



**HEDMARK OG OPPLAND
STATSADVOKATEMBETER**

Politimesteren i Innlandet politidistrikt
Postboks 355
2303 HAMAR
post.innlandet@politiet.no

DERES REF.:

VÅR REF.:
HOP19-0916/7

DATO:
18.12.2019

**TILSYN AV INNLANDET POLITIDISTRKT FELLES STRAFFESAKSINNTAK (FSI) –
OPPFØLGING AV TILSYNSRAPPORT FRA 2018**

1. Innledning

Statsadvokatene i Hedmark og Oppland gjennomførte i 2018 tilsyn med FSI i henhold til retningslinjer gitt i rundskriv nr. 1/2018. I rapport til riksadvokaten av 16. oktober 2018 ble følgende punkter fremhevet:

- ✓ 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.

I riksadvokatens merknader til vår tilsynsrapport av 4. desember 2018 ble det særlig pekt på:

"Statsadvokatene gir uttrykk for at det er enkelte funn, omtalt i rapporten, som politidistriktet bør ta med seg i det videre arbeidet. Riksadvokaten forutsetter at politidistriktets ledelse vurderer disse. Her har en for øvrig i så måte spesielt merket seg opplysningene om påtalejuristenes manglende tilstedeværelse ved de faste møtepunkter mellom FSI og operasjonssentralen."

Riksadvokaten har i rundskriv nr. 1/ 2019 og i brev 21. desember 2018 gitt føringer for statsadvokatenes fagledelse av politiet. I rundskrivet av 2019 er det på side 11 uttalt at:

"[]... statsadvokatene må ha særlig oppmerksomhet mot virksomheten ved politidistriktenes felles straffesaksinntak (FSI) for å påse at det her foretas korrekte prioriteringer og holdes høy kvalitet over straffesaksarbeidet. God saksflyt uten dobbeltbehandling er også viktig."

I riksadvokatens brev av 21. desember 2018 som rundskrivet viser til, er det uttalt:

"Gjennom tilsynsvirksomheten må statsadvokatene ved de regionale statsadvokatembetene i 2019 ha særlig oppmerksomhet mot politidistriktenes Felles straffesaksinntak (FSI). FSI skal være et kvalitetstiltak, ikke minst knyttet opp til tilstedeværende etterforskningsledelse i initialfasen. Statsadvokatene bør kontrollere at straffesaker ikke blir avgjort for raskt dersom det foreligger gode grunner til videre etterforskning. Særlig bør en være på vakt mot at saker blir nedsubsumert eller henlagt for å få til en rask avgjørelse for å tilfredsstille "produksjonskrav". Klare ansvarsforhold og god saksflyt slik at unødig dobbeltbehandling unngås, er viktig. FSI-organiseringen reiser mange steder utfordringer i så måte, og problemstillingen må påkalle statsadvokatenes oppmerksomhet."

Med utgangspunkt i ovennevnte har statsadvokatene tatt inn i fagledelsesplanen for 2019 at det skal utføres tilsyn av FSI i Innlandet i tråd med riksadvokatens føringer. Av den grunn inngikk ikke FSI i vår rapport av 16. oktober 2019 som omfattet inspeksjon av etterforskningsenhetene i Innlandet politidistrikt.

2. Forberedelse og gjennomføring av tilsynet

I brev av 19. november 2019 ble politidistriktet varslet om at statsadvokatene ønsket en redegjørelse for status og eventuelle merknader til de punktene som ble påpekt ved tilsynsrapporten fra 2018. Det ble bedt om redegjørelse for hvilke endringer som er gjort etter rapporten og eventuelle erfaringer knyttet til dette. Møte for redegjørelsen ble avholdt mandag 9. desember 2019.

Til stede på møtet var for uten statsadvokatene Iris Øsp Lydsdottir Storås og Thorbjørn Klundseter:

- ✓ Politiinspektør Bjarte Espe, leder Felles enhet for etterforskning og etterretning
- ✓ Politiinspektør Øyvind Buraas, leder, Felles straffesaksinntak
- ✓ Politiinspektør Johan Martin Welhaven, leder Felles enhet for påtale
- ✓ Politiinspektør Rolf Thoresen, seksjonsleder påtale
- ✓ Politiinspektør Liv Hilde Nytrøen, avsnittsleder påtaleavsnitt Midt

Ved forrige tilsyn ble utkast til straffesaksinstruks lagt til grunn ettersom vedtagelse var nært forestående og utkastet var godt kjent blant personellet. Gjeldende straffesaksinstruks er vedtatt av politimesteren 22. oktober 2018. Det er opplyst at ny straffesaksinstruks er under revidering. Straffesaksinstruksen av 2018 er fortsatt gjeldende og ligger til grunn for tilsynet.

