



RIKSADVOKATEN

Statsadvokatembetene

DERES REF.:

VÅR REF.:

2018/00960-003 RBR/ggr
63

DATO:

26.09.2018

SYSTEMATISK ERFARINGSLÆRING – RIKSADVOKATENS RETNINGSLINJER FOR STATSADVOKATENES DELTAKELSE

1. Innledning

Handlingsplanen for løft av etterforskningsfeltet av 31. mai 2016 er et omforent produkt mellom Politidirektoratet og Riksadvokatembetet, og er som kjent et svar på bestilling fra Stortinget i tilknytning til dets behandling av Prop. 61 LS (2014-2015) – Nærpolitireformen. Bakgrunnen var dokumenterte svakheter på straffesaksområdet. Ett av de sentrale tiltak i handlingsplanen er tiltak 4, innføring av rutiner for systematisk evaluering og tilbakemeldinger.

Tiltaket forutsetter blant annet at statsadvokatene tydeligere skal utøve sin fagledelse gjennom gode strukturer og rutiner. Det er beskrevet slik i handlingsplanen:

"Hensikten med tiltaket er å sikre en kultur for tilbakemeldinger der politi og påtalemyndighet lærer av sine erfaringer og løpende kan gjøre forbedringer i hvordan vi jobber med etterforskning.

Tiltaket innebærer å innføre rutiner for systematisk evaluering og tilbakemeldinger på det som utføres av etterforskningsarbeid gjennom hele kjeden. Etterforskningsledere og påtaleledere får et særlig ansvar for tettere oppfølging i det daglige. Statsadvokatene skal tydeligere utøve sin fagledelse gjennom gode strukturer og rutiner.

Evalueringene og tilbakemeldingene skal ikke bare se på sluttresultat, men også evaluere prosessen mot resultatet. En systematikk i dette vil være med på å avdekke feil og uønsket praksis, samt hvor en bør fokusere for å heve kvalitet og/eller effektivitet. I tillegg vil den enkelte medarbeider få bedre oppfølging og helhetsforståelse gjennom flere tilbakemeldinger og vurderinger av utført arbeid. Tiltaket vil bidra til økt mestringsevne og -følelse, samt økt medarbeidertilfredshet."

Politidirektoratet har i overensstemmelse med forutsetninger i Prop. 1 S (2017-2018) etablert et rammeverk for systematisk erfaringslæring, jf. vedlegg til dette brev. Rammeverket gir en kort

beskrivelse av elementene i tiltaket, roller og ansvar, og hvordan politiets forbedringssystem skal brukes på etterforsningsfeltet.

Rammeverket, som statsadvokatene forutsettes å gjøre seg kjent med, er utarbeidet i samarbeid med Riksadvokatembetet. Det gjelder primært politiet, men har samtidig en klar side til Den høyere påtalemyndighet, herunder til statsadvokatenes fagledelse. Det vises særskilt til rammeverkets punkt 5, som kortfattet angir statsadvokatenes rolle og ansvar som følger:

- Statsadvokatene vil samarbeide med Politidirektoratet om føringer for omfanget av og innholdet i systematisk erfaringslæring.
- Gjennom fagledelsen vil statsadvokatene bidra til saksgjennomgang, kvalitetssikring av saker under etterforskning, og tilbakemeldinger. En naturlig del av fagledelsen er å gi påtaleansvarlig jurist tilbakemeldinger av påtalemessig art.
- Statsadvokatene kan i likhet med riksadvokaten også initiere kvalitetssikring og saksgjennomgang av enkeltsaker eller sakstyper.

Riksadvokaten gir med dette nærmere retningslinjer for statsadvokatenes forpliktende deltakelse, både i evalueringer av avsluttede straffesaker og i evaluering av utvalgte, pågående saker. En forutsetter at statsadvokatene aktivt bruker den strukturen som nå etableres for å lære av gjennomførte saker, identifisere behov for forbedringer og bidra til å heve kompetansen i politiet. I den sammenheng understreker en også betydningen av statsadvokatenes konstruktive tilbakemeldinger i den enkelte sak, og annen fagledelse. Skal målet om høyere, og ikke minst jevnere kvalitet i straffesaksbehandlingen nås, er det avgjørende at etterforskningsledelse (både påtalemessig og politifaglig) og systematisk erfaringslæring vies den nødvendige oppmerksomhet.

