



HEDMARK OG OPPLAND STATSADVOKATEMBETER

Riksadvokaten
Postboks 2102 Vika
0125 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
HOP18-0544/9
821. 9-2

Dato
16. oktober 2018

TILSYN AV INNLANDET POLITIDISTRIKT FELLES STRAFFESAKSINNTAK (FSI) I ET KVALITETSPERSPEKTIV

1. Innledning

I riksadvokatens rundskriv nr. 1/2018 er statsadvokatene ved tilsyn bedt om å rette særskilt oppmerksomhet mot ordningen med felles straffesaksinntak (FSI) i et kvalitetsperspektiv.

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

2. Forberedelse og gjennomføring av tilsynet

I vårt brev av 20. juli 2018 ble politidistriktet bedt om å redegjøre for organiseringen og bemanning av FSI: Beskrive rutiner for saksbehandlingen i FSI, saksflyt til og fra FSI, herunder kommunikasjon og samhandling mellom FSI og de geografiske driftsenhetene (GDE), samt andre etterforskningsavsnitt under Felles enhet for etterforskning (FEE). Instrukser og retningslinjer som gjelder FSI skulle vedlegges.

I brev av 20. august 2018 har politimesteren i Innlandet politidistrikt gitt en redegjørelse som ombedt. Sammen med redegjørelsen ble følgende dokumenter oversendt:

- ✓ Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt, v. 1.2, POD
- ✓ Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet, POD
- ✓ Nasjonal straffesaksinstruks – Riksadvokaten, POD
- ✓ Mottak og registrering av anmeldelser til FSI, POD
- ✓ Vurdering og fordeling av saker i FSI, POD
- ✓ Påtaleavgjørelser og beslutninger om tvangsmidler i FSI, POS
- ✓ Kommunikasjon og samhandling mellom FSI, OPS og patrulje, POD
- ✓ Forberedelse av varetektsfengsling i FSI, POD
- ✓ Innføring av FSI Innlandet, Innlandet politidistrikt

I vårt brev av 20. juli 2018 hadde vi bedt om møte med Innlandet politidistrikt hvor lederne for felles straffesaksinntak, felles enhet for etterretning og etterforskning og felles enhet for

Postadresse: Postboks 4457 2326 Hamar	Besøksadresse: Østregate 61 Hamar	Telefon: 62 53 42 40	Telefaks: 62 53 42 49	E-post: post.hop@statsadvokatene.no
--	--	--------------------------------	---------------------------------	---

påtale var til stede sammen med en påtalejurist, en etterforskningsleder og en kontoransatt fra FSI. I forkant av møtet fant vi det hensiktsmessig å be om at de straffesaksansvarlige ved de geografiske driftsenhetene også møtte for å belyse samhandlingen mellom FSI og de geografiske driftsenhetene best mulig.

Til stede ved møtet 28. august 2018 var for uten statsadvokat Iris Øsp Lydsdottir Storås og statsadvokat Thorbjørn Klundseter:

- ✓ Politioverbetjent Bjarte Espe, leder FEE
- ✓ Politioverbetjent Øyvind Buraas, leder FSI
- ✓ Politiinspektør Johan Martin Welhaven, leder felles enhet for påtale
- ✓ Politiadvokat Sondre Kristian Halvorsen, FSI
- ✓ Politioverbetjent Camilla Fjæstad, FSI
- ✓ Konsulent Anita Tyssing, FSI
- ✓ Politioverbetjent Rune Strand, straffesaksansvarlig GDE Midt
- ✓ Politioverbetjent Bjørn Slåtsveen, straffesaksansvarlig GDE Vest

Vi avholdt telefonmøte med politioverbetjent Roger Næss, straffesaksansvarlig ved GDE Øst den 27. august 2018.

I etterkant av møtet 28. august 2018 har vi også funnet det nødvendig å møte avsnittslederne på påtaleavsnittene og representanter fra operasjonssentralen (OPS) for ytterligere å belyse samhandlingen mellom disse enhetene og FSI.

Den 11. september 2018 hadde vi samtaler med:

- ✓ politiinspektør Rolf Thoresen, leder for påtaleseksjonen,
- ✓ politiinspektør Liv Hilde Nytrøen, avsnittsleder påtaleavsnitt Midt
- ✓ politiinspektør Johan Petter Bærland, avsnittsleder påtaleavsnitt Vest
- ✓ politiinspektør Henning Klauseie, avsnittsleder påtaleavsnitt Øst.

Den 18. september 2018 hadde vi samtaler med:

- ✓ Politioverbetjent Morten Bjerkestrand, leder av operasjonssentralen
- ✓ Politioverbetjent Jan Egil Gilberg

Vi har hatt tilgjengelig utkastet til straffesaksinstruks for Innlandet politidistrikt. Instruksen var ikke undertegnet av politimesteren på tidspunktet for tilsynet, men vil bli vedtatt med det aller første. Det er imidlertid opplyst at instruksen er kjent innad i organisasjonen og at den blir fulgt. Vi har derfor forholdt oss til at den innholdsmessig regulerer straffesaksbehandlingen i politidistriktet.

