NOU Norges offentlige utredninger 2017: 5

En påtalemyndighet for fremtiden

Påtaleanalysen

Norges offentlige utredninger
2017

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Informasjonsforvaltning

---

1. Markeder for finansielle instrumenter
   Finansdepartementet

2. Integrasjon og tillit
   Justis- og beredskapsdepartementet

3. Folketrygdens ytelser til etterlatte
   Arbeids- og sosialdepartementet

4. Delingsøkonomien
   Finansdepartementet

5. En påtalemyndighet for fremtiden
   Justis- og beredskapsdepartementet

NOU Norges offentlige utredninger 2017: 5

En påtalemyndighet for fremtiden

Påtaleanalysen

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 4. mars 2016.
Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 2. mars 2017.

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Informasjonsforvaltning

Oslo 2017

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1321-9

07 PrintMedia AS

Til Justis- og beredskapsdepartementet

Påtaleanalyseutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 4. mars 2016 for å utrede om påtalemyndigheten har riktig kapasitet og kompetanse. Analysen skal danne grunnlag for en videreutvikling av og en kvalitetsreform i påtalemyndigheten. Analysen skulle leveres som en norsk offentlig utredning (NOU) innen desember 2016. Etter søknad om fristutsettelse ble ny frist satt til 28. februar 2017.

Utvalget legger med dette frem sin utredning. Utvalget er samlet om denne og de tiltak som foreslås.

Oslo 2. mars 2017

Tor Langbach
leder

Kjerstin Apall Kvande

Ole Bredrup Sæverud

Anne Kroken

Inger Astrid Elisabeth Coll

Fredrik Rieber-Mohn

Lill-Heidi Tinholt

Sverre Joachim Wiese Bromander

Reidar Bruusgaard

Vegar Munthe Ommedal

Innhold

1 Innledning ... 11
1.1 Sammendrag ... 11
1.2 Mandat og sammensetning ... 12
1.3 Premisser for utvalgets arbeid ... 14
1.3.1 Utvalgsarbeidets bakgrunn: Politianalysen ... 14
1.3.2 Noen grunnleggende tilnærminger 14
1.3.3 Utvalgets forståelse av mandatet .. 15
1.4 Utvalgets arbeid ... 15
1.5 Utredninger og øvrig litteratur av betydning for utvalgets arbeid ... 16
1.5.1 Innledning ... 16
1.5.2 NOU 1988: 39 – Ryssdal-utvalget .. 16
1.5.3 Tidligere påtaleutredninger ... 16
1.5.4 NOU 2013: 9 – Politianalysen ... 18
1.5.5 Nærpolitireformen ... 18
1.5.6 Den danske politianalysen ... 18
1.5.7 Politiet mot 2020 – bemannings- og kompetansebehov i politiet ... 19
1.5.8 Politiets ressursanalyse ... 19
1.5.9 Femmeranalysen ... 20
1.5.10 Handlingsplan for løft av etterforskingsfeltet ... 21
1.5.11 Forskningsprosjekt om kvalitet i etterforskingen ... 22
1.5.12 Utdanning – Sjøvold-utvalgene med oppfølgingsrapporter ... 22
1.5.13 Fra bot til bedring ... 23
1.5.14 Tollutvalget ... 24
1.5.15 NOU 2016: 24 – Straffeprosess-utvalget ... 24
1.5.16 Særorganutvalget ... 24
1.5.17 Notat om samarbeid med kontrolletatene ... 25
1.6 Utvalgets bestillinger og innhentet grunnlagsmateriale ... 25

2 Gjeldende rammer for påtale-myndighetens virksomhet ... 26
2.1 Et historisk tilbakeblikk ... 26
2.2 Statens maktapparat ... 27
2.3 Grunnleggende spørsmål om organisering ... 27
2.3.1 Innledning ... 27
2.3.2 Det tosporede system ... 28
2.3.3 Integrert påtalefunksjon ... 28
2.3.4 Tidligere behandling av organiseringsspørsmålet ... 29
2.3.5 Politisk behandling av organiseringsspørsmålet ... 30
2.3.6 Oppsummering ... 30
2.4 Etterforsking ... 30
2.4.1 En formålsstyrt virksomhet ... 30
2.4.2 Ansvar og myndighet ... 31
2.4.3 Påtalejuristens rettslige posisjon . 32
2.4.4 Påtalemyndighetens gjennomslagskraft ... 32
2.5 Kvalitet ... 33
2.5.1 Normative krav ... 33
2.5.2 Utvikling av kvalitetsbegrepet ... 33
2.5.3 Kvalitetsundersøkelsen 2016 ... 34
2.5.4 Kritikk av straffesaks-behandlingen ... 34
2.5.5 Riksadvokatens vurdering ... 35
2.6 Rettssikkerhet ... 36
2.7 Effektivitet ... 37
2.7.1 Innledning ... 37
2.7.2 Effektivitetsbegrepet ... 37
2.7.3 Effektivitet og kvalitet ... 38
2.8 Uavhengighet ... 38
2.8.1 Et prinsipielt utgangspunkt ... 38
2.8.2 En formalisert uavhengighet? ... 39
2.8.3 Instruksjonsadgang på individnivå 39
2.9 Objektivitet ... 41
2.10 Opportunitetsprinsippet ... 41

3 Oppbygging, bemanning og roller ... 43
3.1 Oppbygging ... 43
3.2 Bemanningen ... 43
3.2.1 Et historisk tilbakeblikk ... 43
3.2.2 Utviklingen de senere år ... 44
3.3 Påtalejuristene i politiet ... 45
3.3.1 Budsjettet ... 45
3.3.2 Stillinger og stillingskategorier 46
3.3.3 Hvem styrer antall påtalejurister? 46
3.3.4 Dagens antall ... 46
3.3.5 Rekruttering ... 46
3.3.6 Hvor blir det av påtalejurister som slutter? ... 48
3.4 Statsadvokatene ... 49
3.4.1 Budsjett for Den høyere påtalemyndighet ... 49
3.4.2 Stillinger og stillingskategorier 50
3.4.3 Dagens antall ... 50
3.4.4 Krav til søkere – generelle krav utover juridisk utdanning? ... 50
3.4.5 Rekruttering ... 51
3.4.6 Oslo statsadvokatembeter om rekrutteringen til statsadvokat-embetene ... 52
3.4.7 Hvor blir det av statsadvokater som slutter? ... 52
3.4.8 Forholdstall ... 53

3.5 Påtalemyndigheten i politiet – roller og rollebeskrivelser 53
3.5.1 Innledning 53
3.5.2 Politimester 53
3.5.3 Visepolitimester 55
3.5.4 Påtaleleder 56
3.5.5 Påtalejurist 56
3.6 Den høyere påtalemyndighet – roller og rollebeskrivelser 56
3.6.1 Innledning 56
3.6.2 Førstestatsadvokat 56
3.6.3 Statsadvokat 56

4 Hva er styrende for påtalemyndighetens arbeid? 57
4.1 Innledning 57
4.2 Samfunnsoppdraget 57
4.3 Kriminalpolitikken 58
4.3.1 Lovgivningen 58
4.3.2 Økt politisk oppmerksomhet 59
4.3.3 Kriminalpolitikkens betydning for påtalemyndigheten 59
4.4 Riksadvokaten som leder av påtalemyndigheten 60
4.4.1 Innledning 60
4.4.2 Etatsledelsen 60
4.4.3 Fagledelsen 61
4.4.4 Straffesaksbehandlingen 62
4.4.5 Den utadrettede virksomheten 62
4.5 Mål og prioriteringer 62
4.5.1 Innledning 62
4.5.2 Teori 62
4.5.3 Mål- og resultatstyring 63
4.5.4 Riksadvokatens Mål- og prioriteringsrundskriv 64
4.6 Rettsutvikling 65
4.6.1 Generelt 65
4.6.2 Riksadvokaten om rettsutvikling gjennom aktorater 65
4.6.3 Fornebo-utvalget 66
4.6.4 Erfaringer fra Danmark og Sverige 67
4.7 Strategiske analyser 67
4.7.1 Innledning 67
4.7.2 Sentrale arenaer 68
4.7.3 Påtalemyndighetens involvering .. 69
4.8 Erfaringer fra egen etat 69
4.8.1 Hvorfor er innspill fra egen etat viktig? 69
4.8.2 Embetslederne 70
4.8.3 Styringsprosessen i Den høyere påtalemyndighet 71
4.9 Gjennomslagskraft 71
4.9.1 Formell gjennomslagskraft 71
4.9.2 Doble styringssignaler – en systemisk utfordring 72
4.9.3 Erfaringer fra Danmark og Sverige 72
4.9.4 Faktisk gjennomslagskraft 73
4.9.5 Tilbakemeldinger fra respondentene 73
4.10 Oppsummering 75

5 Arbeidsoppgaver og oppgaveløsning 77
5.1 Grunnleggende idealer og verdier 77
5.2 Påtalemyndigheten i politiet 78
5.2.1 Rollen som påtalejurist 78
5.2.2 Store variasjoner i rolleutøvelsen . 78
5.2.3 Regulering av påtalejuristrollen ... 79
5.3 De ulike fasene 80
5.3.1 Sjøvold-rapporten 80
5.3.2 Påtaleanalyseutvalgets inndeling . 81
5.4 Etterforskingsfasen 81
5.4.1 Sjøvold-rapporten 81
5.4.2 Grenseflaten mellom påtale-ansvarlig og politifaglig ansvarlig 83
5.5 Påtale- og iretteføringsfasen 86
5.6 Øvrige oppgaver utover den rene straffesaksbehandlingen 87
5.6.1 Innledning 87
5.6.2 Etterretning 87
5.6.3 Forebygging 87
5.6.4 Stabsarbeid 88
5.6.5 Utviklingsarbeid 88
5.7 Oppsummering 89
5.8 Statsadvokatene – oppgaveløsningen 89
5.8.1 Innledning 89
5.8.2 En situasjonsbeskrivelse 90
5.8.3 Virksomhetsområdene og deres innbyrdes rangering 90
5.9 Generelle utviklingstrekk 91
5.10 Nærmere om fagledelsen 91
5.10.1 Innledning 91
5.10.2 Fornebo-utvalget 92
5.10.3 Oslo statsadvokatembeter 93
5.10.4 Riksadvokatembetet 97
5.10.5 Oslo statsadvokatembeter versus de øvrige embetene 98
5.11 Statsadvokatenes rolle og ansvar i pågående etterforskinger 98
5.11.1 Problemstillingen 98
5.11.2 Fornebo-utvalget 98
5.11.3 Påtaleanalyseutvalget 99
5.12 Den utadrettede virksomheten 100
5.12.1 Innledning 100
5.12.2 Fornebo-utvalget 100
5.12.3 Kommunikasjonsstrategi 100
5.13 Oppsummering 101