Retningslinjene gjelder også for Økokrim og Det nasjonale statsadvokatembetet så langt de passer, og det vil være anledning til å drøfte den nærmere anvendelsen av dem i den årlige styringsdialogen.

2. Saksgjennomgang av avsluttede saker

2.1 Saksutvelgelse mv

Selv om saksgjennomgang av avsluttede saker vil foregå i politidistriktene både med og uten direkte involvering av statsadvokatene, krever slik systematisk erfaringslæring engasjement fra statsadvokatene på ulike måter. Som understreket i Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet for 2018, skal riksadvokaten "videreføre arbeidet med utvikling av statsadvokatenes fagledelse, også med et mer forpliktende system for evaluering og læring."

Statsadvokatenes aktive involvering kan gjelde det å initiere saksgjennomgangen i læringsøyemed eller utvelgelsen av saker, jf. foran, og samarbeid med politidistriktene om å identifisere saker, fenomener eller faser som kan være gjenstand for slik gjennomgang. Aktiv deltakelse ved slike gjennomganger fra statsadvokatenes side må også vurderes.

Med avsluttet straffesak menes normalt en sak som er positivt påtaleavgjort av påtalemyndigheten og hvor saken er pådømt i første instans, eller endelig henlagt. Som kjent vil en sak kunne bli etterforsket helt frem til rettskraftig avgjørelse, og domstolsbehandlingen vil kunne bidra til å avdekke svakheter ved etterforskningen og påtalebehandlingen. Etter omstendighetene, for eksempel dersom det vil ta så lang tid fra påtaleavgjørelsen til domsavsigelsen at det påvirker læringspotensialet negativt, kan det være hensiktsmessig å foreta en saksgjennomgang selv om saken ikke er pådømt. Valg av tidspunkt for slik gjennomgang må

følgelig avgjøres konkret for den enkelte sak, men et veiledende utgangspunkt er når dom i første instans foreligger, eller saken er henlagt.

I rammeverkets punkt 3.1.2 er angitt hensiktsmessige, men ikke uttømmende kriterier for saksutvalg eller temaer til utvelgelse. En viktig oppgave for statsadvokatene vil være å bidra til adekvate evalueringer ved å benytte sine erfaringer fra den løpende straffesaksbehandling og aktorering. Det bør legges til rette for lokale tilpasninger – innenfor rammen av bestillinger fra overordnet myndighet – basert på sakstype, sakenes egenart og de ulike politidistriktene/enhetenes særskilte behov. Som nevnt foran behøver ikke gjennomgangen nødvendigvis gjelde sakens behandling fra begynnelse til slutt, men kan tilpasses identifiserte behov eller problemstillinger, for eksempel begrenset til initialfasen, til åstedsarbeidet etc.

Når valg av tema for saksgjennomgangen først er truffet, anbefales at selve evalueringen følger en noenlunde fast mal, jf. for øvrig rammeverket punkt 3.1.3, noe som både vil understøtte kvaliteten og forenkle gjenbruksverdien.

2.2 Omfang

Statsadvokatene skal regelmessig delta under evaluering av saker som har vært påtaleavgjort (eller sendt riksadvokaten med innstilling) og aktorert ved embetet, kvalitetssikre utvelgelse av slike saker og innretning av arbeidet, men også ved behov initiere slike.

Hensett til statsadvokatenes betydelige arbeidsbelastning, har riksadvokaten som utgangspunkt at en herfra bør være varsom med å tallfeste krav til omfanget av ulike elementer i fagledelsen. Samtidig er Stortingets og regjeringens forventninger til tiltak 4 så høye at en fra Riksadvokatembetets side vanskelig kan nøye seg med en alminnelig oppfordring om deltakelse i gjennomgangen av avsluttede straffesaker. En har derfor funnet det nødvendig å forutsette at hver statsadvokat deltar i minst én evaluering av et visst omfang per år. Tiltaket må gjerne iverksettes i høst, men gjelder først fullt ut fra og med 2019. Praktiske grunner kan forsvare at ikke alle statsadvokater ved alle embeter gjør dette hvert år, men da hviler det en forpliktelse på embetet til årlig å gjennomføre et antall evalueringer som tilsvarer antall statsadvokatstillinger der.

