



VESTFOLD, TELEMARKE OG BUSKERUD STATSADVOKATEMBETER

Sør-Øst politidistrikt
v/politimester Ole Bredrup Sæverud
Postboks 2073
3103 TØNSBERG

Deres ref.:

Vår ref.:
2019/00414-003 TNO012

Dato:
6.2.2020

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 i distriktet det straffbare forholdet har funnet sted. Tiltaket er ment å øke kvalitet og effektivitet i den innledende straffesaksbehandlingen, herunder straksetterforskning og politiarbeid på stedet, og er videre ment å styrke tilstedeværelse og tilgjengelighet av etterforskningsledelse og påtalemyndighet.

Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter avholdt inspeksjon/tilsyn av FSI i Sør-Øst politidistrikt 16. og 17. januar 2020. Inspeksjonen ble fra embedets side utført av førstestatsadvokat Anne M. Katteland og statsadvokatene Jeanette Knutsen og Anne Christine Stoltz Wennersten.

Førrige tilsyn ble avholdt i januar 2019, og dette er det andre tilsynet av FSI i Sør-Øst politidistrikt. Hovedformålet med årets inspeksjon var å følge opp temaer fra fjorårets inspeksjon, inntatt i fjorårets rapport fra mars 2019.

Vi ønsket særlig å se etter om det var foretatt faktiske eller organisatoriske endringer siden førrige inspeksjon, herunder hvordan samhandlingen med de øvrige enheter fungerer. 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 i den anledning et utvalg saker som var påtaleavgjort i løpet av 2019 på FSI.

2. Forberedelse og gjennomføring av inspeksjonen

I vårt brev av 6. desember 2019 ble politidistriktet bedt om å gi en kort redegjørelse for hvordan straffesaksbehandlingen ved FSI er organisert, herunder gi oss en orientering om følgende;

Det ble bedt om en oversikt over organiseringen og bemanningen ved seksjonen (påtale, politiansatte og merkantilt ansatte), der eventuelle endringer påpekes. Videre ble det bedt om en oversikt over rutiner for registrering, etterforskning og oversendelse av saker til rette enhet, koding av straffesakene og hvordan man sikrer integrert påtale og bistand til patruljene i de sakene som fortløpende oppstår. Videre ble det bedt om en kort orientering om hvordan saksilingen gjennomføres ved FSI, samt en orientering om hvorvidt det har vært restanser på innkomne saker. Det ble også bedt om en oversikt over rutiner for seksjonens henleggelse på saksbehandlingskapasitet, herunder FSI's kommunikasjon med de øvrige enheter om den til enhver tid tilgjengelige etterforskningskapasitet i distriktet. Det ble videre bedt om å få oversendt statistikk for antall henleggelse i 2019, samt antall positive påtaleavgjørelser i 2019.

I brev mottatt hos oss den 7. januar 2020, har politidistriktet gitt en redegjørelse på ovennevnte temaer. Vedlagt dette brevet fulgte også statistikk for 2019, samt en oversikt over saker vi ønsket å gjennomgå.

Inspeksjonen ble innledet med et møte første inspeksjonsdag 16. januar 2020 kl. 13.00. På møtet deltok førstestatsadvokat Anne M Katteland og statsadvokatene Anne Christine Stoltz Wennersten og Jeanette Knutsen. Fra politidistriktets side deltok politimester, visepolitimester, sentral påtaleleder, lokal påtaleleder, leder av Felles enhet for etterretning og etterforskning (FEE), seksjonsleder FSI, samt avsnittsledere E-jour. På møtet fikk vi en presentasjon av FSI, og de spørsmålene vi hadde stilt forut for inspeksjonen ble nærmere utdypet. Før og etter møtet gikk vi gjennom de fremlagte sakene.

Etter lunsj dag to hadde vi en foreløpig tilbakemelding fra inspeksjonen/tilsynet. Påtaleleder, leder FFE, lokal påtaleleder, ansatte ved FSI og E-jour-avsnittene samt fag- og opplæringsansvarlig 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 forkant av møtet dag 2 hadde vi også en samtale med 4 av juristene ansatt ved FSI, der samtalene i all hovedsak gikk ut på å få en redegjørelse av hvordan de ansatte på påtale FSI opplever arbeidssituasjonen, arbeidsbyrden og hvilke erfaringer de har gjort seg så langt.

3. Organisering og bemanning av seksjonen

Statsadvokaten ba om en redegjørelse for hvordan straffesaksbehandlingen er organisert, herunder en oversikt over bemanningen og en eventuell redegjørelse for endringer.

FSI i Sør-Øst politidistrikt ble etablert 1. desember 2017 og er stedsplassert i Tønsberg. FSI's hovedoppgaver er å lede etterforskningen av straffesaker i initialfasen, samt å vurdere og fordele sakene videre til rett enhet. FSI består fortsatt av 9 påtalejurister (PÅL), 9 politifaglige etterforskningsledere (PEL) og 8 sivile saksbehandlere, hvorav en er fagansvarlig i BL. Alle går turnus

bortsett fra fagansvarlig i BL, som kun arbeider dagtid. Det er i Sør-Øst politidistrikt 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 geografiske driftsenhetene (GDE`ene). Disse har ikke oppmøte ved FSI i Tønsberg.

Det er ikke ansatt egne etterforskere ved FSI, men FSI arbeider tett med E- jour underlagt GDE`ene i hhv. Vestfold, Telemark og Buskerud.

