



VESTFOLD, TELEMARKE OG BUSKERUD STATSADVOKATEMBETER

Sør-Øst politidistrikt
v/politimester Christine Fossen
Postboks 2073
3103 TØNSBERG

Deres ref.:

Vår ref.:
2019/00414-002 TNO012
0

Dato:
22.03.2019

RAPPORT ETTER INSPEKSJON/TILSYN AV FELLES STRAFFESAKSINNTAK (FSI) I SØR-ØST POLITIDISTRIKT

1. Innledning

Inspeksjoner og tilsyn er en viktig del av statsadvokatenes fagledelse av politiet. I riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for 2018 er statsadvokatene ved tilsyn bedt om å rette særskilt oppmerksomhet mot ordningen med felles straffesaksinntak (FSI) i et kvalitetsperspektiv.

Felles straffesaksinntak er tiltak nr. 15 i Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet. Hensikten med tiltaket er å sikre befolkningen så lik behandling som mulig uavhengig av hvor de utsettes for kriminelle handlinger. Tiltaket skal øke kvalitet og effektivitet i den innledende straffesaksbehandlingen og vil styrke tilstedeværelse og tilgjengelighet av etterforskningsledelse og påtalemyndighet.

Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeiter avholdt inspeksjon/tilsyn av FSI i Sør-Øst politidistrikt 22. og 23. januar 2019. Inspeksjonen ble fra embedets side utført av førstestatsadvokat Anne M Katteland og statsadvokatene Anne Christine Stoltz Wennersten og Jeanette Hagene Knutsen.

Dette er første tilsynet av FSI i Sør-Øst politidistrikt, og hovedformålet med inspeksjonen var å gjøre seg kjent med FSI's organisasjon, arbeidsoppgaver og samarbeidet med øvrige enheter i politidistriktet. Videre ønsket vi å danne oss et inntrykk av om FSI i Sør-Øst politidistrikt arbeider etter de forutsetninger som riksadvokaten og politidirektoratet har gitt. Inspeksjonen hadde også som formål å kontrollere politidistriktets resultater i forhold til sentrale og lokale direktiver. Vi gjennomgikk videre et utvalg saker som var påtaleavgjort på FSI.

Som kjent har politiet den siste tiden vært gjennom en omfattende omorganiseringsprosess (nærpolitireformen), og denne prosessen har vært svært krevende for Sør-Øst politidistrikt. Politidistriktet

har nå gjennomført reformen, og samtlige enheter er nå på plass. FSI hadde oppstart av ett felles saksinntak fra 01.10.2018, og det vil forståelig nok ta noe tid før denne enheten "har satt seg" i organisasjonen og kan sies å ha optimal drift.

2. Forberedelse og gjennomføring av inspeksjonen

I vårt brev av 21. desember 2018 ble politidistriktet bedt om å gi en kort redegjørelse for hvordan straffesaksbehandlingen er organisert, herunder rutiner for prioritering av saker. Videre ble det bedt om en orientering om det finnes en samarbeidsavtale mellom FSI og de øvrige driftsenhetene utover straffesaksinstruksen. Det ble også bedt om å få en kort orientering og oversikt over blant annet rutiner for registrering, etterforskning og oversendelse av prioriterte saker til rette enhet, koding av straffesakene og hvordan man sikrer integrert påtale og bistand til patruljene i de konkrete sakene som fortløpende oppstår. Det ble videre bedt om å få oversendt statistikk for påtaleavgjørelser ved FSI i 2018.

I brev av 14. januar 2019 har politidistriktet gitt en redegjørelse på ovennevnte temaer. Sammen med redegjørelsen fikk vi oversendt politidistriktets ulike rutinebeskrivelser for blant annet bruk av BL for påtale, registrering av nye saker, innledende samhandling med FSI-E-jour-GDE/FEE, samhandling- og arbeidsprosesser i FSI-E-jour og fordelingsnøkkel for saker inn og ut av FSI.

