



Rogaland statsadvokatembeter

Rapport om
Inspeksjon av Sør-Vest politidistrikt
2019



1	Sammendrag	3
2	Innledning	8
2.1	Valg av tema	8
2.2	Avgrensninger	9
3	Metode	11
3.1	Gjennomføring.....	11
3.2	Datagrunnlag	12
4	Statistikk og utvikling	14
4.1	Lokal statistikk	14
4.2	Kriminalitetsutviklingen.....	15
4.3	Oppklaringsprosent.....	15
4.4	Saksbehandlingstid	16
4.5	Saker under behandling	17
5	Felles straffesaksinntak (FSI)	20
5.1	Henleggelser	20
5.2	Dobbeltbehandling.....	23
5.3	Etterforskning- og påtalekapasitet på FSI	24
5.4	Kvalitet i initialfasen	27
6	Tilrettelagt avhør.....	32
6.1	Etterforskningsledelse og påtalemessig styring.....	33
6.2	Kvalitet	36
7	Restanser	39
7.1	Påtalemessig styring	41
7.2	Overlevering av sak til jurist	43
7.3	Saksansvar	43
7.4	Saksoverføring.....	44
7.5	Initialfasen	45
8	Rutiner for klagebehandling	46
9	Anbefalinger	47



1 Sammendrag

Rapporten oppsummerer funnene fra Rogaland statsadvokatembeters inspeksjon av straffesaksbehandlingen ved Sør-Vest politidistrikt.

Innledning

I kapittel 2 gjennomgås bakgrunnen for inspeksjonen, hva som har vært tema for årets inspeksjon samt de avgrensninger som er gjort tematisk og i antall saker som ble gjennomgått.

Metode, gjennomføring og datagrunnlag

I kapittel 3 gjøres det rede for hvilken metode som er brukt og nærmere om datagrunnlaget for våre konklusjoner. Statsadvokatenes kompetanse er i hovedsak knyttet opp til vår erfaring med behandling av straffesaker. Det er derfor naturlig at det er den metoden vi benytter ved inspeksjon av straffesaksbehandlingen i politidistriktet. Analysen og vurderingene vi gjør er forankret i riksadvokatens føringer om en effektiv straffesaksbehandling av høy kvalitet.

Vi har valgt en tilnærming hvor de undersøkte straffesakene, med underliggende måleparametre, vurderes opp mot kriteriene "tilfredsstillende" eller "adekvat". Vurderingen opp mot disse kriteriene vil nødvendigvis bli noe skjønnsmessig, men er valgt i mangel av et mer presist verktøy. Dette er også metoden som er benyttet ved nasjonale kvalitetsundersøkelser og tidligere inspeksjoner.

I forkant av selve undersøkelsen ble det utarbeidet kontrollskjema knyttet opp til de enkelte sakstypene som skulle undersøkes. Sakene ble innhentet digitalt og gjennomgått i politiets system for straffesaksbehandling (BL). De enkelte funn ble så summert opp slik at man stod tilbake med kvantifiserbare data som så dannet grunnlag for en nærmere vurdering. Som supplement til innhenting av nevnte data har vi også gjennomført strukturerte intervju med en rekke aktører med forskjellig rolle tilknyttet straffesaksbehandlingen, noe som ga oss svært nyttig informasjon. Intervjuene bekreftet i stor grad våre funn, men har også nyansert og til dels korrigert funnene.

Statistikk og utvikling

Kapittel 4 gir en oversikt over statistiske opplysninger om politidistriktets straffesaksbehandling, herunder kriminalitetsutviklingen. Tallene er hentet fra politidistriktets egne systemer for rapportering.

Kriminalitetsutviklingen skiller seg ikke signifikant fra resten av landet. Det totale antall lovbrudd er redusert, samtidig som antall seksuallovbrudd er stigende.

Den totale saksbehandlingstiden for oppklarte lovbrudd går ned. Imidlertid har saksbehandlingstiden for fristsakene, både voldssaker og saker med unge lovbrystere, gått vesentlig opp det siste året. Voldssaker med frist skal behandles innen 90 dager, mens saksbehandlingstiden i 2018 i gjennomsnitt var 197, mot 125 i 2017. Saker med unge lovovertridere har en frist på 42 dager, mens snittet for 2018 er 49 dager, mot 40 dager året før. Hva dette skyldes er uklart, men det gir grunn til bekymring.



Saker under behandling har holdt seg relativt stabilt de siste årene. Politidistriktet har utfordringer knyttet til restanser over 12 måneder, samt restansekravet generelt. Det er en signifikant endring i antall restanser fra 2017 i negativ retning med over 1200 saker. Samtidig registreres det en markant nedgang i antall saker i en "alder" mellom 0 og 3 måneder, med en reduksjon på over 1000 saker. Dette antas å ha sammenheng med innføringen av et felles straffesaksinntak (FSI) fra 1. mars 2018. Vi ser at mange saker blir avgjort raskt på FSI, mens de sakene som overføres til de geografiske driftsenhetene (GDE) ofte tar nokså lang tid å avgjøre, selv om det ikke foretas noen omfattende etterforskning.

Felles straffesaksinntak (FSI)

Kapittel 5 tar for seg våre undersøkelser av FSI (Felles straffesaksinntak). Gjennomgangen knytter seg til et saksuttak på 385 saker som var anmeldt i perioden 13. oktober til 16. oktober 2018. Vi så på om henleggelsene som var foretatt var riktige, om det forelå dobbeltbehandling, hvordan etterforskning- og påtalekapasiteten er ved FSI samt kvaliteten på etterforskning i initialfasen.

Vår vurdering er at FSI i det store og hele foretar riktige vurderinger når det gjelder henleggelse.

Ved behandling av saker ved FSI vil det naturlig bli noe dobbeltbehandling idet personellet jobber i en kontinuerlig turnus. Men vi mener det er et forbedringspotensial ved at sakene i større grad kan ferdigstilles av den etterforsker eller jurist som vurderer saken innledningsvis. Der hvor vi mener det foreligger et klart forbedringspotensial er ved overføring fra FSI til GDEene (geografisk driftsenhet). Arbeidsloggene som brukes beskriver i liten grad hvorfor etterforskningskritt må gjøres, noe som medfører at mottakende jurist og etterforskningsleder må lese hele saken for å få klarhet i hva og ikke minst hvorfor etterforskningskrittet må gjøres. Vi mener at FSI i større grad bør beskrive hvorfor noe må gjøres i saken, noe som også er beskrevet som et behov i intervjuene av påtale og etterforskere på GDEene.

Når det gjelder etterforskning- og påtalekapasiteten på FSI synes denne god. Vi kan imidlertid ikke se at FSI bidrar nevneverdig i etterforskningen av mengdesakene. I vår gjennomgang av trafikk- og voldssaker var det primært PPS (politiarbeid på stedet) som hadde utført den alt vesentlige etterforskningen før saken enten ble påtaleavgjort eller overført til GDEene. Det ble rapportert at etterforskerne foretok avhør av arrestanter samt etterforsket de mer alvorlige sakene, men vi kunne ikke konstatere noen nevneverdig etterforskning fra FSI i de sakene som vi gjennomgikk.

Når det gjaldt påtalekapasitet mener vi også at flere saker med fordel kunne vært påtaleavgjort på FSI. Flere saker var overført på grunn av politidistriktets interne retningslinjer, men kunne åpenbart ha vært avgjort på FSI. Resultatet var at flere saker fremdeles lå i påvente av en påtaleavgjørelse på GDEene, selv om de kunne vært avgjort relativt kort tid etter innkomst på FSI. Vi mener, på bakgrunn av gjennomgang av saker og intervjuer, at det ligger et uutnyttet potensial i FSI sin kapasitet både på etterforskning- og påtalesiden. Politidistriktet bør se



nærmere på organiseringen og på instruksverket og føringer knyttet til hva FSI skal ha ansvar for og når sakene skal overføres til GDE.

Vår vurdering er at etterforskningen i initialfasen er blitt bedre etter opprettelsen av FSI, men at det fremdeles er et ikke ubetydelig potensial for å ytterligere høyne kvaliteten. Særlig gjelder det i tilknytning til utnyttelse og styring av de ressursene som er tilgjengelig.

I følge den lokale straffesaksinstruksen er det operasjonsleder ved operasjonssentralen som har ansvaret for etterforskningsledelsen i initialfasen. Det synes som operasjonssentralen ikke i tilstrekkelig grad ivaretar det ansvar som den er tillagt for å sørge for kvalitetssikring av etterforskningen i initialfasen.

Vår vurdering er at det er mangelfulle føringer og rutinger for overføring av etterforskningsledelsen i initialfasen. Dette er særlig bekymringsfullt i forbindelse med større og mer alvorlige hendelser. Vårt inntrykk er at dette i det store og hele har gått bra fordi FSI har påtatt seg et ansvar som de etter instruksverket ikke har.

Tilrettelagt avhør (TA)

Kapittel 6 omhandler saker der det er tatt tilrettelagt avhør. Tilrettelagt avhør benyttes ved avhør av vitner under 16 år i sedelighetssaker og voldssaker, herunder vold i nære relasjoner. Det er korte lovbestemte frister for å gjennomføre avhøret, samtidig som avhørsformen stiller store krav til organisering og ressurssetting. Riksadvokaten har bedt statsadvokatene om å ha særlig fokus på politiets arbeid etter at første tilrettelagte avhør er gjennomført. Gjennom erfaring fra tidligere inspeksjoner, samt den generelle saksbehandlingen ved embetet, har man sett at så mye ressurser settes inn på å nå de nevnte frister at det har medført vanskeligheter med å få ferdigstilt saker der tilrettelagt avhør allerede er gjennomført.

Vold og seksuelle overgrep mot barn er saker som skal gis høyeste prioritet. På bakgrunn av de sakene vi har gjennomgått brukes det, med rette, mye ressurser fra politidistriktets side på denne kategorien saker. Det gjennomføres mye kvalitativ god etterforskning i saker med tilrettelagt avhør. Med fokus på tidlig avklaring og gjennomføring av formålsstyrte etterforskingsskritt får distriktet brukt ressursene på de sakene som skal etterforskes videre etter det tilrettelagte avhøret. Færre saker har liggetid enn ved tidligere gjennomgang av liknende sakstyper ved vårt kontor, for eksempel den nasjonale kvalitetsundersøkelsen i 2016 som blant annet så på fremdrift i saker med vold i nære relasjoner. Likevel er det bekymringsfullt at flere av voldtektssakene, som har en frist på 130 dager, ikke ferdigbehandles innen fristen, slik vi også så i vår inspeksjon i 2018.

I nær alle de gjennomgåtte sakene fremstår etterforskningen formålsstyrt. Prosessen i forkant av de tilrettelagte avhørene muliggjør og til dels tvinger frem en helt annen påtalemessig styring av etterforskningen enn saker som ikke er undergitt en slik prosess.

Det fremgår også fra intervjuene med jurister og politifaglig etterforskningsledere som jobber med tilrettelagte avhør at det i større grad enn tidligere avholdes strukturerte møter også i



etterkant av det tilrettelagte avhøret for å avklare veien videre. Her er det imidlertid ulikheter i distriktet, noe det bør tas tak i.

Gjennomgående synes det å være en lav terskel for å gjennomføre tilrettelagt avhør av barn man mistenker har vært utsatt for vold eller seksuelle overgrep. Vi har ikke kommet over saker der vi tenker at det var unødvendig ressursbruk å avhøre barnet for å avklare eksempelvis en heller vag mistanke om vold eller overgrep.

Restanser

Kapittel 7 tar for seg restanser. Det er et mål at antall saker over 12 måneder ikke skal overstige 475, men politidistriktet har i perioden etter 2012 aldri vært under dette tallet. Pr 01.01.2019 var det 782 saker som var over 12 måneder.

I vår gjennomgang av restansene ble 79 av disse sakene undersøkt nærmere. Dette var saker som utgjorde 30 unike sakskompleks. Man valgte bevisst saker som var registrert hos etterforsker (ikke påtale). Ved vår gjennomgang av de nevnte sakene, samt undersøkelsene av FSI og de intervjuene vi har foretatt, så har vi forsøkt å identifisere noen risikofaktorer som går igjen for saker som blir eldre enn 12 måneder.

Gjennomgangen viser at det ikke er noen spesielle sakstyper som utmerker seg. Det er likevel enkelte risikofaktorer som går igjen. Dette gjelder manglende påtalemessig styring, mangler ved kommunikasjon mellom etterforsker og jurist, at sakene ikke er oppført med reell etterforsker, det er svikt i overføringen av sak mellom FSI og GDEne og det er mangler ved etterforskningen av sakene i initialfasen. Disse punktene samsvarer i vesentlig grad med de funn politidistriktets lokale restanseprosjekt har gjort.

Rutiner for klagebehandling

Det fremgår av kapittel 8 hvilke rutiner politidistriktet har for underretninger og behandling av klagesaker. Statsadvokaten har ingen innvendinger mot disse skriftlige rutinene, og det er vårt inntrykk at disse normalt overholdes, selv om vi kjenner til tilfeller der rutinene ikke har vært fulgt.

Anbefalinger

Kapittel 9 gir anbefalinger til tiltak som politidistriktet bør vurdere for å forbedre enkelte punkter ved straffesaksbehandlingen. Våre anbefalinger er i korte trekk følgende:

- Bedre rutiner ved overføring av saker mellom FSI og GDE
- Økt fokus på presise og strukturerte avhør og resymé
- Bruk av straffeprosessuelle virkemidler for hurtig saksavvikling
- Bedre rutiner og klarere ansvarsforhold vedrørende etterforskningsledelse i initialfasen
- Vurdere utvidelse av FSI sitt saksansvar, arbeidsoppgaver og ressursfordeling.
- Økt fokus på etterforskningsplaner
- Vurdere føringer for opprettelse og etterforskning av politiinitierte saker
- Korrekt angivelse av reell etterforsker og jurist på saker
- Iverksette tiltak for å overholde saksbehandlingsfrister



- Forbedret påtalemessig styring av saker med tilrettelagt avhør også i avslutningen av sakene



2 Innledning

Rogaland statsadvokatembeter har Sør-Vest politidistrikt som sitt underliggende politidistrikt. Sør-Vest politidistrikt består av tidligere Rogaland og Haugaland og Sunnhordland politidistrikt. Sammenslåingen av de to politidistriktene ble utført 1. januar 2016.

Inspeksjonen ble i år gjennomført fra 25. mars til 12. april og ble utført av statsadvokatene Nina Grande, Henriette Kvinnsland og Oddbjørn Søreide. Det er som alltid en vanskelig øvelse å angi både ressurs og tid som trengs for å gjennomføre en kvalitativ god inspeksjon. I år har inspeksjonen vært særlig krevende da flere av temaene viste seg å være utfordrende å få gjennomført i omfang og tilnærming til problemstillinger.

Inspeksjonen ble gjennomført med stor velvilje og bistand fra politidistriktet. All nødvendig informasjon og bistand ble gitt, og ønskelig personell ble stilt til vår disposisjon. Påtaleledelsen har vist stor interesse for det arbeidet som vi har utført, og bidratt positivt til de undersøkelsene som vi har ønsket gjennomført.

Hensikten med inspeksjonen er først og fremst at statsadvokatene skal kunne danne seg et grunnlag for den videre fagledelsen av politidistriktet. Samtidig gir inspeksjonen en god mulighet for kontakt og dialog med de forskjellige aktørene i politidistriktet, også de som statsadvokaten vanligvis ikke kommer i kontakt med gjennom den daglige straffesaksbehandlingen. Inspeksjonen gir også statsadvokaten viktig informasjon om politidistriktets organisering og virksomhet knyttet til straffesaksbehandlingen. Og sist, men ikke minst, håper vi at inspeksjonen kan gi nyttige innspill hva gjelder en effektiv straffesaksbehandling med høy kvalitet. Vi har derfor i år valgt å gi konkrete anbefalinger knyttet til våre funn i inspeksjonen (kapittel 9).

Idet inspeksjonen skal danne et grunnlag for den videre fagledelsen av politidistriktet har vi i år valgt å flytte inspeksjonstidspunktet til vinteren/våren i stedet for sommer/høst. Normalt sett har vi også en bedre ressursituasjon på dette tidspunktet enn andre halvår, da berammelser ved domstolene har en tendens til å hope seg opp etter rettsferien. Flytting av inspeksjonstidspunkt har også sin begrunnelse i at riksadvokaten har gitt sine føringer for tema i forkant av årsskifte og ikke i forbindelse med prioriteringsrundskrivet, som har vært vanlig tidligere år. Det siste har vært avgjørende for muligheten til å flytte inspeksjonen tidligere på året.

2.1 Valg av tema

Som tidligere år har vi valgt konkrete tema for inspeksjonen. Tema for årets inspeksjon er i det store og hele styrt av riksadvokaten ved brev av 21.12.2018¹. Her er det gitt følgende føringer for saker med tilrettelagt avhør:

¹ Riksadvokatens føringer for statsadvokatens fagledelse i 2019



Statsadvokatene bes, i samarbeid med politiet, både kartlegge situasjonen i politidistriktene og utarbeide forslag til tiltak for å sikre best mulig gjennomføring av målrettet og god etterforskning i denne type saker med tilstrekkelig effektivitet. I dette ligger en forpliktelse til bistand utover den rene diagnostisering av situasjonen, tilpasset forholdene i det enkelte politidistrikt.

Inspeksjonsrapporten er ment å svare på den første delen av oppdragsbeskrivelsen, nemlig en kartlegging av situasjonen. Samarbeidet med politidistriktet om en nærmere situasjonsanalyse og et mer helhetlig forslag til tiltak utstår til en senere anledning og vil fremgå av vår årsrapport. Temaet vil bli belyst i kapittel 6 om tilrettelagt avhør.

I riksadvokatens brev er det videre angitt:

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 etterforsklingsledelse 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 unødige dobbeltbehandling unngås, er viktig. FSI-organiseringen reiser mange steder utfordringer i så måte, og problemstillingen må påkalle statsadvokatenes oppmerksomhet.

Om dette tema vises det til kapittel 5 om Felles straffesaksinntak.

I samme brev er det angitt at statsadvokatene bes påse at rutiner for klage og opplæring for dette er hensiktsmessig. Om dette tema vises det til kapittel 8.

Ved siden av de sentralt valgte tema for inspeksjonen har vi i år også valgt et særskilt fokus på restanser. Dette tema har indirekte vært et gjennomgående tema også i tidligere inspeksjonsrapporter. Det er ikke ukjent at politidistriktet i flere år har strevd med høye restanser og tidligere forsøk på å få bukt med saksmengdene har ikke hatt den tiltenkte effekt. Vi har derfor i år valgt å vurdere nærmere de sakene som er restanser over 12 måneder for eventuelt å kunne angi hvilke mekanismer som har innvirkning på lang saksbehandlingstid ved politidistriktet.