5.13.1 Respondenter om endringsbehov og fagledelse ... 101
5.13.2 Utvalget om endringsbehov og fagledelse ... 102

6 Samfunnsmessige utviklingstrekk – aktuell teori ... 104
6.1 Kriminalitets- og samfunnsutviklingen ... 104
6.1.1 Johs. Andenæs, alminnelig strafferett ... 104
6.1.2 Politianalysen ... 104
6.1.3 Politiets omverdenanalyse 2015 ... 105
6.1.4 Straffeprosessutvalgets vurderinger ... 105
6.2 New Public Management ... 106
6.3 Generelle signaler om virksomhetsstyring i statsforvaltningen ... 107
6.3.1 Innledning ... 107
6.3.2 Strategi og policy ... 107
6.3.3 Strategisk plattform ... 107
6.3.4 Strategi og struktur ... 108
6.3.5 Universelle utviklingstrekk ... 108
6.3.6 Nye krav til statlige virksomheter 108
6.3.7 Endringstrykk ... 110
6.3.8 Oppsummering ... 110
6.4 IKT ... 111
6.4.1 Omstillingstrykk ... 111
6.4.2 IKT-utfordringer for påtalemyndigheten ... 111
6.4.3 Digitale arbeidsmetoder ... 112

7 Kapasitet ... 113
7.1 Innledning ... 113
7.1.1 Det politiske perspektivet ... 113
7.1.2 Økt reell kapasitet? ... 113
7.1.3 Utredningens videre oppbygging . 114
7.2 Påtalemyndigheten i politiet ... 114
7.2.1 Stillingsvekst på landsbasis ... 114
7.2.2 Sør-Øst politidistrikt ... 115
7.2.3 Sør-Vest politidistrikt ... 115
7.2.4 Politimesterens totalansvar – kjedetenkning ... 115
7.3 Valg av systematikk ... 116
7.4 JUS-tall og andre empiriske størrelser ... 116
7.4.1 Antall anmeldelser ... 116
7.4.2 Produksjon/produktivitet ... 117
7.4.3 Restanser ... 119
7.4.4 En endring i den påtalemessige behandlingen av straffesakene? ... 119
7.5 Sentrale «drivere« ... 122
7.5.1 Tilrettelagte avhør ... 122
7.5.2 Arbeidstidsbestemmelsene (ATB) 122
7.5.3 Sakenes kompleksitet ... 123
7.5.4 Øvrige faktorer ... 124
7.6 Respondentene ... 124
7.6.1 Politidirektoratet ... 125
7.6.2 Sør-Vest politidistrikt ... 125
7.6.3 Sør-Øst politidistrikt ... 125
7.6.4 Oslo politidistrikt ... 126
7.6.5 Politijuristene ... 127
7.7 Påtalemyndigheten i politiet – oppsummering ... 128
7.8 Den høyere påtalemyndighet – kapasitet ... 128
7.9 JUS-tall og andre tallstørrelser ... 128
7.9.1 Datagrunnlaget ... 128
7.9.2 Antall saker ... 129
7.9.3 Saksbehandlingstid ... 129
7.9.4 Antall aktorater ... 129
7.9.5 Antall rettsdager ... 129
7.9.6 Antall behandlede ankesaker i lagmannsretten ... 129
7.9.7 Oppsummering av tallmaterialet .. 129
7.10 En endring i statsadvokatenes påtalemessige behandling av straffesakene? ... 130
7.11 Økt medgått tid til fagledelse og utadrettet virksomhet? ... 131
7.12 Fornebo-utvalget ... 131
7.13 Oslo statsadvokatembeter om ressursberegning ... 132
7.14 Oslo statsadvokatembeter om endringer i arbeidsoppgaver ... 133
7.15 Øvrige respondenter ... 135
7.16 Den høyere påtalemyndigheten – oppsummering ... 136

8 Effektivitet ... 137
8.1 Innledning ... 137
8.1.1 Effektivitet, kvalitet og rettssikkerhet ... 137
8.1.2 Effektiviseringskutt ... 138
8.2 Påtalemyndigheten i politiet ... 138
8.2.1 To mulige tilnærminger ... 138
8.2.2 Tilgjengelig materiale ... 138
8.2.3 Noen generelle inntrykk ... 138
8.3 Jobbe «smartere», få mer ut av mindre ... 139
8.3.1 Innledning ... 139
8.3.2 Tilståelsessaker ... 139
8.3.3 Straffeprosessutvalgets forslag 143
8.3.4 Generelle tiltak eller tiltak rettet direkte mot påtalemyndigheten? . 143
8.4 Tre hovedkategorier ... 143
8.4.1 Oppgaveportefølje ... 143
8.4.2 Rammebetingelsene i etaten ... 144
8.4.3 Ytre krav og forventninger ... 145

8.5 Tilbakemeldinger fra respondentene ... 145
8.5.1 Politidirektoratet ... 145
8.5.2 Politijuristene ... 145
8.5.3 Oslo politidistrikt ... 146
8.6 Danmark – ulike ideologier for styring og ledelse ... 146
8.7 Påtalemyndigheten i politiet – oppsummering ... 146
8.8 Den høyere påtalemyndighet ... 147
8.8.1 Innledning ... 147
8.8.2 Respondentene ... 147
8.9 Tre hovedkategorier ... 147
8.9.1 Oppgaveutførelsen ... 147
8.9.2 Rammene ved embetene ... 148
8.9.3 Ytre krav og forventninger ... 148
8.10 Oppsummering – Den høyere påtalemyndighet ... 148

9 Kompetanse ... 149
9.1 Innledning ... 149
9.2 Hvilken kompetanse bør en påtalejurist ha? ... 149
9.3 Hvordan tilegnes kompetansen? ... 150
9.4 Bakgrunn ... 150
9.5 Grunnopplæringen ... 151
9.5.1 Oversikt ... 151
9.5.2 Opplæringen i politidistriktene ... 151
9.5.3 Den regionale opplæringen ... 151
9.5.4 Den sentrale opplæringen ved Politihøgskolen ... 151
9.6 Etter- og videreutdanningen ... 151
9.6.1 Videreutdanning ved Politihøgskolen ... 151
9.6.2 Andre tilbud ved Politihøgskolen ... 152
9.6.3 Øvrige tilbud ... 152
9.7 Statsadvokatene ... 152
9.8 Opplæring av andre straffesaksaktører ... 153
9.8.1 Dommere ... 153
9.8.2 Advokater ... 154
9.9 Kompetansearbeidet i Danmark ... 154
9.10 Kompetansearbeidet i Sverige ... 154

10 Organisering ... 155
10.1 Innledning ... 155
10.2 Hvorfor er organisering viktig? ... 155
10.3 Påtalemyndigheten i politiet ... 156
10.3.1 Den overordnede organisasjonsmodellen i politietaten ... 156
10.3.2 Strukturvalg – «fasthet i mål, frihet i oppgaveløsning« ... 156
10.3.3 Funksjonsenheten Felles enhet for påtale ... 158
10.3.4 En politifaglig ledelse av påtalejurister i politiet – en utfordring? ... 159
10.4 Organiseringen av statsadvokatene ... 161
10.4.1 Utgangspunktet ... 161
10.4.2 Riksadvokatens utredning av statsadvokatembetene ... 161
10.4.3 Erfaringer fra Danmark ... 162
10.4.4 Utvalgets vurdering ... 163
10.5 Påtalekompetansen ... 163
10.5.1 Dagens ordning ... 163
10.5.2 Straffeprosessutvalgets vurdering 163
10.5.3 Påtalekompetansen i Sverige og Danmark ... 164

11 Utvalgets oppsummering ... 165
11.1 Innledning ... 165
11.2 Samfunnsoppdraget ... 165
11.2.1 Innledning ... 165
11.2.2 Danmark ... 165
11.2.3 Sverige ... 166
11.2.4 Norge ... 166
11.2.5 Sammenfallende samfunnsoppdrag? ... 167
11.2.6 Politijuristene om samfunnsoppdraget ... 167
11.2.7 Påtaleanalyseutvalgets forslag til samfunnsoppdrag ... 168
11.3 Sentrale forutsetninger for en god oppgaveløsning ... 168
11.3.1 Den høyere påtalemyndighet ... 168
11.3.2 Påtalemyndigheten i politiet ... 169
11.4 Ytterrammer for kvalitetskontrollen? ... 170
11.5 Den høyere påtalemyndighet – kapasitet og kompetanse ... 171
11.5.1 Dagens situasjon ... 171
11.5.2 Riktig kapasitet? ... 171
11.5.3 Riktig kompetanse? ... 172
11.6 Påtalemyndigheten i politiet – kapasitet og kompetanse ... 172
11.6.1 Dagens situasjon ... 172
11.6.2 Riktig kapasitet? ... 172
11.6.3 Riktig kompetanse? ... 173
11.7 Gitt et handlingsrom – hva bør prioriteres? ... 173
11.7.1 Innledning ... 173
11.7.2 Politiske føringer ... 173
11.7.3 Utredninger og empiri ... 174
11.7.4 Riksadvokatens prioriteringer ... 174
11.7.5 Konklusjon ... 174
11.8 Utvalgets anbefalinger ... 174
11.8.1 Den høyere påtalemyndighet ... 174

11.8.2 Påtalemyndigheten i politiet 175
11.9 De senere års satsing på påtalemyndigheten 175
11.9.1 Innledning 175
11.9.2 Satsingen i 2014/15 175
11.9.3 Påtaleanalyseutvalgets konklusjon 176
11.10 Vil en investering i påtalemyndigheten gi samfunnsgevinster? 177
11.10.1 Innledning 177
11.10.2 Undersøkelser om kriminalitetens kostnader 177
11.10.3 Samfunnsgevinsten av høyere kvalitet i straffesaksbehandlingen 178
11.10.4 Riksadvokaten om samfunnsgevinst 179
11.10.5 Utvalgets samlede vurdering 179

12 Utvalgets vurdering av Den høyere påtalemyndighet 181
12.1 Innledning 181
12.2 Sentrale premisser 182
12.2.1 Innledning 182
12.2.2 Avgrensninger 182
12.3 Riksadvokaten 182
12.3.1 Innledning 182
12.3.2 Riksadvokatens rolle i fagledelsen 183
12.3.3 Riksadvokatens rolle – prioriteringer 184
12.3.4 Riksadvokatens rolle i straffesaksbehandlingen 184
12.3.5 En mer fleksibel kompetansefordeling? 185
12.3.6 Kompetanseutvikling 190
12.3.7 Forskning i straffesaksbehandlingen 190
12.3.8 Bør stabskraften ved Riksadvokatembetet styrkes? 190
12.4 Statsadvokatene 192
12.4.1 Innledning 192
12.4.2 En redefinering av statsadvokatrollen 192
12.4.3 Embetslederrollen – nye krav og forventninger 193
12.4.4 En utvidet fagledelse 193
12.4.5 Hvordan skape handlingsrom til en forsterket og utvidet fagledelse? 194
12.4.6 Bør antallet statsadvokatembeter reduseres? 194
12.4.7 Opprettelse av fem regionale statsadvokatstillinger 195