Ved forrige tilsyn opplyste politidistriktet at FSI i praksis ikke hadde hatt full drift før etter sommerferien 2018. Det vil si at det nå har vært full drift i vel 1 år og 3 måneder ved dette tilsynet.

3. Bemanning

Bemanningen ved FSI pr. desember 2019 var i tillegg til leder:

- ✓ 6 Politifaglige etterforskningsledere
- ✓ 6 Etterforskere
- ✓ 4 Politivadвокater m/utvidet påtalekompetanse
- ✓ 2 kontoransatte

Dette innebærer at bemanningen i praksis er den samme som ved forrige inspeksjon, men slik at den sjette politifaglige etterforskningslederen nå er på plass.

Den organisatoriske plasseringen er som ved forrige tilsyn: Seksjonsleder, etterforskningsledere og etterforskere er ansatt ved FSI med seksjonsleder som personalansvarlig. Juristene er underlagt Felles enhet for påtale, påtaleavsnitt midt, men stedsplassert på FSI.

Mens bemanningen på den politifaglige siden beskrives som tilstrekkelig, beskriver politidistriktet bemanningen på påtalesiden som sårbar. Dette omtales under punkt 3.1. nedenfor.

3.1 Særlig om påtaleressursene

Med 4 politiadvokater er bemanningen på påtalesiden ved FSI den samme som ved forrige tilsyn. Politidistriktet har opplyst at bemanningsmålet på 6 politiadvokater på FSI fortsatt står ved lag. Dette er begrunnet i at 4 politiadvokater ikke er tilstrekkelig dimensjonering sammenlignet med 6 politifaglige etterforskningsledere og intensjonen i Etterforskningsløftet om "skulder-ved-skulder" støtte i initialfasen av etterforskningen.

FSI er som hovedregel bemannet fra kl 07.30 til kl 22.00 på hverdager og fra kl. 07.45 til kl. 17.00 i helgene. Turnus er lagt opp slik at det er mest mulig samsvarer mellom tjenestelistene til påtalejurist, etterforskningsleder og etterforsker. Noen avvik forekommer, blant annet som følge av arbeidstidsbestemmelsene.

I tillegg til at bemanningen beskrives som for liten til å nå intensjonene i Etterforskningsløftet, beskriver politidistriktet sårbarhet. FSI-leder og avsnittsleder påtaleavsnitt Midt opplyser at det er fravær så å si hver uke blant påtalejuristene ved FSI. Det har gjort at man har hentet påtaleressurser fra påtaleavsnitt Midt, i all hovedsak fra påtalegruppen på Hamar.

Juristenes tjeneste har inntil nylig vært basert på en kombinasjon mellom frivillighet og beordring. To av påtalejuristene som har ønsket å tjenestegjøre ved FSI har sluttet, slik at det forventes at beordring må benyttes i større grad. Påtaleavsnittene er lokalisert i Hamar, Lillehammer, Gjøvik, Elverum og Kongsvinger. Med FSI lokalisert i Hamar politihus innebærer tjeneste ved FSI ikke ubetydelig reisetid for en forholdsvis stor gruppe av juristene. Dette er fortsatt en faktor som påvirker rekrutteringen til FSI blant påtalejuristene.

Politidistriktet opplyser at ved forsterkning av påtale i Innlandet, vil man se på muligheten for oppbemanning ved FSI. Videre vil man se på muligheter for å bruke politijurister uten utvidet påtalekompetanse under veiledning fra en erfaren påtalejurist, hvilket antas å kunne være kompetansehevende for de yngre/nye juristene. I tillegg ønsker politidistriktet at påtalegruppen på Hamar økes/gjøres noe mer robust slik at man lettere kan gi støtte til FSI ved behov.

