



HEDMARK OG OPPLAND STATSADVOKATEMBETER

Politimesteren Johan Brekke
Innlandet politidistrikt
Postboks 355
2303 Hamar

Deres ref.

Vår ref.

Dato

30. desember 2020

TILSYN AV INNLANDET POLITIDISTRIKT, FELLES STRAFFESAKSINNTAK (FSI) – SAMT OPPFØLGING AV TILSYNSRAPPORTER FRA 2018 OG 2019

Det vises til tidligere tilsynsrapporter vedrørende FSI herfra av 16. oktober 2018 og 18. desember 2019.

Politimesteren ble varslet om det nye tilsynet for 2020 ved vårt brev av 21. september 2020.

I varselet ble det oppgitt at tilsynet vil dreie seg om en begrenset gjennomgang av et representativt utvalg straffesaker behandlet ved FSI. Hovedformålet med gjennomgangen var å undersøke om det foretas hensiktsmessige prioriteringer og avgrensninger av sakene, samt om henleggelsespraksis er i samsvar med sentrale og lokale retningslinjer. En nevner også at i riksadvokatens brev av 21. desember 2018 som gir føringer for statsadvokatenes fagledelse, er statsadvokatene bedt om å ha særlig oppmerksomhet mot politidistriktenes Felles straffesaksinntak (FSI). Her står det blant annet: " FSI skal være et kvalitetstiltak, ikke minst knyttet opp til tilstedeværende etterforskningsledelse i initialfasen. Statsadvokatene bør kontrollere at straffesakene 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 "produksjonskravet". Klare ansvarsforhold og god saksflyt slik at dobbeltbehandling unngås, er viktig. FSI-organiseringen reiser mange steder utfordring i så måte, og problemstillingen må påkalle statsadvokatens oppmerksomhet."

For å avklare det praktiske rundt sakgjennomgangen og se nærmere på hva det er mulig å undersøke, gjennomført vi 30. september 2020 et møte med lederen for FSI, Øyvind Buraas, etterforskningsleder Erik Hoel og politiadvokat Sten Floor Nelsson.

Det fremkom i dette møtet at det ikke finnes noe godt system for å identifisere (gjenfinne) saker hvor FSI har vært inne i saken og foretatt etterforskingsskritt uten at man gjennomgår alle saker i en tidsperiode. Når det gjelder påtaleavgjørelser tatt ved FSI, kan disse finnes ved å søke på konkrete påtalejurister som arbeider på FSI. Det hender seg imidlertid at andre jurister kortvarig har vikariert ved sykdom og ferieavvikling. For å finne sakene i en bestemt tidsperiode, må man ha en fullstendig oversikt over hvilke jurister som til enhver tid har tjenestegjort der.

Postadresse:
Postboks 4457
2326 Hamar

Besøksadresse:
Østregate 61
Hamar

Telefon: 62 53 42 40
Telefaks: 62 53 42 49

E-post:
post.hop@statsadvokatene.no

Utført etterforskningsledelse er heller ikke synlig i straffesakene.

Når det gjelder saker som blir sendt over til GDE'ene for videre etterforskning, har vi fått opplyst at eventuelle oppfølgninger med aktuelle gjøremål i all hovedsak blir skrevet som oppfølging i BL og blir slettet av mottakeren nå dette er lest. Kun i saker hvor det sitter noen i arrest, foregår det muntlig kommunikasjon med GDE'ene. Helt unntaksvis føres arbeidslogg i BL.

Vi har fått opplyst at FSI for sitt interne behov har innført føring av døgn- og helgerrapporter. Dette er gjort for å sikre god kommunikasjon og oversikt i forbindelse med bytte av mannskaper. Rapportene gir foruten en oversikt over arrestanter også en kort beskrivelse av hva som er gjort i saker som FSI har vært involvert i. For å danne oss et bedre bilde av hva FSI har utført av arbeid, har vi for den aktuelle tidsperioden undersøkelsen er avgrenset til innhentet disse rapportene.