2.2 Avgrensninger

Flere av temaene, og særlig temaene vedrørende felles straffesaksinntak (FSI) og restanser, berører ressurs situasjonen og den generelle organiseringen av politidistriktet. Det er rapportert om knappe ressurser ved alle ledd i straffesakskjeden. Dette er ingen ny situasjon og heller ikke unikt sammenliknet med andre politidistrikter. Vi har ikke tatt stilling til ressurssettingen da dette tilligger POD og Politimesteren å beslutte. Men vi kan vanskelig komme utenom å påpeke enkeltheter ved ressurssettingen i våre undersøkelser, så langt vi ser at det har direkte betydning for straffesaksbehandlingen. Det samme gjelder organiseringen av politidistriktet. I



den grad vi berører disse temaene i rapporten må dette forstås som en kontekstuell beskrivelse og vurdering, og er ikke ment som føringer eller anbefalinger.

Temaet restanser er sammensatt og omfattende. På grunn av begrensning i tid og ressurser har vi måttet begrense datagrunnlaget for våre vurderinger under dette temaet. Noen fullstendig analyse av restansesituasjonen har ikke vært mulig innenfor inspeksjonens rammer. Det kunne være formålstjenlig å gjennomføre en fullstendig analyse av denne problemstillingen ved en annen anledning, gjerne i tett samarbeid med politidistriktet. Om begrensninger i datagrunnlaget vises det til kapittel 3.

I forbindelse med inspeksjon av Felles straffesaksinntak ble vi oppmerksom på at flere problemstillinger grenset til og over på organiseringen av straffesaksbehandlingen ved de Geografiske driftsenhetene (GDE) og også til dels til funksjonelle driftsenheter som personseksjonen ved Felles etterforskningsenhet (FEE). Vår inspeksjon begrenser seg til FSI og de problemstillinger som riksadvokaten har bedt oss om å se nærmere på. I den grad vi har funnet det naturlig har vi imidlertid også vurdert og kommentert straffesaksbehandlingen hos GDE og til dels FEE. Dette gjelder særlig i tilknytning til overføring av saker fra FSI til GDE og i forbindelse med vår analyse av restansene. Dette må likevel ikke forstås som noen fullstendig gjennomgang og vurdering av straffesaksbehandlingen generelt sett på GDEene.

Årets inspeksjon innebar videre et behov for endring av hvordan vi tidligere har tilnærmet oss inspeksjonstemaene. Tidligere har disse hovedsakelig vært knyttet til sakskategori, eventuelt saker med spesifiserte avgjørelseskoder. I år er vi bedt om å inspisere en spesifikk seksjon, noe som byr på flere utfordringer. Vi har funnet det nødvendig å begrense inspeksjonen av FSI til konkret saksgjennomgang og de tema eller problemstillinger som det er mulig å undersøke gitt dette saksgrunnlaget. En fullstendig gjennomgang av seksjonen som sådan har vi verken forutsetninger for eller rammer til å foreta oss.

Statsadvokaten har videre valgt å inspisere politidistriktet under ett. De funn og vurderinger som rapporten gir uttrykk for gjelder dermed politidistriktet samlet sett under ett. Statsadvokaten er klar over at det eksisterer forskjeller internt mellom seksjoner og avdelinger i politidistriktet, men mener det er opp til politidistriktet selv å organisere og strukturere straffesaksbehandlingen slik at det blir mest mulig likt uavhengig av hvor etterforskningen skjer.



3 Metode

Vår kompetanse og ekspertise knytter seg til straffesaksbehandlingen. Det er gjennom behandling av enkeltsaker og aktivering av straffesaker for domstolene vår erfaring og kompetanse er bygget opp. Vi har liten eller ingen kompetanse om organisasjonsutvikling. Det er derfor naturlig for oss å velge en tilnærming som ligger nærmest vår ekspertise, nemlig vurdering av straffesaker gjennom dokumentgjennomgang. Vår analyse og vurdering er, som alltid, sterkt forankret til riksadvokatens føringer om en effektiv straffesaksbehandling med høy kvalitet².

Effektivitet lar seg noenlunde enkelt måle ved tid medgått til etterforskningen generelt og de enkelte etterforskingsskritt sammenholdt med sakens alvor og omfang. Større utfordringer knytter det seg til måling og vurdering av kvalitet. Høy kvalitet i straffesaksbehandlingen lar seg relativt enkelt beskrive, men lar seg vanskelig måle. Vi har valgt en tilnærming hvor enkelte deler eller elementer i straffesakene er vurdert opp mot kriteriene tilfredsstillende eller adekvat. Vurderingen er nært forbundet med den enkelte statsadvokats erfaring og ekspertise innenfor straffesaksfeltet, men må nødvendigvis bli noe skjønnsmessig. Innenfor straffesaker av samme type eller kategori har vi sammenholdt vurderingene i kvantifiserbare tall som vi mener kan si noe om kvaliteten på etterforskningen generelt.

Vi er klar over de begrensninger denne metoden medfører, men i mangel av et mer presist målingsverktøy har vi måttet nøye oss med denne tilnærmingen. Denne metoden er også benyttet ved de to siste inspeksjonene, samt ved statsadvokatenes nasjonale kvalitetsundersøkelser³ og må derfor anses som noenlunde etablert og gjennomprøvd.

3.1 Gjennomføring

For å standardisere gjennomgangen av straffesakene som ble valgt ut, ble det utarbeidet flere kontrollskjema knyttet til sakstyper eller saker med konkrete avgjørelseskoder. Disse skjemaene ble så gjennomgått i fellesskap for å forsøke å skape en omforent forståelse av kontrollpunktene og hva som skulle til for å konkludere med begrepet adekvat eller tilfredsstillende. I gjennomgangen av saker ble det også utarbeidet egne notater knyttet til saksnummer for supplerende undersøkelser eller gjengivelse i denne rapporten.

Sakene som ble innhentet ble innhentet digitalt ved at distriktet oversendte etterspurte lister over saker i excelformat. Sakene ble så gjennomgått ved bruk av BL. Ved gjennomgang av etterforskningsplaner ble disse gjennomgått i de respektive datasystemer der de er å finne, eksempelvis i Indicia.

I vår gjennomgang av sakene ble det utarbeidet sjekklister som ble ført inn i Excelskjema for å sikre notoritet knyttet til vurderingstema og punkter samt saksnummer. De enkelte funn ble summert opp på tvers av sakene slik at man kunne stå tilbake med kvantifiserbare data som danner grunnlag for vår nærmere vurdering. Bruk av Excel er ikke optimalt og svært

² Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2019 – Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2019 samt øvrige rundskriv som omhandler kvalitet i straffesaksbehandlingen.

³ Kvalitetsundersøkelsen i 2016 og 2018



tidkrevende, men i mangel av opplæring i bruk av Access har vi måttet nøye oss med bruk av Excel. Vi vil ved senere inspeksjoner ta i bruk Access.

I forkant av inspeksjonen ble det også bedt om en kort redegjørelse fra politidistriktets ledelse vedrørende spesielle tema. Temaene var som følger:

- 1) En redegjørelse for distriktets organisering av saker med tilrettelagt avhør og oppfølging av slike saker.
- 2) En redegjørelse for rutiner for underretning om saksavgjørelse og håndtering av klagesaker, herunder ivaretagelse av notoritet.
- 3) En redegjørelse for organiseringen av Felles straffesaksinntak i distriktet.
- 4) En redegjørelse for distriktets håndtering av restanser og utvikling, herunder tiltak innført siden sist inspeksjon for å motvirke økte restanser/bygge ned restanser.

Som bakteppe er også vår alminnelige oppfatning og vurdering knyttet til enkeltsaksbehandling. I den grad det er relevant er disse erfaringene og synspunktet trukket inn i den nærmere vurderingen av kvaliteten på enkeltområdet. Dette er gjort for å kunne sette våre konkrete funn i perspektiv og sammenheng med den øvrige saksbehandlingen, og har i så måte influert vurderingene, men ikke vært styrende.

For å supplere saksgjennomgangen, redegjørelsen og vår alminnelige erfaring fra enkeltsaksbehandling har vi hatt en rekke intervjuer med aktører med forskjellig rolle tilknyttet straffesaksbehandlingen. Dette gav oss nyttig informasjon som dels kunne bekrefte de funn som var gjort ved saksgjennomgang og dels supplere disse. Saksgjennomgangen ble i det alt vesentlige gjennomført i forkant av intervjuene. Intervjuene ble gjennomført som gruppesamtaler med de enkelte aktørgruppene. Intervjuene ble gjennomført både i Stavanger og Haugesund.

3.2 Datagrunnlag

For å kunne gjennomføre en inspeksjon og en vurdering av de problemstillinger som riksadvokaten reiser rundt FSI, nemlig mulig dobbeltbehandling, hvorvidt FSI blir et henleggelseskontor samt forventningen om kvalitetsheving, så valgte vi i år å innhente alle saker anmeldt ved politidistriktet i perioden lørdag 13.10.2018 til og med tirsdag 16.10.2018. Vi ba også om en liste i Excel over alle saker som er eldre enn 12 måneder per 01.01.2019. I relasjon til gjennomgang av saker med tilrettelagt avhør fikk vi oversendt en liste i Excel over de 60 siste sakene med tilrettelagt avhør anmeldt forut for 30.11.2018.

Listen over saker anmeldt i den angitte periode, og som er håndtert av FSI og senere GDEene/FEE, utgjorde 385 saker. Av disse var det 178 saker som var henlagt, enten på kode 058 – beviset stilling, 014 – manglende opplysninger om gjerningsmann eller 106 – ikke rimelig grunn for å undersøke om det foreligger straffbart forhold. De 10 sakene med kode 106 ble gjennomgått og vurdert nærmere. Det samme ble 48 saker som var henlagt med kode 058, som utgjorde alle saker henlagt på bevisets stilling. 62 saker som var henlagt med koden 014 ble også gjennomgått, som var tilnærmet halvparten av sakene henlagt på 014. Til sammen ble 110 henlagte saker gjennomgått i sin helhet. Gjennomgangen tok særlig sikte på



om henleggelsene fremsto som riktig. Særlig hadde vi fokus på skjulte kapasitetshenleggelser samt riktig koding.

I listen var det 33 trafikksaker som ble gjennomgått i sin helhet. 18 voldssaker, alle kodet som kroppskrenkelser, ble gjennomgått med særlig fokus på kvalitet i initialfasen. Det samme ble 10 saker kodet som trusler og skremmende/plagsom opptreden. 54 saker var avgjort med forelegg. 48 av disse sakene ble gjennomgått med særlig fokus på adekvat reaksjon.

Av de 60 innhentede sakene med tilrettelagt avhør ble 38 saker gjennomgått i et kvalitetsperspektiv med særlig fokus på tiden etter første tilrettelagte avhør.

Vi fikk oversendt en liste i Excel over 782 saker som per 01.01.2019 var eldre enn 12 måneder. Av disse ble det gjennomgått 79 saker som var registrert hos etterforsker. Dette utgjorde 30 unike sakskompleks.

For å supplere saksgjennomgangen ble det gjennomført gruppeintervju av 4 jurister ved FSI, 4 politifaglig etterforskningsledere ved FSI, 9 jurister tilknyttet GDEene Jæren, Sandnes, Stavanger og Haugesund og Karmøy, 3 politifaglig etterforskningsledere med særlig ansvar for tilrettelagt avhør, 4 jurister med særlig ansvar for tilrettelagt avhør, 3 operasjonsledere, 20 seksjonsledere og avsnittsledere for etterforskning på GDEene og FEE, samt 2 jurister som er tilknyttet et pågående restanseprosjekt i distriktet. Vi hadde et avsluttende dagsmøte med påtaleledelsen hvor våre funn og vurderinger ble gjennomgått i sin helhet. Totalt er det medgått 24 timer til intervjuer og møter.



4 Statistikk og utvikling

Nedenfor følger en oversikt over statistiske opplysninger fra politidistriktet og kriminalitetsutviklingen. Når det gjelder tall fra før sammenslåingen i 2016 er tall fra begge distrikter slått sammen. Tallene er hentet fra politidistriktets egne systemer for rapportering.

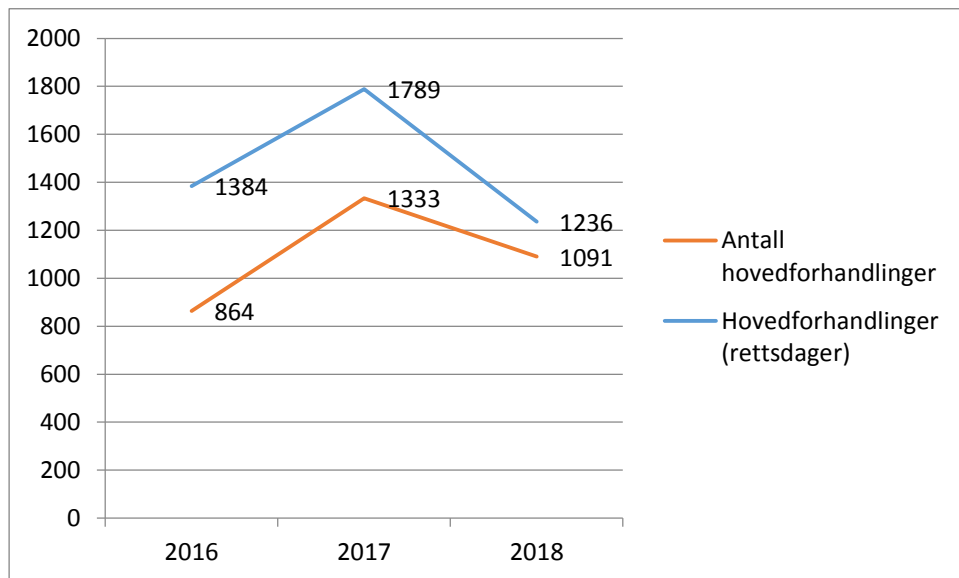
4.1 Lokal statistikk

I forhold til lokal statistikk er det verdt å merke seg at antall hovedforhandling og rettsdager knyttet til hovedforhandlinger går ned. Det er den samme tendensen som er registrert ellers i landet og også ved den høyere påtalemyndighet og skiller seg slik sett ikke ut.⁴

Når det gjelder tall for hovedforhandlinger og antall rettsdager er disse tallene kontrollert opp mot tall fra domstolen og kan legges til grunn. Når det gjelder tall for fengslinger er disse basert på politijuristenes selvrappotering og det knytter seg derfor stor usikkerhet til disse tallene.

	2016	2017	2018
Behandlingen av "egne" saker:			
Antall hovedforhandlinger	864	1333	1091
Rettsdager i "egne" saker:			
Hovedforhandlinger	1384	1789	1236
Fengslingsmøter	526	1005	472
Dommeravhør/tilrettelagte avhør	583	643	692
Andre rettsmøter ¹	348	64	181
Totalt antall rettsdager ²	2756	3501	2291
Fengslinger (inkl. kontorforretninger)³			
Førstegangsfengslinger	228	271	249
Forlengelser	602	734	223
Tilståelsesdommer:			
Antall	379	769	611
Oppnevningssaker:			
Antall oppnevningssaker	71	76	76
Antall rettsdager	146	136	154

⁴ Riksadvokatens årsrapport for 2018



Figur 1- antall hovedforhandlinger og rettsdager

4.2 Kriminalitetsutviklingen

Kriminalitetsutviklingen skiller seg ikke signifikant fra resten av landet. Totalt antall lovbrudd er på vei ned, samtidig som antall seksuallovbrudd er svakt stigende.

Kriminalitetstype	2016	2017	2018
Økonomi	2202	2074	2197
Vinning	10533	9097	8472
Vold	2808	2795	3069
Seksuallovbrudd	586	641	709
Narkotika	4203	4180	4306
Annet	11282	10712	11152
LOVBRUDD TOTALT	31614	29499	29905

4.3 Oppklaringsprosent

Oppklaringsprosent for lovbrudd totalt og per kriminalitetstype

Kriminalitetstype	2016	2017	2018	Antall saker 2016	Antall saker 2017	Antall saker 2018



Økonomi	24 %	31,70 %	42,40 %	468	563	883
Vinning	22,70 %	25,20 %	24,20 %	2487	2370	2192
Vold	58,80 %	56,50 %	56,90 %	1510	1608	1521
Seksuallovbrudd	62,40 %	56,30 %	55,90 %	299	334	375
Narkotika	81,10 %	80,40 %	77,10 %	3610	3512	3414
Lovbrudd totalt	51,20 %	53,30 %	52,30 %	15630	15255	14957

Oppklaringsprosent for saker med påtalefrist

Statistikkgruppe	2016	2017	2018	Antall saker 2018
Voldssaker med frist	54,60 %	49,10 %	54,10 %	340
Fristsaker unge lovbytere	81,10 %	85,70 %	84,60 %	2117

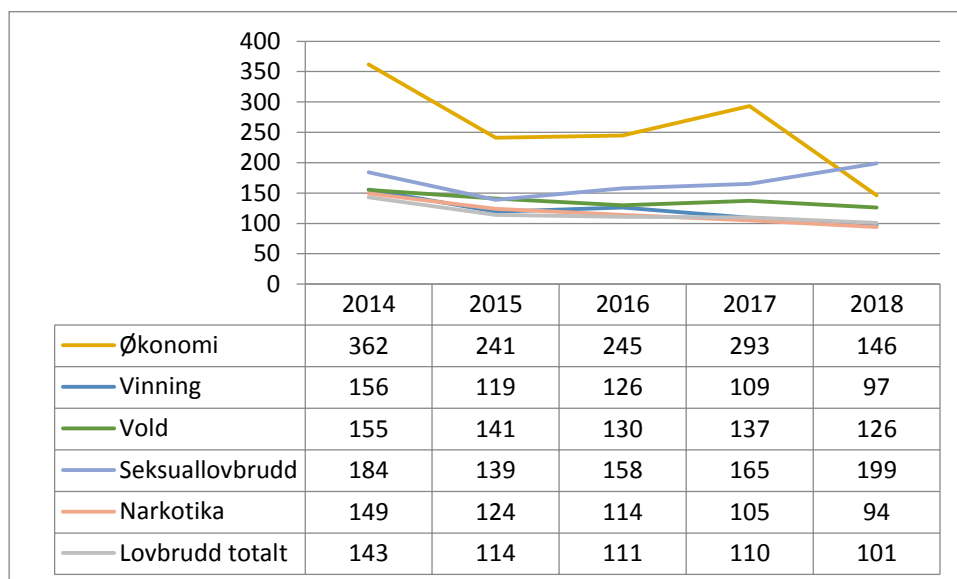
Frifinnelsesprosent for lovbrudd totalt og per kriminalitetsgruppe

