



**DEN HØYERE
PÅTALEMYNDIGHET**

VEILEDER FOR TILSYN AV STRAFFESAKSBEHANDLINGEN I POLITIET

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	4
2	Modell for gjennomføring av tilsyn.....	5
3	Planlegging av tilsyn.....	6
3.1	Tilsynsplan.....	6
3.2	Tilsynskriterier.....	6
3.3	Valg av metode	7
3.3.1	Innledning	7
3.3.2	Dokumentgjennomgang (instrukser, retningslinjer mv.)	7
3.3.3	Intervjuer.....	7
3.3.4	Saksanalyse.....	7
3.3.5	Spørreundersøkelse	8
3.3.6	Redegjørelse	8
3.3.7	Statistikk	8
3.3.8	Befaring/besøk/observasjon.....	9
3.4	Sammensetning av tilsynsgruppen	9
3.5	Bruk av ekstern bistand	9
3.6	Forhåndsvarsling og kommunikasjon med politidistriktet	9
4	Gjennomføring av tilsyn	10
4.1	Rollefordeling i tilsynsgruppen.....	10
4.2	Dokumentgjennomgang.....	10
4.3	Oppstartsmøte og introduksjon	10
4.4	Samle og verifisere informasjon	10
4.5	Foreløpige vurderinger og oppsummerende møte	10
5	Rapportering og vurdering.....	11
5.1	Innledning.....	11
5.2	Faktiske forhold	11
5.3	Vurderinger, konstaterte brudd og andre funn	11
5.4	Tilsynsrapportens struktur, innhold og krav.....	12
5.4.1	Formål og utforming.....	12
5.4.2	Struktur	12
5.4.3	Anbefalinger og tiltak	13
5.5	Frist for tiltaksplan	13
5.6	Offentlighet, høring og publisering.....	13
6	Oppfølging av tilsyn	14

7	Evaluering og utvikling av tilsynsmetodikk.....	14
8	Vedlegg.....	14

1 Innledning

Formålet med tilsynsveilederen er å sikre en enhetlig praksis for Den høyere påtalemyndighets tilsyn med politiets straffesaksbehandling. Veilederen gir et felles rammeverk for planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn.

Tilsyn skal bidra til læring, kvalitetsutvikling og forbedring, og til å danne et kunnskapsgrunnlag i fagledelsen.