Det videre tilsynet har bestått i en gjennomgang av de beskrivelser og redegjørelser som er mottatt skriftlig og gjennom møtevirksomheten, sammenholdt med de relevante dokumentene som gjelder for FSI. Tilsynet har som hovedformål å undersøke hvorvidt retningslinjer, rutiner, saksflyt og samhandling er etablert på en slik måte at dette sikrer likebehandling og kvalitet i straffesaksbehandlingen. I tillegg søker vi å belyse hvilke erfaringer politidistriktet har gjort seg, om FSI fungerer etter sin hensikt. Vi har ikke funnet det nødvendig å foreta saksgjennomgang for gjennomføring av tilsynet.

3. Historikk

FSI i Innlandet politidistrikt ble etablert med en interimløsning fra 1. januar 2018 frem til driftssetting av ny organisasjon 1. april 2018. I politidistriktets dokument *Innføring av FSI – Innlandet, Opptrapping mot full drift*, beskrives at enkelte utfordringer med hensyn til tilsetting av personell og teknisk tilrettelegging gjorde at man ikke så det som realistisk med full driftssetting fra 1. april 2018. Man så for seg at påtalejuristene skulle være på plass fra 1. mai 2018, mens etterforskningsledere og etterforskere skulle være på plass fra ca. 1. juni 2018.

Politidistriktet har opplyst at FSI hadde støtte fra personell fra andre enheter i forbindelse med avvikling av sommerferien. I praksis betyr dette at FSI i Innlandet ikke har hatt full drift før etter sommerferien 2018.

4. Bemanning – rekruttering

4.1 Bemanning

I dokumentet *Innføring av FSI – Innlandet, Opptrapping mot full drift* går det frem at det var besluttet å bemanne FSI med 6 jurister, 6 etterforskningsledere, 6 etterforskere og 3 kontoransatte, i tillegg til seksjonsleder.

I motsetning til ansettelser av etterforskningsledere og etterforskere, har politidistriktet ikke fått ekstra ressurser for tilsetting av jurister ved FSI. Jurister har derfor blitt rekruttert fra påtaleavsnittene. For ikke å redusere kapasiteten ved påtaleavsnittene i for stor grad, har politidistriktet derfor valgt å bemanne FSI med 4 jurister. I møtet 28. august 2018 opplyste politidistriktet at det fortsatt er et mål at bemanningen skal være 6 jurister, men at behovet skal evalueres.

Fra 13. august 2018 er FSI bemannet med seksjonsleder, 4 jurister, 5 etterforskningsledere, 6 etterforskere og 2 kontoransatte. Den sjette etterforskningslederen er ansatt, men tiltrer først i januar 2019.

Seksjonsleder, etterforskningsledere og etterforskere er ansatt ved FSI med seksjonsleder som personalansvarlig. Juristene er underlagt Felles enhet for påtale, påtaleavsnitt midt, men steds plassert på FSI.

Juristenes tjeneste ved FSI er i utgangspunktet begrenset til 6 måneder om gangen. To jurister har ønsket lengre periode ved FSI, og har fått innvilget dette. En tredje jurist har meldt at han ønsker å fortsette ut over de opprinnelige 6 månedene, noe som også er innvilget. I og med juristene vil rullere med å gjøre tjeneste ved FSI, vil man tilstrebe at skiftene blir lagt opp slik at det blir en form for overlapping, slik at kompetansen og kontinuitet i forhold til oppgaveløsningen opprettholdes. Juristene rekrutteres fra egne rekker. Dette innebærer en risiko for tapping av erfaring og kompetanse ved påtaleavsnittene.

FSI utferdiger forelegg, beslutter påtaleunndlatelse, sender saker til konfliktrådet og kan også avgjøre enklere saker med oversendelse til retten som tilståelsesdom. Avlastningen av påtalejuristene på avsnittene knytter seg derfor til de enklere arbeidsoppgavene. De alvorlige og komplekse sakene er, og skal fortsatt være, på Felles enhet for påtale. Det er her straffesakene i sin alminnelighet skal påtaleavgjøres. Det er derfor viktig at påtaleavsnittene er besatt med riktige ressurser og kompetanse i forhold til de oppgaver som skal løses.

På grunn av arbeidsoppgavene ved FSI er det satt som vilkår at politijuristene skal ha utvidet påtalekompetanse, og politiadvokatene på FSI er erfarne politiadvokater. Etter vår vurdering er det riktig og bra, men det medfører at kompetanse og erfaring flyttes fra påtaleavsnittene. Ved nyansettelser er erfaringen at det er vanskelig å rekruttere jurister med påtaleerfaring. Påtaleavsnittene blir derfor tappet for erfaring og kompetanse, og det tar år å erstatte dette. Dette skjer samtidig med at politidistriktet skal ansette jurister i spesialfunksjoner, hvor også ressursene tas fra avsnittene. Realiteten blir at Felles enhet for påtale på samme tid har mange nyansatte politijurister under opplæring, og kompetanse og erfaring er flyttet fra påtaleavsnittene som sitter med ansvaret for de alvorligste straffesakene. Dette er åpenbart en meget krevende situasjon.