13 Utvalgets vurdering av påtalemyndigheten i politiet 196
13.1 Sentrale premisser 196
13.2 Etterforskingsledelse 196
13.2.1 Rollen som påtalefaglig etterforskingsleder 196
13.2.2 Grensedragningen påtalemessig og politifaglig etterforskingsledelse 197
13.2.3 Påtaleanalyseutvalgets konklusjon 198
13.3 Kompetanse – økt satsing 198
13.3.1 Innledning 198
13.3.2 Grunnopplæringen 198
13.3.3 Videre kompetanseutvikling 200
13.3.4 En samlet vurdering av dagens tilbud 200
13.3.5 Hvordan kan kompetansearbeidet styrkes? 201
13.3.6 Utvalgets oppsummering 202
13.4 Aktorering 202
13.5 Påtaleleder 203
13.6 Bør det innføres flere stillingskategorier? 203
13.7 Organiseringen av påtalemyndigheten i politiet 204
13.8 Sivilt ansatte 204
13.9 Utstyrspakke 204
13.10 Bedre IKT-verktøy og brukeropplæring 205

14 Ulike temaer 207
14.1 Påtalemyndigheten og kontrolletatene mv. 207
14.1.1 Samhandling 207
14.1.2 Etterforskings- og påtalekompetanse? 207
14.1.3 Utvidet bruk av forenklet forelegg? 207
14.1.4 Færre straffebestemmelser? 207
14.2 Behov for økt spesialisering i Den høyere påtalemyndighet? 208
14.3 Bør statsadvokaten gis en rolle ved ansettelse av påtalejurister? ... 208
14.4 Et tilgjengelig og oppdatert regelverk 208
14.5 Servicestrategi 209
14.6 Etiske retningslinjer 210

15 Tiltak 211
15.1 Innledning 211
15.2 Forslag til tiltak 211

16 Økonomiske og administrative konsekvenser 216
16.1 Innledning 216

16.2 Styrking av Riksadvokatembetet .. 216
16.3 Satsingen på økt fagledelse 217
16.3.1 Reduksjon av antall embeter 217
16.3.2 Opprettelse av fagstillinger 217
16.3.3 Redefinering av statsadvokatrollen og reduksjon i saksbehandling 218
16.4 Konsekvenser for påtalemyndigheten i politiet 218
16.4.1 Innledning 218
16.4.2 Endring i oppgaveporteføljen 218
16.4.3 Kompetanseutvikling 218
16.4.4 Utvalgets konklusjon 219
16.5 Økt bruk av forenklet forelegg 219
16.6 Økt bruk av tilståelsessaker 219
16.7 Utstyrspakke til påtalejuristene 219
16.8 Konklusjoner 219

Litteraturliste 221

Vedlegg
1 Påtalemyndighetens behandling av økonomiske straffesaker 223

Kapittel 1
Innledning

1.1 Sammendrag

Det sentrale perspektivet i arbeidet med denne utredningen har vært å legge til rette for en videreutvikling av og en kvalitetsreform i påtalemyndigheten, som kan bidra til forbedringer i straffesaksarbeidet, jf. mandatets punkt 3. Utredningen tar for seg dagens situasjon i påtalemyndigheten, men foretar ingen totalvurdering av hvordan etaten i dag fungerer. Utvalgets perspektiv er *fremtidsrettet*; hva bør endres og videreutvikles for at påtalemyndigheten i årene som kommer skal ivareta sitt samfunnsoppdrag på beste måte?

Et slikt fremtidsperspektiv forutsetter en definisjon av påtalemyndighetens samfunnsoppdrag. Det er et grunnleggende spørsmål om påtalemyndigheten i første rekke skal holde seg til å behandle enkeltsaker, eller skal definere sitt samfunnsoppdrag videre og mer offensivt. I teorien beskrives dette som en redefinering av etatens strategiske plattform.

Utvalget foreslår at samfunnsoppdraget defineres slik:

> «Påtalemyndigheten skal gjennom sitt ansvar for straffesaksbehandlingen ivareta borgernes rettssikkerhet og bidra til å skape et trygt samfunn, ved aktivt og effektivt bekjempe og forebygge kriminalitet sammen med politiet.»

En slik forståelse synliggjør påtalemyndighetens viktige rolle både som kontrollør og rettssikkerhetsgarantist, men også som deltakende, kompetent og aktuell samarbeidspartner og ressurs for politiet i prioriteringsspørsmål, utviklingsarbeid og annen ledelse av politidistriktet.

Utvalget har ikke bare sett på hvordan de ulike *funksjonene* i påtalemyndigheten kan forbedres og utvikles. Skal en videreutvikling skje, er det nødvendig også å se på etaten som helhet. Hvordan kan påtalemyndigheten utvikles som *organisasjon*? I dette ligger at utvalget har funnet det nødvendig å se på alle nivåer i etaten; politiet, statsadvokatene og riksadvokaten. Etter utvalgets syn bør statsadvokatenes rolle redefineres, i første rekke ved at statsadvokatenes fagledelse overfor politiet utvikles og styrkes. Oppgavene til påtalemyndigheten i politiet bør også videreutvikles, ikke minst på bakgrunn av den styrkingen av politidistriktene som skjer gjennom Nærpolitireformen. Endringer på disse nivåene forutsetter etter utvalgets syn at Riksadvokatembetet styrkes markert.

Det fremgår av mandatet at målet med utredningen ikke er å endre «det integrerte to-sporede system». At påtalemyndigheten på laveste nivå skal være integrert i politiet, og at det fortsatt skal være et «påtalespor» fra påtalemyndigheten i politiet og opp til riksadvokaten, er følgelig to premisser for utredningen.

Utredningen er delt i fire hoveddeler: en beskrivende del (kapitlene 1–6), en gjennomgang av fokusområder (kapitlene 7–11), en vurderingsdel (kapitlene 12–14) og en del som omhandler tiltak og administrative/økonomiske konsekvenser (kapitlene 15–16).

I kapittel 1 behandles utvalgets mandat, sammensetning og arbeid. Her presenteres også en del utredninger mv. som har hatt betydning for utvalgets arbeid. Utvalget har når det gjelder mange spørsmål støttet seg på tidligere utredninger, særlig gjelder dette utredningene fra Fosheim-utvalget, Fornebo-utvalget og Frigaard-utvalget.

I kapittel 2 gjør utvalget rede for hvilke rammer som gjelder for påtalemyndighetens virksomhet. Her drøftes hensynet til kvalitet, rettssikkerhet, effektivitet og uavhengighet. Kapittel 3 inneholder en beskrivelse av dagens påtalemyndighet, mens utvalget i kapittel 4 drøfter hva som er styrende for påtalemyndighetens arbeid. I kapittel 5 ser utvalget nærmere på arbeidsoppgavene, og hvordan disse løses. En videreutvikling av påtalemyndigheten må skje i lys av kriminalitets- og samfunnsutviklingen, moderne organisasjonsteori og generelle signaler om virksomhetsstyring i statsforvaltningen. Dette behandles i kapittel 6.

I de neste kapitlene (kapitlene 7–10) foretar utvalget en nærmere drøfting av fire sentrale

spørsmål, nemlig kapasitet, effektivitet, kompetanse og organisering.

Når det gjelder kapasitet, konkluderes det med at denne er for svak i lys av samfunnsoppdraget og de oppgavene som skal ivaretas. Det er videre, etter utvalgets oppfatning, utfordringer når det gjelder effektiviteten i påtalemyndigheten i politiet. Særlig blir det behov for rolleavklaringer og en bedre og mer målrettet oppfølging av den enkelte påtalejurist. Når det gjelder statsadvokatene, må det skapes et handlingsrom for økt og bedre fagledelse.

Kapittel 11 inneholder en sammenfatning og oppsummering av de foregående kapitlene, som grunnlag for de vurderinger utvalget foretar. Her fremkommer også utvalgets sentrale anbefalinger og prioriteringer når det gjelder Den høyere påtalemyndighet og påtalemyndigheten i politiet. Lest i sammenheng vil kapitlene 1, 11 og 15 kunne gi leseren en forkortet versjon av Påtaleanalysen.

I kapittel 12 foretar utvalget en samlet vurdering av Den høyere påtalemyndighet (Riksadvokatembetet og statsadvokatene). Her drøftes en rekke spørsmål, herunder også riksadvokatens rolle og oppgaver. Det er for utvalget grunnleggende at riksadvokatens stabskraft styrkes, ettersom mye av kraften og koordineringen i strategi- og utviklingsarbeidet bør komme fra sentralt hold.

Utvalgets samlede vurdering av påtalemyndigheten i politiet fremgår av kapittel 13. Et sentralt punkt er behovet for økt satsing på systematisk kompetanseutvikling. Utvalget er kritisk til hvordan dagens grunnopplæring og etter- og videreutdanning fungerer. Legges det foreslåtte samfunnsoppdraget til grunn, står det for utvalget ganske klart at dagens tilbud både er for smalt og for lite målrettet mot påtalejuristene. Riksadvokaten bør etter utvalgets syn få et sentralt ansvar på kompetanseområdet.

I kapittel 14 behandles ulike temaer.

I kapittel 15 foreslås en rekke tiltak. Utvalget har ikke foretatt en nærmere rangering av de foreslåtte tiltakene, men følgende fire områder anses særlig viktige:

- økt stabskraft ved Riksadvokatembetet
- en styrking av fagledelsen
- en klargjøring av påtalejuristenes rolle som etterforskingsleder
- en systematisk kompetansebygging

For utvalget er det viktig å understreke den indre sammenhengen som eksisterer mellom flere av tiltakene. Eksempelvis gjelder dette utviklingen av en forsterket fagledelse. Her er det flere tiltak som må vurderes samlet. Å plukke ut enkelte tiltak, løsrevet fra konteksten, og samtidig forkaste andre, vil være problematisk og vil neppe gi den ønskede effekt.

I kapittel 16 behandles spørsmålet om administrative og økonomiske konsekvenser.