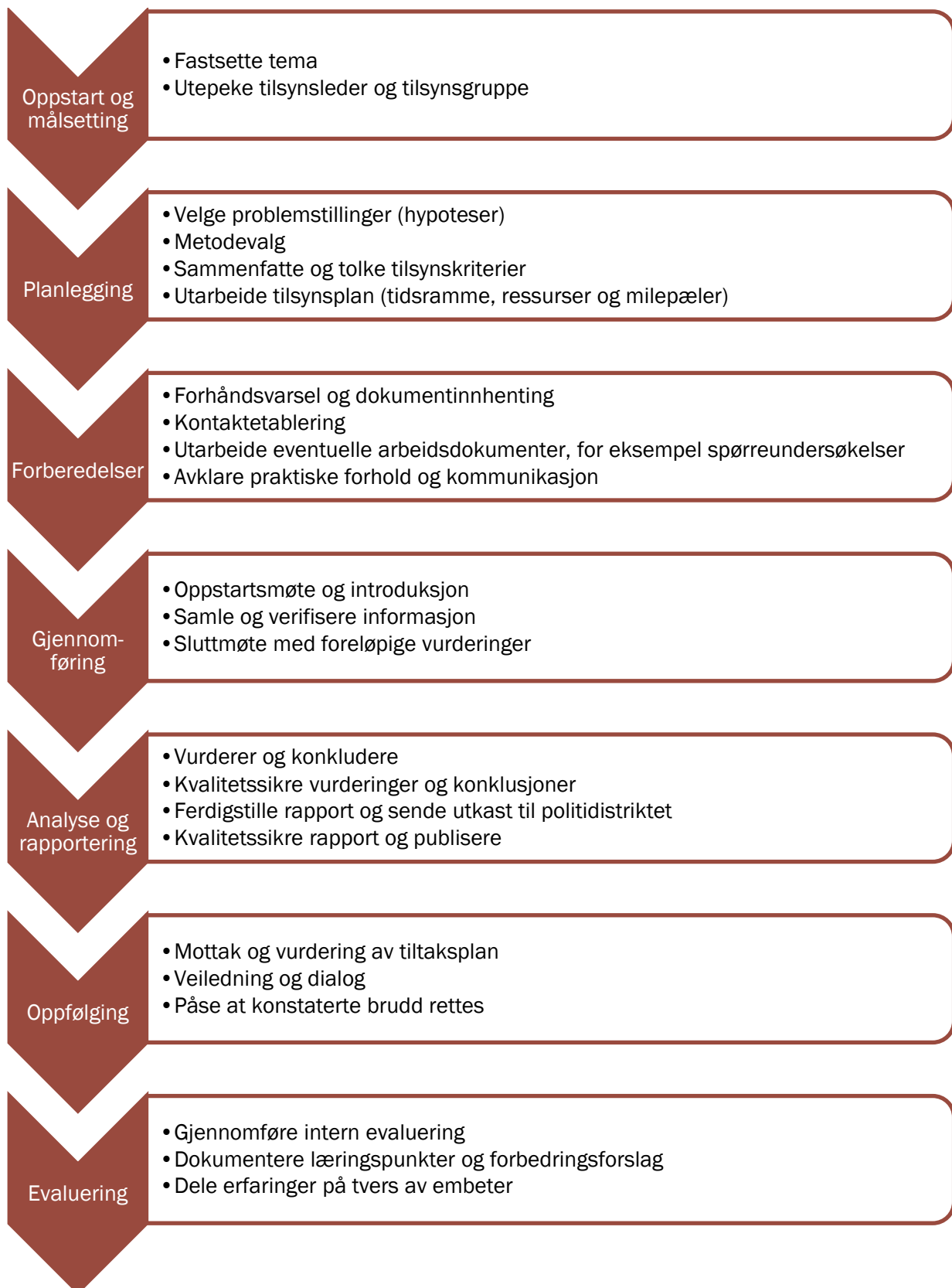
Målgruppen er statsadvokater som planlegger og gjennomfører tilsyn. Veilederen vil også gi nyttig informasjon til politiet som tilsynsobjekt.

Veilederen er et praktisk verktøy og må ses i sammenheng med «Retningslinjer for Den høyere påtalemyndighets tilsynsvirksomhet». Retningslinjene gir overordnede føringer for Den høyere påtalemyndighets tilsyns- og kontrollvirksomhet.

Veilederen skal brukes så langt den passer ved systemkontroll.

Veilederen bruker jevnlig «bør» for å gi rom for tilpasning. Den skal likevel som hovedregel følges.

2 Modell for gjennomføring av tilsyn



3 Planlegging av tilsyn

3.1 Tilsynsplan

God planlegging er avgjørende for et effektivt tilsyn. Det bør utarbeides en tilsynsplan som sikrer fremdrift, ressursutnyttelse og kvalitet.

Tilsynsplanen bør omfatte:

- formål
- omfang
- begrunnelse og eventuell risikovurdering
- tilsynskriterier
- problemstillinger/hypoteser
- metodevalg

I tillegg bør planen angi:

- ressurser og deltakere
- ansvar og oppgaver
- fremdriftsplan med milepæler

Planen bør være kortfattet og operasjonell.

Tilsynsplanen er et internt dokument, men kan helt eller delvis deles med politidistriktet ved oversendelse av forhåndsvarselet, jf. punkt 3.6.

Mal for tilsynsplan er inntatt som vedlegg 2.

3.2 Tilsynskriterier

Tilsynskriteriene (normene) bør identifiseres, sammenfattes og tolkes. For å konstatere brudd må normene være tilstrekkelig klare.

Dersom normgrunnlaget er uklart eller mangelfullt, bør det vurderes om tilsyn er et egnet fagledelsestiltak.

Tilsynskriteriene har også en læringsfunksjon og bør fremgå av tilsynsrapporten, jf. punkt 5.4.2.

Gode tilsynskriterier er:

- relevante
- forståelige
- tilstrekkelige
- objektive og etterprøvbare

3.3 Valg av metode

3.3.1 Innledning

Et tilsyn kan gjennomføres ved bruk av én eller flere metoder. Valg av metode bør baseres på tilsynskriteriene og temaet for tilsynet.