Innlandet politidistrikt behandler om lag 20 000 straffesaker i året. I snitt vil det derfor daglig være rundt 55-56 saker innom FSI. For vår saksgjennomgang valgte vi å ta ut PAL-lister for tidsperioden 15. august til 15. september både når det gjelder alle registrerte straffesaker og påtaleavgjorte saker. I denne tidsperioden ble det totalt registrert 1780 saker hvorav 797 saker var påtaleavgjort. I den aktuelle perioden ble således 44 % av sakene avgjort i FSI.

I forbindelse med et tilsyn ville det være for omfattende å gjennomgå alle sakene i den utvalgte perioden. Vi har derfor ut fra sakstyper gjennomgått et skjønnsmessig antall saker slik at det har vært mulig å danne seg et inntrykk av avgjørelsene.

Utvalget av saker i perioden 15. 08 -15.09.

Som referert ovenfor utgjorde antall påtaleavgjørelser til sammen 797 saker. De fordeler seg slik:

Henleggelse:

Avgjørelseskode saksnivå:	Antall
STRASAK kode 10 – henlagt fordi forholdet ikke er straffbart	7
STRASAK kode 14 – mangel på opplysninger om gjerningsmann	352
STRASAK kode 16 – avgjort utenfor straffesak	15
STRASAK kode 17 – henlagt pga. mangel på bevis	1
STRASAK kode 22 – henlagt pga. ikke rimelig grunn	15
STRASAK kode 25 – henlagt pga. manglende saksbeh.kap.	37
STRASAK kode 28 – henlagt – intet straffbart forhold bevist	2

Avgjørelseskode mot person:	Antall
STRASAK kode 058 – henlagt pga. bevisets stilling	17
STRASAK kode 062 – manglende allmenne hensyn	1
STRASAK kode 067 – forholdet foreldet	2
STRASAK kode 072 – påtalebegjæring trukket tilbake	2
STRASAK kode 078 – henlagt pga. manglende saksbeh.kap.	21
STRASAK kode 103 – henlagt – intet straffbart forh. anses bevist	13
STRASAK kode 106 – henlagt – ikke rimelig grunn til å etterforske	15

Positive påtaleavgjørelser:	Antall
STRASAK kode 40 – forelegg	250
STRASAK kode 41 – siktelse	5
STRASAK kode 43 – påtaleunntatelse	37
STRASAK kode 44 – konfliktråd	1

4 saker mangler STRASAK koding.

Kommentarer til den påtalemessige behandlingen.

Positive påtaleavgjørelser

Det er ikke gjort en fullstendig gjennomgang av disse sakene. Vår vurdering bygger på et representativt utvalg av sakene. Avgjørelsene er så langt vi kan se i samsvar med retningslinjer og påtalepraksis på området.

Vi har ikke sett tegn til at man har påtaleavgjort forhold ved bruk av forelegg eller påtaleunntatelser i tilfeller der det skulle vært grunnlag for å henvføre forholdet inn under en strengere straffebestemmelse eller vært grunnlag for en strengere reaksjon. Det må riktignok bemerkes at forholdene i all hovedsak dreier om oversiktlige og enkle forhold som brudd på veitrafikkloven, bruk/besittelse av narkotika, skadeverk, mindre tyveri, ordensforstyrrelser m.m. hvor straffenivået er relativt standardisert.

Henleggelse

Av de 1780 sakene som har gått via FSI i perioden fra 15.8 til 15.9.2020 er 485 saker henlagt. Saker som er avgjort utenfor straffesak er ikke tatt med i denne beregningen. Henleggelsene utgjør 27 % av saksmengden og således en betydelig andel av straffesakene i distriktet.

I FSI sine rutinebeskrivelser av 27.4.2020 er det sagt følgende om henleggelse under punkt 6:

"Alle bagatellmessige straffesaker skal søkes avgjort ved FSI selv om det eksisterer eldre sakskompleks i linja. Dette gjelder så lenge saken kan avgjøres med henleggelse, forelegg, konfliktråd eller påtaleunntatelse."

FSI har altså ansvaret for, og håndterer de fleste henleggelse i distriktet. Dette forutsetter god kunnskap om henleggelseskodene og at disse brukes korrekt. Som følge av det store antallet saker som avgjøres ved FSI vil riktig bruk av henleggelseskode også være viktig for å synliggjøre ressursituasjonen i politiet, og hvordan ressursene faktisk brukes.