1.2 Mandat og sammensetning

Utvalget ble oppnevnt ved kgl.res. av 4. mars 2016 og ble gitt følgende mandat:

«1 Bakgrunn

I Prop. 61 LS (2014 – 2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen) uttales det blant annet at 'Det skal foretas en utredning av om påtalemyndigheten har riktig kapasitet og kompetanse'. I Innst. 306 S (2014 – 2015) heter det: 'Komiteen merker seg at det skal foretas en utredning av om påtalemyndigheten har riktig kapasitet og kompetanse. Komiteen viser til at målet med utredningen ikke er å endre det integrerte to-sporede system'.

2 Mål for straffesaksbehandlingen

Et overordnet mål for påtalemyndigheten er å bidra til å redusere kriminaliteten i Norge gjennom en målrettet og effektiv straffesaksbehandling av høy kvalitet som ivaretar rettssikkerhet og menneskerettigheter. Straffesaksbehandlingens bidrag til redusert kriminalitet avhenger først og fremst av at straffbare handlinger blir avdekket og oppklart, at skyldige blir straffet og at reaksjonen er adekvat. Effekten blir bedre jo kortere tid som går fra lovbrudd til reaksjon, og høy kvalitet er en gjennomgående forutsetning for både rask oppklaring, adekvat reaksjon og for ivaretakelse av rettssikkerhet og menneskerettigheter. Påtalemyndighetens samfunnsoppdrag er å ivareta borgernes rettssikkerhet under politiets etterforskning. Gjennom god ledelse av etterforskningsarbeidet skal påtalemyndigheten bidra til at håndheving av lover og regler gir en effektiv kriminalitetsbekjempelse og legger til rette for et best mulig grunnlag for at domstolene treffer riktige avgjørelser og ilegger adekvate reaksjoner. Det er derfor grunnleggende at påtalemyndigheten har den nødvendige uavhengighet og gjennomslagskraft i sin oppgaveutførelse.

3 Mandat

Utvalget skal gjennomføre en analyse som kan danne grunnlag for en videreutvikling av og en kvalitetsreform i påtalemyndigheten, både for statsadvokatembetene og for påtalemyndigheten i politiet, og derved bidra til forbedringer i straffesaksarbeidet. Analysen skal ha et særlig fokus på om påtalemyndigheten har riktig kapasitet og kompetanse for å ivareta de mål som er angitt, og identifisere forbedringspotensial og foreslå løsninger for både kapasitetsutvikling og kompetanseutvikling. Samtidig skal analysen vie særlig oppmerksomhet til påtalemyndighetens objektivitet, uavhengighet og gjennomslagskraft. Det skal videre identifiseres forbedringspunkter og foreslås konkrete tiltak i forhold til organisering, effektive og rasjonelle arbeidsformer og systemer for samhandling både innad i påtalemyndigheten og i forhold til samarbeidende aktører. Det skal også vurderes mulige tiltak for blant annet å oppnå en bedre og mer lik oppgaveutførelse og resultatoppnåelse for alle deler av landet.

I sin rapport skal utvalget:

1. Beskrive og vurdere hvordan påtalemyndigheten i dag ivaretar sine oppgaver, og sammenligne effektivitet og resultatoppnåelse i de ulike delene av landet.
2. Sammenlikne og analysere norsk påtalemyndighet særlig opp mot dansk og svensk påtalemyndighet, både hva gjelder kapasitet, kompetanse, organisering, effektivitet og oppgaveutførelse.
3. Analysere og presentere mulige årsaker til avvik mellom målsettingen for straffesaksbehandlingen og dagens situasjon.
4. Identifisere nødvendige forbedringer og forbedringspotensial, herunder om påtalemyndigheten har nødvendig og tilstrekkelig gjennomslagskraft overfor politiet og andre, statlige aktører.
5. Vurdere og anbefale tiltak som kan effektivisere straffesaksbehandlingen og identifisere eventuelle mulige innsparinger. Minst ett av alternativene skal legge til grunn uendret ressursbruk på området.

Arbeidet med å vurdere kapasitet og kompetanse i påtalemyndigheten må sees i sammenheng med det pågående arbeidet til Særorganutredningen, Straffeprosesslovutvalget og det nylig nedsatte utvalget som skal vurdere opprettelse av nye særdomstoler for barne- og familiesaker, forvaltningsdomstol for utlendingssaker, og hurtigspor i de alminnelige domstolene for enkelte sakstyper innenfor straffesakskjeden. Utvalgene bør utveksle informasjon om det pågående arbeidet.»

Underveis i utvalgsarbeidet ble det nødvendig å rette en henvendelse til departementet om mandatet for å få en avklaring av om det var et premiss at det tosporede, integrerte systemet skulle bestå, eller om det var adgang til å gå nærmere inn i en diskusjon om dette. Årsaken var at det ble antydet at ordlyden i mandatet ikke stengte for dette, da uttalelsen som fremgår av mandatet, stammer fra Justiskomiteens innstilling og ikke fra departementet. Medio november 2016 ble det derfor sendt en henvendelse per e-post fra utvalgsleder til departementet.

I svarbrev fra departementet av 23. november ble det uttalt følgende om mandatet:

> «I Prop. 61 LS (2014–2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen) uttales det blant annet at 'Det skal foretas en utredning av om påtalemyndigheten har riktig kapasitet og kompetanse'. I Innst. 306 S (2014–2015) heter det: 'Komiteen merker seg at det skal foretas en utredning av om påtalemyndigheten har riktig kapasitet og kompetanse. Komiteen viser til at målet med utredningen ikke er å endre det integrerte to-sporede system'.
>
> Departementet presiserer at henvisningen til 'det integrerte to-sporede system' er et uttrykk for at *formålet* med utredningen *ikke* skal være å endre den grunnleggende norske modellen som innebærer at laveste nivå i påtalemyndigheten (politijuristene) er integrert i politiet. Dette er imidlertid ikke til hinder for at utvalget, innenfor denne ramme, drøfter ulike måter å bedre kvalitet og organisering på.
>
> Det vises for øvrig til mandatets pkt. 3 som beskriver nærmere hvilke føringer som gjelder for arbeidet.»

Departementets slutning er at det tosporede integrerte system ligger fast og er et premiss for utvalgsarbeidet. Innenfor dette rammeverket kan imidlertid utvalget drøfte forskjellige måter å bedre kvalitet og organisering på.

Utvalget hadde frist for å innlevere sin utredning til den 31. desember 2016. Fristen ble av departementet forlenget til 28. februar 2017.

Utvalget har hatt følgende sammensetning:
- Tor Langbach, Trondheim (leder)
- Tingrettsdommer Fredrik Rieber-Mohn, Jessheim
- Leder for Politijuristene Sverre Bromander, Moss
- Førstestatsadvokat Kjerstin Kvande, Røyken
- Politimester Ole Sæverud, Tromsø
- Advokat Anne Kroken, Stavanger
- Seksjonsleder Lill Heidi Tinholt, Hønefoss
- Seniorskattejurist Inger Coll, Bærum

1.3 Premisser for utvalgets arbeid

1.3.1 Utvalgsarbeidets bakgrunn: Politianalysen

Politianalysen[1] er grunnlagsdokumentet for den reformprosessen norsk politi i disse dager står midt oppi. Reformen retter seg både mot struktur og kvalitet, og skal munne ut i at den sentrale styringen skal bli bedre, og i et enhetlig politi. Organiseringen av Politiets sikkerhetstjeneste, politiets oppgaver i redningstjenesten, internasjonalt politisamarbeid, datakriminalitet og etterretning var imidlertid områder som ble helt eller delvis utelatt fra analysen.

Politianalysen går heller ikke inn på noen vurdering av påtalemyndigheten i politiet. Politimesterens rolle som øverste leder av den lokale påtalemyndigheten i politidistriktet omtales ikke. Den høyere påtalemyndighets faglige ansvar for straffesaksbehandlingen i politiet, herunder angivelse av mål- og prioriteringer, samt statsadvokatens tilsynsrolle overfor politiet, ble heller ikke viet spesiell oppmerksomhet, til tross for at begge deler naturlig inngår i et styrings- og ledelsesperspektiv. Denne avgrensningen medførte at straffesaksbehandlingens sentrale plass blant politiets oppgaver fikk en mindre tydelig plass i politianalysen.

I den etterfølgende høringen etterlyste flere instanser en drøftelse av om forslaget til større politidistrikter kunne innebære utfordringer for den integrerte påtalemyndigheten, og hvordan disse utfordringene i så fall var tenkt løst. I høringsrunden kom det innspill som gikk ut på at fokuset på det politioperative kunne få utilsiktede konsekvenser for politiets evne og kapasitet innenfor kjerneområdet etterforsking. En omorganisering av norsk politi, der påtalemyndighetens grunnleggende rolle i straffesaksarbeidet ikke ble viet den nødvendige plass i analysen, medførte at særlig fagforeningen Politijuristene ivret for en egen påtaleutredning. I etterkant har også Politiets Fellesforbund stilt seg bak et slikt krav. Anbefalingen fra foreningene fikk i ettertid bred politisk tilslutning.

De reformene av politiet som politianalysen medfører, utgjør et viktig premiss for Påtaleanalyseutvalgets arbeid. Et grunnleggende spørsmål for utvalget har vært hvilke konsekvenser politireformen bør få for påtalemyndigheten. Så vidt omfattende endringer av den polisiære delen av politiet bør medføre en vurdering av konsekvenser for påtalemyndigheten. I mandatet brukes begrepet *kvalitetsreform*. Begrepsbruken, oppnevningen av et regjeringsutvalg og pågående omfattende omstillingsprosesser i politietaten indikerer et *endringstrykk* rettet mot påtalemyndigheten.

1.3.2 Noen grunnleggende tilnærminger

Påtalemyndighetens organisasjon har i grove trekk vært uendret i svært mange år, og etaten har således en lang historie. Denne historien gir et grunnlag for å forstå hvordan påtalemyndigheten har utviklet seg, og hvorfor man har dagens organisering og oppgaver. Samtidig kan historiens tyngde utgjøre en endringssperre og være et hinder for nødvendig nytenking.

For utvalget har det vært naturlig å se på påtalemyndigheten som *etat*. Dette åpner for å se nærmere på påtalemyndigheten ut fra hvilke krav og forventninger som i dag mer generelt stilles til statsetater, og vurdere hvordan påtalemyndigheten som etat har tatt opp i seg denne formen for styringssignaler. Utvalget har også søkt å dra nytte av organisasjonsteoretisk kunnskap.

Mens påtalemyndighetens organisering og oppgaver over lang tid har vært relativt uendret, har det skjedd omfattende endringer i politiet, de øvrige justisetatene og statsforvaltningen for øvrig. Hertil kommer omfattende samfunnsmessige og teknologiske endringer, foruten at kriminalitetsbildet er i kraftig endring.