2.3 Rapportering

Manglende notoritet og mangelfulle systemer kan medføre at resultatet av en ellers god evaluering ikke tilflytter andre enn dem som deltok på evalueringsmøtet. Det er en viss fare for at læringen blir personlig i stedet for av organisatorisk art.

Målsettingen med det pågående arbeidet er å utvikle en nasjonal beste praksis. For politiets del er det lagt opp til håndtering av forbedringsforslag og læringspunkter i et nytt såkalt hendelses- og forbedringssystem, og oppfølginger gjennom fag- og opplæringsansvarlige og fagkoordinator, jf. punkt 6 i rammeverket. Riksadvokaten minner om viktigheten av at også statsadvokatene vier tilstrekkelig oppmerksomhet til implementering av kunnskaper som erverves gjennom systematisk erfaringslæring, og finner det nødvendig å etablere noen enkle rapporteringsrutiner:

- Resultatet av den enkelte evaluering, med vekt på læringspunkter, oppsummeres i en rapport etter en fast mal til embetsleder, eller til den embetsleder utpeker.
- I embetenes årsrapport til riksadvokaten utarbeides et sammendrag av resultatene fra evalueringene.

Embetenes rapporteringer vil kunne gi riksadvokaten verdifull informasjon ved angivelse av mål- og prioriteringer for straffesaksbehandlingen, beslutninger om hvilke sakstyper eller faser i saker som skal ha særskilt oppmerksomhet eller andre tiltak.

Det påhviler det enkelte embete et ansvar for å gjøre bruk av ervervet kunnskap i den løpende fagledelsen.

3. Kvalitetssikring av ikke-avsluttede saker

3.1 Generelt

Oppdraget fra Storting og Regjering til Politidirektoratet har vært "etter samråd med riksadvokaten [å] opprette en nasjonal ordning for å evaluere og gi råd i pågående saker", jf. Prop. 1 S 2016-2017.

Politiets egen kvalitetssikring av pågående saker er omhandlet i rammeverket punkt 3.2. Det vises til dette. Statsadvokatens rolle i den forbindelse er, naturlig nok, i liten grad omtalt, idet det vises til at "statsadvokatenes plikt til, på grunnlag av forhåndsvarslet (som politiet i de fleste statsadvokatregioner er pålagt å sende inn i 6-årssaker med fengsling), å vurdere i hvilken grad de bør engasjere seg allerede tidlig i etterforskningen, er regulert i et eget direktiv fra riksadvokaten."

Tilsyn med kvaliteten i straffesaksbehandlingen og veiledning av politiet er en integrert del av virksomheten i Den høyere påtalemyndighet. Dette gjelder blant annet ved inspeksjoner hvor statsadvokatene som ledd i en kvalitetskontroll regelmessig gjennomgår utvalg (også) av ikke avgjorte saker eller eksempelvis undersøker politiets bruk av etterforskningsplaner i de sakstyper der riksadvokaten har pålagt det. Og ikke minst gjelder dette ved statsadvokatenes påtalemessige behandling av de saker der påtaleavgjørelsen tilligger dem eller riksadvokaten.

Evaluerings av pågående straffesaker kan reise krevende problemstillinger knyttet til ansvarsforhold. I rammeverket punkt 3.2.1 understrekes med rette at kvalitetssikringen alltid må forholde seg til de ansvarsforholdene som gjelder for etterforskningen, og at den ikke skal skape usikkerhet om ansvar eller beslutningsmyndighet.

3.2 Veiledende risikofaktorer

For å redusere faren for justisfeil, men også for å unngå å måtte bygge opp nye og ressurskrevende funksjoner eller enheter, har riksadvokaten anbefalt at det utarbeides et sett av kriterier ("risikofaktorer") for typetilfeller hvor det er grunn til å vise særlig årvåkenhet, se oppstillingen av momenter under punkt 3.2.2 *Saksutvalg* i politiets rammeverk for systematisk erfaringslæring, som også bør være veiledende for statsadvokatene. Uoppklarte, alvorlige saker står normalt i en særstilling, men også saker hvor man står tilbake med et resultat som kan stride mot alminnelige erfaringssetninger, eller hvor det er tvil om hvorvidt relevante hypoteser er undersøkt i tilstrekkelig grad, tilsier skjerpet årvåkenhet.