Siling av straffesaker ved FSI er beskrevet i rutinebeskrivelsen punkt 8. Her fremgår det at PEL2 og PÅL 2 har ansvar for siling av straffesakene. Saker som det besluttes at skal henlegges, flyttes i BL til innboksen FSI-HENLEGG-203 av PÅL 2.

I rutinebeskrivelsen punkt 8 fremgår det at "[f]ør selve henleggelsen gjennomføres overfører den enkelte jurist saken over på seg i BL."

Statsadvokaten har viet særskilt oppmerksomhet til saker som er henlagt med følgende begrunnelse:

- Intet straffbart forhold (010/050)
- Manglende opplysning om gjerningsmann (014)
- Ikke rimelig grunn til å etterforske (022/106)
- Manglende saksbehandlingskapasitet (025/078)

For oversiktens del finner vi grunn til å redegjøre kort for den enkelte henleggelseskode før funnene fra gjennomgangen presenteres.

Intet straffbart forhold

Begrunnelsen skal bare brukes "når det beskrevne forhold ikke rammes av noen straffebestemmelse", jf. riksadvokatens rundskriv nr. 3/1988.

Manglende opplysning om gjerningsmann

Begrunnelsen brukes der gjerningspersonen ikke lar seg identifisere, jf. riksadvokatens rundskriv RA-2016-3 avsnitt 28. I rundskrivet avsnitt 15 er kjent gjerningsperson definert slik:

"... person som er navngitt eller på annen måte identifisert i en anmeldelse til politiet, eller som ved beskjeden bruk av ressurser åpenbart kan identifiseres."

Ikke rimelig grunn til å etterforske

Den rettslige forankringen for å henlegge en sak med begrunnelsen "ikke rimelig grunn til å etterforske" finner vi i straffeprosessloven § 224, som regulerer når etterforskning skal foretas. Retningslinjer for praktiseringen av begrunnelsen er behandlet i riksadvokatens rundskriv RA-1999-3 og RA-2016-3. Fra sistnevnte hitsettes:

"... de sentrale elementene i vurderingen etter § 224 er sannsynligheten for at det er begått et straffbart forhold, forholdsmessigheten mellom forholdets alvor og den nødvendige etterforskningsinnsats, og viktigheten av at etterforskningen er saklig begrunnet.

...

I vurderingen av om det foreligger "rimelig grunn" inngår således en bedømmelse på anmeldelsesstadiet av graden av sannsynlighet for at det foreligger et straffbart forhold, og, i tilfelle, av muligheten for at en etterforskning vil kunne gi bevismessig avklaring av det objektive og subjektive grunnlag for straff."

Merk at det er adgang til å foreta enkle undersøkelser med sikte på å avklare om det er grunn til å igangsette etterforskning, jf. RA-1993-3 del II punkt 4.

Manglende saksbehandlingskapasitet

Begrunnelsen forutsetter overordnede skriftlige føringer fra politidistriktets øverste ledelse, jf. riksadvokatens rundskriv RA-2016-3 avsnitt 17. Det er ressursituasjonen for politidistriktets samlede straffesaksbehandling som må iakttas, ikke situasjonen ved det enkelte tjenestested eller organisatoriske enhet innen distriktet.

Innlandet politidistrikt har gitt slike føringer i prioriteringsdirektiv av 25.4.2019, og i beslutning av 27.8.2020 er det gitt særskilte føringen for henleggelse av oppklarte saker.

Funn - henleggelse

Etter gjennomgang av saker i perioden fra 15.8 til 15.9.2020 er det vår oppfatning at rutine for å henlegge saker ved FSI fungerer relativt godt. Det store flertallet av saker henlegges relativt raskt. Av de sakene som blir liggende ubehandlet, er det vanskelig å indentifisere konkret årsak. Grunnen til dette er at den enkelte jurist overfører saken til seg umiddelbart før henleggelse. Dette viser også våre undersøkelser; sakene har kort liggetid hos den enkelte påtalejurist før den avgjøres.

