u/16 år	719	69 pst.	196

Riksadvokatens henstilling

Rundskriv fra Riksadvokaten av 23. februar 2018, om «Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen», er å forstå som påtalemaktens «ordre» om hva som skal prioriteres. Her er det tydelig uttrykt at vold mot barn og mishandling i nære relasjoner skal være første prioritet for politiets arbeid. Det heter videre:

«Politimesteren har ansvaret for at alle saker i distriktet som faller innenfor riksadvokatens prioriteringer gis forrang dersom det er knapphet på ressurser.»

Med utgangspunkt i den lave oppklaringsprosenten framstår det klart at politiet ikke mestrer eller ikke har kapasitet til å foreta en slik prioritering.

Hva skyldes den høye økningen i antall anmeldelser?

Forekomststudier viser at det fortsatt er få saker om mishandling i nære relasjoner som blir anmeldt. Mange

vold eller truende adferd mv. Dette er gjort for å styrke barns vern mot overgrep og for å signalisere alvorret i seksuelle overgrep mot barn. Det innebærer også en understrekning av at barn under den seksuelle lavalder ikke kan samtykke i seksuell omgang. Seksuallovbrudd kan bestå av både fysiske overgrep og overgrep som ikke involverer fysisk kontakt mellom offer og gjerningsmann. Forekomststudier av seksuelle overgrep mot barn under 14 år viser at ved majoriteten av disse er det en kjent gjerningsperson, ofte i nær relasjon (Thoresen/Hjemdal 2014. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)).

Det er denne lovbruddskategorien som har hatt den største økningen i anmeldelser, 60,5 prosent fra første tertial 2017 til 2018.

Svært lave oppklaringsprosent

Strasak-rapporten (2018) viser en svært lav oppklaringsprosent for mishandling i nære relasjoner, derimot noe bedre for anmeldte seksuallovbrudd mot barn. Bak gjennomsnittstallet for oppklaring av vold i nære relasjoner på 33 prosent, skjuler det seg stor geografisk variasjon fra Finnmark og Troms på henholdsvis 45 prosent og 50 prosent til saker som omhandler politidistrikt Sør-Øst på lave 16,5 prosent. I Oslo, som har majoriteten av disse sakene, er oppklaringsprosenten 28,6 prosent.

av ofrene anmelder ikke et straffbart forhold fordi de føler skam og skyld. Likevel har man sett en vesentlig økning i antall anmeldelser. Dette skyldes sannsynligvis at politiet i noe større grad enn før prioriterer saksområdene. Politiet har etterforsket flere store saker som har fått oppmerksomhet i media, og fornærmede kan se at det nytter å anmelde. Man kan derfor anta at økningen blant annet skyldes avdekkingen av mørketall, med andre ord at barrieren for å anmelde slike saker er senket. Flere aktører som skole, helsemyndigheter, barnevern og politi har blitt bedre til å avdekke forhold. Større oppmerksomhet på og mer kunnskap om avvergingsplikten kan også ha betydning.

Årsaker til lav oppklaringsprosent

I svar på skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Petter Eide om årsaker til lav oppklaringsprosent (Dokument nr. 15:34 (2018–2019)) viser justis-, beredskaps-

og innvandringsministeren til en rekke forhold knyttet til bevissituasjon, kompleksitet og saksbehandlingskapasitet. Andre årsaker har også kommet fram knyttet til den siste tids oppmerksomhet rundt disse problemstillingene:

- Manglende ressurser til tilfredsstillende etterforskning.
- Problemer med å rekruttere riktig kompetanse innen etterforskning og påtale. Fortsatt står for mange stillinger ubesatte.
- Familievoldssakene og overgrepssakene er krevende faglig, men også tidskrevende å etterforske.
- Det skjer ofte at sakene skifter etterforsker og påtalemessig ledelse grunnet turnover og intern reorganisering av ressursene.
- Uklar og ineffektiv intern organisering av etterforskere.
- Konkurransen mellom tid og ressurser innenfor feltet familievold og seksuallovbrudd. Det er ofte de samme personressursene som arbeider med ulike saker som voldtekt, familievold og anmeldte overgrep mot barn. Denne kapasiteten tvinges også til intern prioritering, slik at for eksempel tilrettelagte avhør knyttet til lovbrudd mot barn eller voldtekt prioriteres så høyt at etterforskning på familievold nedprioriteres.
- Noe lav status fra politiansatte, spesielt de med politihøgskolebakgrunn, til å arbeide med slike saker.

