



HEDMARK OG OPPLAND
STATSADVOKATEMBETER

INSPEKSJON AV INNLANDET POLITIDISTRIKTS PRIORITERINGER I STRAFFESAKSBEHANDLINGEN

*- Herunder rutiner og prosesser ved Felles
straffesaksinntak*

19. DESEMBER 2024

Innholdsfortegnelse

1	Forord	4
2	Sammendrag	5
3	Bakgrunnen for og gjennomføring av inspeksjonen	7
3.1	Bakgrunnen for inspeksjonen.....	7
3.2	Politidistriktets organisering	7
3.3	Gjennomføring av inspeksjonen	9
4	Rettslige rammer for prioriteringer i straffesaksbehandlingen	11
4.1	Innledning.....	11
4.2	Styringen av den samlede straffesaksportefølje. Prioriteringsplikten	11
4.3	Behandlingen av den enkelte straffesak	13
4.3.1	Iverksettelse, gjennomføring og ledelse av etterforskning.....	13
4.3.2	Forholdet mellom ulike henleggelseskodeer	14
5	De sentralt prioriterte sakene – funn og vurderinger	18
5.1	Innledning.....	18
5.2	Kompetanse	18
5.3	Styringen av den samlede straffesaksportefølje. Prioriteringsplikten	19
5.4	Behandlingen av den enkelte straffesak	31
6	Felles straffesaksinntak – funn og vurderinger	33
6.1	Innledning.....	33
6.2	Instrukser og rutiner	33
6.3	Organisering og ressurssetting	34
6.4	Aktiv straffesaksstyring og prioritering.....	35
6.4.1	Saksmottak	35
6.4.2	Sakssiling	36
6.4.3	Samhandlingen mellom FSI og GDE.....	37
6.5	Etterforskning.....	37
6.6	Påtaleavgjørelser	37
6.6.1	Samlet antall påtaleavgjørelser	37
6.6.2	Positive påtaleavgjørelser	38
6.6.3	Henleggelses	40

6.7	Sammenligning med funn gjort av Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter og Agder statsadvokatembeter.....	43
6.7.1	Oversikt.....	43
6.7.2	Organisering og oppgaver	45
6.7.3	Andel straffesaker og oppklaring.....	46
6.7.4	Henleggelsespraksis.....	46
6.7.5	Oppsummering – sammenligning	51
7	Oppsummering og tiltak	52

1 Forord

Som ledd i vår fagledelse av Innlandet politidistrikt har vi i høst gjennomført inspeksjon av politidistriktets prioriteringer i straffesaksbehandlingen, herunder rutiner og prosesser ved Felles straffesaksinntak (FSI).

Det er første gang prioriteringer som sådan har vært gjenstand for inspeksjon i regi av oss. FSI er imidlertid blitt inspisert tidligere. Den del av inspeksjonen som gjelder FSI er blitt gjennomført i samarbeid med Agder statsadvokatembeter og Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter.

Inspeksjonen har vært en systemkontroll hvor vi har vurdert om politidistriktet har en organisering og ressurssetting som legger til rette for en effektiv og kvalitativ god straffesaksbehandling.

Parallelt med herværende inspeksjon har vi arbeidet med to andre inspeksjoner. For det første har vi – i likhet med landets øvrige statsadvokatembeter – gjennomført Kvalitetsundersøkelsen 2024. Dette var en meget omfattende inspeksjon som rettet seg mot saker vedrørende voldtekt av voksne. For det annet har vi gjennomført en begrenset gjennomgang av saker vedrørende mishandling i nære relasjoner. Det er materielle berøringspunkter mellom samtlige inspeksjoner. Av den grunn har vi hensyntatt de samlede funn.

Inspeksjonen er gjennomført av førstestatsadvokat Iris Øsp Lydsdottir Storås og statsadvokat Johan Petter Bærland.

2 Sammendrag

I vårt brev til politidistriktet av 19. juni 2024 er bakgrunnen og formålet for inspeksjonen beskrevet slik:

«Kapasiteten til å etterforske saker er under sterkt press ved politidistriktet. Vi anser det derfor hensiktsmessig å skaffe oss oversikt over politidistriktets prioriteringer i straffesaksbehandlingen, herunder rutiner og prosesser ved FSI. Formålet er å sikre at prioriteringer er i samsvar med sentrale føringer og at straffesaksbehandlingen er tilstrekkelig effektiv og av god kvalitet. Funn ved inspeksjonen, våre analyser og vurderinger vil kunne bidra til veiledning og forslag til eventuelle tiltak.»

I riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv er prioriteringspliktens kjerne beskrevet slik:

«Det er i utgangspunktet ikke rom for å nedprioritere saker som omfattes av riksadvokatens prioriteringer. Alle saker i politidistriktet som faller innenfor disse, skal gis forrang ved knapphet på ressurser uavhengig av hvilken enhet som er tildelt etterforsknings- og påtaleansvaret. Det påligger politimesteren å sørge for en ressursallokering som sikrer at de prioriterte sakene gis forrang og nødvendig oppfølging.»

Høy oppklaring er spesielt viktig for de prioriterte sakene; de skal søkes oppklart så langt råd er. Høy kvalitet i etterforskningen er en viktig premisse for høy oppklaring. Politidistriktets organisering må legge til rette for gode fag- og kompetansemiljøer, som sikrer riktig prioritering, effektiv behandling av sakene, og at sentrale rettssikkerhetsgarantier og kvalitetskrav ivaretas.

Våre hovedfunn kan oppsummeres i følgende:

- Politidistriktet har ikke et tilfredsstillende system for å sikre at de prioriterte saker gis forrang på distriktsnivå. Den pålagte ressursallokering finner ikke sted i tilstrekkelig grad hverken hos etterforskningsinstansene eller påtaleavsnittene. Følgelig kan ikke vi se at prioriteringsplikten overholdes i praksis.
- Det er i stor grad målkravene i PSV (for eksempel om antall saker eldre enn 12 måneder) som er styrende for oppgaveløsningen ved etterforskningsinstansene – ikke de gjeldende prioriteringer fastsatt av riksadvokaten. Målkravene leder derfor til uriktig prioritering.
- Kvalitet i etterforskningen og mulig oppklaring – særlig i de sentralt prioriterte sakene – må ha høyt fokus. Sunn totalportefølje og kontroll på restansene er viktig, ikke minst for å skape rom til å jobbe med de riktige sakene. Men måloppnåelse på restanser må likevel ikke overskygge det overordnende målet ved kriminalitetsbekjempelsen om å oppklare straffesaker.
- Oppklaringsprosenten for de prioriterte saker er en viktig kvalitetsmarkør når det gjelder etterlevelse av prioriteringsplikten. Vårt inntrykk er imidlertid at politidistriktet ikke har tilstrekkelig fokus på dette.
- En viktig forutsetning for høy oppklaring og riktig prioritering i straffesaksporteføljen er at politidistriktets organisering legger til rette for utvikling av gode fag- og kompetansemiljøer, og at en har en langsiktig og strategisk plan for å rekruttere og beholde medarbeiderne – både på etterforskning og påtale. Med den høye turnoveren på Påtaleseksjonen som har vart over år, kan en vanskelig se at politidistriktet har

lykkes i dette arbeidet. Situasjonen gir grunn til bekymring for kvaliteten i straffesaksbehandlingen.

- De sentralt prioriterte saker utgjør en svært liten andel av den anmeldte kriminalitet. Det burde derfor ikke være vanskelig å påse at både etterforskning og påtalebehandling har tilstrekkelig fremdrift slik at det ikke oppstår unødig liggetid. Adskillig kan oppnås ved god organisering av arbeidet, herunder konsentrasjon om primæroppgaven og adekvate oppfølgingsrutiner.
- Bruken av etterforskningsplaner er vesentlig bedre enn hva den var for bare noen få år siden. En har imidlertid stadig et forbedringspotensial. Politidistriktet må fortsette å jobbe med å utvikle dets praksis, slik at en utnytter de muligheter som ligger i verktøyet.
- FSI sikrer ensartet og riktig prioritering av mottatte og avgitte anmeldelser til politidistriktet. Sakssilingen og prioriteringen er i samsvar med riksadvokatens overordnede føringer og politimesterens lokale prioriteringsdirektiv.
- Kapasiteten på FSI er sårbar. Med økt kapasitet er det potensial for å øke andelen av både positive og negative avgjørelser ved FSI. Dette vil være et effektivt tiltak for å avlaste de sakstrekkinge enhetene slik at de kan benytte etterforsknings- og påtaleressursene på de riktige sakene.
- Kapasitetshenleggelse har økt fra 3 % av totalporteføljen i 2023 til 9 % av totalporteføljen i 2024. Dette samsvarer med det nasjonale gjennomsnittet for 2024. Økningen har sin årsak i flere tiltak iverksatt høsten 2023 og våren 2024, blant annet politimesterens beslutning om lokalt prioriteringsdirektiv. Tiltakene var nødvendig for å holde kontroll på straffesaksporteføljen og sikre kapasitet i arbeidet med den alvorlige kriminaliteten.
- Sett hen til begrunnelsen, er økningen etter vår vurdering innenfor det som kan aksepteres. Politidistriktet nærmer seg likevel en tålegrense. Det må gjøres en evaluering av tiltakene, og en videreføring må være godt begrunnet i analyse av risiko og aktuelt behov for styring av ressurser og prioritering.

3 Bakgrunnen for og gjennomføring av inspeksjonen

3.1 Bakgrunnen for inspeksjonen

Inspeksjoner av politidistriktenes straffesaksbehandling er et viktig element i statsadvokatenes faglige oppfølging og utvikling av politiets straffesaksbehandling. De funn som gjøres under inspeksjonene må følges opp både av politidistriktet og statsadvokatene, og oppfølgingen må danne grunnlag for arbeidet med kontinuerlig forbedring av kvaliteten av straffesaksarbeidet.¹

Bakgrunnen for herværende inspeksjon er beskrevet slik i vårt brev av 19. juni 2024 til politidistriktet:

«Kapasiteten til å etterforske saker er under sterkt press ved politidistriktet. Vi anser det derfor hensiktsmessig å skaffe oss oversikt over politidistriktets prioriteringer i straffesaksbehandlingen, herunder rutiner og prosesser ved FSI. Formålet er å sikre at prioriteringer er i samsvar med sentrale føringer og at straffesaksbehandlingen er tilstrekkelig effektiv og av god kvalitet. Funn ved inspeksjonen, våre analyser og vurderinger vil kunne bidra til veiledning og forslag til eventuelle tiltak.

Inspeksjonen er kommet i stand som følge av innledet fagledelsessamarbeid mellom Agder statsadvokatembeter, Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter og Hedmark og Oppland statsadvokatembeter. Samtlige tre embeter vil gjennomføre inspeksjonen høsten 2024 ved de underliggende politidistrikt etter samme mal. Det vil bli utarbeidet individuelle rapporter, men med en felles del der vi sammenligner funn, og gjennomfører en analyse for mulig å kunne peke på 'best praksis'.

Innlandet politidistrikt har tidligere foretatt en evaluering av FSI i samarbeid med Trøndelag politidistrikt. I arbeidsgruppens rapport fra 2022 er det identifisert åtte områder hvor det foreslås tiltak for bedre prioritering, høyere kvalitet, bedre ressursutnyttelse og bedre forebyggende arbeid. Rapportene og de identifiserte områdene er relevante for vårt tilsyn.»

3.2 Politidistriktets organisering

Innlandet politidistrikt består av tre geografiske driftsenheter og seks funksjonelle driftsenheter. De geografiske driftsenhetene (GDE-ene) med underliggende tjenesteenheter er som følger:

- GDE Vest med tjenesteenhetene Gjøvik, Hadeland og Valdres
- GDE Midt med tjenesteenhetene Hamar, Ringsaker, Lillehammer, Midt-Gudbrandsdal og Nord-Gudbrandsdal
- GDE Øst med tjenesteenhetene Elverum, Kongsvinger og Nord-Østerdal

¹ Jfr. riksadvokatens rundskriv nr. 3/2020 Statsadvokatenes fagledelse av politiet pkt. 5 a.

Hver GDE har en straffesaksansvarlig som også er straffesaksansvarlig ved sin tjenesteenhet henholdsvis på Hamar, på Gjøvik og i Elverum. Som straffesaksansvarlige på GDE-nivå har disse det operasjonelle ansvar for etterforskning i hele GDE-en.

Etterforskningsseksjonene består gjennomgående av to faggrupper – én som håndterer volds- og seksuallovbrudd og én som håndterer den øvrige del av porteføljen. Gruppene er jevnt over like store. Ved de minste politistasjonene er det ikke seksjoner eller grupper. Straffesaksseksjonene ledes av en lokal straffesaksansvarlig ved tjenesteenheten.

En stor andel av polititjenestepersonene som har etterforskning som sin primære arbeidsoppgave går på såkalt «integrert tjenesteliste». Det vil si at etterforskerne utfører ordens- tjeneste etter en turnusplan, som oftest hver tredje helg. Dette gjelder også ved de største politistasjonene, selv om disse har personell i mer rendyrkede etterforskningsstillinger. Ved de mindre tjenesteenhetene går samtlige tjenestepersoner på integrerte lister. Ved de minste enhetene benyttes også reservetjeneste.

Avsnittene ved Felles enhet for etterretning, forebygging og etterforskning (FEFE) har – med unntak av Avsnitt for økonomi- og miljøkriminalitet – ikke selvstendig saksansvar for etterforskning av enkeltsaker.

Påtalemyndigheten er organisert i Felles enhet for påtale (FEP). Enheten består av to seksjoner – Seksjon for påtale og Seksjon for straffesak. Sistnevnte organiserer straffesaksstøtte til Seksjon for påtale og er lokalisert på de samme stedene som påtaleavsnittene. Påtaleseksjonen består av tre avsnitt: Påtaleavsnitt Vest (Gjøvik og Lillehammer), Påtaleavsnitt Midt (Hamar) og Påtaleavsnitt Øst (Elverum og Kongsvinger).

Personalansvaret for de fleste påtalejuristene i spesialfunksjoner på distriktsnivå – slik som SO-juristene og påtalejuristene ved Avsnitt for økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet – ligger hos avsnittspåtalederen i Påtaleavsnitt Midt, som er steds plassert på Hamar. FOA-påtale og metodejurist er direkte underlagt seksjonspåtaleleder. Avsnittslederne i Påtaleavsnitt Vest og Påtaleavsnitt Øst er steds plassert henholdsvis på Gjøvik og i Elverum.

På overordnet nivå har politidistriktet Strategisk politifaglig forum (SPF) som består av enhetslederne fra de funksjonelle og geografiske driftsenhetene. Formålet er å sikre enhetlig utvikling og prioritering av blant annet etterforskningsprosjekter. SPF har kompetanse til å treffe avgjørelser, eventuelt legge frem forslag for politimesterens ledergruppe.

Politidistriktet har opprettet Operasjonelt straffesaksforum (OSF) som består av seksjonslederne for Påtaleseksjonen og Straffesaksseksjonen ved Felles enhet for påtale, leder av etterforskningsseksjonen ved FEFE, leder av FSI, fag og opplæringsansvarlige (FOA) for henholdsvis etterforskning og påtale og straffesaksansvarlige på GDE-nivå. Formålet er blant annet å sikre enhetlig prioritering og resultatoppfølging, samt anbefale prioriteringer overfor SPF.

3.3 Gjennomføring av inspeksjonen

Inspeksjonen har bestått av besvarelse av skriftlige spørsmål, gjennomgang av instruksverk og gjennomgang av aktuelle straffesaker.

I vårt brev av 19. juni 2024 til politidistriktet ba vi om å få tilsendt følgende informasjon:

«Vi ber om at politidistriktet gir en redegjørelse for følgende forhold:

- Politidistriktets rutiner og system for sikring av prioritering av de sentralt prioriterte sakene, herunder sikre ressursallokering.
- Kort redegjørelse for hvordan prioriteringene eventuelt påvirkes av økning i antall anmeldelser og endringer i kriminalitetsbildet, og hvordan politidistriktet arbeider med utfordringene for å sikre kvalitet og målet om høy oppklaring.
- Politidistriktets lokale prioriteringsdirektiv og vurdering av effekten av dette.
- Hvordan FSI er organisert i politidistriktet, herunder bemanning og jourordning tilknyttet FSI, særlig hva gjelder antall påtalejurister og etterforskere.
- På hvilken måte FSI driver aktiv straffesaksstyring, rutiner og prosesser for prioritering.
- I hvilken grad avlaster FSI de øvrige driftsenhetene.
- Rutiner for oppfølging av straffesaker i initialfasen, samarbeid med operasjonssentralen og driftsenhetene, særskilt om rutiner ved større saker.
- Rutiner for vurdering av besøksforbud med elektronisk kontroll, og FSIs ansvar for disse sakene, jf. lovendringen 8. april 2024.
- Status og effekter av tiltakene i evalueringsrapporten i 2022.

Videre ber vi om en oversikt over følgende:

- Hvor mange saker er påtaleavgjort ved FSI i hele 2023 og første halvår 2024 (både positive og negative påtaleavgjørelser). Her ønsker vi en oversikt som fordeler sakene på henleggelseskode og type positiv påtaleavgjørelse (kodene 40-44).
- Hvor mange saker påklages (klage over henleggelse), herunder hvor mange av disse som omgjøres av politidistriktet selv og hvor mange saker som sendes statsadvokatene for klagebehandling, herunder hvor mange saker som omgjøres av statsadvokaten.
- Oversikt over alle positive påtaleavgjørelser i mars 2024 for gjennomgang av statsadvokatene. Formålet er å vurdere koding, subsumsjon og straffereaksjon.
- Oversikt over alle henlagte saker i mars 2024 (med unntak av 014 sakene) for gjennomgang av statsadvokatene. Formålet er å danne oss et inntrykk av henleggelsespraksisen ved FSI, og bruken av henleggelseskodene.
- Egen oversikt over henlagte saker i mars 2024 med ukjent gjerningsmann (014-sakene). Her vil vi kun foreta en stikkprøvekontroll, for å sikre oss at denne koden ikke brukes der det er kjent gjerningsperson eller gjerningsperson som lett lar seg identifisere.

[...]

For å kontrollere at politiet følger opp de føringer som er gitt i forhold til kapasitetshenleggelse mv., ber vi om oversendelse av følgende informasjon:

- En oversendelse av eventuelle direktiver politiet har for henleggelse etter 025/078 (kapasitetshenleggelse) og 022/106 (ikke rimelig grunn til å iverksette etterforskning).
- En kortfattet redegjørelse for politidistriktets rutiner knyttet til henleggelse etter nevnte avgjørelseskode, og herunder bes det særskilt opplyst hvem i politidistriktets påtalemyndighet som innehar slik henleggelseskompetanse, hvilke rutiner som gjelder før oversendelse av slike henleggelse i forbindelse med klagesak til statsadvokaten.

- Det bes oversendt statistikk over det samlede antall henleggelses (025/078 og 022/106) for henholdsvis hele 2023 og 1. halvår 2024.
- En oversikt over hvor stor andel av henleggelsesbeslutninger etter 025/078 og 022/106 som blir truffet av påtalejurister stasjonert på Felles straffesaksinntak (FSI) kontra av øvrige påtalejurister utenfor FSI.
- En oversikt over alle henlagte saker i mars 2024 som er henlagt etter henholdsvis 025/078 og 022/106.
- En statistisk oversikt for hele 2023 som viser hvor mange henleggelsesbeslutninger etter 025/078 og 022/106 som er påklaget til statsadvokaten, og herunder en oversikt over hvor mange av disse som er omgjort av statsadvokaten.»