Våre undersøkelser viser at henleggelseskodene i hovedsak anvendes korrekt. En medvirkende årsak til dette er nok at saksforholdene som henlegges er oversiktlige og begrunnelsen for henleggelse fremstår som åpenbar. Eksempel på dette er mindre saksforhold hvor politiet ikke har noen opplysninger om gjerningsperson og det ville kreve stor etterforskningskapasitet for i hele tatt ha en mulighet for å avdekke ham/henne. Slike saker henlegges med begrunnelsen "manglende opplysning om gjerningsmann".

Selv om hovedinntrykket ved gjennomgangen er korrekt bruk av henleggelsesbegrunnelser, er det også flere eksempler på uriktig bruk. Konsekvensene av uriktig henleggelsesbeslutning er viktig av en rekke årsaker. For det første vil de impliserte få en uriktig begrunnelse for hvorfor politiet ikke behandler saken, eller avslutter etterforskningen. Dette *kan* i det lange løp gå utover tilliten til etaten. Uriktig bruk av henleggelseskode kan på sikt også gi et skjevt bilde av ressurs- og kapasitetssituasjonen i politiet. Det knytter seg særlig til bruken av kapasitetshenleggelse. Det vil igjen gi politiledelsen et skjevt bilde og danne et dårlig grunnlag for videre prioriteringer i politidistriktet.

Vi ser flere saker hvor det er kjent gjerningsperson, og hvor forholdet henlegges grunnet ukjent gjerningsperson. Dette er saker hvor prosessøkonomisk henleggelse hadde vært aktuelt. Videre ser vi noen eksempler på saker som er henlagt på kapasitet, som kunne ha vært henlagt på ukjent gjerningsperson. Konklusjonen vår er at det kan synes noe tilfeldig hva slags henleggelseskode som brukes. Politidistriktet bør ha en enhetlig og lik henleggelsespraksis og bør iverksette tiltak for å sikre at dette skjer. Henleggelseskode skal reflektere den reelle begrunnelsen for at saken henlegges. Dette presiseres også av Riksadvokaten i RA-2016-3 hvor det i avsnitt 13 heter at "[d]et er viktig at henleggelseskode reflekterer den reelle begrunnelsen for henleggelsen."

Uriktig bruk av henleggelseskode "ikke rimelig grunn til å etterforske" er spesielt utsatt for å svekke tilliten til politiet dersom den brukes uriktig. Vi finner derfor grunn til å vise til riksadvokatens rundskriv RA-2016-3 hvor det presiseres i avsnitt 28:

"Hvis anmelder pretenderer å ha vært utsatt for et lovbrudd, typisk et tyveri eller bedrageri, skal saken ikke henlegges etter kode 022 ("ikke rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold"), med mindre anmeldelsen eller en oppfølgende henvendelse fra politiet til anmelder gir klare holdepunkter for at anmelders pretensjon er uriktig."

Vi finner videre grunn til å nevne to enkeltsaker som er henlagt på et for tidlig stadium og som burde ha vært fulgt opp videre. Dette gjelder sak nr. 15229115 (arbeidsulykke) og sak nr. 15232088 (kroppskrenkelse av eldre person i eget hjem).

Klagebehandling

Som tidligere beskrevet behandler FSI det store flertall av saker som henlegges i distriktet. Dette innebærer at FSI også tar stilling til klage over henleggelse. I rutinebeskrivelse for FSI punkt 8 er behandling av klager inntatt som femteprioritet, etter blant annet siling av saker og saksavgjørelse.

Under punkt 8 "Klage på forenklede forelegg, klage på gebyr, søknad om benådning mm." er det gitt en kort instruks for behandling av klage på nevnte vedtak.

For den ordinære klagebehandlingen er det ikke gitt instruks i FSI sine rutinebeskrivelser. Vi mener det er viktig å ha ensartet praksis også på dette området. Dette vil sikre likebehandling og bidra til en effektiv klagebehandling, herunder sikre at frister overholdes. Dette kan gjøres ved å utforme rutiner også på dette området.

Ved oversendelse av klage til statsadvokaten, skal påtaleansvarlig redegjøre for de vurderinger som ligger til grunn for henleggelsesbeslutningen. Videre skal det gis en begrunnet innstilling til klagen; altså om klagen bør tas til følge eller hvorfor det ikke er grunnlag for omgjøring. Standardfraser eller gjenbruk fra tidligere saker skal i denne forbindelse ikke brukes.

