



POLITIET
POLITIDIREKTORATET

Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet



Forord

Politiets ulike oppgaver må avstemmes mot hverandre med utgangspunkt i en faktisk situasjonsbeskrivelse. Etter konstruktive drøftelser og diskusjoner var Politidirektoratet og Riksadvokatembetet i 2014 enige om at én av hovedoppgavene – etterforskning og tilhørende påtalebehandling – utpekte seg som et nødvendig satsningsområde, og at en tiltaksbasert plan for å løfte etterforskningsfeltet var påkrevet.

I Prop. 61 LS (2014–2015) – Nærpolitireformen – understreket Justis- og beredskapsdepartementet at det var dokumentert betydelige svakheter på straffesaksområdet, og ulike tiltak skal iverksettes for å oppnå bedre resultater. Stortinget gav sin tilslutning til en slik problembeskrivelse og ba regjeringen sørge for en nasjonal handlingsplan for et løft av etterforskningsfeltet. Justis- og beredskapsdepartementet har klarlagt at planen skal fremstå som et omforent produkt mellom Politidirektoratet og Riksadvokatembetet, og at det forventes en kontinuerlig utvikling og styrking av etterforskningsarbeidet.

Det er ingen tvil om at det hver dag, i det ganske land, utføres etterforskning og påtalearbeid av meget høy kvalitet i en rekke saker. Dedikerte medarbeidere, det være seg etterforskere, jurister eller sivile, legger ned en betydelig innsats for å løse vårt viktige samfunnsoppdrag. Saker av meget høy vanskelighetsgrad oppklares med adekvate reaksjoner til følge. Likevel har vi store utfordringer og oppgavene løses for ulikt, det være seg fra politidistrikt til politidistrikt, eller innad i det enkelte distrikt.

Vårt mål med handlingsplanen er at den skal bidra til å heve kvaliteten ved etterforskning og påtalearbeid i hele landet og bidra til mer enhetlig oppgaveløsning; straffesaksbehandlingen i politiet skal styrkes. Vi er klar over at det ikke finnes raske og enkle løsninger for å realisere det bebudede løft, men evne og vilje til å prioritere området over tid er en forutsetning, ikke minst fra ledelsens side. Vår klare målretting er at tiltakene skal gjøre det mer attraktivt å arbeide som etterforsker og påtalejurist i politiet.

En forutsetning for å lykkes er at alle – fra yngste medarbeider til eldste politimester – legger godviljen til og aktivt benytter handlingsplanen til beste for det løft våre foresatte, etter initiativ fra oss selv, har bestemt at skal gjennomføres.

Den lokale implementering vil bli aktivt fulgt opp i de to spor. Lykke til!

Oslo, den 31. mai 2016



A handwritten signature in blue ink, consisting of several large, overlapping loops followed by a long horizontal stroke.

Odd Reidar Humlegård
politidirektør



A handwritten signature in blue ink, written in a cursive style with a prominent 'T' and 'B'.

Tor-Aksel Busch
riksadvokat

INNHold

1 Innledning	4
2 Riksadvokaten om etterforskning og kvalitet	7
3 Situasjonsbildet for etterforskning	13
4 Målbilde for straffesaksbehandling	18
5 Handlingsplanens tiltak og veikart	20
6 Gjennomføring av etterforskningsløftet	34



1 INNLEDNING

Stortinget har bedt regjeringen sørge for en nasjonal handlingsplan for et løft av etterforskningsfeltet¹. Etterforskningsløftet er en del av Nærpolitireformen, som både er en strukturreform og en kvalitetsreform. Etterforskningsløftet er primært en del av kvalitetsreformen. I oppdragsbrevet for handlingsplanen er planens målsettinger tydelig formulert:

Formålet med å utarbeide en handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet er å heve kvaliteten i straffesaksarbeidet, hvilket vil øke innbyggernes rettssikkerhet. Handlingsplanen skal bidra til å nå målene om at andelen straffesaker som oppklares skal økes, saksbehandlingstiden skal reduseres og antall ikke påtaleavgjorte straffesaker skal reduseres betydelig. For å oppnå dette må handlingsplanen legge særlig vekt på tiltak for å heve etterforskningens status og videreutvikle etterforskning som fag hva gjelder etterforskningsledelse, kompetanse, praksis, øvelse og evaluering.

Etterforskningsløftet er blant annet et resultat av at riksadvokaten over tid har uttrykt bekymring for kvaliteten i etterforskningen. Med utgangspunkt i dette er det utarbeidet flere rapporter, blant annet Etterforskningen i politiet 2013² og Avhørsmetodikk i politiet³ som belyser tilstanden for etterforskningsfeltet.

Det er felles enighet i departement, direktorat og riksadvokatembetet om at det er nødvendig å styrke etterforskningen i politi og påtalemyndigheten⁴. Dette gjenspeiles også i bred politisk enighet⁵ om betydningen av å legge til rette for kunnskapsbasert etterforskning, god fagledelse, systematisk læring, at riksadvokatens prioriteringer etterleveres og etablering av arbeidsformer som ivaretar klare ansvarsforhold og gode kontrollprosedyrer.

¹ Prop 61 LS (2014-2015) innstilling 306, vedtak 642. Oppdrag formulert fra Justis- og beredskapsdepartementet i oppdragsbrev 24/2015.

² Politidirektoratet 2013

³ Riksadvokaten 2013

⁴ Påtalesfunksjonen er avgjørende for en effektiv straffesakskjede og omfattes således av arbeidet. En forventet styrking på dette området vil i noen grad måtte ses i sammenheng med den kommende påtaleanalysen.

⁵ Samledokument for enighet mellom Ap, FRP, KRF og V om nærpolitireformen av juni 2015 <https://www.venstre.no/assets/Samledokument-for-enighet-om-N%C3%A6rpolitireformen.pdf>



Riksadvokatembetet fremhever følgende forhold som helt avgjørende for å realisere ambisjonen om et nødvendig og etterlengt etterforskningsløft⁶:

- 1. Engasjement for etterforskningsfaget hos topp ledelsen i politiet, med tilhørende prioriteringer og legitimitet*
- 2. Etterforskningsledelse (både påtalemessig og politifaglig)*
- 3. Oppmerksomhet mot kvalitet. Kompetanse, praksis, trening og evaluering. Et mer forpliktende system.*
- 4. Fagledelse fra statsadvokatenes side og oppfølging fra Politidirektoratet og Riksadvokatembetet*

I tillegg er arbeidsbetingelser og etterforskningsfagets status særlig viktig.

Politidirektøren har besluttet at det skal iverksettes et arbeid for å heve kvaliteten og effektiviteten på etterforskningsarbeidet og styrke etterforskningsfeltets posisjon og status. Arbeidet skal gi bedre tjenester til publikum og sikre bedre ivaretagelse av medarbeiderne våre.

Direktoratets målsettinger med arbeidet er:

- Riktig innsats fra start i alle saker
- Lik praksis i tjenesteutførelsen og økt evne til å håndtere straffesaker
- God beredskapssevne innen kriminalitetsbekjempelse
- Kunnskapsbasert og styrt videreutvikling av etterforskningsfaget
- Attraktivt å arbeide med etterforskning

Arbeidet med å forfatte handlingsplanen har blitt ledet av Politidirektoratet, med involvering av Riksadvokatembetet og representanter fra distrikter og særorgan. Kapittel 2 er skrevet av Riksadvokatembetet gitt deres ansvarsområde.

Planen må ikke forstås som et statisk produkt, men som grunnlag for en dynamisk prosess med evalueringer og eventuelt iverksettelse av nye tiltak underveis.

Handlingsplanen går over en tidsperiode på tre år. Tiltakene skal i utgangspunktet utføres innenfor ordinære budsjettammer og vil i seg selv ikke medføre økt ressurstilgang. Etterforskningsløftet vil likevel bidra til å synliggjøre reelt kapasitetsbehov og økonomiske konsekvenser for å oppnå ønsket kvalitet.



2 RIKSADVOKATEN OM ETTERFORSKNING OG KVALITET

2.1 Riksadvokaten om etterforskning

Etterforskning er en av kjerneoppgavene til politiet og påtalemyndigheten som utøves og understøttes av hele organisasjonen – herunder av kontor- og øvrig sivilt ansatte, og alt politiutdannet personell. Av straffeprosessloven § 226 første ledd fremgår at etterforskning er en formålsstyrt virksomhet, og at

«... formålet med etterforskningen er å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for avgjørelsen av spørsmålet om tiltale, og å tjene som forberedelse for sakens videre behandling ved retten.»

I dette ligger at etterforskningen skal søke å klargjøre om et straffbart forhold er begått, avklare øvrige omstendigheter som en påtaleavgjørelse forutsetter, samt eventuelt forberede sakens behandling i retten. Er formålet, helt eller delvis, ett av dem som angis i straffeprosessloven § 226, er virksomheten å anse som etterforskning.

Ansvar for etterforskning

Straffesaksbehandlingen ligger under riksadvokatens ansvarsområde, hvilket blant annet innebærer et ansvar for å definere den til enhver tid gjeldende norm om hvilke krav som skal stilles til etterforskningen både generelt og i den enkelte

sak. Politidirektøren har for sin del ansvaret for at den definerte normen realiseres på en effektiv og hensiktsmessig måte gjennom kompetansehevende tiltak, god ressursallokering og organisering.

Grensen mellom etterforskning og annen politivirksomhet

Riksadvokaten utga i 1999 et rundskriv om etterforskning (3/1999). Rundskrivet har i ettertid fått tilslutning av så vel Stortinget som Justis- og beredskapsdepartementet, og er i dag den autoritative kilden for forståelsen og rekkevidden av etterforskningsbegrepet, og skal legges til grunn. I Ot. Prp. Nr. 60 (2004–2005) side 42 heter det:

«Etter departementets syn bør grensen mellom etterforskning og annen politivirksomhet også i fremtiden trekkes opp med utgangspunkt i retningslinjene i riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 (Etterforskning).»

Sondringen mellom etterforskning og annen politivirksomhet er viktig i flere henseender i det det blant annet angir:

- hvem som har ansvar og instruksjonsmyndighet
- hvilke regelsett som styrer virksomheten
- metodetilgang

2.2 Riksadvokaten om kvalitet

Redusert kriminalitet, god rettssikkerhet og en mer effektiv justissektor er blant de hovedmål Regjeringen har satt for straffesakskjeden. Riksadvokaten har i rundskriv 2/2012 beskrevet hvilke krav og forventninger som stilles til politiet og statsadvokatene i straffesaksarbeidet, og har i sine årlige mål- og prioriteringsskrivene understreket viktigheten av å:

«... sikre en målrettet og effektiv straffesaksbehandling av høy kvalitet som ivaretar rettssikkerhet og menneskerettigheter.»

(Rundskriv 1/2016)

Kvalitet defineres til å være i hvilken grad en virksomhet tilfredsstillende obligatoriske eller underforståtte krav og forventninger. Samtidig som etterforskning er en lovregulert virksomhet, har lovgiver i liten grad oppstilt obligatoriske kvalitetskrav.