Politiet besvarte våre spørsmål i brev av 6. september 2024.

Videre fikk vi oversendt diverse instruks, herunder:

- Lokal straffesaksinstruks, sist revidert den 24. oktober 2023
- Prioriteringsdirektiv, datert den 12. desember 2023
- Påtalesjefens «red notice», datert den 30. april 2024
- Udatert beslutningsnotat, utarbeidet i mai 2024

Endelig gjennomførte vi intervjuer med relevant personell. Følgende ble intervjuet:

- De tre avsnittspåtalelederne
- Straffesaksansvarlig ved GDE Øst
- Lederen av Felles straffesaksinntak
- En PÅL ved Felles straffesaksinntak
- En PEL ved Felles straffesaksinntak
- En operatør ved Operasjonssentralen

4 Rettslige rammer for prioriteringer i straffesaksbehandlingen

4.1 Innledning

Vi vil i det følgende redegjøre helt kort for de rettslige rammer som gjelder for prioriteringer i straffesaksbehandlingen i den utstrekning dette er nødvendig for den videre drøftelse.

4.2 Styringen av den samlede straffesaksportefølje. Prioriteringsplikten

Prioritering betyr bedømmelse og behandling av noe som viktigere enn noe annet. Å prioritere er dermed å la det ene gå foran det andre.²

Det er riksadvokaten som har det overordnede ansvar for straffesaksbehandlingen og som dermed er den myndighet som fastsetter generelle prioriteringer for denne. Dette gjøres i det årlige prioriteringsrundskriv.³

Hvilke saker som omfattes av riksadvokatens prioriteringer fremgår av nevnte rundskriv.⁴ Vi nøyer oss med å vise til dette.

I tillegg til riksadvokatens prioriteringer medfører den lovbestemte saksbehandlingsfrist i saker mot personer som var under 18 år på handlingstidpunktet at de aktuelle saker prioriteres.⁵

Prioriteringene er stadienøytrale. De gjelder ved iverksettelse og gjennomføring av etterforskning, påtalebehandling og irettføring.⁶ Videre gjelder prioriteringene for alle ansatte i politiet som arbeider med straffesaksbehandling på en eller annen måte – uavhengig av om vedkommende tilhører påtalemyndigheten, en etterforskningsinstans eller ordenstjenesten.

I rundskrivet⁷ er prioriteringsplikten kjerne beskrevet slik:

«Det er i utgangspunktet ikke rom for å nedprioritere saker som omfattes av riksadvokatens prioriteringer. Alle saker i politidistriktet som faller innenfor disse, skal gis forrang ved knapphet på ressurser uavhengig av hvilken enhet som er tildelt etterforsknings- og påtaleansvaret. Det påligger politimesteren å sørge for en ressursallokering som sikrer at de prioriterte sakene gis forrang og nødvendig oppfølging.»

² Jfr. Det Norske Akademis ordbok (NAOB).

³ I skrivende stund er det rundskriv nr. 1/2024 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2024* som gjelder.

⁴ Pkt. III nr. 2.

⁵ Tidligere var det også fastsatt administrative frister for voldtektsaker og voldssaker (sistnevnte avgrenset til saker med skadefølge), men disse ble avskaffet i 2022, se riksadvokatens rundskriv nr. 1/2022 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2022* pkt. IV nr. 2 tredje avsnitt.

⁶ Dette fremgår av overskriften til prioriteringsrundskrivets pkt. III og er for øvrig nokså selvsagt.

⁷ Pkt. III nr. 1 første avsnitt.

Som det fremgår er det helt irrelevant hvor etterforsknings- og påtaleansvaret er plassert; prioriteringene skal foregå på distriktsnivå.

Prioriteringsplikstens implikasjoner er nærmere utpenslet langs to linjer.

For det første er høy oppklaring spesielt viktig for de prioriterte sakene; de skal søkes oppklart så langt råd er.⁸ I saker hvor det tidlig i etterforskningen fremstår klart at saken ikke har oppklaringspotensial må imidlertid straffeforfølgningen vurderes avsluttet så tidlig som mulig for å frigjøre ressurser til andre prioriterte saker.⁹

For det annet skal det tilstrebes kort saksbehandlingstid i de prioriterte sakene.¹⁰ Hensynet til ofrene i saker om volds- og seksuallovbrudd tilsier at saker innenfor den aktuelle kategori må behandles særlig raskt.¹¹ Det er den samlede saksbehandlingstid som skal tas i betraktning.¹² Unødig liggetid skal unngås både på etterforsknings- og påtalestadiet.¹³ Med liggetid menes total inaktivitet.¹⁴ Reservasjonen unødig medfører en avgrensning mot den rettmessige passivitet som er forbundet med å vente på ekstern aktivitet.¹⁵

For at korrekt prioritering skal kunne finne sted må det personell som skal forestå prioriteringen inneha den tilstrekkelig porteføljekontroll. Uten slik kontroll vil prioriteringen foregå på mangelfullt grunnlag. Det er nødvendig at det aktuelle personell besitter oppdatert kunnskap om samtlige saker i politidistriktets portefølje som er omfattet av riksadvokatens prioriteringer.

De sentralt prioriterte saker utgjør en svært liten andel av den anmeldte kriminalitet. Det burde derfor ikke være vanskelig å påse at både etterforskning og påtalebehandling har tilstrekkelig fremdrift slik at det ikke oppstår unødig liggetid.¹⁶ Adskillig kan oppnås ved god organisering av arbeidet, herunder konsentrasjon om primær oppgaven og adekvate oppfølgingsrutiner.¹⁷

Kriminalitet som faller utenfor riksadvokatens prioriteringer er i utgangspunktet uprioritert, men kan ikke neglisjeres.¹⁸ Ved den regionale og lokale prioritering av disse sakene må det foretas en sammensatt vurdering med utgangspunkt i kriminalitetssituasjonen i politidistriktet og dens virkninger.¹⁹

⁸ Jfr. riksadvokatens rundskriv nr. 1/2024 pkt. II nr. 2 første avsnitt.

⁹ Jfr. *op.cit.* pkt. III nr. 1 annet avsnitt fjerde kulepunkt.

¹⁰ Jfr. riksadvokatens rundskriv nr. 3/2018 *Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (kvalitetsrundskrivet)* pkt. 4.6.2 første avsnitt.

¹¹ Jfr. *ibid.*

¹² Jfr. riksadvokatens rundskriv nr. 1/2024 pkt. II nr. 3 annet avsnitt.

¹³ Jfr. riksadvokatens rundskriv nr. 1/2015 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2015 – politiet og statsadvokatene* pkt. V nr. 1 tredje avsnitt.

¹⁴ Jfr. HR-2016-225-S avsnitt 33.

¹⁵ For eksempel gjennomføring av rettspsykiatrisk undersøkelse.

¹⁶ Jfr. riksadvokatens rundskriv nr. 1/2003 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet – 2003* pkt. III nr. 4 fjerde avsnitt første kulepunkt.

¹⁷ Jfr. riksadvokatens rundskriv nr. 1/2001 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet – 2001* pkt. 4.3.2 niende avsnitt.

¹⁸ Jfr. riksadvokatens rundskriv nr. 1/1999 *Prioriteringer for iverksetting og gjennomføring av etterforskning og mål for straffesaksbehandlingen – 1999* pkt. III sjette avsnitt.

¹⁹ Jfr. riksadvokatens rundskriv nr. 1/2024 pkt. III nr. 3.

Før det lokalt vurderes å iverksette etterforskning som vil medføre et ressursuttak av et visst omfang, må det foretas en vurdering av politidistriktets samlede håndtering av de sentralt prioriterte saker: Hvis det ikke er tilstrekkelige etterforsknings- og påtaleressurser til innen rimelig tid å iverksette og gjennomføre tilfredsstillende etterforskning – med påfølgende påtalebehandling og eventuell irettføring – i samtlige sentralt prioriterte saker ved alle enheter i politidistriktet, skal det ikke brukes ressurser på andre sakstyper – langt mindre initieres saker.²⁰

Prioritering er påtalemyndighetens ansvar. Påtalemyndigheten må derfor delta på de arenaer hvor prioriteringer fastsettes.²¹

Kapasitetshenleggelse er regulert i straffeprosessloven § 62 a tredje ledd. Det følger av nevnte bestemmelse at en sak kan henlegges «når forfølgning ikke er i det offentlige interesse, herunder når [...] forfølgning vil medføre saksbehandlingstid og kostnader eller øvrig ressursbruk som ikke står i rimelig forhold til sakens betydning». I forarbeidene²² heter det følgende om bestemmelsen:

«Bestemmelsen forutsetter at det skal skje en forholdsmessighetsvurdering. Hva som er rimelig og forholdsmessig tids- og ressursbruk, må vurderes i lys av hvilke ressurser som faktisk er tilgjengelige. Sakens antatte utfall kan også være et moment i vurderingen. Bestemmelsen utelukker ikke kapasitetshenleggelse ved saker med kjent gjerningsperson og saker der det bare er den påtalemessige behandlingen som gjenstår, men i slike tilfeller vil henleggelse sjeldent være forholdsmessig. I saker om meget alvorlige forhold, vil kapasitetshenleggelse normalt være utelukket.»

Skjønnsmomentene i forarbeidene suppleres av riksadvokatens rundskriv nr. 3/2016 *Henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet mv.*

Politimesteren har i prioriteringsdirektiv av 12. desember 2023 gitt nærmere føringer for hvilke typer saker som kan og skal vurderes henlagt på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet.

4.3 Behandlingen av den enkelte straffesak

4.3.1 Iverksettelse, gjennomføring og ledelse av etterforskning

Etter straffeprosessloven § 224 første ledd foretas etterforskning «når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold». Bestemmelsen regulerer både rett og plikt til å iverksette etterforskning.²³ I

²⁰ Jfr. Tor-Geir Myhrer, *Kvalitet i etterforskningen* (2015) s. 38.

²¹ Jfr. riksadvokatens rundskriv nr. 3/2016 *Henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet mv* avsnitt 2 og brev av 16. september 2021 *Riksadvokatens forventninger til rollen som påtalefaglig etterforskningsleder* pkt. 3.4.2.

²² Prop. 146 L (2020–2021) s. 168 annen spalte.

²³ Jfr. riksadvokatens brev av 10. september 2019 *Etterforsknings- og påtaleplikens grenser i omfattende nettovergrepssaker – et nytt straffebud om serieovergrep – mulige lovendringer* pkt. 3 første avsnitt.

skjønnet inngår en vurdering av hvorvidt etterforskning er saklig begrunnet, sannsynligheten for at det er begått et straffbart forhold, samt forholdsmessigheten mellom forholdets alvor og den nødvendige etterforskningsinnsats.²⁴ Det vil kunne være grunnlag for å iverksette etterforskning både i situasjonen der det er rimelig grunn til å undersøke om et lovbrudd er begått, begås og der noe er i ferd med å begås – det siste dersom handlingen er av svært alvorlig karakter, slik at proporsjonalitetsvurderingen tilsier at det kreves en lavere sannsynlighetsgrad.²⁵

Idet riksadvokatens prioriteringer allerede gjelder ved iverksettelse av etterforskning, skal de prioriterte saker gis forrang også når det skal vurderes hvilke saker som skal etterforskes. De kan aldri henlegges på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet.²⁶

Paragraf 224 første ledd gjelder i prinsippet også for iverksettelse av enkeltstående etterforskningsskritt under en pågående etterforskning og setter dessuten ramme for hvor lenge etterforskningen kan vare ved.²⁷ Videre regulerer bestemmelsen avgrensning av kretsen av ansvarssubjekter.²⁸ Idet de prioriterte sakene skal søkes oppklart så langt råd er stilles det høyere krav til oppklaring enn hva som ellers gjelder.

I samtlige saker som er omfattet av riksadvokatens prioriteringer skal etterforskningen ledes aktivt av påtalemyndigheten.²⁹ Dette ansvar innebærer blant annet rett og plikt til å treffe de nødvendige beslutninger knyttet til avgrensning av etterforskningen.³⁰ For å påse at straffesaken etterforskes i et relevant omfang og med hensiktsmessig intensitet kreves at påtalemyndigheten engasjerer seg og foretar veivalg og prioriteringer.³¹

4.3.2 Forholdet mellom ulike henleggelseskoder

Med henblikk på gjennomgangen av henlagte saker er det nødvendig å beskrive grensene mellom henleggelseskodene «fordi det ikke er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold» (heretter «ikke rimelig grunn»),³² «grunnet mangel på opplysninger om gjerningsmannen» (heretter «ukjent gjerningsmann»)³³ og «på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet» (heretter «kapasitet»)³⁴

De nevnte henleggelseskodens virkeområde er trukket opp av riksadvokaten i rundskriv og avgjørelser i enkeltsaker.

²⁴ Jfr. riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 *Etterforskning* pkt. III nr. 3.

²⁵ Jfr. Prop. 68 L (2015–2016) s. 177.

²⁶ Jfr. riksadvokatens rundskriv nr. 3/2016 avsnitt 18.

²⁷ Jfr. riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 pkt. IV første avsnitt.

²⁸ Jfr. riksadvokatens brev av 10. september 2019 pkt. 4.1 annet avsnitt.

²⁹ Jfr. riksadvokatens rundskriv nr. 1/1999 pkt. III femte avsnitt.

³⁰ Jfr. riksadvokatens rundskriv nr. 3/2018 pkt. 4.2.2 sjette avsnitt.

³¹ Jfr. riksadvokatens brev av 16. september 2021 pkt. 4.8.

³² Saksnivå: kode 022; personnivå: kode 106.

³³ Kode 014.

³⁴ Saksnivå: kode 025; personnivå: kode 078.

Virkeområdet til koden «ikke rimelig grunn» er negativt avgrenset, mens det er positivt angitt når «ukjent gjerningsmann» og «kapasitet» skal anvendes.

I rundskriv nr. 3/2016 *Henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet mv*³⁵ er grensen mellom «ikke rimelig grunn» og «kapasitet» angitt slik:

«(13) Straffeprosessloven § 224 regulerer unnlattelse av å iverksette etterforskning også etter en bredere, sammensatt vurdering enn de rene kapasitetshensyn. I STRASAK er det utviklet avgjørelseskoder som direkte viser til § 224, dvs. kodene 022 og 106 ('henlagt, ikke rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold'). Det er viktig at henleggelseskoden reflekterer den reelle begrunnelse for henleggelsen. Skjer henleggelsen fordi politiet ikke har kapasitet til å foreta etterforskning i saken, bør dette gå frem av avgjørelsen. Ved de rene kapasitetshenleggelse skal derfor avgjørelseskodene 025 og 078 benyttes ('henlagt på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet'), ikke kodene 022 og 106. De sistnevnte avgjørelseskodene vil således begrense seg til å dekke den henleggelsesadgang som straffeprosessloven § 224 første ledd gir av andre saklige hensyn enn rene kapasitetsvurderinger.

[...]

(26) Foran under avsnitt 13 har en presisert at avgjørelseskodene 025 og 078 skal benyttes ved de rene kapasitetshenleggelse, mens kodene 022 og 106 anvendes ved henleggelse hjemlet i § 224 av andre saklige hensyn enn rene kapasitetsvurderinger. Med 'rene kapasitetshenleggelse' sikter en særlig til de tilfeller der det alene er ressursituasjonen som tvinger frem beslutningen om å henlegge, men hvor saksforholdet er slik opplyst at en etter en faglig vurdering ser at det ville vært grunnlag for etterforskning. Dersom påtalemyndigheten kommer til at de krav til sannsynlighet, saklighet og forholdsmessighet som ligger i straffeprosessloven § 224 ikke er oppfylt, henlegges derimot anmeldelsen fordi det ikke er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999.» (Original utheving utelatt)

Det fremgår av rundskrivet at når det utelukkende er ressursituasjonen som utgjør begrunnelsen for henleggelsen, så skal henleggelseskoden være «kapasitet». Bruken av uttrykket «sikter en særlig til» viser imidlertid at koden ikke er begrenset til en slik situasjon. Således kan det tenkes at en står overfor en kapasitetshenleggelse også når det foreligger andre begrunnelser i samvirke med ressursituasjonen. Dog bør formentlig sistnevnte være fremtredende for at så skal være tilfellet.

Henleggelseskoden «ukjent gjerningsmann» skal ifølge nevnte rundskriv³⁶ anvendes «hvor gjerningspersonen ikke lar seg identifisere». Det er ikke nærmere beskrevet hva som skal til for å oppfylle dette vilkår. I tilknytning til koden «kapasitet» er det imidlertid uttalt følgende om begrepet «kjent gjerningsperson»:³⁷

«(15) Med kjent gjerningsperson menes i dette rundskriv en person som er navngitt eller på annen måte identifisert i en anmeldelse til politiet, eller som ved beskjeden bruk av ressurser åpenbart kan identifiseres. Eksempelvis gir oppslag i media av tilfeller der enkeltpersoner som har vært utsatt for til dels alvorlig kriminalitet, med enkle midler selv har identifisert gjerningspersonen og oppklart lovbruddet etter å ha blitt avvist av politiet, med rette et lite flatterende bilde av politiets prioriteringer. Opprettelse av felles straffesaksinntak i politidistriktene er et tiltak i en handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet. Det skal styrke kvaliteten i den innledende straffesaksbehandlingen, og skal etter planen i samarbeid med

³⁵ Avsnitt 13 og 26.

³⁶ Avsnitt 28.

³⁷ Avsnitt 15.

operasjonssentralene yte god og effektiv støtte til straksetterforskning og politiarbeid på stedet. Riksadvokaten har forventninger om at dette vil kunne redusere antall uriktige eller svakt begrunnede henleggelses.»

Den innsatsforpliktelse som her er beskrevet må være avgjørende også som terskel for å anvende koden «ukjent gjerningsmann».

Kodene «kapasitet» og «ukjent gjerningsmann» er stadienøytrale. Følgelig kan de benyttes både før det er iverksatt etterforskning, så vel som etter. Det kan ikke koden «ikke rimelig grunn». Selv om straffeprosessloven § 224 første ledd også setter ramme for hvor lenge en etterforskning kan vare ved, kan koden utelukkende benyttes på anmeldelsesstadiet, det vil si når etterforskning ikke er blitt iverksatt. Skal påtalemyndigheten underveis i en etterforskning henlegge saken må dette skje på annet grunnlag, typisk i form av «henleggelse etter bevisets stilling».³⁸

Henleggelseskoden «ikke rimelig grunn» benyttes når vilkårene i straffeprosessloven § 224 første ledd ikke er oppfylt. Idet bestemmelsen regulerer både etterforskningsadgang og -plikt omfatter koden både den situasjon hvor det foreligger etterforskningsforbud, så vel som den hvor en etterforskningsadgang ikke benyttes. Herunder inngår det tilfelle hvor det når forholdet anmeldes eller oppdages fremstår som klart at det er bagatellmessig og berørte interesser ikke i avgjørende grad taler for straffeforfølgning, jfr. straffeprosessloven § 62 a tredje ledd bokstav a.³⁹

På saksnivå må bruken av koden «ikke rimelig grunn» nyanseres noe, hvilket følger av rundskriv nr. 3/2016:⁴⁰

«(27) Politiet mottar en del anmeldelser fra personer som har vært utsatt for lovbrudd under opphold i utlandet. Typisk er tyverier og annen vinningskriminalitet. Dette er utenfor norsk jurisdiksjon, og utgangspunktet er at slike anmeldelser bør henlegges umiddelbart fordi det ikke er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige. Unntaket er anmeldelser av meget alvorlige lovbrudd, som kan utløse en aktivitetsplikt for politi og påtalemyndighet, eventuelt ved iverksettelse av norsk etterforskning eller oversendelse til utenlandsk myndighet. Unntak kan også utledes av bestemmelsene i straffeloven § 5 om straffelovgivningens anvendelse på handlinger i utlandet, for eksempel om en anmeldt person har eller har fått bosted i Norge.