Vi deler politidistriktets syn på sårbarheten på påtale ved FSI. Det er positivt at politidistriktet ser på muligheter for å redusere sårbarheten. Dersom dette kan gi økt kompetanse ved de regionale påtaleavsnittene, er dette et ekstra pluss. Samtidig vil vi understreke viktigheten av at påtale ved FSI kan utøve tilstrekkelig ledelse av etterforskningen i initialfasen, som er den delen av oppgaveløsningen som forutsetningsvis skal ha høyest prioritet.

3.2 Erfaring og kompetanse hos påtale og etterforskningsledere

FSI har vært fulltallige på etterforskningsiden hele 2019.

Etterforskningslederne har god kompetanse og erfaring. Flere har vært med nærmere 2 år fra interimperioden fra januar 2018. Alders- og erfaringssammensetningen beskrives som god.

Etterforskerne er i utgangspunktet relativt unge, men 3 av 6 etterforskere har vært ved FSI i nærmere 2 år. Turnover beskrives som akseptabel. Etterforskerne har planmessig tjeneste og gis nye fagfelt under veiledning fra politifaglig etterforskningsleder og påtalejurist ved FSI. Etterforskerne har god kapasitet. De tar mange avhør med stor bredde i saksfeltene.

Det er i samarbeid med operasjonssentralen (OPS) innført en ordning med jobbrotasjon. Dette innebærer at to operatører fra operasjonssentralen arbeider ved FSI, samtidig som to etterforskere fra FSI gjør tjeneste ved OPS i ett år om gangen. Etter vår vurdering er dette et godt tiltak som øker kompetansen og bedrer samhandlingen.

FSI har mange søkere til både etterforskningsledere og etterforskere. I begge tilfeller er det søkere med erfaring og bra kompetanse.

På påtalesiden har man utfordringer med rekruttering, slik som beskrevet under punkt 3.1 ovenfor. Det understrekes imidlertid at juristene trives på FSI og med arbeidsoppgavene. Utfordringene ligger i de geografiske avstandene som nevnt.

3.3 Påtalejuristenes tilstedeværelse – tilpasning av turnus

I vår tilsynsrapport fra 16. oktober 2018 ble det påpekt at muligheten for å tilpasse juristenes turnus til OPS morgenparole burde utredes.

Ganske tidlig høst 2018 endret politidistriktet turnusen for påtalejuristene slik at jurist ved FSI har tjeneste fra kl. 07.30 på hverdager. Etter å ha overtatt vakt fra jourhavende nattevakt, deltar jurist ved FSI på morgenparole ved OPS.

Kveldstjeneste for jurist ved FSI starter kl. 15.00. Ettermiddagsparole på OPS er kl. 14.55, noe som innebærer at påtroppende jurist normalt ikke deltar på parolen, i motsetning til politifaglig etterforskningsleder hvor turnusen er tilpasset ettermiddagsparolen.

3.4 Tilgjengelig politi- og påtalefaglig etterforskningsledelse kveld/natt

FSI i Innlandet politidistrikt har ikke døgnkontinuerlig tjeneste. I tidsrommet med aktiv tjeneste, "åpningstiden" på FSI er det påtalejurist, etterforskningsleder og etterforsker tilgjengelig

samtidig med noen svært få unntak. Utenfor åpningstiden, er det noe ulike løsninger mellom påtale på den ene siden og etterforskningsleder og etterforsker på den andre.

Utenfor åpningstiden er det innført beredskapsvakt på kveld i helgene for etterforskningsleder og etterforsker fra kl. 20.45 til kl. 23.30 på fredag kveld. Lørdag og søndag kveld er det beredskapsvakt fra kl. 17.00 til. kl. 23.30. Utenfor disse tidspunktene er det patruljene under ledelse av operasjonsleder og innsattslederne som ivaretar straffesaksbehandlingen initialt.

Jurist ved FSI er jourhavende i politidistriktet i FSI sin åpningstid. Tjeneste sen kveld og natt er basert på den ordinære jourordningen. Beredskapsvakt utenfor FSI sin åpningstid ivaretas av politiadvokater fra påtaleavsnittene med utvidet påtalekompetanse.

