



**OSLO
STATSADVOKATEMBETER**

Politimesteren i Oslo politidistrikt

Sendes kun på e-post til postmottaket

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

2019/01459-10

7. mai.2020

INSPEKSJON/TILSYN AV OSLO POLITIDISTRIKT – FSI

Innledning

Den 6. til 8. januar 2020 gjennomførte Oslo statsadvokatembeter inspeksjon av Oslo politidistrikt, FSI.

Inspeksjonen ble utført av førstestatsadvokat Olav Helge Thue, fungerende førstestatsadvokat Nina M. Prebe og statsadvokatene Torunn Gran, Tomasz Edsberg Erik Førde og konstituert statsadvokat Sturla Henriksbø.

Statsadvokatenes inspeksjoner av politidistriktene er en del av statsadvokatenes fagledelse. Kravene til fagledelse er angitt i riksadvokatens rundskriv om krav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene (rundskriv nr.2/2012) kap. III og i riksadvokatens mål og prioriteringsdirektiv. Når det gjelder kvalitetskravene generelt er rundskrivet av 2012 erstattet av riksadvokatens rundskriv nr 3/2018 – kvalitetsrundskrivet. Det følger imidlertid av mål- og prioriteringsrundskrivet for 2019 – riksadvokatens rundskriv nr 1/2019 kap. VI, at rundskriv nr 2/2012 kap III fortsatt regulerer statsadvokatenes fagledelse av politiet. Nytt rundskriv om fagledelse til erstatning for rundskriv nr 2/2012 kap. III er ventet i løpet av 2020.

Formålet med inspeksjonen er å bidra til at politiets straffesaksbehandling er i tråd med gjeldende lover og gitte direktiver, er effektiv og holder høy kvalitet.

Under inspeksjonen hadde vi møter med ledelsen for de seksjonene ved Felles kriminalenhet som utgjør FSI-konseptet – se nedenfor om dette, møte med avsnittslederne på påtaleseksjonen og representanter fra Kriminalvakten og Oslojour.

I forkant av inspeksjonen var det i tråd med bestilling herfra innsendt informasjon om den inspiserede enheten. Dette gjaldt dels organiseringen, rutiner og planverk samt noe statistikk.

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

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

Oslo statsadvokatembeter har inspisert FSI i 2017 og 2018 uten at det ble skrevet noen inspeksjonsrapport. Denne rapporten vil derfor beskrive bakgrunnen for opprettelsen av FSI funksjonen i alle politidistrikt. Herunder hvilke krav og forventninger som stilles til funksjonen. Dernest vil rapporten beskrive hvordan Oslo pd har løst oppdraget med å etablere en FSI funksjon. Rapporten vil som vanlig beskrive funn og inntrykk gjort under inspeksjonen – herunder saksgjennomgangen. Den avrundes med en oppsummering og forslag til tiltak.

Om FSI – bakgrunn og funksjon

Felles straffesaksmottak (FSI) er organisatorisk funksjon som gjennom nærpoltireformen skulle opprettes i alle politidistrikter. Funksjonen er beskrevet i dokumentet Rammer og retningslinjer pkt 3.2.25. Felles straffetaksmottak er også ett av tiltakene i Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet (Etterforskningsløftet) – tiltak 15. I implementeringen av nærpoltireformen var FSI en av de seks prioriterte funksjonene som Politidirektoratet (POD) påla distriktene å få på plass. I lys av at distriktene var svært forskjellige når det gjaldt ressurser, geografi og kriminalitet var det tidlig klart at FSI funksjonen ikke ville være like i alle distrikter. For å sikre tilnærmet lik funksjonalitet ble det fra PODs side utarbeidet et sett akseptanskriterier som måtte tilfredsstilles for at distriktene skulle kunne si at de hadde etablert en FSI funksjon i tråd med intensjonene i nærpoltireform og etterforskningsløftet.

Disse kriteriene kan kort oppsummeres slik:

- FSI rolle er beskrevet i både beredskapsplanverk og straffesaksinstruks
- FSI er etablert som saksinntak for hele distriktet
- FSI har påtale- og politifaglig bemanning minimum 16/7 som sammen kan ivareta etterforskningsledelse i initialfasen

- FSI ivaretar støtte til patruljenes straksetterforskning og politiarbeid på stedet på et akseptabelt nivå.
- Det er lagt til rette for god og hensiktsmessig samhandling med operasjonssentralen.

Formålet med etableringen av FSI var todelt, dels å styrke beredskapen på etterforskningssiden ved å sikre at det var påtale- og politifaglig etterforskningsledelse tilgjengelig. Dels var det å sikre at alle anmeldelser uansett hvilke enhet som hadde ansvaret for etterforskningen ble gitt en enhetlig behandling og vurdering etter at den var mottatt. Begge deler er ment som tiltak som skal sikre økt kvalitet i straffesaksarbeidet. Som en bieffekt av disse formålene var det også mulig å få avgjort noen saker enten ved eller kort tid etter mottak.