(28) For øvrig finner riksadvokaten grunn til å presisere følgende: Hvis anmelder pretenderer å ha vært utsatt for et lovbrudd, typisk et tyveri eller bedrageri, skal saken ikke henlegges etter kode 022 ('ikke rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold'), med mindre anmeldelsen eller en oppfølgende henvendelse fra politiet til anmelder gir klare holdepunkter for at anmelders pretensjon er uriktig. I så fall kan kode 022 anvendes. I øvrige tilfeller – hvor det ikke er grunnlag for å iverksette etterforskning – anvendes kode 014 ('henlagt grunnet mangel på opplysninger om gjerningsmannen') hvor gjerningspersonen ikke lar seg identifisere.»

³⁸ Jfr. bl.a. riksadvokatens påtegning av 10. desember 2018 (sak 14502426).

³⁹ Jfr. riksadvokatens rundskriv nr. 3/2016 avsnitt 31–32 og rundskriv nr. 3/2018 pkt. 4.1.3 tredje avsnitt, begge med videre henvisning til rundskriv nr. 2/2015 *Ny straffelov* pkt. VIII nr. 1.3 annet avsnitt.

⁴⁰ Avsnitt 27–28.

Som det fremgår må det i utgangspunktet sondres mellom lovbrudd begått henholdsvis i utlandet og her til lands. Med hensyn til sistnevnte vil anmelders pretensjon om at det er begått et lovbrudd som regel være til hinder for anvendelse av koden «ikke rimelig grunn».

Etter omstendighetene vil andre henleggelseskoder måtte benyttes som *lex specialis*. Dersom anmeldelsen er «åpenbart grunnløs» eller det anmeldte forhold ikke er straffbart – det vil si «intet straffbart forhold» – skal disse koder benyttes.⁴¹ Når det er klart at et eventuelt straffansvar er falt bort ved foreldelse skal henleggelse i utgangspunktet skje under henvisning til dette.⁴² Det samme gjelder når mistenkte er under 15 år.⁴³

Ovenstående kan oppsummeres slik:

- Henleggelseskoden «ikke rimelig grunn» skal benyttes når det konstateres at det foreligger etterforskningsforbud eller når en etterforskningsadgang ikke benyttes, med mindre forutsetningene for anvendelse av en annen kode er til stede. Med hensyn til lovbrudd begått her til lands vil anmelders pretensjon som regel være til hinder for anvendelse av koden på saksnivå.
- Henleggelseskoden «kapasitet» skal benyttes når det er ressursituasjonen som utgjør den eneste eller den fremtredende begrunnelse for henleggelsen.
- Henleggelseskoden «ukjent gjerningsmann» skal benyttes når gjerningspersonen ikke lar seg identifisere ved beskjeden bruk av ressurser.

⁴¹ Jfr. riksadvokatens rundskriv nr. 3/2018 pkt. 4.1.3 annet avsnitt.

⁴² Jfr. bl.a. riksadvokatens påtegnning av 5. februar 2019 (sak 14537024).

⁴³ Jfr. bl.a. riksadvokatens påtegnning av 12. november 1998 (sak R 98-1373 MB/GEK) og brev av 19. mars 2021 (sak 15330141).

5 De sentralt prioriterte sakene – funn og vurderinger

5.1 Innledning

Den del av inspeksjonen som gjelder prioriteringene som sådan har rettet seg mot 1) kompetanse, 2) styringen av politiets samlede straffesaksportefølje og 3) behandlingen av den enkelte straffesak. Disse temaer vil bli behandlet i det følgende.

5.2 Kompetanse

Vi har spurt intervjuobjektene om i hvilken grad den enkelte påtalejurist, PEL og etterforsker har oversikt over riksadvokatens prioriteringer, politimesterens prioriteringer og samspillet mellom disse. De har svart følgende:

- Inntrykket er at organisasjonen i større grad enn tidligere har fått med seg hva som er prioritert.
- Forståelsen av prioriteringens implikasjoner er bedre jo lenger opp i hierarkiet en kommer.
- Påtalejuristene er innforstått med prioriteringene. Riksadvokatens prioriteringsrundskriv sendes ut til dem og gjennomgås på avsnittsmøter og FOA påtales såkalte torsdagsmøte. Videre er det tema ved opplæring av nytilsatte. Endelig gjennomgås det av statsadvokatene i en fagtime med påtalejuristene.
- Det er grunn til å anta at også PEL-ene har oversikt over prioriteringene. Om etterforskerne har den samme oversikt er mer usikkert.
- En del uerfarne påtalejurister opplever de ulike prioriteringer som vanskelige å harmonisere. Samspillet mellom riksadvokatens og politimesterens prioriteringer oppleves som noe uklart. Videre synes de at det er krevende å prioritere mellom det prioriterte.
- Det er grunn til å stille spørsmål ved om det er tilstrekkelig bevissthet knyttet til hva som er omfattet av riksadvokatens prioriteringer versus hva politidistriktet måles på i PSV. Inntrykket er at dette særlig gjelder ved etterforskningsinstansene.

Politidistriktet har opplyst at en søker å benytte de mest erfarne påtalejuristene til å behandle de prioriterte sakene. Bemanningssituasjonen – særlig ved påtaleavsnitt Vest – fører imidlertid til at mindre erfarne påtalejurister blir satt som påtaleansvarlig i prioriterte saker som for eksempel mishandling i nære relasjoner og seksuallovbrudd. Med en turnover på påtalejuristene på opp mot 60 % i 2024, sier det seg selv at situasjonen er krevende.

De tre påtaleavsnittene fremstår som nokså ulikt organisert, særlig med hensyn til opplæring og oppfølging av nytilsatte. Et felles opplegg for avsnittene på dette punkt antas å ville legges til

rette for en felles tilnærming til politidistriktets samlede straffesaksportefølje og borge for korrekt prioritering på distriktsnivå.

Etterforskning og påtalebehandling av den alvorlige kriminaliteten krever kapasitet og kompetanse. Kvalitet er en sentral premiss for oppklaring av sakene. Stadig flere sakstyper krever spisskompetanse for at sakene skal behandles effektivt, og for at sentrale rettssikkerhetsgarantier og kvalitetskrav skal ivaretas.

En viktig forutsetning for riktig prioritering i straffesaksporteføljen at politidistriktets organisering legger til rette for utvikling av gode fag- og kompetansemiljøer, og at en har en langsiktig og strategisk plan for å rekruttere og beholde medarbeiderne – både på etterforskning og påtale. Med den høye turnoveren på Påtaleseksjonen som har vart over år, kan en vanskelig se at politidistriktet har lyktes i dette arbeidet. Situasjonen gir grunn til bekymring for kvaliteten i straffesaksbehandlingen.

5.3 Styringen av den samlede straffesaksportefølje. Prioriteringsplikten

Under dette punkt vil vi drøfte hvorvidt politidistriktet overholder prioriteringsplikten i praksis.

Politidistriktets skriftlige redegjørelse

Politidistriktet har i brev av 6. september 2024 opplyst følgende:

«I den daglige drift foretas porteføljestyring av den enkelte påtalejurist. Lederne av påtaleavsnittene foretar også kontinuerlig porteføljestyring og porteføljekontroll. De straffesaksansvarlige ved GDE'ene likeså. Porteføljeutvikling er jevnlig tema i OSF, SPF og i politimesterens ledermøter.

[...]

Politidistriktet har over tid opplevd en stadig mer krevende tilstand i straffesaksbehandlingen på grunn av store turnover blant etterforskere og påtalejurister og som følge av dette har det vært stor andel uerfarne kollegaer. Den ofte omtalte 'drapsbølgen' IPD har opplevd siste året har således forsterket en allerede krevende utviklingstrend.

Drapssakene mener vi håndteres godt, men etterforskningskapasiteten er ikke tilstrekkelig. Drapssakene og andre alvorlige org.krimsaker har krevd at tilgjengelige kompetente etterforskere har blitt styrt til disse sakene, med den konsekvens at saker som gjelder annen alvorlig kriminalitet blir forsinket. Særlig GDE Øst har hatt mange saker og har bevisst styrt ledelse og etterforskningsressurser etter kompetanse og ikke vært geografisk bundet av tjenestehetsstruktur.

For å sikre bedre ressursallokering for å demme opp for den forverrede restansesituasjonen som følge av drapssakene og flere andre alvorlig straffesaker, ble det på slutten av 2023 og inn i 2024 gitt en rekke føringer i IPD for å spisse innsatsen ytterligere mot prioriterte saker. En helt ny utvikling i IPD er tøffere grep for å henlegge flere saker av kapasitetsgrunner særlig på etterforskerstadiet. Resultatet av dette er at IPD har økt henleggelsesomfanget med denne begrunnelsen med 100 % pr. august 2024 sammenliknet med antallet for hele 2023. Vi ser at politidistriktets generelle oppklaringsprosent er nedadgående. Den målte pr. august 2024 å være 47,7 %, mot normalt 55,0 – 57,0 %. Men vi ser videre at vi ligger høyere enn

nasjonal oppklaringsprosent for prioriterte saksområder, som f. eks. voldtekt. Økt andel henleggelse, lavere generell oppklaringsprosent og økt andel påtaleavgjorte saker ved FSI er uttrykk for at prioriteringsdirektivet har hatt ønsket virkning. Vi ser også at andelen restanser går ned ved etterforskerenhetene og øker nærmest tilsvarende ved påtaleavsnittene. Dett er også et resultat av bedre ressursallokering og andre tiltak.

Særlig Påtaleavsnitt Vest er i en alvorlig ressursituasjon med store turnover og økende restanser i større grad enn de andre påtaleavsnittene. For å avhjelpe situasjonen er det besluttet at i første omgang flyttes 300 saker fra deres portefølje og fordeles på de to andre påtaleavsnittene. Etter å ha fått tilbakeført budsjettmidler kap. 443, har vi god økonomi og har åpnet for ikke ubetydelig bruk av overtid. Det er tilfredsstillende å oppleve at holdningen blant alle påtalejuristene er 'en for alle, alle for en', og stiller opp i stor stil.

I mai 2024 besluttet politimesteren en rekke tiltak for å sikre mer effektiv straffesaksbehandling i alle ledd, med tydeligere prioriteringer, sterkere porteføljestyring og tettere resultatoppfølging. Operasjonelt er ansvaret lagt til leder av Påtaleseksjonen ved FEP og leder av etterforskningsseksjonen ved FEFE. De har til sin disposisjon to saksbehandlere (FOA-etterforskning og straffesaksansvarlig i GDE Øst), som overvåker straffesaksporteføljen kontinuerlig. Ukentlig fremlegges oversikter som viser bevegelsene i straffesaksrestansene i GDE'ene og ved påtaleavsnittene. Tilsvarende vises restansene særskilt for utpekte prioriterte straffesaker. Resultatene gjennomgår i OSF. Overordnet følges tiltakene av leder FEP og leder FEFE, som også har styrket myndighet til å overstyre GDE'enes prioriteringer. Straffesaksporteføljen har gjennom sommerferieperioden holdt seg stabil uten økning av betydning, i en tid som normalt medfører økte restanser på grunn av lavere sommerfeirebemanning. Tiltakene har bidratt til bedre ressursallokering.

Kjente problemstillinger knyttet til lav bemanning, stor bruk av integrerte tjenestelister og fragmentert struktur med mange beslutningsaktører er fortsatt en utfordring.

Følgende styringsdokumenter er derfor ajourført eller etablert:

- Prioriteringsdirektiv revidert desember 2024
- Politimesterens direktiv av oktober 2023 for henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet på etterforskningsstadiet
- Politimesterens beslutning mai 2024 om særskilte tiltak i straffesaksbehandlingen
- Særlige føringer av juni 2024 for sakssiling og sakshåndtering ved påtale FSI

Opplysninger fra intervjuene

Ovennevnte opplysninger utfylles av de intervjuer som vi har gjennomført i anledning inspeksjonen. Gjennom disse fremkom blant annet følgende:

- Ledere bruker PSV og/eller PAL STRASAK aktivt.
- Påtalejuristene bruker PAL STRASAK aktivt. Det er gitt klare føringer om at også etterforskerne skal bruke PAL STRASAK aktivt. Om det skjer i praksis er usikkert.
- Hver mandag sendes det ut lister over «under 18»-saker og voldssaker (som tidligere var undergitt administrativ saksbehandlingsfrist) til blant andre påtalejuristene.
- Gruppeledere for seksuallovbrudd og mishandling i nære relasjoner utarbeider egne lister.
- Det synes å variere mellom GDE'ene og påtaleavsnittene hvordan samhandlingen mellom de straffesaksansvarlige og avsnittspåtalelederne finner sted:

- I GDE Vest gir avsnittspåtaleleder føringer for prioriteringen. Avsnittspåtaleleder og de straffesaksansvarlige har faste ukentlige møter hvor porteføljestyling er tema.
 - I GDE Midt er samhandlingen om styring av den prioriterte del av porteføljen mer sporadisk. Dialogen mellom avsnittspåtaleleder og de straffesaksansvarlige om dette tema er like fullt tett og hyppig. Påtaleavsnitt Midt har et system som går ut på at hvis de prioriterte saker ikke kan avgjøres av påtaleansvarlig innen to uker, så skal avsnittspåtaleleder vurdere omfordeling.
 - I GDE Øst er det de straffesaksansvarlige som forestår prioriteringen i praksis. Det er intet særskilt møtepunkt mellom disse og avsnittspåtaleleder vedrørende prioriteringer innad i den prioriterte portefølje. Dialogen mellom avsnittspåtaleleder og de straffesaksansvarlige om dette tema er like fullt tett og hyppig.
 - I GDE Øst og GDE Midt deltar avsnittspåtaleleder på GDE-enes ledermøter, mens det samme ikke er tilfellet i GDE Vest. Om det fastsettes prioriteringer på GDE-enes ledermøter vites ikke.
- Det er i stor grad målkravene i PSV (for eksempel om antall saker eldre enn 12 måneder) som er styrende for oppgaveløsningen ved etterforskningsinstansene – ikke de gjeldende prioriteringer fastsatt av riksadvokaten. Målkravene leder derfor til uriktig prioritering.
 - Ved enkelte enheter har det vært planlagt og/eller igangsatt narkotikaetterforskninger som ikke har vært i tråd med riksadvokatens prioriteringer. Disse etterforskningene er blitt stanset.
 - Innenfor GDE-ene yter etterforskningsmiljøene bistand til hverandre, både med hensyn til saker og ressurser. Det samme gjelder for påtalemiljøene innenfor det enkelte påtaleavsnitt.
 - Ressursallokering på tvers av GDE-ene forekommer i begrenset grad. Måling på GDE-nivå antas å være en barriere for dette.
 - Ressursallokering mellom påtaleavsnittene avtales mellom avsnittspåtalelederne eller besluttes på ledermøter ved Felles enhet for påtale, hvor en har fokus på restanser, ulike sakstyper, oppklaring og saksbehandlingstid.

Møtereferater

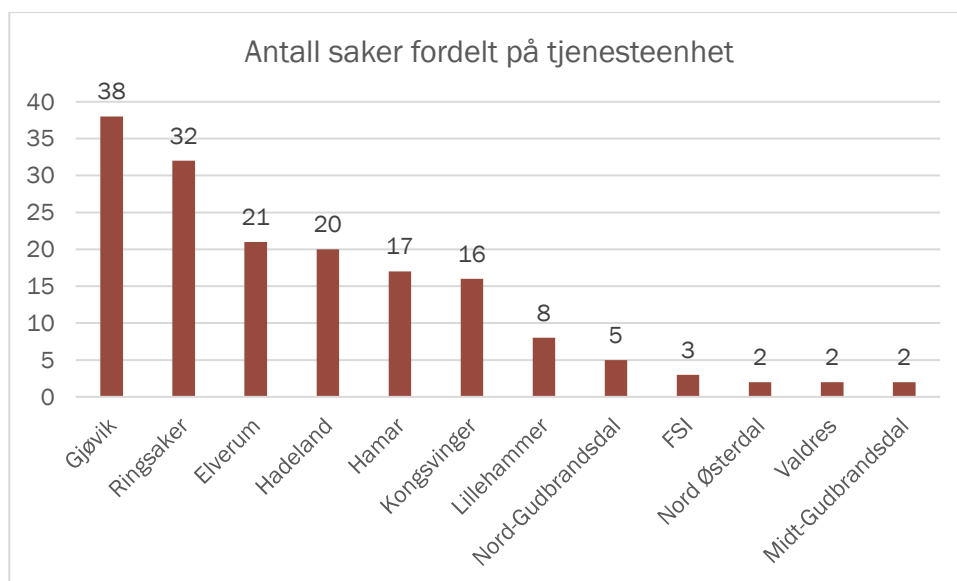
På anmodning har vi fått oversendt referater fra fem ledermøter ved Felles enhet for påtale i tidsrommet fra mars til september 2024. Av enkelte av referatene fremgår at det er blitt gitt opplysninger om kapasitetsutfordringer knyttet til den prioriterte del av porteføljen. Vi kan imidlertid ikke se at det er notoritet i referatene om at det på møtene er truffet beslutninger vedrørende ressursallokering.

Begrenset saksgjennomgang

For å berike opplysningene fra intervjuene har vi foretatt en begrenset saksgjennomgang. Vi har undersøkt saker vedrørende overtredelse av straffeloven § 299 (voldtekt av barn under 14 år)⁴⁴ og straffeloven av 1902 § 195 (seksuell omgang med barn under 14 år).⁴⁵

Vi har tatt utgangspunkt i saker som ble registrert i tidsrommet fra den 1. januar 2022 til den 1. november 2024. I den aktuelle periode ble det opprettet til sammen 166 saker innenfor den aktuelle kategori – 58 i 2022, 61 i 2023 og 47 i 2024.

Sakene fordelte seg slik på den enkelte tjenesteenhet:



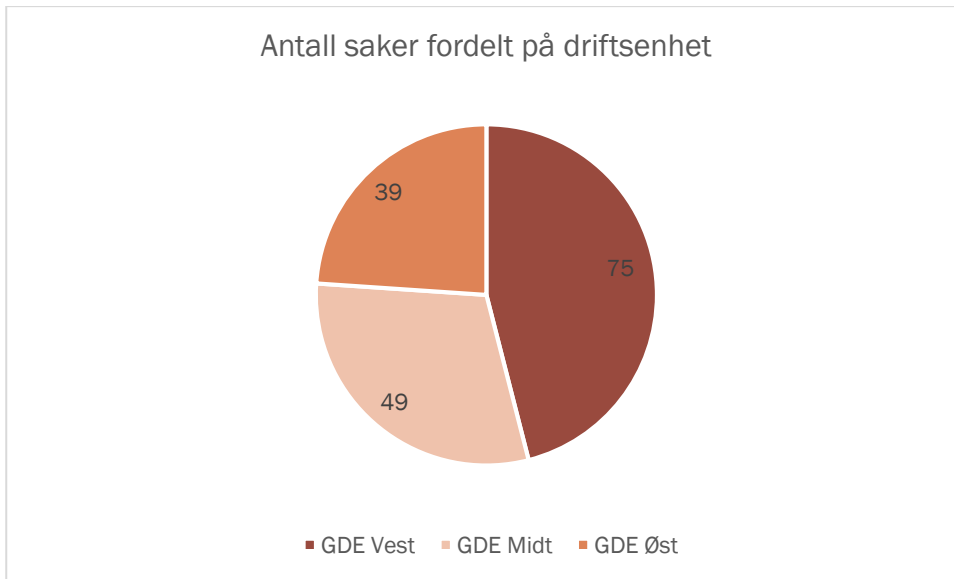
Figur 1

Som det fremgår utmerket Gjøvik og Ringsaker seg med hensyn til volum av saker, mens fordelingen var nokså jevn mellom Elverum, Hadeland, Hamar og Kongsvinger.

