



**OSLO
STATSADVOKATEMBETER**

Politimesteren i Oslo politidistrikt

Sendes kun på e-post til postmottaket

DERES REF.:
Deres ref.

VÅR REF.:
2019/00106-11

DATO:
28.06.2019

INSPEKSJON/TILSYN AV OSLO POLITIDISTRIKT – ENHET SENTRUM

Den 18. til 20. mars 2019 gjennomførte Oslo statsadvokatembeter inspeksjon av Oslo politidistrikt, enhet Sentrum.

Inspeksjonen ble utført av førstestatsadvokat Olav Helge Thue og statsadvokatene Peter Andre Johansen, Cecilie Schløsser Møller og Andreas Schei. Politiadvokat Inger Skjeppe Salberg fra Øst pd, som for tiden er hospitant hos Oslo statsadvokatembeter, deltok som observatør under inspeksjonen.

Inspeksjoner av påtalegrupper med tilhørende etterforskningsseksjoner og avsnitt er en del av statsadvokatenes fagledelse. Kravene til fagledelse var angitt i riksadvokatens rundskriv om krav til straffesaksbehandlingen i politiet (rundskriv nr.2/2012) kap. III og i riksadvokatens mål og prioriteringsdirektiv, senest riksadvokatens rundskriv nr. 1/ 2018. Det nevnte rundskrivet fra 2012 ble erstattet av riksadvokatens rundskriv nr. 3/2018 som er datert 8. november 2018. Det nye rundskrivet har ikke på samme måte en samlet gjennomgang av statsadvokatenes fagledelse som rundskriv nr. 2/2012, men lest i sammenheng oppfatter vi at de elementene som er konkretisert i rundskrivet fra 2012 er videreført i det nye rundskrivet. Det er for øvrig varslet et eget rundskriv om fagledelse.

Formålet med inspeksjonen er å bidra til at politiets straffesaksbehandling er effektiv og holder et kvalitativt høyt nivå.

Under inspeksjonen hadde vi møte med ledelsen for den geografiske driftsenheten, herunder lederne for etterforskning og påtale, møter med allmennjuristene og spesialjuristene (to separate fellesmøter), møte med etterforskere og jurister som behandler ungdomssakene og et møte med jurister og etterforskere som behandler økonomisaker ved den geografiske driftsenheten.

I forkant av inspeksjonen hadde vi fått tilsendt statistikkmateriale og redegjørelse for en del rutiner som etterforskere og jurister arbeider etter, samt enkelte andre spørsmål som det ble redegjort for skriftlig.

Som en del av inspeksjonen gjennomgikk vi utvalgte saker. (se nedenfor)

Inspeksjonen ble avsluttet med et fellesmøte der vi redegjorde for våre hovedinntrykk etter inspeksjonen.

KORT OM DEN GEOGRAFISKE DRIFTSENEHET

I Oslo pd er påtalejuristene organisert under hver enkelt enhet (selv om fagansvaret tilligger Felles påtaleenhet) Under hver enhet er påtale organisert som en egen seksjon, som administrativt er underlagt den enkelte enhetsleder. Påtaleseksjonen ved enhet Sentrum er ledet av en påtaleseksjonsleder og delt inn i to avsnitt. Hvert avsnitt ledes av en påtaleavsnittsleder. På inspeksjonstidspunktet var det 32 påtalejurister i seksjonen i tillegg til de tre lederstillingene. Juristene er stedplassert på politihuset på Grønland og på gml. Sentrum politistasjon i Hammersborggaten.

Av de 32 er 8 spesialjurister som håndterer saker fra spesialavsnittene på etterforskning (se nedenfor) og 24 av juristene behandler allmennsaker som etterforskes av de lokale etterforskningsavsnittene. Av disse 24 er det 2 jurister som er særskilt avgitt til å behandle ungdomssaker.

I og med at juristene i Oslo pd er organisert under de forskjellige driftsenhetene finner vi grunn til å beskrive etterforskningsseksjonen og påtale nærmere samlet:

Etterforskningsseksjonen er organisert slik:

- Det er fire lokale avsnitt som behandler allmennsaker (alle saker som tilhører den lokale driftsenheten med unntak av økonomi, ran og tyveri fra person off. sted). Hvert av avsnittene består av en avsnittsleder, to politifaglig etterforskningsledere og ni etterforskere. Disse avsnittene er plassert på politihuset på Grønland.

11 ungdomsetterforskere er organisert under lokalt avsnitt 2. Det er fremmet IDF forslag om opprettelse av eget ungdomsavsnitt med egen avsnittsleder og politifaglig etterforskningsleder. Dette skal utredes av HR.

Enheten har videre opprettet egen "liason" stilling på Forebyggende seksjon for å styrke det tverretatlige samarbeidet samt styrke samarbeidet på tvers av seksjonene i egen driftsenhet. Denne stillingen skal også ha spesiell oppmerksomhet på saker med ungdom under 15 år.

De lokale avsnittene er bemannet på dag- og kveldstid og i helgene. De bemanner i tillegg det lokale straffesaksmottaket (LSM).

De fleste påtalejuristene er tilknyttet allmennavsnittene.

- Det er ett avsnitt som behandler økonomisaker (Økonomisaker som ikke behandles av FEE/SØSE). Avsnittet består av en avsnittsleder og ti etterforskere. Dette er en økning av antall etterforskere fra i fjor.

Etterforskerne på økonomiavsnittet jobber på dagtid og avsnittet er stedplassert på tidligere Sentrum politistasjon (økning i antall etterforskere siden 2018) – stedsplassert på Sentrum.

Det er to jurister som er særskilt tilknyttet økonomiavsnittet.

- Enhet Sentrum har også ett avsnitt som kalles "Spesiell innsats" Dette avsnittet består av en avsnittsleder og 14 etterforskere og etterforsker ran, lommetyverisaker og andre større saker som etterforskningsseksjonen har ansvaret for. Et antall sivile spanere er også tilknyttet avsnittet.

Avsnittet jobber to skift (dag/kveld/helg) og er stedplassert på gamle Sentrum politistasjon

Til dette avsnittet er det tilknyttet tre påtalejurister.

