

## **STATSADVOKATENES FAGLEDELSE AV POLITIET**

### **1. RUNDSKRIVETS TEMA OG FORMÅL**

Rundskrivet angir sentrale mål og rammer for fagledelsen av politiets straffesaksbehandling, og erstatter rundskriv nr. 2/ 2012 punkt III.

Fagledelse er den høyere påtalemyndighets systematiske arbeid for å heve kvaliteten på straffesaksbehandlingen i politiet. Fagledelsen skjer både gjennom behandlingen av enkeltsaker og andre tiltak som ikke direkte er knyttet til enkeltsaker. Som kvalitetssikrings- og forbedringsarbeid må fagledelsen ses i sammenheng med forvaltnings- og utviklingsapparatet for etterforskning, hvor både Riksadvokaten og Politidirektoratet utgjør fagmyndigheten.

Fagledelsesprosessen kan overordnet oppsummeres i tre punkter:

- Arbeidet med å definere og fastsette normer for straffesaksbehandlingen
- Arbeidet med å kontrollere om normene er fulgt
- Arbeidet med å forbedre straffesaksbehandlingen og å gjennomføre korrigerende tiltak der normene ikke følges.

Ansvar for politiets straffesaksbehandling er delt. Som faglig ansvarlig tilligger det riksadvokaten å definere de til enhver tid gjeldende normer og krav for straffesaksbehandlingen både generelt og i den enkelte sak, mens Politidirektoratet har ansvaret for at de definerte normer og krav realiseres på en effektiv og hensiktsmessig måte gjennom kompetansehevende tiltak, god ressursallokering og organisering. Inspeksjoner og annen fagledelse må innrettes slik at en tar hensyn til denne ansvarsdelingen.

Formålet med rundskrivet og veilederen er å sikre at fagledelsen blir gitt tilstrekkelig prioritet ved embedene, at fagledelsen skal få et likere innhold i statsadvokatregionene slik at den utøves mer enhetlig overfor politidistriktene, og å heve kvaliteten på fagledelsen.

Rundskrivet gjelder først og fremst for statsadvokatene ved de regionale embedene og det nasjonale statsadvokatembetet (NAST) og deres utøvelse av faglederrollen. Der det er henvist til politimesteren og til politidistriktene i rundskrivet menes hhv. særorgansjefen og særorganene for så vidt gjelder NAST.

Rundskrivet kommer ikke direkte til anvendelse for Økokrim. Økokrim har imidlertid et fagansvar/fagforvaltningsansvar innenfor gitte saksområder og skal drive

veiledningsvirksomhet overfor politiet. De regionale embedtene kan anmode om bistand fra Økokrim til deres fagledelse av politiet.

Rundskrivet har også betydning for politidistriktene. Skal fagledelsens mål om en kvalitativt bedre og jevnere straffesaksbehandling nås, må politiet anerkjenne statsadvokatene som fagledere og det må legges til rette for god kommunikasjon og dialog. Politimesteren må bidra til at alle i distriktet medvirker til dette arbeidet.

Samtidig vil rundskrivet bidra til forventningsavklaringer for politiet ved at det tydeliggjøres hvilken innsats som skal ytes av statsadvokatene og hva politiet kan forvente av kontroll, oppfølging, veiledning og kompetanseutvikling.

Rundskrivet suppleres med en veileder som utdyper de krav som stilles og som gir nærmere anvisninger for den praktiske gjennomføringen. Veilederen vil videre bidra til overføring av kompetanse og erfaring på tvers av statsadvokatregionene.

I tillegg til rundskrivet og veilederen må statsadvokatene, som tidligere, forholde seg til føringer for fagledelsen i Justis- og beredskapsdepartementets årlige tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet, riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsrundskriv samt øvrige direktiver fra riksadvokaten om forhold som faller inn under fagledelsen (som f. eks. de årlige føringene for fagledelsen). Det er de samlede føringene som setter rammene for statsadvokatenes fagledelse det enkelte år.

## **2. FAGLEDELSENS MÅL OG RAMMER**

En strukturert og tydelig fagledelse er en sentral forutsetning for at politiets straffesaksbehandling skal holde ønsket kvalitet og utøves i tråd med gitte normer og direktiver, og inngår sammen med straffesaksbehandlingen (herunder aktorater) i statsadvokatenes kjerneoppgaver. Som sådan skal de to sidene av virksomheten som et utgangspunkt prioriteres på lik linje.