Ser en bort fra de tre sakene hos FSI, fordelte sakene seg slik på den enkelte driftsenhet:

⁴⁴ Statistikkgruppene «1460 Voldtekt av barn under 14 år», «1461 Voldtekt til samleie av barn under 14 år», «1462 Grov voldtekt av barn under 14 år» og «1463 Forsøk på voldtekt av barn under 14 år».

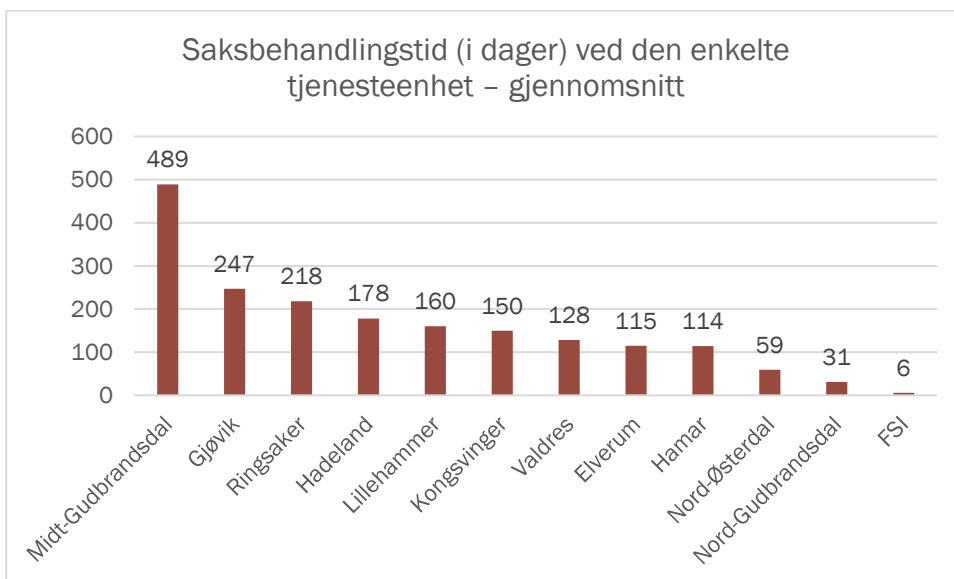
⁴⁵ Statistikkgruppene «1402 SEKSUELL OMGANG MED BARN U/14 ÅR (§ 195)», «1402 UTUKTIG OMGANG MED BARN U/14 ÅR (§ 195)», «1403 SEKSUELL OMGANG MED BARN U/10 ÅR (§ 195)» og «1403 UTUKTIG OMGANG MED BARN U/10 ÅR (§ 195)».



Figur 2

GDE Vest hadde altså ca. 53 % flere saker enn GDE Midt og ca. 92 % flere enn GDE Øst i den aktuelle periode.

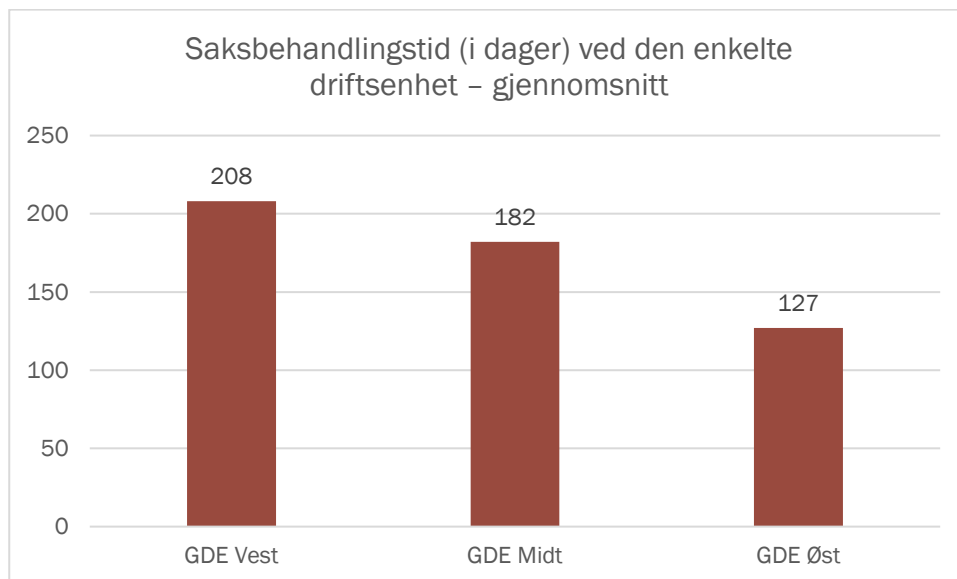
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for samtlige saker var 178 dager. Ved den enkelte tjenesteenhet var den som følger:



Figur 3

Gjøvik og Ringsaker – som hadde klart flest saker – hadde henholdsvis den nest lengste og den tredje lengste saksbehandlingstid, mens Midt-Gudbrandsdal – med sine to saker – hadde en saksbehandlingstid omtrent dobbelt så lang som Gjøvik. For øvrig var den nokså jevn ved Hadeland, Lillehammer og Kongsvinger, mens Elverum og Hamar utmerket seg med kortere saksbehandlingstid, sett hen til volumet av saker.

Ser en bort fra de tre sakene hos FSI var den gjennomsnittlige saksbehandlingstid slik ved den enkelte driftsenhet:



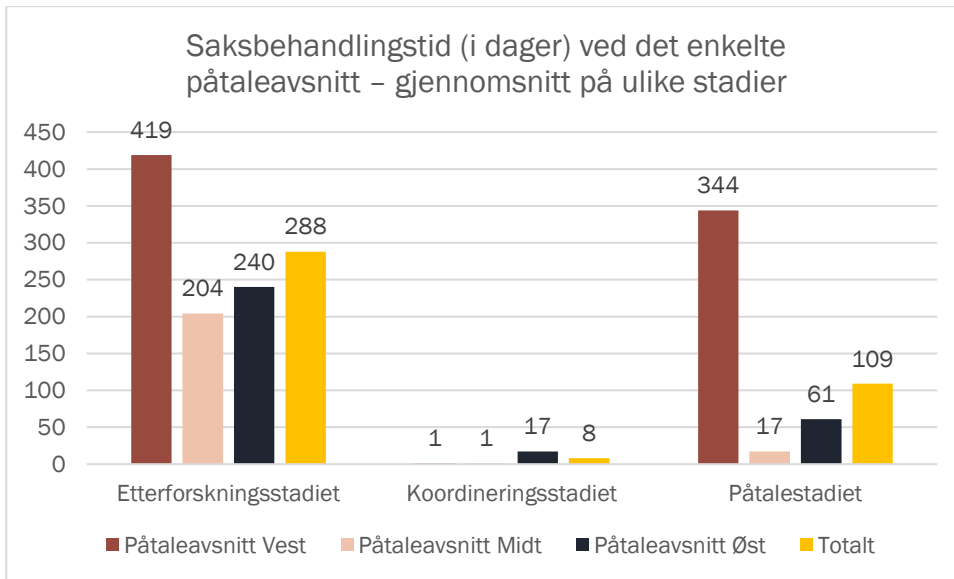
Figur 4

Saksbehandlingstiden i GDE Vest var ca. 14 % lengre enn i GDE Midt og ca. 63 % lengre enn i GDE Øst.

Basert på utvalget på 166 saker valgte vi å foreta en nærmere undersøkelse av syv saker fra hvert av de tre påtaleavsnittene. Formålet var å innhente informasjon om både saksbehandlingstid og unødig liggetid på henholdsvis etterforsknings- og påtalestadiet, samt bringe på det rene om det forelå tilfredsstillende etterforskningsplaner i sakene.

De utvalgte sakene ble opprettet i tidsrommet fra januar 2022 til oktober 2023. Det er tatt ut tiltale i fem av sakene, ti saker er henlagt, mens de resterende seks saker fortsatt er under etterforskning. Med hensyn til de påtaleavgjorte sakene ble tre av påtalevedtakene truffet i 2022, åtte i 2023 og fire i første halvår 2024. Etter vårt syn hensyntar utvalget i tilstrekkelig grad konsekvensene av den såkalte «drapsbølgen» som fant sted vinteren/våren 2024. Utvalget er også upåvirket av den omfordeling av saker fra Påtaleavsnitt Vest til de øvrige påtaleavsnitt som etter det opplyste fant sted i annet halvår 2024. Dette fordi det er fullt geografisk samsvar mellom etterforskningsinstans og påtaleavsnitt i de utvalgte saker.

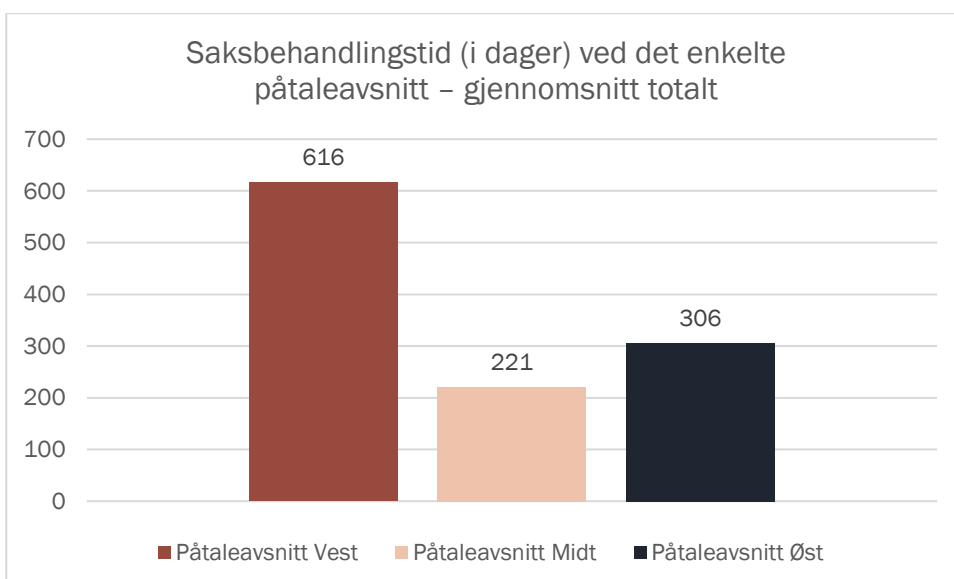
I de 21 sakene som ble valgt ut var den gjennomsnittlige saksbehandlingstid (per den 15. desember 2024) som følger:



Figur 5

De sentrale stadier i denne sammenheng er etterforsknings- og påtalestadiet. Stadiet som i PAL STRASAK kalles «Koordinering/Journal» har ingen parallell i det straffeprosessuelle regelverk, men er tatt med her for oversiktens skyld. En ser at Påtaleavsnitt Vest ikke bare har lang saksbehandlingstid på etterforskningsstadiet, hvor det faktisk foregår politi- og påtalearbeid. Også på påtalestadiet – hvor sakene utelukkende ligger i kø og venter på å bli lest og avgjort – er den gjennomsnittlige saksbehandlingstid svært lang – over 11 måneder. Den er ca. 20 ganger så lang som ved Påtaleavsnitt Midt og over 5 ganger så lang som ved Påtaleavsnitt Øst. Én av årsakene til den samlede saksbehandlingstid ved Påtaleavsnitt Vest er en enkeltsak som først lå ubehandlet i syv måneder på etterforskningsstadiet og deretter ett år og fire måneder på påtalestadiet. Saken ble deretter henlagt, men henleggelsen ble omgjort av statsadvokaten. Den er fortsatt under etterforskning.

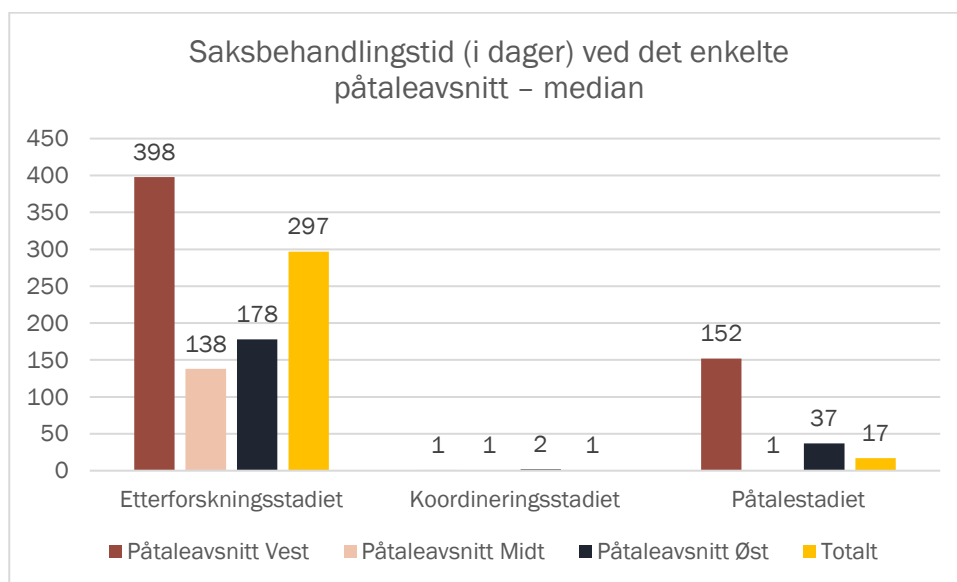
Den totale gjennomsnittlige saksbehandlingstid ved påtaleavsnittene var som følger ved påtaleavsnittene:



Figur 6

Saksbehandlingstiden ved Påtaleavsnitt Vest var altså på rundt ett år og åtte måneder, hvilket var ca. 278 % lengre enn ved Påtaleavsnitt Midt og omtrent dobbelt så lang som ved Påtaleavsnitt Øst.

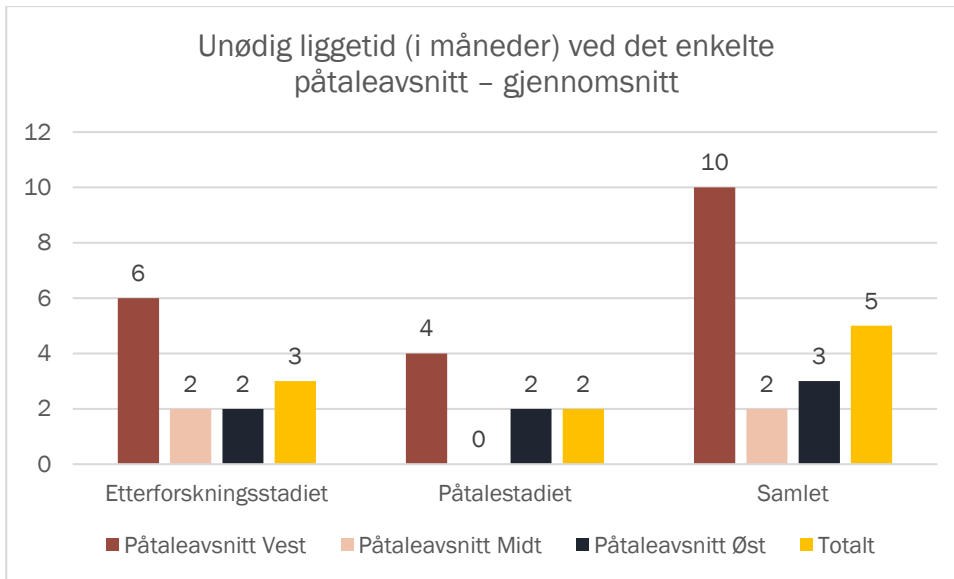
Medianen bidrar til å nyansere bildet av saksbehandlingstiden ved Påtaleavsnitt Vest på påtalestadiet:



Figur 7

Som en ser var den under halvparten av gjennomsnittet. Like fullt var det tale om fem måneders ren ventetid før påtaleavgjørelse.

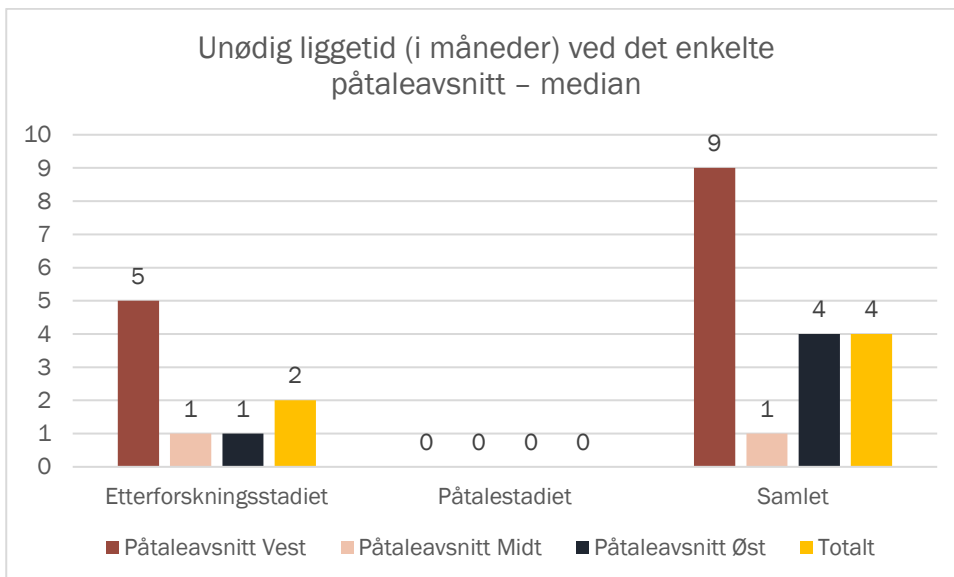
For å bringe på det rene i hvilken utstrekning sakene hadde unødig liggetid har vi studert sakenes dokumentlister, arbeidslogger og etterforskningsplaner. I den forbindelse har vi konstatert unødig liggetid når det i en hel måned eller mer har foreligget total inaktivitet – det vil si når det ikke er spor av at det har funnet sted politi- og/eller påtalearbeid overhodet. Har det vært flere perioder med liggetid er disse lagt sammen. Vi fant at sakene hadde følgende gjennomsnittlige unødige liggetid:



Figur 8

En ser at Påtaleavsnitt Vest utmerket seg både på etterforsknings- og påtalestadiet – på begge stadier med dobbelt så lang gjennomsnittlig liggetid som distriktet sett under ett. På etterforskningsstadiet hadde Påtaleavsnitt Vest tre ganger så lang liggetid som hver av de øvrige to påtaleavsnitt. På påtalestadiet hadde Påtaleavsnitt Vest fire måneders liggetid, mens Påtaleavsnitt Midt hadde ingen. Påtaleavsnitt Øst befant seg midt i mellom disse to ytterpunkter.

Medianen var slik:



Figur 9

Den gir omtrent det samme inntrykk som gjennomsnittet, dog slik at den var på 0 på påtalestadiet for samtlige påtaleavsnitt.