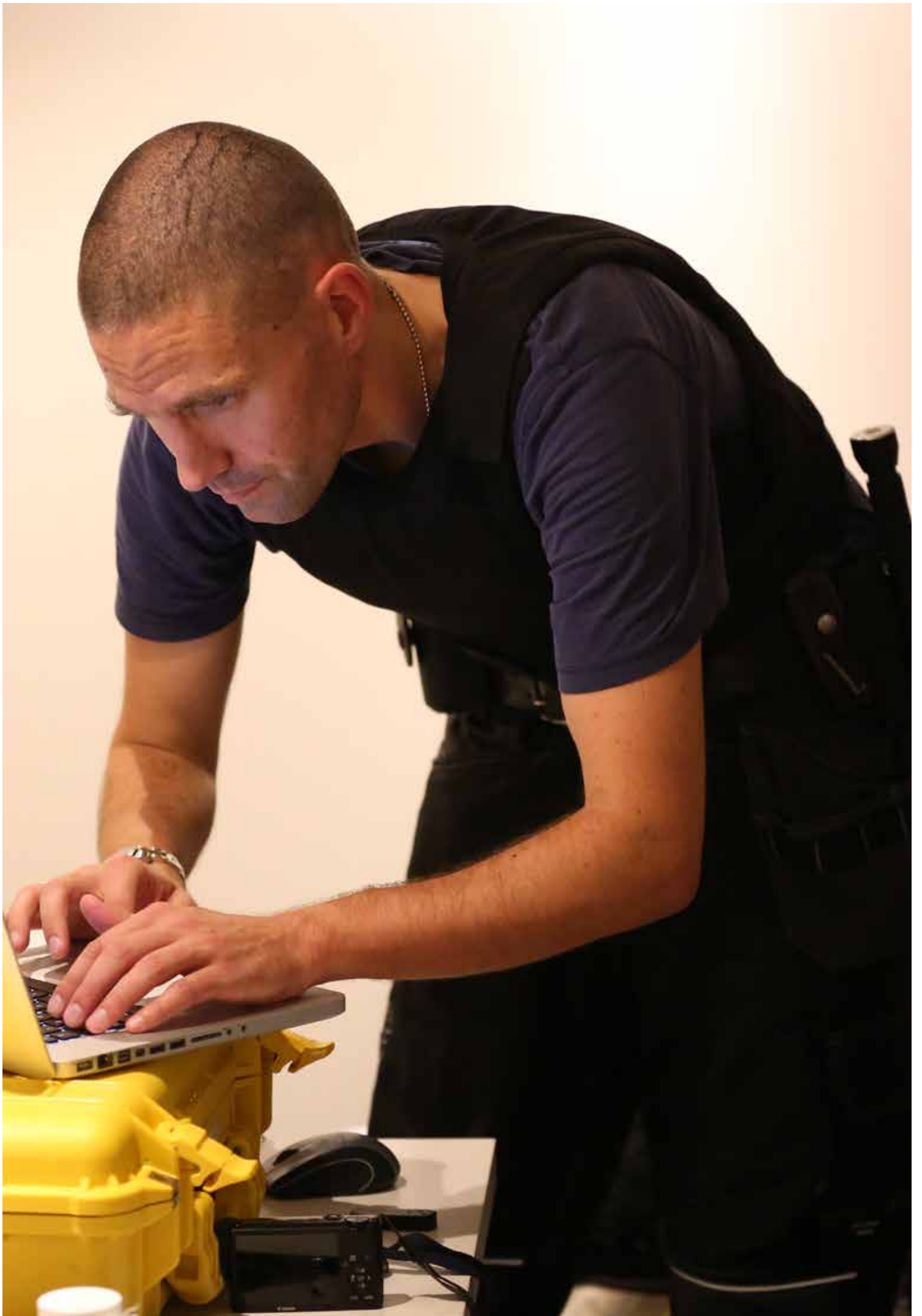
De tradisjonelle målene for straffesaksbehandlingen er høy kvalitet, høy oppklaring, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon. Selv om disse fremover fortsatt vil være viktige kvalitetsindikatorer, er målsettingen å utvikle et mer forpliktende, praktisk og målbart system uten at det resulterer i en endeløs talleksersis. Et revidert kvalitetsbegrep som i større grad speiler underliggende aktiviteter og ikke (kun) sluttproduktet, vil både være til nytte i undervisningsammenheng, for den enkelte etterforsker og påtalejurist, og for statsadvokatene i deres fagledelse.

Kvalitetsindikatorer og bruk av understandarder

Kvalitetsindikatorer skal speile den førende norm, og utvelgelsen må utledes av føringer fra lovgiver (eksempelvis om tidsbruk) eller direktiver og retningslinjer. Beste praksis kan også angi en ønsket retning.

Med utgangspunkt i riksadvokatens rundskriv om kvalitet (2/2012) og supplert med forskningsbasert litteratur, oppstiller prof. Tor-Geir Myhrer («Kvalitet i etterforskningen») en tabellarisk modell for angivelse av kvalitet i den enkelte sak, basert på åtte delkrav. Riksadvokaten har, med tilslutning fra Politidirektoratet, videreutviklet konseptet, og har oppstilt følgende kvalitetsmarkører som utgangspunkt for arbeidet fremover:

Etterforskningsplikten	Er etterforsknings- og prioriteringsplikten, slik den fremgår av loven, riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv og andre styringsdokumenter, oppfylt?
Hensiktsmessig omfang og ressursbruk	Er det foretatt fornuftige avgrensninger både hva gjelder tilskjæring av saken og grundighet, slik at etterforskningen realiserer de formål som er nedfelt i straffeprosessloven § 226?
Høy oppklaring	Det oppstilles ikke et generelt målkrav for oppklaring på landsbasis, men for enkelte høyt prioriterte sakstyper vil oppklaringsprosenten fortsatt være en viktig kvalitetsindikator.
Adekvat reaksjon	En sentral premis for at straffesaksbehandlingen skal nå sitt overordnede mål om å forebygge kriminalitet, er korrekte straffer. For kriminalitetsområder der lovgiverne gir klare signaler om forventet normalstraffenivå, skal politiet og påtalemyndigheten gjennom sin praksis bidra til å realisere dette.
Prosessuelt riktig	Det vises her til straffeprosesslovens bestemmelser, supplert med rundskriv 2/2012 og andre styringsdokumenter som definerer ønsket fremgangsmåte.
Tempo/saksbehandlingstid	Også her vises til straffeprosesslovens bestemmelser, supplert med rundskriv 2/2012 og andre styringsdokumenter.
Objektivitet	Objektivitetskravet, forankret i i den europeiske menneskerettighetskommisjonen artikkel 6 og nedfelt i straffeprosessloven §§ 226 tredje ledd og 55 fjerde ledd, må være oppfylt for at kravet til kvalitet skal anses realisert.
Fornærmede-perspektivet	Fornærmedes og pårørendes posisjon i strafferetten, slik disse rettigheter nå er nedfelt i straffeprosessloven og videre utviklet i rettspraksis, skal iakttas.
Allmennhetens (herunder medias) tillit	For at etterforskningen og iretteføringen skal kunne gjennomføre straffens formål, herunder bidra til den sosiale ro i kjølvannet av alvorlige lovbrudd, må prosessen gjennomføres slik at den har allmennhetens tillit.
Samarbeid med andre aktører under straffesaken	Dette omfatter naturlig aktørene i straffesaken, men også involverte parter underveis og i etterkant, eksempelvis Konfliktrådene og Kriminalomsorgen. Kjededetningen, fremhevet av regjeringen, skal vies tilstrekkelig oppmerksomhet.
Redigering, tilgjengelighet og bevissikring	Bevis må ikke bare sikres, men også registreres på en måte som gir den nødvendige notoritet, og gjør det mulig å gjenfinne dem i ettertid.
Verdigrunnlag og rettsutvikling	Politiet og påtalemyndigheten skal se det som en forpliktelse å bidra til å fremme de verdier som vi bekjenner oss til, herunder rettssikkerhet, menneskerettigheter, tillit og åpenhet ved å arbeide for en rettsutvikling som fremmer disse verdiene.
Kvalitet som innsatsforpliktelse	Med dette menes at kvalitetsbegrepet ikke ensidig må være resultatorientert, men også ha en viktig side mot selve oppgaveutførelsen.



Rundskriv 2/2012 vil bli revidert i 2016. Arbeidet vil blant annet ta opp i seg utviklingen av gode kvalitetsindikatorer som vil kunne tjene som gode hjelpeverktøy og bidra til en generell kvalitetsheving av etterforskningen. Samtidig har riksadvokaten understreket at det alltid vil gjenstå en selvstendig og faglig skjønnsutøvelse underlagt påtalemyndighetens ansvar. Dette skjønnnet gjelder uavhengig av graden av etterlevelse av nevnte indikatorer. På et operasjonelt nivå (taktisk og teknisk etterforskning) går utviklingen i retning av økt bruk av understandarder.