- Man har også ett avsnitt for digitalt politiarbeid. Dette avsnittet består av en avsnittsleder og elleve etterforsker\spesialister.

Avsnittet bistår andre avsnitt med sikring og analyse av digitale spor og kriminalteknisk åstedsgranskning. Avsnittet etterforsker ikke egne saker.

- I tillegg til de foran nevnte etterforskningsavsnittene har man ett avsnitt for straffesaksstøtte som er organisert under etterforskningsseksjonen. Avsnittet består av en avsnittsleder og tjue sivile: Disse er stedplassert både på politihuset på Grønland og på tidligere Sentrum politistasjon.

Situasjonsbeskrivelsen av etterforskningsseksjonen

I 2018 ble etterforskningsseksjonen nedbemannet med 15 % med utgangspunkt i bemanningen 1.1.18. Dette ble gjort for å holde budsjettet til driftsenheten.

I løpet av de 3 første månedene i 2019 vil det bli ansatt 36 nye medarbeidere. Disse erstatter medarbeidere som har sluttet og er ingen reell økning i antall medarbeidere.

Som ved mange andre geografiske driftsenheter oppleves det som problematisk at store deler av etterforskerne er unge og dermed uerfarne. 42 % av etterforskerne ved Enhet Sentrum er politibetjent 1, noe som innebærer kort arbeidserfaring i politiet. Vi har fått opplyst at det i tiden fra forrige inspeksjon (i juni 2018) har det sluttet 23 etterforskere ved enhet Sentrum. Dette tilsvarer ca. 20 % av alle etterforskere.

Også andre tjenestesteder i vår region rapporterer om vanskeligheter med å beholde etterforskere over tid. Dette er kanskje aller mest uttalt ved Enhet Sentrum. De siste årene har man sett at en betydelig del av mannskapene i politiet primært ønsker å jobbe i patruljene. Ofte er det vanskelig for de helt nyuteksaminerte å få jobb i patruljene. De søker derfor etterforskerstillinger mens de venter på at det skal bli

ledige stillinger på ordensavdelingene. Det vil føre for langt å redegjøre for hva som kan være årsakene til denne situasjonen her, men lønnsbetingelser og arbeidsvilkår er antagelig sentrale momenter.

Vi har fått oversendt en oversikt fra enheten som viser at 15 av etterforskerne ble uteksaminert fra Politihøgskolen (PHS) i 2018, 17 ble uteksaminert i 2017, 17 har eksamen fra 2016 og 6 etterforskere ble uteksaminert i 2015.

Enheten har understreket at også de unge gjør en god jobb, men med et stort antall uerfarne etterforskere og stor mannskapsutskiftning krever mer av oppfølging og opplæring i praktisk etterforskningsarbeid. I dette ligger også at man utnytter ressursene noe mindre effektivt enn hvis man hadde klart å beholde etterforskere over en lengre periode enn hva tilfellet er i dag.

Statsadvokatene slutter seg til de vurderingene som gjøres av Enhet Sentrum i denne sammenheng. Vi tilføyer at et stort antall uerfarne etterforskere også innebærer at det går mer tid til etterforskningsledelse for påtalejuristene og dermed mindre tid til andre gjøremål som f. eks. å treffe påtaleavgjørelser. Vi har fått illustrert dette både på Enhet Sentrum og på andre enheter.

Vi oppfordrer til at man forsøker å finne løsninger som gjør det mer attraktivt å jobbe som etterforsker over tid. I og med at dette ikke er et problem som bare kommer til uttrykk på Enhet Sentrum eller i Oslo politidistrikt er det antagelig en utfordring som det bør gripes tak i sentralt.

Nærmere om påtale:

Fra ledelsen ved påtale er det pekt på følgende hovedutfordring ved enheten:

- Enheten er fremdeles Norges største politienhet målt i antall saker. Antallet saker innebærer kontinuerlig høyt produksjonstempo der det er utfordrende å finne den riktige balansen mellom effektivitet og kvalitet. I tillegg innebærer dette høy aktorbelastning for enhetens jurister.
- Aktorbelastningen medfører et stort antall aktorbytter. I tillegg til at bytte av aktor i seg selv er ineffektiv ressursutnyttelse innebærer dette også store administrative oppgaver for lederne ved avsnittene.

- Høy turn-over av politijurister. I 2018 ble 5 jurister fra enhet Sentrum flyttet til FSI og 2 jurister ble forflyttet til FEE. Internt i Oslo pd har man en måneds overføringsfrist, mens en ansettelse av nyansatte utenfra sjelden tar mindre enn 4 måneder fra ansettelsesprosessen kan igangsettes. Dette innebærer ledig porteføljer i i den mellomliggende periode.
- Enheten rekrutterer hovedsakelig jurister uten påtaleerfaring, hvilket innebærer at det går mye tid til opplæring av nyansatte og mindre effektivitet i oppstartsfasen.
- Det er tegn som tyder på at det er en viss slitasje på mer erfarne juristene som følge av stadig opplæringsansvar.
- Saker som gjelder mishandling i nære relasjoner ble besluttet overført til Enhet Øst i uke 8/2018, men ikke iverksatt før 1.1. 2019. I denne perioden mistet man fagkompetansen på juristsiden og tre jurister med marginal erfaring fra saksområdet fikk et delt ansvar for sakene, samtidig som de hadde delt fagansvar.

For å få et innblikk i de utfordringene som påtalejuristene med porteføljeansvar opplevde i det daglige arbeidet ba vi om å få et møte med de tilstedeværende juristene, fordelt på allmennjurister og spesialjurister i to fellesmøter. Nedenfor fremgår enkelte av de temaene som ble berørt under møtene.

Møte med allmennjuristene

I alt 17 politiadvokater møtte. De er tilknyttet begge avsnittene som sorterer under ENS, og sitter både på Sentrum og Grønland politistasjon.