Funnene knyttet til Påtaleavsnitt Vest gjør det naturlig å se nærmere på de underliggende tall:

Tjenesteenhet	Saksbehandlingstid				Unødig liggetid		
	Etterforsker	Koordinering	Påtale	Totalt	Etterforsker	Påtale	Totalt
Midt-Gudbrandsdal	314		78	392	2	0	2
Lillehammer	359	1	84	444	3	3	6
Gjøvik	238	2	219	459	2	7	9
Gjøvik	398	1	995	1 394	7	16	23
Midt-Gudbrandsdal	587			587	5	0	5
Gjøvik	537			537	13	0	13
Gjøvik	500			500	9	0	9

Figur 10

En ser her at det var liggetid på etterforskningsstadiet i samtlige saker, mens liggetiden på påtalestadiet knyttet seg til tre saker. Samlet liggetid varierte fra 2 til 23 måneder. I fem av sakene var det liggetid på et halvt år eller mer.

Oppsummering av begrenset saksgjennomgang

Den begrensede saksgjennomgang som det nå er redegjort for har sine svakheter. For det første har vi kun undersøkt saker innenfor én kategori på seksuallovbruddfeltet. For det annet har undersøkelsen av det samlede antall saker (166) vært avgrenset til en analyse av fordelingen av saker mellom de ulike tjenesteenheter/driftsenheter og gjennomsnittlig saksbehandlingstid ved den enkelte tjenesteenhet/driftsenhet. For det tredje har studiet av unødig liggetid vært begrenset til syv saker fra hvert påtaleavsnitt.

Like fullt gir saksgjennomgangen – isolert sett – klare holdepunkter for at prioriteringsforpliktelsen ikke blir oppfylt for så vidt angår den aktuelle sakstype. Samtlige 166 saker skulle ha gått foran uprioriterte saker, uavhengig av hvor etterforsknings- og påtaleansvaret var plassert. Fordelt på nesten tre år er det tale om et meget begrenset antall saker. Det burde derfor ikke være vanskelig å påse at både etterforskning og påtalebehandling hadde tilstrekkelig fremdrift slik at det ikke oppstod unødig liggetid.

Påtaleavsnitt Vest kan trekkes frem som eksempel.

Én mulig årsak til liggetiden kan være at etterforskningsinstansen og/eller påtaleavsnittet har arbeidet med uprioriterte saker i stedet for prioriterte. En annen mulig årsak kan være at etterforskningsinstansen og/eller påtaleavsnittet har latt de prioriterte saker gå foran de uprioriterte, men at mengden prioriterte saker i den lokale portefølje har vært for stor i forhold til den lokale etterforsknings- og påtalekapasitet.

Er førstnevnte tilfellet må det uten videre konstateres at prioriteringsforpliktelsen ikke er oppfylt. Men heller ikke den sistnevnte situasjon kan uten videre lede til en konklusjon om at det har foregått korrekt prioritering. Ved ressursknapphet på en etterforskningsinstans og/eller et påtaleavsnitt inntreer politidistriktets forpliktelse til å sørge for en ressursallokering som sikrer at de prioriterte saker gis forrang og nødvendig oppfølging. Om nødvendig må altså saker og/eller ressurser flyttes innad i politidistriktet.

Vi mener at saksgjennomgangen viser at politidistriktet ikke har et system som sørger for den nødvendige ressursallokering. Det er tilstrekkelig å peke på at fem av syv undersøkte saker ved Påtaleavsnitt Vest hadde unødig liggetid på et halvt år eller mer, samtidig som situasjonen ved de øvrige påtaleavsnitt var vesentlig bedre. Både den enkelte etterforsker og påtaleansvarlig, så vel som ledere på ulike nivåer innenfor GDE-ene og påtaleenhetene har enkel tilgang til nødvendig informasjon om de prioriterte sakers eksistens og status. Når avvik som dette likevel ikke følges opp er systemet mangelfullt.

Kvalitetsundersøkelsen 2024

Funnene fra gjennomgangen av saker vedrørende voldtekt av barn under 14 år harmonerer godt med funnene fra Kvalitetsundersøkelsen 2024. Dette var en nasjonal inspeksjon som ble gjennomført høsten 2024, og som gjaldt saker vedrørende voldtekt av voksne. Vi gjennomgikk 38 saker og gjennomførte intervjuer med relevant personell. Gjennom inspeksjonen fremkom blant annet følgende:

- Dagens organisering gjør det vanskelig å praktisere en enhetlig prioritering av både etterforsknings- og påtaleressurser på distriktsnivå.
- Selv om det er bevissthet i organisasjonen knyttet til riksadvokatens prioriteringer er den faktiske prioritering ulik mellom GDE-ene og innad i den enkelte GDE. For eksempel er det ved enkelte tjenesteenheter blitt gjennomført «restanseaksjoner» hvor det er blitt arbeidet med alminnelige restanser – typisk uprioriterte saker eldre enn 12 måneder – i stedet for prioriterte saker.
- I praksis flyttes ikke prioriterte saker mellom GDE-ene, med mindre sakene er kategoriserte. Hvis det ytes bistand mellom GDE-ene er det i form av enkeltstående etterforsknings-skritt. I større saker avgis personell til tjenesteenheten for å styrke kapasiteten.
- Innenfor den enkelte GDE flyttes prioriterte saker i noen enkelttilfeller, men i all hovedsak ytes det i stedet bistand til enkeltstående etterforsknings-skritt.

Begrenset gjennomgang av saker vedrørende mishandling i nære relasjoner

Det beskrevne bilde stemmer også godt med den begrensede gjennomgang av saker vedrørende mishandling i nære relasjoner som vi gjennomførte høsten 2024. I den forbindelse undersøkte vi 25 saker. Gjennom denne inspeksjonen fremkom blant annet følgende:

- Saksgjennomgangen etterlater samlet sett et klart inntrykk av at politidistriktet mangler tilstrekkelige rutiner og systemer for å sikre enhetlig prioritering og ressursallokering i tråd med riksadvokatens direktiver.
- I de fleste sakene er det god fremdrift i den innledende fase. Senere svekkes fremdriften betydelig – typisk etter at tilrettelagt avhør er gjennomført eller siktede er løslatt fra varetekt.
- Det er notoritet i etterforskningsplanene om manglende kapasitet som følge av den såkalte «drapsbølgen». Det fremkommer imidlertid ikke klart når kapasitetsutfordringen bedres og det igjen kan settes ressurser på sakene. Dog finnes eksempler på at vurderingen av kapasitet følges opp over tid og loggføres.

- I enkelte tilfeller har vi sett at det er loggført at nærmeste leder er orientert om kapasitetsutfordringen. Det mangler imidlertid notoritet om hvorvidt saken løftes oppover i organisasjonen fra den enkelte tjenesteenhet og hva som i så fall skjer. Dette gjør at det er vanskelig å etterprøve hvilken prioritering som skjer på et høyere plan i organisasjonen.
- Resultatet av inspeksjonen gir ikke noe entydig svar på om årsakene til om sakene som blir eldre enn 12 måneder skyldes manglende kapasitet i distriktet som sådan eller manglende prioritering og ressursallokering.

Inspeksjon av politiets innsats mot organisert kriminalitet

Høsten 2022 gjennomførte vi inspeksjon av politiets innsats mot organisert kriminalitet. Ett av funnene var følgende:⁴⁶

«Det beskrevne system legger opp til at GDE-ene kan initiere egne saker dersom de har kapasitet til det og det ikke går ut over ressurstilgangen til saker som er prioritert på distrikts-nivå. Dette skjer i så fall som ledd i arbeidsprosessen KUBA. Det fremstår som uklart om – og i så fall hvorledes – GDE-ene sikrer at iverksettelse av slike etterforskninger ikke går ut over håndteringen av sentralt prioriterte saker, f.eks. om mishandling i nære relasjoner og alvorlige seksuallovbrudd. Som det vil ha fremgått ovenfor er det ikke tvilsomt at samtlige saker som er omfattet av riksadvokatens sentrale prioriteringer alltid må gå foran andre saker, selv om sistnevnte saker ønskes prioritert lokalt.» (Fotnoter utelatt)

Problematikken utgjorde ett av ti hovedfunn i inspeksjonen og ble sammenfattet slik:⁴⁷

«Vi stiller spørsmål ved om politidistriktet har rutiner som sikrer at det blir foretatt en vurdering av politidistriktets samlede håndtering av de sentralt prioriterte saker før det lokalt vurderes å iverksette etterforskning som vil medføre et ressursuttak av et visst omfang.»

Statistikk fra Avsnitt for digitalt politiarbeid

For fullstendighetens skyld kan vi også nevne at vi på anmodning har fått oversendt statistikk fra Avsnitt for digitalt politiarbeid med informasjon om aktive saker per primo oktober 2024. Av denne fremgår hvor mange saker den enkelte GDE har anmodet om bistand i innenfor de enkelte sakstyper. GDE-ene har omtrent like mange saker innenfor kategorien «vold» (GDE Vest: 40, GDE Midt: 44 og GDE Øst: 39) og kategorien «seksuallovbrudd» (GDE Vest: 28, GDE Midt: 28 og GDE Øst: 29). Innenfor kategorien «narkotika» utmerker imidlertid GDE Vest seg med 25 saker, mens de øvrige GDE-er har 14 saker hver. Om de aktuelle narkotikasaker er omfattet av riksadvokatens prioriteringer eller ei har vi ikke kunnskap om. Av den grunn kan funnet formentlig tillegges begrenset vekt.

Prosjekt for porteføljekontroll

Det prosjekt som ble besluttet iverksatt i mai 2024 for å få kontroll på den samlede straffesaksportefølje fremstår som et viktig tiltak. Prosjektet har ingen beslutningsmyndighet, men kan komme med innspill. Målet er å få kontroll på porteføljen i løpet av 2024. Prosjektet har også fokus på at sakskomplekser ikke skal svulme opp. Arbeidet viser at alt for mange

⁴⁶ Rapportens s. 25.

⁴⁷ Rapportens s. 38.

prioriterte saker er blitt liggende ubehandlet – særlig ved enkelte tjenesteenheter. Det er påvist manglende styring og kontroll og gitt tydelig tilbakemelding om at porteføljestyringen ikke fungerer.

Oppsummering og konklusjon

Ut fra en samlet bedømmelse av de foreliggende opplysninger – hvor vi særlig har vektlagt hva som er fremkommet gjennom intervjuene og saksgjennomgangene – finner vi å måtte legge til grunn at politidistriktet ikke har et tilfredsstillende system for å sikre at de prioriterte saker gis forrang på distriktsnivå. Den pålagte ressursallokering finner ikke sted i tilstrekkelig grad hverken hos etterforskningsinstansene eller påtaleavsnittene. Følgelig kan ikke vi se at prioriteringsplikten overholdes i praksis.

5.4 Behandlingen av den enkelte straffesak

Under dette punkt vil vi kort beskrive det inntrykk vi har av behandlingen av de prioriterte enkeltsaker som vi har fått kunnskap om gjennom herværende inspeksjon, Kvalitetsundersøkelsen 2024 og den begrensede gjennomgang av saker vedrørende mishandling i nære relasjoner.

Vi har ikke kunnskap om tilfeller hvor politiet har unnlatt å iverksette etterforskning av prioriterte saker. Følgelig har vi ikke grunnlag for å vurdere holdbarheten av slike beslutninger.

Direktivet om å foreta en tidlig vurdering av sakenes oppklaringspotensial følges i praksis, typisk i voldtektssaker. Manglende spesialistmiljøer og uerfarne etterforskere og påtalejurister gjør det imidlertid krevende å foreta denne vurderingen. En har lav terskel for å be en mer erfaren kollega om hjelp. Temaet tas også opp på avsnittsmøter. Politiets vurdering er at det heller brukes for mye ressurser på saker som ikke har oppklaringspotensial enn motsatt. En forsøker imidlertid å begrense etterforskningen i såkalte «ord mot ord»-saker til et minimum.

Oppklaringsprosenten for de prioriterte sakene er en viktig kvalitetsmarkør når det gjelder etterlevelse av prioriteringsplikten. Vårt inntrykk fra intervjuene er imidlertid at politidistriktet ikke har tilstrekkelig fokus på dette. Vi har fått opplyst at det er tema på enkelte ledermøter. Av de fem referatene fra ledermøter i Felles enhet for påtale som vi har mottatt er imidlertid oppklaringsprosent for prioriterte saker nevnt i kun ett – og da i forbindelse med gjengivelse av hva som passerte på et møte mellom Riksadvokatembetet og landets påtalesjefer. Vi har ikke innhentet møtereferater fra andre ledergrupper.

Ut fra hva som har fremkommet gjennom intervjuene og saksgjennomgangen er vi av den oppfatning at etterforskningsledelsen er aktiv i de mest alvorlige sakene og at den for øvrig kan variere noe etter sakenes alvorlighet. I de mest alvorlige sakene settes det på PEL. For PÅL-enes vedkommende gjelder de ordinære trekkregler. Det avholdes etterforskningsmøter nokså ofte – og i noen saker langt flere enn det instruksfestede 45 dagersmøtet.

Politidistriktet har gjennom flere år hatt en del fokus på etterforskningsplaner. Vi ser at planene regelmessig er på plass. Det er imidlertid fortsatt et visst potensial med hensyn til å bruke dem aktivt og målrettet som det verktøy som de er ment å være. PÅL-ene involverer seg raskt i initialfasen, hvilket det er tydelige spor av i etterforskningsplanene. Deretter synes engasjementet å avta.

I forbindelse med Kvalitetsundersøkelsen 2024 fant vi at etterforskningsplanene inneholdt hypoteser i 89 % av sakene og at det aktuelle straffebud var identifisert tilfredsstillende eller godt i 84 % av sakene. Videre så vi at bevistemaene var gode eller tilfredsstillende i 65 % av sakene. Bevistemaene fremstod imidlertid som generiske i den forstand at de ikke var knyttet opp mot sakens faktum, men heller var en gjengivelse av det aktuelle straffebuds gjerningsinnhold.

Etterforskningsplaner ble også undersøkt i forbindelse med den begrensede gjennomgang av saker vedrørende mishandling i nære relasjoner. Funnene kan oppsummeres slik:

- Hypoteser og bevistemaer var angitt i de fleste saker. Begge deler fremstod imidlertid som generiske ved at de ikke var knyttet opp mot faktum i saken.
- Aktivitetsmodulen ble benyttet. Fortsatt var det slik at bruken av disse avtok etter hvert som etterforskningen skred frem.
- Loggfunksjonen ble brukt aktivt, men det var individuelle forskjeller.
- Det samlede inntrykk var at politidistriktet hadde hatt en positiv utvikling med hensyn til bruk av etterforskningsplaner, men at det fortsatt var et forbedringspotensial.

Funnene fra disse to inspeksjoner harmonerer med hva vi observerte ved vår begrensede gjennomgang av saker vedrørende voldtekt av barn under 14 år: Bruken av etterforskningsplaner er vesentlig bedre enn hva den var for bare noen få år siden. En har imidlertid stadig et forbedringspotensial. Politidistriktet må fortsette å jobbe med å utvikle dets praksis, slik at en utnytter de muligheter som ligger i verktøyet.

6 Felles straffesaksinntak – funn og vurderinger

6.1 Innledning

FSI er politidistriktets apparat for mottak av alle straffesaker. I «Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt»⁴⁸ er formålet beskrevet slik:

«Straffesaksinntaket skal sikre befolkningen så lik behandling som mulig uavhengig av hvor de utsettes for kriminelle handlinger. Felles straffesaksinntak skal sørge for at alle mottatte og avgitte anmeldelser blir riktig prioritert og håndtert i den innledende fasen. Påtaleledelsen og politifaglig ledelse i straffesaksinntaket skal styrke kvaliteten i den innledende straffesaksbehandlingen. Det skal etableres en ensartet praksis for mottak, vurdering, prioritering og beslutning om videre behandling av straffesaker samt formidling av informasjon til øvrige deler av politiets virksomhet. Straffesaksinntaket skal i samarbeid med operasjonssentralen yte god og effektiv støtte til politipatruljens straksetterforskning og politiarbeid på stedet.»

I Nasjonal straffesaksinstruks er formålet nærmere beskrevet. Det fremgår blant annet under pkt. 3.1:

«Alle mottatte og avgitte anmeldelser skal behandles av Felles straffesaksinntak for å sikre riktig prioritering i henhold til sentrale, regionale og lokale prioriteringsskriv, og en god kvalitet i den innledende fasen av etterforskningen.»

I denne inspeksjonen rettes hovedfokus på politidistriktets prioritering i straffesaksbehandlingen. Vårt tilsyn med FSI har derfor vært rettet mot straffesaksinntakets oppgave knyttet til prioritering og avgjørelse av saker. Andre sentrale oppgaver som etterforskningsledelse i initialfasen er ikke nærmere vurdert.

6.2 Instruks og rutiner

De rettslige rammer for prioritering i straffesaksbehandlingen er beskrevet i pkt. 4 ovenfor.

Sakssilingen og prioriteringen styres av riksadvokatens overordnende føringer, samt politimesterens lokale prioriteringsdirektiv.

Operasjonelt straffesaksforum (OSF) i politidistriktet er en viktig møtearena for blant annet å sikre enhetlig prioritering i straffesaksbehandlingen. Forumet møtes jevnlig og består i hovedsak av seksjonsledere, GDE-straffesaksansvarlige og fag- og opplæringsansvarlige.⁴⁹ Leder FSI møter her.

Ved behov avholdes det i tillegg møter mellom FSI-juristene og påtaleledelsen. Et slikt møte ble for eksempel avholdt den 13. juni 2024. Her ble blant annet ulike sakstyper og oppståtte problemstillinger i sakssilingen drøftet. Formålet med møtene er å sikre riktig prioritering og lik

⁴⁸ Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt, Politidirektoratet (2017).

⁴⁹ Jfr. lokal straffesaksinstruks pkt. 2.6.

praksis i sakssilingen blant FSI-juristene. Etter statsadvokatenes vurdering er dette er viktig tiltak for å sikre kvaliteten.

Organisering, ansvar og oppgaveløsning for FSI er videre regulert i Nasjonal straffesaksinstruks og lokal straffesaksinstruks, særlig i pkt. 3.1 (i begge instruks).

Det er i tillegg utarbeidet en egen rutinebeskrivelse for FSI, revidert den 30. november 2023. Rutinebeskrivelsen omhandler oppgaver, roller, daglige rutiner, etterforskningsledelse, straffesaksbehandling og samhandling og påtalerutiner.

Det bemerkes at lokal straffesaksinstruks skal revideres årlig. Siste versjon som foreligger for Innlandet er av 24. oktober 2023.

6.3 Organisering og ressurssetting

FSI er organisert som en egen seksjon under FEFE (Felles enhet for etterretning, forebygging, og etterforskning). Det er kun politifaglige etterforskningsledere og sivil støtte i seksjonen. Alle påtalejuristene som er tilknyttet FSI er ansatt i Felles enhet for påtale (FEP).

Bemanningen er følgende:

- 1 seksjonsleder
- 5 PÅL
- 6 PEL
- 7 etterforskere
- 2 seniorrådgivere

Høsten 2023 og våren 2024 ble det iverksatt særskilte tiltak for å holde kontroll på straffesaksporteføljen. Et av tiltakene var å styrke FSI med etterforskningskapasitet. Våren 2024 medførte det 2 midlertidige etterforskere, samt ytterligere 2 etterforskere høsten 2024.

Påtalejuristene jobber i todelt turnus med dagvakter og kveldsvakter mandag–fredag, samt dagvakter lørdag og søndag. Øvrige kveldsvakter og nattevakter dekkes opp av joutjenesten.

Etterforskere og politifaglige etterforskningsledere går turnus dag og kveld på hverdager, og dag i helgene. I tillegg har politidistriktet beredskapsordning for politifaglig etterforskningsledelse. Den gjelder utenfor FSI sin åpningstid og inntre i de mest alvorlige straffesakene.⁵⁰

Fagmottaket («Ved første kontakt») startet opp i januar 2024. Oppgaven er underlagt FSI og skal svare ut henvendelser fra publikum i straffesaker. En PEL ivaretar denne oppgaven.