Sentrale metoder omtales nedenfor.

3.3.2 Dokumentgjennomgang (instrukser, retningslinjer mv.)

Dokumentgjennomgang er en støtte til øvrige metoder og bør normalt gjennomføres tidlig.

Metoden er egnet til å belyse:

- ansvarsforhold
- prioriteringer
- etterforskningsledelse

Aktuelle dokumenter er blant annet lokale instrukser, retningslinjer og rutiner.

Gjennomgangen kan avklare om:

- regelverk er oppdatert
- nasjonale føringer er fulgt
- ansvarsforhold er tydelig regulert

Dokumentene bør innhentes i forkant av tilsynet og kan etterspørres fra politidistriktet i forhåndsvarselet, jf. punkt 3.6.

3.3.3 Intervjuer

Intervjuer er en sentral informasjonskilde og må tilpasses situasjon og den som intervjues (informanten).

Statsadvokatene bør:

- varsle på forhånd om tema og formål
- legge til rette for trygg kommunikasjon
- skrive referat som skal godkjennes

Intervjuer bør som hovedregel gjennomføres fysisk.

Flere intervjuer i samme distrikt anbefales for å sikre et dekkende grunnlag. Intervjuer bør normalt gjennomføres etter øvrig informasjonsinnhenting.

Intervjuer kan gjennomføres individuelt eller i fokusgrupper. Fokusgrupper kan gi nyttig innsikt, men kan også påvirkes av gruppeeffekter (gruppepress, manglende representasjon mv.).

3.3.4 Saksanalyse

Ved saksanalyse gjennomgås én eller flere straffesaker. Metoden er mye brukt, men ressurskrevende.

Formålet må avklares før oppstart.

Saksutvalget bør:

- være basert på objektive kriterier
- være representativt
- avgrenses i tid

Ved større uttrekk bør saker velges slik at de gjenspeiler fordelingen i fagområdet (for eksempel positive kontra negative avgjørelser).

Det må på forhånd defineres:

- hvilke spørsmål som skal besvares
- vurderingstema

Digitale verktøy (fortrinnsvis Microsoft Forms) bør brukes for å sikre lik behandling av sakene.

Statsadvokatenes vurderinger vil ofte være skjønnsmessige. For å sikre lik praksis bør begreper som «tilfredsstillende» og «ikke tilfredsstillende» benyttes. Innholdet i begrepene baseres på tilsynskriteriene og må tydelig defineres på forhånd. Ved bruk av skalaer må disse på tilsvarende måte defineres på forhånd.

Resultatene må tolkes med nødvendige forbehold, særlig hvor saksutvalget er begrenset.

3.3.5 Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelser er et supplement til øvrige metoder og bør ofte gjennomføres før saksanalyse.

Utvalg av respondenter og tydelig utforming av spørsmål er avgjørende for kvaliteten.

En vanlig feilkilde er misforståelse av spørsmål. Spørsmålene må være tydelige og forståelsen av dem bør testes i dialog med politidistriktet.

Digitale verktøy bør brukes (fortrinnsvis Microsoft Forms).

3.3.6 Redegjørelse

Redegjørelser fra politidistriktet kan gi nyttig informasjon om organisering, prioriteringer og praksis.

Metoden må brukes med bevissthet om at selvrapportering kan gi et skjevt bilde.

3.3.7 Statistikk

Statistikk fra PAL Strasak kan gi et viktig grunnlag for tilsynet og bør analyseres i egnet verktøy (fortrinnsvis Power BI).

For å få sammenlignbart statistikkgrunnlag med øvrig rapportering fra både Den høyere påtalemyndighet og Politidirektoratet bør «fryste tall» benyttes der det er mulig. Fryste tall kan skille seg fra uttrekk fra den løpende PAL Strasak-databasen.

Det må redegjøres for hvordan data er hentet og brukt, og analysen må gjøres med nødvendige forbehold.

Ved behov kan Analyseteamet ved Riksadvokatembetet søkes benyttet.