Inspeksjonen ble innledet med et møte første inspeksjonsdag frem til lunsj. På møtet deltok førstestatsadvokat Anne M Katteland og statsadvokatene Anne Christine Stoltz Wennersten og Jeanette Hagene Knutsen. Fra politidistriktets side deltok visepolitimester, sentral påtaleleder, lokale påtaleledere, leder av Felles enhet for etterretning og etterforskning (FEE), seksjonsleder FSI, avsnittsledere E-jour, administrativ støtte FSI og fag- og opplæringsansvarlige i politidistriktet. På møtet fikk vi en presentasjon av FSI, og de spørsmålene vi hadde stilt forut for inspeksjonen ble nærmere utdypet. Vi fikk videre informasjon om E-jour fra de tre avsnittslederne for E-jour i Telemark, Vestfold og Buskerud. Etter møtet gikk vi gjennom de fremlagte sakene.

Etter lunsj dag to hadde vi en foreløpig tilbakemelding fra inspeksjonen/tilsynet. Visepolitimesteren, påtaleleder, leder FEE, lokale påtaleledere, ansatte ved FSI og E-jour-avsnittene samt fag- og opplæringsansvarlige deltok ved denne gjennomgangen. Flere deltok via videolink, og det fungerte veldig bra. Vi opplevde at dette var en god måte å gjennomføre et slikt oppsummeringsmøte på da mange kunne delta uten å bruke tid på å reise til møtelokalet.

I etterkant av møtet 22. januar 2019 har vi også funnet det nødvendig å innhente tilbakemeldinger fra juristene og etterforskningsmiljøene ved GDE'ene om deres erfaring med FSI. Vi har også vært i kontakt med gruppeleder påtale FSI Torje Arneson.

3. Historikk/bemanning

FSI i Sør-Øst politidistrikt ble etablert fra 1. desember 2017 og er stedsplassert i Tønsberg ved operasjonssentralen. FSI har fra oppstart hatt en støttefunksjon opp mot operasjonssentralen og politiarbeid på stedet (PPS). FSI er i dag bemannet med 9 jurister, inklusive gruppeleder påtale FSI, 9 politifaglige etterforskningsledere (PEL) og har 8 merkantilt ansatte (administrativ støtte), i tillegg til seksjonsleder. Alle er ansatt ved FSI.

De politifaglige etterforskningslederne var på plass fra 1. desember 2017, og disse har ulike bakgrunn/kompetanse fra politiet og kommer også fra forskjellige geografiske områder i distriktet. Det er seksjonsleder ved FSI som er personalansvarlig for etterforskningslederne og de merkantilt ansatte.

Det er ikke egne etterforskere som er ansatt ved FSI, men FSI samhandler imidlertid tett med E-jour hvor den utøvende etterforskningskapasiteten ligger. E-jour ligger ved de tre geografiske driftsenhetene Telemark, Vestfold og Buskerud og er stedsplassert ved de respektive arrestene i Drammen, Skien og Tønsberg. E-jour har hovedansvaret for straksetterforskning i prioriterte saker med arrestanter og er også etterforskningsberedskap i andre prioriterte saker og etterforsker fortløpende med å ferdigstille saker for påtaleavgjørelse. E-jour er politidistriktets etterforskningsressurs 24/7 og er bemannet med politifaglige etterforskningsledere, som også er vakt sjef for arresten, og etterforskere.

På påtalesiden startet to jurister på FSI i april 2018, mens samtlige jurister var på plass i juni 2018. Juristene er rekruttert fra påtaleavsnittene i Sør-Øst, hovedsakelig fra Vestfold, og samtlige stillinger er faste stillinger ved FSI. Juristene som er ansatt ved FSI er erfarne jurister med lang påtaleerfaring. Juristene er underlagt Felles enhet for påtale med seksjonsleder påtale Vestfold som nærmeste leder. Den første tiden etter at samtlige jurister var på plass ved FSI var det fokus på restansenedbygging i politidistriktet. Det er først fra 1. oktober 2018 at FSI har hatt fullt saksinntak og startet sin "ordinære" drift.

Det er i Sør-Øst tilstedeværende jurist hele døgnet. FSI juristene er jourhavende på dag- og kveldstid, samt dagtid helger. FSI-juristene jobber også kveld og natt i helger. Vaktlisten med jourhavende jurist i distriktet blir komplimentert med påtalejurister fra de tre GDE'ene. Disse har ikke oppmøte ved FSI i Tønsberg.