Juristene beskriver fortsatt høy aktoratbelastning. Mange aktorbytter innebærer lite forutsigbarhet og innebærer ekstraarbeid. Hovedforhandlingene tar såpass mye tid samlet sett at det blir vanskelig å være etterforskningsleder ved siden av. Det er blitt noe enklere å forberede hovedforhandlinger enn tidligere. Eksempelvis skal det nå settes av én dag til forberedelse til en hovedforhandling på én dag. En del av tiden som er satt av til forberedelse går med til håndtering av andre deler av porteføljen, likevel er dette altså noe bedre enn tidligere.

Den største utfordringen er på etterforskningssiden. Her er det store restanser. Mangel på etterforskere gjør at det kan ta lang tid, opptil et halvt år, før en sak blir satt ut til etterforsker. Dette medfører igjen et sterkt press på rask behandling fra juristen, i

praksis gjerne henleggelse. På spørsmål om hva politijuristene ville prioritere hvis de kunne få ett ønske oppfylt, var svaret unisont at det er størst behov for flere og mer erfarne etterforskere.

Mange av etterforskerne er nokså ferske, og det er betydelig gjennomtrekk. Det at mange er nyansatte, medfører et særlig behov for oppfølging, som juristen ofte må ta. Det etterlyses tiltak som kan få etterforskere til å bli lenger i stillingen, slik som mulighet for utvikling og mulighet for å kombinere etterforskerrollen med andre oppgaver. Ordningen med PEL'er (politifaglige etterforskningsledere) fungerer i varierende grad. Det er ulikt hvor mye PEL'ene selv utfører av etterforskningsskritt.

Politijuristene beskriver et godt fagmiljø, men ønsker noen flere erfarne politiadvokater (padv. 2) som de kan trekke på. Ledelsen har redusert antallet tomme porteføljer, slik at nyansatte ikke skal overta porteføljer som har stått ubehandlet i flere måneder. Samarbeidet med ledelsen virker godt.

Det oppleves at det for tiden er svært mange saker der psykiatri er tema, gjerne i kombinasjon med rus. Mange av disse lovovretrederne er gjengangere, og usikkerhet om tilregnelighet kan gjøre det vanskelig å få dem fengslet, selv om gjentakelsesfaren er stor. Det er betydelig ventetid hos prejudisiell enhet, og det medfører forsinket fremdrift i mange saker.

Møte med spesialjuristene

Det ble avholdt et møte med de tilstedeværende juristene fra spesialseksjonen, både fra avsnitt 1 og 2.

Juristene redegjorde for sine arbeidsfelt. Spesialistene jobber med henholdsvis økonomi-saker, ran og metode og ungdomssaker. Totalt arbeider det i dag 8 jurister med spesial-saker.

Det fremkom blant annet at sakstypene skimming og lommetyverier nå er et betraktelig mindre problem enn tidligere. Nå håndteres og avgjøres de fleste lommetyverisakene av FSI. Vedkommende politiadvokat som overtok "lommetyveriporteføljen" fra det tidligere lommetyveriprojektet, har derfor gått over

til å behandle økonomisaker ved enheten. Når det gjaldt ID-tyverisakene ble det bemerket at analysearbeidet var mangelfullt i forhold til tidligere.

Enheten jobber ikke lenger med innkomne familievoldssaker, da ansvaret for disse som kjent ble overført til Stovner fra januar 2019. En politiadvokat ved enheten har imidlertid ansvar for å iretteføre de gjenstående sakene som ble etterforsket ved enheten.

Mange av etterforskerne som jobber med spesialsakene er helt eller forholdsvis uerfarne og nyutdannede, særlig gjelder det etterforskerne som jobber med ungdomssakene. Juristene bruker derfor mye av sin arbeidstid på veiledning av dem. I de større, komplekse sakene oppleves det i all hovedsak som greit, fordi det setter juristene i stand til å styre etterforskningen og tid spares når sakene skal påtaleavgjøres. I de mindre og enklere sakene hadde det imidlertid vært tidsbesparende om politiførstebetjent eller politifaglig etterforskningsleder (PEL) sto for mer av den fortløpende og grunnleggende veiledningen.

Siden forrige inspeksjon har det tilkommet én ytterligere ungdomsjurist, slik at de nå er to. Det har medført at det ikke lenger er liggetid hos jurist når sakene er klare for påtaleavgjørelse. Likevel oppnås ikke målene om saksbehandlingstid på 42 dager. Det skyldes manglende etterforskningskapasitet, idet mange av sakene er omfattende og komplekse. For å bøte på dette har gruppen startet med ukentlige møter - i stedet for månedlige - der samtlige saker gjennomgås og diskuteres. Se for øvrig nedenfor om møtet med ungdomsetterforskerne og – juristene.

Enhetens restansesituasjon

Måned	IPA 3	IPA 12
Jan. 2018	2501	333
Jan. 2019	1907	325
Mars 2019*	1719	296

*Pr. 14. mars 2019

Enhet Sentrum er den eneste enheten i Oslo pd som har måloppnåelse på restansesiden (pr. ultimo mars). Statistikken som er tatt inn ovenfor viser en solid nedbygging av restanser siden forrige inspeksjon. Enhet Sentrum benytter seg i relativt stor grad av adgangen til å henlegge saker på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet, men en nedbygging av store restanser på en så stor enhet har krever et høyt antall positive påtaleavgjørelser også og er et resultat av målrettet og godt arbeid. Dette anser vi naturligvis som svært positivt.

Ser man nærmere på det underliggende materialet vil man se at påtalejuristenes uttrykte bekymring for etterforskningskapasiteten (se ovenfor) er vel fundert. Når det gjelder ikke påtaleavgjorte (IPA) over 3 måneder øket fra 109 saker fra 1. januar 2018 til 1100 saker pr. 14. mars 2019. For IPA over 12 måneder er økningen i samme periode fra 32 saker til 296 saker. Den restansenedbyggingen som har funnet sted har således skjedd på nivå påtale.

Det er vanskelig å se at denne utviklingen er bærekraftig over tid. Ovenfor, under "situasjonsbeskrivelse av etterforskningsseksjonen", er det beskrevet hvilke problemer enheten har med å rekruttere og, ikke minst, beholde etterforskere over tid. Store utskiftninger av mannskaper bidrar til at stillinger blir stående ledige i perioder og ikke minst krever opplæring og kompetansebygging mye ressurser som ellers kunne vært brukt til konkret straffesaksbehandling. Vi understreker at dette ikke er noen ny utvikling hverken i Oslo pd eller i andre politidistrikter.