Konsekvensene av lav oppklaringsprosent

Konsekvensene av lav oppklaringsprosent i slike saker er svært alvorlige. Her er det snakk om personer som har gått til det svært alvorlige skritt å anmelde en person som vanligvis er i nær familierelasjon for vold eller seksuallovbrudd. En slik anmeldelse, med påfølgende etterforskning, setter livet til familien på vent, noe som innebærer et betydelig traume for familien. Denne psykososiale belastningen medfører at familien i svakere grad kan opprettholde et normalt familieliv. Oppvekst- og læringsvilkår for barna som blir utsatt for dette, blir betydelig forringet. I tillegg er frykten og risikoen for nye overgrep til stede.

77 prosent av familievoldssakene blir ikke oppklart etter avsluttet etterforskning. I disse sakene vil anmelder vanligvis motta et standardisert brev fra politiet om at saken er henlagt. En formell beskjed om henleggelse innebærer ikke at det ikke foregår mishandling eller andre problemer i en slik familie, det kan derimot påføre familien ytterligere traumer.

Politiet og advokater har rapportert om at saker angående vold og overgrep i nære relasjoner kan bli liggende i ett, to eller opptil tre år. Hvis sakene i tillegg blir henlagt uten videre forklaring, kan sterkt traumatiserte ofre oppleve at de ikke blir tatt på alvor, og miste tilliten til politiet.

Nærmere om forslagene

Forslag 1: Om styringsverktøy og bruk av måltall

Innføring av politisk bestemte styringsverktøy som bruk av konkret internrapportering og måltall brukes noen ganger for å sikre en ønsket prioritering av politiets arbeid, blant annet på måling av politiets arbeid med retur av asylsøkere. Dessverre har kapasiteten og oppklaringsprosenten i saker knyttet til familievold sviktet, det er derfor nødvendig å innføre sterkere styringsverktøy som blant annet måltall.

Forslag 2: Spesialiserte team

Politiets kapasitet og prioritering av vold i nære relasjoner, inkludert saker som gjelder barn, er langt fra tilfredsstillende, derfor er en viss grad av instruks for detaljorganisering nødvendig. For å sikre kvaliteten i dette arbeidet foreslås derfor også spesialiserte team i hvert enkelt politidistrikt til å arbeide med dette. Egne spesialiserte team vil være nødvendig for å sikre en ønsket prioritering og kvalitet i håndteringen av slike saker.

Forslag 3: Øremerkede midler

På samme måte som med bruk av måltall er øremerking av midler av og til nødvendig i forvaltningen for å sikre en ønsket prioritering. Politiets kapasitet og prioritering av vold i nære relasjoner, inkludert saker som gjelder barn, er langt fra tilfredsstillende. Dette rammer flere tusen enkeltindivider årlig. Øremerking av midler vil sikre at politidistriktene og politistasjonene får allokert nødvendige midler til dette formålet, som ikke kan brukes til noe annet.

Forslag 4: Om barnehusene

Statens Barnehus er et tilbud til barn og ungdom som kan ha vært utsatt for, eller vært vitne til, vold eller seksuelle overgrep der det foreligger en politianmeldelse. På barnehusene foretas det tilrettelagte avhør av barn eller ungdom i forbindelse med anmeldelsen. Tilrettelagte avhør krever svært mye kapasitet, noe som fører til at saker kan bli liggende lenge. I tillegg tapper barnehusene kapasitet fra de i politiet som driver annen etterforskning av vold i nære relasjoner og voldtekt. Forslagsstillerne foreslår derfor en utvidelse av ordningen med barnehus, men uten at ressursene tappes fra annen virksomhet i politiet.

Forslag 5: Politiverktøy SARA og PATRIARK

Det er innført politiverktøy som, dersom de tas i bruk på riktig vis, vil hjelpe politiet med å avdekke vold i nære relasjoner. Det er flere ganger stilt spørsmål ved om disse verktøyene er tilstrekkelig implementert i politidistriktene, og om det er tilstrekkelig kompetanse om dem. Forslagsstillerne vil derfor at regjeringen skal sikre at disse verktøyene er tilstrekkelig implementert.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen etablere et styringsverktøy i politiet som inkluderer bruk av måltall for politiets arbeid med vold i nære relasjoner.
2. Stortinget ber regjeringen etablere spesialiserte team ved hvert politidistrikt, som utelukkende arbeider vold i nære relasjoner.
3. Stortinget ber regjeringen sikre en finansieringsmodell gjennom tildelingsbrevet til Politidirektoratet, hvor det sikres øremerking av midler til etterforskning av anmeldt familievold, voldtekt i nære relasjoner og seksualovergrep mot barn i nære relasjoner.
4. Stortinget ber regjeringen utvide kapasiteten for tilrettelagte avhør med etablering av flere barnehus.
5. Stortinget ber regjeringen sørge for at verktøyene PATRIARK og SARA er tilstrekkelig implementert i politidistriktene, at de faktisk er i bruk, og at politibetjentene har mottatt tilstrekkelig opplæring.

24. oktober 2018

Petter Eide

Karin Andersen

Freddy André Øvstegård

Mona Fagerås