Kriminalitetstype	2016	2017	2018
Økonomi	2,60 %	14,80 %	12,30 %
Vinning	9,30 %	8,10 %	9,70 %
Vold	12,90 %	11,50 %	9,40 %
Seksuallovbrudd	20,80 %	9,80 %	9,30 %
Narkotika	2,10 %	3,50 %	3,30 %
Lovbrudd totalt	6,20 %	6,70 %	6,50 %

4.4 Saksbehandlingstid

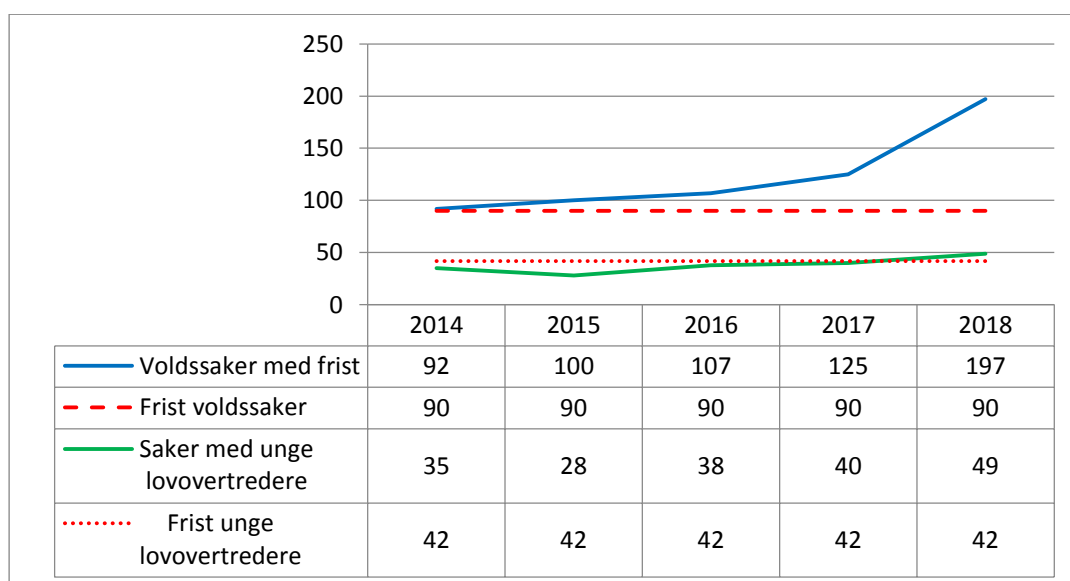
Når det gjelder saksbehandlingstid er det verdt å merke seg at den totale saksbehandlingstiden for oppklarte lovbrudd går ned. Dette har nok sammenheng med at saksbehandlingstiden for både narkotikasaker, vinningsaker og økonomisaker er gått ned. Verdt å merke seg er at selv om saksbehandlingstiden som angitt for voldssaker generelt er gått ned, så har saksbehandlingstiden for voldssaker med frist gått vesentlig opp det siste året. Hva dette skyldes er uklart. Men det skal tillegges at politidistriktet ikke klarer å overholde de lovpålagte frister for voldssaker og unge lovbytere gir grunn til bekymring, særlig siden endringen, i alle fall i tilknytning til voldssaker med frist, er signifikant etter innføringen av FSI.

Saksbehandlingstid for oppklarte lovbrudd totalt og per kriminalitetsgruppe



Figur 2- gjennomsnittlig saksbehandlingstid angitt i antall dager

Saksbehandlingstid for saker med påtalefrist



Figur 3- gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker med frist

4.5 Saker under behandling

Saker under behandling holder seg relativt stabilt de siste årene. Det kan registreres en svak nedgang i antall påtaleavgjorte, men ikke rettskraftige saker. Politidistriktet har fremdeles utfordringer knyttet til restanser over 12 måneder samt restansekravet generelt. Det registreres en signifikant endring i antall restanser fra 2017 etter opprettelsen av FSI i negativ retning

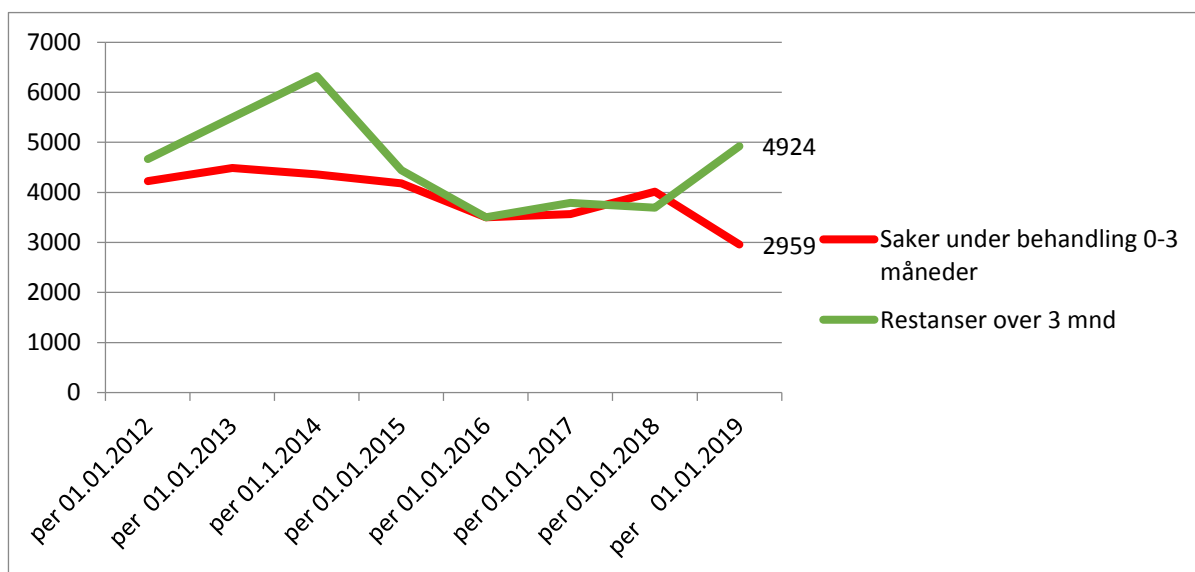


med over 1200 saker. Samtidig registreres det en markant nedgang i antall saker 0-3 måneder på over 1000 saker.

Aldersprofil for ikke påtaleavgjorte saker

Ikke påtaleavgjorte saker	per 01.01.2012	per 01.01.2013	per 01.1.2014	per 01.01.2015	per 01.01.2016	per 01.01.2017	per 01.01.2018	per 01.01.2019
Saker under behandling totalt	8890	9984	10653	8626	7000	7355	7702	7883
Saker under behandling 0-3 måneder	4222	4487	4360	4182	3501	3568	4010	2959
Restanser 3-6 måneder	2023	2035	2228	1698	1446	1671	1647	2049
Restanser 6-12 måneder	1787	2183	2244	1711	1328	1436	1525	2096
Restanser eldre enn 12 måneder	858	1279	1851	1035	725	680	520	779
Restanser over 3 mnd	4668	5497	6323	4444	3499	3787	3692	4924
Restansekrav	3200	3200	3200	3200	3200	3200	3200	3200
Restansekrav o 12 mnd	475	475	475	475	475	475	475	475

Politidistriktet har i en årrekke strevd med restanser. En markant endring det siste året, og etter innføring av FSI er at antall saker som er under 3 måneder har falt signifikant, samtidig som antall saker over 3 måneder har økt markant. Den mest sannsynlige forklaringen på denne endringen er at FSI i større grad får avgjort saker kortere tid etter anmeldelse



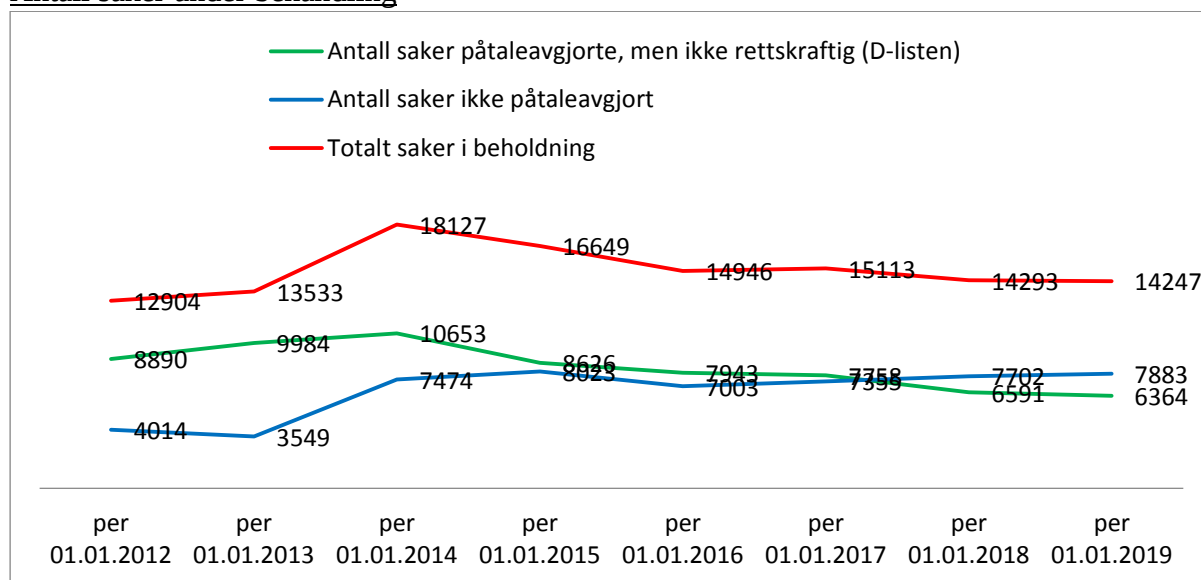


sammenliknet med forut for opprettelsen av FSI. Samtidig strever GDEene i større grad med å få avgjort sakene som blir overført til dem. En av forklaringene på dette er at det er overført ikke ubetydelige ressurser fra GDEene til FSI ved opprettelsen av sistnevnte. Samtidig ser man at GDEene fremdeles får et betydelig antall saker til behandling. Ved siden av ressursituasjonen er spørsmålet så om GDEene er organisert på en tilfredsstillende måte i forhold til saksavgjørelse.

I vår gjennomgang av saker og i intervjuene med både påtale og etterforskere har vi sett at GDEene ikke har hatt tilfredsstillende rutiner for å ta i mot saker fra FSI. De ulike GDEene har hatt forskjellige rutiner. Felles for alle er at påtale i for liten grad har vært involvert. Vi tror utilstrekkelige rutiner for mottak av saker fra FSI er en av årsakene til den endring man ser på restanser over 3 måneder. Ved gjennomgang av saker med kroppskrenkelser ble det påvist liggetid, dvs over 60 dager med total inaktivitet, i 14 av 18 sakene som ble anmeldt i perioden 13. oktober til 16. oktober 2018. I 9 av sakene var liggetiden i tilknytning til overføring mellom FSI og GDE.

I intervjuene vi har gjennomført har vi blitt fortalt om nye rutiner som er i ferd med å bli innført som på en bedre måte ivaretar mottaket av saker på GDE/FEE. GDE/FEE har nå saksuker og faste møter der påtaleansvarlig og PEL går gjennom sakene som overføres fra FSI. De nye rutinene som er beskrevet ivaretar en aktiv påtalestyring bedre og vi mener det vil bidra til mer formålsstyrt etterforskning, og dermed bedre ressursutnyttelsen.

Antall saker under behandling





5 Felles straffesaksinntak (FSI)

Statsadvokatene er bedt av Riksadvokaten om å ha særlig oppmerksomhet mot politidistriktenes Felles straffesaksinntak (FSI). Det er uttalt at FSI skal være et kvalitetstiltak, ikke minst knyttet opp til tilstedeværende etterforskningsledelse i initialfasen. Statsadvokatene er bedt om å 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". Statsadvokatene er også bedt om å se på om det er klare ansvarsforhold og god saksflyt slik at unødig dobbeltbehandling unngås.

For å kunne vurdere nærmere de tema som er angitt av riksadvokaten har vi hentet inn en oversikt over alle saker som ble registrert i Sør-Vest politidistrikt dagene fra og med lørdag 13. oktober til og med tirsdag 15. oktober 2018. Perioden er tilfeldig utvalgt, men datoene ble bevisst valgt for å inkludere både helg og hverdag. Videre er det i planverket til FSI angitt at FSI skal behandle saker i 72 timer (3 døgn) før sakene overføres til GDE eller aktuell FEE. Vi ville derfor ha en oversikt over saker som strakk seg utover den tidsperioden.

I gjennomgangen av sakene vi så på ble det ikke fokusert særskilt på om det var forskjell i FSI sin behandling av sakene avhengig av om sakene ble registrert en helgedag eller en hverdag når også GDEene og FEE er bemannet. Vi har imidlertid ikke lagt merke til en slik forskjell i vurderingene som er gjort på FSI, noe som kan indikere at FSI sin vurdering av sakene er den samme uavhengig av om saken kommer inn en dag FSI alene er bemannet eller dager hvor også GDEene og FEE er bemannet.

Det er registrert 385 saker innkommet til politidistriktet disse dagene. Gjerningstidspunktet kan være tidligere. Statsadvokatene fikk en oversikt over sakene i en Excel-fil som ble tatt ut og oversendt oss 13.03.2019. 295 av sakene var avgjort da oversikten ble sendt statsadvokatene. Av disse sakene var 210 fortsatt registrert på FSI da de ble avgjort. Det vil si at FSI avgjorde 53 % av sakene som kom inn de dagene. De øvrige sakene var enten avgjort av GDEene eller FEE eller hadde status som uavgjort.

Ved FSI jobber det totalt 12 jurister i turnus. For å dekke opp enkelte vakter i helgene er derfor jurister ved GDEene avgitt til å bemanne FSI. Det er politifaglig etterforskningsleder på jobb døgnet rundt, og etterforskerne går i todelt turnus. FSI i Sør-Vest politidistrikt har 43 etterforskere/etterforskningsledere og 7 sivile stillinger, i tillegg til nevnte jurister.

5.1 Henleggelser

Riksadvokaten har uttrykt bekymring for at FSI kan bli et såkalt henleggelseskontor. I sin oppgave med å prioritere innkomne saker er det naturlig at FSI også forestår de fleste henleggelsene i distriktet. Spørsmålet er om FSI foretar de riktige vurderingene i forbindelse med henleggelse av saker.

Av de 385 sakene som var opprettet 13. til 16. oktober 2018 var som nevnt 295 av sakene henlagt ved oversendelse hit. De fleste sakene er henlagt på kode 014 – ukjent



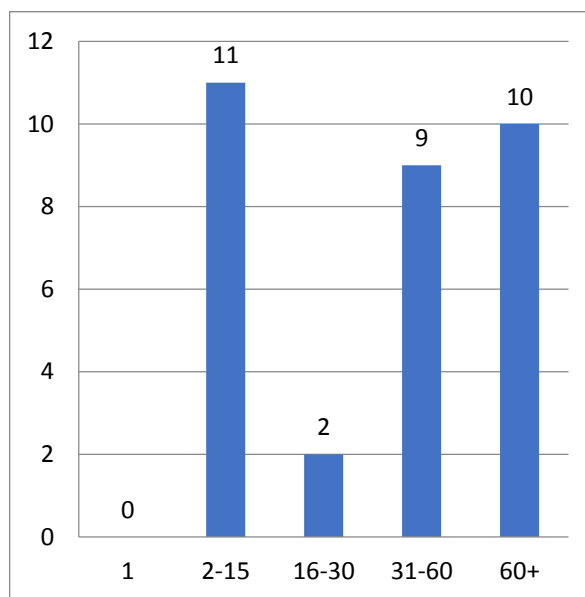
gjerningsperson, kode 058- bevisets stilling, kode 022 – ikke rimelig grunn til å undersøke om foreligger straffbart forhold (som oftest saker hvor det straffbare forhold har skjedd i utlandet), kode 106 – ikke rimelig grunn til å etterforske saken, kode 051 – gjerningsperson under 15 år og kode 103 – intet straffbart forhold anses bevist.

Vi valgte å gå gjennom noen av sakene som er henlagt for å se om henleggelsene var riktige, herunder om sakene var nedsubsumert (altså henført under et mindre alvorlig straffebud) for å legge til rette for en rask henleggelse og om det var henleggelses som i realiteten var maskert som henleggelses på grunn av kapasitet.

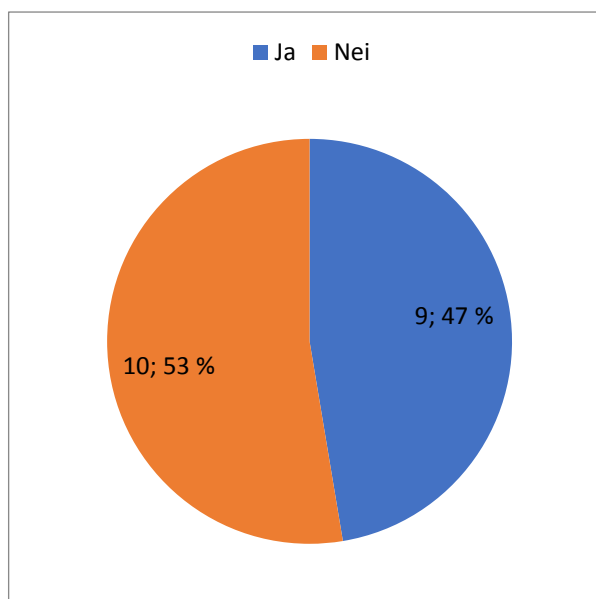
5.1.1 Henleggelse på bevisets stilling

Vi har gått gjennom 32 av 48 saker som er henlagt med kode 058. 10 av sakene var henlagt av FSI og 22 av sakene av GDE. To av sakene som ble sendt videre til en GDE mener vi kunne vært henlagt på FSI og at overføring til GDE dermed var unødvendig. Vi fant ikke et merkbart mønster i disse sakene som viste at de ble kodet ned eller at henleggelsene bar preg av å være skjulte kapasitetshenleggelses. I en henleggelse på kode 058 vil det også kunne ligge en vurdering av om ytterligere etterforskningskritt vil føre til en positiv påtaleavgjørelse. En slik henleggelse vil dermed alltid ha et preg av kapasitetsvurdering sett opp mot sakens alvor. Men det stiller seg annerledes dersom henleggelsen primært begrunnes i manglende kapasitet. Vi fant imidlertid ingen slike saker.

Vår gjennomgang viser at ca. 30 prosent av sakene henlegges kort tid etter innkomst FSI. Av de 32 sakene som er henlagt på bevisets stilling var det 4 saker som vi mente var henlagt på feil grunnlag. Av disse sakene var det 3 saker som var henlagt av GDE. FSI fremstår på bakgrunn av dette ikke som et henleggelseskantor når det gjelder saker som var henlagt på bevisets stilling.