FSI-kontoret er stedlig plassert på Hamar, i samme bygg som distriktets operasjonssentral.

⁵⁰ Jfr. Instruks for politifaglig etterforskningsledelse, Beredskap 24/7/365 Innlandet pd. (2023).

Kapasiteten oppleves som sårbar, særlig på påtalesiden. Påtalejuristene er underlagt Påtaleavsnitt Midt, og bistår blant annet avsnittet i hastesaker som for eksempel tilrettelagte avhør. I tillegg har påtalejuristene ved FSI flere andre oppgaver som verneombud og tillitsvalgsoppgaver. Det er naturligvis viktige oppgaver, men medfører i perioder fravær som går utover kapasiteten ved FSI.

6.4 Aktiv straffesaksstyring og prioritering

6.4.1 Saksmottak

FSI skal vurdere alle anmeldelser som opprettes eller kommer inn til politidistriktet. Alle nye saker registreres med oppfølging til FSI sin BL-innkurv. FSI kvalitetssikrer at sakene er registrert og kodet riktig.

Mistenktes historikk

Mistenktes historikk sjekkes i BL. Det er ikke rutine for å sikre notoritet om funnene ved en slik sjekk. Opplysningene er av betydning ved sakssiling og påtaleavgjørelsen, og bør fremgå av arbeidslogg i BL.

Besøksforbud

I rutinebeskrivelsen for FSI fremgår det at begjæring om besøksforbud og brudd på besøksforbud bør merkes særskilt i overskriften i oppfølgingen til FSI.

I intervjuene ble det gitt uttrykk for at denne rutinen ikke alltid overholdes. Det medfører at begjæring om besøksforbud kan bli liggende i BL-innkurven til FSI, uten nødvendig behandling. Det er uheldig og må unngås.

Registrering og håndteringen av besøksforbudet skjer for øvrig i samsvar med spesialinstruksen om besøksforbud, kontaktforbud og elektronisk kontroll.⁵¹ I henhold til denne instruksens pkt. 4 har saksjourhavende ved det aktuelle påtaleavsnitt, eventuelt vaktjourhavende utenfor ordinær arbeidstid, ansvar for vurdering av besøksforbud og iverksettelse av etterforskning.

I intervjuene ble det opplyst at dette kan medføre at både FSI-juristene og saksjourhavende gjennomgår og vurderer samme sak. Slikt dobbeltarbeid bør unngås.

Etter statsadvokatenes vurdering bør politidistriktet se nærmere på aktuelle instruks knyttet til besøksforbud, og påse at disse er samordnet og tydelige. Det må sikres at både begjæring om besøksforbud og anmeldelse for brudd på besøksforbud behandles raskt og effektivt.

⁵¹ Instruks for besøksforbud, kontaktforbud og elektronisk kontroll, revidert den 4. april 2024.

6.4.2 Sakssiling

Etter mottak av sak ved FSI skal saken vurderes. PEL og PÅL skal gå gjennom sakene, kvalitetssikre disse og ta stilling til om en sak skal etterforskes, om den i så fall skal etterforskes av FSI eller settes ut til sakstrekking enhet (GDE eller FEFE), eller om saken skal påtaleavgjøres direkte ved FSI.

Det føres arbeidslogg i BL der FSI foretar vurderinger.

Organisering av sakssiling

I henhold til rutinebeskrivelsen for FSI siles straffesakene i utgangspunktet av PEL, som involverer PÅL for å drøfte saker ved behov. Dersom det ikke er kapasitet til denne drøftingen, legges saken til en egen innkurv i BL for senere vurdering av PÅL.

Det er tidligere påpekt fra statsadvokatembetet at saksilingen som hovedregel bør skje i samhandling mellom PEL og PÅL, og at det må legges til rette for at det er kapasitet og mulighet for PEL og PÅL å sitte sammen ved sakssilingen. Dette vil sikre kvalitet og effektivitet i vurderingene. Politidistriktet opplyser at de tilstreber dette. Det er blant annet etablert et eget «silingskontor». Kapasitet er imidlertid sårbar, særlig på påtalesiden. Det innebærer at PEL i perioder sitter alene med sakssilingen.

Krav til fremdrift

Saker som ikke skal påtaleavgjøres ved FSI skal settes ut til rett etterforskningsenhet så raskt som mulig etter at vurderingen er foretatt. FSI sin vurdering skal ikke være et forsinkende ledd. Ifølge rutinebeskrivelsen bør alle saker vurderes innen 24 timer.

Videre fremgår det av lokal straffesaksinstruks at FSI som hovedregel ikke skal ha saker som ikke kan påtaleavgjøres i løpet av 72 timer.

Politidistriktet opplever at det i perioder kan bli restanser både på grunn av manglende kapasitet hos PEL og PÅL, men særlig knyttet til de saker som krever en nærmere vurdering av PÅL. I intervjuene ble det opplyst at dette likevel ikke oppfattes som en risiko, idet restansene raskt hentes inn igjen i roligere perioder eller ved at det settes inn ekstra ressurser fra Påtaleavsnitt Midt.

Situasjonsbeskrivelse viser likevel at bemanningen er sårbar. Kapasiteten ved FSI er helt avgjørende for riktig sakssiling og raske avgjørelser i de enklere sakene. Utnyttelse potensialet i FSI, oppnår man klar effekt ved at de sakstrekking enhetene kan bruke ressursene på de riktige sakene.

6.4.3 Samhandlingen mellom FSI og GDE

Sakssilingen og prioriteringen styres av riksadvokatens overordnede føringer, samt politimesterens lokale prioriteringsdirektiv. Vurderingene beror på skjønnsutøvelse, og det vil kunne oppstå uenighet mellom FSI og GDE om grensene for hva som skal avgjøres ved FSI og hva som skal settes ut til etterforskning. Videre kan de sakstrekkinge enheter sitte med kunnskap om lokale aktører og aktuelle utfordringer i kriminalitetsbildet, som kan ha betydning for politidistriktets prioriteringer.

Det foreligger ingen faste møtepunkter mellom FSI og GDE-ene. Operasjonelt straffesaksforum ivaretar noe av behovet for informasjonsutveksling og drøfting av prioriteringer. Ut i fra intervjuene synes det likevel å være et behov for en egen arena hvor FSI møter de straffesaksansvarlige ved GDE-ene. Vi vil anbefale at politidistriktet ser på muligheten for et slikt møtepunkt. Det er allerede etablert et møte mellom FSI-juristene og påtaleledelsen. Det er mulig at dette møtet kan benyttes også for dette formålet.

6.5 Etterforskning

Saker som ved sakssilingen besluttet etterforsket ved FSI overføres til en egen BL-innkurv for etterforskning. PEL som er faglig leder for fagmottaket styrer denne delen av FSI sin portefølje og sørger for prioritering og oppfølging av sakene.

Saker som etterforskes ved FSI er de mindre alvorlige straffesakene som for eksempel tyverier, vegtrafikkovertrедelser og ordensforstyrrelser. Dette er saker hvor det er behov for enkle etterforskningsskritt før påtaleavgjørelse, for eksempel et telefonavhør av mistenkte.

Ved styrking av etterforskningsskapiteten på FSI våren og høsten 2024 har flere saker blitt ferdig etterforsket ved FSI. Som nærmere omtalt under pkt. 6.6 nedenfor, har blant annet antall positive påtaleavgjørelser ved FSI økt fra 11 % (697 saker) i 2023 til 28 % (1459 saker) i 2024. Nasjonalt ligger andelen positive påtaleavgjørelser ved FSI på om lag 20 %. Dette er en meget positiv utvikling. Styrking av kapasiteten på etterforskning – med relativt lite ressurser – har gitt god effekt.

6.6 Påtaleavgjørelser

6.6.1 Samlet antall påtaleavgjørelser

Innlandet politidistrikt har hatt en økning i antall anmeldelser. Det er stabil produksjon i straffesaksporteføljen, idet antall anmeldelser i 2023 var på 19 250 og antall påtaleavgjørelser var på 18 976. Det samme gjelder for andre tertial 2024, hvor antall påtaleavgjørelser overstiger antall registrerte anmeldelser.

Oppklaringsprosenten har utviklet seg negativt fra 55 % i 2023 til 47 % første halvår 2024. Oppklaringsprosenten nasjonalt var i samme periode, henholdsvis 42 % (2023) og 37 % (2024).

Oversikt over sentrale tall for Innlandet politidistrikt sin straffesaksportefølje:

2.1 Utvalgte tall - Antall saker							2.2 Utvalgte tall - Andeler						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024		2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ant anmeldelser	18 950	18 751	17 008	17 912	19 250	13 175	Oppklaringsprosent	59 %	57 %	62 %	54 %	55 %	47 %
Ant påtaleavgjørelser	19 258	19 024	18 368	17 604	18 976	13 385	Andel oppklarte av tot.saker	56 %	55 %	59 %	51 %	51 %	44 %
Ant oppklarte saker	10 770	10 487	10 910	9 042	9 687	5 944	Andel ikke oppklarte av tot.saker	40 %	41 %	36 %	43 %	41 %	50 %
Ant ikke oppklarte	7 614	7 811	6 624	7 555	7 808	6 671	Andel TU av tot.saker	4 %	4 %	4 %	6 %	8 %	6 %
Ant TU-saker	843	669	802	977	1 452	737	Andel positive påtaleavgj. av tot.saker	51 %	50 %	54 %	45 %	44 %	39 %
Ant pos. påtaleavgjørelser	9 804	9 526	9 962	7 936	8 422	5 222	Andel positive påtaleavgj. av oppkl.saker	91 %	91 %	91 %	88 %	87 %	88 %
Ant avgj.kode 042	2 230	2 425	2 931	2 272	2 164	1 406	Andel 042 Tiltalebeslutning av tot.saker	12 %	13 %	16 %	13 %	11 %	11 %
Ant avgj.kode 103	376	363	338	379	423	238	Andel 103 av tot.saker	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %
Ant avgj.kode 058	2 232	2 318	2 333	2 277	2 224	1 587	Andel 058 av tot.saker	12 %	12 %	13 %	13 %	12 %	12 %
Ant avgj.kode 014	4 593	3 902	3 483	4 498	4 920	3 865	Andel 014 av tot.saker	24 %	21 %	19 %	26 %	26 %	29 %
Ant avgj.kode 025+078	701	1 506	744	703	592	1 194	Andel 025+078 av tot.saker	4 %	8 %	4 %	4 %	3 %	9 %
Ant avgj.kode 022+106	637	486	588	779	1 201	622	Andel 022+106 av tot.saker	3 %	3 %	3 %	4 %	6 %	5 %
Ant IPA3	2 329	2 074	1 562	1 787	2 194								
Ant IPA12	562	328	297	264	313								
Ant D-saker	3 986	4 535	3 519	3 326	3 579								

Tall oppstilt i Power BI – hentet fra PAL Strasak. Tall for 2024 gjelder per T2.

Andelen av avgjorte saker ved FSI har økt relativt betydelig fra 2023 til 2024. I 2023 avgjorde FSI 30 % av totalporteføljen, mens andelen første halvår 2024 lå på opp mot 50 %. En langt større andel av straffesakene får nå en rask avgjørelse ved FSI, og færre saker fordeles ut til FEFE og de tre GDE-ene. Det er en ønsket og positiv utvikling.

6.6.2 Positive påtaleavgjørelser

Andelen positive påtaleavgjørelser ved FSI har økt fra 11 % i 2023 til 28 % første halvår 2024. Som beskrevet ovenfor, antas hovedårsaken å være økt etterforskningskapasitet og dermed mulighet til å gjennomføre korte avhør i de mindre alvorlige sakene, før utferdigelse av for eksempel forelegg.

De positive påtaleavgjørelsene ved FSI fordeler seg slik for 2023 og første halvår 2024:

	2023	2024 – første halvår
Forelegg	624	1272
Siktelse - tilståelsesdom	33	130
Tiltale	18	3
Påtaleunnlatelse	17	51
Konfliktråd	5	3

6.6.2.1 Saksgjennomgang

Som en del av inspeksjonen, har vi gjennomgått et utvalg av avgjørelsene for mars 2024. Samlet sett har vi gjennomgått 160 saker avgjort ved FSI. Utvalget er fordelt mellom ulike saks-typer, ulike påtalejurister og ulike påtaleavgjørelser.

Saksgjennomgangen har ikke avdekket avvik. Etter statsadvokatenes vurdering er de nødvendige etterforskningskritt gjennomført og påtaleavgjørelsen innebærer en adekvat reaksjon.

I flere saker er det ikke innhentet straffeattest for siktede. Det fremgikk imidlertid av intervjuene at det var innarbeidet praksis for å undersøke historikken i forbindelse med saks-silingen. Som påpekt i pkt. 6.4.1 er opplysningene av betydning ved påtaleavgjørelsen, og det bør sikres notoritet om funnene. Ved eventuell klage over påtaleavgjørelsen, skal siktedes straffeattest alltid legges inn i personaliamappen og følge saken.⁵²

6.6.2.2 Særlig om direkte bøteleggelse

I en enkeltsak som gjaldt to bedragerier knyttet til kjøp av konsertbilletter via sosiale medier hadde politiet – ved FSI – utferdiget forelegg uten at mistenkte var forsøkt avhørt. Saken ble ekspedert til oss i forbindelse med fornærmedes klage over beslutning om å nekte sivil krav tatt med i straffesaken. Idet forelegget var vedtatt kunne klagen ikke realitetsbehandles. I vårt påtalevedtak uttalte vi imidlertid følgende:

«For øvrig bemerkes at bortsett fra det snevre unntak i påtaleinstruksen § 7-5 fjerde ledd – som ikke kommer til anvendelse i saken her – stenger kontradiksjonsprinsippet for at det utferdiges forelegg uten at mistenkte er blitt gitt anledning til å avgi forklaring for politiet.»

⁵² Jfr. statsadvokatenes lokale direktiv for samhandlingen i straffesaksbehandlingen pkt. 7.3.

Saken ble registrert i vårt erfaringsarkiv og ble hentet frem igjen ved forberedelsen av herværende inspeksjon.

Påtaleinstruksen § 7-5 fjerde ledd lyder slik:

«Dersom en offentlig tjenestemann i tjenestens medfør erfarer at det har skjedd en overtredelse av et straffebud, kan forelegg utferdiges i henhold til dennes skriftlige innberetning uten videre undersøkelser.»

Det unntak som her oppstilles er klart avgrenset. I øvrige tilfeller må mistenktes rett til kontradiksjon ivaretas før det treffes positivt påtalevedtak.

Gjennom intervjuene fikk vi opplyst at politidistriktet har bøtelagt uten kontradiksjon i større utstrekning enn hva påtaleinstruksen gir adgang til. Ved FSI er det blitt utferdiget forelegg i saker om nettbedragerier utelukkende basert på dokumentert dialog, pengeoverføring etc. Denne praksis har formentlig hatt sin årsak i at en ikke har hatt kunnskap om de rettslige rammer for direkte bøteleggelse.

PÅL i den aktuelle enkeltsak underrettet av eget tiltak påtaleledelsen om vårt vedtak, og etter hva vi har forstått er den aktuelle praksis nå bragt til opphør. Dette er forbilledlig håndtert av den aktuelle påtalejurist og et skoleeksempel på en profesjonell kultur for erfaringslæring.

Vår saksgjennomgang avdekket ikke direkte bøteleggelse, utover unntaket i påtaleinstruksen § 7-5 fjerde ledd. Basert på intervjuene og saksgjennomgangen synes politidistriktet således å ha korrigert sin praksis. Dette er også bekreftet i dialog med påtaleledelsen høsten 2024.

6.6.3 Henleggelse

Andelen negative påtaleavgjørelser ved FSI var 89 % i 2023 og redusert til 72 % første halvår 2024. I samme periode har henleggelsesprosenten økt for politidistriktets totalportefølje, som er en bevisst prioritering av hensyn til kapasiteten til å arbeide med de alvorlige straffesakene.

I inspeksjonen har vi hatt særlig fokus på saker henlagt med følgende henleggelseskode:

- Kode 014 – ukjent gjerningsperson
- Kode 025/078 – kapasitet
- Kode 022/106 – ikke rimelig grunn

Disse kodene utgjør den største andelen av henleggelse ved FSI, og omfattet samlet sett 87 % av henleggelsene både i 2023 og første halvår 2024:

	2023	1. halvår 2024
Kode 014	3823	2383
Kode 025/078	412	594
Kode 022/106	620	292
Annet	687	504
Totalt henleggelse	5542	3773

6.6.3.1 Saksgjennomgang

Som en del av inspeksjonen, har vi gjennomgått et utvalg av avgjørelsene for mars 2024. Utvalget er fordelt mellom ulike sakstyper, ulike påtalejurister og ulike påtaleavgjørelser.

Saksgjennomgangen har ikke avdekket vesentlige avvik. Vårt klare inntrykk er at henleggelsespraksis, både avgjørelsen om henleggelse og med hvilken begrunnelse, i all hovedsak er i tråd med gjeldende regler og overordnede føringer.

Nedenfor kommenteres saksgjennomgangen for de ulike henleggelseskoder.

Henleggelse på ukjent gjerningsperson

Henleggelseskoden 014 er den mest brukte begrunnelsen for henleggelse. Anvendelsen har holdt seg relativt stabil, og ligger på ca. 25 % av distriktets totalportefølje. Hoveddelen av sakene omfattet anmeldelse for tyveri, bedrageri og skadeverk.

Saksgjennomgangen avdekket ikke avvik. Henleggelseskoden er – med kun noen få unntak - anvendt i samsvar med overordnede føringer.

Bedragerisakene omfatter i det vesentlige nettbedragerier. De omfatter i det vesentlige mindre beløp, og gjelder svindel i forbindelse med netthandel, ofte begått fra utlandet.

Gjennomgangen av bedragerisakene gir et klart inntrykk av at anmeldelsene er svært lite informative. Mange av anmeldelsene bærer preg av å være en nødvendig formalitet, fremsatt i den hensikt å få utbetalt erstatning fra anmelders bank. Etter vår vurdering fremstår det som et klart potensial for bedre og mer utfyllende opplysninger i anmeldelsene. Skal en øke oppklaringen av bedragerisakene, må kvaliteten på anmeldelsene opp. Anmelder vil ofte sitte med relevante opplysninger som for eksempel kontaktinformasjon, telefonnummer eller konto-nummer som er viktig for politiets videre etterforskning og mulig oppklaring av forholdet.

Kapasitetshenleggelse

Henleggelse på grunn av manglende kapasitet har økt fra 3 % av totalporteføljen i 2023 til 9 % av totalporteføljen første halvår 2024. Første halvår av 2024 utgjorde FSI sin andel 6 % av totalporteføljen. Dette tilsier at det settes ut saker som henlegges på grunn av kapasitet ved GDE-ene, og at det fortsatt er noe potensial i sakssilingen ved FSI.

Samlet sett ble 135 saker avgjort med denne henleggelseskoden i mars 2024. I hovedsak omfattet dette bedragerier, mindre narkotikaovertrædelser og vegtrafikk. Trafikkovertrædelserne synes i det vesentlige å gjelde anmeldelser mot utenlandske transportfirmaer eller førere, mottatt av politiet noe tid etter gjennomført kontroll av Statens vegvesen.