Riksadvokatens kompetanse til å definere de gjeldende normer for straffesaksbehandlingen kan ikke utøves i et vakuum. De regler og instruksjoner som gis fra riksadvokaten må, i tillegg til å hensynta rettssikkerhet og objektivitet, være tilpasset den virkelighet som møter politi og påtalemyndighet under etterforskningen og påtalearbeidet. Hensynet til rettssikkerhet og objektivitet må derfor balanseres mot at reglene og instruksene er praktikable på en slik måte at de som begår straffbare handlinger faktisk skal bli stilt til ansvar uten unødvendig eller overflødig ressursbruk.

Fagledelsen skal være en løpende og integrert del av embedets totale virksomhet. Grunnlaget for embedtenes fagledelsestiltak vil i stor grad være kunnskap om politidistriktets straffesaksportefølje og erfaringer fra enkeltsaksbehandlingen. Det må derfor etableres systemer ved embedtene som fanger opp utviklingstrekk ved straffesaksbehandlingen og systematiske feil og mangler som påpekes av den enkelte statsadvokat i forbindelse med enkeltsaksbehandlingen. Hvis det gis instruksjoner, må det påses at disse følges opp gjennom tilsyn og kontroll. Avdekkes det mangelfull kompetanse, må statsadvokatene bidra til relevant faglig utvikling.

Embetsleder har ansvar for at alle statsadvokatene involveres i fagledelsen på en slik måte at den enkelte opparbeider seg nødvendig kompetanse og erfaring til å kunne opptre som aktive

og løsningsorienterte rådgivere og premissgivere i utviklingen av påtalemyndighetens arbeid med straffesakene.

Embetsleder har ansvar for at det enkelte statsadvokatembetet utøver fagledelse i tråd med de retningslinjer som følger av dette rundskrivet. Embetsleder skal selv delta i sentrale elementer i fagledelsen som å gjennomføre jevnlig møter med politimester for å drøfte forhold av betydning for straffesaksbehandlingen i distriktene. Embetsleder må legge til rette for at statsadvokatene sikres en hensiktsmessig kontakt med ledernivået for påtalemyndigheten i politiet.

### **3. FASTSETTELSE OG OPPFØLGNING AV MÅL OG PRIORITERINGER**

#### **3 a) Fastsettelse av mål og prioriteringer**

En sentral del av statsadvokatenes fagledelse er å være en konstruktiv deltaker i beslutningsprosesser ved fastsettelse av lokale mål og prioriteringer for politidistriktene. Dette forutsetter at statsadvokatembetene har god kunnskap om distriktets totale utfordringer, organisasjon, ressurser, resultatoppgjør m.v. Embetsleder skal delta i Politidirektoratets styringsdialog med politidistriktene i spørsmål som har relevans for straffesaksbehandlingen.

#### **3 b) Resultatoppfølging**

Resultatoppfølgingen skal bidra til oversikt over politidistriktenes straffesaksavvikling og om de sentrale, regionale og lokale målene nås. Kunnskap om politidistriktenes resultater og analyser av årsakene til disse resultatene, er en grunnforutsetning for en aktiv og effektiv fagledelse. Statsadvokatembetene skal i forbindelse med tertial- og årsrapporteringene analysere resultatutviklingen i politidistriktene. Utviklingen må følges over tid slik at trender avdekkes, og den må kontrolleres og analyseres opp mot fastsatte mål og øvrig utvikling i politidistriktet.

Ansvar for resultater, oppfølging av disse og iverksettelse av tiltak ligger hos politimesteren. Statsadvokatene kan imidlertid ut fra sin kompetanse, oversikt og erfaring gi vesentlige bidrag til eventuelle årsaksanalyser og hvilke tiltak som bør iverksettes. Det kan også være nødvendig at statsadvokatene, som overordnet påtalemyndighet, gir instruksjoner om straffesaksbehandlingen.

### **4 KVALITETSSIKRING OG FORBEDRINGSARBEID**

#### **4 a) Kvalitetssikring ved enkeltsaksbehandlingen**

Statsadvokatene må gjennom sin påtalebehandling av innsendte saker påse at arbeidet i den enkelte sak er utført i samsvar med gjeldende legalitets- og kvalitetskrav. De generelle kvalitetsmarkører som er angitt i Kvalitetsrundskrivet, andre fagspesifikke rundskriv, gjeldende standarder eller fagdirektiver innen ulike saksområder, vil være sentrale i kvalitetsvurderingene. Gjennomgangen av den enkelte sak kan derfor, som et utgangspunkt, ikke begrenses til kun en kontroll av subsumsjon og forslag til påtaleavgjørelse.

Kravet til kvalitet skal sikre at uskyldige ikke blir dømt, men også sikre at de som begår straffbare handlinger blir stilt til ansvar.