I lys av dette er det nødvendig å diskutere behovet for en modernisering av påtalemyndigheten. Et overordnet mål for arbeidet er en reform som skal bidra til en straffesaksbehandling som er mer *effektiv* og holder høyere *kvalitet*.

Utvalgets perspektiv er fremtidsrettet. Gjennom en analyse av hva som kan sette påtalemyndigheten i stand til å møte morgendagens utfordringer, utgjør denne utredningen et grunnlagsdokument for en kvalitetsreform. Der det er naturlig og nødvendig, har utvalget også gitt noen vurderinger og beskrivelser av dagens situasjon. Utvalget vil i første rekke rette søkelyset mot

[1] NOU 2013: 9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer (Politianalysen).

endringer og forbedringer i form av konkrete tiltak som morgendagens utfordringer vil kreve. I disse vurderingene har utvalget også støttet seg på organisasjonsteori og på sentrale føringer knyttet til statens etater.

1.3.3 Utvalgets forståelse av mandatet

Helt sentralt i mandatet er spørsmålet om hvorvidt påtalemyndigheten har riktig *kapasitet* og rett *kompetanse*. For å kunne besvare et slikt spørsmål er det nødvendig å redegjøre for hvilke oppgaver som i fremtiden bør tilligge påtalejurister, og hvilket ansvar og hvilken myndighet påtalemyndigheten bør ha. Denne gjennomgangen vil omfatte både påtalemyndigheten «som sådan», statsadvokatrollen og politijuristrollen.

Mandatet omfatter ikke direkte riksadvokaten. Riksadvokaten har imidlertid den overordnede ledelsen av påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 56 annet ledd første setning. Når påtalemyndigheten skal gjøres til gjenstand for en analyse, er det derfor i noen sammenhenger nødvendig også å se på sider ved riksadvokatens virksomhet.

I Politianalysen heter det på side 12 at man har valgt å ikke vurdere det tosporede system nærmere. Heller ikke Påtaleanalyseutvalget vil foreta en vurdering av dette, jf. mandatets punkt 1 og departementets senere presisering, som er gjengitt foran. Parallelt med utvalgets arbeid har det imidlertid oppstått en diskusjon i media om både det tosporede system og om påtalemyndighetens integrering i politiet. Det integrerte tosporede system ligger som et premiss for utredningen og innebærer en avgrensning mot den såkalte skilledebatten – diskusjonen om hvorvidt påtalemyndigheten på første nivå bør skilles fra politiet. Utvalget legger videre dagens trenivåmodell for påtalemyndigheten til grunn. Der dette er naturlig, vil utvalget likevel omtale disse temaene.

Utvalget har forstått mandatet dit hen at det omfatter forhold som har en naturlig grenseflate mot og betydning for straffesaksbehandlingen, for eksempel prioriteringsspørsmål og aktiviteter som ligger utenfor den tradisjonelle straffesaksbehandlingen. Begrunnelsen er at dette indirekte kan ha betydning for hvor mange og hvilke saker påtalemyndigheten får til behandling, og følgelig hvorledes disse blir etterforsket og håndtert.

Utvalget har ikke hatt tilgjengelig analysekapasitet og har ikke innhentet et større empirisk datagrunnlag. I tilknytning til spørsmålet om kapasitet presenterer utvalget likevel kvalifiserte overslag over hvilken kapasitet påtalemyndigheten i dag har, sett i forhold til pålagte oppgaver. Noen av tallstørrelsene er selvsagt usikre. Samtidig mener utvalget at når tallene ses i sammenheng, fremkommer det klare utviklingstrekk og retning.

Utvalget presenterer ikke en fullstendig analyse av påtalemyndigheten i henholdsvis Danmark og Sverige, men viser til landenes systemer der dette er naturlig i tilknytning til konkrete drøftinger. Tilsvarende tilnærming gjelder for komparative analyser av politidistriktene.

1.4 Utvalgets arbeid

Påtaleanalyseutvalget har i alt avholdt sju møter, første gang 28. april 2016 og siste gang 25. januar 2017. De fleste møtene har vært av to dagers varighet. I tillegg har utvalget hatt korte utvalgsmøter i forbindelse med studiereiser til København og Stockholm.

I København hadde utvalget møte med den danske Rigsadvokaten, hvor utvalget fikk en redegjørelse for deres organisering, rettslige system, kompetansearbeid og styring og ledelse av dansk anklagemyndighet. Deretter ble det avholdt et møte med dansk politi, hvor det ble gitt presentasjoner av situasjonen i dansk politi, kriminalitetsutfordringer og samarbeidet med anklagemyndigheten. I Stockholm besøkte utvalget den svenske Riksåklagaren, hvor temaene var de samme som hos den danske Rigsadvokaten. Deretter ble det avholdt et møte med svensk politi.

Utvalget har invitert representanter for påtalemyndigheten og andre aktører i strafferettspleien til møter med utvalget. Riksadvokatens ledergruppe, ved riksadvokat Tor-Aksel Busch, assisterende riksadvokat Knut Erik Sæther og førstestatsadvokat Harald Strand, møtte utvalget i september 2016, hvor de gjorde rede for sitt syn på dagens situasjon i påtalemyndigheten og kom med flere innspill til sentrale forhold av betydning for utvalgets arbeid. Utvalgsleder har hatt flere møter med riksadvokaten. Førstestatsadvokatene Jørn Sigurd Maurud og Olav Helge Thue ved Oslo statsadvokatembeter har også møtt utvalget og redegjort for sine synspunkter om påtalemyndigheten.

Utvalget har videre invitert og avholdt møter med representanter fra Advokatforeningens forsvarergruppe og bistandsadvokatutvalg, Oslo tingrett og Statsadvokatenes forening i utvalgsmøter.

Utvalget har hatt flere møter med Politidirektoratet, hvor direktoratet har redegjort for sine tanker om påtalemyndigheten, og om implementeringen av Nærpolitireformen og Handlingspla-

nen for løft av etterforskingsfeltet[2]. Utvalget har også avholdt møte med Politihøgskolen, som redegjorde for sitt arbeid med kompetanseutvikling for påtalemyndigheten.

Utvalget har funnet det nødvendig å se problemstillingene knyttet til ledelse og styring i en organisasjonsteoretisk kontekst og rettet derfor en henstilling til professor Jan Ole Vanebo ved Nord universitet. Oppdraget har bestått i å gi en fremstilling av hvilke krav og forventninger som i dag stilles til styring og ledelse av offentlige virksomheter.

Utvalgsleder og sekretariatet har foruten dette avholdt møter med fem politidistrikt (Sør-Vest, Oslo v/Grønland politistasjon, Sør-Øst, Trøndelag og Finnmark). Der møtte ledelsen i distriktet, leder for påtaleseksjonen, leder av etterforskingsenheten og i noen tilfeller også førstestatsadvokaten fra det aktuelle embetet. Forut for møtene ble det sendt ut en bestilling, hvor de ble bedt om å belyse ulike tema.

Utvalgsleder og sekretariatet har også avholdt møter med Domstoladministrasjonen, Politijuristene og Politiets Fellesforbund. Utvalgsleder og sekretariatet deltok også på det nasjonale statsadvokatmøtet, samt på Oslo statsadvokatembeters formøte til deres lokale påtalemøte med underliggende politidistrikt.

1.5 Utredninger og øvrig litteratur av betydning for utvalgets arbeid

1.5.1 Innledning

I det følgende gis en kortfattet sammenstilling av tidligere og pågående utredninger og rapporter som Påtaleanalyseutvalget har sett hen til. Også annen litteratur er iakttatt, med løpende henvisninger i teksten.

1.5.2 NOU 1988: 39 – Ryssdal-utvalget

Ryssdal-utvalget (også kalt «skille-utvalget») ble oppnevnt i 1987 og fikk i mandat å analysere daværende politiordning. Sentralt sto en kartlegging og vurdering av virkningene av at den underordnede påtalemyndighet utgjør en del av politiet. Utvalget skulle blant annet sammenligne den norske politiordningen med andre lands ordninger og foreslå aktuelle endringer i avgrensningen av politiet, lensmannsetaten og påtalemyndigheten. I praksis var det særlig ordningene i Sverige og Danmark som utvalget fant interessante, og i tråd med mandatet ble det i utredningen skissert ulike organisatoriske modeller, som Påtaleanalyseutvalget kommer nærmere inn på senere[3].

1.5.3 Tidligere påtaleutredninger

1.5.3.1 Fosheim-utvalget

I lys av foreslåtte endringer for politietaten og domstolene og for å sikre en balansert ressursutnyttelse i justissektoren, nedsatte Justisdepartementet i desember 1999 et utvalg «for gjennomgang av den høyere påtalemyndighets organisasjon og arbeidsoppgaver». Utvalget avsluttet sitt arbeid i april 2001.

Hovedforslagene i rapporten var

- å redusere antall statsadvokatembeter fra ti til seks embeter, og slik at de nye større embeter skal følge lagdømmeinndelingen
- å styrke statsadvokatenes rolle som fagledelse for politiet
- å endre straffeprosessloven § 76, slik at statsadvokatene formelt stilles friere enn i dag til å avgjøre hvilke saker de skal aktorere
- å innføre en veiledende norm om at hver statsadvokat ikke bør ha mer enn 50 retts- og reisedager per år

I høringsbrev av 14. januar 2002 side 5 og 6 anførte riksadvokaten følgende:

> «Etaten står ganske raskt ved et veiskille. (…). Det er nå en sterk, og berettiget, forventning om at de økonomiske rammevilkårene blir slik at statsadvokatene settes i stand til å ivareta også fagledelsen. Også Riksadvokatembetet må styrkes for å kunne ivareta sine oppgaver. Etter riksadvokatens oppfatning kan det vanskelig tenkes noe annet område hvor opprettelse av i størrelsesorden 20 nye stillinger kan forventes å ha en bedre effekt i forhold til det overordnede mål: Bedre kriminalitetsbekjempelse. (…) Alternativet er at statsadvokatene langt på vei tvinges tilbake til den tradisjonelle virksomhetsutøvelsen, og at riksadvokaten må redusere sin virksomhet når det gjelder innspill til lovendringer, høringsuttalelser, bistand til departementet og Politidirektoratet, overordnede retningslinjer, kurs- og undervisningsvirksomhet, deltagelse i utvalg og arbeidsgrupper, osv.»

[2] Se punkt 1.5.10.

[3] Se punkt 2.3.4.

Utvalget har merket seg riksadvokatens uttalelse herom, som fortsatt anses å ha gyldighet i 2017.