4. Oppgaveløsning og samhandling med øvrige enheter

4.1 Innledning

Organiseringen og ansvarsområdene til FSI er nærmere beskrevet i lokal straffesaksinstruks pkt. 3. FSI har videre laget en rekke rutinebeskrivelser for å lære nye arbeidsrutiner og ny arbeidsmetodikk, herunder blant annet rutiner for innledende samhandling- og arbeidsprosesser mellom FSI og E-jour, og E-jour og saktrekkende etterforskningsledelse ved GDE/FEE.

Det foreligger ingen konkret samarbeidsavtale med alle i distriktet, men rutinebeskrivelsene innenfor flere typer oppgaver er drøftet med etterforskningsmiljøene ved GDE på ledelsesnivå, og er dermed etablert i samhandling med de andre.

4.2 Initialfasen

Et av formålene med etablering av FSI er å styrke kvaliteten i den innledende fase av straffesaksbehandlingen. I henhold til Handlingsplanen for etterforskningsløftet skal FSI i samarbeid med operasjonssentralen yte god og effektiv støtte til politipatruljenes straksetterforskning og politiarbeid på stedet.

I lokal straffesaksinstruks pkt. 3.1.2.2 er det beskrevet at FSI, sammen med E-jour, skal støtte politipatruljene ved å gi veiledning og råd rundt taktiske valg på åstedet, og ved innhenting av avhør og øvrige spor for bevissikring.

Det er opplyst at FSI i Sør-Øst samhandler tett med operasjonssentralen og politipatruljene i pågående saker. FSI og operasjonssentralen i Sør-Øst er samlokalisert i det nye politihuset i Tønsberg, og enhetene sitter således i umiddelbar nærhet til hverandre. FSI deltar videre på paroler med operasjonssentralen og dette er en arena der FSI får oversikt over aktuelle hendelser og oppdrag i hele politidistriktet.

FSI i Sør-Øst har sammen med E-jour ansvaret for straksetterforskningen når lokal etterforskningsledelse ikke er på jobb, særlig i helgene/helligdager. Dette fremkommer i pkt. 3.1.2 i den lokale straffesaksinstruksen.

Når FSI overtar den faglige oppfølgingen av patruljen skal det i følge lokal straffesaksinstruks være notoritet på utførte etterforskningskritt, instruksjoner, anbefalt prioritering og hvilke etterforskningskritt som ikke utføres, men som overlates til sakstreckende enhet senere. Ved enkle saker benyttes logg i BL, mens det opprettes og benyttes Indicia-prosjekt der dette er pålagt eller hensiktsmessig. Det er FSI som har ansvar for å utarbeide og føre dette.

FSI har som nevnt ikke egne etterforskere, og det er E-jour som gjennomfører etterforskning for FSI. Det er FSI-jurist som sammen med politifaglig etterforskningsleder ved FSI beslutter hvilke saker som E-jour skal involveres i. E-jour har ansvar for utførelsen av oppdraget inntil sakstreckende enhet overtar den videre etterforskningsledelsen av saken. Når E-jour har håndtert straksetterforskningen og/eller lokal etterforskningsledelse er kommet på jobb, skal saken overføres sakstreckende enhet. Saken settes på sakstreckende påtalejurist og jourhavende PEL.

Saker som kommer inn til FSI, og som ikke påtaleavgjøres eller settes på E-jour, skal i følge lokal straffesaksinstruks overføres til lokal sakstreckende etterforskningsledelse for videre etterforskning umiddelbart. FSI/E-jour kommuniserer med lokal etterforskningsledelse og påtaleansvarlig i sakene digitalt gjennom arbeidslogg i BL og Indicia.