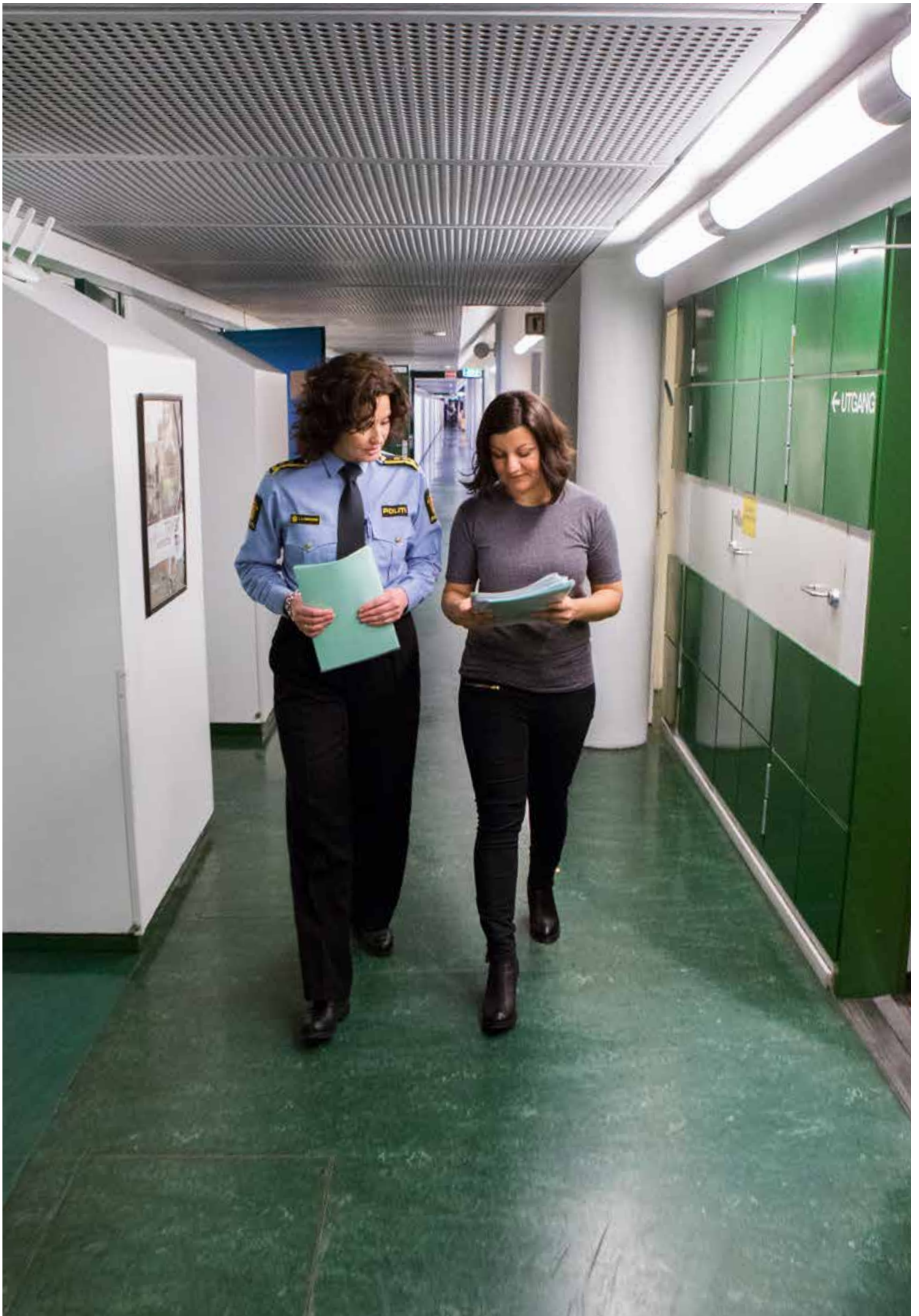
Saksspesifikke kvalitetsindikatorer

Som et ledd i utviklingen av kvalitetsbegrepet er det videre behov for å supplere de allmenne kvalitetsindikatorer med saksspesifikke kvalitetsindikatorer. Riksadvokaten har inneværende år besluttet at statsadvokatene skal foreta en kvalitetsundersøkelse av voldtektssaker og mishandling i nære relasjoner. Med utgangspunkt i en lang rekke forhåndsdefinerte parametere (innen hovedkategoriene initialfasen, sporsikring, etterforskningsplan, politiavhør og påtalearbeid, etterforskningsledelse og fremdrift) skal statsadvokatene gå gjennom et stort antall saker og kontrollere kvaliteten i etterforskningen. De erfaringene en her gjør seg vil danne grunnlaget for utviklingen av saksspesifikke kvalitetsmarkører også på andre saksområder⁷. Før disse endelig fastsettes, vil det være nødvendig å trekke vekslers på kompetente fagmiljøer.

Statsadvokatenes fagledelse

En viktig del av statsadvokatenes arbeidsoppgaver er fagledelse av politiet. Fagledelsen omfatter både å kontrollere politidistriktenes statistikkutvikling på straffesaksområdet og kvalitetskontroll/oppfølging av etterforskningen og politiets påtaleavgjørelser. Kvalitetskontrollen utøves blant annet gjennom statsadvokatenes enkeltsaksbehandling og gjennom de årlige inspeksjonene av politidistriktene. Statsadvokatene utøver også fagledelse ved tiltak som skal gjøre politiets etterforskere og påtalejurister bedre i stand til å utføre etterforskning med høy kvalitet. Statsadvokatene skal ha en sentral rolle ved den nærmere planlegging og gjennomføring av enkelttiltakene som iverksettes som et resultat av handlingsplanen.

⁷ Brev av 1. februar 2016 fra Oslo statsadvokatembeter til Riksadvokaten.



3 SITUASJONSBILDET FOR ETTERFORSKNING

Det finnes ikke et ensartet bilde av etterforskningsfeltet i politiet i dag. Mange trekk går likevel igjen i beskrivelsen av nåsituasjonen, til tross for ulikheter mellom distrikter og enheter. Dette er dokumentert gjennom flere rapporter og analyser på etterforskningsfeltet⁸.

3.1 Positive forhold

Formålet med handlingsplanen er å videreutvikle og forbedre den totale etterforskningsinnsatsen i norsk politi. Det er likevel viktig å understreke at mye av den etterforskning som foregår i dag vurderes som god. Det er ikke vanskelig å finne eksempler på vellykket styring og utførelse av etterforskning, både organisatorisk og i enkeltsaker. Riksadvokatembetet ser positive resultater i politiet der toppledelsen har fokus på fagområdet og det jobbes systematisk med etterforskning. Det samarbeides i større grad enn før på tvers av distriktsgrenser og etater for å løse fenomener og krevende saker. Det er også økt fokus på å evaluere og lære av feil.

Anmeldte forbrytelser har gått ned med 11 prosent sammenlignet med samme periode i 2013⁹. Oppklaringsprosenten for forbrytelser har de siste tre årene økt fra 37,5% til 41%. Økt oppklaringsprosent og redusert antall anmeldelser for vinningsforbrytelser har vært en viktig driver for økningen i den samlede oppklaringsprosenten for forbrytelser. Her antas det at lokal og bevisst satsning har hatt en positiv effekt. Eksempler på dette er Oslo som har opprettet avsnitt/grupper rettet mot vinningskriminalitet, ran og lommetyveri, samt Grenseløssatsningen i Søndre Buskerud, Vestfold, Telemark, Asker og Bærum. Dette er gode eksempler på at lokale initiativ og samarbeid har redusert vinningskriminalitet.


Studentene som kommer ut fra Politihøgskolen har høy kompetanse¹⁰. De senere årene har det også vært en betydelig utvikling av og satsning på studietilbudet innen etter- og videreutdanning på etterforskningsfeltet, med etablering av en erfaringsbasert masterutdanning i etterforskning som siste tilskudd.

⁸ Etterforskningen i Politiet 2013, Avhørsmetodikk i politiet, Organisering av etterforskningen ved større hendelser – oppfølging etter 22/7, Evaluering av politiets arbeid med seksuelle overgrep, Riksadvokatens evaluering av Monika-saken, Femmeranalysen, Riksadvokatens rundskriv 1/2015, Politianalysen

⁹ Rapporten «Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling – 2.tertial 2015»
¹⁰ Etterforskning i politiet 2013, s.34-35

Siste studieår (høst 2014 – vår 2015) gjennomførte nær innpå 700 studenter PHS sine ulike utdanninger i etterforskning.

Modellen under viser Politihøgskolens eksisterende etter- og videreutdanning¹¹.

ERFARINGSBASERT MASTER I ETTERFORSKNING 90 stp										
FRL - ETTERFORSKNINGSLEDELSE 15 stp					INTSTRUKTØRUTDANNING – ETTERF. 20 stp					
GROV VOLD OG DRAP 15 stp	SEKSUAL-FORBRYTELSE 15 stp	ORGANISERT KRIM 20 stp	FELLES MODUL MILJØSTUDIENE 5 stp	FINANS. ETTERF./ INNDRAGNING 10 stp	FELLESMODUL AVHØR 10 stp	AVANSERT INFORMANT-BEHANDLING 10 stp	ETTERRETNING MODUL 2 25 stp	KRIMTEK MODUL 1 A-B 15+5 stp	NCFI** MODUL 1 5 stp	STRATEGISK ANALYSE MODUL 1 5 stp
			MILJØKRIM 4 MODULER 20+15+15+10 stp	ØKONOMISK KRIM 15 stp	AVHØR AV BARN OG UNGDOM 15 stp	INFORMANT-VEILEDER 10 stp		KRIMTEK MODUL 2 A-D 10-15 stp	NCFI** MODUL 2 25 stp	STRATEGISK ANALYSE MODUL 2 15 stp
					AVHØR AV SÅRBARE 10 stp			KRIMTEK MODUL 3 A-D 5-10 stp	NCFI** MODUL 3A-3E 10 stp	
INTRODUKSJON TIL ETTERRETNINGSFAGET - MODUL 1* 5 stp										
VIDEREUTDANNING I ETTERFORSKNING (VEF)* 15 stp										
										
*Studiet er et formkrav for å komme inn på ovenstående spesialstudier. Relevant, lang erfaring som etterforsker kan kompensere for dette kravet. ** NCFI står for Nordic Computer Forensic Investigators										

¹¹ Utviklingen på Politihøgskolens etter- og videreutdanning følger en egen strategi som skal ivareta et eventuelt fremtidig krav til dokumentert grunnkompetanse for alle etterforskere, og definerte kvalifikasjonsnivåer innen ulike kriminalitetsområder, etterforskningsmetoder og etterforskningsledelse. Husby, Øverbye og Fahsing, 2010

3.2 utfordringer

Utfordringene på etterforskningsfeltet, ligger primært i manglende prioritering og lederoppfølging, høyt arbeidspress, samt manglende systemer og strukturer for å sikre god kvalitet og tilfredsstillende arbeidsbetingelser. Dette gir en rekke negative følgeeffekter¹². Oppsummert viser Politidirektoratets arbeid med etterforskningsløftet at disse følgeeffektene spesielt knytter seg til:

- Mangelfull kapasitet til politi- og påtalefaglig veiledning og ledelse
- Fravær av nasjonale standarder og beste praksis
- Manglende rutiner og kultur for læring og evaluering
- Manglende mulighet for karriereutvikling, og utilfredsstillende lønnsnivå
- Lavt fokus på kontinuerlig kompetanseoppfølging
- Lite struktur og norm i forhold til personellbehandling
- Manglende ikt-støtte for etterforskning, for eksempel svak evne til å håndtere dagens mengde av elektroniske spor

Dette medfører høy turnover, økte restanser og redusert kvalitet. Punktene utdypes kort i de følgende avsnittene.

Mangelfull ledelse og prioritering

Styring og prioritering av etterforskningsfeltet sentralt og lokalt har vært for svak over tid.

Det overlates i for stor grad til distriktene å sette standarder for etterforskningsarbeidet.

Mangelfull ledelse, oppfølging, og porteføljestyring av saker er en betydelig utfordring. Det mangler regelmessig utpekte hovedetterforskere med oversikt over hele saken og Riksadvokatembetet påpeker særlig manglende faglig etterforskningsledelse som en stor utfordring for å oppnå jevnt god kvalitet. Dette er en utfordring for flere etterforskere, som opplever at de sitter alene med sakene. Kultur og strukturer for regelmessige tilbakemeldinger som kan forbedre kvaliteten på arbeidet mangler gjennomgående. Der dette likevel utføres, er det som oftest ikke satt i system, men skjer på ad hoc basis og på eget initiativ.

Lav oppmerksomhet rundt etterforskningsfaget har blant annet ført til aksept for lang saksbehandlingstid. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 116 dager for forbrytelser oppleves ikke som å kunne møte publikums, samfunnets eller våre etterforskernes forventninger til politiet.

Utilstrekkelig kapasitet og rammer

Etterforskning synes over tid å ha blitt nedprioritert, spesielt etter evalueringene av hendelsene 22/7, der mangler innenfor beredskap ble særlig fremtredende. I dag rapporterer mange om at etterforskere oftere må avgis for å fylle distriktets behov for vakt og beredskap.

¹² Rachlew, 2009; Fahsing og Ask, 2014; Rachlew og Fahsing, 2015, NOU 7:2007; Riksadvokatens publikasjoner nr. 1/2015 (Monika-saken) og nr. 3/2015 (Sture Bergwall-sakene)



Dette hemmer kontinuitet i etterforskningen og går utover både kvalitet og fremdrift:

«Jeg må da kjøre patrulje og vente på at mulige oppdrag skal dukke opp mens vi kjører... Når jeg sitter i bilen tenker jeg på sedelighets-saken som ligger på pulten min, det er ingen andre som etterforsker den når jeg er borte»¹³.