Det bemerkes at statsadvokatene over tid har uttrykt bekymring for om påtale i politidistriktet er tilstrekkelig dimensjonert. Vi har oppfattet i møter med politidistriktets ledelse at man i dag har fokus på dette.

4.2 Rekruttering

Fra politidistriktet er det opplyst at det har vært utfordrende å rekruttere etterforskningsledere og jurister til FSI.

Når det gjelder etterforskerne, er disse relativt unge, og de fleste er uteksaminert fra PHS så sent som 2017. Det meldes imidlertid ikke om at dette er noe problem for oppgaveløsningen.

Det har vært forholdsvis få søkere til stillingene som etterforskningsledere, og de som er rekruttert har – relativt sett – begrenset erfaring i etterforskningsledelse. En av de viktigste oppgavene ved FSI er å ivareta og kvalitetssikre etterforskningen av straffesaker i initialfasen. Dette er ofte den mest krevende og avgjørende fasen i en etterforskning. Etterforskningslederne ved FSI har derfor en sentral oppgave. Vi vil bemerke at det derfor er viktig at politidistriktet fortsatt har fokus på dette ved rekruttering og opplæring, og jobber mot å gjøre FSI til en attraktiv arbeidsplass for erfarne etterforskningsledere.

Juristene ved FSI har bred erfaring fra påtaleavsnittene, men som nevnt ovenfor, gjør de tjeneste ut fra en kombinasjon av frivillig stedsplassing og beordring. Det er forventet at søkningen til FSI fra juristenes side vil være begrenset. Vi har forstått det slik at det særlig er reiseavstander som er begrensende faktor for rekrutteringen, ettersom FSI er stedsplassert i Hamar og påtaleavsnittene er lokalisert i Gjøvik, Lillehammer, Elverum og Kongsvinger, i tillegg til Hamar.

Seksjonslederen for FSI har uttrykt et ønske om at perioden som juristene skal tjenestegjøre ved FSI blir lenger enn 6 måneder. Vår vurdering er at tjeneste med 6 måneders varighet vil være i korteste laget, og tilføre ustabilitet i en ellers viktig funksjon for politidistriktet. Vi bemerker at politidistriktet bør vurdere å bruke insitammenter som kan gjøre tjeneste ved FSI mer attraktivt slik at man ikke får rekrutteringsproblemer i fremtiden.

Etter vårt syn er det enkelte forhold som gjør FSI sårbar med tanke på rekruttering og opprettholdelse av kompetanse. For etterforskerne, som er forholdsvis unge i tjenesten, kan kompetanse lett forsvinne ved søking over til andre stillinger med mer attraktive lønnsvilkår. Det er en risiko for manglende kontinuitet. For juristene er det en risiko for at jurister fra andre områder enn Hamar ikke vil søke på grunn av reiseavstander. I tillegg mener vi at en tjenestetid på 6 måneder er for kort til at tilstrekkelige rutiner mv. innarbeides. Etter vårt syn bør tjenestetiden ikke være under ett år. Videre vil vi understreke betydningen av at man ressurssetter FSI med etterforskningsledere med tilstrekkelig erfaring og kompetanse.

5. Organisering og oppgaveløsning

5.1 Åpningstid

Opprinnelig var FSI bemannet fra kl. 07.30 til 23.00 mandag, onsdag og torsdag. Tirsdag og fredag var FSI bemannet fra kl. 07.30 til kl. 21.00, mens det i helgene var bemannet fra kl. 07.45 til kl. 17.00.

Etterforskerne og etterforskningslederne har lik turnus. Juristene har egen turnus. På grunn av forskjellige turnuser kan det være tidspunkter hvor det ikke er jurister og etterforskere på jobb til samme tid. Juristenes arbeidsdag starter kl. 08.00, mens etterforskerne starter kl. 07.30. Slik er det fortsatt, noe som har betydning for hvorvidt juristene er med på morgenparole, jf. punkt 6.1 nedenfor. Videre avsluttet etterforskerne sin tjeneste kl. 21.00. Dette har blitt endret ganske nylig. Nå vil det være etterforskere på FSI frem til kl. 22.00 alle ukedager. I helgene er det mindre forskjeller, men etterforskerne starter kl. 07.45 og avslutter kl. 16.00, mens juristene starter kl. 08.00 og avslutter kl. 17.00.

I åpningstiden er jurist ved FSI jourhavende jurist for politidistriktet. Utenfor åpningstiden er vakten som jourhavende, hvilende vakt fordelt på påtalejuristene ved påtaleavsnittene.

Politidistriktet melder om at dette er en gunstig ordning, noe vi gir vår tilslutning til. Jourhavende vil da være lokalisert nær etterforskermiljøet og, ikke minst, nær operasjonssentralen og operasjonsleder. Politidistriktet har også opplyst at "trykket" på saksjourhavende ved påtaleavsnittene har blitt mindre.