3.3 Regionale retningslinjer

Hvert embete bes om å oppdatere sine regionale retningslinjer for hvilke saker/tilfeller som rutinemessig skal meldes inn til embetet (som nevnt vil det i dag de fleste steder i alle fall omfatte saker med fengsling i 6-årssaker). Herunder bes blant annet iaktatt påtaleinstruksen § 7-2 første ledd. Det vil være naturlig ikke å avgrense meldeplikten til sakstyper, men nøye vurdere om ikke typetilfeller som opplistet i rammeverket også bør inntas.

3.4 Dialog med politiet – eventuell saksgjennomgang eller andre tiltak

Det sentrale er at statsadvokatene i dialog med politiet understreker viktigheten av å bli orientert om saker som anses særlig krevende og hvor det er behov for kvalitetssikring utover den som følger av de alminnelige prosessuelle regler (som for eksempel behandling av påtalespørsmålet i flere trinn i der alvorlige sakene og domstolsprøving som vilkår for bruk av tvangsmidler). Statsadvokatene må i slike tilfeller, og for øvrig som ledd i den løpende kvalitetssikringen (jf. oppfølging av politiets meldeplikt) vurdere om det er grunnlag for ytterligere tiltak, eventuelt en

saksgjennomgang, allerede på etterforskningsstadiet. I så fall skal gjennomgangen skje i samråd med og under ledelse av lokal påtalemyndighet. Det ligger imidlertid i statsadvokatrollen og påtalemyndighetens struktur – med påtalejuristen, integrert i politiet, som leder av etterforskningen – at det skal utvises en viss varsomhet med å gi slike direktiver allerede i en tidlig fase. Som vist til i rammeverket vil statsadvokatenes forsterkede engasjement normalt kunne skje ved at etterforskningsplaner gjennomgås for å sikre at etterforskningen har vært tilstrekkelig bredt anlagt og for å sikre at alle relevante etterforskingsskritt er gjennomført før en tar stilling til påtalespørsmålet. Statsadvokatene kan naturligvis også initiere at politiet innhenter ekstern bistand, for eksempel fra Kripos, til en gjennomgang av saken. Riksadvokaten understreker i den forbindelse at statsadvokatenes bidrag til og ansvar for kvalitetssikring av ikke avsluttede saker i overensstemmelse med politiets rammeverk for systematisk erfaringslæring kommer i tillegg til, og ikke i stedet for, annen innsats både i den daglige straffesaksbehandlingen og ved fagledelse av ulik art.

4. Tilbakemelding

Individuelle tilbakemeldinger i politiets system er omhandlet i rammeverkets punkt 4. Det legger til grunn at også statsadvokatene gir tilbakemeldinger, noe riksadvokaten både støtter og forventer, jf. de innledende bemerkninger foran i dette brev om betydningen av statsadvokatenes konstruktive tilbakemeldinger.

Riksadvokaten sitter med et bestemt inntrykk av at det pågående arbeidet med å utvikle et mer effektivt politiarbeid på stedet fungerer godt. Det er god grunn til å tro at de erfaringer man her gjør seg, har overføringsverdi til andre områder. Samtidig minner riksadvokaten om at det allerede i dag ligger til etterforskningsledelsen (påtale- og politifaglig ansvarlig), men også til statsadvokatene gjennom fagledelsen, å gi tilbakemeldinger om kvaliteten til etterforskningspersonellet. Slike tilbakemeldinger kan skje i saksmøter eller i en-til-en kontakt (ved møte, telefon, mail). Erfaringsmessig er betydningen av slik kommunikasjon til påtalejurister og etterforskere av stor verdi, og behøver ikke være spesielt tidkrevende.

Tor-Aksel Busch
(sign)

Reidar Bruusgaard
statsadvokat
(sign)

Gjenpart: Justis- og beredskapsdepartementet
Politidirektoratet
Politimestrene
Kripos
Politihøgskolen

Vedlegg: Politiets rammeverk for systematisk erfaringslæring av 25. juni 2018
Politidirektoratets informasjonsskriv av 21. september 2018