I E-jour Buskerud er det 12 PEL og 3 etterforskere, i E-jour Vestfold er det 9 PEL og 3 etterforskere og i E-jour Telemark er det 9 PEL og 3 etterforskere. PEL i E-jour innehar også rollen som vaktleder arrest og dekker tjeneste 24/7.

Totalt består Felles straffesaksinntak inkludert de overnevnte ressurser fra GDE`ene av 39 etterforskningsledere, 9 påtalejurister, 9 etterforskere og 8 seniorkonsulenter/rådgivere fordelt på de ulike driftsenheter. I tillegg kommer støtten gjennom vaktlistene på påtale.

Ledelsesapparatet består av seksjonsleder FEE og 3 avsnittsledere GDE som har personalansvar for sine respektive miljø. Videre har FSI-juristene en gruppeleder uten personalansvar som er i full produksjon.

På påtalesiden startet to jurister på FSI i april 2018, mens samtlige 9 jurister var på plass i løpet av høsten 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 var først fra 1. oktober 2018 at FSI har hatt fullt saksinntak og startet sin "ordinære" drift.

FSI opplyser om at oppdatert status ved FSI 2020, er at det ikke er gjort endringer i organisasjonsform, og at bemanningen har vært stabil. Den er stor sett er uendret siden forrige tilsyn. Tilbakemeldingene fra seksjonen er at bemanningen langt på vei er tilstrekkelig, forutsatt at det ikke må avgis ressurser til andre enheter.

Det ble opplyst fra seksjonene under inspeksjonen at selv om det ikke er gjort endringer i bemanningen siden forrige inspeksjon, har oppgavene og kompetansen endret seg i form av at alle har gjort seg erfaringer som nå gjør driften enklere. Det opplyses om at de ansatte ved FSI og E-jour ved de enkelte driftsenhetene har skaffet seg høyere kompetanse i forhold til hvordan sakene skal løses i initialfasen, og at det nå arbeides mer systematisk ved seksjonen med bruk av hypoteser og prosjekt i de alvorligste sakene.

Det er opplyst om at flere av påtalejuristene ved FSI nå går i retten på grunn av restanse-situasjonen totalt i distriktet, hvilket påvirker kvalitet, produksjon og arbeidsmetodikk ved FSI. Særlig blir tilstedeværelsen til påtale ved *saksinntak* berørt, men tjenesten går likevel rundt.

Det opplyses om at det er gitt tilbakemeldinger til FSI fra etterforskningsmiljøene ved GDE`ene, om at de ønsker en annen organisering, der ressursene blir fordelt ut for å gi bedre ressurs utnyttelse, nærhet og bedre samhandling. FSI melder om de avventer en ny retning fra politimesteren, men understreker betydningen av tilstrekkelig bemanning med erfaring.

Statsadvokatens bemerkninger:

Når det gjelder organiseringen av FSI, avventer vi ny retning fra politimesteren, idet det i løpet av 2020 forventes å komme en ny plan for organiseringen av påtale / straffesak og nye tiltak for at FSI skal fungere slik distriktet ønsker. Statsadvokatene bemerker imidlertid at stabil bemanning med erfaring og høy kompetanse synes å være vesentlig for hvordan sakene løses og en viktig forutsetning for at FSI skal fungere optimalt.

4. Rutiner for registrering, etterforskning og oversendelse av saker til rette enhet, herunder de prioriterte saker og saker med frist.

Statsadvokaten ba under dette punkt også om en nærmere redegjørelse for rutinene for registrering, og om det var foretatt endringer i rutinene siden forrige tilsyn. Videre ble det bedt om en redegjørelse for hvordan rutinene fungerer i praksis.

- Rutiner

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

Det ble under forrige tilsyn i 2019 påpekt av statsadvokatene at rutinebeskrivelsene ved FSI fremstod som mange og til dels omfattende. Videre ble det reist spørsmål om hvorvidt rutinene fungerte godt i praksis, særlig opp mot avklaring av ansvarsforhold.

FSI opplyser til oss at registrering av nye saker i politidistriktet i praksis foregår slik at nye hendelser meldes av publikum til operasjonssentralen, ved oppmøte til tjenestested for mottak anmeldelse, eller ved e-mail eller post. Registrering av nye saker og opprettelse av anmeldelse i BL har noe ulik praksis i distriktet, og FSI forsøker å avlaste og registrere saker for GDE`ene.

FSI opplyser at mottak- og registrering av nye saker i distriktet, gjøres på mange forskjellige måter, og sakene som kommer inn i saksinntaket har ujevn kvalitet og ulik bruk av for eksempel forenklet anmeldelsesskjema. Dessuten kan det være ulik håndtering av registrering og mottak av anmeldelser i de mer alvorlige sakene, der utforming av anmeldelsene kan holde ulik kvalitet. Dette er en utfordring for FSI.

- Prioriterte saker

Når det gjelder straksetterforskning følger FSI vaktlogg i PO, og følger opp prioriterte saker før de er registrert i BL. FSI jobber parallelt med patruljen og øvrig innsats i initialfasen av en hendelse. Det delegeres ansvar for oppfølging av saker til E-jour. Påtale, PEL og administrativ støtte sitter sammen i et FSI-KO der de sammen vurderer, fordeler og iverksetter tiltak i den akutte fasen.

I de alvorlige og prioriterte sakene iverksettes vurderingsmøter eller kategoriseringsmøter i henhold til beredskapsplanverket med jourhavende påtale og PEL i FSI, operasjonssentralen og innsatsleder/patruljeleder ute på stedet- og eventuelt andre som er naturlig å ha med, der oppgavene løses sammen. Det opprettes også prosjekt i Indicia i disse sakene.