Figur 4 - antall saker avgjort dager etter anmeldelse på bevisets stilling - kode 058



Figur 5- antall saker det er foretatt etterforskning i før henleggelse på GDE - 058



Noe mer overraskende var det at over halvparten av sakene som var oversendt GDEene var henlagt på GDE uten ytterligere etterforskning. Sammenholder en data i forhold til riktig eller feil henleggelse kan det synes som FSI har en tendens til å overføre saker som ikke nødvendigvis burde vært overført. FSI har i alle fall ikke for lav terskel til å henlegge på bevisets stilling.

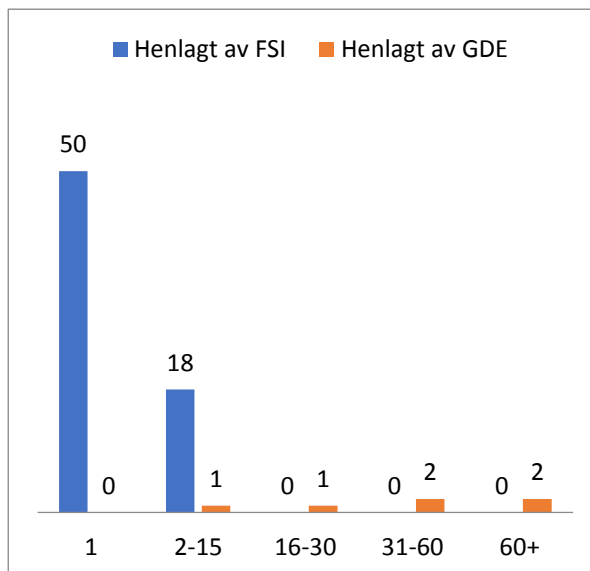
5.1.2 Henleggelse ukjent gjerningsmann

Vi gikk gjennom 74 av 120 saker som ble henlagt på grunn av manglende opplysninger om gjerningsperson. 68 av sakene var henlagt på FSI. Henleggelse på denne koden skjer i det vesentlige kun dager etter anmeldelse. I vår undersøkelse fokuserte vi på om henleggelsen fremsto som riktig. I dette ligger det en vurdering av om det foreligger opplysninger i saken som med enkle etterforskingsskritt kan lede til identifisering av gjerningsperson. Et typisk eksempel er anmeldelse for overtredelse av vegtrafikkloven § 12 – påkjørt parkert bil. Dersom det foreligger opplysninger om registreringsnummer på aktuelt kjøretøy mener vi at politiet må avhøre eier av kjøretøyet før saken eventuelt henlegges på denne koden.

Ved gjennomgang av sakene henlagt på FSI fant vi at det forelå opplysninger som kan lede til identifisering av gjerningsperson i 8 av de 68 sakene. I sakene som var henlagt på GDEene fant vi at 5 av 6 saker var henlagt til tross for at det fantes opplysninger som kan lede til identifisering av gjerningsperson. Når man også sammenholder tidspunktet for når GDEene henlegger på denne koden, synes det nærliggende å trekke en konklusjon om at GDEene i noen grad bruker koden mer av hensyn til etterforskningskapasitet enn at det skyldes en reell vurdering av om det foreligger opplysninger som kan lede til oppklaring.

Et eksempel var en sak hvor det fremgikk av notat fra politifaglig etterforskningsleder at det ikke var kapasitet til å etterforske saken. Saken var til tross for at det forelå opplysninger som kan lede til identifisering av gjerningsperson henlagt på 014. Den konkrete saken fremstår som en bevisst henleggelse på kapasitet.

Vår vurdering er at FSI i det store og hele foretar riktige vurderinger når det gjelder henleggelse på ukjent gjerningsmann, men at GDEene i større grad henlegger med denne koden til tross for at det foreligger opplysninger som kan lede til identifisering av gjerningsperson.



Figur 6 - saker henlagt på 014 etter antall dager



5.2 Dobbelbehandlig

Riksadvokaten har også bedt statsadvokatene om å være på vakt mot unødvendig dobbeltbehandling. Innføring av FSI fører til at noe dobbeltbehandling av saker ikke er til å unngå. Også før FSI ble innført var det en viss grad av dobbeltbehandling av saker. Saker ble for eksempel behandlet av jourhavende i helg eller kveldstid for så å bli behandlet av saksukeansvarlig på en lokal enhet påfølgende dag. I og med vaktordningene i politiet er noe dobbeltbehandling ikke til å unngå.

Slik FSI er organisert i politidistriktet fører det til noe dobbeltbehandling av saker internt på FSI. Dette skjer på grunn av arbeidstid og vaktskifter mens arbeidet med saken pågår. Videre vil saker som etter den første prioriteringen av innkomne saker i stor grad bli påtalemessig avgjort av en annen jurist på FSI. Denne dobbeltbehandlingen av saker kan i noen grad begrenses dersom juristen som prioriterer saker også gis tid til å avgjøre den i forbindelse med prioriteringen. FSI bør være oppmerksom på problemstillingen og ha interne rutiner som gjør behovet for dobbeltbehandling så lite som mulig. Hvis en etterforsker eller jurist har begynt å arbeide på en sak, bør vedkommende i størst mulig grad ferdigstille saken.

Sakene som ikke avgjøres på FSI, men overføres til GDE eller FEE medfører naturlig nok dobbeltbehandling i forskjellig grad. I alvorlige prioriterte saker og saker med gjerningsperson i arresten hvor FSI har utført etterforskningskritt, tyder tilbakemeldingene fra avsnittsledere på GDEene på at de er fornøyde med innsatsen som gjøres i initialfasen og at overleveringen av saker fungerer bra. Vi har inntrykk av at det i disse sakene i stor grad er kontakt mellom FSI og mottaker av saken ved GDE, og kunnskapsoverføring om saken blir ivarettatt på en god måte.

For de uprioriterte sakene der FSI ikke har utført etterforskning, eller kun få etterforskningskritt, foregår overføring av sakene ved overføring i BL. FSI skriver en arbeidslogg i saken med en vurdering av hvilke etterforskningskritt som må gjøres. Vi mener det er rom for forbedring av overføring av disse sakene, både fra avsender FSI og mottaker GDE eller FEE.

For de fleste av disse sakene er det ikke et krav om en etterforskningsplan. Arbeidsloggen fra FSI fungerer som en mini etterforskningsplan. Vi har sett at kvalitet på innholdet i arbeidsloggen er varierende. Det bør standardiseres i større grad hva som skal med i arbeidsloggen. Det er datatekniske begrensninger som gjør at bare en person kan skrive i en opprettet logg, samt begrenset antall tegn. I vår gjennomgang av sakene så vi ofte at det var opprette flere logger noe som medførte at det var vanskelig å få oversikt og innsikt i loggene.

I stor grad består loggen av en kort vurdering med en arbeidsliste. Det skal lite til for å heve kvaliteten på vurderingene. I våre intervjuer kom det klart frem at det var et uttalt ønske om at arbeidsloggene også inneholdt hvorfor etterforskningskrittene skulle gjøres. Loggen kan f.eks angi nytt avhør av fornærmede. Det fremgår da ikke hva som mangler i det første avhøret av fornærmede, eller hvilke nye opplysninger som har fremkommet som gjør et nytt avhør



nødvendig. Dette medfører at mottakende jurist og PEL ved GDEene må lese saken på nytt for å få klarhet i hva som mangler. Dette medfører en unødvendig dobbeltbehandling.

Ved at arbeidsloggene i større grad beskriver hva som er gjort og hva som mangler, og hvorfor noe må gjøres mv., vil behovet for en full gjennomlesing av saker ved mottak på GDE kunne begrenses. Bedre kvalitet på arbeidsloggen eller et tilsvarende verktøy (mini etterforskningsplan) vil bidra til å heve kvaliteten på etterforskningen i initialfasen også i de uprioriterte sakene.

5.3 Etterforskning- og påtalekapasitet på FSI

Det lokale FSI består av 50 medarbeidere hvorav 43 politistillinger og 7 sivile stillinger. Tilknyttet seksjonen er det en seksjon for påtale bestående av 12 jurister. I tillegg bistår jurister fra GDEene i helgene for å dekke opp den døgnbemannede jourtjenesten. Det er politifaglig etterforskningsledelse til stede døgnet rundt.

Hovedoppgavene til FSI er å utføre kvalitetskontroll på innkomne saker, fortløpende vurdere og prioritere sakene samt iverksette etterforskning der hvor det er nødvendig. Seksjonen skal sørge for etterforskningsplan i de sakene det er pålagt og der hvor det er nødvendig. De sakene som kan påtaleavgjøres uten at de overføres til GDEene eller FEE skal avgjøres på FSI. Det er noen begrensninger i dette, blant annet saker der det skal utferdiges tiltale og saker som gjelder unge lovbrøyttere (U18). Saker som hører inn under FEE etter saksfordelingsdirektivet avgjøres heller ikke på FSI. Utover dette er det FSI som i stor grad avgjør saker som skal henlegges eller avgjøres med forelegg. I det store og hele er dette mengdesakene som kommer inn til politidistriktet.

Som allerede nevnt er det FSI som forestår de fleste henleggelsene av saker som kommer inn til politidistriktet. Av sakene som kom inn 13. til 16. oktober 2018 var 87 av sakene avgjort med positiv påtaleavgjørelse da statsadvokaten fikk oversendt oversikten. 51 av sakene var avgjort på FSI. Det vil si 58 % av de positive påtaleavgjørelsene som var gjort da sakene ble tatt ut, var gjort på FSI. Av de positive påtaleavgjørelsene utgjorde 53 av dem forelegg hvorav 42 forelegg var utstedt på FSI. Videre er det skrevet siktelse og forslag om tilståelsesdom i fire saker, alle på FSI. Det var gitt påtaleunndatelse i 11 saker og 7 saker var oversendt til konfliktråd, henholdsvis 4 og 1 på FSI. Det var utferdiget tiltale i 12 saker, men ingen tiltaler på FSI. Det er slik vi forstår det, i henhold til gjeldende instruks, nemlig at FSI ikke skal utferdige tiltaler, men heller overføre saken til den aktuelle GDE.



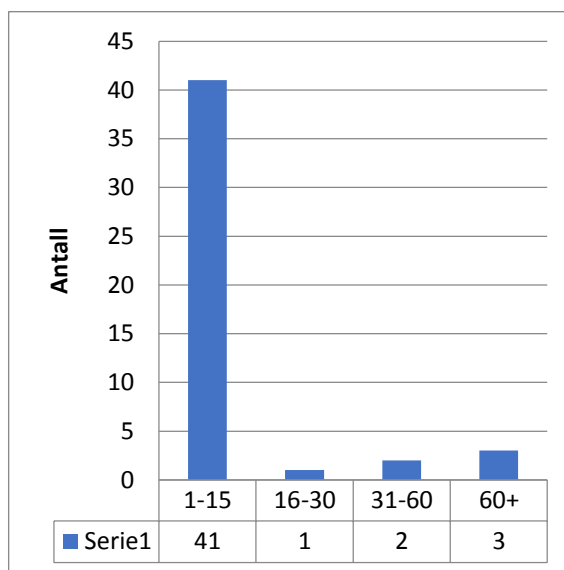
En gjennomgang av oversikten av saker som er hentet ut viser at det i løpet av dagene 13. til 19. oktober (16. oktober +3 dager) er avgjort 161 saker. 157 av sakene er avgjort på FSI. Gjennomgangen viser at FSI i stor grad treffer på hvilke saker som raskt kan avgjøres. Sakene som er avgjort på GDE er saker FSI har sendt videre, men som GDE har henlagt.

Vår gjennomgang av 48 av foreleggsakene viser at 41 av foreleggene er vedtatt. 2 av foreleggene er senere omgjort og sakene henlagt. Tidligere erfaring indikerer at en tidlig reaksjon på en overtredelse har positiv innvirkning på vedtakelsesprosenten av forelegg. Dette er med på å spare samfunnets begrensede ressurser samtidig som overtrederen får en følbar reaksjon umiddelbart etter overtredelsen. Det er svært positivt at FSI i stor grad bidrar til dette. FSI har for øvrig gode rutiner for å purre på forelegg som ikke blir vedtatt og påtale FSI aktorerer sakene i retten når forelegg sendes retten for pådømmelse.

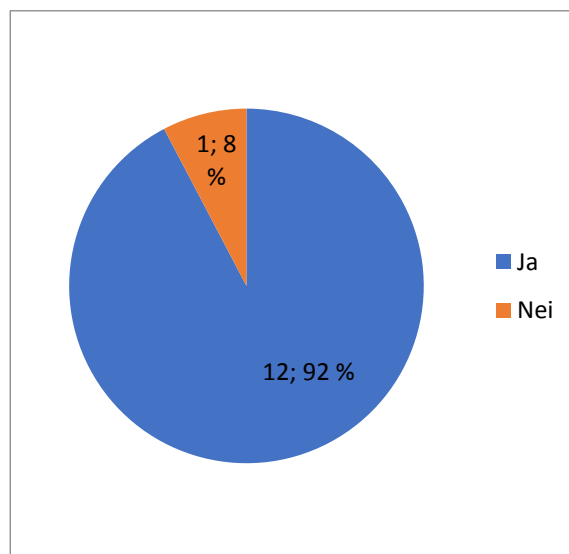
I intervjuer har vi spurt om det er kapasitet til å håndtere mer på påtale FSI. Fra påtale på GDEene, som har en presset ressursituasjon, har det kommet flere ønsker om avlastning. Påtale FSI sier selv at de i noen grad har kapasitet til å avgjøre flere saker. Saker som er nevnt er kjøring i påvirket tilstand, der det er tatt blodprøve. Fordi det tar mer enn 3 dager å få analysen av blodprøven har sakene blitt overført til GDE. Men når analysen foreligger gjenstår som regel kun et kort avhør, og i mange av disse sakene tilstår gjerningspersonen.

Gjennomgangen av trafikksaker viser at disse sakene, som ikke er prioriterte saker, blir liggende på GDEene.

Det vil kreve lite ressurser av FSI å holde på sakene til analysen foreligger, ta et kort avhør og skrive begjæring om tilståelsesdom, eventuelt ta ut tiltale i de få sakene hvor gjerningspersonen ikke tilstår. Hvis FSI ikke har kapasitet til å gå med sakene selv i retten, er dette normalt enkle, oversiktlige saker som ikke fører til særlig ressurskrevende dobbeltbehandling dersom en politiadvokat fra en GDE må ta aktoratet.



Figur 7- antall dager fra anmeldelse til forelegg



Figur 8- antall saker som kunne vært ferdig etterforsket på FSI (trafikksaker)



Vi har gått gjennom 33 trafikksaker som ble registrert de 4 dagene i oktober 2018. 20 av sakene er ferdig etterforsket på FSI. 12 av de 13 andre kunne i prinsippet blitt ferdig etterforsket på FSI. 15 av sakene ble påtaleavgjort på FSI, mens ytterligere 15 kunne vært påtaleavgjort på FSI hvis interne føringer tillot det.

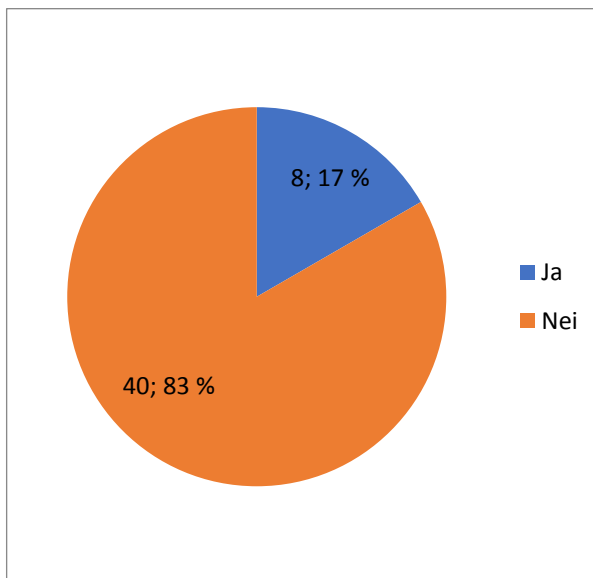
Gjennomgangen av voldssakene som kom inn i samme periode viser at 5 av 14 saker kunne vært avgjort på FSI dersom interne føringer hadde vært annerledes. Samtidig viser gjennomgangen av voldssakene og trafikksakene at etterforskningen i disse sakene hovedsaklig foretas av PPS (Politiarbeid på stedet). I 29 av trafikksakene

ser vi at det vesentligste av etterforskningen

er gjort av PPS. I 2 saker har FSI gjort det vesentligste av etterforskningen og i 2 saker har GDE gjort det vesentligste av etterforskningen. I vår gjennomgang av sakene har vi utfordringer med å se et klart fotavtrykk av konkret etterforskning foretatt på FSI. I kun 8 av de 48 gjennomgåtte foreleggssakene var det utført etterforskning på FSI. Vi antar at etterforskerne brukes til de mer alvorlige sakene. I den aktuelle periode var det anmeldt en voldtekt og en sak som gjaldt mishandling, i tillegg til at etterforskerne ved FSI avhører siktede som er pågrepet og sitter i arresten.

Tatt i betraktning antall politistillinger tilknyttet seksjonen er funnet noe overraskende. En skulle forvente at FSI i større grad kunne ferdigstille etterforskningen i flere saker og kanskje man fant tydeligere spor av etterforskning fra FSI sin side i vår gjennomgang av mengdesakene. Det vises til at GDEene mistet betydelig etterforskningskapasitet ved opprettelsen av FSI. En forklaring kan være at PPS generelt utfører de aller vesentligste tidskritiske etterforskingsskritt samt holder høy kvalitet på etterforskningen. I så måte kan man stille seg spørsmålet om etterforskningen på FSI er et nødvendig mellomledd og at ressursene burde vært tilbakeført GDEene. Vårt inspeksjonsgrunnlag er for spinkelt til å konkludere, men politidistriktet bør vurdere ressursfordelingen nærmere.

Føringene som er gitt for påtale FSI har vært at FSI ikke skal ta ut tiltaler. Ved anmeldelse for vold eller forulemping av offentlig tjenestemann er saken ofte ferdig etterforsket etter anmeldelse fra tjenestemannen, rapport fra kollegaen og avhør av mistenkte. Ofte i disse sakene vil mistenkte sitte i arresten og bli avhørt av en etterforsker på FSI. Påtale FSI kan ta ut en siktelse og sende saken til statsadvokaten for påtaleavgjørelse uten at det krever store ressurser fra påtale FSI. GDE kan så overta saken for iretteføring. I møte med påtaleledelsen i distriktet ble det opplyst at det er besluttet å gjennomføre denne endringen.