Ved klage over henleggelse som er begrunnet med manglende saksbehandlingskapasitet *skal* det foreligge en uttalelse fra politidistriktets ledelse med en nærmere redegjørelse for hva som er grunnen til at saken ikke er etterforsket, jf. RA-2016-3.

I klagesaker hvor noen har vært siktet gjelder det en absolutt frist for omgjøring av henleggelse, jf. straffeprosessloven § 59 a. Dersom en klage ikke behandles innen lovens frister er det ikke anledning til å omgjøre en henleggelse med mindre det er oppdaget nye bevis av vekt. Vi antar at rutiner ved FSI vil bidra til å sikre at fristene overholdes, og at klageinstituttet fungerer som tiltenkt. Som følge av den absolutte fristen som nevnt, bes det om at politiet vurderer å prioritere klagebehandling høyere.

Samhandling mellom PEL og PÅL

I FSI sin rutinebeskrivelse punkt 6 fremgår det at PEL og PÅL i felleskap har ansvar for siling av straffesakene som kommer inn til FSI. Saksilingsmøter skal avholdes formiddag og ettermiddag. Silingen tar sikte på å avklare hvilke saker som skal sendes den lokale GDE og hvilke saker som skal behandles ved FSI.

Politidistriktet ved leder av FSI, har i møte med statsadvokatembetet opplyst at det i praksis er PEL alene som forestår siling av saker. Saker hvor det foreligger tvil diskuteres med PÅL ved behov. På dette punkt bryter man altså med FSI sin interne instruks.

Statsadvokaten mener at det er uheldig at påtalejuristen ved FSI bare involveres i silingen av saker dersom PEL konkluderer med at det foreligger tvil. Vår oppfatning er at møte mellom PEL og PÅL bør skje mer formalisert. Dette kan gjøres ved å følge instruksjonen som sier at det skal være faste møtepunkter mellom PEL og PÅL. Vi har forståelse for at det ikke er nødvendig at PEL og PÅL gjennomgår samtlige av sakene som kommer inn til FSI samlet. Dette fremstår som uhensiktsmessig hensyntatt det store antallet enkle saker som går gjennom

FSI. Her må det finnes pragmatiske, men formaliserte, løsninger som gjør at PÅL involveres i silingen av sakene på en bedre måte. Vi er av den oppfatning at det er samhandlingen mellom det politifaglige og det påtalefaglige som gir silingen av saker en tilstrekkelig grad av kvalitet. Gode silingsrutiner vil også medføre at det etterfølgende arbeidet med å avgjøre sakene blir mindre krevende.

Dersom dette medfører at påtaleressursen på FSI blir ytterligere presset, må dette signaliseres til ledelsen.

Et eksempel på at en sak burde ha vært sendt til GDE for ytterligere etterforskning og oppfølging og ikke avgjort av FSI ved forelegg er etter vårt syn sak nr. 15230736.

Utførte etterforskingsskritt og involvering fra FSI

For saker som var sendt fra FSI til videre etterforskning ved GDE'ene, var det i utgangspunktet lite informasjon å gjenfinne ved å se på et utvalg av sakene. Noen avhør var tatt og man kunne i enkelte saker se at påtale hadde vært inne i saken ved bruk av tvangsmidler. Det var sjelden at det var skrevet anbefalinger til GDE'ene som var gjenfinnbare i arbeidsloggen. Dette bekrefter det vi fikk opplyst i møte 30. september, at oppfølgninger med aktuelle gjøremål og annen kommunikasjon i all hovedsak blir skrevet som oppfølging i BL og blir slettet av mottakeren nå dette er lest. Dette er i strid politidistriktets rutinebeskrivelse for FSI punkt 5 om straffesaksbehandlingen siste avsnitt. Her er det angitt at "det skal føres arbeidslogg i BL der FSI foretar vurderinger og etterforskingsskritt som har betydning for videre etterforskning. Arbeidsloggen skal gis navnet FSI".