Saksgjennomgangen har omfattet 30 tilfeldig utvalgte saker. Det er ikke avdekket vesentlige avvik. Alle sakene – med unntak av én sak – ble ansett å være henlagt i samsvar med overordnede føringer og med riktig bruk av henleggelseskoden. I samtlige saker lå kapasitetsutfordringen på etterforskning. I 23 saker var det opplysninger om gjerningsperson eller opplysninger som tilsa at gjerningspersonen lot seg identifisere.

Henleggelse – ikke rimelig grunn

Henleggelse av saker idet det ikke foreligger rimelig grunn til å undersøke om det er et straffbart forhold utgjorde 6 % av politidistriktets totalportefølje i 2023 og 4 % første halvår 2024. I samme periode utgjorde FSI sin andel henleggelse med denne begrunnelsen ca. 3 % av totalporteføljen. Differensen mellom det som avgjøres på FSI og ute på andre enheter er for denne delen av henleggelsene liten.






Samlet sett ble 62 saker avgjort med denne henleggelseskoden i mars 2024. Vår saksgjennomgang har omfattet 30 tilfeldig utvalgte saker. Sakene gjelder blant annet tyverier, bedragerier og hensynsløs adferd.






Et generelt funn er manglende registrering av mistenkt i saken, til tross for at anmeldelsen gjelder en navngitt person. Sakene er da feilaktig henlagt med kode 022 (saksnivå) og skulle vært henlagt på kode 106 (personnivå). Dette gjaldt 1/3 av de gjennomgåtte sakene.

Saksgjennomgangen avdekket noe avvik i henleggelsespraksisen, idet 5 av de 30 sakene feilaktig var henlagt. Etter vår vurdering forelå det rimelig grunn til å iverksette etterforskning, jfr. straffeprosessloven § 224. Sakene gjaldt anmeldelser for vold og trusler, samt et alvorlig bedrageri. Det forelå ikke grunnlag for henleggelse med en annen begrunnelse.

6.7 Sammenligning med funn gjort av Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter og Agder statsadvokatembeter

6.7.1 Oversikt

	Sør-Øst	Innlandet	Agder
 Jurister	20 fast ansatte Mål: 24 fast ansatte	5 fast ansatte (ansatt på påtaleavsnitt Hamar)	2 fast ansatte som går turnus bemanner dagvakt (21-24 OP-jour bemanner FSI kveld og helg)
 Sivile	7 fast ansatte	2 fast ansatte	4 fast ansatte
 Politi	FSI sentralt: 19 fast ansatte <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1 seksjonsleder ▪ 9 PEL ▪ 9 etterforskere FSI lokalt, fordelt på tre GDEer: 19 fast ansatte <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1 seksjonsleder ▪ 9 PEL ▪ 9 etterforskere 	14 fast ansatte <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1 seksjonsleder ▪ 6 PEL ▪ 7 etterforskere 	9 Fast ansatte <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1 seksjonsleder ▪ 8 PEL Adm tilført 1,5 årsverk til etterforskning fra FOT
 Tilgjengelighet	Jurister: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 24/7 Etterforskere: <ul style="list-style-type: none"> • 16/7 FSI sentralt • 24/7 FSI lokalt Sivile: <ul style="list-style-type: none"> • 16/7 	Jurister: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hverdager: dag/kveld (0730-2300) ▪ Helg: dag ▪ Ellers jouttjeneste Etterforskere: <ul style="list-style-type: none"> • Hverdager: dag/kveld (0730-2300) • Helg: dag • Ellers jouttjeneste PEL 	FSI-Jurister: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hverdager: 0730-1530 ▪ Ellers jouttjeneste FSI-PEL: <ul style="list-style-type: none"> • Alle dager 0700-2300 Etterforskere: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hverdag – 0730-1530 (ikke ferier)
 Hovedoppgaver	<ul style="list-style-type: none"> ▪ E-ledelse i initialfasen ▪ Bistand til partjulene ▪ Etterforskning; avhør ▪ Sakssiling ▪ Påtaleavgjørelse ▪ Førstegangsfengslinger ▪ Registrering av digitale anmeldelser ▪ Ledelse av fagmottak – alle henvendelser 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ E-ledelse i initialfasen ▪ Bistand til partjulene ▪ Etterforskning; avhør ▪ Sakssiling ▪ Påtaleavgjørelse ▪ Førstegangsfengslinger ▪ Registrering av digitale anmeldelser ▪ Ledelse av fagmottak – Ved Første Kontakt 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ E-ledelse i initialfasen ▪ Bistand til partjulene ▪ Sakssiling ▪ Påtaleavgjørelse ▪ Førstegangsfengslinger – kun sivile oppgaver ▪ Registrering av digitale anmeldelser ▪ Ledelse av fagmottak – Ved Første Kontakt

	Særøppgaver	<ul style="list-style-type: none"> Hatkriminalitet (PÅL) Menneskehandel (PÅL) P6 og P7 ass (STAB) 	Nei	Nei
	Andel straffesaker	<p>2023:</p> <ul style="list-style-type: none"> 22 921 påtaleavgjørelser 57 % av totalporteføljen <p>Første halvår 2024:</p> <ul style="list-style-type: none"> 12 401 påtaleavgjørelser 61 % av totalporteføljen 	<p>2023:</p> <ul style="list-style-type: none"> 6199 påtaleavgjørelser 30% av totalporteføljen (18976) <p>Første halvår 2024:</p> <ul style="list-style-type: none"> 5232 påtaleavgjørelser 50% av totalporteføljen (9852) 	<p>2023:</p> <ul style="list-style-type: none"> 13 342 påtaleavgjørelser 62 % av totalt (21 816) påtaleavgjørelser i APD <p>Første halvår 2024:</p> <ul style="list-style-type: none"> 5811 påtaleavgjørelser 60% av totalt (8982) påtaleavgjørelser i APD
	Oppklaringsprosent	<p>2023 – 45 %</p> <p>Første halvår 2024 – 39 %</p>	<p>2023 – 55%</p> <p>Første halvår 2024 – 49%</p>	<p>2023 – 43%</p> <p>Jan-aug 2024 – 46% (Første halvår 2024-50%)</p> <p>HVISTU=ikke oppklart 2023 hele – 38% Jan-aug 2024 – 35%</p>
	Andel positive påtaleavgjørelser	<p>2023:</p> <ul style="list-style-type: none"> 4686 positive av totalt 40103 – 11% av alle påtaleavgjørelser i distriktet 4686 positive av FSI avgjørelser på 22921 – 20% av påtaleavgjørelser på FSI <p>Første halvår 2024:</p> <ul style="list-style-type: none"> 2601 positive av totalt 20357 – 12% av alle påtaleavgjørelser i distriktet 2601 positive av FSI avgjørelser på 12401 – 21% av påtaleavgjørelser på FSI 	<p>2023:</p> <ul style="list-style-type: none"> 697 positive av totalt 18976 – 3,6% av alle påtaleavgjørelser i distriktet 697 positive av FSI avgjørelser på 6239 – 11% av påtaleavgjørelser på FSI <p>Første halvår 2024:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1459 positive av totalt 9852 – 14% av påtaleavgjørelser i distriktet 1459 positive av FSI avgjørelser på 5232 – 28% av påtaleavgjørelser på FSI 	<p>2023:</p> <ul style="list-style-type: none"> 2227 positive av totalt 21816 – 10% av alle påtaleavgjørelser i distriktet 2227 positive av FSI avgjørelser på 13342 – 16,5% av påtaleavgjørelser på FSI <p>Første halvår 2024:</p> <ul style="list-style-type: none"> 955 positive av totalt 8982 – 10,6% av påtaleavgjørelser i distriktet 955 positive av FSI avgjørelser på 5811 – 16,5% av påtaleavgjørelser på FSI
	Andel henleggelse	<p>2023:</p> <ul style="list-style-type: none"> 18235 henleggelse av totalt 40103 – 45% av påtaleavgjørelser i distriktet 18235 henleggelse av FSI avgjørelser på 22921 – 80% av påtaleavgjørelser på FSI <p>Første halvår 2024:</p> <ul style="list-style-type: none"> 9800 henleggelse av totalt 20357 – 48% av påtaleavgjørelser i distriktet 9800 henleggelse av FSI avgjørelser på 12401 – 79% av påtaleavgjørelser 	<p>2023:</p> <ul style="list-style-type: none"> 5542 henleggelse av totalt 18976 – 29% av påtaleavgjørelser i distriktet 5542 henleggelse av FSI avgjørelser på 6239 – 89% av påtaleavgjørelser på FSI <p>Første halvår 2024:</p> <ul style="list-style-type: none"> 3773 henleggelse av totalt 9852 – 38% av påtaleavgjørelser i distriktet 3773 henleggelse av FSI avgjørelser på 5232 – 72% av påtaleavgjørelser 	<p>2023:</p> <ul style="list-style-type: none"> 11115 henleggelse av totalt 21816 – 50% av påtaleavgjørelser i distriktet 11115 henleggelse av FSI avgjørelser på 13342 – 83,5% av påtaleavgjørelser på FSI <p>Første halvår 2024:</p> <ul style="list-style-type: none"> 4856 henleggelse av totalt 8982 – 54% av påtaleavgjørelser i distriktet 4856 henleggelse av FSI avgjørelser på 5811 – 83,5% av påtaleavgjørelser



Kapasitets-
henleggelser

<p>2023:</p> <ul style="list-style-type: none"> 2166 – 5,4 % av alle påtaleavgjørelser i distriktet <p>Første halvår 2024:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1645 – 8 % av påtaleavgjørelser i distriktet 	<p>2023:</p> <ul style="list-style-type: none"> 412 – 2,2 % av alle påtaleavgjørelser i distriktet <p>Første halvår 2024:</p> <ul style="list-style-type: none"> 594 – 6 % av påtaleavgjørelser i distriktet 	<p>2023:</p> <ul style="list-style-type: none"> 2646 på FSI – 12% av alle påtaleavgjørelser i distriktet <p>Første halvår 2024:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1399 på FSI – 15,5% av alle påtaleavgjørelser i distriktet
--	--	---



Henleggelser på ukjent
gjerningsperson

<p>2023:</p> <ul style="list-style-type: none"> 12637 – 32% av alle påtaleavgjørelser i distriktet <p>Første halvår 2024:</p> <ul style="list-style-type: none"> 5990 – 29% av alle påtaleavgjørelser i distriktet 	<p>2023:</p> <ul style="list-style-type: none"> 3823 – 20% av alle påtaleavgjørelser i distriktet <p>Første halvår 2024:</p> <ul style="list-style-type: none"> 2383 – 24% av alle påtaleavgjørelser i distriktet 	<p>2023:</p> <ul style="list-style-type: none"> 5594 – 26% av alle påtaleavgjørelser i distriktet <p>Første halvår 2024:</p> <ul style="list-style-type: none"> 937 – 10% av alle påtaleavgjørelser i distriktet
--	---	--



Henleggelser
ikke rimelig grunn

<p>2023:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1797 – 4,5 % av alle påtaleavgjørelser i distriktet <p>Første halvår 2024:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1015 – 5 % av alle påtaleavgjørelser i distriktet 	<p>2023:</p> <ul style="list-style-type: none"> 620 – 3,3% av alle påtaleavgjørelser i distriktet <p>Første halvår 2024:</p> <ul style="list-style-type: none"> 292 – 3% av alle påtaleavgjørelser i distriktet 	<p>2023:</p> <ul style="list-style-type: none"> 2153 på FSI – 9,8% av alle påtaleavgjørelser i distriktet <p>Første halvår 2024:</p> <ul style="list-style-type: none"> 2109 på FSI – 24% av alle påtaleavgjørelser i distriktet
---	---	--

6.7.2 Organisering og oppgaver

De tre politidistriktene er, som det fremgår av tabellen ovenfor, forskjellig bemannet. Den største forskjellen er det mellom Sør-Øst politidistrikt på den ene siden og Agder og Innlandet politidistrikt på den andre siden. Dette skyldes at Sør-Øst politidistrikt har styrket bemanningen på FSI vesentlig de siste årene.

I Sør-Øst politidistrikt er det per i dag 20 fast ansatte politiadvokater og disse håndterer all jurtjeneste (24/7) i distriktet. I Innlandet politidistrikt har man 5 påtalejurister som jobber dag og kveld på hverdager og dagtid i helgene. For øvrig dekkes behovet av jurtjeneste. Agder politidistrikt har 2 fast ansatte påtalejurister som bemanner på dagtid, mens kveld og natt er jurtjeneste.

Sør-Øst politidistrikt har i høst ansatt 9 etterforskere på FSI sentralt. Innlandet politidistrikt hadde per inspeksjonen 7 etterforskere på FSI, mens Agder politidistrikt ikke har etterforskere knyttet til FSI.

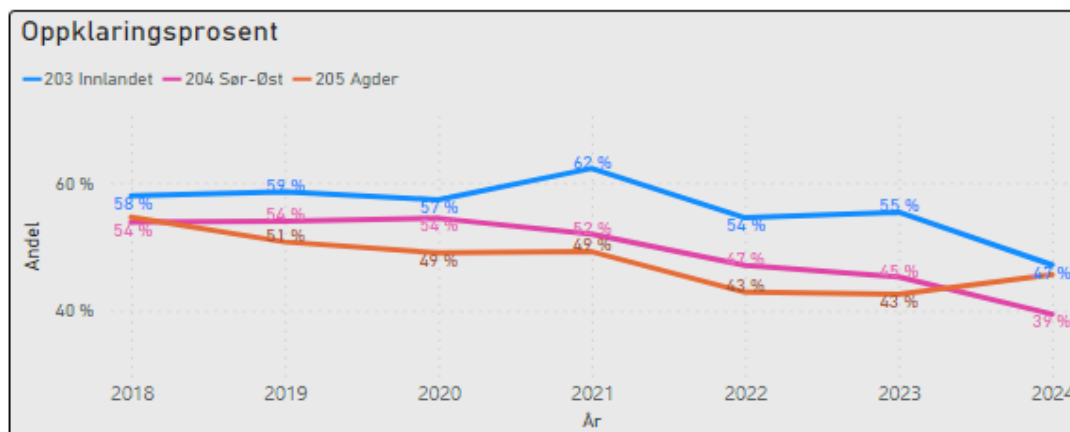
Arbeidsoppgavene er i det vesentlige de samme ved alle tre politidistriktene. I Sør-Øst politidistrikt håndterer FSI sentralt alle henvendelser til fagmottaket og ikke bare ved første kontakt. I tillegg har en politiadvokat særskilt ansvar for hatkriminalitet og en politiadvokat særskilt ansvar for menneskehandel.

6.7.3 Andel straffesaker og opplæring

Andel straffesaker avgjort ved FSI er noe ulikt mellom de tre politidistriktene. Sør-Øst og Agder avgjør begge om lag 60 % av totalporteføljen. I Innlandet ble 30 % avgjort i 2023, men andelen er økt til 50 % første halvår 2024. Antall registrerte anmeldelser er relativt likt i Agder og Innlandet. På grunn av ulik organisering, er det langt lavere påtalekapasitet ved FSI i Agder enn i Innlandet. Likevel behandler FSI i Agder 60 % av straffesakene, mot 50 % i Innlandet.

Oppklaringsprosenten for de tre politidistriktene har utviklet seg negativt, og var i 2023 henholdsvis 55 % for Innlandet, 45 % for Sør-Øst og 43 % for Agder. Det er grunn til å merke seg at oppklaringsprosenten til Agder påvirkes av høyt antall henleggelses ved bruk av kodene 022 og 106 «ikke rimelig grunn til å etterforske», idet sakene trekkes ut før beregning av oppklaringsprosenten.

Den generelle oppklaringsprosenten og utviklingen illustreres nedenfor:



6.7.4 Henleggelsespraksis

6.7.4.1 Innledning

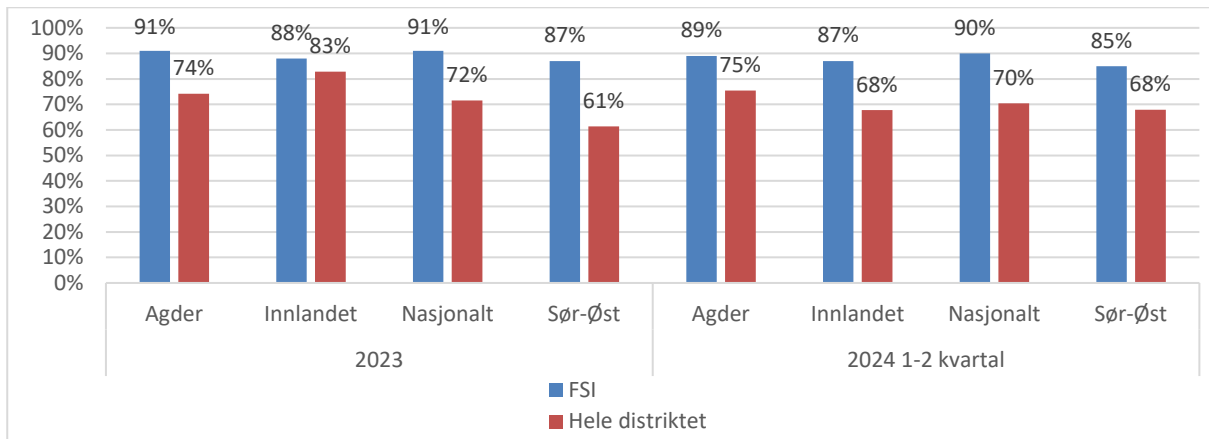
Under inspeksjonen har embetene hatt særlig fokus på tre grupper av henleggelsesformer:

- Kapasitetshenleggelse 025/078

- Ikke rimelig grunn til å iverksette etterforskning 022/106
- Manglende opplysninger om gjerningspersonen 014

Disse henleggelseskodene utgjør samlet om lag 90 % av alle henleggelses som blir foretatt ved FSI.

Diagrammet under viser andelen som 025/078/014/022/106 utgjør av alle henleggelses:



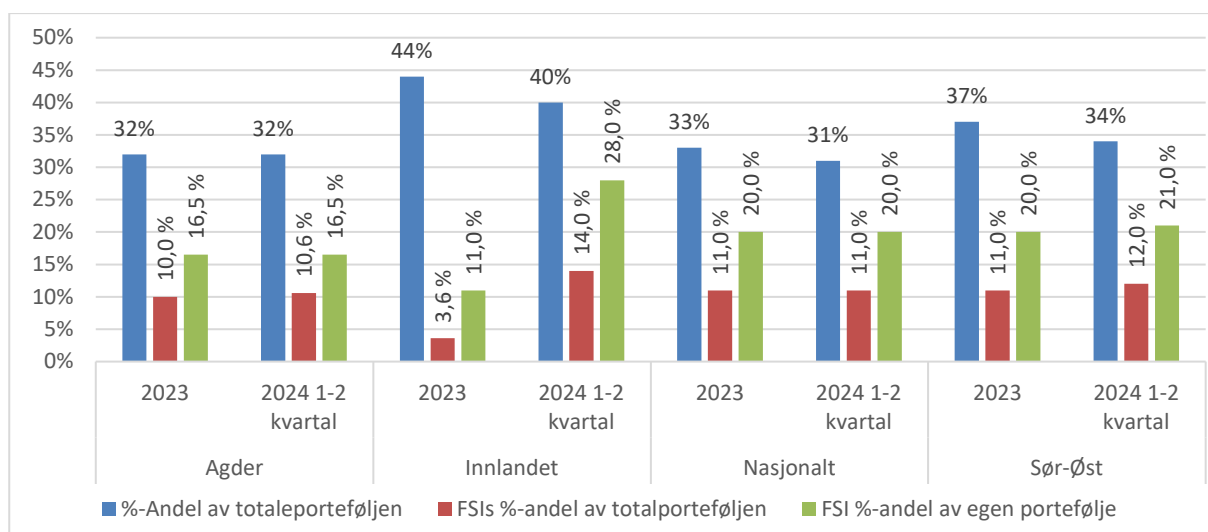
Gjennom inspeksjonen er det, med unntak for anvendelsen av 022-koden i Agder PD, ikke funnet særlige avvik fra det som er korrekt bruk av henleggelseskodene.

