



**DEN HØYERE
PÅTALEMYNDIGHET**

RETNINGSLINJER FOR DEN HØYERE PÅTALEMYNDIGHETS TILSYNS- OG KONTROLLVIRKSOMHET

Innholdsfortegnelse

1	Tilsyns- og kontrollfunksjonen i Den høyere påtalemyndighets fagledelse	3
1.1	Tilsyn og kontroll som en del av fagledelsen	3
1.2	Tilsyn	3
1.3	Systemkontroll	4
2	Faglige retningslinjer for tilsyn og systemkontroll	5
2.1	Innledning	5
2.2	Generelle krav til tilsyns- og kontrollvirksomheten	5
2.3	Risikobasert kontrollvirksomhet	6
2.3.1	Prinsippet om risikobasert tilsyn	6
2.3.2	Aktuelt kunnskapsgrunnlag	6
2.3.3	Sannsynlighet	6
2.3.4	Konsekvens	7
2.3.5	Gjennomføring	7
2.4	Offentlighet og klageadgang	7
3	Vedlegg	7

1 Tilsyns- og kontrollfunksjonen i Den høyere påtalemyndighets fagledelse

1.1 Tilsyn og kontroll som en del av fagledelsen

Fagledelsen er Den høyere påtalemyndighets systematiske arbeid for å heve kvaliteten på straffesaksbehandlingen i politiet. Fagledelsen innebærer at påtalearbeidet i politiet kvalitetssikres av statsadvokatene gjennom veiledning, opplæring, instruksjon og kontroll, herunder tilsyn med straffesaksbehandlingen.¹

Statsadvokatenes ansvar for fagledelsen er lovfestet i straffeprosessloven § 57 sjette ledd, som pålegger statsadvokatene å føre tilsyn med straffesaksbehandlingen og gi faglig veiledning. Tilsyn er dermed en sentral og lovpålagt del av fagledelsen.

I forarbeidene er tilsyn definert som kontroll utenom veiledningen, og som innebærer at statsadvokatene skal kontrollere at politiets straffesaksbehandling har nødvendig kvalitet og effektivitet.²

I riksadvokatens rundskriv nr. 3/2020 om statsadvokatenes fagledelse av politiet fremheves tre kjerneoppgaver:

- definere og fastsette normer for straffesaksbehandlingen,
- kontrollere om disse følges, samt
- forbedre kvaliteten på etterforskning og påtalearbeid gjennom ulike korrigerende tiltak.

Fagledelsesrundskrivet definerer ikke nærmere hva som ligger i tilsyns- eller kontrollbegrepet.³

1.2 Tilsyn

Tilsyn er Den høyere påtalemyndighets kontroll av politiets etterlevelse av normer fastsatt ved lov, forskrift, enkeltvedtak, rundskriv eller retningslinjer, samt oppfølging av konstaterte brudd på slike normer. Tilsyn er normalt avgrenset, risiko- og hypotesebasert og tar ofte utgangspunkt i konkrete saker eller temaer. Formålet med tilsyn er å avdekke og følge opp brudd på gjeldende rettslige og faglige krav, og å bidra til korrekt rettsanvendelse og forsvarlig praksis.

Den høyere påtalemyndighet er både ansvarlig for straffesaksbehandlingen og fagledelsen, og samtidig tilsynsmyndighet. Det innebærer at etaten både definerer og fastsetter normer, veileder om dem og kontrollerer etterlevelsen. Kombinasjonen av å være faglig overordnet og tilsynsmyndighet er ikke unik i offentlig sektor, og det stilles ikke krav om institusjonell uavhengighet for å gjennomføre et statlig

¹ Prop. 146 L (2020–2021) punkt 14.4.

² Prop. 146 L (2020–2021) punkt 21.1 Til § 57.

³ Rundskrivet har et kapittel om inspeksjoner som én av flere fagledelsestiltak for statsadvokatenes faglige oppfølging og utvikling av politiets straffesaksbehandling, jf. kapittel 5 a), men definerer ikke hva som ligger i inspeksjonsbegrepet. Uttrykket «inspeksjon» har i praksis vært brukt som en fellesbetegnelse på en kontrollmetode, men gir ingen anvisning på hvilken kontrollform metoden anvendes i. «Inspeksjon» er et verbalsubstantiv til «inspisere» som betyr å undersøke noe for å se om det er i orden, jf. NOAB (Det norske akademis ordbok). Uttrykket er brukt av statsadvokatene som en undersøkelse av politiets straffesaksbehandling, ofte gjennom gjennomgang av saker, dokumenter og rutiner. Inspeksjon sier følgelig noe om hvordan man undersøker, ikke hvorfor. Uttrykket er upresist og benyttes ikke videre i herværende retningslinje.