Utsagnet over viser at kapasiteten til etterforskningsenhetene er sårbar. På samme tid står etterforskerne overfor mer kompleks kriminalitet og en teknologisk utvikling som har gjort bevisbildet mer komplisert. Dette kan medføre behov for å bruke mer tid på sakene som behandles og innebære underkapasitet for å kunne oppfylle kravene som stilles til etterforskningen i dag. Videre er en av flere årsaker til høye restansenivå og lang saksbehandlingstid, er behov for omarbeid på saker på grunn av for lav kvalitet, noe som går på bekostning av arbeid med nye saker.

Utilstrekkelige systemer og strukturer

Det har over lengre tid vært underinvestert i IKT-utvikling i politiet. Særlig har etterforskningsområdet i for liten grad fått nødvendige nasjonale verktøy for automatisering, effektiv behandling av digitale spor og store datamengder, samt verktøy for effektiv styring og oppfølging av større og alvorlige saker og fenomener.

«Dagens kriminalitet er av en helt annen type. Mye skjer på nett, eller inkluderer datautstyr og mobiltelefoner. Det krever helt andre typer ressurser og en helt annen kompetanse fra politiet. At det gir en utfordrende hverdag for små tjenestesteder, er helt klart.»¹⁴

For å heve kvalitet og effektivitet innenfor etterforskning er det et betydelig behov for grunnleggende og forbedret IKT-støtte slik at arbeidsprosene kan forbedres.

God kvalitet og effektiv saksbehandling avhenger blant annet av etterforskningsfeltets evne til å rekruttere og beholde kvalifisert personell over tid. Manglende definisjon av roller og tilhørende kompetansekrav gjør det vanskelig å gjennomføre sentraliserte lønntiltak og sikre tilstrekkelig kompetansenivå. Mangel på et standardisert karriereløp bidrar ytterligere til turnover. Mange melder også om en opplevelse av lavere status og dårligere arbeidsbetingelser enn for operativ tjeneste og beredskap:

«For hver time organisasjonen investerer i trening/ kompetanseheving for en etterforsker, investerer organisasjonen 4,5 eller 6 timer på IP-personell»¹⁵

Operativ tjeneste og beredskap har de siste årene klart å fokusere og tydeliggjøre både karriereløp og lønnsutvikling. Det er et behov for å løfte etterforskningsfeltet til samme nivå og å få til en større helhetstenkning mellom operativ virksomhet og etterforskning. I tillegg er det behov for et apparat for å etablere beste praksis innen faget. Det overlates i dag til distriktene å sette standarder for etterforskningsarbeidet.

13 Etterforsker intervjuet til Etterforskning i politiet 2013

14 Politiforum 12/2014

15 Beskrevet i Etterforskning 2013; s.99

4 MÅLBILDE FOR STRAFFESAKSBEHANDLING

Politidirektoratet har som ledd i arbeidet med å styrke en enhetlig, helhetlig og langsiktig styring av etaten utarbeidet målbilder for områdene i etatens virksomhetsmodell, deriblant straffesaksbehandling¹⁶.

Målbildet skal gi tydelig retning for virksomhetsutvikling innenfor straffesaksområdet de neste årene og legges til grunn for arbeidet med Etterforskningsløftet.

4.1 Samfunns- og brukereffekter

Vi er til for befolkningen og skal levere faktisk og opplevd trygghet. Da må politiet være tett på, det må være enkelt å komme i kontakt med, samarbeide med og bistå politiet. Dette vil gi oss tillit, ikke bare generelt i befolkningen, men også hos dem som har vært i kontakt med oss.

4.2 Mål for straffesaksbehandlingen

For å kunne levere ønskede samfunns- og brukereffekter må vi vite hva kvalitet er og levere i henhold til dette. Vi må fortsette arbeidet med å komme i takt med den digitale utviklingen. Vi må være ETT politi, der etterforskningen starter idet politiet blir kjent med saken. Vi skal ferdigstille sakene så raskt vi kan, fordi tid er kvalitet for de berørte.

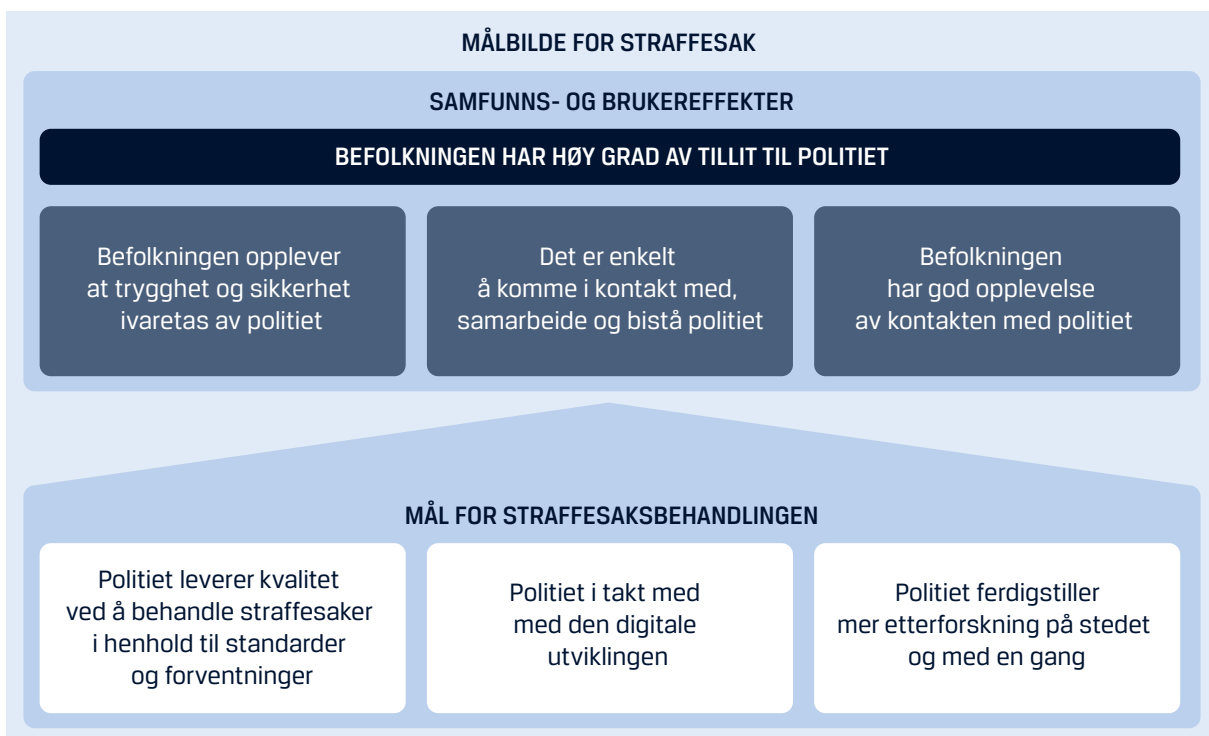
Målene for straffesaksbehandling utdypes kort under.

Politiet leverer kvalitet ved å behandle straffesaker i henhold til standarder og forventninger

Formål: Opplevd og faktisk trygghet og rettsikkerhet er høy. Politiet leverer riktig kvalitet i alle saker. Økt tillit hos de som har vært i kontakt med politiet. Alt politiet gjør tåler innsyn. Politiet skal være aktiv og kompetent i kommunikasjonen med publikum og involverte i straffesaker. Berørte ivaretas på en god måte, slik at de forstår og aksepterer prioriteringer og beslutninger.

- Tilgjengelig politi- og påtalefaglig etterforskningsledelse 24/7
- Politiet jobber i henhold til kvalitetsstandarder, standardiserte prosedyrer og arbeidsprosesser – ett politi
- Standardiserte kompetansekrav til politi- og påtalefaglig etterforskningsledelse
- Politiet har robuste fagmiljøer med riktig kompetanse
- Politiet er en lærende organisasjon med systematisk tilbakemelding og evaluering gjennom hele kjeden

¹⁶ Bak målbildene ligger det en grundig prosess med involvering av alle distrikter og særorgan. Målbildene vil oppdateres jevnlig som del av forvaltningen av fagområdet.



Politiet er i takt med den digitale utviklingen
 Formål: Politiet tilbyr tjenester i digitale kanaler i tråd med samfunnets forventninger. Publikum og samarbeidspartnere skal enkelt kunne komme i kontakt med politiet og få rask og adekvat tilbakemelding. Det skal være enkelt for befolkningen å hjelpe politiet. Politiet har kompetanse, kapasitet og utstyr for å håndtere den digitale hverdagen og datakriminalitet.

- Politiet har de IKT-løsningene som er understøtter effektiv straffesaksbehandling med optimalisert oppgaveløsning tilpasset enkle, middels og alvorlige saker
- Politiet utnytter effektivt digital informasjon og elektroniske spor

- Politiet har digital samhandling knyttet til straffesaksbehandling med andre aktører – involverte, domstolen, samarbeidspartnere og publikum.

Politiet ferdigstiller mer etterforskning på stedet og med en gang

Formål: Raskere saksbehandling og økt kvalitet.

- Økt publikumstilfredshet gjennom god kontakt.
- Økt helhetstenkning i hele straffesakskjeden – fra patruljens vurderinger og arbeid på stedet til det fattes en riktig påtalemessig avgjørelse
- Alle åpenbare etterforskningsskritt gjennomføres i initialfase
- Organisering for effektiv straffesaksbehandling

5 HANDLINGSPLANENS TILTAK OG VEIKART

Totalsituasjonen innen etterforskningsområdet krever prioritering, fokus og omfattende tiltak over en lengre tidsperiode. En viktig føring for arbeidet er å legge til rette for kontinuerlig forbedring som del av ordinær drift i etaten, slik at tiltakene ikke blir engangshandlinger. Det er viktig å være klar over at handlingsplan med tiltak ikke dekker den totale mengden av utviklingsbehov innen etterforskning i politi og påtalemyndighet, men er Politidirektoratets prioriterte tiltak for å sette etterforskningsfeltet bedre i stand til å drive kontinuerlig forbedring.

Dette kapitlet presenterer tiltakene, samt plasserer dem ut i tid i et veikart.

5.1 Tiltak

Tiltakene er gruppert i seks tiltaksområder som tar opp i seg Stortingets, Riksadvokatembetet og Politidirektoratets egne identifiserte prioriteringer for utvikling av etterforskning. Politidirektoratet er ansvarlig for utføring og oppfølgingen av tiltakene, men også Riksadvokatembetet, særorgan og etat har et delansvar for en del av tiltakene.

5.1.1 Styring og forvaltning

Eierskap for etterforskningsfeltet fra politiets øverste ledelse er en forutsetning for at norsk politi skal forholde seg til nasjonale standarder og beste praksis.

Dette forplikter ikke bare Politidirektoratet, men også toppledelsen i politidistriktene som drifter etterforskning i det daglige. Økt fokus på etterforskning må forankres i toppledelsen i politidistriktene og følgelig komme til uttrykk i prioriteringene til hvert enkelt distrikt. Styring av etterforskning i politiet skal skje i tett samarbeid med Den høyere påtalemyndighet og innenfor rammene av det tosporede system.

Tiltak 1 – Forvaltnings- og utviklingsapparat for etterforskning

Hensikten med tiltaket er å etablere et forvaltnings- og utviklingsapparat for etterforskningsfaget som skal bidra til å sikre en kunnskapsbasert, enhetlig og styrt videreutvikling av etterforskningsfeltet.