Vi innser at det ikke finnes raske løsninger på denne type utfordringer (eller problemer om man vil). Politiet har de siste årene gjort mye for å heve kvaliteten på etterforskningen. Etterforskningsløftet er bare ett av disse tiltakene. På sikt er det mulig at de bestrebelser på å heve kvaliteten også vil innvirke på muligheten til å beholde etterforskningstalentene. Spørsmålet er om kvalitetshevning er tilstrekkelig for at etterforskere også på enhetene som etterforsker allmennsaker (som enhet Sentrum i stor utstrekning gjør) blir værende. Ved disse enhetene er vår erfaring at etterforskere i stor utstrekning oppfatter seg selv som saksbehandlere og at arbeidet i ikke ubetydelig utstrekning bærer preg av samlebåndsarbeid. Med et stort sakspress og i konkurranse med bedre betalte jobber i patruljene stiller etterforskning antagelig svakt hos mange.

Saksbehandlingstid for prioriterte voldssaker

Saksbehandlingstid prioriterte voldssaker		
Oppklart år (Forhold)	Totalt	Oppklart
2017	94	115
2018	112	138
2019 (per 14/3)	81	115
Kilde: PSV, Discovery, JUS 605, Enhet Sentrum		

Målet om at 80 % av voldssakene skal være påtaleavgjort innen fristen på 90 dager er ikke oppnådd. Et viktig formål med å endre måleparameteret fra gjennomsnittlig saksbehandlingstid på alle saker til at 80 % av sakene skal behandles innen 90 dagers fristen var at en skulle ta høyde for at kvaliteten på etterforskningen og påtalearbeidet i enkeltsaker kunne begrunne bruk av mer enn 90 dagers saksbehandlingstid.

I et forsøk på å prioritere riktig og at sakene følges opp har voldssakene fått spesiell oppmerksomhet på Solsikken (et internt restanse- og måleverktøy i Oslo pd) og i ROS-samtaler. Enheten har i tillegg egen politiadvokat 2 med fagansvar for voldssaker.

Av statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse i 2018 ble det fanget opp at et stort antall av de sakene som ble gjennomgått var mer komplekse saker enn det inntrykket vi hadde hatt gjennom vår enkeltsaksbehandling. Dels var det slik at hver enkelt voldshendelse hadde flere involverte, dels at de mistenkte/siktete var unge (under 18 år – noe som vanskeliggjør fengsling), og dels at hver enkelt siktet gjerne hadde flere saker i samme kompleks. Dette gjeldt ikke et fåtall av sakene. Alle disse elementene innebærer lett forsinkelser i politiets arbeid. I tillegg til dette har juristene ved enheten påpekt at det er en merkbar økning i saker der det er behov for undersøkelser av siktedes psykiske tilstand. Dette i seg selv er forsinkende for ferdigstillelse av straffesaken.

Arbeidet med menneskehandel og arbeidsmarkeds kriminalitet

Ved Oslo politidistrikt er det Felles enhet for utlending og forvaltning (FUF) som i henhold til saks- og trekkfordelingsinstruksen har ansvaret for saker som gjelder arbeidsmarkeds kriminalitet. Ut over dette har FEE ansvaret for flere av sakstypene som kan skjule menneskehandel.

Enhet Sentrum har et eget økonomiavsnitt som er oppbemannet til 1,5 jurist samt 10 etterforskere samt en politiførstebetjent.

Det er etablert rutiner for et gjensidig samarbeid med A-krim senteret. Ved mistanke om arbeidsmarkeds kriminalitet vil vi alltid kontakte A-krim senteret med tanke på videre oppfølging.

Det er møter flere ganger i året hvor fagpersoner og ledere skal møte.

Det synes som om systemene for å fange opp denne sakstypen ved Enhet Sentrum er forbedret i forhold til i fjor. Forbedringen består, slik vi har forstått det, i bedre kommunikasjonsrutiner med andre enheter og et bedre tverrfaglig samarbeid med bl. a. A- krimsentret. Dette er gledelig og vi forutsetter at politiet fortsetter å lete etter optimale rutiner, herunder elektroniske rutiner, slik at vilkårene får å bekjempe denne type kriminalitet gis så gode vilkår som mulig..

Møte om ungdomssakene:

Denne gruppen har i all hovedsak etterforskere uten politierfaring, for de aller fleste er dette første jobb etter ferdig utdanning. Det ble imidlertid understreket at etterforskerne var meget dedikerte og at samarbeidet mellom etterforskere og jurister fungerer godt. Den manglende etterforskningserfaringen krever imidlertid meget tett oppfølging og veiledning av juristene, jf. ovenfor, som bruker store deler av arbeidsdagen på dette.

Det var enighet om at det i initialfasen jobbes det meget effektivt, men deretter stopper etterforskningen mer eller mindre opp. Det skyldes at det stadig innkommer nye alvorlige saker som krever umiddelbar innsats for å innhente og sikre bevis. Det er dermed ikke nok etterforskere til å ferdigstille etterforskningen innen fristene som er satt. Gruppen har 8 etterforskningshjemler (inkludert PEL), men per i dag er de kun 4, inklusive PEL. Det ble opplyst at fra 1. april vil være 6 etterforskere i tillegg til PEL. Sistnevnte har til enhver tid mange saker som ikke settes ut til etterforskning grunnet manglende etterforskningsskapasitet, hvilket selvsagt drar opp saksbehandlingstiden ytterligere.