Det påhviler den enkelte statsadvokat å gi tilbakemelding til politiet i den enkelte sak. Den oppfølging og de tilbakemeldingene som gis i den enkelte sak må skje på en konstruktiv måte som bidrar til læring og utvikling. Det enkelte embetet må ha rutiner som sikrer varsling og

læring i hele organisasjonen dersom enkeltsaksbehandlingen gir grunnlag for mistanke om systematiske feil eller mangler.

#### **4 b) Kvalitetssikring ved kvalitetsundersøkelser og andre fagledelsestiltak**

Det overveiende antall av de anmeldte straffesakene avgjøres av påtalemyndigheten i politiet. For at statsadvokatene skal kunne danne seg et adekvat bilde av kvaliteten på politiets straffesaksbehandling, må det arbeides systematisk med informasjonsinnhenting. Slik informasjonsinnhenting kan skje gjennom enkeltsaksbehandlingen, inspeksjoner og andre fagledelsestiltak. For å sikre seg nødvendig kunnskap og for å kunne bidra til høy kvalitet i politiets etterforskning og påtalearbeid, må statsadvokatene i tillegg gjennomføre landsdekkende og regionale kvalitetsundersøkelser av utvalgte saksområder initiert av riksadvokaten.

Det må skje en aktiv og målrettet oppfølging av de læringspunktene som avdekkes gjennom undersøkelsene. Dette kan skje gjennom råd og veiledning i enkeltsaker, deltagelse på fagdager i politidistriktene, påtalemøter, foredragsvirksomhet m.m.

#### **4c) Kompetanseutvikling i politiet**

Kompetanseutvikling for ansatte i politiet vil i første rekke høre inn under Politidirektoratets og politimestrenes ansvarsområde. Det er likevel en naturlig del av statsadvokatenes faglederansvar å vurdere om påtalemyndigheten i politiet har tilstrekkelig kompetanse innen straffesaksområdet eller at det foreligger kompetanseplaner som sikrer den enkelte medarbeider nødvendig faglig utvikling.

Viktige arenaer for kompetanseoverføring fra statsadvokatene til politiet vil være:

- statsadvokatenes løpende tilbakemeldinger i innsendte saker, jf. punkt 4 a).
- Kompetanseoverføring som ledd i samarbeidet med fag- og opplæringsansvarlige (FOA) både for påtale og etterforskningsfunksjonene
- Tilbud om veiledning innen særlige saksområder. Egnede fora vil kunne være:
  - o Fagdager arrangert av statsadvokatene.
  - o Bidrag og deltagelse på politiets fagdager/møter. Dette omfatter både møter og seminarer i eget politidistrikt, herunder politiets obligatoriske årlige opplæringer (OÅO) og ved nasjonale eller større regionale samlinger.
  - o Statsadvokatenes bidrag ved Politihøgskolens kurs for både etterforskere og politiadvokater.
- Påtalemøtene der samtlige påtalejurister, herunder politimesteren i politidistriktet, forutsettes å delta minst en gang årlig.
- Møter med, og oppfølging av, de politiadvokatene som er gitt delegert påtalekompetanse.
- Statsadvokatembetenes tilbud om korttidshospitering for politiadvokater.

Statsadvokatene skal involveres i politidistriktenes systematiske erfaringslæring Det er viktig at alle felter av politiets etterforskningsportefølje blir gjenstand for evaluering. Det er ikke tilstrekkelig å begrense evalueringen til kun de sakene som statsadvokatene selv aktorerer.

## **5. SÆRLIG OM INSPEKSJONER**

### **5 a) Generelt**

Inspeksjoner av politidistriktenes straffesaksbehandling er et viktig element i statsadvokatenes faglige oppfølging og utvikling av politiets straffesaksbehandling. Inspeksjonene skal særlig ivareta tre formål;

- skaffe oversikt over kvaliteten på straffesaksbehandlingen i politidistriktet
- utøve faglig kontroll av utvalgte saksområder
- bidra til veiledning og faglig utvikling

Politidistriktene skal inspiseres helt eller delvis hvert år. Inspeksjonsvirksomheten må ikke legges opp slik at statsadvokaten mister oversikten over politidistriktets totale oppgaveløsning. Statsadvokatembetene må ut fra utfordringen i det enkelte politidistrikt finne den rette balansen mellom å foreta dybdeanalyser av enkelte saksområder og å fremskaffe oversikt over kvaliteten på politidistriktets totale oppgaveløsning.

Inspeksjonene må sees i sammenheng med statsadvokatenes totale fagledelse av politidistriktet. De funn som gjøres under inspeksjonen må følges opp både av politidistriktet og statsadvokatene, og oppfølgingen må danne grunnlag for arbeidet med kontinuerlig forbedring av kvaliteten av straffesaksarbeidet. Det bør lages en plan for oppfølgingen i samarbeid med politidistriktet.