Det er ingen jourordning for etterforskningsledere. Det går frem av *Innføring av FSI – Innlandet, Opptrapping mot full drift* punkt 5.1, at *Beredskapsplan for etterforskning av kriser og ekstraordinære hendelser i Innlandet politidistrikt*, beskriver etterforskningsleder ved FSI sine oppgaver ved slike hendelser. Det er tilrådd at det etableres en jourordning med bakvakt for etterforskningsledere etter samme modell som kriminalteknikere. Ved vårt møte med operasjonssentralen ble det uttrykt at det hadde vært svært ønskelig med en slik ordning.

Vi har forståelse for at dette kan gi både personellmessige og kostnadmessige utfordringer for politidistriktet. Etableringen av en jourordning for kriminalteknikere har vært et viktig kvalitetshevingstiltak. Sett hen til FSI sin rolle og funksjon, finner vi grunn til å be politidistriktet utrede denne muligheten.

5.2 Oppgaveløsning

5.2.1 Vurdering og prioritering – sakssiling

FSI har ansvar for mottak, vurdering og prioritering av alle innkomne straffesaker i Innlandet politidistrikt. Dette er nedfelt i utkast til lokal straffesaksinstruks punkt 3.1. Alle saker som registreres i politidistriktet, enten det er mottatte eller avgitte anmeldelser, skal via FSI for vurdering. Det gjelder uavhengig hvor i distriktet anmeldelsene er tatt imot. Det er opplyst at politifaglig etterforskningsleder og påtalejurist skal gå igjennom sakene, kvalitetssikre disse, og sile ut saker som foreslås påtaleavgjort umiddelbart med forelegg, henleggelse eller annen relevant påtaleavgjørelse. Juristene ved FSI skal ikke ha eget saksansvar (porteføljeansvar).

Det går frem av utkastet til lokal straffesaksinstruks at det skal utarbeides egne rutinebeskrivelser for arbeidet i Felles straffesaksinntak, og disse vil bli inntatt i lokal bruksplan for BL som skal utarbeides i henhold til nasjonal instruks/bruksplan for BL. Dette

er på tidspunktet for tilsynet ikke på plass. Politidistriktet støtter seg blant annet på veilederne utarbeidet av POD, blant annet: *Vurdering og fordeling av saker i FSI, Mottak og registrering av anmeldelser til FSI og Påtaleavgjørelser og beslutninger om tvangsmidler i FSI*.

Etter det opplyste dreier det seg om 50-60 saker pr. døgn som skal undergis en eller annen form for behandling ved FSI. Etter vårt syn er volumet så vidt høyt at det i seg selv representerer en viss risiko for at det lett kan bygges opp restanser ved FSI. Vi vil tilrå at det innarbeides gode rutiner for å ha kontroll over saksflyten slik at man unngår restanseoppbygging.

FSI kan påtaleavgjøre saker som er ferdig etterforsket. Dette vil i hovedsak være saker av mindre omfang, der det er behov for få etterforskingsskritt, og hvor disse er utført og vurdert tilstrekkelige for å påtaleavgjøre i FSI. Saker som ikke avsluttes i FSI sendes til sakstrekkende enhet senest etter innen 72 timer.

I praksis innebærer dette at oppfølging av alle positive påtaleavgjørelser gjøres av påtaleavsnittene, med unntak av klage over saker som er henlagt av FSI. Disse håndteres videre av FSI. Påtaleavsnittene gir uttrykk for at denne arbeidsdelingen fungerer godt og innebærer en avlastning for påtalejuristene ute på avsnittene.

FSI avgjør i Innlandet om lag 30 % av sakene per i dag. I perioden 1. april til 12. august 2018 avgjorde FSI 28 % av sakene med positive påtaleavgjørelser, 45 % av henleggelsene.

Saker med positive påtaleavgjørelser:

Måned	Totalt	FSI	Andel
April	952	92	10 %
Mai	1008	169	17 %
Juni	775	251	32 %
Juli	891	254	29 %
Pr. 12. august	261	72	28 %

Henleggelse:

Måned	Totalt	FSI	Andel
April	871	82	9 %
Mai	861	172	20 %
Juni	922	282	31 %
Juli	895	256	29 %
Pr. 12. august	294	113	45 %

Politidistriktet gir i sin redegjørelse uttrykk for at tallet forventes å øke i tiden fremover som følge av full bemanning og drift ved FSI. Det er forventninger om at FSI kan avgjøre om lag 50 % av sakene.

Silingen av saker i FSI har allerede medført merkbart lavere sakstrykk både på påtaleavsnittene og de geografiske driftsenhetene. Politidistriktet opplyser at det allerede kan sees effekt ved mer enhetlig behandling av sakene, uavhengig av hvor i politidistriktet hendelsen har skjedd. Hovedinntrykket er at politiet raskere skiller ut saker som kan henlegges og at ressursene brukes på "de riktige sakene".