Etterforskerne har ikke ansvar for hver sine saker, men får tildelt konkrete arbeidsoppgaver av PEL. I saker av et visst omfang er det som regel nødvendig å

kjenne sakens detaljer for å vite hva man skal se etter og for å kunne stille relevante spørsmål i avhør, herunder være i stand til å konfrontere den avhørte fortløpende med motstridende opplysninger i saken. Selv om etterforskerne får bistand fra PEL og juristene til forberedelsene av avhørene, sier det seg selv at dette medfører mye dobbeltarbeid. Det ble også påpekt at analysearbeidet var mangelfullt. Vi anbefaler derfor at denne arbeidsformen revurderes og at den enkelte etterforsker gis større ansvar for sakene i takt med økende erfaring. Det vil trolig gi ressursmessige gevinster, samt økende motivasjon hos etterforskerne.

Det ble ytret ønske om at gruppen ble omgjort til eget avsnitt, for slik å tiltrekke seg flere erfarne etterforskere.

En annen grunn som oppleves som medvirkende til den lange saksbehandlingstiden er at kriminalomsorgen bruker ca. et halvt år på å utferdige en PUM (personundersøkelse). Dette har altså ikke endret seg siden inspeksjonen i fjor, der samme problem ble tatt opp. For å bøte på problemet har gruppen nå begynt å utarbeide forenklete personundersøkelser i enkelte saker.

Oslo statsadvokatembeter slutter seg til gruppens oppfatning av at det er meget uheldig at ungdommene som begår alvorlige lovbrudd ikke møtes med en rask reaksjon fordi etterforskningen tar for lang tid.

Gruppen etterforsker også lovbrudd som begås av barn under mellom 12 og 15 år. Ungdomsjuristene formidlet at ledelsen på ENS ønsker at de skal henlegge disse (uansett sakstype og alvorsgrad) uten etterforskning for slik å frigjøre tid til de øvrige sakene. Oslo statsadvokatembeter støtter imidlertid juristene i at straffeprosessloven § 224 ikke tillater dette. Etterforskningsplikten gjelder også saker der en mulig lovbrøyer er mellom 12 og 15 år. Etterforskningens omfang vil imidlertid variere – alvorlige lovbrudd krever selvsagt grundigere etterforskning enn de mindre alvorlige. Bagatellmessige overtredelser, som for eksempel naskerier, kan henlegges uten etterforskning, for deretter eventuelt å sende dem til konfliktrådet som sivil sak. Hensynet bak regelen om etterforskningsplikt i disse sakene er flere, blant annet at etterforskning antas å virke både almen- og individualpreventivt og hensynet til eventuelle ofres behov for oppklaring. Den skal også tjene som forberedelse til

barneverntjenestens arbeid med eventuelle tiltak og til konfliktrådets eventuelle behandling av sakene, jf. straffeprosessloven § 266 første ledd bokstav e) og f).

Et tema på møtet var hvilke straffereaksjoner som er til rådighet i ungdomssakene og om de har forebyggende effekt. Juristene opplever det som paradoksalt at det ikke lønner seg å erkjenne straffeskyld og samtykke til ungdomsstraff. De som ikke erkjenner og/eller nekter å samtykke kan ikke idømmes ungdomsstraff og slipper dermed unna med betinget dom i sakene som går for retten. Forelegg og ubetinget fengsel er (i tillegg til betinget fengsel) de eneste reaksjonsformene som ikke krever samtykke. Etter deres oppfatning har mange av ungdommene som anses som gjengangere forstått at de kan slippe billigere unna ved ikke å erkjenne eller samtykke til ungdomsstraff. Ungdomsjuristene savner en "mellomreaksjon" som for eksempel en form for tvungent tilsyn, som ikke er samtykkebasert.

Ungdomsjuristene opplyste at de i økende grad velger å benytte betinget forelegg som reaksjon. Foreløpig har de gode erfaringer med dette – deres inntrykk er at flere avstår fra straffbare handlinger fordi det vil unngå å måtte betale bøtene.

Et av temaene på møtet var bruken av oppholdsforbud, jf. straffeprosessloven § 222a annet ledd bokstav b). Det er et ønske fra patruljene ute å bruke dette virkemiddelet oftere. Grensen for hvor stort område et slikt forbud kan dekke vil selvsagt variere, avhengig av individuelle forhold hos ungdommene, sakenes alvorlighetsgrad m.v. Oslo statsadvokatembeter oppfordrer juristene i å prøve seg litt frem i disse sakene, slik at grensene etter hvert klargjøres gjennom rettspraksis.

Det ble også bemerket av det er for få varetektsplasser tilpasset barn under 18 år (finnes kun i Eidsvoll og i Bergen). Juristene sjekker derfor ut om det er plasser før de beslutter om vedkommende skal fremstilles for varetekt, idet det er uforholdsmessig å overføre dem til vanlig fengsel sammen med voksne innsatte. Oslo statsadvokatembeter er enig med ledelsen ved enheten i at der vilkårene for øvrig anses oppfylt, bør vedkommende fremstilles for fengsling selv om det ikke er avklart på forhånd at det finnes en egnet varetektsplass. For det første kan antall plasser variere fra dag til dag og for det andre er dette i utgangspunktet Kriminalomsorgens problem. Problemet bør synliggjøres gjennom fengslingskjennelser som løslater fordi egnet varetektsplass ikke er å oppdrive.

Møte om økonomisaker.

Det ble avholdt møte for orientering fra økonomiavsnittet. Videre ble det gjennomgått 15 saker (hovedsaker) som ennå ikke er påtaleavgjort, og det ble sett på henlagte saker fra 2018. Tema for møtet og undersøkelsene var særlig restanser/saksbehandlingstid og henleggelsespraksis.

Avsnittet består i dag (mars 2019) av ni etterforskere. Videre er det tilknyttet to politiadvokater, hvorav én har full økonomiportefølje og én har 50 % økonomiportefølje og 50 % allmennportefølje. Sistnevnte skal etter hvert avvikle allmennporteføljen. Enheter er nå bemannet omtrent slik den var ved oppstart i 2017. Det har imidlertid ikke vært slik hele veien: høsten 2018 hadde enheten 1 jurist og 2 ½ etterforskerstilling. Det er ventet at tre-fire etterforskere skal ha permisjon i deler av 2019 uten at disse stillingene fylles opp. Bemanningen har altså vært ujevn og ventes fortsatt å være dette.