3.3.8 Befaring/besøk/observasjon

Befaring (besøk hos politidistriktet) eller observasjon av aktører kan gi viktig informasjon om organisering, samhandling og arbeidsprosesser.

Metoden kan være relevant der fysiske forhold eller samhandling mellom funksjoner har betydning for kvalitet og effektivitet.

3.4 Sammensetning av tilsynsgruppen

Tilsynsgruppen må samlet ha tilstrekkelig juridisk, faglig og metodisk kompetanse.

Gruppen bør bestå av minst to statsadvokater og settes sammen slik at uavhengighet og bredde i erfaring ivaretas, både på tvers av kontorsteder og, dersom aktuelt, embeter.

Ved større tilsyn bør det utpekes en tilsynsleder.

Ved sammensetningen bør det særlig legges vekt på:

- tema og omfang
- relevant fagkompetanse
- ledelses- og organisasjonsforståelse
- erfaring med tilsyn

Medlemmene bør delta i planleggingen for å sikre felles forståelse, særlig av tilsynskriteriene.

Statsadvokatene er i utgangspunktet kompetente til å vurdere kvalitet, rettssikkerhet og effektivitet i straffesaksbehandlingen, men ved behov kan gruppen suppleres med spesialkompetanse, se punkt 3.5.

3.5 Bruk av ekstern bistand

Ved behov kan eksterne spesialister benyttes i tilsynsvirksomheten.

Det er statsadvokatene som skal føre tilsyn med politiet, og bruk av eksterne spesialister må ikke røkke ved dette utgangspunktet.

Bruk av ekstern bistand (spesialister) forutsetter en vurdering av:

- uavhengighet
- håndtering av taushetsbelagt informasjon

Bruk av ekstern bistand kan få betydning for definisjonen av fagledelsestiltaket, jf. «Retningslinjer for Den høyere påtalemyndighets tilsynsvirksomhet», punkt 2.2.

3.6 Forhåndsvarsling og kommunikasjon med politidistriktet

Politidistriktet skal varsles i rimelig tid før tilsynet. Varslet skal arkiveres.

Varslet bør:

- beskrive tema, omfang og tilsynskriterier
- angi tilsynsgruppen
- avklare kontaktperson
- foreslå tidsplan
- be om nødvendig dokumentasjon

Dialog med politidistriktet tidlig i prosessen bidrar til riktigere informasjonsgrunnlag og mindre belastning.

Mal for forhåndsvarsel er inntatt som vedlegg 1.

4 Gjennomføring av tilsyn

4.1 Rollefordeling i tilsynsgruppen

Roller og ansvar bør avklares tidlig. Oppgaver fordeles for å sikre effektiv gjennomføring.

4.2 Dokumentgjennomgang

Gjennomgangen av innhentet dokumentasjon gir ofte et godt grunnlag for videre arbeid.

Dokumentgjennomgang kan:

- avdekke behov for ytterligere dokumentasjon
- gi grunnlag for justering av tema eller metode
- bidra til å identifisere relevante intervjuobjekter

4.3 Oppstartsmøte og introduksjon

Det bør tidlig gjennomføres et møte med politimester og påtaleledelse i politidistriktet.

Formålet er å:

- gjennomgå tilsynsplanen
- få innspill til tema og metode
- avklare organisering og særskilte forhold

Møtet bør som hovedregel være fysisk og i politidistriktets lokaler.

4.4 Samle og verifisere informasjon

Informasjon skal innhentes, kontrolleres og vurderes løpende.

Formålet med informasjonsinnhenting er å etablere et tilstrekkelig pålitelig og klarlagt faktagrunnlag som kan legges til grunn for statsadvokatenes vurderinger.

4.5 Foreløpige vurderinger og oppsummerende møte

Mot slutten av tilsynet bør det gjennomføres et avsluttende møte med politidistriktets ledelse.

Formålet er å:

- presentere de faktiske forhold
- redegjøre for foreløpige vurderinger
- gi politidistriktet anledning til å korrigere eller supplere

Dette bidrar til riktigere faktagrunnlag og reduserer behovet for senere korrigeringer. Tilbakemeldinger kan også foranledige behov for ytterligere undersøkelser.