Politidistriktet har opplyst at vurdering og prioritering av sakene gjøres med bakgrunn i prioriteringsdirektivet for politidistriktet. Vi finner grunn til å bemerke at det ikke foreligger et oppdatert lokalt prioriteringsdirektiv fra politimesteren. Politidistriktet benytter et direktiv

fra 2016 med en delvis revisjon fra 2017, men hvor riksadvokatens retningslinjer i blant annet rundskriv 3/2016 ikke er tilstrekkelig innarbeidet. Politidistriktet bør prioritere å få dette på plass.

Politidistriktet opplyser at etterforskningsleder og påtalejurist sammen skal gå igjennom sakene, kvalitetssikre disse, og sile ut saker som foreslås påtaleavgjort umiddelbart med forelegg, henleggelse eller annen relevant påtaleavgjørelse. Vi har fått opplyst at denne rutinen ikke fungerer per i dag. Dette skyldes blant annet at bemanningen ikke har vært på plass og at det ikke har vært tilstrekkelige ressurser til dette. Saker har derfor blitt vurdert og sendt til videre etterforskning ved de geografiske enhetene av etterforskningsleder ved FSI, uten at påtalejuristen er med i vurderingen. Erfaringen ved de geografiske enhetene og påtaleavsnittene er at flere saker kunne vært avgjort ved FSI. De mottar saker for etterforskning, som de ikke kan prioritere og som raskt henlegges av påtaleansvarlig uten etterforskning.

Både FSI, påtaleavsnittene og de straffesaksansvarlige ved GDEene synes å være enige om at bedre samhandling mellom etterforskningsleder og påtalejurist ved FSI i den daglige silingen av saker gir et bedre vurderingsgrunnlag. Etter vår vurdering er det sentralt at nye saker undergis både en påtalemessig og politifaglig vurdering, slik at alle saker håndteres i henhold til prioriteringer gitt av riksadvokaten, statsadvokaten og politimesteren.

I tillegg opplyses det at noen enkle og oversiktlige straffesaker avgjøres i de geografiske driftsenhetene, uten at saken er innom FSI. Rutinene for felles straffesaksinntak etterleves ikke fullt ut i det daglige arbeidet. Dette medfører at FSI avgjør færre saker enn tiltenkt. Slik vi har forstått det, sendes enkelte saker rett til påtaleansvarlig ved påtaleavsnittene i stedet for å kanalisere sakene via FSI. Dette er i strid med lokal straffesakinstruks, og undergraver formålet med et felles straffesaksinntak.

FSI har hatt forholdsvis kort virketid og vi har forståelse for at det kan ta noe tid før rutinene er ordentlig etablert. Det er imidlertid viktig at politidistriktet nå tilstreber å få plass rutinebeskrivelser og innarbeide disse i organisasjonen slik at formålet med etableringen av FSI oppnås med full effekt.

5.2.2 Fengslinger mv.

FSI skal forberede førstegangsfengslinger av personer som er innsatt i sentralarrest på Hamar i den utstrekning det er kapasitet. Forberedelsen skal skje i samarbeid/samråd med påtaleansvarlig for saken. Refengslinger håndteres fra påtaleansvarlig ved påtaleavsnittene, men FSI kan bistå ved behov som for eksempel fengslinger av gjengangere i enkeltsaker for å avlaste saksjourhavende. På samme måte avlaster politiadvokatene ved FSI saksjourhavende ved de geografiske påtaleavsnittene ved å gjennomføre tilrettelagte avhør ved Barnehuset.

Sentralarresten i Innlandet politidistrikt er lokalisert på Hamar. Det er til dels lange avstander mellom arresten og en del av tjenesteenhetene. FSI håndterer normalt avhør av alle arrestanter, og avlaster driftsenhetene både med tanke på tidsbruk og reisebelastning for å gjennomføre dette. Dette er en betydelig besparelse og avlastning for de geografiske driftsenhetene. For etterforskerseksjonen på Hamar har dette vært vesentlig merkbart. De bisto ofte med avhør av arrestanter for å avlaste driftsenhetene ute i distriktene. Dette gikk ut over det daglige arbeidet på etterforskerseksjonen på Hamar, og medførte betydelig merarbeid og mindre forutsigbarhet i forhold til planlegging av det daglige arbeid. Dette unngår en nå, ettersom FSI tar avhørene uavhengig av hvilken geografisk driftsenhet saken hører under.

Etter avtale med Hedmarken tingrett fremmes førstegangs fengslingene for denne domstolen, hvor det også er etablert en ordning med fengslingsvakt på lørdager og bevegelige helligdager. Eventuelle refengslinger håndteres av påtaleansvarlig ved påtaleavsnittene og fremmes for den domstolen hvor saken senere skal aktoreres. En god del av disse sakene går som rene kontorforretninger.

Tilbakemeldingene fra politidistriktet er at dette er en ordning som synes å fungere svært bra. Vi gir vår tilslutning til dette. FSI gir både etterforskningsstøtte og påtalestøtte til GDE'ene i det som vanligvis er hektiske faser av en etterforskning.

5.2.3 Særlig om gjerningsperson under 18 år

Disse sakene behandles ikke av FSI, selv om sakene ofte kan være enklere og mer oversiktlige saker. Dette er i tråd med nasjonal straffesaksinstruks.