Når det gjelder oversendelse av alvorlige saker gjøres dette umiddelbart der FSI mener at lokal sakstrekkinge enhet bør ta over sakene, og det gjennomføres stort sett en overtakelse på telefon. Dette gjelder særlig på dagtid.

Saker som mottas direkte ved økoavsnittene, SEVO, og av spesiell etterforskning går utenom FSI. De sakene blir vurdert av spesialist påtale umiddelbart, og det lages en etterforskningsplan lokalt uten involvering fra FSI. Det hender riktignok at FSI / e-jour er inne i akuttfasen før disse sakene registreres i BL, der patruljene er involvert. Da følges rutinene som nevnt over med umiddelbar overføring til rett enhet når det er avklart.

- *Saker med frist*

Ved FSI søkes det daglig i PAL for strasak etter U-18 saker, og disse settes umiddelbart ut til sakstrekkinge enhet. FSI avgjør i utgangspunktet ikke U-18 saker, men det har skjedd ved 2-3 anledninger at saker er avgjort.

I følge lokal straffesaksinstruks pkt. 3.1.2.9 er det i utgangspunktet FSI og E-jour som har ansvar for å forberede førstegangsfengslinger i saker med arrestanter. 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 kommunikasjon med øvrige enheter foregår ved arbeidslogg i BL og at kommunikasjonen fungerer bra. Ved uenighet er det sakstrekkinge jurist som avgjør spørsmålet om varetektsfengsling.

Prioriterte saker og saker med frist føres med oppfølging i BL, slik at disse tas først i FSI. Det ligger ikke prioriterte saker på vent i FSI.

Øvrige saker i inntaket blir vurdert og enten påtaleavgjort ved FSI eller fordelt til sakstrekkinge enhet etter rutinebeskrivelser og vaktlister. Alle nye saker registreres på FSI og påtalejurist Torje Arneson og etterforsker Merete Torp Nilsen.

- *Endring i rutinebeskrivelser:*

Det er opplyst at det ikke er foretatt store endringer i rutiner ved registrering og oversendelse av sakene, men de mest omfattende rutinebeskrivelsene er nå lagret i mapper ved FSI, og benyttes ikke i det daglige arbeid. I dag benyttes kun noen få sentrale rutinebeskrivelser for at alle skal jobbe enhetlig, herunder fordelingsrutine på overføring av saker og tiltakskort. Øvrige rutinebeskrivelser benyttes nå mer sporadisk og ved behov. Det gis tilbakemelding fra seksjonen om at rutinene er mer satt og at de fungerer bedre i praksis enn ved forrige tilsyn.

- *Hvordan rutinene fungerer i praksis - samhandling*

Samhandlingen med øvrige enheter er svært viktig for å unngå dobbeltarbeid eller at saker ikke blir fulgt opp tilfredsstillende. 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 oppmerksomhet ved tilsyn av virksomheten ved politiets felles straffesaksinntak (FSI). Det er således et sentralt punkt ved denne og kommende inspeksjoner.

FSI har opplyst at samhandlingen fungerer bedre enn ved forrige tilsyn.. Den viktigste samhandlingen skjer i initialfasen i prioriterte saker mellom FSI, operasjonssentralen, PPS og andre som rykker ut, eller andre skal delta tidlig i etterforskningen. Det er igangsatt etterforskningsplan og straksetterforskning systematisk i flere store saker, med positive tilbakemeldinger fra enhetene som har overtatt etterforskningen av sakene.

Selv om det foreligger konkrete rutiner for innledende samhandling, er det fortsatt mange involverte gjennom turnus som stadig skal erfare oppgaver sammen, og alle rundt må ha forståelse for arbeidsmetodikk og kommando- og kontroll. Det er opplyst om at det fortsatt hersker en del usikkerhet rundt tydelige overganger og ansvarsforhold, særlig blant de som ikke direkte er involvert. Dette antyder ledelsen ved FSI at har med organisasjonsforståelse å gjøre, og vil ta tid å etablere.

Det meldes tilbake om at FSI likevel opplever at rette enhet får sakene raskt og at overgangene går bedre enn før. Det opplyses om at samhandlingen stort sett skjer ved at det tas telefoner på dagtid i spesielle saker, og at samhandlingen nok kan være noe personavhengig. Saker som oppstår på kveld- og natt overføres via BL. Det er også et mål om bruk av videolink i større utstrekning, men bruken av utstyret er utsatt grunnet en avklaring fra POD om ønsket bruk er forenlig med personvernlovgivningen

Selv om det er mange gode tilbakemeldinger fra driftsenhetene, opplyser FSI at de opplever at det fremdeles er mange meninger om FSI og at mange stiller spørsmål ved om arbeidsmetodikken er riktig i forhold til bruk av ressursene. Tilbakemeldingene fra GDE`ene bærer preg av at FSI avlaster i den akutte fasen, men at kommunikasjonen videre, særlig i de mindre alvorlige sakene, har bydd på utfordringer knyttet til ansvarsforhold og prioriteringer. Situasjonen ved påtale i distriktet, med økte restanser, har naturlig nok også preget samhandlingen i distriktet fra mars og ut 2019.