1.5.3.2 Fornebo-utvalget

Riksadvokaten nedsatte i 2008 en arbeidsgruppe til å vurdere ulike sider ved virksomheten i den høyere påtalemyndighet. Rapporten ble avgitt i mai 2010. I sammendraget heter det:

> «Fosheim-utvalgets beskrivelse og vurdering av virksomheten i 2001 er dekkende også i dag. Ressursene brukes i stor grad til enkeltsaksbehandling og aktorater, samtidig som oppgaveløsningen i liten grad styres av strategiske valg og målrettet innsats. (…) Gjennom sin uavhengige profesjonsutøvelse og gode kompetanse har statsadvokatene det beste formelle og reelle utgangspunkt for straffesaksledelse og kvalitetsutvikling i straffesaksbehandlingen. Den samlede kompetansen 'konserveres' imidlertid gjennom enkeltsaksbehandling, og brukes i for liten grad til å skape resultater utenfor embetenes interne virksomhet.»

I likhet med Påtaleanalyseutvalget fant også Fornebo-utvalget det nødvendig å fremheve

> «at de tre nivåer i påtaleorganisasjonen [må] ses under ett i valget av løsninger».

Om formålet med statsadvokatenes virksomhet skriver utvalget:

> «Ledelse og utvikling av den regionale straffesaksbehandlingen er formålet med statsadvokatenes virksomhet og innholdet i statsadvokatrollen. Dette følger etter vårt syn av de overordnede målsetninger og funksjonsbeskrivelser for den høyere påtalemyndighet, sammen med kravet om mål- og resultatstyring.
>
> Fagledelsen kan med en slik hovedmålsetning ikke beskrives og utøves som en særskilt funksjon ved siden av den øvrige virksomhet, slik påtalemyndighetens styringsdokumenter og planverk i dag legger opp til.
>
> Påtalevirksomheten i politiet og på statsadvokatnivået er tett sammenvevet, og for å nå viktige målsettinger med god ressursutnyttelse begge steder, bør det utvikles et langt sterkere samarbeid mellom de to nivåene. Et felles regionalt planarbeid vil gi statsadvokatenes straffesaksledelse en bedre plattform, og styrke mulighetene for å nå synlige resultater i den regionale straffesaksvirksomhet.»

Fornebo-utvalget viser til at en dynamisk og potent fagledelse forutsetter at man får nødvendig handlingsrom. For å oppnå dette foreslås følgende:

> «Skal embetene fungere som et strategisk nivå i påtalemyndigheten, er det nødvendig med større fleksibilitet og valgfrihet i oppgaveløsningen. Dette kan oppnås ved at volumet på aktorater og påtalesaker reduseres noe, samtidig med at regelverket i mindre grad blir styrende for utvalget av saker og embetets ressursbruk.
>
> Det må i forbindelse med den nye straffeloven gjøres nødvendige tilpasninger i straffeprosessloven. Arbeidsgruppen foreslår i denne forbindelse at kompetansebestemmelsene i straffeprosessloven §§ 65 – 67 avløses av en bestemmelse som overlater fordelingen av påtalekompetanse til Riksadvokaten gjennom delegasjonslovgivning.»

Av øvrige forslag nevnes at utvalget foreslo endringer i påtaleinstruksen § 22-4 og straffeprosessloven § 76 tredje ledd for å frigjøre noen ressurser som kunne gi mulighet til å styre innsatsen i påtalearbeidet og sakskontrollen på en bedre måte samt styrke statsadvokatenes innflytelse på rettsutviklingen.

1.5.3.3 Frigaard-utvalget

Det ble tidlig klart at arbeidet med Nærpolitireformen kunne medføre et behov for en omarrondering av de regionale statsadvokatembetene. Riksadvokaten nedsatte derfor i november 2013 en arbeidsgruppe (Frigaard-utvalget) som fikk i mandat å utrede hvordan statsadvokatembetene best burde organiseres med utgangspunkt i Politianalysens tre alternative modeller. Rapporten ble avgitt 31. mai 2014.

Av særlig relevans for Påtaleanalyseutvalgets arbeid er arbeidsgruppens anbefaling om at

> «det bør være færre og større embeter enn i dag, med anslagsvis minst 8–10 statsadvokathjemler».

I tillegg til at dette vil gjøre hvert enkelt embete mindre sårbart, vil en slik struktur

> «gi økt fleksibilitet i straffesaksbehandlingen, samt bedre forutsetninger for statsadvokate-

nes fagledelse overfor politiet og utadrettede virksomhet».

Nærpolitireformen endte som kjent opp med en mellommodell (12 politidistrikter), og om en slik mellomløsning skriver Frigaard-utvalget følgende:

> «Ved en mellommodell med ti politidistrikter er arbeidsgruppens anbefaling at Den høyere påtalemyndighet bør organiseres med færre og sammenslåtte embetskretser, til tross for at mellommodellen i seg selv ikke krever store endringer i dagens struktur. Et flertall i gruppen anbefaler en inndeling i seks embetskretser, mens et mindretall anbefaler sju regionale statsadvokatembeter. Det er løsningen på Østlandet som her utgjør forskjellen mellom de to synspunktene.»

Som følge av statsadvokatenes rettsstilling ved omorganisering, sammenholdt med en budsjettmessig krevende situasjon, er det kun gjennomført mindre justeringer av embetskretsene.[4] Se nærmere om dette i kapittel 10.

1.5.4 NOU 2013: 9 – Politianalysen

I Politianalysen angis følgende hovedkonklusjon:

> «For å kunne utvikle et politi som kan møte fremtidens behov anbefaler utvalget at det gjennomføres to reformer i norsk politi; en strukturreform og en kvalitetsreform.
> – Strukturreformen har som formål å frigjøre ressurser til løsning av kjerneoppgavene og legge forutsetninger for et kompetent og robust lokalt politi samt robuste fagmiljøer og spesialister regionalt og nasjonalt
> – Kvalitetsreformen har som formål å utvikle et kunnskapsbasert og effektivt politi med evne til kontinuerlig forbedring og utvikling.»

Politianalysen omtaler etterforsking og straffeforfølgning av lovbrudd som én av politiets fire kjerneoppgaver.[5] Disse kjerneoppgavene må politiet ifølge Politianalysen settes i bedre stand til å løse, om nødvendig på bekostning av øvrige oppgaver etaten er tillagt.

Utredningen avgrenser i stor grad mot påtalemyndighetens virksomhet. Enkelte funn og analyser har uansett direkte relevans for Påtaleanalyseutvalgets arbeid. Det ene forholdet Påtaleanalyseutvalget vil fremheve, er at etterforsking og straffeforfølgning trekkes frem som en kjerneoppgave, underlagt påtalemyndigheten ansvar. I den foreslåtte distriktstrukturen (seks distrikter) ble det anslått at hvert distrikt måtte ha et minimum av 20 årsverk innen påtale for å kunne utføre sine oppgaver og ivareta tildelt ansvar.[6] Det andre er de beskrevne, fremtidige kriminalitetsutfordringene.

1.5.5 Nærpolitireformen

I stortingsproposisjonen Prop. 61 LS (2014–2015) – *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)* – ble hovedlinjene i Politianalysens innstilling videreført, herunder prinsippet om at politiet fortsatt skal ha en desentralisert struktur og ledelse. I dette inngår det såkalte totalansvarsprinsippet, hvor politimesteren har et helhetlig ansvar for polititjenesten innenfor et definert geografisk område.

Påtaleanalyseutvalget har også sett hen til de interne dokumentene som er utarbeidet i anledning implementeringen av reformen. Disse vil særlig bli omtalt i kapittel 10.

1.5.6 Den danske politianalysen

For å bidra til å ta ut potensialet til dansk politi nedsatte den danske justisministeren sommeren 2003 et såkalt visjonsutvalg. Sentralt i arbeidet sto å tilrettelegge for

> «et målrettet og fremsynet forebyggelse af kriminalitet samt professionelt og effektivt opklaringsarbejde».

Utvalget foreslo gjennomgripende reformer:[7]

> «Hvis politiet skal sikres den nødvendige slagkraft i fremtiden, må der således ske en total omlægning af politiets nuværende rammer. Den anbefalede politireform vil udgøre den – uden sammenligning – største fornyelse af dansk politi siden 1938.»

Påtalemyndigheten drøftes i kapittel 6:[8]

> «I faglig henseende ledes anklagemyndigheden af Rigsadvokaten (som har) instruktions-

4 Kgl.res. 30. september 2016.
5 NOU 2013: 9 side 22.
6 NOU 2013: 9 side 108.
7 Visionsudvalget 2005 side 11.
8 Visionsudvalget 2005 side 140.

beføjelse over for statsadvokaterne og tillige over for politimestrene i disses egenskab af ledere af den lokale anklagemyndighed. I andre henseender findes der derimod ikke nogen egentlig, samlet ledelse af anklagemyndigheden, hvad enten det gælder udvælgelse, ansættelse og videreuddannelse af personalet, organisationsudvikling eller prioritering og fordeling af ressourcer mellem de forskellige dele af anklagemyndigheden. (…)

Problemstillingerne både i forhold til retssikkerhed og til klare ledelses- og kompetenceforhold vil blive forstærket med den foreslåede politireform, der indebærer en betydelig styrkelse af politiet – både af de lokale politidirektører og af Rigspolitichefen. På den baggrund er det flertallets opfattelse, at der må ske en tilsvarende styrkelse af anklagemyndigheden, og at det vil rejse væsentlige retssikkerhedsmæssige betænkeligheder i forhold til anklagemyndighedens uafhængighed og gennemslagskraft, hvis den nuværende ordning fastholdes uændret. (…)

Flertallet foreslår på den baggrund en mindre vidtgående løsning, som tilnærmer Danmark til de øvrige vesteuropæiske lande. Forslaget om en ændring af den nuværende ordning – men ikke en total udskillelse – skal ses i lyset af de fordele, den daglige, tætte kontakt og uformelle dialog mellem det lokale politi og den lokale anklagemyndighed – i samme bygninger og med samme chef – også kan indebære for bl.a. effektiviteten og kvaliteten af politiets efterforskningsarbejde. Flertallet lægger således vægt på, at koordineringen af den lokale anklagemyndighed og politiet i politikredsene opretholdes, og at politidirektøren derfor fortsat skal varetage den samlede ledelse af hele kredsens personale. (…)

1. Ansvaret for anklagemyndighedens personale overføres til Rigsadvokaten fra henholdsvis Justitsministeriet (jurister) og Rigspolitichefen (kontorpersonale mv.).
2. Det overordnede ansvar for anklagemyndighedens bevilling overføres fra Rigspolitichefen til Rigsadvokaten. Det betyder, at bevillingen til anklagemyndigheden skal udskilles af bevillingen til politiet.
3. Som led i indførelsen af mål- og rammestyring i anklagemyndigheden opstiller Rigsadvokaten de bevillingsmæssige rammer samt resultatmål for de enkelte enheder i anklagemyndigheden.»