I vår rapport av 16. oktober 2018 ble det bemerket at jourordning for etterforskningsledere bør utredes for å styrke tilstedeværelse og tilgjengelighet av etterforskningsledelse i initialfasen.

Politidistriktet har opplyst at det ikke er mulig å etablere en jourordning basert på etterforskningsledere fra FSI alene. Det er derfor nedsatt en arbeidsgruppe som skal utrede muligheten for en jourordning som også bygger på at erfarne etterforskningsledere fra GDE'ene inngår i beredskapsvakt. Det antas at dette vil styrke den politifaglige etterforskningsledelsen i initialfasen og øke samhandlingen med både jourhavende og operasjonsleder. I tillegg antas det at samhandlingen mellom FSI og GDE'ene vil kunne profittere på en slik ordning.

Arbeidsgruppen skal avgi sin innstilling til politimesteren om kort tid.

Vi har forståelse for at den totale ressursbruken og saksomfanget i politidistriktet kan tilsi at det ikke er hensiktsmessig med døgnbemannet FSI. Vi vil likevel bemerke at distriktet bør forsøke å prioritere å ha en jourordning for etterforskningsledelse.

4 Oppgaveløsning

4.1 Aktiv etterforskningsledelse

Hovedinntrykket er at FSI er velfungerende og tilbakemeldingene fra operasjonssentralen og etterforskningsenhetene er meget positive. Det fremheves at initialfasen i etterforskningen er styrket, etterforskningsressursene er tilgjengelige, beredskapen er effektiv og kvaliteten på det FSI leverer er god.

Politidistriktet fremhever styrken i å ha påtalefaglig og politifaglig etterforskningsledelse samlokalisert ved FSI. Dette gir bedre kvalitet og større sikkerhet for riktige og gode beslutninger. I tillegg sikres i større grad notoritet om vurderinger og beslutninger.

4.2 Sakssiling

Politidistriktet har nå fått på plass et oppdatert prioriteringsdirektiv for Innlandet, som sammen med sentrale retningslinjer, benyttes ved prioritering og siling av saker.

Det er påpekt i vår tilsynsrapport fra oktober 2018 at politidistriktet bør se på mulige tiltak for styrking av samhandlingen mellom påtalejurist og etterforskningsleder ved den daglige siling av sakene. Politidistriktet opplyser at det fortsatt er forbedringspotensial på dette området. Intensjonen om at en påtalejurist og etterforskningsleder sammen skulle gå igjennom sakene og prioritere disse har ikke fungert. Som hovedregel gjøres dette av etterforskningsleder, uten at påtalejuristen er med i vurderingen.

Vi vil påpeke at den praksis som er etablert, vil kunne innebære at saker er gjenstand for siling og vurdering flere ganger, først hos etterforskningsleder, deretter hos en eller flere påtalejurister. Slik dobbeltbehandling er lite effektiv og bør unngås. I tillegg vil vi anta at kvaliteten i vurderingen som gjøres, blir styrket ved at etterforskningsleder og påtalejurist sitter sammen. Vi fastholder derfor at politidistriktet fortsatt bør jobbe for å styrke samhandlingen ved siling av saker.

Det er besluttet i statsadvokatenes fagledelsesplan for 2020 at det i løpet av høsten skal gjennomføres en begrenset saksinspeksjon ved FSI. Statsadvokatene vil gjennomgå alle saker som er avgjorte ved FSI i en begrenset periode. Dette vil omfatte både henleggelse og positive påtaleavgjørelser. Hovedformålet er å undersøke kvaliteten i straffesaksbehandlingen og om prioritering/sakssiling er i samsvar med sentrale retningslinjer.

4.3 Saksavgjørelser

I vår rapport fra 16. oktober 2018 er det opplyst at FSI i Innlandet avgjør om lag 30 % av sakene, men at det er forventinger om at enheten ville kunne saksavgjøre 50 %.

FSI avgjør i dag 40 % av straffesaksporteføljen i Innlandet. Tatt i betraktning at det fortsatt kun er 4 påtalejurister ved FSI, og at politidistriktet ikke har funnet mulighet til å bemanne med 6 påtalejurister som forutsatt, synes det enighet om at antall saksavgjørelser er innenfor det som er oppnåelig. FSI er et kvalitetstiltak, hvor et hovedformål er styrking av etterforskning i initialfasen. Det innebærer at påtalejuristene skal prioritere aktiv og tilstedeværende etterforskningsledelse. Statsadvokatene bemerker at den oppgaven ikke kan gå på bekostning av ønske om økt antall saksavgjørelser.