Utviklingen av FSI har stoppet opp som følge av at politidistriktet skal se på organiseringen av påtaleenheten på nytt. Det ble levert en arbeidsgrupperapport i slutten av desember 2019 for å vurdere hvilke endringer distriktet skal foreta seg i den videre utviklingen. Dette arbeidet har lagt et viktig grunnlag for det arbeidet som vil pågå utover i 2020, men arbeidet er i en tidlig fase. Hvordan FSI blir videreført er ikke klart, men fra seksjonens side gis det uttrykk for at dersom FSI skal fungere slik som forutsatt, er det et krav å ha en påtalejurist, en politifaglig etterforskningsleder og sivil støtte som sitter plassert sammen om oppgaveløsningene 24/7. FSI opplyser at dagens samhandling fortsetter inntil det besluttes annen løsning med FSI og E-jour.

Statsadvokatens bemerkninger:

Etter tilsynet er det vårt inntrykk at rutinene fungerer bedre, og at overtakelse av sak skjer på en mer smidig måte enn ved oppstart av seksjonen. Ved arbeidet med alle sakstyper synes det å være oppnådd en bredere enhetligforståelse av ansvarsforhold og avklaring av hvordan sakene fordeles, og at de sentrale rutinene som nå benyttes stort sett er tilstrekkelige.

Videre er vårt inntrykk at det synes det å være etablert gode rutiner for rask overgang av prioriterte saker og saker med frist, uavhengig av om hendelsene skjer på dagtid eller kveld / natt. Dette vitner om at rutinene som benyttes ved disse sakstypene fungerer godt, og sikrer god kvalitet og kontroll i de mest alvorlige sakene.

Totalinntrykket vårt er at FSI siden forrige tilsyn har bedre rutiner som sikrer en god og bedre oppstart på sakene, særlig ved de største hendelsene og i de mest alvorlige sakene. Det er god samhandling mellom FSI og operasjonssentralen om løpende hendelser og prioriteringer, hvilket bidrar til å sikre at de rette beslutningene tas tidlig og at etterforskningen avgrenses og styres på riktig måte.

Statsadvokatene oppfatter tilbakemeldingene fra FSI, og fra de enkelte driftsenhetene gitt til oss i forbindelse med tilsyn der, slik at det fremdeles er behov for ytterligere avklaring av ansvarsforhold mellom FSI og etterforskningslederne, før samhandlingen kan fungere helt optimalt. Slik vi ser det, kan det synes å være behov for å avklare forventingene til produksjon ved FSI, samt skape en omforent forståelse av de prioriteringer som på enhver tid må gjøres. Politidistriktet bør vie dette punkt særskilt oppmerksomhet i arbeidet med å se på en eventuell ny organisering av påtale og straffesak, herunder FSI.

5. Integrert påtale

I vårt brev ble det særlig bedt om en redegjørelse for hvordan integrert påtale sikres ved bistand til patruljene i de sakene som fortløpende oppstår.

Som nevnt dekker de 9 juristene ved FSI en betydelig del av jurtjenesten ved FSI. FSI-KO er i ukedagene dag og kveld, bemannet med en FSI-jurist. I tillegg jobber alle FSI juristene hver tredje helg. Som det fremgår over, dekkes øvrige vakter opp av støtteliste med påtale jurister ansatt andre steder i politidistriktet. Juristene i Vestfold er pålagt å sitte plassert i FSI – KO når de har vakt, og når FSI –KO er bemannet.

Etterforskningsleder i FSI-KO overvåker vaktloggen i PO kontinuerlig, og har også en løpende dialog med påtalejuristen som sitter i FSI-KO. Når patruljene ringer inn fra et pågående oppdrag, diskuteres sakene fortløpende med påtale. Ved litt større hendelser gjennomføres det ved behov en telefonkonferanse mellom operasjonsleder, innsatsleder, etterforskningsleder og påtale i FSI-KO.

Det opplyses fra FSI om at den kontinuerlige monitoreringen av vaktlogg PO fra FSI-KO sikrer at påtale blir konsultert i de saker hvor han/hun ikke blir oppringt av patruljen på eget initiativ. Dette ved at patruljeleder blir kontaktet av PEL og bedt om å konsultere påtale.

FSI opplyser at de 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, dette er en arena der FSI får oversikt over aktuelle hendelser og oppdrag i hele politidistriktet.

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 sakstrekende 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.

Det er opplyst at samarbeidet fungerer godt, og at det er gitt uttrykk for at selv om det tidvis ikke er full bemanning på jurist siden, er det alltid en jurist i FSI – KO. Videre opplyses det om at det gis tilbakemeldinger fra GDE `ene på at brukene av arbeidsloggene i Indicia og BL fungerer bra.

Statsadvokatens bemerkninger:

Etter vår vurdering er det helt sentralt at nye saker undergis både en påtalemessig og politifaglig vurdering i en tidlig fase, slik at sakene håndteres i henhold til prioriteringer gitt av riksadvokaten, statsadvokaten og politimesteren. For å sikre kvalitet, og videre riktig bruk av ressursene må etterforskningen ofte avgrenses og styres av påtale.

Vårt generelle inntrykk er at påtale er integrert og at det sikres bistand til patruljene som er ute i de konkrete sakene, ved at FSI – KO er bemannet med jurist, og at PO vaktlogg overvåkes kontinuerlig. Kommunikasjonen som pågår stadig, og de avtalte telefonkonferansene ved større hendelser ser ut til å fungere bra. Vi understreker viktigheten av involvering fra påtale i de diskusjonene som pågår for å styre etterforskningen i riktig retning, og for å prioritere gjøremål. Sett i lys av ressursituasjonen på påtalesiden synes det å være et fornuftig valg å prioritere tilstedeværelsen av påtale ved FSI – KO, selv om dette går på bekostning av tilstedeværelse av påtale ved jurtjenesten på saksinntak.