5.2.4 Særlig om utnyttelse av kontorstøtte ved FSI

Under tilsynet har det blitt opplyst at merkantilt personale ved FSI er i ferd med å finne sin rolle. Vi har forstått det slik at det har tatt noe tid å få personalet på plass.

Vi finner grunn til å reise spørsmål ved om kapasiteten, kontorstøtte for FSI spesielt, men også distriktet, er utnyttet hensiktsmessig. Bakgrunnen for spørsmålet knytter seg til håndteringen av saker som avgjøres i FSI. Vi har fått opplyst at for eksempel forelegg sendes fra FSI til journalkontoret ved påtaleavsnittene før de sendes til siktede. Vi kan vanskelig se at dette er hensiktsmessig, særlig fordi det også opereres med forholdsvis korte frister i foreleggene. At foreleggene skal sendes til påtaleavsnittene for videre oppfølging, for eksempel ved manglende vedtagelse, innebærer ikke at foreleggene ikke kan sendes ut direkte fra FSI til siktede. Etter vår vurdering bør politidistriktet se nærmere på dette.

6. Kommunikasjon og samhandling

6.1 FSI – operasjonssentralen OPS

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

Lokal straffesaksinstruks beskriver i liten grad rutiner for samhandlingen mellom FSI og operasjonssentralen. Det er ikke utarbeidet egne rutinebeskrivelser. Politidistriktet støtter seg på veilederen fra POD "*Veileder i kommunikasjon og samhandling mellom FSI, OPS, Patruljen, versjonsnummer 0.8*". For øvrig baserer samhandlingen seg på muntlige kommunikasjonsrutiner og etter hvert etablert praksis.

I PODs veileder for samhandling mellom FSI og operasjonssentralen er det uttalt at det skal legges til rette for utstrakt samhandling, og det er anbefalt samlokalisering. Dette skal blant annet sikre god etterforskningsberedskap, økt helhetsforståelse for politiets oppgaver på tvers av funksjoner, større faglig utvikling og best mulig ressursutnyttelse.

Ved etableringen av FSI i Innlandet 1. januar 2018 var en etterforskningsleder fra FSI fysisk plassert på operasjonssentralen. Etterforskningsleder satt på en kontorplass rett bak operasjonsleder, og det var derfor stor fysisk nærhet. Den daglige samhandlingen skjedde fortløpende fra sak til sak. Etterforskningsleder var til enhver tid oppdatert om aktuelle

hendelser i distriktet, og operasjonsleder hadde etterforskningsledelse umiddelbart tilgjengelig for råd og veiledning. Både operasjonssentralen og etterforskningsleder ved FSI opparbeidet et godt samarbeid, og god og effektiv kommunikasjon i det daglige arbeidet. Både FSI og operasjonssentralen opplyser at dette ga en meget god start for etableringen av samarbeidet mellom FSI og operasjonssentralen. Fysisk tilstedeværelse gjorde det enkelt å dra gjensidig nytte av hverandre.

Etter sommeren 2018 var FSI i full drift. Det er ansett som viktig at alle ansatte på FSI sitter samlet. Politihuset på Hamar setter imidlertid begrensinger i forhold til seksjonens fysiske plassering. Ordningen med at en etterforskningsleder fra FSI satt på operasjonssentralen er derfor opphørt. FSI sitter samlet i etasjen over operasjonssentralen. Dette skaper ikke den samme umiddelbare fysiske nærheten, men er likevel relativt nært, og det som er praktisk mulig å få til slik bygget er utformet.

Den daglige samhandlingen skjer ved at en etterforskningsleder fra FSI deltar på morgen- og ettermiddagsparolen ved operasjonssentralen. På møtet gjennomgås blant annet siste døgns hendelser, planlagte og forventede hendelser koordineres, og oppfølging av eventuelle arrestanter avklares. Politidistriktet opplyser at møtepunktet legger godt grunnlag for samarbeid i pågående hendelser og oppdrag.

Påtalejuristene ved FSI er ikke til stede på de daglige møtepunktene mellom FSI og operasjonssentralen. Grunnen til dette er at påtalejuristene er på jobb fra kl. 08.00 om morgen og fra kl. 15.00 om ettermiddagen. Morgenparolen starter kl. 07.45 og ettermiddagsparolen kl. 14.55. Informasjonsflyten sikres ved at etterforskningsleder, som har vært til stede på parolen, orienterer påtalejuristen om det som er tatt opp på møtet. I tillegg er rutinen at påtalejuristen tar kontakt med operasjonsleder når vedkommende kommer på jobb.

For øvrig følger både påtalejurist og etterforskningsleder ved FSI jevnlig med på politiets operasjonslogg. De tar selv initiativ overfor operasjonsleder dersom det er aktuelle hendelser som krever etterforskningsstøtte, og operasjonsleder tar kontakt med FSI dersom det melder seg behov.