Det er opplyst fra politidistriktet at FSI i løpet av sommeren/høsten 2019 hadde opparbeidet seg en restanse på ca. 400 saker. Dette skyldtes manglende ressurser på påtale i en periode med blant annet nødvendig feriefravær. Situasjonen viser at påtaleressursene på FSI er sårbare, og en økning av saksavgjørelser utover 40 % per i dag ikke synes realistisk.

4.4 Rutinebeskrivelser

Straffesaksinstruksen for Innlandet av 22. oktober 2018 regulerer organisering og saksansvar for FSI. Det fremgår av straffesaksinstruksen at egne rutinebeskrivelser for FSI skal utarbeides.

Politidistriktet opplyser at slike rutinebeskrivelser ikke er utarbeidet. FSI Innlandet benytter fortsatt veilederne fra POD "*Vurdering og fordeling av saker i FSI*" og "*Kommunikasjon og samhandling mellom FSI, OPS og Patrulje*".

Det er påpekt i vår rapport av 16. oktober 2018 at det er viktig med gode rutinebeskrivelser for blant annet saksflyt og samhandling. Det er opplyst at arbeidet med revidering av gjeldende straffesaksinstruks er i gang. FSI har nå fungert og gjort sine erfaringer over en periode. Etter vår vurdering kan tiden være inne for å utarbeide egne rutinebeskrivelser for FSI Innlandet.

4.5 Møtepunkter

Politidistriktet opplyser at samhandlingen mellom FSI og de øvrige enhetene fungerer godt.

Samhandlingen med operasjonssentralen skjer ved de faste daglige møtepunktene; morgen- og ettermiddagsparolen, og oppleves å fungere godt.

Det er videre etablert et fast månedlig møtepunkt på seksjonsledernivå mellom FSI og de øvrige enhetene i politidistriktet som jobber med straffesaksbehandlingen. Dette omfatter leder FSI, de straffesaksansvarlig ved GDEene, seksjonsleder påtale, seksjonsleder straffesak og seksjonsleder etterforskning/FEE. Det opplyses at dette fungerer som et effektivt møtepunkt.

5 Oppsummering

Vårt hovedinntrykk er at FSI i Innlandet politidistrikt er velfungerende. De ulike avsnittene i politidistriktet er meget positive til innføringen og organiseringen av FSI. Initialfasen i

etterforskningen er styrket, etterforskningsressursene er tilgjengelige, beredskapen er effektiv og kvaliteten på det FSI leverer er god.

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

- ✓ Påtaleressursene ved FSI er fortsatt sårbare. Det er positivt at politidistriktet ser på muligheter for tiltak.
- ✓ Jobbrotasjon mellom FSI og OPS er et godt tiltak som øker kompetansen og bedrer samhandlingen.
- ✓ Det er positivt at jourordning for etterforskningsledere er under utredning.
- ✓ Vi fastholder at politidistriktet fortsatt bør jobbe for å styrke samhandlingen mellom etterforskningsleder og påtalejurist ved siling av saker.
- ✓ Hovedformålet med FSI er styrking av etterforskning i initialfasen. Slik bemanningssituasjonen på påtale er, synes en økning av saksavgjørelser utover 40 % per i dag ikke realistisk.
- ✓ Politidistriktet bør vurdere om tiden nå er inne for å utarbeide egne rutinebeskrivelser for FSI Innlandet.

Som nevnt ovenfor, er det besluttet at statsadvokatene i løpet av høsten 2020 vil gjennomgå alle saker som er avgjorte ved FSI i en begrenset periode. Dette vil omfatte både henleggelse og positive påtaleavgjørelser. Hovedformålet er å undersøke kvaliteten i straffesaksbehandlingen og om prioritering/saksiling er i samsvar med sentrale retningslinjer. Vi vil komme nærmere tilbake til dette.


Arne Ingv. Dymbe


Iris Øsp Lydsdottir Storås


Thorbjørn Klundseter

Kopi: Riksadvokaten

Politidirektoratet