E-jour er som oftest involvert i saker der personer er pågrepet, men har også bistått med etterforskning i såkalte "aksjonssaker". Det ble opplyst i møtet at etterforskningskapasiteten på E-jour til tider er "sprengt", hvilket medfører at E-jour ofte ikke har kapasitet til å utføre mindre etterforskningskritt som raskt ville kunnet avslutte saken. Idet FSI ikke selv har egne etterforskere til å utføre disse etterforskningskrittene, medfører det at sakene derfor må overføres lokal etterforskningsledelse for videre oppfølging. I følge seksjonsleder FSI ville det vært hensiktsmessig med egne etterforskere ved FSI slik at mindre saker raskere ble ferdig etterforsket og påtaleavgjort på FSI.

Når det gjelder samhandlingen med øvrige enheter i politidistriktet, er det opplyst at det i noen sammenhenger oppleves å være uklare ansvarsforhold for personer i arrest, i forbindelse med fengslinger, i pågående saker samt at det også i enkelte saker fremstår uklart når en sak går over fra FSI til sakstreckende jurist/lokal etterforskningsledelse. Dette medfører at det i noen saker blir dobbeltarbeid ved at flere unødig blir involvert i saken.

Statsadvokatens bemerkninger:

FSI har hatt fullt saksinntak i kun om lag et halvt år, og det er naturlig at det tar noe tid før nye rutiner er innarbeidet. Samhandlingen med øvrige enheter er imidlertid svært viktig for å unngå dobbeltarbeid eller at saker ikke blir fulgt opp tilfredsstillende. Det er etter vår oppfatning viktig at politidistriktet så tidlig som mulig innarbeider rutiner der ansvarsforholdene er tydelige og at det etableres gode rutiner for dialogen mellom FSI og de øvrige driftsenhetene i distriktet. God saksflyt uten dobbeltbehandling er fremhevet i riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv nr. 1/2019 pkt. VI og er et av områdene som statsadvokatene særlig skal vie sin oppmerksomhet mot ved tilsyn av virksomheten ved politiets felles straffesaksinntak (FSI). Dette vil bli således bli fulgt opp i senere inspeksjoner.

4.3 Sakssiling

Alle mottatte og avgitte anmeldelser i politidistriktet skal i følge lokal straffesaksinstruks pkt. 3.1.1 behandles av FSI for å sikre enhetlig håndtering og riktig prioritering i henhold til sentrale, regionale og lokale prioriteringsskriv, og en god kvalitet i den innledende fasen av etterforskningen.

Med unntak av registrering av nettanmeldelser, registreres ikke straffesakene ved FSI. De fleste straffesakene registreres således utenfor FSI, og registreringene foretas av mange personer. Det foreligger ikke egne retningslinjer for koding av sak i Sør-Øst politidistrikt. I politidistriktets rutiner fremgår det at FSI skal vurdere om saken er kodet riktig. Det gjelder uavhengig av hvor i distriktet anmeldelse er mottatt. Det er opprettet en egen rutinebeskrivelse for FSI's kvalitetssjekk av innkomne saker. I følge straffesaksinstruks pkt. 6.2.1 skal alle saker kodes på FSI og jourhavende jurist FSI med sakstrekk. I praksis kodes sakene på seksjonsleder FSI som etterforsker og gruppeleder påtale FSI som jurist.

Det er opplyst at det dreier seg om ca. 140-160 saker pr døgn som skal undergis en eller annen form for behandling hos FSI. Utgangspunktet er som nevnt at alle saker skal via FSI for vurdering, men det ble under inspeksjonen opplyst at enkelte saker som hører under spesialistgruppene ikke alltid er innom FSI for vurdering. Det ble videre opplyst at påtale FSI ofte sitter opptatt med andre saker/gjøremål og derfor ikke alltid er tilgjengelig for å diskutere innkomne saker. Saker har derfor blitt vurdert og sendt til videre etterforskning ved de geografiske enhetene av etterforskningsleder ved FSI uten at påtalejuristen er med i vurderingen.

Det er et høyt antall saker som skal innom FSI, og politidistrikt har uttrykt at det utfra dagens bemanning ikke er mulig å kvalitetssikre alle saker som blir satt ut til etterforskning godt nok. Når det gjelder saker som skal til spesialistgruppene, er det opplyst at FSI ikke har bedre kompetanse til å vurdere disse sakene enn enhetene som er ansvarlig for dem. Enkelte av sakene er heller ikke innom FSI for vurdering.