Figur 9- antall saker det er foretatt etterforskning på FSI for utstedelse av forelegg



Vi mener det er unødvendig at saker blir overført til GDE når saken enkelt kunne vært påtaleavgjort på FSI. Vi mener det er positivt at politidistriktet ser nærmere på føringene gitt til FSI, da særlig siden vi kom over flere saker som unødvendig hadde blitt liggende. Av de 11 trafikksakene som ikke var avgjort var det flere saker som gjaldt promillekjøring hvor analysen forelå, men som ikke var avgjort på grunn av manglende avhør.

I gjennomgang av voldssakene viser våre vurderinger at det er liggetid i 14 av 15 saker som overføres til GDE. I 9 av sakene var liggetiden i tilknytning til overføringen fra FSI. Her kunne muligens FSI i større grad bistå med etterforskning også ut over de 72 timene som er angitt. Flertallet av sakene er relativt enkle og oversiktlige og fordrer kun avhør for at disse skal ferdigstilles. Vår vurdering er at dette kan utføres av FSI før sakene oversendes til GDE, eller at saken påtaleavgjøres på FSI.

Vi mener, på bakgrunn av gjennomgang av saker og intervjuer, at det ligger et uutnyttet potensiale i FSI sin kapasitet både hva gjelder etterforskning og påtaleavgjørelser. Politidistriktet bør se nærmere på organiseringen, på instruksverket og føringer knyttet til hva FSI skal ha ansvar for og når sakene skal overføres til GDE.

5.4 Kvalitet i initialfasen

Et av formålene med å opprette FSI var å øke kvaliteten på etterforskningen i initialfasen. Ved vår inspeksjon for 2018 ⁵ hvor vi gjennomgikk voldtektssaker konkluderte vi følgende:

Det fremstår som positivt at opprettelsen av FSI tilsynelatende har hatt god innvirkning på kvaliteten i initialfasen av etterforskningen. Selv om tallgrunnlaget er lavt er det en så vidt markant endring at man vanskelig kan se bort fra denne.

I årets gjennomgang har vi ikke sett på de alvorlige sakene som behandles ved FSI. I saksuttrekket for oktober 2018 var det kun én sak som gjaldt voldtekt og én sak som gjaldt mishandling. I intervjuene kommer det derimot frem at FSI utfører etterforskning i initialfasen med høy kvalitet og GDEene og FEE opplever at sakene ivaretas på en betryggende måte i initialfasen. Denne tilbakemelding har vært samstemt fra alle som er intervjuet. Særlig har de mindre driftsenhetene (lensmannskontorene) vært positive til FSI sin håndtering av de alvorlige sakene. Tidligere kunne slike saker bli liggende gjennom helgen før de ble tatt tak i mandag morgen. Nå har FSI håndtert disse sakene gjennom helgen og vesentlige etterforskingsskritt er utført når den lokale GDEen overtar etterforskningsansvaret etter helgen.

Samtidig som det rapporteres at FSI utfører etterforskning med høy kvalitet og avlaster GDEene i vesentlig grad hva gjelder avhør av arrestanter viser vår gjennomgang av sakene som kom inn i oktober 2018 at FSI har et forbedringspotensial hva gjelder initialfasen i de mindre alvorlige sakene.

⁵ Inspeksjonsrapport av Sør-Vest politidistrikt 2018



Vi har gått gjennom 18 anmeldelser for kroppskrenkelse. Kroppskrenkelser er ikke prioriterte saker, og varierer i alvorsgrad fra saker som kan løses med forelegg eller oversendelse til konfliktrådet, til saker som grenser mot kroppsskader med tilhørende saksbehandlingsfrist og reaksjon i form av ubetinget fengselsstraff.

Vår gjennomgang viste at i 7 av sakene ble tidskritiske etterforskningskritt utført på FSI. I 6 saker var dette ikke gjort i tilfredsstillende grad. I 5 av sakene er det tatt tilstrekkelig bilder av åstedet, mens dette mangler i 8 av sakene. I halvparten av sakene er det ikke notoritet rundt hvorvidt det finnes overvåkningsvideo av åstedet, og heller ikke sikring av slike bevis. I 4 av sakene har FSI utført etterforskning i tillegg til PPS. I 11 saker har statsadvokatene vurdert det sann at FSI kunne ha utført ytterligere etterforskning. Digitale spor er heller ikke sikret på FSI i alle saker det burde vært gjort.

Det var anmeldt 10 trusselsaker de 4 dagene i oktober 2018 som er gjennomgått av statsadvokatene. 1 av sakene ble påtaleavgjort på FSI, mens 6 av sakene kunne vært påtaleavgjort på FSI etter vår vurdering. 2 av sakene var etterforsket av PPS, i 3 av sakene var etterforskningen hovedsakelige utført på FSI. FSI kunne utført flere etterforskningskritt i 5 av sakene. I 6 av sakene er det utført ytterligere etterforskning på GDE.

Generelt har politiet og FSI blitt bedre til å sikre digitale bevis. Dette er en oppgave som PPS og FSI i stor grad kan og bør gjøre da det er viktig å hindre at bevisene blir manipulert eller slettes. Politiet er ikke bevisste nok på å spørre fornærmede, vitner og mistenkte om det foreligger bilde og/eller video av hendelser. I ungdomsmiljø er mobiltelefonen til stede nærmest kontinuerlig og blir flittig brukt. Ofte er det tatt bilder av hendelser som ikke blir sikret fordi de involverte ikke har blitt spurt om slikt materiale finnes.

Sammenliknet med kvalitetsundersøkelsen for 2018⁶ hvor voldssaker med frist ble undersøkt viser våre undersøkelser av voldssakene at det oftere enn tidligere spørres etter dette materialet, altså opptak av lyd, bilder mv av vitner eller involverte. Ved undersøkelsen i 2018 fant vi at dette var mangelfullt i 74,3 prosent av sakene. I årets undersøkelse er det mangelfullt i 58 prosent av sakene. Når det gjelder overvåkningsvideo var det i kvalitetsundersøkelsen av 2018 mangelfullt i 72,2 prosent av sakene, mot 50 prosent i årets undersøkelse. I forhold til foto av skader og fornærmede var dette sikret i 64 prosent av sakene i 2018 mot 60 prosent i årets undersøkelse.

Vår vurdering er at etterforskningen i initialfasen er blitt bedre etter opprettelsen av FSI, men at det fremdeles er et ikke ubetydelig forbedringspotensial i kvaliteten på etterforskningen. Særlig gjelder det i tilknytning til utnyttelse og styring av ressursene. I følge den lokale straffesaksinstruksen er det operasjonsleder ved operasjonssentralen som har ansvaret for etterforskningsledelsen i initialfasen. Av straffesaksinstruksen for politidistriktet fremgår følgende:

⁶ Kvalitetsundersøkelsen 2018 – voldssaker med frist



Operasjonssentralen skal legge til rette for at det utføres etterforskning av politipatruljen, og har ansvar for å ivareta etterforskningsledelsen, følge opp og kvalitetssikre politiarbeidet på stedet ved majoriteten av hendelsene de håndterer, også når FSI er bemannet og tilgjengelig.

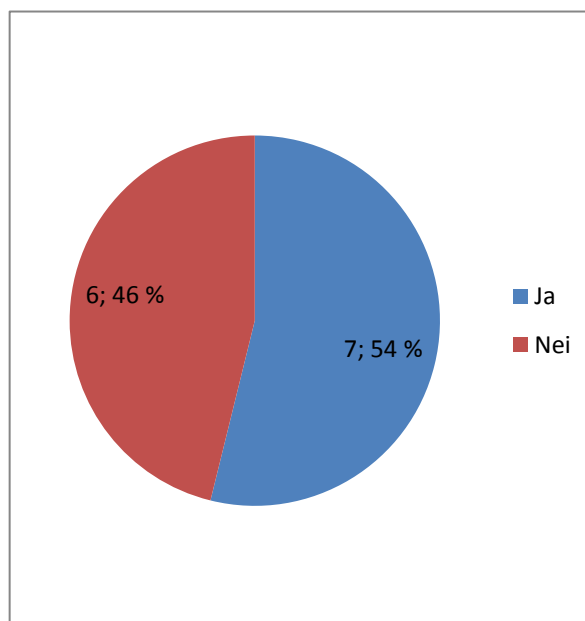
Da FSI er bemannet døgnekstrem og har politifaglig etterforskningsleder på jobb, samt jourhavende jurist kan det synes som etterforskningsledelsen i initialfasen burde vært lagt til FSI. Begrunnelsen ligger nok i at det er operasjonsleder som styrer ressursene.

I våre intervju kom det imidlertid frem at operasjonssentralen ikke fyller den tiltenkte rolle som etterforskningsleder samt premissleverandør for kvalitet. Snarere kom det frem at operasjonssentralen overlot til patruljene selv å vurdere hvilke etterforskningskritt som skulle gjøres. Det var ingen kvalitetskontroll fra operasjonssentralens side av det arbeidet som ble utført, men PEL på FSI ble benyttet ved konsultasjon. Henvendelsen til PEL FSI var oftest på bakgrunn av initiativ fra patruljen selv.

Vårt klare inntrykk er at ressursene ikke blir styrt eller veiledet i tilstrekkelig grad med tanke på ivaretagelsen av kvalitet i initialfasen av etterforskningen, noe som medfører risiko for sviktende kvalitet. At det til tross for dette utføres svært mye godt politiarbeid på stedet skyldes høy kompetanse hos patruljene som befinner seg på stedet og ikke nødvendigvis operasjonssentralens ledelse. Dette fremgår i vår undersøkelse av PPS i forbindelse med inspeksjonen av politidistriktet i 2017⁷ samt intervju.

Det oppgis at operasjonssentralen ikke har kapasitet til å følge opp de mer ordinære etterforskningene. Det blir i det store og hele henvisning til tiltakskort som er integrert i politiloggen. Dette er etter vår vurdering ikke tilfredsstillende, da disse tiltakskortene ofte må suppleres med etterforskningskompetanse.

At det også angis at det ikke er kapasitet til å bistå patruljene i de mer ordinære sakene, f.eks. kroppskrenkelser, finner vi lite tilfredsstillende ut fra et kvalitetsperspektiv. Vår gjennomgang av sakene viser at det ikke er utført tidskritisk etterforskning i ca 46 prosent av voldssakene, noe som kan indikere at patruljene mangler nødvendig styring og veiledning. I tidligere inspeksjon av politidistriktet⁸ er det rapportert fra operativt personell at de i en del tilfeller ikke får anledning av operasjonssentralen til å fullføre etterforskningen av saker ute på stedet. Vårt



Figur 10 - antall saker hvor tidskritisk etterforskningskritt er utført

⁷ Inspeksjonsrapport av Sør-Vest politidistrikt 2017

⁸ Inspeksjonsrapport av Sør-Vest politidistrikt 2017



inntrykk gjennom intervjuer er at dette ikke har endret seg.

Til tross for at det rapporteres manglende kapasitet til styring og veiledning er det i perioden 13. – 16. oktober 2018 finnes det allikevel kapasitet til å opprette 63 narkotikasaker. Dette er i overkant av 16 prosent av det totale antall saker, og må anses som ikke ubetydelig.

Når det samtidig rapporteres knapphet på etterforskningsressurser, samt at politipatruljene ikke får avsluttet etterforskningen ute på stedet og at operasjonssentralen ikke har kapasitet til å bedrive aktiv etterforskningsledelse, synes det paradoksalt at politiet allikevel har kapasitet til å bedrive så vidt omfangsrik oppsøkende virksomhet knyttet til narkotikaovertrедelser. Dette særlig siden narkotikaovertrедelse som sådan ikke er en prioritert sakstype, foruten de alvorlige. Ingen av sakene var kodet som grov narkotikaovertrедelse. I dette ligger det ikke en kritikk i opprettelsen av den enkelte sak. Vi ser at flere av sakene gjelder mindreårige som det absolutt er nødvendig å opprette sak på. Det totale omfanget representerer allikevel en belastning for etterforskningskapasiteten i distriktet.

Det ble videre rapportert at det var knyttet utfordringer til å benytte politipatruljer til enkle etterforskningsoppdrag i tilknytning til etterforskning av saker enten på FSI eller GDE, foruten i initialfasen. Dette skyldes i hovedsak et unødvendig formalistisk system hvor operasjonssentralen ikke vil avgi patruljer til etterforskning uten at det produseres som enkeltoppdrag i operasjonsloggen. Systemet synes å bidra til manglende dynamikk og fleksibilitet. Begrunnelsen for dette var av HMS hensyn. Vi kan vanskelig se at det skal være behov for et slikt formalistisk system, og det må finnes mer fleksible og dynamiske ordninger som både ivaretar HMS hensyn og etterforskningshensyn.

Manglende styring og kvalitetssikring av initialfasen av etterforskningen er bekymringsfullt særlig siden POD innberegner ordenspatruljene som en vesentlig del av den samlede etterforskningskapasiteten⁹. Resultatet av manglende styring er etter vår vurdering at ressursene ikke utnyttes i tilstrekkelig grad.

I følge planverket overføres ledelsen til PEL på FSI ved varsling fra operasjonsleder når det gjelder overfallsvoldtekter. Vårt inntrykk var at dette ikke var kommunisert på en tilstrekkelig god måte til FSI. Noe øvrig planverk knyttet til øvrige alvorlige saker ble ikke presentert. Vårt klare inntrykk er at det er uklare føringer for hvem som har ansvaret for etterforskningen i initialfasen av alvorlige hendelser. Det kom klart frem at ved større hendelser overtar E-KO (etterforskningskoordinering) når dette har fått samlet seg. Tidligere var det antatt at dette gikk over på E-KO når det var varslet.

Vår vurdering er at det er mangelfulle føringer og rutiner for hvem som har ansvaret for etterforskningsledelsen i initialfasen og overføring av ansvaret. Dette er særlig bekymringsfullt i forbindelse med større og mer alvorlige hendelser. Vårt inntrykk er at dette i det store og hele har gått bra, særlig fordi FSI har påtatt seg et ansvar som de etter instruksverket ikke har. Vår klare anbefaling er at politidistriktet må gjennomgå instruksverket og få på plass klare føringer for ansvar og overføring av

⁹ Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet 2019



etterforskningsledelsen, samt sørge for at operasjonssentralen settes i stand til å ta det ansvar som straffesaksinstruksen tilligger den.



6 Tilrettelagt avhør

Riksadvokaten har i sitt brev av 21.12.2018 gitt føringer for statsadvokatenes fagledelse i 2019. Det fremgår der at statsadvokatene, sammen med politiet, skal kartlegge situasjonen i politidistriktene og utarbeide forslag til tiltak for å sikre best mulig gjennomføring av målrettet og god etterforskning i denne type saker og med tilstrekkelig effektivitet. Årets inspeksjon av politidistriktet har således for øye å danne grunnlag for en slik kartlegging og utarbeiding av forslag til tiltak. Rapportering om dette arbeidet skal gis i embetets årsrapport til riksadvokaten. Imidlertid vil vi også i herværende rapport komme med noen forslag til tiltak som bør vurderes i denne sammenheng.

Det er fra politidistriktets side fremholdt at det over lang tid har vært stor oppmerksomhet rundt gjennomføringen av de tilrettelagte avhørene, både for å sikre at sakene blir identifisert tidlig nok og at de får den fremdriften som er nødvendig, jf brev fra påtaleleder Kristin Nord-Varhaug av 25.03.2019 pkt 1. Det har vært et kontinuerlig arbeid med å optimalisere arbeidsprosessene og sikre rett prioritering, blant annet ved at det er tatt i bruk flere avhørsrom ved barnehuset, det er en fast konsulent som har ansvar for all beramning og koordinering av avhørene, det er fem faste avhørere som har dette som sin hovedoppgave, i tillegg til seks avhørere som deltar i en vaktordning. Videre er det dedikerte jurister som har ansvaret i denne type saker, og det er avhørsleder som også er påtaleansvarlig jurist og dermed har ansvaret for videre oppfølging av saken.

Under inspeksjonen gjennomgikk vi 38 saker der det var minst ett tilrettelagt avhør. Sakene var trukket ut fra en oversikt over de 60 siste sakene med tilrettelagt avhør, anmeldt før 30.11.2018. I utvalget var det både avgjort saker og uavgjorte saker. Sakene gjaldt vold i nære relasjoner, øvrige voldssaker (herunder trusler) samt sedelighetssaker, inkludert voldtekt av barn under 14 år.

I 7 av sakene var det tre eller flere fornærmede, mens det i over halvparten av sakene var tatt flere tilrettelagte avhør, herunder ni saker med tre eller flere tilrettelagte avhør i samme sak. Det var imidlertid ikke noen supplerende eller gjentatt avhør av samme barn, så dette dreier seg om avhør av forskjellige barn som vitner eller fornærmet.

I 12 av de 38 gjennomgåtte sakene, dvs litt over 30 %, var ikke fristen for tilrettelagt avhør overholdt, i hovedsak fordi man ikke hadde avhørere eller avhørsleder tilgjengelig.

40 % (25 av 60) av det totale antallet innsendte saker var fristene ikke overholdt ifølge politidistriktets egen oversikt. Her var det samme tendens som i de gjennomgåtte sakene, nemlig at årsaken til fristoversittelsen i hovedsak var mangel på avhørsleder (11 saker) og avhørere (6 saker).

Ved gjennomgang av saker med tilrettelagte avhør var fokus i hovedsak på fremdrift og politiets oppfølging av opplysninger gitt gjennom det tilrettelagte avhøret og øvrig taktisk informasjon. Det er altså oppfølgingen etter det tilrettelagte avhøret vi har sett på.



6.1 Etterforskningsledelse og påtalemessig styring

6.1.1 Prioritering

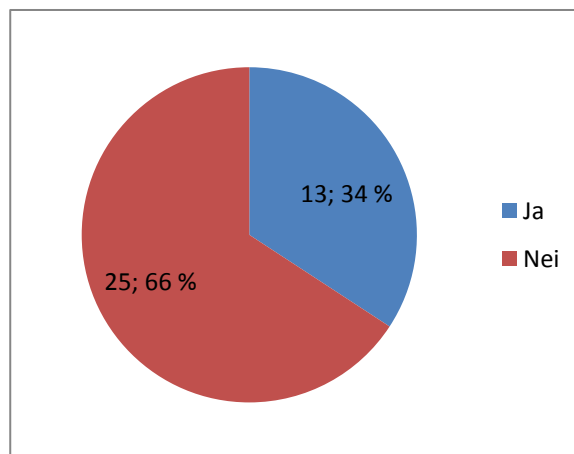
Vold og seksuelle overgrep mot barn er saker som skal gi høyeste prioritet. På bakgrunn av de sakene vi har gjennomgått brukes det, med rette, mye ressurser på denne kategorien saker. Det fremstår som om det er et økt fokus på å avklare saker så tidlig som mulig, og dermed få brukt ressursene på de sakene som skal etterforskes videre etter det tilrettelagte avhøret. Færre saker har liggetid enn ved tidligere gjennomgang av liknende sakstyper ved vårt kontor, for eksempel den nasjonale kvalitetsundersøkelsen i 2016¹⁰ som blant annet så på fremdrift i saker med vold i nære relasjoner. I de undersøkte sakene fra våre underliggende politidistrikt fra den gang, så viste tallene dårlig fremdrift i nær tre av fire saker, mens det i vår gjennomgang nå er en tredjedel som har dårlig fremdrift i form av "liggetid", altså perioder uten aktiv etterforskning.