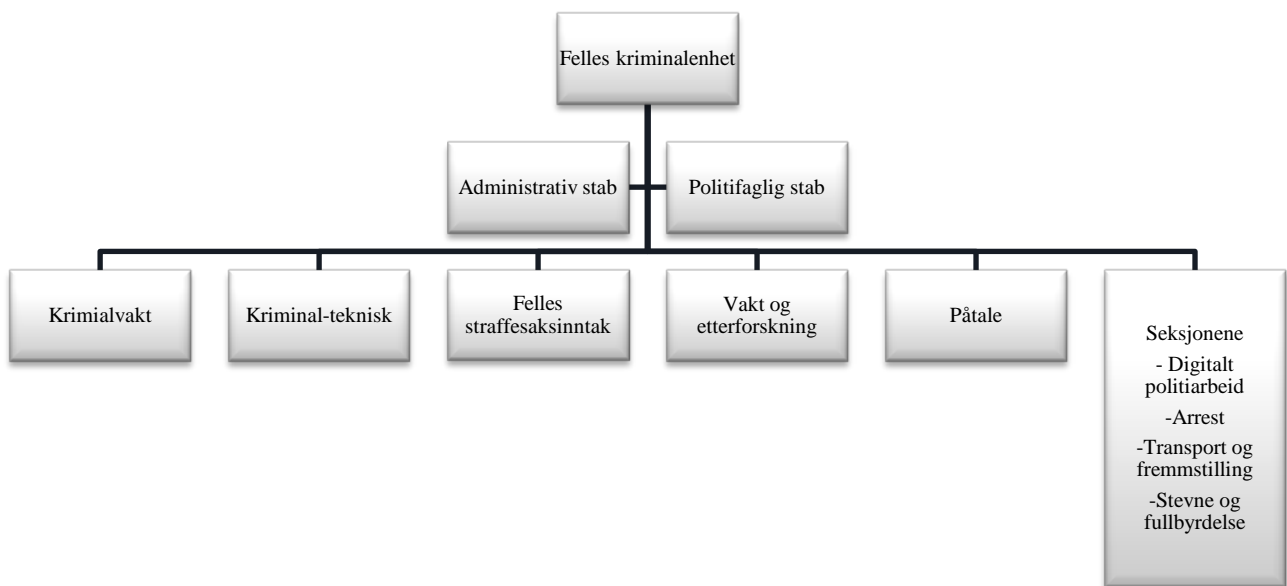
Riksadvokatens forventninger til FSI kan kort oppsummeres slik:

- Styrket beredskap for påtale- og politifaglig etterforskningsledelse
- Ikke være en flaskehals
- Ikke være et henleggelseskontor
- Ikke være en foreleggsautomat

Oslo politidistrikts FSI-konsept

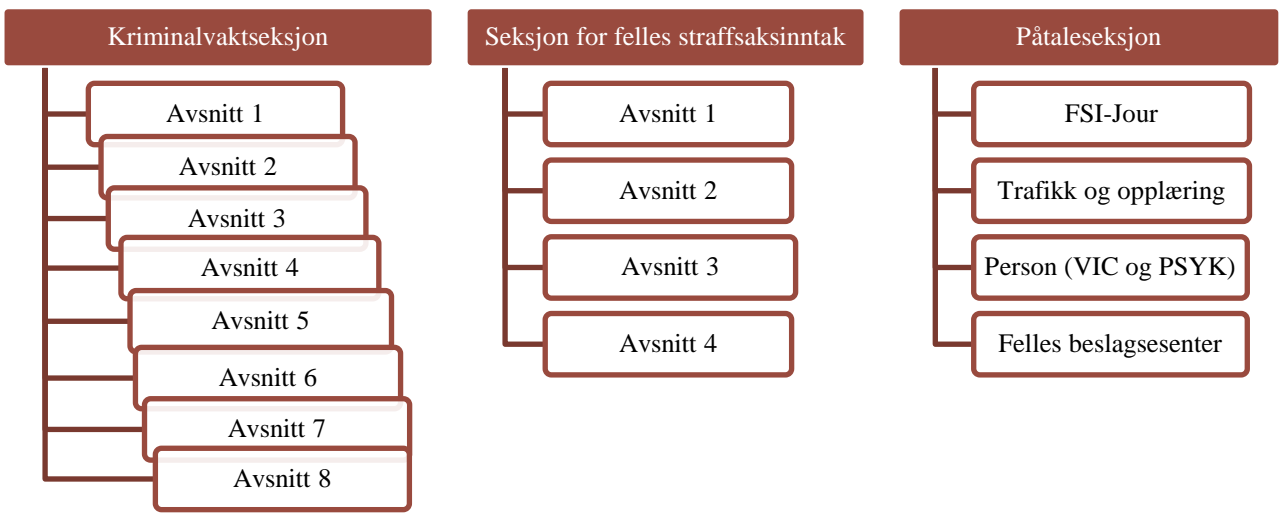
I Oslo pd er FSI i motsetning til ved andre politidistrikter, ikke en egen organisatorisk enhet. Oslo pd avviker fra landets øvrige politidistrikter på flere områder. Dels er det geografisk mindre enn øvrige distrikter, distriktet er i det alt vesentlige bymessig eller tettbygd, volumet på straffesaksporteføljen er betydelig større enn andre distrikt og etterforskningsenhetene er mer spesialiserte og større. Dette gir både muligheter og utfordringer knyttet opp mot etableringen av FSI funksjonene. Forut for nærpolitireformen hadde Oslo pd funksjoner som delvis ivaretok de formålene som FSI legger opp til. Alle stasjonene hadde lokale straffesaksmottak hvor innkomne saker ble vurdert av påtale- og politifaglig etterforskningsleder. Saker som kunne avgjøres direkte ble avgjort ved saksinntak. Oslo-jour sørget for etterforskning og saksavgjørelse i saker med innbrakte. I Oslo-jour inngikk tilstedeværende påtalemyndighet. Dels for å lede etterforskning, men primært for å vurdere opprettholdelse av pågrepelse av innbrakte til arresten.

De oppgaver som utgjør FSI funksjonen ivaretas av flere organisatoriske enheter som alle er en del av Felles kriminalenhet. Organisasjonskartet for Felles kriminalenhet er gjengitt nedenfor i en forenklet versjon. De seksjonene som i liten grad berører FSI konseptet er samlet i boksen til høyre.



De sentrale seksjonene i FSI konseptet er:

Sett inn org kart samme type som over



Avsnittene ved kriminalvakseksjonen er like i den forstand at de har den samme bemanningen (1 vaktleder, 1 pob utrykningsleder og 6 etterforskere hvorav en har funksjonen som kriminaloperatør i krimjour) og oppgavene er like. Slik sett er hvert avsnitt et vaktlag.