Statsadvokatens bemerkninger:

Etter vår vurdering er det sentralt at nye saker undergis både en påtalemessig og politifaglig vurdering, slik at alle saker håndteres i henhold til prioriteringer gitt av riksadvokaten, statsadvokaten og politimesteren. Det er positivt at det pr i dag ikke er restanser ved FSI, men kvalitetskontrollen med innkommende saker syntes ut fra hva som er opplyst ikke å være god nok før den settes ut til etterforskning. Det understrekes at det er viktig at gjennomgangen av innkomne saker ikke blir for summarisk, men at det faktisk blir en kvalitativ vurdering av de registrerte sakene. En for rask gjennomgang ved FSI medfører også at enhetene som overtar sakene må gå igjennom og vurdere saker på nytt, hvilket innebærer dobbeltarbeid.

Det høye antallet saker som skal undergis en eller annen form for behandling hos FSI innebærer en viss fare for at det vil kunne bygge seg opp restanser ved FSI. Det er derfor viktig at politidistriktet etter at FSI har fungert en tid vurderer hvorvidt FSI er besatt med riktige ressurser i forhold til hva FSI har ansvar for og oppgavene som FSI er tillagt.

4.4 Fengslinger

I følge lokal straffesaksinstruks pkt. 3.1.2.9 er det i utgangspunktet FSI og E-jour som har ansvar for å forberede førstegangsfengslinger. Det fremgår videre at lokal etterforskningsledelse skal overta alle oppgaver knyttet til å forberede fengslinger så tidlig som mulig og sørge for at påtaleansvarlig jurist som skal gå i fengslingsmøtet har så god kjennskap til saken som mulig.

Det er opplyst at kommunikasjonen med øvrige enheter foregår via mail (for de som ikke har tilgang til Indicia) og telefon, samt at det føres logg i Indicia. E-jour og påtale har en oppfatning av at kommunikasjonen fungerer bra i dag og at kommunikasjon ikke er til hinder for varetektsfengsling. Det har imidlertid vært saker der jourhavende og sakstrekkinge jurist har vært uenige, og det er nå slik at det er sakstrekkinge jurist som avgjør spørsmålet om varetektsfengsling.

4.5 Påtaleavgjørelser

FSI har i perioden 01.10.2018 – 31.12.2018 påtaleavgjort til sammen 4255 straffesaker. Av disse er 2959 saker henlagt og 1106 saker er avgjort med positiv påtaleavgjørelse (hvorav 972 saker er avgjort med forelegg).

Sør-Øst politidistrikt har i samme periode påtaleavgjort til sammen 11 610 saker, hvilket vil si at FSI har avgjort om lag 37 % av sakene i distriktet. Politidistriktet har gitt uttrykk for at antall saker som påtaleavgjøres ved FSI forventes å øke etter hvert som driften av FSI ytterligere har "satt seg" i organisasjonen.

5. Gjennomgang av saker

I forbindelse med inspeksjonen ba vi om å få fremlagt saker i følgende sakskategorier:

- 1) Alle påtaleavgjorte saker som gjelder overtredelse straffeloven § 271 og 273 som er behandlet ferdig på FSI i 2018. Vi vil særlig se på subsumsjon og reaksjon.
- 2) Alle forelegg med inndragning og/eller erstatning som er utstedt av FSI i 2018.
- 3) Alle forelegg utstedt av FSI i desember 2018.
- 4) Saker som er henlagt med begrunnelsen manglende saksbehandlingskapasitet i 2018. Vi skal særlig fokusere på om sakene som er henlagt med denne begrunnelsen er en sakstype som egner seg for kapasitetshenleggelse og volumet av saker med oppgitt gjerningsperson.
- 5) Alle saker som er henlagt i medhold av straffeprosessloven § 62 a i 2018.
- 6) Alle saker som er henlagt i desember 2018, med unntak av 014 sakene. Formålet er å danne seg et inntrykk av henleggelsespraksis og bruk av henleggelseskode.