Saksporteføljen består i stor grad av ulike bedragerisaker og id-tyverier, samt noe annet fra økonomikapittelet i straffeloven. En betydelig del av bedrageri-sakene er NAV-bedragerier, uten at dette utgjør flertallet av sakene.

Avsnittet sliter med omfattende restanser, og dette har vært økende over tid. Ikke avgjorte saker ved inngangen til mars 2019 er 632. Tallet inkluderer saker som ligger hos påtale.

Det anslås at dagens bemanning ikke er tilstrekkelig til å nedbygge restansene. Tvert om peker utviklingen mot stadig større restanser. Tidligere har påtaleavgjorte saker nesten utelukkende vært NAV-saker, men nå som enheten er oppbemannet noe og får litt avlastning gjennom restanseprosjektet, er det håp om å få påtaleavgjort flere andre sakstyper.

En stor del av sakstilfanget henlegges på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet, anslagsvis 30 % ifølge enheten selv. Listen over henlagte saker i 2018 viser at manglende kapasitet brukes oftest som henleggelsesgrunn, men at også koden manglende opplysninger om gjerningsmann benyttes i mange saker. Det er mulig at det også i denne siste gruppen skjuler seg en del henleggelsesgrunner som er gjort ut fra kapasitetshensyn. Andre henleggelseskoder brukes i praksis ikke. Saker

som man ser krever mye etterforskning med usikkert resultat, blir som regel raskt henlagt. Dette er en naturlig prioritering, men det er likevel et tankekors at bedrageri- eller id-tyverianmeldelser som vil kreve mye etterforskning og/eller der utsiktene til oppklaring er usikre, i praksis automatisk ender med henleggelse.

Høsten 2018 ble det henlagt noen NAV-saker på kapasitet, og enheten håper å kunne henlegge flere NAV-bedragerier på kapasitet for å få antallet restanser ned på et levelig nivå, og for å kunne prioritere også å ta andre sakstyper.

Kapasitetshenleggelse av NAV-sakene har det imidlertid vært vanskelig å få gjennomslag for, men unntak av en liten bolk høsten 2018. Med dagens bemanning og sakstrekk ser likevel enheten det som den eneste mulige løsning.

Juristene forteller at det er lagt godt til rette for at de skal kunne drive etterforskningsledelse. Både jurister og etterforskere opplever samarbeidet med ledelsen som godt. Nye etterforskere er motiverte og trives godt, men også her er det et problem med gjennomtrekk, og det ønskes at det gjøres mer for å beholde etterforskere.

GJENNOMGANG AV SAKER

1. Ungdomssaker under etterforskning hvor gjerningspersonen var under 18 år (U-18 sakene).

I bestillingsbrevet ba vi om at alle saker som var under etterforskning med unge gjerningspersoner (u/18 sakene) ble fremlagt. Formålet var særlig å se på fremdriften både i og etter initialfasen, samt kontrollere at avhørte er orientert om sine rettigheter på adekvat måte.

Seksten saker ble gjennomgått med sikte på å undersøke etterforskingens fremdrift. Et noe mindre antall saker ble gjennomgått med sikte på å kontrollere informasjon om rettigheter til mistenkte. Ved de sistnevnte undersøkelser ble det lyttet på lydavhørene.

Enheten er svært gode på straksetterforskning ved akutte hendelser. F.eks. melding om ran og/eller vold, mv. Enheten er flinke til å sikre bevis ved beslag, avhør og foreta andre relevante etterforskingsskritt. Ved ett tilfelle var det tilkommet nær 100 "linjer" i BL i løpet av ca. 48 timer. Politiavhør på stedet gir god og tidlig informasjon om

hendelsesforløpet, og må anses som et viktig kvalitetsverktøy som enheten benytter godt. Dette gir god rettssikkerhet og god effektivitet. Enheten har jevnlig opplæring og tilbakemeldingsmøter med sikte på ytterligere forbedring på dette feltet. Årsaken til den høye kvaliteten er naturligvis at enheten har mye praksis på dette feltet.

Etter utløpet av perioden med straksetterforskning, var det en tendens til at sakene mistet prioritet og fremdriften ble redusert. Dette skyldes ofte at sakene må vike til fordel for nye akutte saker. I noen saker var det flere perioder på flere uker uten etterforskingsskritt, hvilket naturligvis er uheldig.

Rettighetene ble foreholdt de mistenkte på en adekvat måte. Avhørerne var også bevisste på vergens partsrettigheter, herunder at det er vergen som velger forsvarer. Imidlertid, når mistenkte under 18 år gir avkall på forsvarer, kan politiet med fordel understreke forsvarerens rolle og de konsekvenser et avkall kan innebære, enda tydeligere.

2. Påtaleunntatelser og andre påtaleavgjørelser mot unge lovbrøyttere i 2018.

I bestillingsbrevet ba vi om at alle saker med strafferettslige reaksjoner mot unge lovbrøyttere som ble utført i 2018 ble tilgjengeliggjort. Formålet var særlig å se på fremdrift i sakene og om den påtaleavgjørelsen som er gitt var en adekvat reaksjon mot lovbrøytteren.

Ca. 30 saker ble gjennomgått for å se på reaksjoner i ungdomssakene. Av de henlagte sakene var det særlig henleggelseskodene 051 – henlagt fordi mistenkte var under 15 år, og kode 159 – henlagt fordi mistenkte var under 15 år – oversendt barnevernet, som ble undersøkt. Gjennomgangen viste at i de aller fleste sakene var disse kodene brukt riktig. Ved henleggelse på kode 159 var det i alle de gjennomgåtte sakene, med unntak av én, sendt påtegning til barneverntjenesten om mulig behandling/oppfølging, jf. straffeprosessloven § 71b.

I sakene hvor det var positiv påtaleavgjørelse, syntes også reaksjonene å være adekvate. Inntrykket var at det lå en klar tanke bak bruken av de ulike reaksjonene. Stort sett hele spekteret av reaksjonsformer ble funnet brukt; påtaleunntatelse med prøvetid, påtaleunntatelse med vilkår om ungdomsoppfølging, ungdomsstraff, samfunnsstraff og ubetinget fengselsstraff.