Avsnittene 1-4 på seksjon for felles straffesaksinntak er også vaktlag som går to skifts turnus. Disse lagnene skal fylle følgende oppgaver

- etterforskning av saker med innbrakte ut over det som gjøres av patruljen på stedet. Avsnittet er bemannet 06.30-23.00 i ukedagene og 06.30-16.00 i helg.
- FSM skal foreta den initiale vurderingen av alle saker uten innbrakte
- FSMT skal foreta den initiale vurderingen av alle saker som gjelder brudd på vegtrafikkloven

Alle innkomne anmeldelser registreres og det foretas en grovsortering av disse i henhold til gitte føringer. De følger videre opp alle foreleggsaker fra disse er skrevet til de er rettskraftige.

Påtaleseksjonens fire avsnitt med ganske forskjellige oppgaver.

FSI-Jour avsnittet går 3 skifts turnus og bemanner rollene som kriminaladjutant, jourhavende jurist på Oslo jour, FSM-jurist og en portefølje i "Hurtigsporet"

Trafikk og opplæringsavsnittet jobber dagtid, bemanner saksmottaket for trafikksaker og aktorerer alle ikke vedtatte forelegg for Oslo pd (8-10 saker pr dag). Avsnittet er bemannet av politifullmektiger som er i et opplæringsløp med lokal, regional og nasjonal opplæring.

Personavsnittet følger personer som står enten på VIC- eller PSYK-listen. De følger saken fra start til slutt. Avsnittet har et særlig forebyggende fokus hvor man søker å finne løsninger som bidrar til å fjerne eller redusere personenes kriminelle aktivitet. Dette avsnittet er ikke en del av FSI konseptet.

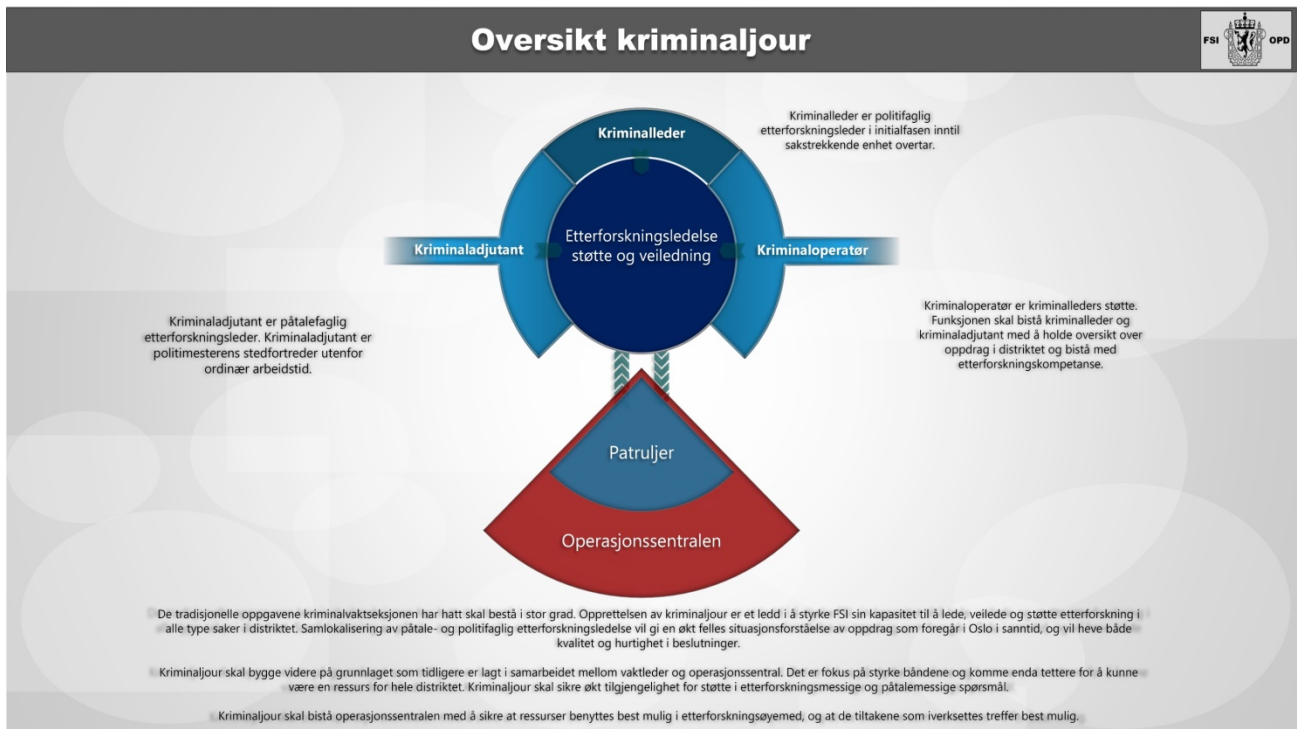
Felles beslagssenter er under etablering og besto på inspeksjonstidspunktet av tre personer – ingen jurister. Tanken er at dette avsnittet skal bli et felles punkt for håndtering av beslag for hele politidistriktet.

Organisasjonskartet gir i seg selv ikke et fullstendig bilde av FSI konseptet. Dels har de forskjellige avsnittene under Seksjon for Felles straffesaksmottak og Påtaleseksjonen forskjellige funksjoner. Videre er samhandlingen mellom organisatoriske enhetene hørende under Felles straffesaksenhet og de operative enhetene så som operasjonssentral og patruljer, en del av konseptet.