Tiltaket skal etablere et helhetlig kvalitetssikrings-system for etterforskningsfeltet slik at Riksadvokatembetet, Politidirektoratet og eventuelle fag- og metodeansvarlige¹⁷ skal kunne beslutte og innføre nasjonale prosedyrer og standarder, samt sørge for at disse følges og videreutvikles. Krav til referanse i faget vil ivaretas gjennom etablering av et personuavhengig system hvor påtalemyndigheten, særorgan og politidistrikter er representert. Her skal aktuelle spørsmål innen etterforskningsfaget løftes og høres før det presenteres for beslutningstaker.

¹⁷ Innen fastsatte rammer for rettigheter, plikter og krav til referanse

Nr	Tiltak
Styring og forvaltning	
1	Forvaltnings- og utviklingsapparat for etterforskning
2	Bedret styring og oppfølging fra Politidirektoratet
Ledelse og kultur	
3	Bedret administrativ ledelse av etterforskning
4	Systematisk evaluering og tilbakemelding
Kompetanse, læring, karriere	
5	Beredskap og øvelser (Nasjonale og lokale)
6	Nasjonale rolledefinisjoner med kompetansekrav
7	Obligatorisk årlig opplæring
8	Kapasitetsvurdering (Forskning)
9	Utrede karrieresystem for etterforskningsfeltet
10	Bruk av sivile i straffesaksbehandlingen
Samhandling og arbeidsprosesser	
11	Nasjonale arbeidsprosedyrer og metoder for initialfasen
12	Mer effektive arbeidsformer – Politiarbeid på stedet
13	Nasjonale arbeidsprosedyrer og metoder for etterforskningsledelse
Organisering	
14	Innføre fag- og opplæringsansvarlige for etterforskning
15	Felles straffesaksinntak
16	Tilgjengelig etterforskningsledelse
Digitalisering og IKT-støtte	
17	Felles straffesakssystem (BL)
18	Basis etterforskningsverktøy
19	Økt digital samhandling
20	Digital straffesaksbehandling

Etablering av et forvaltnings- og utviklingsapparat skal understøtte det tosporede system, og gi beslutningsstøtte i den linjen der problemstillingen hører hjemme.

Ansvarlig: Politidirektoratet i samarbeid med Riksadvokatembetet

Tiltak 2 – Bedret styring og oppfølging fra Politidirektoratet

Hensikten med tiltaket er å sikre at Politidirektoratet i styringsdialogen (Plan og ramme og disponeringsskriv) setter tydelige mål og rammer for etterforskning i etaten, og at resultatene følges opp i tilstrekkelig grad. Målsettinger og oppfølging av resultatene forutsettes å skje i et tettere samarbeid med statsadvokatene.

Politidirektoratet er i gang med å endre virksomhetsstyringen av etaten. Endringene skal sikre at prioriteringene behandles i et helhetlig perspektiv gjennom å se sammenheng mellom underliggende enheter, på tvers av virksomhetsområder og fagområder, og gjennom å sikre sammenheng mellom faglig utvikling og økonomiske rammer.

Tiltaket innebærer etablering av rutiner og strukturer for styring og oppfølging, avklart ansvarsforhold mellom Politidirektoratet og Riksadvokatembetet, reviderte måleparametre og etablering av nasjonal straffesaksinstruks. Bedret styringsdialog med etaten skal sikre:

- Rød tråd mellom strategisk styring, politiske føringer og beslutninger og fastsatte mål og

krav til etaten i styrende dokumenter og PSV

- Sammenheng mellom styringssignalene fra Politidirektoratet og Riksadvokatembetet (Mål og prioriteringsskriv)
- Alle oppdrag til etaten formaliseres gjennom disponeringsskrivet
- Gode rutiner og systemer for styringsprosessen for at styringen skal bli mer enhetlig på tvers av underliggende enheter (lik tilnærming distrikt/særorgan)
- Tett oppfølging av og dialog om måloppnåelse og resultater i styringsdialogen mellom Politidirektoratet og underliggende enheter

Ansvarlig: Politidirektoratet i samarbeid med Riksadvokatembetet

5.1.2 Ledelse og kultur

Ledelse og kultur i politidistrikt og særorgan er avgjørende for kvaliteten på etterforskningen. Vi skal legge til rette for økt grad av systematisk ledelse, styring og oppfølging, samt innføring av en læringskultur i etaten.

Tiltak 3 – Bedre administrativ ledelse av etterforskning

Hensikten med tiltaket er å styrke og videreutvikle en positiv ledelseskultur innen etterforskningsfeltet og legge grunnlaget for rutiner som bedrer styring i det daglige. Dette skal bidra til å bedre arbeidsbetingelser for den enkelte, samt bidra til redusert turnover.

Ledere av etterforskningsenheter skal få opplæring i bruk av styringsverktøyet PSV og kompetanseplaner. Opplæring i PSV skal sikre bedre porteføljestyring og distrikter som forholder seg til de prioriteringer som er gjort. Videre skal det i samarbeid med distriktene innarbeides kompetanseplaner som innebefatter politi, påtale og sivile i alle etterforskningsenheter. Kompetanseplaner vil sikre kjennskap til hvilken kompetanse enhetene sitter på og hva slags kompetanse som må rekrutteres eller videreutvikles. I tillegg vil tiltaket bidra til økt fokus på personalledelse og bedre ivaretagelse av den enkeltes medarbeiders kompetanseutvikling.

Ansvarlig: Politidirektoratet og politidistrikt

Tiltak 4 – Systematisk evaluering og tilbakemelding

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.

Ansvarlig: Politidirektoratet, Riksadvokatembetet og politidistrikt

5.1.3 Kompetanse og læring

En målrettet innsats for læring, vedlikehold og videreutvikling av kompetanse er en forutsetning for å heve kvaliteten på etterforskning i norsk politi og påtalemyndighet. Økt fokus på kompetanseutvikling er samtidig et viktig bidrag for økt status og trivsel.

Obligatorisk årlig opplæring og øvelser er en naturlig del av kompetansehevende tiltak innen operativ virksomhet i politiet (blant annet arbeid med IP1, IP2, IP3 osv). Etterforskningsfeltet må lære av dette og på samme måte sikre en sentralt styrt og målrettet innsats for kontinuerlig kompetanseutvikling innen fagområdet både for politi og påtalemyndigheten.

Tiltak 5 – Beredskap og øvelser (Nasjonale og lokale)

Hensikten med tiltaket er å heve etterforskningsfeltets kompetanse innen håndtering av ekstraordinære hendelser og større straffesaker, samt sikre lik håndtering i samtlige distrikter gjennom nasjonale øvelser.



Etterforskning skal inkluderes i større nasjonale øvelser fordi etterforskning er en viktig del av politiets totale beredskap. Det skal utarbeides planer for lokale øvelser innen etterforskning, enten som del av distriktstise øvelser eller som del av årlig obligatorisk opplæringsprogram for etterforskere og påtalejurister. Øvelsene skal sørge for at planverk- og beredskapstankegang er en naturlig del av etterforskningsfeltet. I tillegg skal det utarbeides en nasjonal mal for beredskapsplan for etterforskning. Denne skal innføres i distriktene med eventuelle tilpasninger til lokale forhold.

Ansvarlig: Politidirektoratet, Politihøgskolen, Riksadvokatembetet og politidistrikt

Tiltak 6 – Nasjonale rolledefinisjoner med kompetansekrav

Hensikten med nasjonale rolledefinisjoner er å sikre lik kompetanse i like roller på tvers av distrikter, og trygghet for at vi kan ivareta vårt samfunnsoppdrag i forhold til daglig straffesaksportefølge og beredskap knyttet til større hendelser.

Tiltaket innebærer å avklare ansvar, oppgaver og kompetanse gjennom utarbeidelse av nasjonale rolledefinisjoner med tilhørende kompetansekrav for ledere og medarbeidere innen etterforskningsfeltet. Arbeidet har sammenheng med obligatorisk årlig opplæring, innføring av kompetanseplaner i distriktene og er et første steg på veien mot utvikling av et definert karrieresystem innen etterforskningsfeltet.

Ansvarlig: Politidirektoratet

Tiltak 7 – Obligatorisk årlig opplæring for etterforskningsfeltet

Hensikten med tiltaket er økt kvalitet og effektivitet gjennom strukturert opplegg for vedlikehold av nødvendig kompetanse, fokus på prioriterte fag- og saksområder, gjennomgang av nytt lovverk, nye rutiner, nye instruksjoner, beste-praksis og innføring av praktiske øvelser.

Tiltaket omfatter utarbeidelse av et obligatorisk årlig program for opplæring og øvelser. Programmet skal gi samtlige ansatte, både politi, påtalemyndighet og sivile, innen etterforskningsfeltet tilpasset og nivå delt opplæring. Programmet skal være et første steg på veien mot en definert minimumsstandard for tjenesteutførelse innen etterforskning i norsk politi.

Ansvarlig: Politidirektoratet, Riksadvokatembetet, Politihøgskolen og politidistrikt

Tiltak 8 – Kapasitetsvurdering (Forskning)

Hensikten med tiltaket er økt kunnskap om hva som kreves for å sikre høyt kompetente og robuste fagmiljøer innen etterforskning.

For å understøtte dette skal det gjennomføres forskning innenfor følgende tema:

- Kunnskap om straffesaksporteføljen sett i forhold til kvalitetskrav og aktuelle måleparametre, samt hvilket kapasitetsbehov dette medfører

- Utvikling av ny etterforskningsmetodikk og nye rutiner for å heve kvaliteten i etterforskningsarbeidet.
- Vurdere etterforskningsløftets resultater og effekter på kvalitet og effektivitet

Samlet sett vil dette bidra til økt kunnskap om kvalitet og effektivitet i etterforskningen.

Ansvarlig: Politidirektoratet og Politihøgskolen

Tiltak 9 – Utrede karrieresystem for etterforskningsfeltet

Hensikten med tiltaket er å legge grunnlaget for innføring av et karrieresystem innen etterforskning som sikrer lik standard på kompetansenivåer på tvers av distrikter, motvirker dagens utfordring med høy turnover og gir mulighet for personlig utvikling innen etterforskning. For å få løst oppgavene effektivt, realisere mål og strategier og tilpasse seg endringer i samfunnet har politiet behov for en variert sammensetning av kompetanse. Et karrieresystem skal bidra til at politiet til enhver tid har den kompetansen som skal til, inkludert sivil kompetanse.

Tiltaket innebærer å utrede et karrieresystem med definerte kompetansenivåer, samt vurdere egen lønnskategori for etterforskningsfeltet.

Ansvarlig: Politidirektoratet

Tiltak 10 – Bruk av sivile i straffesaksbehandlingen

Hensikten med tiltaket er å legge til rette for økt bruk av sivile med faglig relevant bakgrunn innenfor politiets straffesaksbehandling for bedre å ivareta fremtidens kriminalitetsbilde og publikums forventninger. I tillegg skal videreutvikling og ivaretagelse av alle sivile medarbeidere i straffesaksbehandlingen styrkes.

Tiltaket innebærer å innføre studieplan for etter- og videreutdanning ved Politihøgskolen innenfor etterforskningsfeltet tilpasset ansatte med begrenset politimyndighet og ansatte uten bachelor i politivitenskap. Videre skal det avklares hvilke krav til ferdigheter og erfaring som skal settes for å kunne inngå direkte i etterforskningen av straffesaker. Formålet er å bidra til at sentrale oppgaver innen etterforskning blir utøvet på en effektiv og kvalitativ god måte slik at hensynet til rettssikkerhet og personvern ivaretas.