6. Koding av sakene

Her ble det bedt om en redegjørelse for hvordan FSI sikrer at sakene kodes riktig i initialfasen.

I tilbakemeldingen fra FSI ble det gitt uttrykk for at det må skilles mellom saker som registreres og kodes ute på GDE`ene og anmeldelser på nett som registreres og kodes direkte på FSI. FSI har instruksfestet ansvar for alle nye digitale anmeldelser. Når det gjelder disse sakene blir de i all hovedsak registrert og kodet av administrativ støtte på FSI, men under veiledning av etterforskningsleder og påtale.

Når det gjelder saker som registreres og kodes ute på GDE`ene, har FSI en kontrollfunksjon som ivaretas av administrativ støtte og etterforskningsleder under veiledning av påtale. FSI melder om at FSI i disse sakene retter opp mye feilkoding av saker som gjøres ute på GDE`ene.

FSI opplyser om at de har hatt mye fokus på riktig koding av sak. Gruppeleder for juristene på FSI har regelmessig tatt opp typiske feil som gjøres, og gitt konkrete tilbakemeldinger om dette når det har blitt oppdaget.

Sakstilfanget er imidlertid så stort og ressursene ofte så marginale, at det fortsatt finnes saker som er feilkodet. FSI gir imidlertid uttrykk for at det er grunn til å tro at det nå er mindre feilkoding av saker enn det var før etableringen av FSI. Det er opplyst at det i gjennomsnitt dreier seg om ca 150 saker per døgn som gjennomgår behandling og koding. Som nevnt tidligere er det varierende kvalitet ved registrering av saker, som gjøres på mange forskjellige måter. Dette har også en side til feil koding av sakene. Det store sakstilfanget ved FSI og mangel på påtale ved saksinntak, gjør tidvis sitt til at sakene blir sendt ut til etterforskning uten at påtalejuristen er med i denne vurderingen. Dette kan resultere i at feilkoding ikke blir oppdaget.

Statsadvokatenes bemerkninger:

Vårt inntrykk er at koding av saker jevnt over fungerer bra ved seksjonen, og at feilkoding langt på vei skyldes dels ulik kompetanse og dels sakstilfanget, som tidvis er meget høyt. Det er vårt inntrykk at til tross for situasjonen på saksinntaket ved FSI, med tidvis manglende påtale, gjøres det mindre feilkoding på FSI enn ved de sakene som registreres og kodes ute. På den måten ser FSI ut til å ha en viktig kontrollfunksjon som bør opprettholdes.

7. Sakssiling

Her ble det i vårt brev om en redegjørelse for hvordan saksilingen foregår ved FSI, herunder hvordan samhandlingen fungerer mellom etterforskningsleder og FSI – jurist ved innkomne saker. Det ble ved

forrige inspeksjon bemerket av statsadvokatene, at samhandlingen mellom etterforskningsleder og påtalejurist med henblikk på gjennomgang og siling av sakene måtte bedres. Det ble påpekt at kvalitetskontrollen med innkomne saker ikke syntes å være god nok før sakene ble satt ut til etterforskning. Viktigheten av at dette ble understreket for å sikre en kvalitativ gjennomgang av sakene og for å unngå at den enheten som skal overta sakene må gå gjennom alt på nytt.

FSI opplyser ved dette tilsynet om at vurdering og fordeling i saksinntaket skjer ved en form for "grovsiling", og at påtalejuristen har vært, og skal være sentral i ledelse av inntaket. Det opplyses om at det på bakgrunn av de funn som ble påpekt ved forrige inspeksjon, har vært fokus på at påtale skal være mer sentral i ledelsen av sakssilingen, og at påtale har vurdert flere saker enn tidligere. Dobbeltarbeid søkes langt på vei unngått ved at det er notoritet på det arbeidet og de vurderinger som er gjort. Utfordringen er, som nevnt, at bemanningen på saksinntaket er ujevn, og ressurs – og bemanningssituasjonen resulterer i at en del saker fortsatt må siles uten påtaleinvolvering.

Statsadvokatens bemerkninger:

Statsadvokatene registrerer et fortsatt er et forbedringspotensial når det gjelder påtalemessig styring ved saksinntaket, men har registrert at påtale er blitt *mer* sentral. Videre er det positivt at det sikres notoritet for å unngå dobbeltarbeid. FSI opplyser at situasjonen ville sett annerledes ut om det ikke var for restansesituasjonen på påtalesiden på GDE`ene. Inntil videre har statsadvokaten merket seg at FSI gjør det de kan for å ivareta god kvalitet på dette stadiet.

8. Restanser

Det er opplyst fra seksjonen at antall saker totalt i 2019 ved FSI var **17 349**. 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. Det er opplyst at det til tross for dette og restansesituasjonen på GDE`ene ikke er registrert restanser av saker før i desember 2019. Det er få, eller ingen prioriterte saker blant disse.

Statsadvokatens bemerkninger:

Det er på bakgrunn av det høye antallet saker viktig at politidistriktet i det videre vurderer hvorvidt FSI er besatt med riktige ressurser i forhold til hva FSI har ansvar for og oppgavene som FSI er tillagt for å unngå at det bygges opp restanser og videre unngå at problemene flyttes fra GDE`ene til FSI, men heller forsøkes løst.