Statsadvokatene foretar de endelige vurderingene. Det er viktig at det gis en korrekt beskrivelse av situasjonen på straffesaksfeltet. En korrekt beskrivelse av de faktiske forhold er også en forutsetning for forbedring og iverksettelse av nødvendige tiltak.

Konstaterte brudd på tilsynskriterier og andre funn bør presenteres på en måte som legger til rette for læring.

5 Rapportering og vurdering

5.1 Innledning

Tilsynsrapporten skal sammenfatte og vurdere resultatene fra tilsynet på en etterprøvbar måte.

Rapporten skal beskrive:

- faktiske forhold
- vurderinger opp mot tilsynskriteriene
- konstaterte brudd på tilsynskriterier og andre funn (konklusjoner)

5.2 Faktiske forhold

De faktiske forholdene må være tilstrekkelig pålitelige og klarlagte.

Det skal fremgå:

- hvilke kilder som er brukt
- hvordan opplysningene er vurdert
- eventuelle usikkerheter eller motstrid

Opplysninger fra enkeltkilder må brukes med varsomhet.

Som hovedregel bør faktagrunnlaget som ligger til grunn for statsadvokatenes vurderinger bygge på minst to kilder. Dersom dette ikke er mulig, bør det begrunnes.

5.3 Vurderinger, konstaterte brudd og andre funn

Statsadvokatenes vurderinger skal basere seg på et tilstrekkelig pålitelig og klarlagt faktagrunnlag og kan føre til konstatering av brudd på tilsynskriterier eller andre funn.

Brudd skal formuleres presist og inneholde:

- henvisning til den aktuelle normen
- beskrivelse av faktiske forhold/faktagrunnlaget
- begrunnelse for brudd

Brudd på tilsynskriterier skal konstateres selv om forholdet ikke har hatt konsekvenser for utfallet av en eventuell enkelt straffesak.

Forhold som ikke utgjør et brudd (andre funn), men som har et forbedringspotensial, bør bemerkes. Tilsynet kan på denne måten påpeke svakheter i straffesaksbehandlingen før de utvikler seg til brudd.

I statsadvokatenes vurdering av de faktiske forholdene er det viktig å skille mellom korrelasjon (sammenfall) og kausalitet (årsakssammenheng). Det er ikke nødvendig å fastslå årsakssammenhenger med sikkerhet for å konstatere et brudd, men å peke på mulige årsaksforhold kan bidra til læring og utvikling.

Rapporteringen skal ellers tydelig skille mellom statsadvokatenes

- observasjoner
- vurderinger
- konklusjoner

Formuleringene må gjenspeile graden av sikkerhet. Eksempler på formuleringer er inntatt i vedlegg 3.

5.4 Tilsynsrapportens struktur, innhold og krav

5.4.1 Formål og utforming

Tilsynet dokumenteres i en skriftlig rapport. Adressaten er politidistriktet (tilsynsobjektet).

Rapporten skal beskrive:

- tema og metode
- faktiske forhold
- vurderinger, brudd og andre funn
- anbefalinger

Tilsynsrapporten er et offentlig dokument og må skrives med offentligheten for øye. Rapporten skal kunne forstås uten kjennskap til tilsynet. Rapporten må ellers være tydelig, etterprøvbare og leservennlig.

Det er et mål at tilsynsrapporter fra statsadvokatene skal kunne få effekt i fagledelsen utover det enkelte distrikt som har vært omfattet av tilsynet.

Tilsynsrapporten skal utformes etter en felles mal, inntatt i vedlegg 3. Malen inneholder også noe veiledning.

5.4.2 Struktur

Rapporten bør deles i:

- innledning og konklusjon
- tilsynskriterier og faktiske forhold

- vurderinger, brudd, andre funn og anbefalinger

Konklusjonen bør komme først og oppsummere konstaterte brudd og de viktigste funnene. Det er et mål at tilsynsrapportene skal være korte, og et tradisjonelt sammendrag bør ikke være nødvendig. Tema, omfang og metode beskrives kort.

Det er ikke nødvendig å redegjøre for planleggingen og gjennomføringen av tilsynet. Dersom det er benyttet ekstern bistand, skal dette presiseres.

Tilsynskriterier skal listes opp. Tilsynskriteriene vil ha en viktig funksjon i opplæringsøyemed.