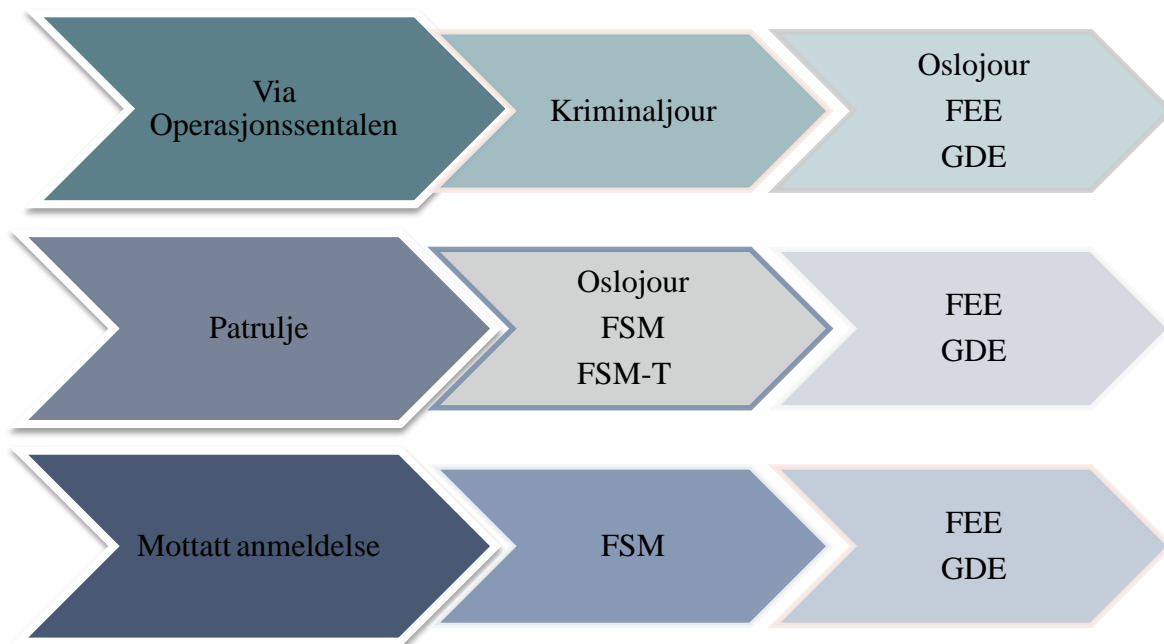
Det har tidligere både fra statsadvokaten og POD blitt påpekt at det ikke har vært god nok samhandling mellom politifaglig- og påtalefaglig etterforskningsledelse i de mest alvorlige sakene, og at dette ikke er i overenstemmelse med intensjonen bak etableringen av FSI i nærpolitireformen.

Etableringen av funksjonen som kriminaladjutant og den tette samhandlingen mellom denne og kriminalvaktleder i starten av 2019 var ment å bøte på dette.

Oslo pd har i en presentasjon i forbindelse med inspeksjonen fremstilt samhandlingsstrukturen slik:



Figuren nedenfor gir en skjematisk fremstilling av nye straffesaker kommer inn til politidistriktet. Fremstillingen sier ikke noe om alvorlighetsgrad eller volum.



I prinsippet skal alle anmeldelser som registreres ved Oslo pd gå via FSI. For saker med aktiv etterforskning i oppstartsfasen fremstår dette ikke som noe stort problem. Ved inspeksjonen ble det opplyst at det til tider var noe etterslep på registreringen på avsnittet for sivil straffesaksstøtte. Da statsadvokatene var innom avsnittet under inspeksjonen var det tydelig at det lå saker som ventet på registrering. Ut fra det vi kunne se var det ingen prioriterte saker som ble liggende. I forbindelse med inspeksjoner på FEE og FUF er det blitt påpekt at det tar tid før saker kommer fra registrering hos FSI og opp til etterforskning. Dette er ikke en heldig situasjon. Det følger av Nasjonal straffesaksinstruks pkt 3.1 - Felles straffesaksinntak, at politimesteren i lokal straffesaksinstruks kan bestemme hvilke saker som **ikke** skal registeres ved FSI. Hvorvidt problemet med etterslep på registrering skal løses gjennom økt bemanning eller justering av arbeidsbyrden er en sak for politidistriktets ledelse. Det er åpenbart noe å hente ved at sakstrekkinge enheter i større grad enn nå registrerer egne saker.

Møter med representanter fra krimvakt-, felles straffesaksmottak- og påtaleseksjonen

I løpet av inspeksjonen ble det gjennomført møter med de som jobber i forskjellige funksjoner ved FSI. Innledningsvis med ledelsen av seksjonene, så med etterforskningsledere/etterforskere ved kriminalvakten og Oslojour og til slutt med avsnittsleder og jurister på påtaleseksjonen.

Alle vi møtte gav det samme inntrykk. Det var dedikerte medarbeidere som på hvert sitt nivå var opptatt av å gjøre en god jobb, var åpne for endringer, kompetanseutvikling og samhandling - enten dette var i egen enhet eller med andre enheter i distriktet. Alle gav uttrykk for at de opplevde å arbeide i en dynamisk enhet som nok ikke hadde funnet sin endelige form. Det ble videre gitt uttrykk for at FSI-konseptet var et krevende konsept og at vakanser og avgivelser gjorde det vanskelig å få løst alle oppgavene på en tilfredsstillende måte. Det ble også uttrykt en viss spenning knyttet til hva utvidelsen av distriktet – Hurum og Røyken, ville bety for FSI-konseptet i form av et større geografisk ansvarsområde.

Etableringen av Kriminaljour ble beskrevet som en vellykket ordning i den forstand at både jurister og politifaglig personell opplevde det som positivt at juristene ble trukket tidligere med i etterforskningen i de mer alvorlige sakene. At juristbemanningen på Oslojour var blitt svekket som følge av omorganiseringen medførte noen ulemper, men slik statsadvokatene oppfattet det var fordelene ved organisasjonsendringene klart større enn ulempene.

Notoritet rundt hvem som har besluttet hvilke etterforskingsskritt og tvangsmidler, på hvilket grunnlag er viktig i enhver etterforskning, men særlig der hvor ansvaret for etterforskningsledelsen skal skifte fra FSI til saksansvarlig enhet. En av funksjonene ved Krimjour er kriminaloperatøren. Denne har som oppgave å føre logg over oppgaver i de sakene kriminaljournen etterforsker. Juristene som fylte funksjonen som kriminaladjutant opplyste at de ikke førte noen egen logg for kriminaladjutanten som sådan, men at flere hadde sin egen logg. Etter statsadvokatens oppfatning fremstår dette som litt utilfredsstillende. Uten klare føringer for hva som skal loggføres hvor, står man i fare for at noen beslutninger og grunnlaget disse er truffet på, ikke nedtegnes. Dette vanskeliggjør arbeidet for de som overtar etterforskningsansvaret.