Der det har vært noe å utsette på henleggelseskoden som er benyttet, så er det som den klare hovedregel at saken skulle vært henlagt med en annen begrunnelse. Det er få tilfeller hvor en sak ikke skulle ha vært henlagt på det tidspunkt påtalevedtaket ble fattet.

6.7.4.2 Om positive og negative påtaleavgjørelser

For oversiktens skyld har vi sammenfattet en oversikt over andel positive og negative påtaleavgjørelser i de ulike distriktene, og hvor stor del av positiv og negative påtaleavgjørelser som fattes ved FSI. Dette viser i noen grad hvordan FSI arbeider i forhold til siling av straffesaker som mottas og om etterforskning i initialfasen ved FSI resulterer i positive påtaleavgjørelser.

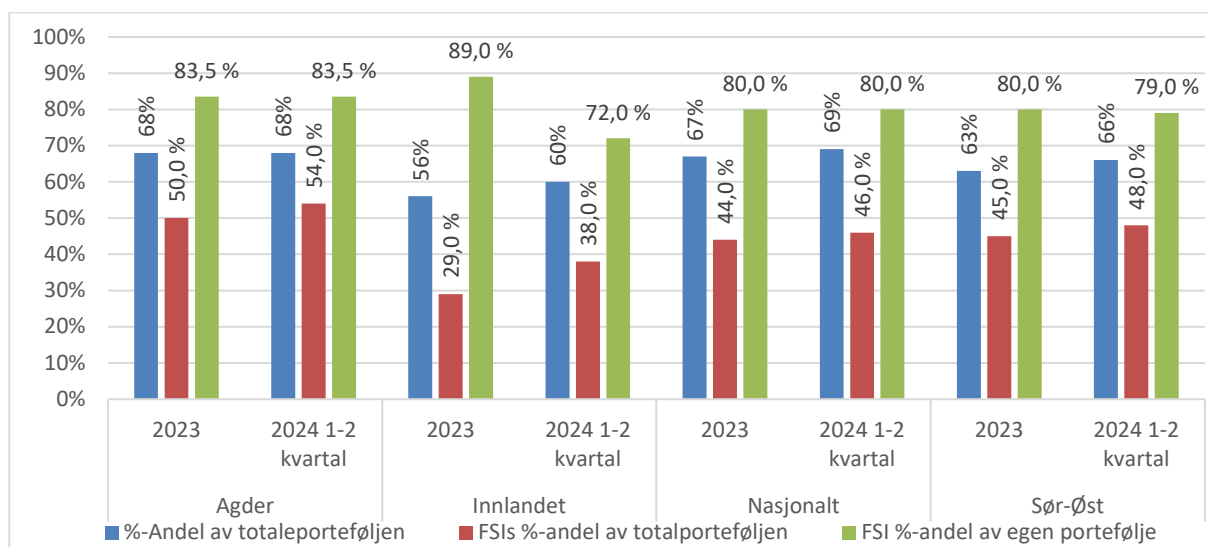
Positive påtaleavgjørelser:



FSI avgjør 11 % av alle positive påtaleavgjørelser nasjonalt. De inspiserte distrikter har små avvik fra gjennomsnittet med unntak av Innlandet PD for 2023 som lå betydelig lavere enn landsgjennomsnittet. Dette negative avviket er flyttet til å ligge over landsgjennomsnittet for første halvår 2024 for Innlandet PD. Innlandet PD har økt etterforskningskapasiteten ved FSI fra 2023 til 2024 og den økte andelen positive påtaleavgjørelser ved FSI har trolig en sammenheng med dette. Innlandet PD er også det eneste politidistriktet som har høyere andel positive påtaleavgjørelser ved FSI fra 2023 til første halvdel 2024.

Videre viser tallene at gjennomsnittlig for alle FSIs så utgjør 20 prosent av alle påtaleavgjørelser som blir fattet ved FSI positive påtaleavgjørelser. Agder PD ligger under landsgjennomsnittet her, mens Sør-Øst PD følger landsgjennomsnittet. Innlandet har noen variasjoner for de to periodene som er inspisert.

Negative påtaleavgjørelser:

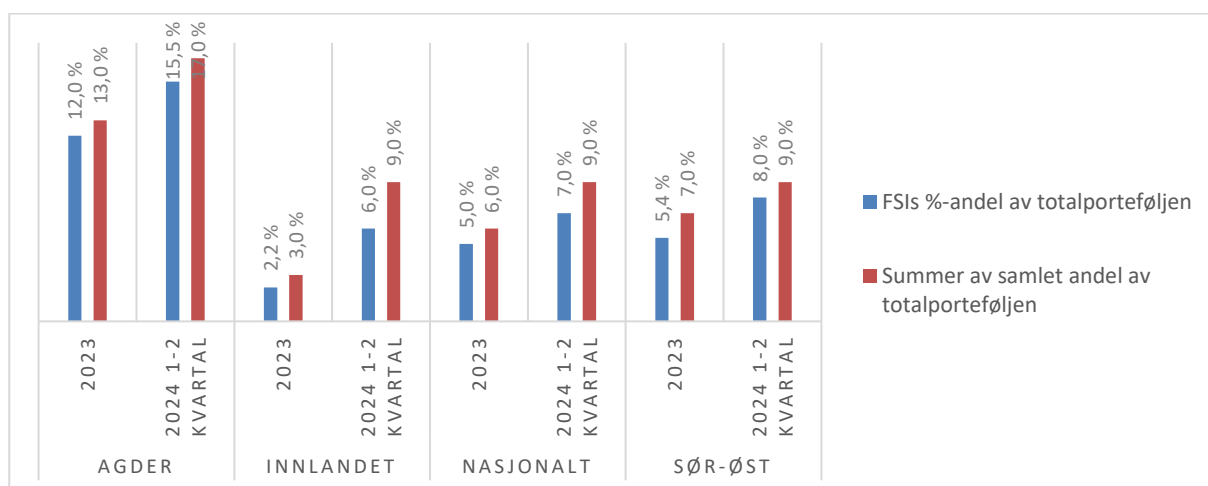


Som tabellen over viser avgjør FSI 44–46 % av alle negative påtaleavgjørelser nasjonalt i 2023 og første halvår 2024. FSI i Agder PD ligger 6 og 8 prosentpoeng høyere enn landsgjennomsnittet, FSI i Sør-Øst PD ligger 1 og 2 prosentpoeng høyere enn landsgjennomsnittet, mens FSI Innlandet PD ligger 15 og 6 prosentpoeng under landsgjennomsnittet.

Videre viser gjennomsnittet nasjonalt at 80 % av alle påtaleavgjørelser som fattes på FSI er negative påtaleavgjørelser. Det er små avvik her for de inspiserte distriktene.

6.7.4.3 Om kapasitetshenleggelse (025/078)

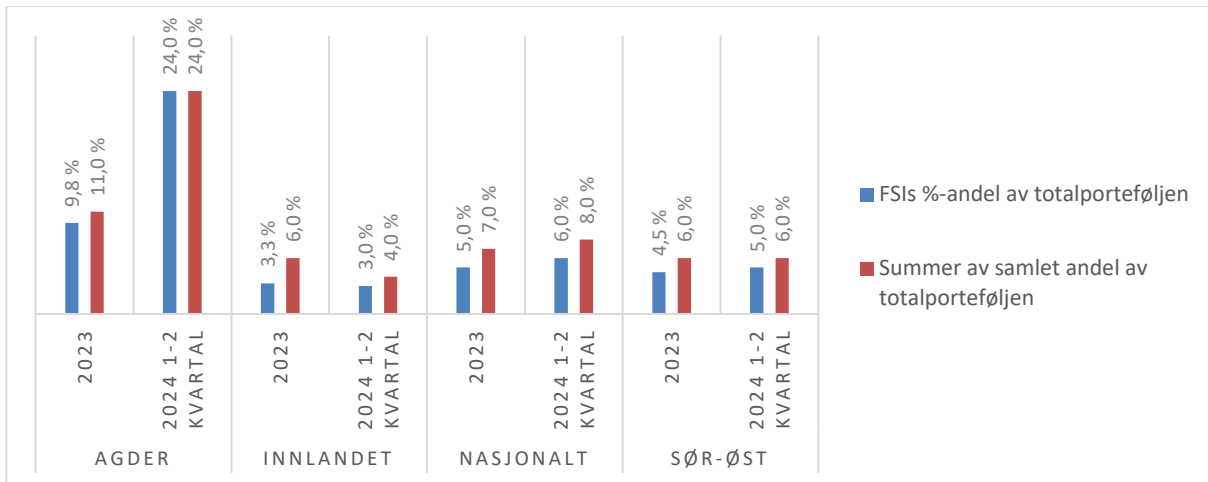
Tabellen under viser andel henleggelse for kodene 025 og 078 i den samlede porteføljen (rød) og hvor stor del kapasitetshenleggelse på FSI utgjør av den samlede porteføljen (blå). Differansen mellom disse tallene er altså hvor mange kapasitetshenleggelse som fattes på andre enheter enn FSI.



Av tabellen over ser en at FSI står for hoveddelen av alle kapasitetshenleggelse. Videre er det nasjonale gjennomsnittet i 2023 på 6 % av totalporteføljen og 9 % i første halvår 2024. Innlandet PD lå lavere enn landsgjennomsnittet i 2023, men ligger på landsgjennomsnittet første halvår 2024. Agder PD ligger 7–8 prosentpoeng høyere enn landsgjennomsnittet for kapasitetshenleggelse. Sør-Øst PD følger landsgjennomsnittet.

6.7.4.4 Om ikke rimelig grunn til å undersøke om det er et straffbart forhold (022/106)

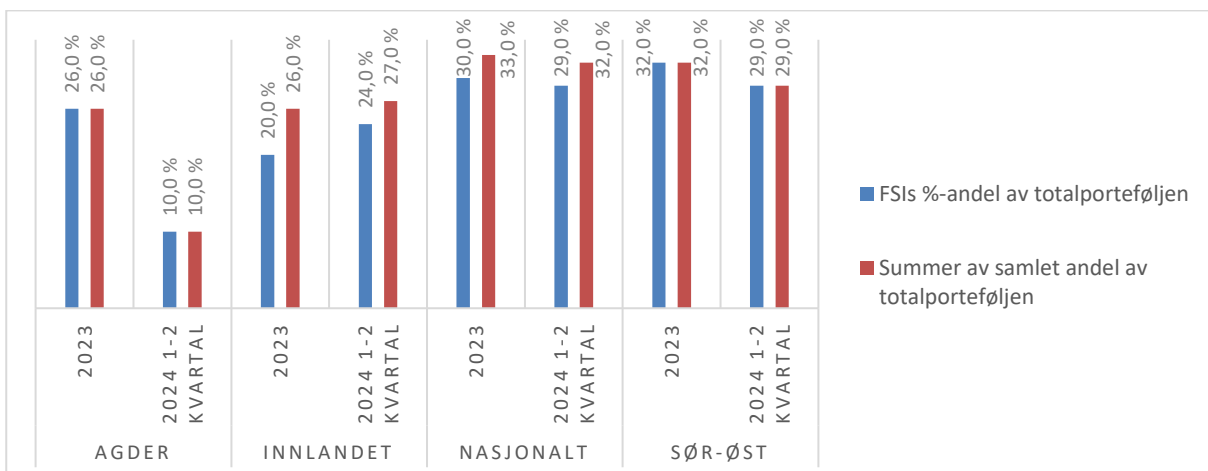
Tabellen under viser andel henleggelse for kodene 022 og 106 i den samlede porteføljen (rød) og hvor stor del av FSIs henleggelse med begrunnelse ikke rimelig grunn til å undersøke om det er et straffbart forhold utgjør av den samlede porteføljen (blå). Differansen mellom disse tallene er altså hvor henleggelse med ikke rimelig grunn til å undersøke om det er et straffbart forhold fattes på andre enheter enn FSI.



I Agder PD har bruken av henleggelseskode *ikke rimelig grunn til å undersøke om det er et straffbart* forhold på saksnivå med kode 022 hatt en betydelig økning fra 2022 og frem til inspeksjonen. Agder PD har benyttet denne koden i stor utstrekning på saker som skulle ha vært henlagt med begrunnelse *manglende opplysninger om gjerningspersonen – 014*. Det er ingenting ved inspeksjonen som tilsier at denne endringen av bruk av henleggelseskode er utslag av en bevisst endring i distriktet, men heller en manglende opplæring og fokus på anvendelsesområdet til henleggelseskode 022. For en nærmere redegjørelse om bruken av koden 022 i Agder PD vises det til inspeksjonsrapporten til Agder statsadvokatembete under punktet hvor henleggelsesbeskrives.

6.7.4.5 Om manglende opplysninger om gjerningsperson (014)

Tabellen under viser andel henleggelses for koden 014 i den samlede porteføljen (rød) og hvor stor del FSIs henleggelses med begrunnelse ukjent gjerningsperson utgjør av den samlede porteføljen (blå). Differansen mellom disse tallene er altså henleggelses med koden ukjent gjerningsperson som fattes på andre enheter enn FSI.



Tallene viser at gjennomsnittlig utgjør 014-henleggelse om lag 30 % av totalporteføljen. Innlandet og Sør-Øst PD har små avvik fra dette, mens det for Agder er betydelig avvik. Dette avviket har sammenheng med det som er nevnt over for bruken av 022-koden ved henleggelse i Agder PD, og det er nærmere beskrevet i inspeksjonsrapporten til Agder statsadvokatembete.

6.7.5 Oppsummering – sammenligning

Sammenligningen av de tre politidistriktene kan oppsummeres i følgende funn:

- Politidistriktene har valgt ulik organisering, og kapasiteten ved FSI er ulik.
- Andelen straffesaker avgjort ved FSI i 2024 er 60 % i Agder og Sør-Øst, 50 % i Innlandet.
- Oppklaringsprosenten har en negativ utvikling i alle tre politidistrikter.
- FSI i de tre politidistriktene henlegger fra ca. 40 % til 50 % av totalporteføljen.
- Økt etterforskningskapasitet synes å gi økt andel av positive påtaleavgjørelser ved FSI.
- Saksgjennomgangen viser i hovedsak riktige henleggelse, men noe avvik i anvendelse av henleggelseskode.
- Sør-Øst og Innlandet ligger i 2024 på landsgjennomsnittet for kapasitetshenleggelse som er 9 % av totalporteføljen, mens Agder ligger på 17 % av totalporteføljen.
- Henleggelse på grunn av manglende opplysninger om gjerningsperson er den mest anvendte henleggelseskode. Sør-Øst og Innlandet har små avvik fra det nasjonale gjennomsnittet på 30 % av totalporteføljen, mens Agder ligger på 10 %.
- Henleggelseskode *ikke rimelig grunn til å undersøke om det er et straffbart forhold* er i Agder i stor utstrekning anvendt på saker som skulle vært henlagt på grunn av manglende opplysning om gjerningsperson.

7 Oppsummering og tiltak

Våre hovedfunn kan oppsummeres slik:

Generelt

- Politidistriktet har ikke et tilfredsstillende system for å sikre at de prioriterte saker gis forrang på distriktsnivå. Den pålagte ressursallokering finner ikke sted i tilstrekkelig grad hverken hos etterforskningsinstansene eller påtaleavsnittene. Følgelig kan ikke vi se at prioriteringsplikten overholdes i praksis.
- Det er i stor grad målkravene i PSV (for eksempel om antall saker eldre enn 12 måneder) som er styrende for oppgaveløsningen ved etterforskningsinstansene – ikke de gjeldende prioriteringer fastsatt av riksadvokaten. Målkravene leder derfor til uriktig prioritering.
- Kvalitet i etterforskningen og mulig oppklaring – særlig i de sentralt prioriterte sakene – må ha høyt fokus. Sunn totalportefølje og kontroll på restansene er viktig, ikke minst for å skape rom til å jobbe med de riktige sakene. Men måloppnåelse på restanser må likevel ikke overskygge det overordnende målet ved kriminalitetsbekjempelsen om å oppklare straffesaker.
- Oppklaringsprosenten for de prioriterte saker er en viktig kvalitetsmarkør når det gjelder etterlevelse av prioriteringsplikten. Vårt inntrykk er imidlertid at politidistriktet ikke har tilstrekkelig fokus på dette.
- En viktig forutsetning for høy oppklaring og riktig prioritering i straffesaksporteføljen er at politidistriktets organisering legger til rette for utvikling av gode fag- og kompetansemiljøer, og at en har en langsiktig og strategisk plan for å rekruttere og beholde medarbeiderne – både på etterforskning og påtale. Med den høye turnoveren på Påtaleseksjonen som har vart over år, kan en vanskelig se at politidistriktet har lykkes i dette arbeidet. Situasjonen gir grunn til bekymring for kvaliteten i straffesaksbehandlingen.
- De sentralt prioriterte saker utgjør en svært liten andel av den anmeldte kriminalitet. Det burde derfor ikke være vanskelig å påse at både etterforskning og påtalebehandling har tilstrekkelig fremdrift slik at det ikke oppstår unødig liggetid. Adskillig kan oppnås ved god organisering av arbeidet, herunder konsentrasjon om primæroppgaven og adekvate oppfølgingsrutiner.
- Bruken av etterforskningsplaner er vesentlig bedre enn hva den var for bare noen få år siden. En har imidlertid stadig et forbedringspotensial. Politidistriktet må fortsette å jobbe med å utvikle dets praksis, slik at en utnytter de muligheter som ligger i verktøyet.

Særskilt for Felles straffesaksinntak

- FSI sikrer ensartet og riktig prioritering av mottatte og avgitte anmeldelser til politidistriktet. Sakssilingen og prioriteringen er i samsvar med riksadvokatens overordnede føringer og politimesterens lokale prioriteringsdirektiv.

- Kapasiteten på FSI er sårbar. Med økt kapasitet er det potensial for å øke andelen av både positive og negative avgjørelser ved FSI. Dette vil være et effektivt tiltak for å avlaste de sakstrekkingene slik at de kan benytte etterforsknings- og påtaleressursene på de riktige sakene.
- Kapasitetshenleggelse har økt fra 3 % av totalporteføljen i 2023 til 9 % av totalporteføljen i 2024. Dette samsvarer med det nasjonale gjennomsnittet for 2024. Økningen har sin årsak i flere tiltak iverksatt høsten 2023 og våren 2024, blant annet politimesterens beslutning om lokalt prioriteringsdirektiv. Tiltakene var nødvendige for å holde kontroll på straffesaksporteføljen og sikre kapasitet i arbeidet med den alvorlige kriminaliteten.
- Sett hen til begrunnelsen, er økningen etter vår vurdering innenfor det som kan aksepteres. Politidistriktet nærmer seg likevel en tålegrense. Det må gjøres en evaluering av tiltakene, og en videreføring må være godt begrunnet i analyse av risiko og aktuelt behov for styring av ressurser og prioritering.

* * *

Politidistriktet bes om innen den 15. februar 2025 å fremme innspill til tiltak for å avhjelpe de påviste avvik.

På bakgrunn av innspillene skal politidistriktet – i samarbeid med statsadvokatembetet – utarbeide en plan for å avhjelpe avvikene.

Hedmark og Oppland statsadvokatembeter, den 19. desember 2024

Iris Øsp Lydsdottir Storås
førstestatsadvokat

Johan Petter Bærland
statsadvokat