Ansvarlig: Politidirektoratet, Riksadvokaten og Politihøgskolen

5.1.4 Samhandling og arbeidsprosesser

For å øke kvaliteten og effektiviteten i straffesaksbehandlingen kreves mer effektive arbeidsformer og innføring av beste praksis for utvalgte og sentrale områder. Arbeidet med å effektivisere arbeidsformer vil ha kontinuerlig fokus utover perioden etterforskningsløftet pågår, og vil ivaretas av forvaltnings- og utviklingsapparatet når dette er etablert.

Tiltak 11 – Nasjonale arbeidsprosedyrer og metoder for initialfasen

Hensikten med tiltaket er å sikre en standardisering av arbeidsform og metode i initialfasen av en etterforskning.

Gjennom tiltaket skal fagansvarlige utarbeide nasjonale arbeidsprosedyrer og metoder for førstelinjemannskap for relevante oppgaver i initialfasen. Mye finnes allerede på KO:DE, men disse må vurderes formalisert og besluttet nasjonalt. De neste årene skal flere arbeidsprosedyrer innføres som arbeidsform i distriktene. Retningslinjene er et skritt i retning av en mer enhetlig og standardisert polititjeneste, og disse skal dokumenteres og gjøres tilgjengelig for hele etaten. Tiltaket støtter målene med Nærpolitireformen.

Ansvarlig: Politidirektoratet og Riksadvokatembetet

Tiltak 12 – Mer effektive arbeidsformer – Politiarbeid på stedet

Hensikten med tiltaket er å øke kvalitet og effektivitet i straffesaksbehandlingen, samt å forbedre publikumsservicen. En forutsetning for tiltaket er tiltak 11 med formalisering av metodene som skal innføres.

Tiltaket innebærer å sikre at politi og påtalemyndighet er organisert for, samhandler og har arbeidsprosesser som muliggjør at mer etterforskning kan utføres og ferdigstilles av politipatruljene som er først på stedet. Dette vil skje gjennom

nasjonal implementering av den arbeidsformen som er anbefalt gjennom pilotprosjektet Politiarbeid på stedet. Politidistriktenes organisering skal tilpasses for å understøtte denne arbeidsformen. Tiltaket Politiarbeid på stedet er et skritt i retning av en mer enhetlig og standardisert polititjeneste, og støtter målene med Politireformen. Tiltaket sees i sammenheng med tiltak 15 – innføring av felles straffesaksinntak og tiltak 16 tilgjengelig etterforskningsledelse, som vil styrke fagledelses- og mottaksapparatet av dette arbeidet.

Ansvarlig: Politidirektoratet, Riksadvokatembetet og politidistrikt

Tiltak 13 – Nasjonal beste praksis og metoder for etterforskningsledelse

Hensikten med tiltaket er å heve kvalitet i etterforskningen av alvorlig og prioritert kriminalitet og å påbegynne arbeidet med å følge beste praksis på etterforskningsledelse.

Tiltaket skal beskrive en standardisert prosess og plan for etterforskningsledelse, herunder for prosjektledelse av større saker. Beste praksis beskrivelser vil inneholde sjekklister for organisering, ledelse, rapportering og oppfølging av etterforskningsprosjekter. Videre skal beste praksis omhandle rammer, ressurser og kompetanse, krav til etterforskningsplan, dokumentasjon, kvalitets-sikringspunkter, beslutningstaking og sporbarhet. Beste praksis og metoder skal utvikles etter vurdering, utvelgelse og videreutvikling av eksisterende lokale rutiner og skriftlig materiell i distriktene.

Retningslinjer er et skritt i retning av en mer enhetlig og standardisert polititjeneste, og de skal dokumenteres og gjøres tilgjengelig for hele etaten. Tiltaket skal sikre bedre beslutninger ved bruk av sjekkliste for alle steg i etterforskningen. Tiltaket vil også øke sporbarhet og etterprøvnbarhet for beslutninger tatt gjennom hele etterforskningen og sikre bedre samarbeid med påtalemyndigheten.

Ansvarlig: Politidirektoratet og Riksadvokatembetet

5.1.5 Organisering

Organisering av etterforskningsfeltet må bygge opp under effektive arbeidsformer og arbeidsprosesser. En mer hensiktsmessig organisering gir grunnlag for å øke kvalitet og bidra til raskere saksbehandling gjennom tydeligere ansvar, strukturer og samhandlingsprosesser mellom funksjoner, enheter og distrikter.

Tiltak 14 – Innføre fag- og opplæringsansvarlige for etterforskning og påtale i distriktene

Hensikten med tiltaket er å legge grunnlag for et fagnettverk på tvers av distrikt og særorgan, samt å etablere systematisk tilnærming til kompetanseutvikling i etaten.

Tiltaket vil innføre minst to fag- og opplæringsansvarlige, en for påtale og en politifaglig, i alle distrikter for å ivareta fagutvikling, kunnskapsbasert erfaringslæring, system for implementering av læring og beste praksis, opplæringsbehov og nettverksbygging. Fag- og opplæringsansvarlige er en del av forvaltnings- og utviklingsapparatet og er sentrale i etablering av nasjonalt fagnettverk innen etterforskning. I tillegg skal rollen være kontakt-

ledd mot HR for praktisk tilrettelegging av opplæring, samt melde ifra om kompetansebehov til nærmeste leder. I tillegg skal det innføres en hovedinstruktør per distrikt, samt etterforskningsinstruktører i alle geografiske enheter. Målsettingen er å bygge et system og struktur som ikke er personavhengig.

Ansvarlig: Politidirektoratet, Politihøgskolen og politidistrikt

Tiltak 15 – Felles straffesaksinntak

Hensikten med tiltaket er å sikre befolkningen så lik behandling som mulig uavhengig av hvor de utsettes for kriminelle handlinger. Tiltaket skal øke kvalitet og effektivitet i den innledende straffesaksbehandlingen og vil styrke tilstedeværelse og tilgjengelighet av etterforskningsledelse og påtalemyndighet.

Tiltaket innebærer etablering av felles straffesaksinntak i hvert politidistrikt. Dette saksinntaket skal være politidistriktenes apparat for mottak og ledelse av alle straffesaker i den innledende fasen med spesialisert og ensartet praksis for mottak, vurdering, prioritering og beslutning om videre behandling. Påtale- og etterforskningsledelse i straffesaksinntaket skal styrke kvaliteten i den innledende straffesaksbehandlingen og sørge for at relevant informasjon gjøres målrettet kjent for øvrige deler av politiets virksomhet (beredskap, etterretning, forebygging og andre distrikter). Straffesaksinntaket skal i samarbeid med operasjonssentralene yte god og effektiv støtte til politipatruljenes straksetterforskning og politiarbeid på stedet.

Ansvarlig: Politidirektoratet og politidistrikt



Tiltak 16 – Tilgjengelig og ansvarlig etterforskningsledelse

Hensikten med tiltaket er å sikre god etterforskningsledelse og bedre tilstedeværelse av ledere til å følge opp sak og medarbeidere. En aktiv og tilstedeværende etterforskningsledelse, både påtalemessig og politifaglig, er det viktigste enkelttiltaket for å minimere uønskede avvik i enkeltsaker.

Tiltaket innebærer å skjerme ledere for etterforskningsenheter/grupper og politifaglige etterforskningsledere fra annen tjeneste. Det skal være tydelig hvem som utfører politifaglig etterforskningsledelse, og arbeidsoppgavene skal være direkte knyttet til ledelse av sak. Dette vil gi etterforskningslederne mulighet til å konsentrere seg om etterforskning, herunder fremdrift, kontroll og oppfølging av saker. Et minstekrav til tilgjengelighet vil være at det er politifaglige etterforskningsledere i alle geografiske enheter av en viss størrelse.

Ansvarlig: Politidirektoratet, Riksadvokatembetet og politidistrikt

5.1.6 Digitalisering og IKT-støtte

Politiet har et stort og veldokumentert behov for en kraftig modernisering av hele IKT-området. Det er ikke mulig å utvikle norsk politi til en effektiv leverandør av gode polititjenester uten å styrke bruk av moderne teknologi.¹⁸ Digitalisering og IKT er derfor en viktig del av et større løft innen etterforskningsfeltet. Tiltakene dekker grunnleggende behov for IKT-modernisering innen etterforskning, og er av et slikt omfang at det ikke kan dekkes over ordinær ramme. Tiltakene spilles inn som satsnings-

forslag og det er derfor en viss usikkerhet knyttet til realisering av enkelte av tiltakene. Ved realisering av satsningsforslagene vil tiltakene kun dekke helt grunnleggende behov for bedret IKT-støtte for etterforskning. Tilfredsstillende behovsdekning vil koste mer og kreve målrettet fokus over tid.

Tiltak 17 – Felles straffesakssystem (BL)

Hensikten med tiltaket er å legge til rette for at politi og påtalemyndighet enkelt kan dele informasjon og kunnskap på tvers av distrikter, noe som vil være et viktig steg på veien mot «Ett politi».

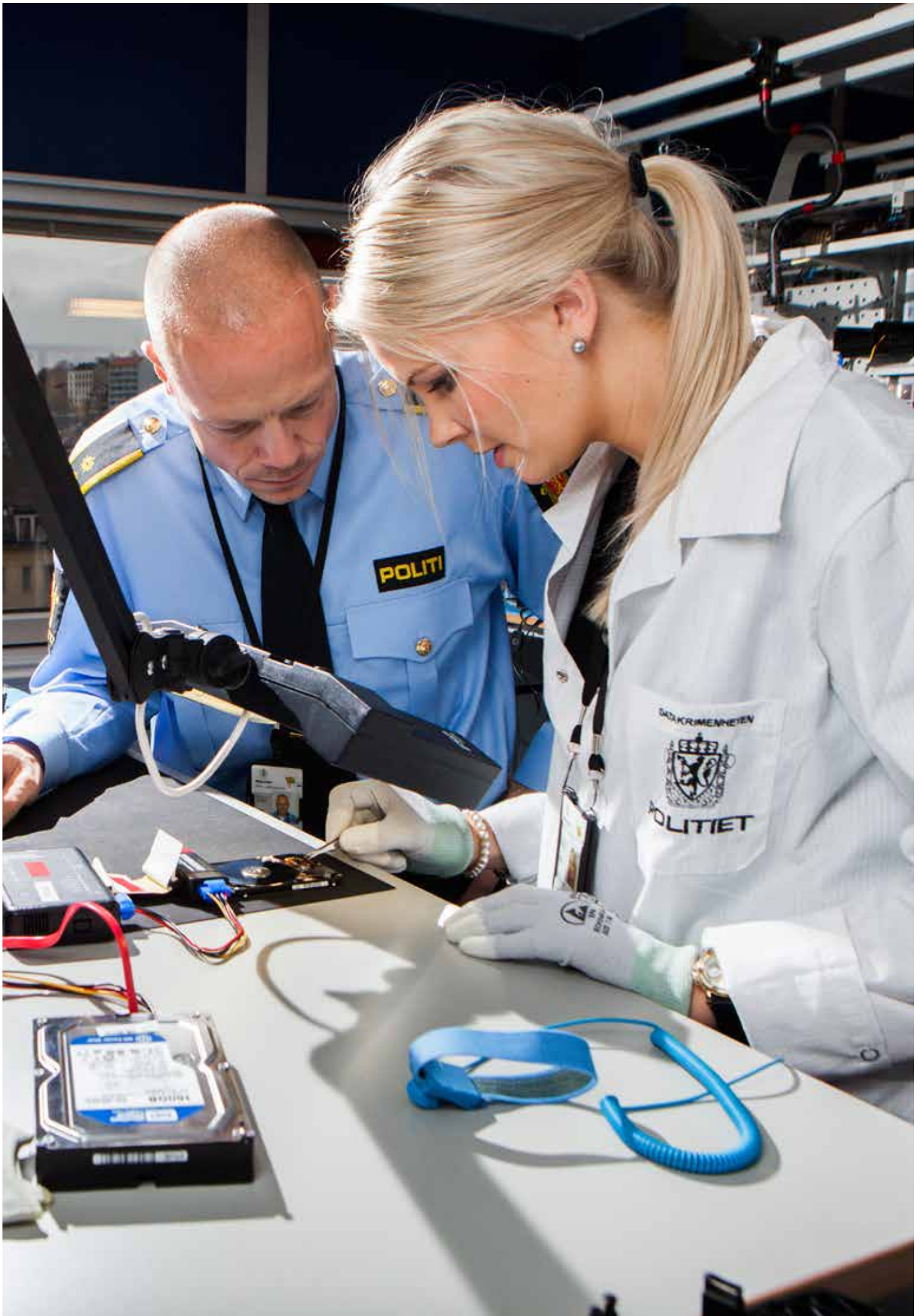
Tiltaket innebærer sammenslåing av dagens BL-løsninger til ett felles nasjonalt straffesakssystem. Tiltaket erstatter ikke behovet for nye straffesaks-løsninger på sikt.