Som beskrevet ovenfor skal et av avsnittene på påtaleseksjonen fungere som et opplæringsavsnitt for påtalejurister ved Oslo politidistrikt. I samtale med statsadvokatene gav juristene ved avsnittet uttrykk for at de hadde deltatt i lokal, regional og nasjonal opplæring. Det ble likevel gitt uttrykk for at man ønsket mer opplæring og oppfølging enn det det var lagt opp til i dag.

Statistikk

FSI er ment å skulle avgjøre de straffesakene som kan avgjøres tidlig uten at det blir et henleggelseskontor eller en foreleggs automat. Antall og arten avgjørelser er derfor av interesse for å se om intensjonen følges.

I forkant av inspeksjonen opplyste FSI at påtaleavgjørelsene i perioden januar – november 2019 var som følger

Påtaleavgjørelser truffet ved FSI		
040 kod	Type avgjørelse	Antall

	Henleggelse	33 196
040	Forelegg	6572
041	Siktelser(tilståelsesdom)	153
042	Tiltalebeslutning	501
043	Påtaleunntatelse	677
044	Konfliktråd	3
	Totalt	41 102
	Andel saker avgjort hos FSI	58,32 %

Tilsynelatende kan det se ut som FSI er blitt et henleggelseskontor og en foreleggsautomat. Tallene må imidlertid sees i sammenheng med totale sakvolumet. Oslo pd håndterer i overkant av 70 000 straffesaker på årsbasis og har en oppklaringsprosent på 38,5. I tråd med intensjonen er det meningen at de sakene som kan avgjøres tidlig, skal avgjøres tidlig. Det er derfor å forvente at volumet av henleggelse er stort, men det er ikke større enn det som er naturlig. På samme måte vil det normalt være de enkle sakene som er ferdig etterforsket av patruljen, hvor det kan treffes et positivt påtalevedtak. Disse vil normalt avgjøres med et forelegg. Tatt i betraktning at tallene også innbefatter avgjørelse i alle enkle trafikksakene er det derfor lite å si på FSI verken volum eller arten av påtaleavgjørelsene. Den kontrollen som har vært av enkeltsaker, se nedenfor indikerer heller ikke at FSI avgjør saker i strid med intensjonen.

FSI skal i utgangspunktet aktorere alle ikke vedtatte forelegg for Oslo pd. I tillegg aktorers noen andre saker hvis det er kapasitet. Det er opplyst følgende antall rettsdager.

Rettsdager	
	Antall
Berammet	740
Gjennomført	308,5

Ut fra forholdet mellom berammede og gjennomførte rettsdager er det grunn til å tro at veldig mange forelegg blir vedtatt før saken behandles i retten. Berammelse beslaglegger ikke lite ressurser både hos politiet og domstolen. En berammelse er selvfølgelig en kraftigurring på det ikke vedtatte forelegget. Politiet må vurdere om det er mer ressursbesparende måter å purre forelegg på enn å oversende dem til pådømmelse.

FSI har også sendt inn tall for fengslinger.

Fengslinger	Antall
Antall personer som har sittet i varetekt i 2019 (pr 17.12.19)	108
Antall personer som har blitt varetektsfengslet i 2019 (pr 17.12.20)	90
Antall fengslinger (førstegangs og refengslinger)	186

Forskjellen mellom første og annen linje skyldes at antallet i første linje inkluderer personer fengslet i 2018 men som satt fengslet i 2019. Det hadde vært ønskelig om det også hadde vært oppgitt antall rettsdager siden dette gir et bilde av ressursbruken.

Det kan synes som om det er foretatt minst en forlengelse for hver fengsling. I den grad noen ikke er blitt refengslet så er andre forlenget flere ganger. Hensett til at FSI normalt ikke har løpende saksportefølge er det overraskende at både antallet førstegangsfengslinger og ikke minst forlengelser er såpass høyt. Fengsling er et inngripende tvangsmiddel. Bruken av dette må normalt vurderes nøye, da helst av den som har ansvaret for fremdriften i og avslutningen av etterforskningen. Dette vil normalt ikke være juristene ved FSI. Det er ikke noe i veien for at FSI bistår andre påtalegrupper med fengslinger der hvor dette er påkrevet. Det må imidlertid ikke utvikle seg en praksis hvor FSI juristene fengsler for sikkerhets skyld og så blir det opp til juristen på saksansvarlig enhet å løslate.

Saksgjennomgang

Ett element i enhver inspeksjon er gjennomgang av enkeltsaker for å kontrollere kvaliteten. FSI håndterer saker av veldig forskjellig slag og i ulike faser. Det er ikke uten videre lett å velge ut saker som viser kvalitet på det arbeidet som FSI gjør i sakene. Ved denne inspeksjonen ble det fokusert på tre kategorier saker som skulle representere forskjellige deler av FSIs oppgaver. Dels saker som var henlagt på kapasitet (silingsfunksjonen), utferdigede forelegg (påtaleavgjøringsfunksjonen) og alvorlige straffesaker hvor FSI har deltatt i initialfasen (etterforskningsledelsesfunksjonen). De to første gruppene var enkle å identifisere, men utgjorde et stort volum selv om tidsperioden ble avgrenset. Den siste gruppen var vanskelig å identifisere.

Henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet er en sikkerhetsventil for å sikre at politiets ressurser brukes på prioriterte saker og saker som det er mulighet for å oppklare. Henleggelse av saker med kjent gjerningsmann vil ofte kunne føre til kritikk. Den rettslige forankringen for å henlegge på dette grunnlag er strpl. § 224 – en side av opportunitetsprinsippet. De nærmere rammene for henleggelse av kapasitetshensyn er trukket opp i riksadvokatens rundskriv nr 3/2016. Politimesteren i Oslo har i tråd med rundskrivet den 8. april 2019, gitt direktiver for bruk av denne henleggelseskode. Direktivene ble revidert senest 9. desember 2019.