I de sakene det var liggetid i var det bare én sak der man ventet på informasjon fra eksterne aktører. For øvrig er anmodning om ekstern bistand sendt innen rimelig tid i alle sakene det var aktuelt i. Det er særlig dokumentasjon fra barnevernet som innhentes. Dokumentasjon i form av journaler kunne med fordel vært presentert på en lettere tilgjengelig måte, for eksempel av en kort tidslinje for barnevernets eventuelle vedtak i saken.

Videre er det vår vurdering at etterforskningen i de gjennomgåtte sakene fremstår formålsstyrt. Det fremgår også fra intervjuene med jurister og politifaglig etterforskningsledere som jobber med tilrettelagte avhør at det i større grad enn tidligere avholdes strukturerte møter også i etterkant av det tilrettelagte avhøret for å

avklare veien videre. Det er en forutsetning for å få dette til at påtalejuristen er tilgjengelig for avklaringer, noe som krever planlegging og forutsigbarhet. Det er imidlertid ulikheter mellom driftsenhetene og påtalegruppene hvordan dette gjøres. Her bør det jobbes med en mer helhetlig og strukturert oppfølging etter avhøret, slik at man får samme rutinene uavhengig av hvor saken behandles i politidistriktet.

Rutinene før det tilrettelagte avhøret fremholdes i intervjuene som veldig bra, og da særlig i aksjonssakene, der nesten alle etterforskningsskritt er gjort innen et kort tidsrom. Jo tettere samarbeid mellom politifaglig etterforskningsleder og/eller etterforsker og jurist, jo bedre blir fremdriften. Vold i nære relasjoner og sedelighetssakene er særlig prioriterte saker, i tillegg til at de kjennetegnes av et nokså vanskelig og sammensatt bevisbilde, der fremdrift og kvalitet i etterforskningen er særlig utsatt for fravær av påtalemessig og politifaglig



Figur 11- antall saker med liggetid hvor det er gjennomført TA

¹⁰ Kvalitetsundersøkelsen 2016 – voldtekt og vold i nære relasjoner



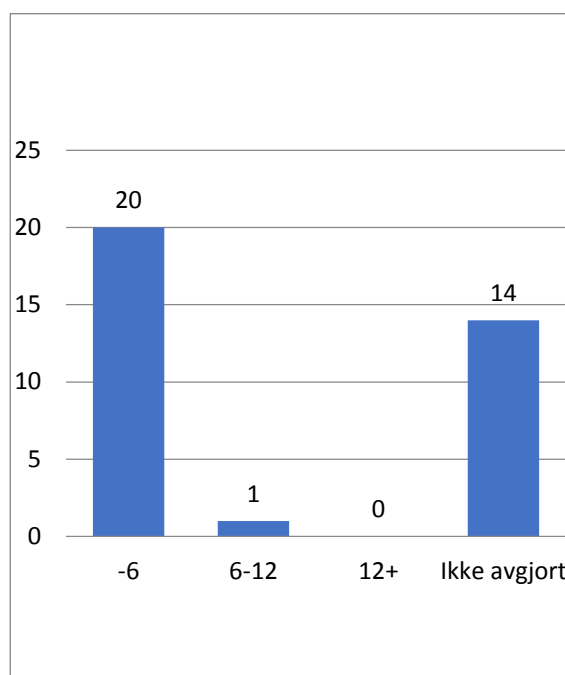
etterforskningsledelse. Sakene etterforskes på seksjoner der man stort sett har bare prioriterte saker, og andre saker som for eksempel drapssaker, vil gjerne føre til at det må prioriteres blant de prioriterte sakene, noe som også øker sårbarheten i oppfølgingen av disse sakene. Også ferdigstilling av andre fristsaker som U18-saker vil kunne medføre press på prioriteringen hos påtale. Juristene vi har intervjuet fremholder også hvordan påtalejuristenes rolle har endret seg på dramatisk vis, ved at det jobbes på en helt annen måte og mye mer "fremskutt" enn tidligere.

Gjennomgående synes det å være en lav terskel for å gjennomføre tilrettelagt avhør av barn man mistenker har vært utsatt for vold eller seksuelle overgrep. Vi har ikke kommet over saker der vi tenker at det var unødvendig ressursbruk å avhøre barnet for å avklare eksempelvis en heller vag mistanke om vold eller overgrep.

Politidistriktet har åpenbart fokus på å henlegge saker nokså umiddelbart dersom barnets forklaring ikke styrker en eventuell mistanke, slik at rask avklaring kan skje. De fleste av sakene som var avgjort innen seks måneder etter anmeldelsen var avgjort nokså kort tid etter det tilrettelagte avhøret. De sakene som ikke var avgjort da de ble undersøkt kan også bli avgjort før det er gått seks måneder, fordi de nyeste av de undersøkte sakene er ned mot fem måneder gamle.

6.1.2 Formålsstyrt etterforskning

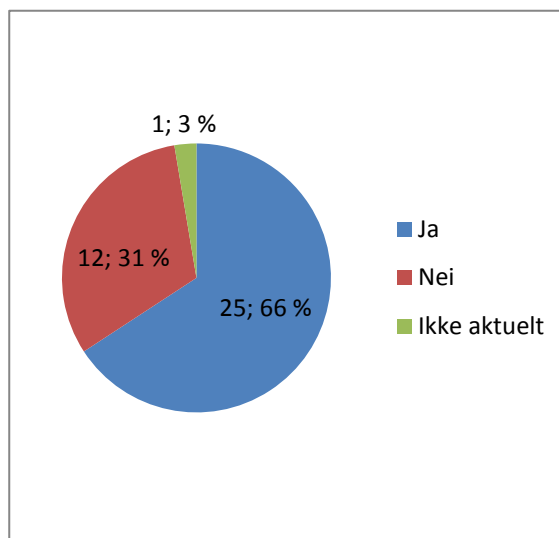
Juristene er tidlig inne i saker der det tas tilrettelagte avhør, både fordi de skal vurdere behovet for tilrettelagte avhør og skrive beslutning om denne type avhør, og fordi de har rollen som avhørsleder når avhøret gjennomføres. Prosessen muliggjør og til dels tvinger frem en helt annen påtalemessig styring av etterforskningen enn saker som ikke er undergitt en slik prosess. Dette krever imidlertid svært mye ressurser, og vil nødvendigvis gå på bekostning av andre saker som også krever tett oppfølging.



Figur 12- antall saker som er avgjort antall måneder etter TA



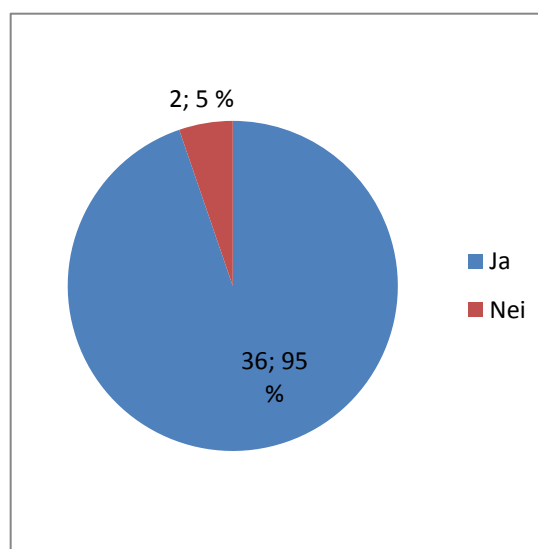
Ett av punktene som vi vurderte var hvorvidt sakene ble etterforsket med et klart formål. Vi vurderte for det første om det forelå en etterforskningsplan og dernest om etterforskningen fremstod formålsstyrt. Det forelå det vi definerte som en tilfredsstillende etterforskningsplan i to tredjedel av sakene (66 %), men det understrekes at terskelen for hva som ble ansett som tilfredsstillende var lagt nokså lavt. Årsaken til at vi valgte slik var signaler om at opplæringen i etterforskningsplaner i politiet tidligere har hatt mest fokus på den tekniske opprettelsen av planer og kanskje ikke så mye på innholdet. Det er opplyst at dette nå vil være tema gjennom nært forestående obligatorisk årlig opplæring (OÅO). Vi valgte på denne bakgrunn å karakterisere etterforskningsplanen som tilfredsstillende dersom det forelå en plan der det i det minste var angitt hvilke etterforskningsskritt man så for seg og anført noen tanker om formålet, om enn på generell basis. Det ble altså ikke stilt noe krav om bruk av hypoteser eller frister eller lignende.



Figur 13- antall saker med etterforskningsplan

Uansett om det forelå en tilfredsstillende etterforskningsplan eller ei, var så mye som 95 % av de undersøkte sakene underlagt det vi vurderer som en formålsstyrt etterforskning. Etter vår vurdering har det sammenheng med det som er nevnt over, at prosessen med de tilrettelagte avhørene gir en helt annen påtalemessig styring, i hvert fall i forkant av sakene. I tillegg var de gjennomgåtte sakene opprettet for nokså kort tid siden.

Det er åpenbart et stort potensiale i å jobbe med å forbedre kvaliteten på etterforskningsplanene, selv om vi stort sett har ansett planene for å være tilfredsstillende. Dette meldes både fra de vi har intervjuet og det vi erfarer fra saksbehandlingen ellers ved embetet. Økt kvalitet og hensiktsmessig bruk av etterforskningsplaner er som nevnt fokus gjennom politiets obligatoriske årlige opplæring. Gjennom samtalene vi har hatt gjennom inspeksjonen er det et uttalt ønske og behov for den skisserte opplæringen. På personseksjonen på FEE i Sør-Vest politidistrikt jobbes det for øvrig mye med strategisk etterforskningsplan, hva skal inn der, når skal den opprettes og hvordan den skal se ut. Det krever mye ressurser å få dette på plass, men er svært



Figur 14- antall saker hvor etterforskningen fremstår som formålsstyrt



viktig å prioritere, og det forventes at det der vil bli en kompetanseheving som også kommer de øvrige funksjonelle enhetene til gode i de alvorligste sakene. Kanskje særlig ved etterforskning av saker med tilrettelagt avhør er det ekstra viktig at det foreligger en god etterforskningsplan, fordi man vet erfaringsmessig at disse normalt sett vil ta lengre tid enn andre saker å etterforske. Man risikerer at både jurist og etterforsker på saken må byttes, kanskje flere ganger til og med, i et lengre etterforskningsløp.

I samtalene vi har hatt med juristene og PEL som jobber med saker med tilrettelagte avhør er man likevel enig om at det kan ses en bedring på alle seksjoner når det gjelder kvaliteten på etterforskningsplanene.

6.1.3 Avslutning av saker med tilrettelagt avhør

Som nevnt blir åpenbare saker henlagt svært raskt etter at det tilrettelagte avhøret er foretatt. Men også andre saker fremstår som mer poengterte og med fokus på at man faktisk ikke er i mål før alle etterforskningskrittene er foretatt.

Intervjuene bekrefter våre funn. Det jobbes med å få struktur på avklaringsmøter i etterkant av de tilrettelagte avhørene, enten samme dag, eller få dager etterpå, slik at politifaglig etterforskningsleder og jurist nokså umiddelbart kan vurdere hva som skal skje videre.

Det er imidlertid beskrevet et stort potensiale til å faktisk kunne ferdigstille en god del saker allerede samme dag som det tilrettelagte avhøret. Flaskehalsen kan ofte være manglende ferdigstillelse av dokumentene, idet avhørene (resymeene) skrives ferdig først flere uker etterpå. Da må juristene bruke mye tid på å friske opp sakene igjen. Det bør legges inn en frist i etterforskningsplanen for når dokumentene skal ferdigstilles.

Der det ellers svikter når det gjelder fremdrift er gjerne knyttet til manglende bevissthet og styring hos påtale fordi man ikke har god nok oppfølging av sakene, man klarer ikke å være tett nok på fordi man har for mange saker til at det er mulig. Det er stadig endringer i påtaleansvarlig på sakene og det er stadig forflytninger av saker og personell, herunder etterdønninger av etableringen av FSI og politireformen ellers. Det er også mye utskifting på etterforskersiden, og da er det særlig viktig å ha gode PELer.

Til forskjell fra oppstarten i saker med tilrettelagt avhør er ikke avslutningen undergitt en slik styrt prosess som tvinger frem påtale- og politifaglig styring. Det er her strukturerte møter mellom jurist og etterforsker/etterforskningsleder kan sørge for avklaring, eventuell avgrensning og avslutning av saken.

6.2 Kvalitet

Det gjennomføres mye kvalitativ god etterforskning i saker med tilrettelagt avhør, med fokus på tidlig avklaring og gjennomføring av formålsstyrte etterforskningskritt. Sakene kodes riktig, eventuelle siktelser er korrekt subsumert og med tilfredsstillende grunnlag, det innhentes relevante journaler, det er tilstrekkelig kartlegging av mulige vitner og rapport om elektroniske spor er i flertallet av sakene hensiktsmessig utformet. Vi har ikke hatt mulighet



for å foreta en mer dyptgående kvalitetsundersøkelse av sakene, men har, i tillegg til det som er nevnt foran, sett nærmere på enkelte utvalgte måleparametre.

6.2.1 Saksbehandlingsfrister

Det var kun et fåtall (7) av sakene som var undergitt noen saksbehandlingsfrist. Disse sakene gjaldt i sin helhet voldtektssaker der saksbehandlingsfrist er på 130 dager. I 3 av sakene var ikke fristen overholdt. Dette kan være bekymringsfullt i forhold til disse enkeltsakene, men er ellers et såpass spinkelt tallgrunnlag at man neppe kan utlede noe mer ut fra et slikt resultat. Det er imidlertid av betydning at politidistriktet fokuserer på at man har en ny frist å forholde seg til, jf tiltakene vi anbefaler.

25 av de 63 voldtektssakene man så på under fjorårets inspeksjon¹¹, altså 43 prosent, hadde til sammenligning overskredet fristen. Dette er altså et sammenfallende funn med forrige års inspeksjon.

6.2.2 Resymeskriving

Gjennomgående er det gode avhør som tas, og i de undersøkte sakene har vi ansett resymeene av avhørene av mistenkte og vitner som adekvate i så nær som alle saker, noe som er gledelig.

Gjennom den ordinære saksbehandlingen ved embetet har vi likevel erfaring med at det brukes mye avhørskapasitet og plass i resymeene på opplysninger som er lite relevante opp mot straffebestemmelsen. Det er et betydelig potensiale i å få avhørene så presise som mulig, med tema som er relevant for etterforskningen og påtaleavgjørelsen, herunder straffutmålingsmomenter. Videre er det en problemstilling at den frie forklaringen ikke styres i tilstrekkelig grad, og at nye forklaringer gis om samme tema som tidligere, uten at det er noen reell endring i forklaringene, kun nyanseforskjeller. Dette medfører at sakene eser ut, og at det går unødvendig mye tid til å sette seg inn i etterforskningsmaterialet for nye som kommer til, og kompliserer sakens eventuelle rettslige behandling. Dette er også beskrevet som en aktuell og reell utfordring av juristene og de politifaglige etterforskningslederne vi har hatt samtaler med.

Selv om vi i nær sagt alle sakene fant resymeene tilfredsstillende så er altså dette fortsatt en utfordring for distriktet. Det skal legges til at "vårt" saksutvalg var nokså ferskt, mange var henlagt raskt og de som ikke var henlagt var for en stor del ikke ferdig etterforsket på dette tidspunktet. Videre så er det åpenbart at en formålsstyrt prosess som man har gjennom tilrettelagt avhør også har en positiv betydning for avhørene, ved at de styres bedre.

Det var i liten grad gjentatte avhør, men det er noe som erfaringsmessig blir en problemstilling jo eldre saken blir. Sakene fremstår for en god del også som nokså små og relativt oversiktlige. Det var likevel noen ganske omfattende familievoldssaker med et absolutt potensiale for utflytende, gjentagende og lite fokuserte avhør, der avhørene var absolutt adekvate. Imidlertid kan man ikke se bort fra at det er en mulighet for at fokus på

¹¹ Inspeksjon av Sør-Vest politidistrikt 2018



dette har medført en kvalitativ bedring i resymeene, for eksempel sammenlignet med kvalitetsundersøkelsen fra 2016 (familievoldssakene).

6.2.3 Teknisk etterforskning

Det var få saker (3 stk) der det var aktuelt med kriminalteknisk undersøkelse, og slik undersøkelse var utført i de sakene. Øvrig sporsikring ble ansett for å være lite aktuelt, særlig sporsikring av åsted og mistenkte. I de få sakene det var aktuelt, til sammen 5 saker, vurderte vi likevel 3 av sakene som ikke tilstrekkelig når det gjaldt sikring og dokumentasjon av åsted.

Økt bruk av fotodokumentasjon av et potensielt åsted, også i disse sakene, må forventes, særlig der det kan være avklarende og ellers ha betydning eller være til hjelp for avhørene av mistenkte, fornærmede og vitner, blant annet opp mot tidslinjer og avklaring av hvor eksempelvis de forskjellige hendelsene har funnet sted. I en del saker vil det være ønskelig å innhente bilder av for eksempel et rom der det skal ha begått en straffbar handling langt tilbake i tid, selv om det ikke er direkte nødvendig. Dette kan gi en ressursmessig gevinst i andre enden, ved at det gjør informasjonen lettere tilgjengelig.

Det var sikret spor på fornærmede i alle saker der vi vurderte det som aktuelt, med ett unntak. Det er likevel en bekymring at det nesten aldri tas legeundersøkelser av barn som man mistenker er utsatt for vold. Gjennom samtaler med avhørsledere (juristene) får vi informasjon om at man stort sett har en beredskap i bakhånd for medisinsk undersøkelse dersom det gjennom det tilrettelagte avhøret skulle vise seg å være behov for en slik undersøkelse. Ut fra den generelle saksbehandlingen ved embetet er det vår erfaring at det gjerne kommer lite ut av slike undersøkelser, men i de tilfellene det faktisk kommer informasjon av betydning for straffesaken så er det gjerne informasjon man ellers ikke ville fått tilgang til, selv om barnet nettopp har vært gjennom et tilrettelagt avhør.