Ansvarlig: Politidirektoratet

Tiltak 18 – Basis etterforskningsverktøy

Hensikten med tiltaket er å sikre tilgjengelighet på helt nødvendige etterforskningsverktøy for å kunne øke kvalitet i ledelse av saker, sikre notoritet og redusere behovet for arbeidsintensive manuelle analyser og oppgaver:

- Etablering av multimedialager: Lagring av lyd, bilde, film som kobles opp mot saksbehandlingsverktøy (BL)
- Anskaffelse og nasjonal tilgjengeliggjøring av analyseverktøy



- Etablering og innføring av prosjektstyringsverktøy for planlegging, styring og ledelse av etterforskningsaker

Spilt inn som del av satsningsforslaget for 2016 og 2017 - kan ikke dekkes fullt ut over ordinære rammer.

Ansvarlig: Politidirektoratet

Tiltak 19 – Økt digital samhandling internt og eksternt

Tiltaket har til hensikt å legge til rette for økt grad av digital samhandling med patrulje, borgere, organisasjoner, og innad i justissektoren for å forbedre dagens tjenester og samhandling. Tiltaket skal:

- Videreføre prøveprosjekt for å etablere en digital rettsprosess (Digitale aktorater), justere løsning etter pilot og starte innføring nasjonalt
- Tilpasse løsninger for mobile tjenester hos patruljene, som støtter mer etterforskning på stedet.
- Etablere løsning for elektronisk signatur
- Etablere løsning for bedre samhandling med borgere
- Utbedre og etablere bedre mekanismer for elektronisk samhandling mellom parter i justissektoren, herunder spesielt domstolene og kriminalomsorgen for å redusere behovet for manuelle operasjoner

Spilt inn som satsningsforslag for 2017 – kan ikke dekkes over ordinære rammer

Ansvarlig: Politidirektoratet i samråd med Riksadvokatembetet

Tiltak 20 – Digital straffesaksbehandling

Hensikten med tiltaket er å øke kvalitet og effektivitet i hele straffesakskjeden fra mottak/registrering, bearbeiding og behandling av opplysninger til overføring til rettsapparatet. Å legge til rette for en papirløs straffesaksbehandling er viktig for å utvikle norsk politi til en effektiv leverandør av polititjenester og vil også ha en positiv effekt på domstolene.

Papirløs straffesaksbehandling består av flere tiltak, der også de foregående tiltakene er steg på veien mot en papirløs straffesaksbehandling. Dette tiltaket fokuserer på å:

- Etablere digital samhandling med andre parter med roller innen politiets straffesaksbehandling som forsvarsadvokater, bistandsadvokater, barnevern, sakkyndige med fler. Løsningen skal gi samtlige parter effektiv mulighet til å ivareta egne roller i sakene, og baseres på tilgang til lovpålagt/nødvendig informasjon digitalt.
- Etablere papirløst saksarkiv med søkemulighet i både strukturert og ustrukturert informasjon for å effektivisere innhenting av nødvendige informasjon under etterforskning og i retten.
- IKT-støtte til beslagshåndtering for bedret sporing og notoritet av beslag, spor, og andre fysiske gjenstander politiet håndterer

Spilt inn som satsningsforslag 2017 og vil delvis måtte spilles inn som satsningsforslag i 2018 – kan ikke dekkes over ordinære rammer.

Ansvarlig: Politidirektoratet i samråd med Riksadvokatembetet

5.2 Strategisk veikart

Tiltakene presentert over, er systematisert i et veikart som konkretiserer hvilke tiltak som skal gjennomføres når. Veikartet er utarbeidet med et helhetlig perspektiv og tar hensyn til mest mulig hensiktsmessige tidspunkt og rekkefølge på tilta-

kene sett i lys av øvrig endringsarbeid som pågår i politiet. Veikartet går over tre år. Omfattende tiltak vil ta tid å gjennomføre og krever endringer i kultur og holdninger. Se Figur 3: Veikart for etterforskningsløftet.

Veikart for etterforskningsløftet

	2016	2017	2018 ▶
	PRIORITET OG SYNLIGHET	GRUNNMUR FOR KVALITET	KONTINUERLIG FORBEDRING
Digitalisering og IKT-støtte	Felles straffesaks-system (BL)	Økt digital samhandling Basis etterforsknings-verktøy	Papirløs straffesaks-behandling
Organisering og organisatoriske forhold		Felles straffesaksinntak Innføre fag- og opplæringsansvarlige	Tilgjengelig etterforskningsledelse
Samhandling og arbeidsprosesser	Nasjonale arbeidsprosedyrer Initialfasen	Nasjonale arbeidsprosedyrer Mer effektive arbeidsformer – Politiarbeid på stedet	Etterforskningsledelse
Kompetanse, læring og karriere	Nasjonale rolledefinisjoner med kompetansekrav	Obligatorisk årlig opplæring Bruk av sivile i straffesaksprosessen Beredskap og øvelser	Utrede karrieresystem Kapasitetsvurdering (forskning)
Ledelse og kultur		Systematisk evaluering og tilbakemeldinger	Bedret administrativ ledelse av etterforskning
Styring og forvaltning		Forvaltnings- og utviklingsapparat for etterforskning	Bedret styring og oppfølging fra POD

6 GJENNOMFØRING AV ETTERFORSKNINGSLØFTET

6.1 Økonomiske konsekvenser

Etterforskningsløftet vil kreve både investeringskostnader og omdisponering av eksisterende ressurser.

6.1.1 Investeringskostnader

Etterforskningsløftet støttes av følgende prosjekter:

- Prosjekt Nye Politidistrikter leverer Felles BL
- Prosjekt Politiarbeid på stedet ivaretar Mer effektive arbeidsformer – etterforskning på stedet, samt Nasjonale rutiner for initialfasen.
- IKT-prosjektene Anmeldelse på nett, Digitale aktorater og Etterforskningsstøtteverktøy som ivaretar deler av tiltakene Basis etterforskningsverktøy og Økt digital samhandling.¹⁹

Etterforskningsløftet er i 2016 finansiert over ordinær ramme gjennom avsetning i den strategiske utviklingsporteføljen og øremerkede midler. Videreføring av midler for 2017 og 2018 legges til grunn av porteføljestyret per nå. Dette vil som all øvrig utvikling avhenge av eventuelle nye føringer fra Justis- og beredskapsdepartementet og av eventuelle endrede prioriteringer i Politidirektoratet.

For et fullverdig etterforskningsløft kreves det IKT-tiltak. Finansiering av disse er ikke mulig uten ekstra avsetninger i form av øremerkede midler. IKT-tiltakene gis således en lavere prioritering og er spilt inn som ekstraordinært satsningsforslag for 2017.

6.1.2 Varig endrede driftskostnader

Økt kvalitet har en kostnadsside i form av økt kapasitet til etterforskningsledelse, økt opplæring og vedlikehold av kompetanse, kvalitetssikring, dedikerte ressurser til fagutvikling, betydelig investering i IKT, eventuell lønnsutjevning med mer. De tydeligste eksemplene på dette er:

- Det skal etableres minst to fag- og opplæringsansvarlige for etterforskningsfeltet pr distrikt, i tillegg til en hovedinstruktør og dedikerte instruktører i enhetene.
- Det skal etableres felles straffesaksinntak med tilgjengelig og ansvarlig etterforskningsledelse ved alle geografiske enheter av en viss størrelse i den tiden av døgnet det gjennomføres etterforskning.
- Alle etterforskere og påtalejurister skal gjennomføre årlig obligatorisk opplæring og øvelser.

¹⁹ Øremerkede midler til deler av dette avsatt i 2016

Tilbakemeldingene fra etaten er at løftet vil være vanskelig å gjennomføre med dagens ressursituasjon. I 2016 vil det være 350 nye stillinger, der noe av den planlagte bemanningstilveksten vil kunne benyttes innen etterforskningsfeltet. Utover dette vil det i utgangspunktet ikke følge friske midler med etterforskningsløftet. Det legges til grunn at Etterforskningsløftet finansieres over ordinær ramme. Omdisponering av ressurser inngår i den totale prioriteringsdiskusjonen for 2017.