I siste kvartal 2019 henla FSI 1288 saker med begrunnelsen manglende saksbehandlingskapasitet. 864 av disse var uten kjent gjerningsmann – kode 025, mens 424 var med kjent gjerningsmann – kode 078. Når det gjelder sakene uten kjent gjerningsmann er volumet ikke større enn det som kan forventes. Det har ikke vært mulig å gjennomgå alle de 1288 sakene. Saksgjennomgangen har da fokusert på enkelte sakstyper og det er gjennomgått et utvalg av saker. I tillegg til de sakene som henlegges på dette grunnlag på FSI er det å forvente at et vist antall saker blir henlagt på samme grunnlag når de overføres GDE'ene eller FEE.

For saker uten kjent gjerningsmann har statsadvokaten ingen merknader til kapasitetshenleggelsene.

Når det gjelder sakene med kjent gjerningsmann følger det av riksadvokatens rundskriv at det skal foreligge særlige grunner for å henlegge på dette grunnlaget. Adgangen til å henlegge er meget snever og begrenses normalt til helt bagatellmessige forhold.

De sakstypene med størst volum fremgår av tabellen nedenfor.

Sakstype	Antall
Bedrageri, alle typer og forsøk	81
Narkotika/doping (58+16)	74
Tyveri og mindre tyveri fra butikk (20+47)	67
Hensynsløs adferd	40
Våpenloven	19
Trusler	17

Det var også andre sakstyper som var avgjort på kapasitet så som kroppskrenkelser, skadeverk, tyver fra annet enn butikk, undersalg m.m..

Trusler og kroppskrenkelser er en sakskategori som normalt ikke skal henlegges på dette grunnlaget. Konkrete forhold som trusselens/kroppskrenkelsens art, i hvilken sammenheng og hvorfor den fremsettes/tildelt kan likevel tilsi en henleggelse av kapasitetshensyn. Ved en gjennomgang av de 17 sakene som gjelder trusler er det statsadvokatens oppfatning at ingen av sakene er slik at de åpenbart ikke burde vært henlagt på dette grunnlag, dog slik at enkelte ligger i grenseland. To av sakene burde nok vært registret som hensynsløs adferd etter strl. § 266. De tre sakene som gjaldt kroppskrenkelser ble også gjennomgått. Disse var i det aller nederste sjikt av hva som regnes som kroppskrenkelse og det forelå særlige grunner som gjør at statsadvokatene ikke hadde noen innvendinger mot politiets avgjørelser.

Noen av narkotika- og dopingsakene ble gjennomgått. Dette var saker om mindre kvanta avdekket i postforsendelser fra utlandet. Statsadvokaten har ingen innvendinger mot at de konkrete sakene var henlagt. Politiet må likevel påse at man ikke rutinemessig henlegger alle disse sakene slik at et kriminalitetsområde blir straffritt.

De henlagte våpensakene gjaldt også saker anmeldt av tollvesenet etter kontroll av post fra utlandet– ulovlige kniver. Også her gjelder det som er påpekt ovenfor at alle saker ikke kan henlegges slik at denne typen innførsel blir straffri.

Statsadvokatenes mulighet for en reell overprøving av henleggelse på dette grunnlaget er vanskelig. Henleggelse av kapasitetsgrunner forutsetter at det er en reell mangel på etterforskningskapasitet i politidistriktet. Hvorvidt det er en reell mangel på etterforskningskapasitet henger dels sammen med hvor stor etterforskningsressurser er og ikke minst hva denne brukes til. Det sier seg selv at statsadvokatene vanskelig kan ha den totale oversikten og at det ligger et stort ansvar på politiet når det gjelder bruk av denne koden. Denne avgjørelseskoden må ikke bli en sovepute i forhold til å se på egen ressursutnyttelse.

Utstedelse av forelegg er en sentral del av FSIs oppgaver. Dette med tanke på å få avgjort saker så tidlig som mulig og med minst mulig bruk av politiets knappe etterforskningsressurser. Utgangspunktet for saksgjennomgangen var forelegg utstedt 1.-14. desember 2019 – i alt 317 forelegg. Fokus ved gjennomgangen skulle være om subsumsjonen var riktig, om forelegg var riktig reaksjon, om botens størrelse var i tråd med påtaledirektivene og om inndragning eller erstatning var tatt med der dette var aktuelt. På samme måte som for henleggelsene var det ikke mulig å gjennomgå alle foreleggene. Det ble fokusert på noen sakstyper: hindring av offentlig tjenestemenn, ulovlig bevæpning på offentlig sted, kroppskrenkelse, brannsaker, vegtrafikklovens § 3 med personskade, kjøring uten gyldig førerkort og sikring av last -i alt 56 saker.

Totalt sett syntes utferdigelse av forelegg å være en korrekt reaksjon i de sakene som ble gjennomgått. I hovedsak var botens størrelse i tråd med Oslo pds påtaledirektiv (felles påtaledirektiv for Oslo, Øst, Sør-Øst, Sør-Vest og Agder politidistrikt). Det var noen avvik, men de fremstod som utslag av konkret skjønn og ikke utslag av systematiske feil. Dog synes det som det i skjerpene retning ikke var lagt vekt på tidligere reaksjoner for likearteede forhold. Juristene som står for bøteleggelse bør derfor ha et større fokus på bruk av historiske opplysninger som er tilgjengelig i BL, i forhold til hva som er rett reaksjon. Disse opplysningene har også en betydning for vurderingen av den videre saksgangen enten dette er henleggelse, oversendelse til GDE for etterforskning eller overføring til annet distrikt.

Noen forhold gir grunnlag for særlige merknader. I foreleggene for overtredelse av vegtrafikkloven § 3 med personskade manglet det beskrivelse av personskaden i alle saker. Personskaden er et sentralt element i det straffbare forholdet og bør fremgå av grunnlaget. Disse foreleggene er utstedt

av påtalejurister på trafikk- og opplæringsavsnittet. Det kan synes som om disse ikke i tilstrekkelig grad er gitt opplæring i hvordan slike grunnlag bør utformes.