tilsyn.⁴ Koblingen mellom tilsynsfunksjonen og funksjonen som faglig overordnet er også tett i Den høyere påtalemyndighet. Etaten er preget av en sterk faglig hierarkisk struktur med instruksjonsmyndighet i enkeltsaker og med et kjernemål om en god, effektiv og rettssikker straffesaksbehandling. Tilsynsfunksjonen knytter seg til den samme delen av virksomheten som det faglige overordnede ansvaret. Selv om politiet organisatorisk ligger utenfor styringslinjen til Den høyere påtalemyndighet, får kontrollen som følge av dette et preg av faglig intern oppfølging, som bryter med idealtypen hvor tilsynsorganet står i klar avstand til fagledelsen. Det avgjørende er likevel at kontrollen retter seg mot etterlevelse av normer.

1.3 Systemkontroll

Systemkontroll er en systematisk og analytisk gjennomgang av politiets straffesaksbehandling for å vurdere kvalitet, effektivitet og måloppnåelse. Kontrollen retter seg mot forhold som organisering, ressursbruk, arbeidsprosesser, prioriteringer og bruk av teknologi, samt hvordan disse samlet sett påvirker kvalitet, effektivitet og måloppnåelse i straffesaksbehandlingen.

I motsetning til tilsyn, som primært retter seg mot etterlevelse av rettslige og faglige normer, er systemkontroll innrettet mot vurderinger av om straffesaksbehandlingen er organisert og gjennomføres på en kvalitativt god og hensiktsmessig måte. Vurderingene tar utgangspunkt i overordnede krav til kvalitet, effektivitet og måloppnåelse, og bygger normalt på en hypotese om forhold som kan påvirke disse, snarere enn på en hypotese om brudd på en rettslig norm.⁵

Formålet med systemkontroll er å identifisere underliggende forhold som påvirker resultater, kvalitet og praksisvariasjoner, og å gi grunnlag for læring, forbedring og videreutvikling av straffesaksbehandlingen.⁶

Begrepet brukes for å skille denne kontrollformen fra tilsyn.

Metodisk ligger systemkontroll nærmere revisjon enn tilsyn. Systemkontroll bygger på flere av de samme metodiske prinsippene som revisjon, men betegnelsen er valgt for å tydeliggjøre forskjellen fra forvaltningsrevisjon og internrevisjon. Disse betegnelsene er mindre treffende for Den høyere påtalemyndighets kontrollvirksomhet, fordi virksomheten har instruksjonsmyndighet overfor politiet i straffesaksbehandlingen, og har ansvaret for fagledelsen, selv om politiet organisatorisk ligger utenfor etaten.⁷

⁴ Se for eksempel Helsetilsynet, Finanstilsynet, Arbeidstilsynet og Mattilsynet.

⁵ Undersøkelser hvor kontrollfunksjonen er fremtredende, men som *kun* foretas med formål om å avklare om det er behov for å igangsette et fagledelsestiltak, for eksempel for å få et større kunnskapsgrunnlag om hvordan politiets rutiner er på et gitt område, og som derfor *ikke* baserer seg på en hypotese om at det foreligger brudd på en norm, bør ikke omtales som systemkontroll eller tilsyn, men som andre undersøkelser.

⁶ I samme kategori faller andre type undersøkelser eller gjennomganger hvor kontrollfunksjonen er mindre fremtredende, men hvor formålet er overlappende med systemkontroll, som for eksempel systematisk erfaringslæring.

⁷ Forvaltningsrevisjon forutsetter et kontrollorgan som ikke har instruksjonsmyndighet og som ikke deltar i den faglige ledelsen (uavhengig). Forvaltningsrevisjon kjennetegnes også av å være en kontroll av politiske organer, kommuner og fylker hvor formålet er å gi et eksternt beslutningsgrunnlag for politiske organer. Internrevisjon er en revisjon internt i en organisasjon, og er en del av virksomhetens samlede system for internkontroll og virksomhetsstyring.