Det er på det rene at etterforskningsledelse både fra e-ledere og fra påtale ikke vil være direkte synlig i straffesakene. Hverken selve beslutningene om etterforskingsskritt, kommunikasjon med GDE'ene og Operasjonssentralen eller avgrensninger vil fremgå. Det er etter vår mening uheldig om det ikke foreligger noen notoritet knyttet til så vidt viktige beslutninger og informasjon. Dette er heller ikke i samsvar med politidistriktets rutinebeskrivelse for FSI. Under punkt 4 om etterforskningsledelse siste avsnitt er det bestemt at beslutningslogg skal føres på egnet sted.

Politidistriktet begynte i mars 2020 med føring av døgn- og helgerrapporter. Dette er etter det vi har fått opplyst, gjort for å sikre god kommunikasjon og oversikt i forbindelse med bytte av mannskaper knyttet til problematikken rundt covid-19 og er i utgangspunktet ment som et midlertidig tiltak. Slik dette er lagt opp per nå, fungerer døgn- og helgerrapportene utelukkende som et tiltak for den interne informasjonsflyten på FSI.

Politidistriktet bør se på hvordan en beslutningslogg kan føres og være tilgjengelig for andre innenfor politi- og påtalemyndighet som har ansvar for straffesaksbehandlingen.

Oppfølging fra tidligere rapporter

I rapport fra statsadvokatembetets tilsyn av FSI i 2019 ble det satt opp en liste over punkter politidistriktet ble oppfordret til å ha særlig fokus på. Flere av punktene er tatt til etterretning og det vises blant annet til at det nå er utarbeidet rutinebeskrivelser for FSI Innlandet. Dette er positivt.

Hva gjelder påtaleressursen på FSI ble den i 2019 beskrevet som sårbar, og at bemanningssituasjonen på påtale tilsier at "saksavgjørelser utover 40 % (på FSI) per i dag ikke (er) realistisk".

Politidistriktet ved leder av FSI har i møte med statsadvokatembetet opplyst at det ikke er tilført ytterligere ressurser på påtale. Situasjonsbeskrivelsen "sårbar" hva gjelder påtaleressursen, antas derfor å være tilsvarende i dag som den var ved tilsynet i 2019.

Leder av FSI har også opplyst at slik organiseringen ved FIS Innlandet er i dag, er det ikke rom for å avgjøre mer enn omtrent 40 % av saksmengden som kommer inn til politidistriktet. Dette står i kontrast til funnet som ble gjort i 2019 (og 2018), hvor påtaleressursen ble angitt å være årsak til at ikke større deler av saksmengden kunne avgjøres ved FSI. FSI må søke å få mest mulig ut av sine ressurser, og det må avklares om dette kan gjøres ved å tilføre større ressurser på påtalesiden.

Utvidet jourordning for etterforskningsledere på FSI er utredet og ligger nå hos ledelsen i politidistriktet. Vi har forstått det slik at det per nå ikke er aktuelt å iverksette utvidelsen grunnet dårlig økonomi.

Statsadvokatene har forståelse for at politidistriktet har en presset økonomi. De positive sidene ved å ha en jourordningen sammenholdt med det mandatet FSI er gitt, tilsier imidlertid at det bør gjøres en kontinuerlig vurdering av om det skal opprettes en jourordning som innebærer at det til enhver tid er etterforskningsleder tilgjengelig på FSI. Det antas at dette vil bidra til best mulig oppgaveløsning.

Oppsummering

Tilsynet har avdekket enkelte funn som politidistriktet bør se nærmere på. Vi vil særlig fremheve:

- Det bør sikres større grad av notoritet knyttet til arbeidet som er gjort ved FSI, herunder etterforskningsledelse, påtalemessige vurderinger og beslutninger, samt videre anbefalinger til GDE'ene.
- Henleggelseskodene skal reflektere den reelle begrunnelsen for at saken henlegges, og må anvendes korrekt.
- Det bør utarbeides rutiner for behandling av klagesaker.
- Påtalefaglig etterforskningsleder bør i større grad delta i siling av saker som kommer inn til FSI.


Arne Ingv. Dymbe

Magnus Schartum-Hansen

Kopi: Riksadvokaten
Politidirektoratet