Ved gjennomgangen av foreleggssakene har statsadvokatene også sett litt på den etterforskning som leder opp til påtalevedtaket. Etterforskningen er gjennomført av politipatruljene etter prinsippene for Politiarbeid på stedet (PPS). Etterforskningen fremsto som adekvat, målrettet og tilstrekkelig. I trafikksakene med personskade var det brukt skjema for anmeldelse i vegtrafikkuhell og utarbeidet fotomapper og skisser i alle saker.

I alvorlige saker vil FSI stå for etterforskningsledelse i initialfasen. I forbindelse med inspeksjonen ønsket statsadvokatene å se på et antall saker hvor dette presumtivt hadde vært tilfelle. Det ble derfor bedt om å få oversikt over alle saker for overtredelse av strl §§ 274, 275 og 328 for siste kvartal i 2019. Det er ikke mulig på noen enkel måte å identifisere hvilke saker som har vært håndtert av FSI. For Oslo pd som sådan har det vært registrert ett drap og fem drapsforsøk i den aktuelle perioden. I tillegg har statsadvokatene sett på seks grove ransaker og tre saker om grov kroppsskade. I tillegg til hva som fremgår av BL, har statsadvokatene hatt tilgang til PO-loggen og INDICIA. Formålet med gjennomgangen var å se om sakene var kodet riktig og om sakene hadde blitt adekvat etterforsket i initialfasen.

Ut fra de dokumentene/systemene statsadvokaten hadde tilgang til, viste det seg vanskelig å kontrollere hvilke etterforskningskritt som var initiert av FSI og hvilke som var initiert av saksansvarlig etterforskningsenhet. På samme måte var det i enkelte saker vanskelig å se hvem som hadde truffet tvangsmiddelbeslutninger. Disse kunne være referert i anmeldelser – muntlige beslutninger, fremgå av PO-logg, skriftlige arbeidslogger eller være udokumenterte. Dette synliggjør problemene knyttet til notoritet rundt beslutninger som ble synliggjort i samtaler med personell fra krimjour og påtalejuristene. Det var heller ikke mulig ut fra saksgjennomgangen å se når sakstrekkinge enhet overtok ansvaret for sakene. Problemstillinger knyttet til dette er behandlet nedenfor under punktet – Veksling FSI-FEE. Intensjonen om å kontrollere FSIs etterforskningsledelse har på bakgrunn av de forhold som er påpekt ovenfor ikke latt seg gjennomføre fullt ut.

Ut fra gjennomgangen av sakene fremstår de etterforskningskritt som har vært utført av FSI ved patruljer fra Kriminaljour som adekvate. De har sammen med patruljemannskaper gjennomført bevissikring, dokumentasjon av åsted, tekniske undersøkelser, rundspøringer, vitneavhør og andre relevante etterforskningskritt. Dette stemmer med det inntrykket som statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2020 gav hvor 90 voldtektssaker ble gjennomgått. I de sakene bidro kriminalvakten med etterforskning av høy kvalitet i initialfasen.

To av de fem sakene om drapsforsøk som ble gjennomgått var initialt subsumert som kroppsskade eller forsøk på kroppsskade. Begge sakene ble senere omsubsumert til drapsforsøk. Vi har forståelse

for at det ikke alltid er lett å treffe med riktig subsumsjon innledningsvis. Riktig subsumsjon er en forutsetning for riktig prioritering og etterforskning. En subsumering som ikke gir uttrykk for sakens alvorlighet kan lede til at man ikke kommer i gang med de rette etterforskningskrittene til rett tid. For de to aktuelle sakene synes det ikke å være tilfelle.

I flere av sakene som gjelder grovt ran eller grov kroppsskade som har funnet sted i Asker eller Bærum ser det ut fra de tilgjengelige dokumentene, at etterforskningen i initialfasen i stor grad er håndtert av Enhet Vest internt uten at kriminaljour har vært involvert. Dette i motsetning til tilsvarende saker som er skjedd innenfor andre deler av Oslo. Det begrensede antallet saker som er gjennomgått gir ikke grunnlag for å fastslå om dette er tilfeldig eller om det skjer systematisk. Vi understreker imidlertid at den kompetansen som kriminaljour representerer bør benyttes i de sakene hvor det er behov for den, og at det tidligere skillet mellom de to politidistriktene ikke bør medføre at ellers like saker håndteres ulikt.

Kompetanseutvikling

Kompetanseutvikling er en kontinuerlig prosess. Alle politidistrikter skulle etter pålegg fra POD, i løpet av 2019 ha utarbeidet kompetanseplaner. For Oslo pd skjer dette for etterforskningsfeltet i FEE. Dette arbeidet er ikke sluttført. Per i dag stilles det ingen formalkrav ut over fullført grunnutdanning ved PHS eller juridisk embetseksamen/master i rettsvitenskap for ansettelse ved FSI. Dog slik at det for utrykningsledere (kriminalpatroljer) stilles krav om utrykningslederkurs. Reelt sett har kriminalvaktledere og påtalejurister som gjør tjeneste ved Oslojour og som kriminaladjutant lang – til dels veldig lang, fartstid og betydelig erfaring og realkompetanse.

Et element i kompetanseutviklingen er Obligatorisk Årlig Opplæring (OÅO). Alle ansatte, med unntak av de sivile ved FSI skal delta. I møte med statsadvokatene ble det opplyst at dette gjennomføres, men at det delvis må gjøre utenom ordinær arbeidstid og vanskelig gjøres idet hull i tjenestelister medfører at det blir mindre tid til kompetansehevende tiltak.