Bakgrunnen for dette var at vi ønsket å gå igjennom visse sakskategorier for å undersøke om sakene som enheten behandler holder tilstrekkelig høy kvalitet, og kontrollere at FSI ikke er blitt et "henleggelseskontor".

Samtlige saker ble fremlagt digitalt og vi gjennomgikk totalt 120 saker.

Vår gjennomgang viser i all hovedsak at det er tilfredsstillende kvalitet hva gjelder saksbehandlingen ved FSI. Med få unntak fremstår sakene korrekt avgjort. De avvikene vi fant ved gjennomgangen ble tatt opp konkret i det oppsummerende møtet.

6. Oppsummering

Vårt hovedinntrykk er at Sør-Øst politidistrikt har kommet godt i gang med etableringen av et felles straffesaksinntak. Politidistriktet har videre utarbeidet flere rutinebeskrivelser for saksbehandlingen ved FSI og samhandling/saksflyt med de øvrige enhetene, og det er gjort flere erfaringer som er viktig for den videre utviklingen av FSI i politidistriktet.

Det er god samhandling mellom FSI og de operative enhetene (operasjonssentralen og patruljene), og fokus på kvalitet i initialfasen i etterforskningen har økt. FSI støtter patruljene og gir veiledning og råd i forbindelse med politiarbeid på stedet. Dette har medført at påtalejuristene ved de geografiske enhetene har merket mindre trykk på dagtid idet telefonhenvendelser rettes til FSI. Etablering av E-jour ved de tre sentralarrestene i distriktet har videre medført at det i større utstrekning gjennomføres avhør på kveldstid, i tillegg til at det blir mindre reising for etterforskere ved andre geografiske enheter enn der sentralarrestene ligger. Når det gjelder saksflyten og samhandlingen med de øvrige enhetene, er det vårt

inntrykk at det fortsatt er litt uklare grensesnitt og ansvarsforhold. I tillegg er det i enkelte saker dobbeltarbeid ved at flere enheter leser/gjennomgår de samme sakene.

Det er kort tid siden FSI startet med fullt saksinntak, og det er således naturlig at det trengs mer tid før enheten "har satt seg" i organisasjonen. Tilsynet har avdekket enkelte funn som politidistriktet bør ta med seg i det videre arbeidet;

- Utarbeidede rutinebeskrivelser fremstår som mange og til dels omfattende. Disse bør om mulig forenkles for å avklare ansvarsforhold og bedre saksflyten og samhandlingen mellom FSI og de øvrige enhetene.
- Det er viktig at politidistriktet har fokus på og tilstreber at det ikke blir dobbeltbehandling, eksempelvis ved at det er flere som leser/gjennomgår de samme sakene.
- Alle saker må søkes å gå via FSI for vurdering.
- Samhandling mellom etterforskningsleder ved FSI og FSI-jurist ved gjennomgang og siling av innkomne saker må bedres.
- Det bør vurderes om det skal være egne etterforskere ved FSI slik at enkle saker/hasteoppdrag kunne vært utført raskere.

Som nevnt under innledningen i pkt. 1 var vårt hovedformål med dette tilsynet å bli kjent med FSI's organisasjon, arbeidsoppgaver og samarbeidet med øvrige enheter i politidistriktet samt få et inntrykk av om FSI i Sør-Øst politidistrikt arbeider etter de forutsetninger som riksadvokaten og politidirektoratet har gitt. Vi vil følge opp denne inspeksjonen høsten 2019. FSI vil da ha hatt full drift i om lag 1 år, og det tas sikte på å gjennomføre et grundigere tilsyn med særlig fokus på saksflyten og samhandlingen mellom FSI og de øvrige enhetene.

Vi ønsker lykke til i det videre arbeidet og ser frem mot neste inspeksjon.

Med vennlig hilsen


Jeanette Hagene Knutsen
Statsadvokat

Kopi:

Riksadvokaten

POD

Påtaleleder Kjell Johan Abrahamsen

Seksjonsleder påtale Vestfold/FSI Ole Bjørn Sakrisvold

Seksjonsleder FSI Merete Torp Nilsen

Gruppeleder påtale FSI Torje Arneson