Det som gjengis av faktiske forhold skal være relevant og knyttet til tilsynstema.

Statsadvokatenes vurderinger skal utgjøre rapportens hoveddel.

5.4.3 Anbefalinger og tiltak

En viktig del av tilsynsvirksomheten er å følge opp at konstaterte brudd på tilsynskriterier rettes.

Tilsynsrapporten skal inneholde anbefalinger for å rette brudd og en frist for utarbeidelse av tiltaksplan fra politimester. Statsadvokatene må påse at tiltakene følges opp. Et tilsyn er ikke ferdigstilt før bruddene er rettet.

Det er politimester som har ansvar for tiltak og retting av brudd.

Statsadvokatene kan gi pålegg innenfor sitt ansvarsområde hvis det er nødvendig, ellers bør det gis anbefalinger om tiltak. Ved å komme med anbefalinger, men samtidig stille krav til at politidistriktet selv utarbeider tiltaksplan, vil politiet selv få eierskap til tiltaksplanen og oppfølgingen av de konstaterte bruddene. Politidirektoratet vil kunne involveres av politimester.

Ved alvorlige brudd kan pålegg om midlertidige tiltak være nødvendig i påvente av en permanent retting av bruddene.

5.5 Frist for tiltaksplan

Det skal settes en frist for levering av tiltaksplanen fra politidistriktet.

Tiltaksplanen skal inneholde tiltak for å rette konstaterte brudd, samt frister for når tiltakene skal gjennomføres. Selve tiltaksplanen vil bli oversendt etter at tilsynsrapporten er publisert.

5.6 Offentlighet, høring og publisering

Tilsynsrapporter skal være offentlige. Unntak fra offentlighet krever en begrunnelse.

Utkast til rapport bør sendes politidistriktet for kommentar. Det er særlig viktig å få tilbakemelding på beskrivelsen av de faktiske forholdene som statsadvokatene baserer sine vurderinger på. Oversendelse av utkast til rapport ivaretar også hensynet til politidistriktenes forberedelser på de endelige konklusjonene og anbefalingene med tanke på eventuelle pressehenvendelser.

Rapporten bør kvalitetssikres før godkjenning.

Rapporten bør signeres av embetsleder og leder for fagledelsesavdelingen.

Rapporten sendes politimester med kopi til Riksadvokatembetet og Politidirektoratet.

Tilsynsrapporten sendes og arkiveres i Websak. Statsadvokatene sørger for at rapporten blir publisert på riksadvokatens hjemmeside og relevante intranettsider.

6 Oppfølging av tilsyn

Tilsynet avsluttes først når konstaterte brudd er rettet. For at tilsynet skal få ønsket effekt må statsadvokatene følge opp at politidistriktet retter bruddene.

Politimester har ansvar for å gjennomføre tiltakene. Statsadvokatene skal følge opp at brudd rettes, men ikke selv gjennomføre tiltakene. Oppfølging kan skje gjennom dialog og samarbeid med politiet på flere arenaer, for eksempel i form av andre fagledelsestiltak rettet mot bruddene.

Resultater fra et tilsyn kan kreve nasjonal oppfølging, blant annet fra Politidirektoratet. Informasjon om behov for slik oppfølging må tilflyte Riksadvokatembetet som vil ta dialogen videre.

Tilsynet avsluttes når retting av brudd er dokumentert. Statsadvokatene bør bekrefte dette skriftlig.

7 Evaluering og utvikling av tilsynsmetodikk

Etter tilsyn bør planlegging, gjennomføring og rapportering evalueres.

Evalueringen bør omfatte:

- valg av tema, metode og tilsynskriterier
- gjennomføring og ressursbruk
- kvalitet på faktiske forhold og vurderinger

Tilsynsarbeidet bør utvikles kontinuerlig. Erfaringer bør brukes til å forbedre metodikk, prosesser og verktøy.

Riksadvokatembetet og statsadvokatembetene bør jevnlig dele erfaringer i egnede fora. Målet er å sikre en ensartet og god tilsynspraksis i Den høyere påtalemyndighet.

8 Vedlegg

Vedlegg 1: Mal for forhåndsvarsel

Vedlegg 2: Mal for tilsynsplan

Vedlegg 3: Mal for tilsynsrapport