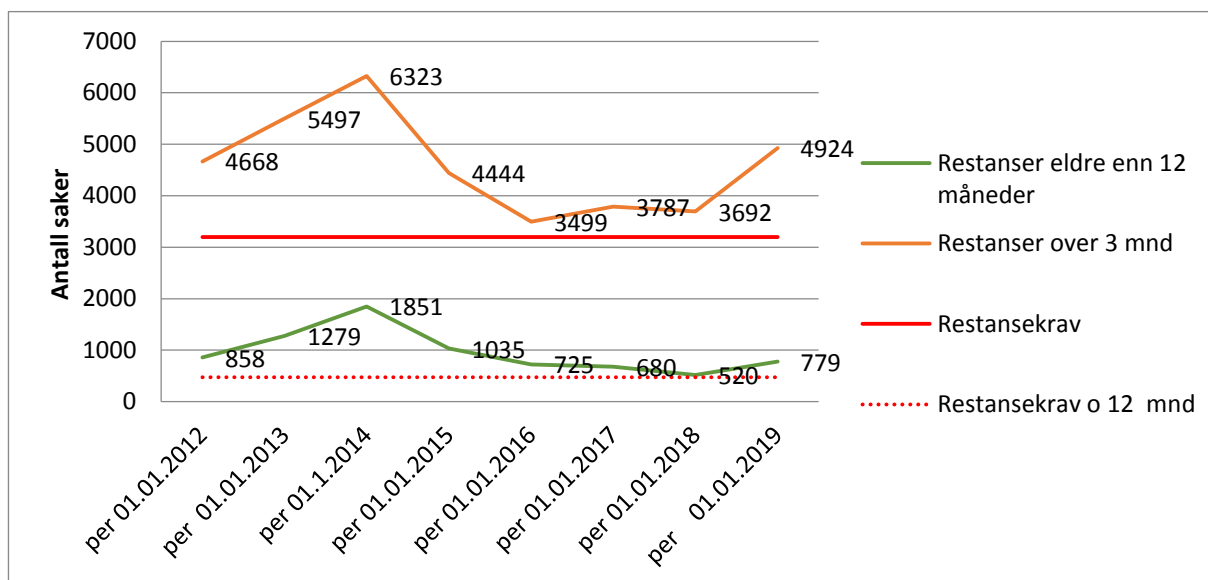


7 Restanser

Det er velkjent at politidistriktet har hatt et ikke ubetydelig problem med restanser over lengre tid. Restansekravet knyttet til saker som er over 12 måneder er angitt til å være 475.

Politidistriktet har ikke vært under dette kravet på noe tidspunkt siden 2012. Restansekravet for saker eldre enn 3 måneder er angitt til å være 3200 saker. Politidistriktet har heller aldri siden 2012 vært under dette kravet. Dette kan lede til tanken om at det stilles for strenge krav til politidistriktets restanser.

Av de 782 sakene som per 01.01.2019 var over 12 måneder var det 297 saker som var registrert på etterforskning, 479 saker var registrert på påtaleansvarlig, noe som også var forventet. Det var noe overraskende at over 1/3 av restansene over 12 måneder fremdeles var registrert på etterforsker. Av de sakene som var registrert på etterforsker fordelte sakene seg i det alt vesentlige på to av de store geografiske driftsenhetene Stavanger og Ryfylke og Jæren, Sandnes og Dalene med hhv 50 og 68 saker. De øvrige geografiske driftsenhetene var



registrert med kun enkelte saker. Noe overraskende var det at en av de tre store driftsenhetene Haugesund og Karmøy kun hadde 4 saker hos etterforskning. Forklaringen i dette ligger i at denne driftsenheten overfører sakene til påtaleansvarlig selv om det gjenstår etterforskingsskritt f.eks. påvente av analyse i promillesaker. Ledelsen er klar over dette problemet og det er iverksatt tiltak.

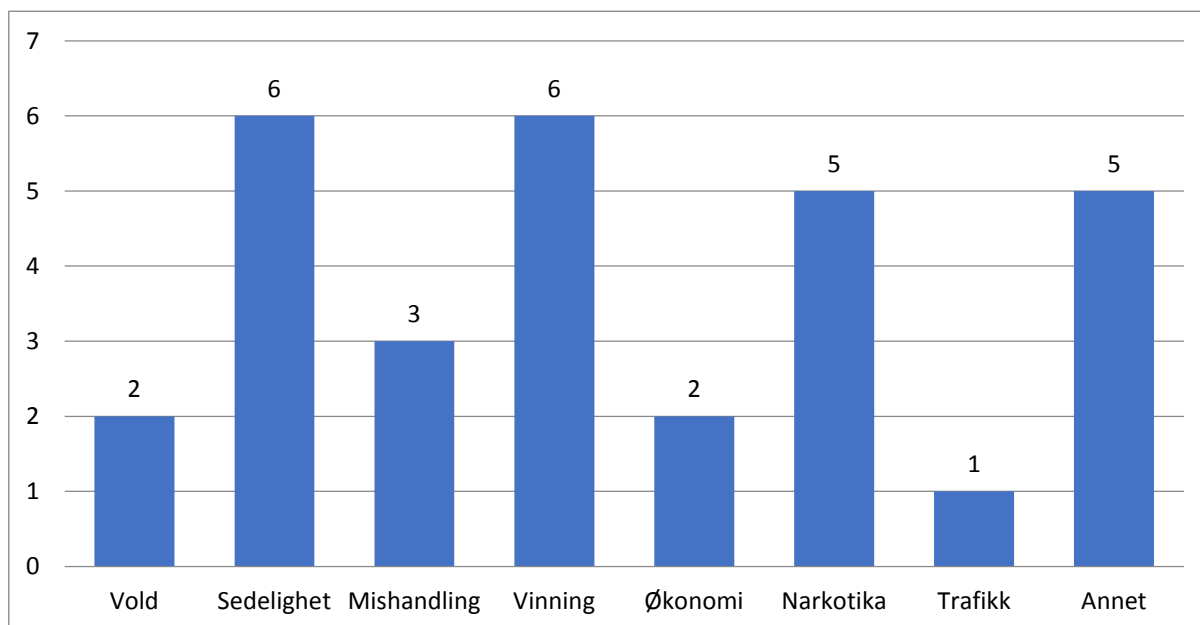
De øvrige sakene som var registrert på etterforsker var registrert på de funksjonelle etterforskningsenhetene (FEE) med 58 saker på Økonomiseksjonen, 68 saker på Nordsjø- og miljøseksjonen og 38 saker på Personseksjonen.

Det var forventet at det var restanser av saker på avsnittene som hører under FEE. Disse avsnittene etterforsker tunge saker som ofte er tidkrevende å etterforske. Særlig i sakene som håndteres av Nordsjø- og miljø seksjonen hvor andre offentlige etater er involvert, bidra det til at saksbehandlingstiden blir lang (F.eks venter på uttalelse fra tilsynsmyndighet mv).



Av de sakene som var registrert på påtaleansvarlig fordelte sakene seg slik: GDE Stavanger og Ryfylke med 115 saker, GDE Jæren, Sandnes og Dalane med 115 saker, GDE Stord med 29 saker, GDE Sauda-Suldal og Etne-Vindafjord med 28 saker, GDE Haugesund og Karmøy med 90 saker.

Tallene viser at restanser over 12 måneder fordeler seg relativt jevnt over hele distriktet sett i forhold til resurssettingen og viser at det er hovedsakelig de tre største driftsenhetene som sørger for at distriktet ikke når restansemålet. På bakgrunn av dette, og at det var overraskende mange saker hos etterforskning valgte vi å se nærmere på sakene som var registrert på etterforsker. Det skal bemerkes at det i samtaler med ledelsen er kommet frem at situasjonen på etterforskning er noe i bedring, mens det er en forverring på påtale hva gjelder restanser over 12 måneder. Om denne endringen er varig vites ikke.



I vår gjennomgang av sakene samt intervjuer har vi forsøkt å identifisere noen risikofaktorer som medfører risiko for at saken blir eldre enn 12 måneder. Gjennomgangen viste at det ikke noen spesielle sakstyper som utmerket seg. Kategorien annet besto stort sett av mistenkelig dødsfallsaker.

I forbindelse med inspeksjonen hadde vi et møte med to påtalejurister med ansvar for det lokale pågående restanseprosjektet. Fra distriktets redegjørelse vedrørende restansenedbygging hitsettes:

...ble det opprettet det et midlertidig restanseprosjekt som består av en seksjonsleder på påtale og en politiadvokat. Prosjektet ble startet 14. januar og har varighet i inntil 6 måneder og avsluttes senest innen 12. juli 2019. Prosjektet skal jobbe primært med saker som pr.14. januar 2019 er eldre enn 3 måneder, og som begynner seg enten hos etterforsker eller påtale.



Prosjektet skal fortløpende monitoreer restansesituasjonen og utarbeide analyser som skal danne grunnlag for hvor prosjektet skal gå inn med ressurser. Prosjektleder beslutter i samråd med ledelse av berørt påtaleseksjon, eller geografisk driftsenhet, hvor og når prosjektet skal gå inn med tiltak. Linjeorganisasjonen vil fortsatt ha ansvar for oppfølging av alle saker frem til annet er besluttet i den enkelte sak.

I vårt møtet kom det frem at våre funn og vurderinger i det alt vesentlige var samsvarende med funnene og vurderingen til det lokale restanseprosjektet.

Vi kan i det alt vesentlige stille oss bak hovedformålet med det lokale restanseprosjektet som er:

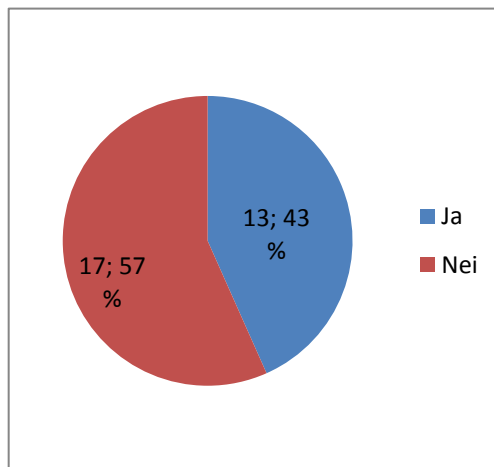
En hovedoppgave for prosjektet er oppmerksomhet på arbeidsmetode og strukturering av samhandling, for en varig bedret effekt av prioritering og styring av de ulike porteføljene.

Som det fremgår nedenfor er struktur og arbeidsmetode nøkkel til hurtig og effektiv saksavvikling.

7.1 Påtalemessig styring

Ett av kontrollpunktene var om etterforskningen fremsto som formålsstyrt. Ingen av sakene bar preg av en formålsstyrt etterforskning. Snarere fremsto mange av sakene, som fremdeles var under aktiv etterforskning, som saker hvor etterforsker var i villrede i forhold til hvilke grep som måtte gjøres for å avslutte saken. Det er nærliggende å slutte ut fra dette at fravær av påtalejurist i saken er en vesentlig risikofaktor for at etterforskningen trekker ut i tid. Dette er også sammenfallende med vårt inntrykk fra den ordinære straffesaksbehandlingen. Ett eksempel var en sak med mistenkelig dødsfall hvor saken først ble oversendt helsetilsynet for vurderingen når saken var oversendt påtaleansvarlig jurist. Dette til tross for at det fremgikk av sakens anmeldelse at avdøde hadde fast tilsyn av helsepersonell. I en sak som gjaldt mishandling i familieforhold var rapport om identifisering av mulige vitner som fremkom i tilrettelagt avhør skrevet ett år etter at tilrettelagt avhør var gjennomført.

I de mer alvorlige sakene, hvor det var skrevet en etterforskningsplan, var denne i det store og hele en gjøremålsliste som ikke gav noen mulighet for styring av etterforskningen. Det var ikke lagt inn tidsfrister for etterforskingsskritt, informasjonsbehov eller hypoteser. Det var heller ikke satt tidsfrist for avslutning av etterforskningen. Dette til tross for at



Figur 15- antall saker som del av et kompleks



noen av sakene gjaldt voldtekt hvor det er angitt en frist på 130 dager.

I noen av de mer alvorlige sakene var det oppført saksansvarlig jurist i etterforskningsplanen som ikke lenger jobbet i politiet. Dette illustrer at etterforskningsplanen ikke blir fulgt og at påtale ikke er involvert i verken utformingen av planen eller gjennomføringen av denne.

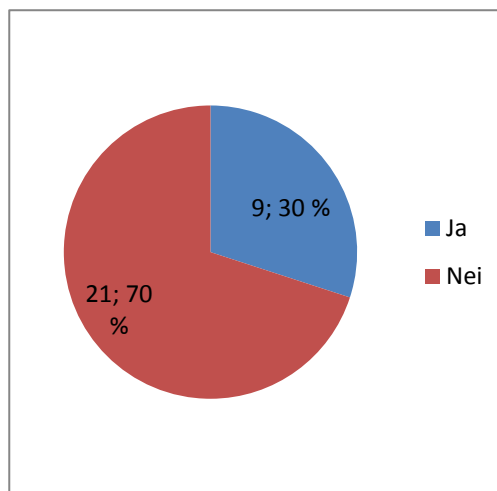
I de mindre alvorlige sakene var det tydelig at saker ble liggende på vent av etterforskning i andre saker, såkalte kompleks. I en av sakene hadde en sak som gjaldt bruk av narkotika en liggetid, dvs total inaktivitet, på over 18 måneder. Dette til tross for at saken umiddelbart kunne vært avgjort ved forelegg eller påtaleunntatelse. I det samlede sakskompleks får denne saken ingen betydning for straffeutmålingen, særlig siden saksbehandlingstiden nå representerer et brudd på EMK artikkel 6. Vi så også at de mindre alvorlige sakene kunne profitert på skriftlige planer eller arbeidslogger for å sikre notoritet i hva som er besluttet og hvorfor.

Politiet kunne i større grad ha anvendt straffeprosessloven § 13 og fått avgjort de mindre alvorlige sakene fortløpende istedenfor at de legges inn i kompleks. Det synes som lite hensiktsmessig å ilegge en borger straff for et mindre alvorlig lovbrudd over ett år etter at forholdet har funnet sted, når man kunne ha ilagt siktede en følbar reaksjon umiddelbart. Det fremstår også som dårlig utnyttelse av samfunnets samlede resurser innen justissektoren. I en av sakene var siktede mistenkt for såkalte Finn.no bedragerier. Etter ca ett år ble det vedlagt to nye saker i komplekset, noe som medfører at de eldste Finn.no bedrageriene vil være tilnærmet to år gamle når de en gang går for retten.

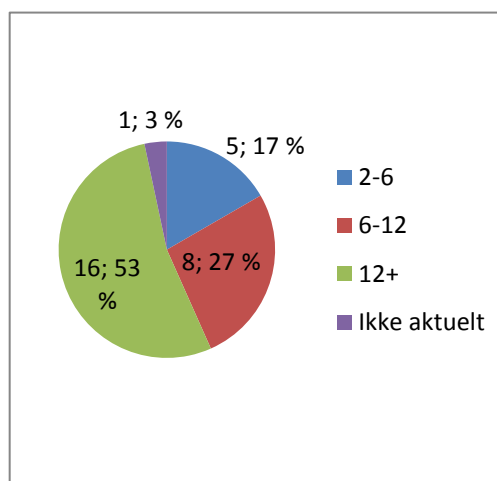
Politiet kan også i større grad anvende prosessøkonomisk påtaleunntatelse for mindre alvorlige forhold når siktelsen for andre forhold må betegnes som alvorlige.

I gjennomgang av sakene kom vi over ett kompleks hvor det var vedlagt flere saker med brudd på vegtrafikkloven. Hovedsaken var overtredelse av § 3 i vegtrafikkloven. Alle sakene kvalifiserte isolert sett til forelegg. Tre av sakene var nå over 12 måneder gamle.

I våre intervjuer kom det frem at flere jurister ikke hadde kunnskap om de muligheter som ligger i de straffeprosessuelle reglene.



Figur 16 - antall saker med etterforskningsplan eller tilsvarende



Figur 17- angivelse av samlet liggetid, i antall saker



At saker samles i såkalte kompleks synes som en klar risikofaktor for at saken blir gammel. Av de 30 unike sakene, inneholdende flere saknumre, som ble gjennomgått var 13 av saken lagt inn som en del av kompleks. I de fleste av disse sakene kunne saken isolert sett vært avgjort enten ved aktiv bruk av straffeloven § 13 eller ved bruk av prosessøkonomisk påtaleunntatelse. Vi mener derfor at den rapporterte praksisen hos FSI om i større grad å avgjøre saker fortløpende er hensiktsmessig. Det er også en praksis om andre politidistrikt i lengre tid har anvendt.

I vår gjennomgang av sakene ble det påvist liggetid i de fleste av sakene, både hos etterforsker og hos påtaleansvarlig. I halvparten av sakene forelå det liggetid over 12 måneder. Liggetid ble angitt til å være minst 60 sammenhengende dager med total inaktivitet. Dersom det var foretatt ett og annet etterforskningskritt ble det ikke angitt til å være liggetid, men snarere dårlig fremdrift. I gjennomgangen av sakene fremgikk det at det var liggetiden i alle utenom en sak hos etterforsker. Noe mer overraskende var at flere av sakene hadde liggetid også hos jurist, selv om saken per 01.01.2019 var hos etterforsker.

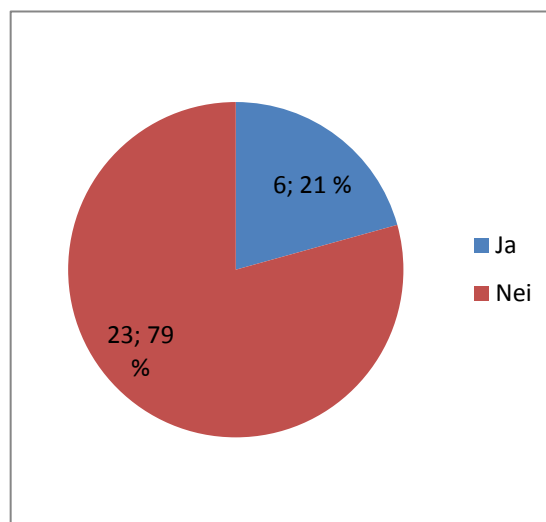
7.2 Overlevering av sak til jurist

I vår gjennomgang av sakene fant vi at 60% av sakene var returnert til etterforsker. Dette kan også være en indikasjon på manglende påtalestyring av etterforskningen, men kan like gjerne være dårlig kommunikasjon mellom etterforsker og jurist i forbindelse med overleveringen. Retur av etterforsket sak syntes uansett å være en risikofaktor i forhold til at saken ble gammel.