Inspeksjonene skal normalt omfatte resultatkontroll, en gjennomgang og vurdering av politidistriktets rutiner og prosesser (systemkontroll) og en kvalitetsvurdering av utvalgte saker. Inspeksjonen må tilpasses utfordringene i det enkelte distrikt.

### **5 b) Systemkontroll**

Gjennom systemkontrollen skal det vurderes om politidistriktene har en organisering og ressurssetting som legger til rette for en effektiv og kvalitativ god straffesaksbehandling. Det skal kontrolleres at de lokale rutine og prosessene ivaretar grunnleggende prinsipper om likebehandling, objektivitet mv. og at de er i overensstemmelse med gjeldende bestemmelser og overordnede påtaledirektiver. Hvordan riksadvokatens instruksjoner til påtalemyndigheten og etterforskerpersonell i politiet blir implementert og etterlevd, må inngå som del av systemkontrollen. Det bør i denne forbindelse påses at politidistriktene har rutiner som sikrer at sakene undergis en løpende og forpliktende oppfølging, herunder en systematisk kvalitetskontroll.

### **5 c) Faglig kontroll av enkeltsaker og sakskategorier**

Den faglige kontrollen av utvalgte enkeltsaker som skjer gjennom inspeksjoner, er et viktig supplement til den kvalitetskontroll som statsadvokatene utøver i arbeidet med innsendte saker, og de saksspesifikke kvalitetsundersøkelser som er nevnt foran i punkt 4 b). Det bør rettes særlig oppmerksomhet mot sakskategorier som faller innenfor politiets egen påtalekompetanse.

Avgjørende for valg av saker bør være erfaringer fra tidligere inspeksjoner, øvrig kjennskap til enheten/politidistriktet og eventuelle utfordringer. Saksutvelgelsen må over tid sikre en gjennomgang av saker knyttet til den totale saksporteføljen, slik at ingen områder forblir ukontrollert.

### **5 d) Tilbakemelding til politidistriktet og oppfølging av inspeksjonen**

Etter inspeksjonene skal det skrives en rapport om inspeksjonen til politimesteren med kopi til Politidirektoratet. Inspeksjonsrapporten skal gi en oppsummering av situasjonen sett fra statsadvokatens synsvinkel, og skal danne grunnlag for korreksjoner av påviste avvik samt utvikling og læring.

I tillegg til rapporten bør det som hovedregel gis en muntlig tilbakemelding til politidistriktet/enheten om status og funn under inspeksjonen. Tilbakemeldingen bør ha en form som gjør at politiet får anledning til å kommentere de avvik som påpekes, og å fremme innspill til tiltak.

Etter tilbakemeldingene skal ledelsen i politidistriktet/enheten, i samarbeid med statsadvokatene, utarbeide en plan for å avhjelpe påviste avvik i straffesaksbehandlingen. Planen skal minst omhandle de tema som ligger under Den høyere påtalemyndighet å følge opp. Kopi av planen oversendes Politidirektoratet.

## **6. FAGLEDELSESPLANER OG RAPPORTERING**

For at riksadvokaten skal kunne definere de til enhver tid gjeldende normer for straffesaksbehandlingen på en adekvat måte og følge opp at disse etterleves på nasjonalt nivå, forutsetter dette at statsadvokatene formidler sine erfaringer fra fagledelsen til riksadvokaten. På denne måten vil også riksadvokaten settes i stand å vurdere om det skal gis oppdrag til fagforvaltnings- og utviklingsapparatet.

Embetene skal derfor rutinemessig rapportere til riksadvokaten om virksomhet knyttet til fagledelsen. Der annet ikke er bestemt, skal rapporteringen gis i embetenes tertialrapporter og i årsrapporten til riksadvokaten. I tillegg skal gjenpart av inspeksjonsrapporter og annen korrespondanse med politidistriktene av særlig viktighet for fagledelsen sendes riksadvokaten fortløpende til orientering og eventuell oppfølging.

Riksadvokaten vil om mulig innen 1. oktober hvert år gi overordnede føringer for hvilke områder som statsadvokatene skal vie særlig oppmerksomhet i det påfølgende år. Føringerne vil gi embetene rom for regional variasjon.

Hvert embete skal årlig utarbeide planer for embetes fagledelse. Planene skal angi det enkelte embetes forventede aktiviteter knyttet til fagledelse, og skal sikre at riksadvokatens føringer for fagledelsen generelt og for det enkelte år blir operasjonalisert og iverksatt. Planen skal oversendes riksadvokaten innen 15. desember hvert år. Planen skal også sendes til politimesteren i regionen til orientering når planen er endelig.

Jørn Sigurd Maurud  
(sign)

Olav Helge Thue  
Kst. førstestatsadvokat  
(sign)