Fra mindretallets votum (tre ulike fraksjoner) har Påtaleanalyseutvalget merket seg synspunktet om at en slik organisering i realiteten representerer et skille av påtalemyndighet og politi.

1.5.7 Politiet mot 2020 – bemannings- og kompetansebehov i politiet

På oppdrag fra Justisdepartementet utarbeidet Politidirektoratet i 2008 en analyse av nødvendig grunnbemanning i politiet, sett hen til det politiske målet om en tilfredsstillende politidekning, nedfelt i rapporten *Politiet mot 2020*. I rapporten heter det blant annet:[9]

> «For å unngå en svekkelse av politiet må politidekningen følge befolkningsutviklingen og heves fra dagens nivå på 1,8 til minst 2,0 politiårsverk per 1000 innbyggere. For å oppnå en politidekning på 2,0 pr. 1000 innbyggere trenger etaten 2700 nye politiårsverk frem til 2020. Det anbefales at styrkingen fordeles med en jevn vekst på 2,7 % per år fra 2009 til 2020. Satsingen forutsetter at opptaket til Politihøgskolen økes til 560 studenter fra 2009.»

Ambisjonen om en politidekning på 2 årsverk per 1000 innbyggere har i ettertid fått bred politisk tilslutning. Om øvrige stillingskategorier, herunder påtalejurister, anføres følgende i rapporten:

> «I samme periode er det behov for en vekst på om lag 1000 årsverk i andre stillingskategorier. Dette gjelder både politijurister, administrativt ansatte og andre sivile stillinger.»

Påtaleanalyseutvalget kjenner ikke til at det på tilsvarende måte som for politistillingene, er foretatt en nærmere analyse av hvor mange påtalejurister som kreves for å sikre en tilfredsstillende straffesaksbehandling. Utvalget kan heller ikke se at det er gjort beregninger eller foretatt analyser som angir forholdstall mellom antall etterforskere, jurister og statsadvokater.

1.5.8 Politiets ressursanalyse

Politiets ressursanalyse for 2015 er den femte i rekken.[10] Formålet med analysen er å bidra til en kunnskapsbasert og målrettet styring av ressursene i politi- og lensmannsetaten og å gjøre denne

[9] Politidirektoratet, Politiet mot 2020 side 7.
[10] Analysen finnes på www.politi.no.

informasjonen mer tilgjengelig. Analysen utarbeides og utgis av Politidirektoratet.

Analysen viser at politidekningen økte i 2015. En utfordring synes å være at utgiftene til lønn og husleie (som andel av de totale driftsutgiftene i politidistriktene) gikk opp fra 84 prosent i 2014 til 85 prosent i 2015. Dette er bundne utgifter som begrenser distriktenes handlingsrom. I 2015 var det 15 274 årsverk totalt i politi- og lensmannsetaten. Av dette var 9028 årsverk innenfor politistillinger (59 prosent) og 5445 årsverk i den sivile stillingsgruppen (36 prosent). Juristene utgjorde den minste stillingsgruppen med 801 årsverk (5 prosent).

Ressursanalysen for 2014 inneholdt et kapittel om produksjonen hos påtalejuristene og utviklingen i denne. Bakgrunnen for hvorfor dette ikke er videreført i ressursanalysen for 2015, er etter det utvalget har fått opplyst at Politidirektoratet ikke prioriterte å ha med slike produktivitetsmålinger.

1.5.9 Femmeranalysen

Høsten 2014 gjennomførte Politidirektoratet, i tett samarbeid med riksadvokaten, en analyse av straffesaksbehandlingen i fem utvalgte politidistrikter.[11] Bakgrunnen for analysen var økningen i straffesaksrestansene gjennom 2013 og første halvår 2014, og intensjonen var å identifisere sterke og svake sider ved straffesaksbehandlingen. Metoden for utvelgelse av politidistrikter var tradisjonelle måleindikatorer basert på STRASAK-tall[12] og er nærmere beskrevet i den såkalte *Enkildeanalysen.*[13] Funnene skulle være et bidrag til å videreutvikle en «best practice» innenfor etterforskingsfaget. Det ble avholdt separate møter med politidistriktene. Ulikheten i oppgaveløsning og oppfølging av ansatte ble i ettertid vurdert som signifikant.

I oppfølgingen av arbeidet utarbeidet Politidirektoratet *Femmeranalysen* som kom i april 2015.[14]

I sluttrapporten heter det på side 3:

> «De fem distriktene (…) viste store ulikheter både med hensyn til organisering av etterforskning og påtalearbeid, ledelse, rutiner og lokale utfordringer i kriminalitetsbildet. Det er likevel mulig å identifisere noen faktorer som synes å ha vesentlig betydning for straffesaksbehandlingen. (…) Alle distriktene har opplevd at endringene i arbeidstidsbestemmelsene har ført til redusert kapasitet innenfor etterforskning og påtale. Videre ble det fra alle distriktene pekt på at økt satsing på vakt og beredskapstjeneste, og økte krav til trening for operative mannskaper, har gått ut over etterforskningskapasiteten og skjøvet oppmerksomheten på etterforskning til side.»

Om påtalefunksjonen heter det videre:

> «Organisering av påtaleenheten varierte mye mellom distriktene. Vestfold har spredt de aller fleste juristene på alle geografiske og funksjonelle enheter med etterforskningsansvar, og mener at fremskutt og integrert påtale er en viktig forutsetning for at de har god kontroll på straffesaksporteføljen. På den annen side har de erfart at spredt geografisk plassering av påtalejuristene gir stor sårbarhet i forhold til turn over og fravær, og at det gjør spesialisering vanskeligere.
>
> Østfold politidistrikt har på den annen side nylig samlet alle påtalejuristene sentralt i distriktet, etter å ha hatt en desentralisert modell som ikke fungerte tilfredsstillende. De øvrige distriktene hadde mellomløsninger. Det har ikke vært mulig å påvise noen entydig sammenheng mellom produktiviteten i påtaleenhetene og hvordan juristene er plassert geografisk.
>
> Vestfold og Telemark har begge høy produksjon av påtaleavgjørelser per jurist. En fellesnevner for disse distriktene er en systematisk oppfølging av juristenes porteføljer fra påtaleleders side ved aktiv bruk av PAL[15] for STRASAK, omfordeling av saker mellom juristene, omfordeling av ressurser ved behov og systematisk oppfølging av den samlede saksporteføljen.
>
> Samtlige distrikter bruker PAL for STRASAK til å utarbeide restanseoversikter til juristene. Det synes ikke å være tilstrekkelig å produsere og distribuere slike restanselister hvis det ikke følges opp med konkrete tilpasninger for å avhjelpe de avvikene/utfordringene som avdekkes i den enkelte porteføljen.
>
> Ett av distriktene opplyste at en grunn til restanseoppbyggingen er motstand mot integrert påtalearbeid i påtalegruppa.

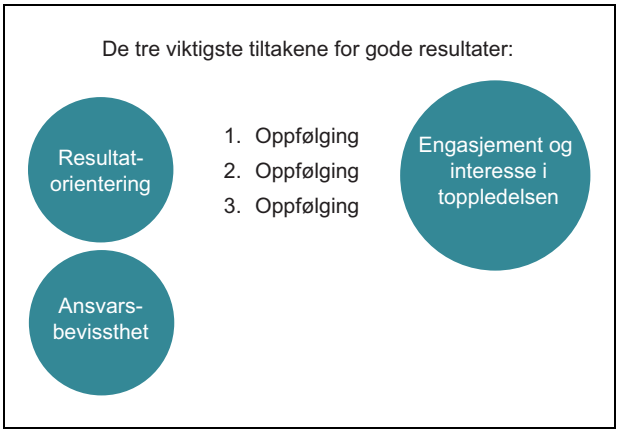
[11] Vestfold, Østfold, Telemark, Rogaland og Hordaland politidistrikt.

[12] Straffesaksregister.

[13] Politidirektoratet, Beskrivelser og vurderinger av politiets resultater på ulike indikatorer i straffesaksbehandlingen, 1. september 2014.

[14] Politidirektoratet og Riksadvokatembetets dialogmøter med fem politidistrikter, 8. april 2015.

[15] Politiets Analyse og ledelsesverktøy.



Figur 1.1

De fleste distriktene opplevde turn over blant juristene som en betydelig utfordring og medvirkende årsak til restanser. Rogaland politidistrikt har iverksatt målrettede tiltak for å motvirke turn over, der lønnsbetingelsene er viktigste virkemiddel.

Samtlige distrikter fremhevet viktigheten av å sikre tilstrekkelig påtalekapasitet. Dette gjaldt både de som hadde den laveste og den høyeste produksjonen per jurist.

Det kan etter direktoratets oppfatning være grunn til å stille spørsmålstegn ved om økt påtalekapasitet alene er det beste virkemidlet for å få ned restansene i de distriktene som har forholdsvis høy juristdekning. Det er grunn til å anta at bedre politifaglig etterforskningsledelse og kvalitetskontroll av ferdig etterforskede saker vil kunne frigjøre kapasitet i påtaleleddet, og at det ligger et potensial i blant annet ledelse, rutiner og oppfølging.»[16]

Et viktig funn var at distriktene med svakest måloppnåelse hadde fravær av systematisk kontroll og oppfølging av straffesaksrestanser, både på enhets- og individnivå, oppsummert i figur 1.1.[17]

1.5.10 Handlingsplan for løft av etterforskingsfeltet

I *Nærpolitireformen*[18] understreket Justis- og beredskapsdepartementet at det var dokumentert betydelige svakheter på straffesaksområdet, og at ulike tiltak skulle iverksettes for å oppnå bedre resultater. Stortinget ga sin tilslutning og ba regjeringen sørge for en nasjonal handlingsplan for et løft av etterforskingsfeltet. Handlingsplanen[19] ble signert 31. mai 2016, og i forordet uttrykker riksadvokaten og politidirektøren klare forventninger til det forestående arbeidet:

> «Vårt mål med handlingsplanen er at den skal bidra til å heve kvaliteten ved etterforsking 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 målsetting er at tiltakene skal gjøre det mer attraktivt å arbeide som etterforsker og påtalejurist i politiet.»

Helt sentrale underlagsrapporter har vært Politidirektoratets rapport *Etterforskningen i politiet 2013* og riksadvokatens arbeidsgruppes *Avhørsmetodikk i politiet,* begge avgitt i 2013, samt statsadvokatenes inspeksjonsrapporter i samme periode. Det som kan utledes av disse dokumentene, var at mye fungerte relativt bra innen etterforskingsfaget, men at det også var eller er områder med rom for klare forbedringer. Disse hovedårsakene er oppsummert slik av riksadvokaten i mål- og prioriteringsrundskrivene i 2015 og 2016:

«
- Engasjement for etterforskingsfaget hos toppledelsen i politiet, med tilhørende prioriteringer og legitimitet
- Etterforskingsledelse (både påtalemessig og politifaglig)
- Oppmerksomhet mot kvalitet. Kompetanse, praksis, trening og evaluering. Et mer forpliktende system
- Fagledelse fra statsadvokatenes side og oppfølging fra Politidirektoratet og riksadvokat

I tillegg er arbeidsbetingelser og etterforskingsfagets status særlig viktig.»