2 Faglige retningslinjer for tilsyn og systemkontroll

2.1 Innledning

Den høyere påtalemyndighets tilsyns- og kontrollvirksomhet skal sikre etterlevelse av gjeldende regler og bidra til tillit til rettsstaten. Tilsyn og systemkontroll kombinerer kontroll med læring og utvikling. Tilsyn skal avdekke og følge opp konstaterte brudd på gjeldende krav, mens systemkontroll skal identifisere forhold som påvirker resultater, kvalitet og praksisvariasjoner. Begge kontrollformene skal bidra til forbedring og erfaringsdeling. Resultatene fra tilsyns- og kontrollvirksomheten gir viktige bidrag til kunnskapsgrunnlaget i fagledelsen.

Retningslinjene angir grunnleggende krav til tilsyns- og kontrollvirksomheten.⁸ Retningslinjene suppleres av «Veileder for tilsyn av politiets straffesaksbehandling», som gjelder så langt den passer for systemkontroll.

2.2 Generelle krav til tilsyns- og kontrollvirksomheten

Den høyere påtalemyndighets tilsyns- og kontrollvirksomhet skal bidra til *rettssikkerhet* ved å påse at straffesaksbehandlingen skjer i tråd med gjeldende regler, at inngrep overfor borgerne er hjemlet i lov, og at prosessene ivaretar grunnleggende rettigheter som kontradiksjon, objektivitet, uskyldspresumsjonen og forsvarlig behandling innen rimelig tid.

Statsadvokatene skal opptre *uavhengig* og *objektivt*. Rollen som både fag- og tilsynsmyndighet krever en bevisst balanse mellom kontrollfunksjonen og samhandling med politiet. Personer fra tilsynsobjektet (politidistriktet eller særorganet) skal ikke benyttes som bistand i tilsynet. Dersom de deltar i gjennomføringen, får tiltaket preg av internkontroll eller internrevisjon og skal ikke omtales som tilsyn eller systemkontroll, men som et annet fagledelsestiltak. Personer fra *andre* politidistrikter eller særorgan (ikke fra tilsynsobjektet) kan derimot benyttes som bistand dersom statsadvokatene har behov for spesialkompetanse, uten at det antas å påvirke kontrollformen i nevneverdig grad.

De etiske retningslinjene for medarbeidere i påtalemyndigheten (RA-2017-2) gjelder også for tilsyns- og kontrollvirksomheten.

Kontrollen skal være *etterprøvable* og baseres på pålitelig dokumentasjon. *Likebehandling* skal sikres ved at vurderingene skal bygge på klare og relevante kriterier.

Konklusjoner skal være faglig begrunnet og basert på *saklige* hensyn. Det skal utvises *åpenhet* om metode og resultater.

Statsadvokatene skal i sine vurderinger utvise et *profesjonelt skjønn* basert på kunnskap, erfaring og objektiv analyse av innhentet informasjon.

⁸ Retningslinjene har hentet inspirasjon fra andre offentlige organers retningslinjer for tilsyn og revisjon, bl.a. Helsetilsynet og Riksrevisjonen, som skal være basert på internasjonale prinsipper, rammeverk og «beste praksis». For revisjon og internrevisjon og kontroll finnes det formelle standarder fra bl.a. INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) som publiserer standarden ISSAI og IIA (Institute of Internal Auditors). For tilsyn er kildene mer fragmentert.

2.3 Risikobasert kontrollvirksomhet

2.3.1 Prinsippet om risikobasert tilsyn

Prinsippene er utviklet for risikobasert tilsyn, men gir også veiledning for valg og innretning av systemkontroll så langt de passer.

Valg av tema for tilsyn skal baseres på risiko, forstått som sannsynlighet for manglende etterlevelse av en norm og konsekvens dersom svikten oppstår.⁹ Det kunnskapsgrunnlaget som Den høyere påtalemyndighet har opparbeidet seg i fagledelsen vil danne et naturlig grunnlag for risikovurderingen, men utgjør ikke det eneste aktuelle kunnskapsgrunnlaget, se punkt 2.3.2.

Områder med høy sannsynlighet og alvorlige konsekvenser skal normalt gis prioritet slik at kontrollvirksomheten rettes mot områder med størst betydning for rettssikkerhet, kvalitet og effektivitet.

Som for alle fagledelsestiltak, vil resultatet av et tilsyn eller en systemkontroll også bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag til bruk i fagledelsen for øvrig.