9. Rutiner for henleggelse av saker på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet

Statsadvokaten ba i sitt brev om en redegjørelse for gjeldende rutiner, herunder FSI`s kommunikasjon med de øvrige enheter om den til enhver tid tilgjengelige etterforskningskapasitet.

Når det gjelder rutiner kunne FSI opplyse at det enten er påtaleledere eller gruppeleder på FSI som er gitt myndighet til å henlegge saker på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet. Dersom juristen/e som sitter i saksinntaket vurderer at en sak bør henlegges på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet, lages det en bjellemelding i BL til gruppeleder for juristene på FSI om dette. Det lages samtidig en bjellemelding til påtaleleder ved den aktuelle GDE. Dette slik at vedkommende kan følge opp ved ferie eller turnusfravær hos gruppeleder på FSI.

Når det gjelder kommunikasjon med øvrige enheter om den til enhver tid tilgjengelige etterforskningskapasiteten, opplyser FSI om at det ikke etablert ett fast fora hvor denne informasjonen utveksles, og gir samtidig uttrykk for at dette ville vært ønskelig. Per i dag flyter informasjonen omkring ressurs situasjonen på etterforskningssiden ved daglig kommunikasjon, og videre ved at FSI selv følger med på restansesituasjonen ved de enkelte enheter.

Statsadvokatens bemerkninger:

Statsadvokaten bemerker at en nærmere oversikt over ressursituasjonen på etterforskningssiden totalt er viktig for at denne henleggelseskode benyttes korrekt, og har forståelse for at det er ønskelig med bedre – og mer etablerte rutiner for at FSI skal kunne skaffe seg oversikt over denne. Statsadvokaten har imidlertid gått gjennom flere av disse sakene, der vårt generelle inntrykk er at henleggelse grunnet manglende saksbehandlingskapasitet brukes riktig og i tråd med føringer gitt av riksadvokaten i rundskriv nr. 3/2016 og politimesterens føringer. Dette kommer vi tilbake senere i rapporten.

10. Statistikk 2019

Antall henleggelse på FSI 2019:

Henlagte saker FSI 2019	Antall av Oppkl kode
10 HENLAGT FORDI FORHOLDET IKKE ER STRAFFBART	63
103 HENLAGT, INTET STRAFFBART FORHOLD BEVIST	73
106 HENL IKKE RIM GRUNN UNDERSØKE OM DET ER STRAFFBART FORHOLD	338
13 HENLAGT FORDI ALMENNE HENSYN IKKE KREVER PÅTALE	7
14 HENLAGT GRUNNET MANGEL PÅ OPPLYSNINGER OM GJERNINGSMANNEN	8988
15 HENLAGT PÅ GRUNN AV FORELDELSE	10
16 AVGJORT UTENFOR STRAFFESAK	548
17 HENLAGT PÅ GRUNN AV MANGEL PÅ BEVIS	94
22 HENL IKKE RIM GR TIL Å UNDERSØKE OM DET FOREL STR.BART FORH	1260
25 HENLAGT PÅ GRUNN AV MANGLENDE SAKSBEHANDLINGSKAPASITET	169
26 HENLAGT SOM ÅPENBAR GRUNNLØS	3
28 HENLAGT, INTET STRAFFBART FORHOLD BEVIST	18
29 Henlagt strpl § 62a unnlatt påtale, ikke allmenne hensyn	5
50 HENLAGT FORDI ANMELDTES FORHOLD IKKE ER STRAFFBART	55
51 HENLAGT FORDI MISTENKTE VAR UNDER 15 ÅR	3
57 HENLAGT FORDI ALMENE HENSYN IKKE KREVER PÅTALE MOT ANMELDTE	22
58 HENLAGT PÅ GRUNN AV BEVISETS STILLING	609
59 Henlagt strl (1902) §228, 3.ledd / strl (2005) §271, 2.ledd	1
61 HENLAGT AV ANDRE LOVBESTEMTE GRUNNER	27
62 Henlagt strpl § 62a unnlatt påtale, ikke allmenne hensyn	39
64 HENLAGT PÅ GRUNN AV MISTENKTES DØD	9
65 HENLAGT, TVIL OM GJERNINGSMANNENS TILREGNELIGHET	33
67 HENLAGT PÅ GRUNN AV FORELDELSE	3
71 HENLAGT FORDI GYLDIG PÅTALEBEGJÆRING MANGLER	1
72 HENLAGT FORDI PÅTALEBEGJÆRINGEN ER TRUKKET TILBAKE	2
78 HENLAGT PÅ GRUNN AV MANGLENDE SAKSBEHANDLINGSKAPASITET	119
Totalsum	12499

Antall positive påtaleavgjørelser på FSI 2019:

Positive påtaleavgjørelser	Antall av Påtaleavgj
40 FORELEGG	3881
41 SIKTELSE (TILSTÅELSESDOM)	330
42 TILTALEBESLUTNING	20
43 PÅTALEUNNLATELSE	209
44 KONFLIKTRÅD	16
Totalsum	4456

11. Giennomgang av saker

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

- 1) Alle påtaleavgjorte saker som gjelder overtredelse straffeloven § 271 og 273 som er behandlet ferdig på FSI i 2019. Vi vil særlig se på subsumsjon og reaksjon.
- 2) Alle forelegg med inndragning og/eller erstatning som er utstedt av FSI i 2019.
- 3) Alle forelegg utstedt av FSI i desember 2019.
- 4) Saker som er henlagt med begrunnelsen manglende saksbehandlingskapasitet i 2019. 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 2019.
- 6) Alle saker som er henlagt i desember 2019, 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 saks kategorier for å undersøke om sakene som enheten behandler holder tilstrekkelig høy kvalitet, og kontrollere at FSI ikke er blitt et "henleggelseskontor".