Operasjonssentralen uttrykker ønske om at også påtalejuristene fra FSI er til stede på parolene. Dette for å sikre effektiv og god samhandling i det daglige arbeidet, særlig knyttet til håndtering av de som eventuelt sitter i arresten. Det opplyses at rutinen med at påtroppende påtalejurist tar kontakt med operasjonsleder, også fungerer noe ulikt. Etter vår vurdering bør politidistriktet se på mulighetene for tettere og bedre daglig samhandling mellom påtalejuristene på FSI og operasjonssentralen. Ikke minst for å tydeliggjøre påtalejuristens rolle som leder og ansvarlig for etterforskningen.

Det bemerkes at både operasjonssentralen og FSI erfarte at den daglige samhandlingen fungerte bedre da FSI satt tett på operasjonsleder. Kort vei til etterforskningsstøtte gjorde samhandlingen enklere, kommunikasjonen ble tettere og man ble fysisk minnet på hverandre til enhver tid. Det er ikke langt opp til etasjen over, men i det daglige viser det seg at dette likevel gir en viss avstand. Desto viktigere blir det å etablere rutiner som sikrer god samhandling uavhengig av om aktørene ser hverandre eller ikke. Deltagelse på morgen- og ettermiddagsparolene er her sentralt tiltak.

En må forvente at det vil ta noe tid før ordningen med FSI blir godt innarbeidet støtte i operasjonssentralens daglige arbeid. Begge aktører melder imidlertid allerede om gode erfaringer og gjensidig nytte. Operasjonssentralen fremhever blant annet at etableringen av FSI har medført en betydelige lettere hverdag i forhold til oppfølging og kontroll av innsatte i sentralarresten. FSI følger opp bruk av tvangsmidler og eventuelle avhør av arrestanter.

Tidligere var det driftsenhetenes ansvar. Dette håndteres nå mer effektivt, og en erfarer at innsatte ofte løslates raskt selv om det er kveld, natt eller helg, og får således kortere opphold i arresten enn ved den tidligere ordningen.

Politidistriktet opplyser i sin redegjørelse at innføringen av FSI har medført at straffesaksbehandlingen har fått en større plass i den operative politihverdagen og fokus på kvalitet i den innledende fasen av etterforskningen har økt. Gjennom FSI knytter man etterforskningsledelsen tettere på akutte hendelser og pågående oppdrag. Politidistriktet har videre erfart at service til både publikum og egne mannskaper har økt:

"Samhandlingen med operasjonssentralen gjør at man i sum kan levere bedre service både til egne mannskaper og til publikum. Tidligere ville operasjonsleder også ta rollen som etterforskningsleder i en innledende fase, mens man ved etablering av FSI har profesjonalisert denne funksjonen. Dette frigjør kapasitet hos operasjonssentralen og gjør at mannskapene der vil kunne ha større fokus på sine primæroppgaver."

6.2 FSI – Felles enhet for påtale, Seksjon for etterforskning i FEE og de geografiske driftsenhetene

6.2.1 Rutinebeskrivelser og møtepunkter

Lokal straffesaksinstruks beskriver også her i liten grad rutiner for samhandlingen mellom FSI, Felles enhet for påtale, GDEene og spesialavsnittene underlagt Seksjon for etterforskning. Det er heller ikke på dette området utarbeidet egne rutinebeskrivelser. Politidistriktet støtter seg på veilederne fra POD, blant annet: *"Vurdering og fordeling av saker i FSI"*, *"Påtaleavgjørelser og beslutninger om tvangsmidler i FSI"* og *"Forberedelse av varetektsfengsling"*.

For øvrig baserer samhandlingen seg på muntlige kommunikasjonsrutiner, rutiner beskrevet i e-post korrespondanse og etter hvert etablert praksis.

Politidistriktet opplyser at det er tett dialog mellom FSI, Seksjon for etterforskning i FEE, de geografiske driftsenhetene og Felles enhet for påtale. I løpet av høsten skal det etableres et fast forum med månedlige møter på ledernivå. Målet er å sikre god dialog og heve kvaliteten på straffesaksbehandlingen. Etter vår vurdering blir dette et viktig møtepunkt, blant annet for å fange opp at samhandlingen fungerer i det daglige, at straffesakene fordeles ut til de riktige enhetene og at sakene håndteres i tråd med sentrale prioriteringer. Problemstillingene skissert under punkt 5.2.1 ovenfor vedrørende blant annet manglende etterlevelse av instruksen om at alle nye saker skal registreres og vurderes i FSI, viser betydningen av dette.

6.2.2 Særlig om fordelingen av vaktjour for påtalejuristene

Politijuristene ved FSI er vaktjour for politidistriktet på dag og kveld. Tidligere var denne jourordningen tillagt politijuristene på påtaleavsnittene. Dette medførte at de i sin vaktjourperiode håndterte henvendelser om tvangsmidler, arrestanter i sentralarresten m.m, i tillegg til sine daglige arbeidsoppgaver. Dette gjøres nå som hovedregel ved FSI.