2.3.2 Aktuelt kunnskapsgrunnlag

Risikobildet skal bygge på et bredt og oppdatert kunnskapsgrunnlag. Relevante kilder kan være:

- konstaterte brudd og andre funn fra tidligere tilsyn, samt funn fra systemkontroller
- øvrig kunnskapsgrunnlag fra fagledelsen
- statistikk og resultater fra politiets saksbehandling
- erfaringer fra enkeltsaksbehandlingen
- politiets trusselvurderinger
- rapporter fra Riksrevisjonen eller andre tilsyns- og kontrollorganer
- organisasjonsendringer, nye styringskrav og digitalisering
- lovendringer og utvikling i kriminalitetsbildet
- klagesaker og anmeldelser av politiet og påtalemyndigheten
- avgjørelser fra domstolene, Gjenopptakelseskommisjonen eller lignende organer
- samfunnsmessige og politiske forhold som kan påvirke politiets prioriteringer
- mediasaker og annen oppmerksomhet

2.3.3 Sannsynlighet

Sentralt i risikovurderingen er sannsynligheten for svikt i politiets virksomhet som kan påvirke rettssikkerhet, kvalitet eller effektivitet i straffesaksbehandlingen.

Ved identifisering av risikoområder bør det ses på:

⁹ Selv om betegnelsen «risiko» er noe fremmed i Den høyere påtalemyndighets fagledelse, velges og gjennomføres likevel de fleste fagledelsestiltak i dag etter en lignende vurdering, hvor statsadvokatene baserer seg på eksisterende kunnskapsgrunnlag i fagledelsen, funn fra enkeltsaksbehandling og tilbakemeldinger fra politiet mv. Risikovurdering er en del av tilsynsmetodikken, og er inntatt i retningslinjene for å tydeliggjøre at tilsyn normalt ikke skal igangsettes uten at det er en hypotese om mulig svikt eller brudd på norm. *Terskelen* for å velge tilsyn som fagledelsestiltak, herunder for å konstatere mistanke om svikt eller brudd på en norm, skal imidlertid ikke være høy. Ved behov for å undersøke om det er grunn til å gjennomføre et tilsyn, for eksempel for å få et bedre kunnskapsgrunnlag inn i risikovurderingen eller hvis eventuelle konsekvenser på et område er svært alvorlige, men uten at det foreligger indikasjon på brudd på norm eller svikt, vil andre fagledelsestiltak være mer aktuelle, for eksempel andre undersøkelser som ledd i resultatoppfølgingen, se fotnote 5.

- grad av skjønn og kontrollmulighet (klageadgang, rettslig overprøving mv.)
- organisatoriske endringer
- ressurs- og kompetansesituasjon
- nye oppgaver og regelverk
- klager og oppmerksomhet om området
- nye kriminalitetsområder eller ny lovgivning

I vurderingen bør det også tas hensyn til om politidistriktet allerede har iverksatt tiltak som reduserer sannsynligheten, i tillegg til allerede igangsatte fagledelsestiltak fra Den høyere påtalemyndighet.

2.3.4 Konsekvens

Konsekvensen av en eventuell svikt vurderes ut fra:

- alvorlighetsgrad i sakstypen
- antall berørte
- inngrepets intensitet i forhold til borgernes rettigheter (for eksempel tvangsmidler)
- betydning for rettssikkerhet og tillit til politiet og påtalemyndigheten
- om området allerede er underlagt tilsyn eller andre fagledelsestiltak

2.3.5 Gjennomføring

Sannsynlighet og konsekvens vurderes samlet, ofte ved bruk av en risikomatrix. Et eksempel på en slik risikomatrix er inntatt i vedlegg 1. Områder med høy sannsynlighet og alvorlig konsekvens prioriteres for tilsyn og systemkontroll, mens lavere risiko kan følges opp med andre fagledelsestiltak.

2.4 Offentlighet og klageadgang

Offentlighet omkring Den høyere påtalemyndighets tilsynsrapporter og systemkontrollrapporter muliggjør en demokratisk kontroll av straffesaksbehandlingen, styrker rettssikkerheten for berørte og øker tilliten til rettsvesenet som sådan. Offentliggjøring av rapporter er også en forutsetning for at tilsyns- og kontrollvirksomheten skal kunne bidra til kompetanseheving i politiet.

Tilsyns- og systemkontrollrapporter skal derfor som hovedregel være offentlige og publiseres. Unntak kan gjøres i særlige tilfeller, for eksempel av hensyn til metodebruk.

Politidistriktene har ikke klagerett til riksadvokaten over statsadvokatenes vurderinger, konklusjoner eller pålegg gitt i en tilsynsrapport. Det er ellers antatt at alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper kommer til anvendelse for påtalemyndighetens virksomhet.¹⁰

3 Vedlegg

Vedlegg 1: Eksempel på risikomatrixe

¹⁰ Prop. 146 L (2020-2021) punkt 14.3.1.