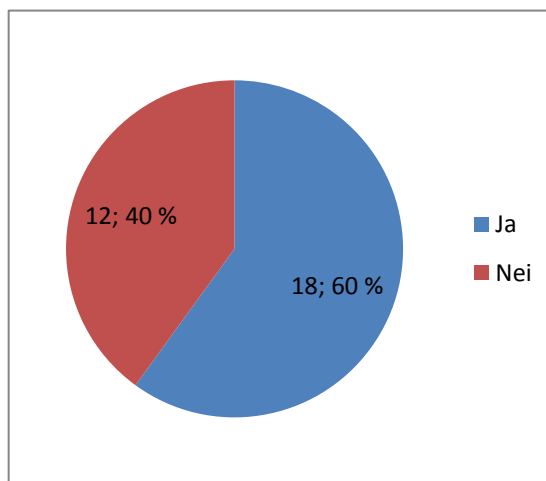
I flere av sakene lå det et såkalt FE-skjema (ferdig etterforsket sak). Vår vurdering av dette skjemaet er at det gir liten eller ingen informasjon som er av betydning for påtaleavgjørelsen. Skjemaet fremstår som en ren formalitet og ytterligere administrasjon, uten noe reelt innhold. Skjemaet gir heller ikke etterforsker noen reel veiledning i den avsluttende gjennomgangen av saken.

7.3 Saksansvar

I flere av sakene var saken oppført på seksjonsleder på etterforskning. Straffesaksinstruksen angir at alle saker skal ha en etterforsker og en slik praksis kan en ikke se i tråd med gjeldende instruks. Angivelse av



Figur 18- antall saker med liggetid hos jurist



Figur 19- antall saker med retur til etterforsker

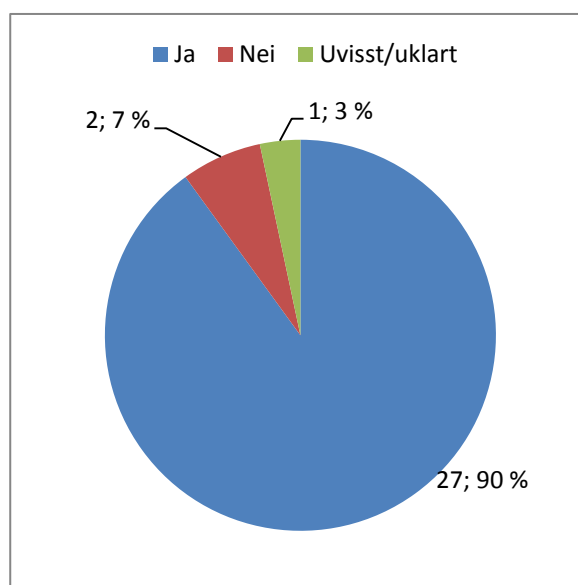


seksjonsleder som etterforsker på saken fremstår som proforma og angir ikke noe reelt saksansvar. Uten en reel etterforsker på saken blir det umulig for påtaleansvarlig å vite hvem han skal forholde seg til samt at det medfører ansvarspulverisering. Vi fant også enkelte saker som var ført på seksjonsleder for påtale.

I flere saker var det bytte av jurist og etterforsker. I flere av disse igjen var det flere bytter av, særlig etterforsker. Vi er klar over at det eksisterer et ikke ubetydelig turnover problem på etterforskning, og i så måte kan man diskutere om bytte av etterforsker og jurist er en årsak eller virkning av lang saksbehandlingstid. Det som uansett må være klart er at slike bytter og i enkelte tilfeller hyppige bytter, medfører ansvarspulverisering og dobbeltbehandling av straffesakene. I en situasjon med begrensede ressurser synes dette svært uheldig.

I 27 av sakene var det foretatt bytte av etterforsker og i flere av disse flere bytter. Det er da ikke beregnet bytte i de tilfeller der sakene overføres fra FSI til GDE. I 19 av sakene var det også foretatt bytte av jurist.

Det synes som bytte av jurist og etterforsker er en vesentlig risikofaktor knyttet til saksbehandlingstid. Vi er klar over at politidistriktet, som andre distrikt, har store utfordringer knyttet til utskifting av etterforskere. Dette er et velkjent problem. Men politidistriktet må da innføre rutiner og føringer som sørger for at denne risikofaktorene blir begrenset i størst mulig grad. Å sette sakene på seksjonsleder bidrar i så måte ikke til å bøte på problemet, snarere tvert om. Vi vil anbefale at de politifaglige etterforskningslederne i større grad blir gitt ansvar for kontinuiteten i etterforskningen. Dette er en løsning som blir brukt aktivt i Jæren tjenestested, med gode resultat over lengre tid.



Figur 20 - antall saker med bytte av etterforsker

7.4 Saksoverføring

Vi er gjort kjent med at det foreligger føringer for at FSI ikke skal ta ut tiltale i saker, men overfører disse til GDEene. I vår gjennomgang ble det funnet flere saker som kun gjensto en påtalemessig avgjørelse. F.eks. var det flere trafikksaker som kunne vært ferdig etterforsket på FSI, men på grunn av interne føringer var oversendt til GDEene. 6 av disse sakene som var anmeldt i oktober 2018 var fremdeles ikke avgjort ved inspeksjonstidspunktet. Flertallet av disse var typisk saker med promillekjøring hvor saken var overført til GDE i påvente av analyse. I tillegg til en unødvendig overføring av saker, medfører også dette dobbeltbehandling av saken iom at jurist og etterforsker på GDEen må lese igjennom saken



på nytt. Andre sakstyper som ble overført var typisk vold mot offentlig tjenestemann eller mindre narkotikaovertridelser hvor man ventet på analyse. Overføringen fremstår som unødvendig og saken burde vært avgjort på FSI.

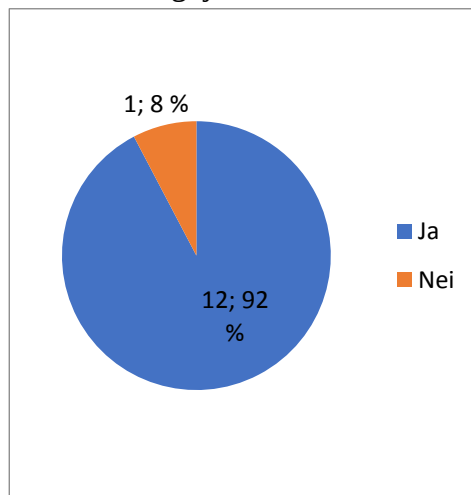
En forklaring på at mange av disse enkle og oversiktlige sakene ble liggende på GDEene var at overføringen fra FSI var mangelfull. Oftest var det et saksnotat som fulgte saken, men dette notatet inneholdt kun hva som måtte gjøres i saken og ikke hvorfor. F.eks. så anga notatet avhør av mistenkte som et etterforskingsskritt. Det som notatet ikke sa noe om var hva mistenkte skulle avhøres om. For å få klarhet i dette må jurist og etterforsker lese saken på nytt. Om dette punktet vises også til kapittelet om FSI.

Vår gjennomgang av trafikksaker og voldssaker viser at de fleste av sakene som var overført til GDE kunne vært ytterligere etterforsket på FSI, herunder ved bruk av PPS. Det synes som det foreligger en uutnyttet kapasitet i de to sistnevnte, og at retningslinjer står i veien for en mer pragmatisk og effektiv saksavvikling.

Som allerede påpekt under punkt 7.2 fremstår også saksoverføringen mellom jurist og etterforsker som mangelfull. At så vidt mange saker er returnert til etterforskning, gir etter vår vurdering en indikasjon på at kommunikasjonen mellom jurist og etterforsker og den påtalemessige styringen er mangelfull.

7.5 Initialfasen

Det må være klart at etterforskning som ikke utføres i initialfasen og som må repareres senere i etterforskningen er svært resurskrevende. Om dette punktet vises det til kapittel 5.4 Kvalitet i initialfasen. Det er svært viktig at politidistriktet har gode rutiner og føringer, og ikke minst ansvarsfordeling, vedrørende etterforskningsledelsen i initialfasen. Manglende etterforskning i initialfasen har ikke bare betydning for kvaliteten på sakene, men som vår gjennomgang også viser, har stor betydning for fremdriften. Våre undersøkelser viser at det i svært liten grad utøves aktiv etterforskningsledelse i initialfasen og i at det i de mer alvorlige sakene er uklare føringer og retningslinjer på når ledelsesansvaret videreføres i organisasjonen.



Figur 21 - antall trafikksaker hvor etterforskning kunne vært ferdigstilt på FSI



8 Rutiner for klagebehandling

Vedrørende rutiner for klagebehandling ble det oversendt følgende redegjørelse fra politidistriktet:

Det følger av lokal straffesaksinstruks rutiner for underretninger om klageadgang over påtalevedtak i punkt 6.3.3.1.

Dersom en sak blir henlagt, skal underretning sendes til fornærmede. Korrekt registrert rolle i BL medfører at korrekt underretning blir sendt ut. Påtaleansvarlig jurist skal i saker av spesiell karakter vurdere særskilt underretning, for eksempel til pårørende.

6.3.3 Behandling av klage over påtaleavgjørelse

Behandling av klager skal gjøres i medhold av Riksadvokatens rundskriv nr 4/02. Ved mottak av klage over påtaleavgjørelse, skal den som har fattet avgjørelsen behandle klagen snarest mulig.

I saker hvor det ikke har vært noen mistenkt, eller hvor den mistenkte ikke har fått status som siktet, kan den påtaleansvarlige selv omgjøre henleggelsen, dersom klagen gir grunn til det. Dersom det ikke finnes grunnlag for å omgjøre henleggelsen, sendes klagen videre til statsadvokatembetet forbehandling der. Det skal opplyses at det ikke løper noen tidsfrist for eventuell omgjøring.

I saker hvor den mistenkte hadde status som siktet (jf strpl § 82), gjelder en omgjøringsfrist på 3 md fra påtalemyndigheten mottok klagen (jf strpl § 59a) og oversendes Statsadvokatene som klageinstans snarest, slik at omgjøringsfristen ikke oversittes. Det skal av påtegningen fremgå når klagen ble mottatt, Om den anses rettidig, Fristen for omgjørelse og den påtaleansvarliges vurdering av hvorvidt klagen gir grunnlag for omgjøring eller ikke. Før oversendelse til SA skal klage og underretninger dokumentføres i saken.

Vi har ingen innvendinger til disse skriftlige rutinene og vår erfaring fra den alminnelige straffesaksbehandlingen er at disse i det alt vesentlige overholdes. Det finnes selvfølgelig en og annen glipp i systemet, men dette skyldes oftest misforståelse eller ander grunner som ikke skyldes den enkelte jurist eller systemet som sådan.

Når det gjelder opplæring i disse rutinene så har vi fått forståelse for at dette gjøres i forbindelse med opplæring av nye jurister og i forbindelse med gjennomgang av lokal straffesaksinstruks som alle plikter å sette seg inn i. Vi har intet å bemerke i forhold til denne opplæringsmodellen.



9 Anbefalinger

På bakgrunn av den sakgjennomgangen som vi har gjort i tilknytning til inspeksjonen samt intervju av et bredt spekter av bidragsytere i straffesakskjeden, finner vi i år grunn til å gi noen klare anbefalinger. Anbefalingene som er beskrevet under er knyttet til riksadvokatens klare føring om en effektiv straffesaksbehandling med høy kvalitet.

Bedre rutiner ved overføring av saker mellom FSI og GDE

Det anbefales at politidistriktet gjennomgår sine egne rutiner og føringer for overføring av straffesaker mellom FSI og GDE. I vår gjennomgang er det avdekket klare mangler med overføring av saker mellom FSI og GDE, i særlig grad er dette knyttet til de såkalte mengdesakene. GDE har et helt annet informasjonsbehov vedrørende prioritering enn det som FSI per i dag formidler.

Det er også avdekket et mangelfullt mottaksapparat hos GDE. Vi har fått opplysninger om at dette nå er i endring, men politidistriktet må ha en fortsatt monitorering av situasjonen og foreta endringer dersom det skulle vise seg å være nødvendig. Mye av det endrede restansebildet synes å knytte seg til manglende oppfølging av saker hos GDE etter overføring fra FSI.

Økt fokus på presise og strukturerte avhør og resymé

Resyméene har en tendens til å bli utsvevende og omfattende i sitt innhold. Det anbefales at politidistriktet har et økt fokus og opplæring i avhør og skriving av resymé. Det er sentralt at resyméene inneholder det vesentlige, men heller ikke mer. Vidløftige avhør og resymé medfører økt bruk av kapasitet både hos etterforsker, men også jurist, i flere ledd. Dette er særlig viktig ved knapphet på ressurser.

Bruk av straffeprosessuelle virkemidler for hurtig saksavvikling

Samling av saker i kompleks synes å være en direkte årsak til restanser. Vi registrerer at FSI i større grad skal avgjøre saker uten å samordne disse, noe som er positivt. Men fremdeles ser vi at saker overføres til GDE for samordning uten at det tilsynelatende er gjort en nærmere vurdering av behovet for samordning, foruten at det er samme gjerningsperson.

Politidistriktet må ha et økt fokus på avvikling av saker og utnyttelse av det potensialet som ligger i de straffeprosessuelle reglene, herunder bruk av prosessøkonomisk påtaleunntatelse og straffeprosessloven § 13. Ut fra vårt datagrunnlag synes det nødvendig at politidistriktet innfører opplæring i bruken av disse straffeprosessuelle virkemidlene. Politidistriktet kan også med fordel vurdere om det skal gi klarere føringer vedrørende dette i den lokale straffesaksinstruksen.

Bedre rutiner og klarere ansvarsforhold vedrørende etterforskningsledelse i initialfasen

Straffesaksbehandlingen kunne profitert på en økt bevisstgjøring av operasjonsleder (operasjonssentralen) sin rolle som etterforskningsleder. Dette gjelder både i de i alvorlige sakene og de mindre alvorlige sakene. Det er også grunn til å stille spørsmål med etterforskningskompetansen til operasjonssentralen og om den i så måte er kapabel til å fylle sin rolle som etterforskningsleder.



Politidistriktet må innføre bedre rutiner for etterforskningsmessig ledelse av patruljene som utfører PPS. I dag fremstår det som tilfeldig og personavhengig om kvaliteten i den enkelte sak blir tilstrekkelig ivaretatt i initialfasen.

Mer graverende er det at det fremstår som uklart når ledelsesansvaret overføres fra operasjonsleder i de mer alvorlige sakene. Politidistriktet må gjennomgå retningslinjer og føringer for dette og sørge for at de blir kommunisert til hele organisasjonen. Manglende etterforskningsledelse i initialfasen kan potensielt være ødeleggende for kvaliteten. Spesifikt gjelder dette særlig overtakelse av ansvar mellom operasjonsleder og politifaglig etterforskningsleder på FSI.

Vurdere utvidelse av FSI sitt saksansvar, arbeidsoppgaver og ressursfordeling.

Politidistriktet bør nærmere vurdere de føringer som er gitt for avslutning av etterforskning ved FSI og overføring til GDE. Flere saker kan med fordel etterforskes og avgjøres av FSI dermed unngå overføring til GDE. Distriktet kan gjerne vurdere om FSI også skal ha ansvar for enkelte sakstyper, f.eks. trafikksaker, som allerede i det alt vesentligste avgjøres på FSI.

Økt fokus på etterforskningsplaner

I forhold til både kvalitet, men også effektivitet i straffesaksbehandlingen har politidistriktet mye å hente på aktiv bruk av etterforskningsplaner. I de større og mer alvorlige saker menes i denne sammenheng opprettelsen av prosjekt i Indicia, men også for de mindre sakene kan aktiv bruk av saksnotat og arbeidslogg være hensiktsmessig. Det sentrale synes å være et økt fokus ikke bare på hva som skal gjøres, men hvorfor. Dette for å unngå dobbeltbehandling og i større grad ha en formålsstyrt etterforskning.

Vårt fokus på etterforskningsplaner har vært gjentakende over flere år, og politidistriktet bes nå om å intensivere arbeidet med å heve kvaliteten på etterforskningsplanene.

Vurdere føringer for opprettelse og etterforskning av politiinitierte saker

Narkotikasaker er i det alt vesentlige politiinitierte saker, dvs at de sjelden eller aldri anmeldes av publikum. Hver sak i seg selv er ikke særlig krevende å etterforske, men det er det totale omfanget som må representere en belastning for etterforskningskapasiteten i distriktet. I dette ligger det ikke en kritikk i opprettelsen av den enkelte sak. Vi ser at flere av sakene gjelder mindreårige som det absolutt er nødvendig å opprette sak på. Men samtidig er det flere saker, men langt fra flertallet, som gjelder personer med et åpenbart rusproblem.

Når det samtidig rapporteres knapphet på etterforskningsressursers, samt at politipatruljene ikke får avsluttet etterforskningen ute på stedet og at operasjonssentralen ikke har kapasitet til å bedrive aktiv etterforskningsledelse synes det paradoksalt at politiet allikevel har kapasitet til å bedrive så vidt omfangsrik oppsøkende virksomhet knyttet til narkotikaovertrедelser. Dette særlig siden bruk og besittelse av narkotika som sådan ikke er en prioritert sakstype, foruten de alvorlige. Ingen av sakene var kodet som grov narkotikaovertrедelse.

For å kunne avlaste etterforskningskapasiteten bør politidistriktet vurdere sentrale føringer for opprettelse av saker og etterforskning av disse. Det er uheldig dersom mindre alvorlige og



uprioriterte saker binder opp etterforskningskapasitet som kunne vært brukt på voldssaker eller andre krenkelser av privatpersoner.

Korrekt angivelse av reell etterforsker og jurist på saker

Politidistriktet må stramme inn reglene for saksansvar, særlig etterforskningsansvar. At noen saker føres på seksjonsleder fremstår som proforma og gir grunnlag for ansvarspulverisering. Vår anbefaling er at PELene på GDEene i større grad ansvarliggjøres og involveres i saksfordelingen til GDEene. Andre distrikt har i en årrekke hatt faste lister over PELer med saksansvar på de forskjellige GDEene. Vi kan ikke se at dette stiller seg annerledes i Sør-vest politidistrikt.

Iverksette tiltak for å overholde saksbehandlingsfrister

Vi ser gjennomgående at saksbehandlingsfristen på 130 dager i voldtektssaker ikke overholdes, samt at saksbehandlingstiden på de øvrige fristsakene øker.

Politidistriktet må sørge for en bevisstgjøring av disse fristene i organisasjonen samt innføre kontrollrutiner både hos etterforsker og jurist. Etterforskningsplanene kan være et nyttig verktøy for å sørge for at frister overholdes.

Forbedret påtalemessig styring av saker med tilrettelagt avhør også i avslutningen av sakene

Vi ser at etterforskningen profiterer på sentrale føringer og tidsfrister i innledning av saker med tilrettelagt avhør. Politidistriktet kan med fordel innføre sentraliserte føringer og tidsfrister for å sørge for en raskere og bedre avslutning.

Rogaland statsadvokatembeter, 26.04.2019

Oddbjørn Søreide
Statsadvokat

Henriette Kvinnslund
Statsadvokat

Nina Grande
Statsadvokat

Gjenpart:

Riksadvokaten
Politidirektoratet v/ politifagavdelingen
Politimesteren i Sør-Vest