På møtet med ungdomsjuristene var et av temaene hvilke straffereaksjoner som er til rådighet i ungdomssakene og om de har forebyggende effekt (viser til punkt om møte med tilstedeværende spesialjurister). Juristene ga uttrykk for at det er behov for en reaksjonsform som ikke er basert på samtykke/erkjennelse. Ungdomsstraff krever at tiltalte samtykker. Videre kan det bli vanskelig å gjennomføre ungdomsstormøte og ungdomsplan dersom tiltalte ikke erkjenner de straffbare forhold. Juristenes oppfatning var at de såkalte gjengangerne ikke samtykker til ungdomsstraff eller samfunnsstraff, og at de dermed blir idømt en midlere reaksjonsform. Dette kom også frem ved gjennomgangen av reaksjonene i ungdomssakene. Som eksempel kan nevnes en sak der en gutt (15/16 år på gjerningstidspunktene) ble domfelt for blant annet tre ran og ett ransforsøk. I denne saken hadde både gutten og verger samtykket til ungdomsstraff og samfunnsstraff, men gutten hadde ikke erkjent de straffbare forholdene, og retten fant at ungdomsstraff da var uegnet. Han ble idømt samfunnsstraff, som anses som en mildere reaksjon.

En av de gjennomgatte sakene var sendt Konfliktrådet for megling, men var kommet i retur til politiet grunnet manglende samtykke fra fornærmede og hans verger. Saken kom i retur for kun ca. en måned siden, men det bemerkes at det er viktig at slike saker blir fulgt opp og at ungdommen får en reaksjon.

Oslo statsadvokatembeter vil også minne om at bevisoppgave skal utarbeides i forbindelse med at saken påtaleavgjøres. Det ble observert én sak hvor bevisoppgave ikke var skrevet, til tross for at tiltalebeslutning forelå.

3. Økonomiske straffesaker under etterforskning eller som for øvrig ikke er påtaleavgjort ved GDE/allmenngruppene, samt saker av samme sakskategori som er henlagt i løpet av 2018.

I bestillingsbrevet til politiet ba statsadvokaten om å få fremlagt økonomiske straffesaker av de kategoriene som er nevnt i overskriften. Formålet var å se på fremdriften i sakene, herunder hvor lang tid det tok før sakene ble undergitt etterforskning.

Som følge av store restanser er saksbehandlingstiden lang i mange av sakene. De 15 stikkprøvene som ble tatt, illustrerte dette: i samtlige saker hadde det enten tatt meget

lang tid før etterforskning ble iverksatt, eller fremdriften i etterforskningen hadde stoppet opp på et tidspunkt. I alle stikkprøve-sakene var det en eller flere perioder over 6 måneder med liten eller ingen fremdrift. Ordningen med felles straffesaksinntak (FSI) oppleves som et forsinkende element. Saker kommer vanligvis inn til avsnittet lang tid etter at anmeldelsen ble tatt imot på FSI. Over to måneder fra anmeldelse til mottak på avsnittet er ikke uvanlig. Dermed er straksetterforskning umuliggjort. Dette er særlig beklagelig i saker med bedragerier over nettet og id-tyverier, der lagringsperioden for IP-adresser på 21 dager innebærer at viktige elektroniske spor ikke kan følges.

4. Dommer (og eventuelle forelegg) som gjelder overtredelse av straffeloven § 272 (grov kroppskrenkelse), § 273 (kroppsskade) fra 1.7.2018 til 31.12.2018

Formålet med denne kategorien var å se om politiets subsumsjon var riktig og om påstanden for retten eller botens størrelse fremsto som adekvat.

Vi gikk igjennom 18 saker under inspeksjonen.

Under statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse som gjaldt voldssaker, i 2018 var resultatene på subsumsjon og reaksjon adekvate, men det syntes som det var litt usikkerhet rundt grensen mellom vanlig og grov kroppskrenkelse og ditto for kroppsskade. I den sammenheng må det understrekes at det etter innføringen av straffeloven av 2005 ble lagt opp til en større skjønnsmessig vurdering enn etter straffeloven av 1902. Dette har skapt tolkningsusikkerhet både hos domstoler og hos påtalemyndigheten.

De sakene som ble gjennomgått under inspeksjonen var adekvat behandlet og ingen saker pekte seg ut som saker som burde ha vært subsumert annerledes. Også de reaksjonene som var ilagt var i hovedsak adekvate.

OPPSUMMERING

Enhet Sentrum er Norges største operative politienhet målt i antall registrerte straffesaker. Enheten har, også fra før sammenslåingen av Grønland og Sentrum politistasjoner, vært bygget opp og innrettet slik at den skal kunne håndtere straffesaksflyten for et stort volum av saker. Slik er det fremdeles. Kravene til

effektiv ressursutnyttelse er store for å holde restansesituasjonen under kontroll. Små avvik fra de planer som er lagt, særlig i forhold til bemanning, vil kunne få store konsekvenser for resultatene som enheten oppnår.

Restanseutvikling

Det er gledelig at enheten har oppfylt sine måltall på restanser og sett i lys av det store volum av saker som går igjennom enheten er det etter vår oppfatning en god prestasjon å få det til. Ved siden av målrettet arbeid blant alle ansatte i enheten har suksessfaktorene her vært bistand fra restanseprosjektet i Oslo pd og (sammen med FSI) et relativt høyt antall kapasitetshenleggelse på saker som hører hjemme i Sentrum krets.

Under fjorårets inspeksjon hadde vi en gjennomgang av kapasitetshenleggelse ved enheten. Også da var volumet av saker relativt høyt, men ved vår gjennomgang fant vi ingen sakstyper eller konkrete saker som formelt sett falt utenfor rammen av kapasitetshenleggelsesinstituttet. Vi understreket den gang at vi ikke hadde noen mulighet til å kontrollere om enheten rent faktisk har kapasitet til å etterforske og påtaleavgjøre flere saker som enheten henlegger av kapasitetsgrunner og slik er det fremdeles. For ordens skyld nevnes at det ikke er noe som tyder på at kapasitetshenleggelse blir brukt mer enn den tilgjengelige kapasiteten til straffesaksbehandling tilsier.