- 1) Alle påtaleavgjorte saker som gjelder overtredelse straffeloven § 271 og 273 som er behandlet ferdig på FSI i 2019. Vi vil særlig se på subsumsjon og reaksjon.

Det ble fremlagt totalt 33 saker, av disse ble det 20 saker gjennomgått. Sakene som ble gjennomgått gjaldt overtredelse av straffeloven § 271, det var ingen fremlagt saker som gjaldt overtredelse av straffeloven § 273.

Vårt hovedinntrykk er at politiet ved påtaleavgjørelse av denne type saker benytter riktig subsumsjon og at grunnlagsbeskrivelsen er riktig. Sakene vi så på var avgjort med forelegg, og dette synes i sakene som ble gjennomgått som en adekvat reaksjon. Botens størrelse var i stor utstrekning i tråd med bøtedirektivet fra mars 2019.

Vi bemerker etter gjennomgangen at det i saker som avgjøres med forelegg skal gis fradrag i straff dersom siktede har vært berøvet friheten i anledning saken utover 4 timer jf. straffeloven § 83, andre ledd. (Dette gjelder ikke ved innbringelse etter politiloven). Med hjemmel i straffeloven § 83, sjette ledd skal det ved ilegging av bot gis et varetakstfradrag i den subsidiære fengselsstraff samtidig som boten reduseres forholdsmessig. Den nærmere beregning av reduksjonen fremkommer av bøtedirektivet. Fradrag for utholdt varetak skal fremkomme i forelegget. Frihetsberøvelse utover 4 timer var hensyntatt og fremkom av forelegget i kun 3 av de 9 sakene der dette var en aktuell problemstilling.

For øvrig bemerkes at bøtesatsene i saker som gjelder kroppskrenkelser skal vurderes i lys av alvorlighetsgrad, og at bøtedirektivet fra mars 2019 derfor skisserer et nokså vidt spenn på bøter i denne sakstypen. Vårt generelle inntrykk er at bøkene som ble utstedt av FSI synes å være noe lave i de mest alvorligste sakene som var avgjort med forelegg, og som gjaldt overtredelse av straffeloven § 271.

- 2) Alle forelegg med inndragning og/eller erstatning som er utstedt av FSI i 2019. Det ble fremlagt totalt 80 saker, av disse ble 20 saker gjennomgått.

Vårt hovedinntrykk er at inndragning og erstatning tas med i de sakene der vilkårene for dette er oppfylt. Sakene som ble gjennomgått var i all hovedsak saker som gjaldt brudd på tolloven og våpenloven. I erstatningssakene var det særlig saker som gjaldt skadeverk og vinning.

Det bemerkes etter gjennomgangen at forelegget også bør inneholde henvisning til rett lovhjemmel for inndragning og / eller erstatning.

- 3) Alle forelegg utstedt av FSI i desember 2019. Det ble fremlagt totalt 253 saker, av disse ble 30 saker gjennomgått.

Det ble sett på sakstyper som normalt avgjøres med forelegg, herunder ordensforstyrrelser og overtredelse av vegtrafikkloven. Videre ble det sett på noen sakstyper der det var tale om overtredelse av særlovgivingen, som luftfartsloven, brann – og eksplosjonsvernloven, samt havressurslova.

Statsadvokatene fant at sakene i all hovedsak var riktig avgjort med forelegg vurdert opp mot sakens karakter og straffhistorikk på vedkommende. Subsumsjon og grunnlagsbeskrivelse var riktig og botens størrelse var stort sett adekvat. Bøtenivået følger stort sett bøtedirektivet, men ikke alltid. Det det er avvik er det stort sett avvik i retning av at boten er lavere enn bøtesatsene uten at det fremkommer noen begrunnelse for dette. Dette var særlig påfallende i saker som gjaldt overtredelse av vegtrafikkloven § 3. Statsadvokatene bemerker at der avviket er stort, kan de vurderinger som er gjort med fordel fremgå av saken og eventuelt inntas i forelegget.

Generelt bemerkes at politimesterens bøtedirektiv bør være utgangspunkt i alle saker, selv om hver sak er forskjellig og skal vurderes for seg. Dette sikrer likebehandling og forutsigbarhet, som er viktige målsettinger i all strafferettspleie.

- 4) Saker som er henlagt med begrunnelsen manglende saksbehandlingskapasitet i 2019. 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.

Det ble fremlagt 288 saker, der vi gjennomgikk 50 saker. Det generelle inntrykket vårt er at henleggelse grunnet manglende saksbehandlingskapasitet brukes riktig og i tråd med de føringer som er gitt av riksadvokaten. Disse henleggelsene, og vurderingen av om det er rom for å henlegge med denne begrunnelsen, må naturlig nok ses i lys av den enhver tid rådende kapasitet i distriktet som sådan.

Statsadvokaten bemerker på generelt grunnlag at det her, som i de øvrige sakene, må foretas undersøkelser rundt straffehistorikk der ikke bare uavgjorte saker er relevant, men også andre henlagte saker og domfellelser.

- 5) Alle saker som er henlagt i medhold av straffeprosessloven § 62 a i 2019. Det ble kun lagt frem 5 saker. Alle disse ble gjennomgått.