Etableringen av FSI har med dette medført en betydelig avlastning for påtale i de geografiske påtaleavsnittene. Påtaleavsnittene har fått mer ro i arbeidshverdagen og større mulighet for konsentrasjon om arbeidsoppgavene. Det er bra. Dette må imidlertid ikke skape for stor distanse og mindre initiativ fra påtaleavsnittene. Det er viktig å ha gode rutiner som sikrer at påtalejuristene på avsnittene hver dag holder seg orientert om aktuelle hendelser i deres geografiske distrikt, og at de har oversikt over eventuelle arrestanter i sentralarresten. Det er

lett å overlate dette til FSI som har vaktjour på dag og kveld, og som er ansvarlig for kommunikasjonen med operasjonssentralen.

Den daglige samhandlingen mellom FSI og påtalejuristene på avsnittene knyttet til blant annet håndtering av arrestanter er ikke regulert i den lokale straffesaksinstruksen, med unntak av at førstegangsfengslinger skal forberedes i samråd med påtaleansvarlig på saken. Vi har fått oversendt kopi av en e-post fra Seksjonsleder for påtale til politijuristene i Innlandet. Det fremgår her blant annet at det skal gjøres klare avtaler mellom påtalejuristen på avsnittene og vaktjour på FSI knyttet til arrestanter. E-posten viser at det har vært behov for avklaringer på området. Etter vår vurdering illustrerer dette nødvendigheten av at klare regler for samhandling og ansvar nedfelles.

Vi finner grunn til å bemerke at endringen av vaktjourordningen innebærer at påtalejuristene på avsnittene nå får vesentlig mindre erfaring i vurderingene knyttet til bruk av tvangsmidler. I tillegg til saksjour, går de nå kun vaktjour natt og kveld i helgene, ingen vaktjour på dag eller kveld i ukedagene. De gjenstående vaktene fordeles på samtlige politiadvokater i hele Innlandet politidistrikt. Det er opplyst at politijuristene i Innlandet tidligere gikk vaktjour 21 vaktsett over en periode av 13 uker, mens de nå går 9 vaktsett i samme periode. De får derfor ikke lenger den samme mengdetreningen, og det må forventes at det tar lenger tid for nye politiadvokater å opparbeide seg erfaring og trygghet i forhold til de beslutninger som tillegges vaktjourhavende.

7. Oppsummering

Vårt hovedinntrykk er at Innlandet politidistrikt har kommet godt i gang med etableringen av et Felles straffesaksinntak.

Vi opplever at de ulike avsnittene i politidistriktet er meget positive til innføringen av FSI, og har allerede gjort seg gode erfaringer i den daglige samhandlingen om straffesakene. Det er et godt utgangspunkt for det videre arbeidet med utviklingen av FSI.

Straffesaksbehandlingen har fått større plass i den operative politihverdagen, og fokus på kvalitet i initialfasen av etterforskningen har økt. De geografiske driftsenhetene og påtaleavsnittene opplever mindre sakstrykk, og kan bruke mer tid og ressurser på de riktige sakene. En sentralisert prioritering og siling av sakene medfører større grad av likebehandling i hele distriktet.

Politidistriktet går nå inn i fase hvor det skal utformes gode rutinebeskrivelser for saksflyt og samhandling, og det skal etableres møtepunkter mellom FSI og de ulike enhetene for å sikre best mulig kommunikasjon og etterlevelse av rutinene.

Tilsynet har avdekket enkelte funn, som politidistriktet bør ta med seg i det videre arbeidet. Vi vil særlig fremheve følgende:

- ✓ Det er av sentral betydning at påtale ved FSI og påtaleavsnittene er besatt med riktige ressurser og kompetanse i forhold til de oppgaver som skal løses. Viktig at politidistriktet fortsatt har fokus på at påtale i politidistriktet er tilstrekkelig dimensjonert.
- ✓ Erfarne etterforskningsledere, etterforskere og påtalejurister er sentralt for kvalitet og effektivitet i den innledende straffesaksbehandlingen. Politidistriktet må jobbe for å gjøre FSI til en attraktiv arbeidsplass.
- ✓ Vi tiltrer politidistriktets vurdering av at det er et potensial for å øke antall påtaleavgjørelser i FSI. Gode rutinebeskrivelser for saksflyt og samhandling, og

etablering av møtepunkter mellom FSI og de ulike enhetene, vil sikre effektivt felles straffesaksinntak.

- ✓ Politidistriktet må påse at alle saker kanaliseres gjennom FSI, uavhengig hvor i distriktet de registreres.
- ✓ Samhandlingen mellom etterforskningsleder og påtalejurist ved siling av sakene må styrkes.
- ✓ Muligheten for at juristenes turnus tilpasses operasjonssentralens paroler, bør utredes for å styrke den daglige samhandlingen.
- ✓ Jourordning for etterforskningsledere bør utredes for å styrke tilstedeværelse og tilgjengelighet av etterforskningsledelse i initialfasen.
- ✓ Finne praktiske løsninger for å utnytte kontorstøtten i FSI mest mulig hensiktsmessig.


Arne Ingv. Dymbe



Thorbjørn Klundseter



Iris Øsp Lydsdottir Storås

Kopi: Politimesteren i Innlandet politidistrikt
Politidirektoratet