I denne sammenheng ønsker vi å påpeke at bruken av kapasitetshenleggelse tyder på at enheten ikke er ressursatt slik at den er satt i stand til å løse alle de oppgaver som forventes av dem. Riktig bruk av kapasitetshenleggelse gir gode indikasjoner på at enheten prioriterer riktig, men dette har også en annen side. Hvis denne henleggelsesgrunnen blir brukt i (for) stor utstrekning kan det være egnet til å svekke tilliten til at politiet er i stand til å løse de oppgavene som tilligger dem etter loven. I sin ytterste konsekvens vil en svekket tillit til dette kunne medføre at borgerne, istedenfor å anmelde straffbare forhold til politiet, tar saken i egne hender og vil ordne opp selv. Etter vår vurdering er vi ikke kommet dit ennå, men vi finner grunn til å påpeke at dette over tid kan bli resultatet.

På restansesiden kan vi konstatere at disse i noen grad har flyttet seg fra jurister og til etterforskere i løpet av tiden som har gått fra forrige inspeksjon. At problemene er flyttet i retning av etterforskerne og deres kapasitet illustreres av at allmennjuristene var samstemmige i sin tilbakemelding da de ble bedt om å vurdere om de ville ha flere etterforskere eller flere jurister hvis de fikk velge. (Forutsetningen da spørsmålet ble stilt var at de måtte velge bare en).

Etterforskningskapasitet og rekruttering av etterforskere

Et av de største problemene på etterforskningsiden er det store antallet nye og dermed uerfarne etterforskerne. Det er ingenting galt i å være fersk og uerfaren. Erfaring opparbeides kun ved erfaring og det tar tid. Selv om etterforskerne blir beskrevet som dyktige og arbeidsomme, vil ressursene det tar å lære opp nye etterforskere hele tiden være arbeidskrevende – også for de eldre etterforskerne og arbeidsprosessene som utføres av de med mindre erfaring vil ta lenger tid enn hos etterforskere som har gjennomgått liknende arbeidsoppgaver tidligere. (den samme mekanikken gjør seg naturligvis gjeldende blant jurister, men nå er det altså etterforskere som er tema.)

Målsetningen for det store flertallet av politibetjenter synes å være å komme seg ut i patruljevirkosomhet. Etterforskerne på GDE nivå (særlig) søker seg over på patruljetjeneste så snart det er ledig. Dette gjelder også de som etterforsker prioriterte saksområder som f. eks. saker mot unge gjerningspersoner. De som nylig er uteksaminert fra Politihøgskolen kvalifiserer ofte ikke til ordenstjeneste i konkurranse med de som har arbeidserfaring fra politiet og må dermed inn for å fylle opp for de som slutter på etterforskning for å tre inn i patruljetjeneste.

Vi som har bedrevet inspeksjoner i Oslo i mange år har sett denne tendensen lenge. Problemet er omtalt i flere av våre tidligere inspeksjonsrapporter. Vi ser de samme tendensene på allmennavsnittene i Øst pd og vi har det inntrykk at GDE/allmennavsnittene i andre deler av landet, i alle fall til dels, opplever den samme situasjonen.

Det er mange grunner til denne utviklingen. En av grunnene er lønn, som er bedre på orden, særlig pga. tjenestelistene. Etter hva vi forstår er problemet mer sammensatt

enn som så. Arbeidsvilkår, karrierestige, faglig utviklingsmåter er andre grunner som blir nevnt når vi reiser spørsmålet om hva som er årsaket til at statusen til etterforskning har blitt redusert.

At politiet ikke makter å beholde etterforskere lengre enn det de gjør utgjør et problem for straffesaksbehandlingen – særlig for allmennsakene. Vi oppfordrer derfor til at det på nasjonalt nivå (og i politidistriktet selvfølgelig) foretas en analyse av hva som skal til for å gjenreise statusen til etterforskningsfaget – også på GDE nivå. Vi nevner i denne sammenheng at Etterforskningsløftet, og de tiltakene som er beskrevet der, er en god start. Det er mulig dette vil virke dempende på flukten av etterforskere på sikt, men vi reiser spørsmålet om det er tilstrekkelig når det gjelder allmennsakene.

Saksgjennomgang:

Temaene for saksgjennomgangen denne gang har vært saker under etterforskning der gjerningspersonen var under 18 år på gjerningstidspunktet for en viss tidsperiode, alle strafferettslige reaksjoner mot ungdom under 18 år, alle ikke påtaleavgjorte økonomiske straffesaker og alle dommer og forelegg som gjaldt grov kroppskrenkelse og (vanlig) kroppsskade i en gitt periode. Vår vurdering av de fremlagte sakene fremgår av side 15 til 18 i rapporten.

Oppsummeringsvis skal det nevnes at enheten er til dels svært gode på straksetterforskning av ungdomssaker, men at det etter den akutte fasen i mange saker stopper opp. Vi har også lyttet til hvordan de unge personene er blitt foreholdt sine rettigheter, om verger er varslet og deltar osv. På dette feltet er helhetsinntrykket godt.

Når det gjelder strafferettslige reaksjoner mot unge lovbrøyttere kunne vi konstatere at stort sett hele spekteret av reaksjoner ble brukt i de sakene vi gjennomgikk og at reaksjonene i all hovedsak fremsto som adekvate.

I de økonomiske straffesakene har enheten store restansetall. Gjennomgangen av sakene viste at det ofte tok lang tid å igangsette etterforskning (regnet fra anmeldelsestidspunktet). Etter at etterforskning var igangsatt var det svak fremdrift i et flertall av sakene.

Når det gjelder voldssakene er det intet å bemerke hverken på subsumsjon eller reaksjon.

Vi ønsker enheten og enhetens medarbeidere lykke til med arbeidet med straffesakene i tiden som kommer.

Med vennlig hilsen

OSLO STATSADVOKATEMBETER

Olav Helge Thue
førstestatsadvokat

Gjenpart_sendes til Politidirektoratet og riksadvokaten. (På e-post til postmottaket)