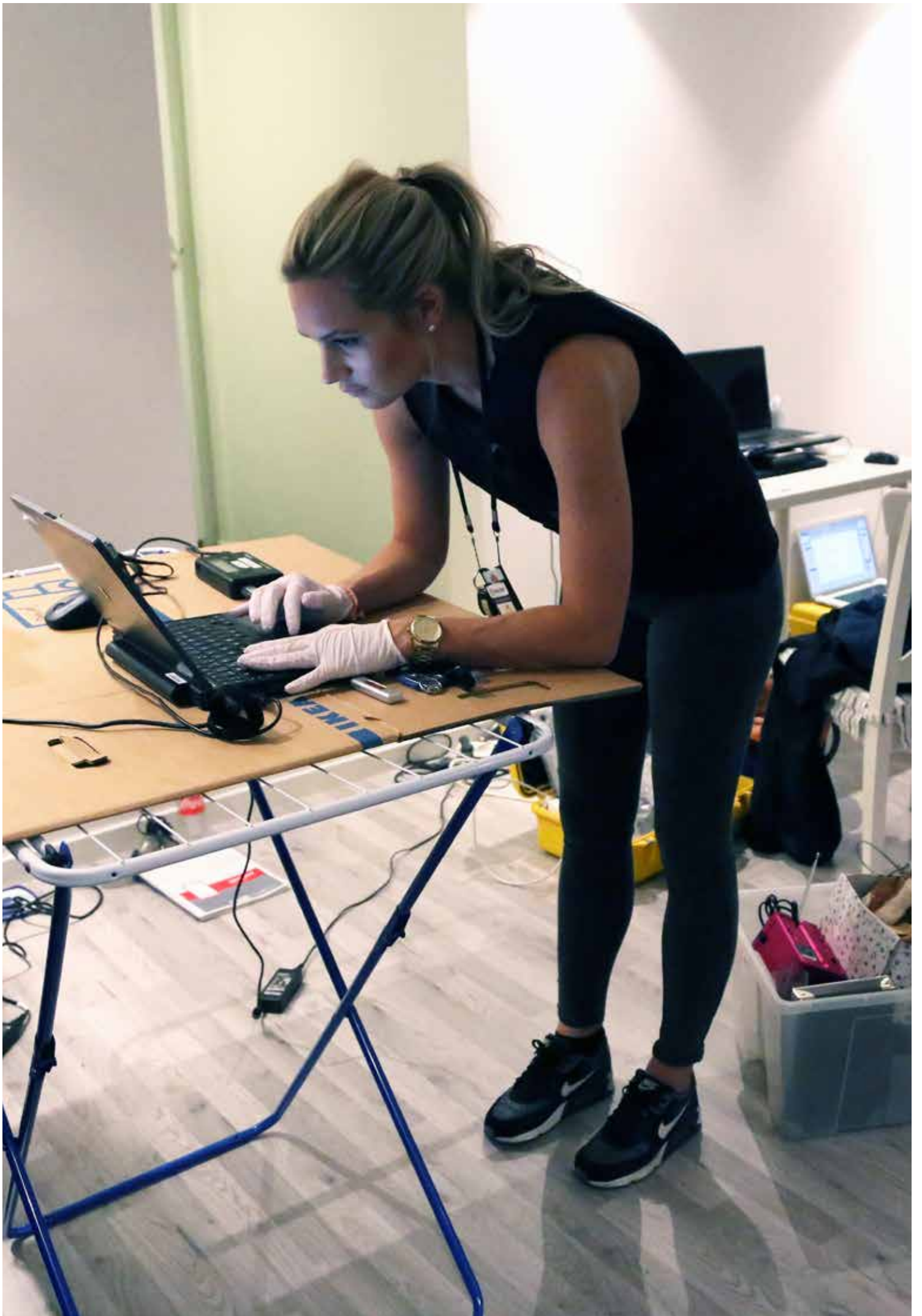
6.2 Gjennomføringsstrategier

Gjennomføringsstrategiene skal med dette utgangspunktet si noe om hvordan politiet skal sikre resultater av handlingsplanen. Strategiene skal gi trygghet for gjennomføringen både hos oppdragsgiverne og de berørte.

Suksessfaktorer

Det kreves både strukturelle og kulturelle endringer for å lykkes. En suksessfaktor er det som vi må lykkes med for å sikre vellykket gjennomføring og i motsatt tilfelle vil utgjøre en risiko for gjennomføring dersom det ikke oppnås. Følgende suksessfaktorer er identifisert:

- // Uttalt prioritet, ressurser og fokus må opprettholdes over tid. Endring krever utholdenhet
- // Tydelig toppledelse som våger å se langt frem, ta beslutninger og stå i disse, samt gir tilstrekkelig og forutsigbare rammer for forsvarlig gjennomføring
- // Tett samarbeid med Riksadvokatembetet for å sikre at styringssignalene som gis etaten trekker i samme retning
- // Ledere på alle nivåer har tro på og eierskap til tiltakene og bidrar til innføring, motivasjon, kulturendring og realisering i sine enheter
- // Linjen settes ressursmessig i stand til å gjennomføre og følge opp tiltakene for å sikre varig endring og kontinuerlig utvikling
- // Ett politi med enhetlig forhold til standarder og beste praksis.
- // God og tydelig kommunikasjon som styrer forventninger og skaper motivasjon
- // Etterforskningsløftet klarer å synliggjøre resultater raskt for å skape motivasjon for endringene



Følgende strategier legges til grunn for etterforskningsløftet:

1 Langsiktig og strategisk perspektiv

Etterforskningsløftet inkluderes som del av politiets strategi de nærmeste årene. Ved å fokusere på etterforskningsfeltet som helhet vil det bidra til å ivareta og forbedre kvalitet også for spesifikke saksområder.

2 Tett dialog og samhandling med Riksadvokaten

For å sikre et vellykket og varig etterforskningsløft med enhetlige og tydelige styringssignaler, må Politidirektoratet og Riksadvokatembetet ha en tett dialog omkring gjennomføring av tiltak. Fast representant er utpekt fra riksadvokaten, i tillegg til faste møter på ledernivå mellom riksadvokaten og Politidirektoratet.

3 Helhetlig angrepsmåte og fleksibilitet i gjennomføringen

For å oppnå et helhetlig løft må enkeltstående tiltak i handlingsplanen sees i sammenheng. I tillegg må tiltakene koordineres med øvrige initiativer i politi og påtalemyndighet. Endringskapasiteten i etaten vil vurderes kontinuerlig, og planene må ha tilstrekkelig fleksibilitet i gjennomføringen av tiltakene, slik at man ikke lammer den daglige driften.

4 Gjennomføring i prosjekter med tett oppfølging fra linjen

Tiltakene skal styres, koordineres og følges tett opp av linjen slik at Politidirektoratet og etaten rustes for å sikre varige resultater og kontinuerlig videreutvikling av de enkelte tiltakene og av etterforskningsfeltet som helhet. Det er behov for løpende og tett koordinering mellom prosjekt og linje. Med unntak av IKT-prosjektene skal tiltakene finansieres over politiets egne rammer.

5 Fokusering av innsatsen

Mange av tiltakene fokuserer på etterforskningsledelse og førstelinje. Ledelsen er en nøkkelfaktor for å motivere og følge opp faktisk endring hos medarbeiderne. Det er ønskelig med kompetente og motiverte ledere som går foran og skaper den endringen de vil se. Innsatsen som legges ned i førstelinjen er den faktoren som i størst grad påvirker resultatoppnåelsen.

6 Piloter og 80%-løsninger

Der det er mulig, vil tiltakene testes ut i piloter som evalueres før nasjonal innføring. Vi vil ikke vente til 100%-løsninger er ferdige, men våge å prøve ut løsninger som vi kan lære av og forbedre kontinuerlig.

7 Bygge videre på det eksisterende

Tiltakene vil bygge videre på det som er bra og fungerer i etaten både innen kultur, struktur, metoder og prosedyrer. Dette innebærer for eksempel at eksisterende rutinebeskrivelser og tiltakskort benyttes som utgangspunkt for å beslutte nasjonale standarder.

8 Frigjøre kapasitet

Arbeidskapasiteten på straffesaksområdet er svært presset. Det er ikke midler til å tilføre ekstra ressurser i særlig grad. Det er heller ikke aktuelt å redusere krav til kvalitet/notoritet, og det vil være utfordrende å øke motivasjon for å jobbe mer. Vi vil derfor fokusere på følgende virkemidler for å frigjøre kapasitet til å øke kvalitet og drive utvikling:

- Mer effektive arbeidsformer vil kunne frigjøre kapasitet til kvalitetshevende tiltak, som opplæring, ledelse, øving mv. I tillegg prioriteres det å få på plass de mest grunnleggende etterforskningsverktøyene, som prosjektstyrings verktøy og analyseverktøy.
- Styre/prioritere: Ledelsen følger opp og er tydelige i prioriteringer, slik at det arbeides med de riktige sakene. Etterforskningsledere skjermes fra patruljetjeneste, selv om det går utover måloppnåelse innenfor operativ beredskap. Aksept for lavere resultatoppnåelse i en periode innenfor ikke-prioriterte områder for å oppnå prosessmål eksempelvis for gjennomført obligatorisk opplæring og øvelser.
- Gjennom innføring av felles straffesaksinntak sikre at flere saker blir påtaleavgjort tidligere og at saker blir plassert i rett etterforskningsenhet fra start

Referanser

Difi (2015). *Innbyggerundersøkelsen*. Tilgjengelig fra: https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2015_5_innbyggerundersokelsen_2015_hva_mener_innbyggerne.pdf (Hentet: 15. januar 2015).

Fahsing, I. A., & Ask, K. (2013). Decision Making and Decisional Tipping Points in Homicide Investigations: An Interview Study of British and Norwegian Detectives. *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, 10(2), s.155-165.

Husby, Øverbye og Fahsing (2010). *Rapport om Politihøgskolens etter- og videreutdanningstilbud innen etterforskning*. Oslo: Politihøgskolen. (Intern rapport ved PHS).

Inderhaug, E. og Trædal, T. I. (2014) «Norge har fått nok» *Politiforum* 10. desember, s.10-19

Justis- og politidepartementet (2007) *Fritz Moen og norsk strafferettspleie*. Oslo: Departementenes servicesenter. (NOU 2007:7).

Justis- og beredskapsdepartementet (2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)* Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (Prop 61 LS 2014-2015)

Justis og beredskapsdepartementet (2015) *Oppdragsbrev 2015 – Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet mv.* Oslo: Justis og Beredskapsdepartementet (24/2015)

Myhrer, Tor-Geir. (2015). *Kvalitet i etterforskningen: Særlig om påtaleansvarliges rolle og betydning: Delrapport i «Etterforskningsprosjektet»*. Oslo: Politihøgskolen (Forskning nr. 1.)

Oslo politidistrikt (2013) *Program for oppfølging etter 22/7: Organisering av etterforskningen ved større hendelser*. Oslo: Oslo politidistrikt

Politidirektoratet (2013) *Etterforskningen i politiet 2013* Oslo: Politidirektoratet.

Politidirektoratet (2015) *Evaluering av politiets arbeid med seksuelle overgrep*. Oslo: Politidirektoratet

Politidirektoratet (2015) *Femmeranalysen*, Oslo: Politidirektoratet

Politidirektoratet (2015) *Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling; 1. tertial 2015, kommenterte STRASAK-tall*, Oslo: Politidirektoratet

Rachlew, A. A. (2009). *Justisfeil ved politiets etterforskning - noen eksempler og forskningsbaserte mottiltak*. PhD. Universitetet i Oslo, Oslo.

Rachlew, A., & Fahsing, I. A. (2015). Politiavhør. In R. Aarli, M.-A. Hedlund, & S. E. Jebens (Red.), *Bevis i straffesaker. Utvalgte emner* Oslo: Gyldendal Akademisk. s. 225-254.

Riksadvokaten (1999). *Etterforskning*. Oslo: Riksadvokaten (Rundskriv 3/1999)

Riksadvokaten (2012). *Krav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene* Oslo: Riksadvokaten (Rundskriv 2/2012)

Riksadvokaten (2015). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2015 – Politiet og Statsadvokatene*. Oslo: Riksadvokaten (Rundskriv 1/2015)

Riksadvokaten. (2015). *Norsk politi og påtalemyndighets behandling av straffesakene mot Sture Bergwall – Hva kan vi lære?* Oslo: Riksadvokaten (3/2015).

Riksadvokatens arbeidsgruppe (2013) *Avhørsmetodikk i politiet*, Oslo: Riksadvokaten

Riksadvokatens arbeidsgruppe (2015). *Monika-saken – læringsperspektiver*. Oslo: Riksadvokatens publikasjoner (nr. 1/2015)

Politidirektoratet
November 2016

Design og trykk: Kripos
POD-publikasjon 2016