Vårt hovedinntrykk er at sakene henlegges i tråd med riksadvokatens rundskriv 2015 /2 pkt 8. Vi ønsker imidlertid å se nærmere på bruken av denne henleggelseskoden ved neste inspeksjon i lys av at vi under denne inspeksjonen kun gikk gjennom 5 saker.

- 6) Alle saker som er henlagt i desember 2019, med unntak av 014 sakene. Formålet er å danne seg et inntrykk av henleggelsespraksis og bruk av henleggelseskoder. Det ble lagt frem totalt 170 saker, og av disse ble 80 saker gjennomgått.

Vårt generelle inntrykk er at henleggelsespraksisen stort sett er riktig, men bemerker at FSI kan utvise en viss varsomhet med å henlegge større saker som tilhører spesialistgruppene, særlig saker som hører til seksjon for seksuallovbrudd og vold mot barn. Vi påpeker videre viktigheten av at kodene brukes bevisst, som for eksempel at bruk av kodene 058 (bevisets stilling) og 103 (intet straffbart forhold bevist), ikke bør benyttes der det ikke er foretatt noen form for etterforskning.

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 form av eksempler fra de aktuelle sakene i det oppsummerende møtet. Når det gjelder saker som avgjøres ved seksjonen tilsier våre funn etter gjennomgangen av både henlagte og positive påtaleavgjorte saker, at det gjøres et godt arbeid og at seksjonen åpenbart avlaster GDE `ene ved å ferdigstille saker der de kan det.

12. Oppsummering

Som nevnt under innledningen i pkt. 1 var vårt hovedformål med dette tilsynet særlig å fokusere på samhandling, samt få et inntrykk av om FSI i Sør-Øst politidistrikt arbeider etter de forutsetninger som riksadvokaten og politidirektoratet har gitt.

Vårt hovedinntrykk er at rutineene ved FSI i Sør- Øst politidistrikt har etablert seg, og at rutineene har satt seg, og videre at det er god samhandling mellom FSI og de operative enhetene (operasjonssentralen og patruljene). Videre er det vårt inntrykk at fokus både på kvalitet i initialfasen, og på integrert påtale i denne fasen av etterforskningen har økt. FSI –KO og EJOUR ser ut til å ivareta høy kvalitet ved styring av den akutte fasen i de mest alvorlige sakene, samt sikre at de prioriterte sakene blir fulgt opp raskt. Det er allerede eksempler på dette i konkrete saker der det er gitt tilbakemeldinger på at arbeidet gjort ved FSI har vært avgjørende for tidlig oppklaring av alvorlige straffesaker.

Seksjonen har tilsynelatende en viktig funksjon ved registrering og koding av sak i form av at de her innehar god kompetanse, og får rettet opp en del feil. Når det gjelder saksflyten og samhandlingen med de øvrige enhetene, er det vårt inntrykk at det fortsatt gjenstår en del arbeid før seksjonen kan sies å fungere optimalt. Det er tilsynelatende behov for ytterligere avklaringer av prioriteringer og ansvarsforhold, herunder avklaringer av forventningene til produksjon og avgjørelse av saker ved FSI.

Dette inntrykket er i samsvar med de tilbakemeldingene vi har fått under inspeksjon av GDE `ene. Det er også i samsvar med det som ble formidlet til oss i samtalene vi gjennomførte med 4 påtalejurister ansatt på FSI, som gir uttrykk for at det på dette stadiet det oppstår mest problemer, selv om de også

understreker at samhandlingen har blitt langt bedre enn ved oppstart, hvilket kan bety at dette vil bedres på sikt etter hvert som organisasjonsforståelsen og erfaringene øker.

Det er like fullt, i denne sammenhengen, uheldig at det periodevis ikke har vært full bemanning på påtalesiden, grunnet bistand til aktorering på GDE`ene. Dette har, slik vi forstår det, preget arbeidsformen ved FSI og resultert i mindre påtalemessig styring ved saksinntaket, noe som igjen har medført mindre påtalemessig kontroll ved overføringen av sakene. Det kan ha resultert i mer dobbeltarbeid enn nødvendig.

Statsadvokatene er likevel enig i den prioriteringen distriktet har foretatt, idet politiet må tilstrebe å få gjennomført allerede berammede aktorater på GDE`ene. Vi understreker likevel betydningen av integrert påtale, og at en tilstrekkelig og stabil bemanning på FSI synes sentral for at situasjonen på samhandlingssiden skal fungere. Erfarne, kompetente og dedikerte medarbeidere på påtalesiden er etter vår oppfatning viktig for å tydeliggjøre ledelsen av etterforskningen, herunder avklare ansvarsforhold.

Vi nøyer oss med i denne omgang å registrere at en endring av arbeidsform er satt på vent i påvente av forslag til ny organisering av hele påtaleenheten, herunder forslag til en mer effektiv organisering av felles straffesaksinntak der vi forstår det slik at spørsmål om geografisk og organisatorisk plassering, samt dimensjonering vil stå sentralt. Vi har imidlertid registrert at det i forbindelse med de organisatoriske tiltak som skal gjøres, er bred enighet om at FSI skal videreføres i en form som setter de i stand til å gjøre de oppgaver de er satt til å gjøre etter gitte forutsetninger, og på en best mulig måte.

Statsadvokatene vil følge opp de endringer og tiltak som iverksettes, og antar at våre funn i forbindelse med denne inspeksjonen blir viktige for politidistriktet å ta med seg videre inn i dette arbeidet.

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

Med vennlig hilsen

Anne Christine Stoltz Wennersten
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