Den politifaglige staben arbeider delvis med kompetansehevende tiltak for Felles kriminalenhet. De bidro til opplæringen i forbindelse med etablering av Kriminaljour. Ut fra det som ble opplyst var dette et tiltak som primært var rettet mot politifaglig personell. Etter vår oppfatning er det ønskelig at kompetansehevende tiltak når det gjelder etterforskningsledelse rettes inn mot både påtale- og politifaglig personell. Dette vil åpne for å diskutere et bredere spekter av problemstillinger, vil berike diskusjonene og vil fremme forståelsen for hverandres roller og oppgaver.

Veksling FSI-FEE/GDE

Et kritisk punkt i etterforskning av alle straffesaker når ansvar for etterforskningen skifter fra en organisatorisk enhet til en annen. Denne vekslingen kan føre til at informasjon går tapt, at tid går tapt fordi man må bruke tid på oppdatering, eller at påbegynte etterforskningskritt ikke fullføres.

Tanken bak FSI-konseptet er at nettopp at FSI skal starte etterforskningen og iverksette nødvendige etterforskningskritt inntil saksansvarlig enhet er klar til å overta. Slik sett er FSI en beredskapsorganisasjon. Det er da en forutsetning at etterforskningen skal slutføres av andre. Dette stiller særlige krav til å følge kjent arbeidsmetodikk, og notoritet om beslutningsgrunnlag, beslutninger, planlagte og gjennomførte oppgaver. Ikke minst krever det tydelighet i forhold til hvem som på ethvert tidspunkt har ansvar for ledelse av etterforskningen både politifaglig og påtalemessig. Viktigheten av dette viser seg klart i de mest alvorlige sakene. I praksis vil det være grove voldssaker så som drap og drapsforsøk, grove ran, overfallsvoldtekter og større narkotikasaker knyttet til innførsel eller store beslag. Dette gjør samhandlingen mellom FSI og FEE særlig sårbar.

I det faktum at personellet ved FSI er "generalister" og personellet ved FEE er spesialister ligger det en kime til uenighet og konflikt. Det samme gjelder at FSI er til stede 24/7 mens FEE har varierende grad av beredskap. Det er ikke en forutsetning at de som håndterer de alvorligste sakene i en initialfase skal kunne alt som spesialistene kan. Uaktet beredskap ved FEE så er det FSI som skal og må starte opp etterforskningen i de alvorligste sakene som oppstår akutt.. I den grad det avdekkes kompetansemangel ved FSIs oppgaveløsning i innledningsfasen av etterforskningen må dette løses med kompetansehevende tiltak. Beredskap 24/7 for alle typer personell ved FEE vil ikke uten videre løse alle problemer knyttet til overføring av ansvar for etterforskningen. Dette gjelder særlig i oppstartfasen av etterforskningen.

Både gjennom møtene under inspeksjonen og ved sakgjennomgangen synes det som om alle aspekter ved ansvarsoverføringen mellom FSI og saksansvarlig enhet ennå ikke var fullt ut på plass. Dette gjelder både notoritet og spørsmål om hvem som har ansvar for å lede etterforskningen. Statsadvokatene er kjent med at det pågår et arbeid knyttet til beredskap på FEE i form av hjemmевaktordninger. Hvilke løsning som velges her er et organisatorisk spørsmål som ligger utenfor statsadvokatenes ansvarsområde. Dog vil vi påpeke at etablering av en 24/7 beredskap på FEE ikke bør gå på bekostning av den tilstedeværende beredskapen til FSI.

Oppsummering og forbedringspunkter

Etablering av en FSI-funksjon i tråd med intensjonene i Nærpolitireformen og Etterforskningsløftet er ingen enkel oppgave i et stort politidistrikt som Oslo pd. Konseptet kan vanskelig rommes i en organisatorisk enhet. For politidistriktet har dette vært en dynamisk prosess idet konseptet og

tankene rundt dette ikke er de samme nå som da statsadvokatene fikk en orientering om konseptet i 2017. Det er langt fra sikkert at prosessen er avsluttet. Det som er sikkert er at de endringer som er gjort, kanskje særlig etableringen av kriminaladjutanten sammen med krimvaksleder, har brakt Oslo pds konsept nærmere intensjonen.

Etter statsadvokatenes oppfatning er det behov for å se på om FSI-konseptet er riktig dimensjonert og har de riktige oppgavene. Det bør vurderes om ikke flere saker kan registerets direkte på enhetene hvor de skal etterforskes. Dette vil lette presset på den sivile straffesaksstøtten. Videre bør man også se på om balansen mellom FSI og GDEenes LSM er riktig.

De forutsetninger som er lagt for FSI fra sentralt hold er krevende i den forstand at det forutsetter bemanning ut over vanlig arbeidstid, noe som krever mye mannskap. Skal konseptet fungere i tråd med føringene må alle enheter bemannes i henhold til intensjonen. Vakanser på dette området vil raskt gå ut over kvaliteten.

Statsadvokatene har gjennom inspeksjonen ved FSI og FEE oppfattet en underliggende uenighet om hvordan beredskap med tanke på politifaglig- og påtalefaglig etterforskningsledelse i de alvorligste straffesakene som hører under FEEs ansvarsområde skal løses. Hvordan dette skal løses er opp til politidistriktets ledelse. Det som er helt sikkert at personell på FSI vil og skal lede etterforskningen i en innledningsfasen av etterforskningen av saker som oppstår akutt. Dette vil gjelde uavhengig av om det etableres beredskapsordninger på FEE eller ikke. Distriktet må da sørge for at FSI har den nødvendige kompetanse til å gjøre dette. I den grad dette ikke er tilfelle må kompetansehevende tiltak iverksettes.

Totalt sett fremstår kvaliteten i det arbeidet som utføres på FSI som god, til dels svært god. Helt i tråd med det en kan forvente. De ledere, påtalejurister, politifaglige etterforskningsledere og etterforskere vi har møtt i forbindelse med inspeksjoner har etterlatt et solid inntrykk.

Vi ønsker enheten lykke til med det videre arbeidet.

Med vennlig hilsen

OSLO STATSADVOKATEMBETER

Erik Førde
statsadvokat

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