Riksadvokaten har vært tydelig på at de ovennevnte strekpunktene, og punktet om arbeidsbetingelser og status, (omtalt som «4+1») er de viktigste årsakene til påviste kvalitetsavvik i straffesaksarbeidet. En målrettet innsats på disse om-

[16] Femmeranalysen side 5–6.

[17] Power Point-slide fra Politidirektoratet i forbindelse med at funnene fra Femmeranalysen ble presentert på utvidet påtaleledermøte i april 2015.

[18] Prop. 61 LS (2014–2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen).

[19] Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet, et samarbeid mellom Politidirektoratet og Riksadvokatembetet.

rådene blir ansett som helt avgjørende, og en god måloppnåelse på 4+1 er det sentrale i etterforskingsløftet. 4+1 skal gis forrang dersom økonomiske rammebetingelser eller andre hensyn legger begrensninger for gjennomføringskraften i planen og/eller medfører innbyrdes prioritering mellom tiltakene.

Handlingsplanen består av 20 tiltak og tar opp i seg 4+1, men er utvidet til å omfatte også andre sider av straffesaksarbeidet. Tematisk kan tiltakene i planen inndeles i fire hovedkategorier:

- 4+1
- politiarbeid på stedet
- ulike former for standardisering
- IKT-satsingen

Da planen forelå, ble prosjektet *Etterforskningsløftet* initiert av Politidirektoratet, bestående av innbeordrede ressurser fra distriktene (politi- og påtalemyndighet). Den høyere påtalemyndighet er representert ved en statsadvokat i deltidsstilling.

Prosjektledelsen har på forespørsel fra utvalget opplyst at hovedfokus i 2017 vil være følgende områder:

- *Forvaltnings- og utviklingsapparat:* Dette apparatet skal, innenfor sitt mandat, innføre rutiner, instrukser, maler med mer. I tett dialog med riksadvokaten etableres roller, arbeidsprosesser og rutiner.
- *Obligatorisk årlig opplæring:* Det skal utarbeides opplegg for obligatorisk årlig opplæring, tilpasset ulike nivåer og kategorier, for å sikre at ansatte innen etterforskingsfeltet besitter nødvendig basiskunnskap for å kunne utføre jobben sin på en kvalitativ god og effektiv måte.
- *Etterforskingsledelse og beredskap:* Det skal leveres flere produkter for å legge til rette for bedre etterforskingsledelse, etterforskingsberedskap, evaluering og tilbakemeldinger.
- *Karrieresystem:* Prosjektet skal levere nødvendige bestanddeler for å kunne etablere et helhetlig karrieresystem, herunder standardiserte rollebeskrivelser med kompetansekrav, strategisk kompetanseplan og kompetanseplan samt en anbefaling til karrieresystem innen etterforskingsfeltet.
- *IKT-tiltak:* Prosjektet vil ha et koordinerende ansvar for IKT-prosjekter som griper inn i etterforskingsområdet.

Politidirektoratet understreker at planen har et langsiktig perspektiv, og at også påtalemyndigheten i det minste indirekte vil oppnå en gevinst når etterforskingsfaget generelt får et løft.[20] Politijuristene har på sin side etterlyst tiltak som i større grad retter seg direkte mot påtalemyndigheten.

1.5.11 Forskningsprosjekt om kvalitet i etterforskingen

I kjølvannet av Fritz Moen-sakene[21] ble det etablert et etterforskningsprosjekt ved Politihøgskolen, med støtte fra Justisdepartementet. Prosjektet har vært tredelt, hvor delprosjektet *Kvalitet i etterforskningen* lå til professor Tor-Geir Myhrer. I boken *Kvalitet i etterforskningen*[22] redegjør han for hva som ligger i kvalitetsbegrepet, og i hvilken utstrekning påtaleansvarlig rent faktisk øver innflytelse på kvaliteten i den enkelte etterforsking.

1.5.12 Utdanning – Sjøvold-utvalgene med oppfølgingsrapporter

Til grunn for utdanningen av påtalejuristene i politiet ligger rapportene *Utdanningstilbud for nytilsatte påtalejurister i politiet*, delrapport 1 og delrapport 2. Rapportene er fra 2001, og arbeidet ble ledet av Hans Sverre Sjøvold. Gruppen ble nedsatt av Justisdepartementet og skulle utarbeide forslag til utdanningstilbud for nytilsatte påtalejurister – en yrkesgruppe det ikke fantes noe sentralt tilbud til.

Delrapport 1 skulle utarbeide et forslag til grunnutdanning for jurister i politiet som behandlet straffesaker (det faglige innholdet, omfanget, varigheten, undervisningsform), og om grunnutdanningen burde være obligatorisk. Gruppen foreslo en samlet opplæring over ett år med et lokalt introduksjonsprogram på tre uker, en regional samling på én uke og et felles sentralt kurs over tre uker – samlet sett sju ukers opplæring i det første tilsettingsåret. Ansvaret for de tre trinnene skulle fordeles mellom politidistriktet, statsadvokatembetet (det nasjonale ansvaret er i dag tillagt Oslo statsadvokatembeter) og Politihøgskolen. Opplæringen skulle være et vilkår for utvidet påtalekompetanse, for å kunne utføre jour-tjeneste samt aktorere saker for lagmannsretten. Straffeprosessloven § 67 har detaljerte regler om hvem

[20] Politidirektoratet, Analyse av politiarbeid på stedet, 29. oktober 2015.

[21] Fritz Moen ble i 1978 dømt for å ha voldtatt og drept ei ung jente i Trondheim. I 1981 ble han på nytt dømt for drap på ei annen ung jente samme sted. Moen ble dømt til 21 år fengsel og 10 års sikring for de to drapene. Sakene ble gjenopptatt, og Moen ble frifunnet for drapene i henholdsvis 2004 og 2006. Moen døde i 2005.

[22] Politihøgskolen, Kvalitet i etterforskningen – særlig om påtaleansvarliges rolle og betydning, 2015.

innen påtalemyndigheten i politiet som har myndighet til å avgjøre påtalespørsmålet for ulike overtredelser. Et hovedskille går mellom personer henholdsvis med og uten utvidet delegert påtalekompetanse.

Delrapport 2 så på det eksisterende tilbudet ved Politihøgskolen hva gjaldt leder- og spesialistopplæringen for personer som bedrev straffesaksbehandling. Mens delrapport 1 omhandlet utdanning av generalisten, var fokuset i delrapport 2 rettet mot etter- og videreutdanning. Gruppen vurderte blant annet om et slikt tilbud burde inngå i et systematisk karriereløp for juristene.

I 2006 kom rapporten *Opplæring av påtalejurister i politiet* (Lenth-rapport 1), *en evaluering av opplæringsprogrammet for nytilsatte påtalejurister i politiet*. I rapporten konkluderes det med at grunnopplæringen synes å fungere bra. Utover noen administrative tiltak anbefales det at grunnopplæringen i det alt vesentlige videreføres.

Delrapport 2, *Opplæring av påtalejurister i politiet – spørsmål om etablering av et generelt etter- eller videreutdanningstilbud og spørsmål om etablering av fagutvalg,* ble avgitt i 2007 (Lenth-rapport 2). Rapporten var en evaluering av Sjøvold-rapport 2 om etter- og videreutdanning. Det var to forhold som skulle vurderes. Det første gjaldt innføringen av et generelt etter- eller videreutdanningskurs/-studium for jurister i politiet. Her konkluderes det med at dette er ønskelig for påtalejurister med noen års erfaring, men at det ikke skal være obligatorisk. Det andre forholdet gjaldt opprettelsen av et fagutvalg (som foreslått av Sjøvold-utvalget). Her konkluderes det med at dette ikke er hensiktsmessig.

1.5.13 Fra bot til bedring

I NOU 2003: 15 var oppdraget å utarbeide forslag til reaksjoner mot mindre alvorlige overtredelser av særlovgivningen (bestemmelser utenfor straffeloven) som ville gi et mer effektivt og nyansert sanksjonssystem med mindre bruk av straff. Utvalget foreslo en omlegging med redusert bruk av straff og økt bruk av administrative sanksjoner. Utvalget foretok en gjennomgang av enkelte områder i særlovgivningen hvor dette anses egnet, uten at fremstillingen tar mål av seg å være uttømmende på hvilke områder administrative sanksjoner kan erstatte bruken av straff.

Utvalget definerer *administrativ sanksjon* som

> «en negativ reaksjon som kan ilegges av offentlig myndighet med hjemmel i lov, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål».[23]

NOU-en ble fulgt opp av Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.),* etter at Stortinget i desember 2014 fattet tre anmodningsvedtak hvor departementet ble bedt om å følge opp NOU 2003: 15 innen utløpet av 2015.[24] I proposisjonen følges flere av anbefalingene fra 2003 opp, mens det for andre forhold foretas mindre omfattende eller ingen regulering. Man har i proposisjonen også forsøkt å se hen til utviklingen som har skjedd siden 2003.

I proposisjonen definerer departementet *administrative sanksjoner* som

> «negative reaksjoner som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon».[25]

Departementets definisjon er noe mer begrenset enn utvalgets definisjon, ved at den begrenser seg til forhold som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK).[26] I proposisjonen understrekes det at det er en grunnleggende forutsetning for bruk av administrative sanksjoner at dette er rettssikkerhetsmessig forsvarlig. Det fastslås at hjemmelen for administrative sanksjoner må gis i særlovgivningen. Departementet foreslo et nytt kapittel i forvaltningsloven som skal regulere dette, men slik at den konkrete hjemmel for sanksjon finnes i særlov. Om forslaget skriver departementet følgende:[27]

> «Samlet inneholder disse reglene rettslige rammer for bruken av administrative sanksjoner, saksbehandlingsgarantier ved forvaltningens behandling av saken og utvidet domstolsprøving sammenlignet med det som følger av tradisjonell norsk rett.»

I tillegg til lovendringene i forvaltningsloven ble det foreslått endringer i straffeprosessloven for å gi hjemmel til å henlegge en straffesak og overføre den til forvaltningen for vurdering av om det bør ilegges en administrativ sanksjon. En slik

---

23 NOU 2003: 15 Fra bot til bedring side 139.
24 Prop. 62 L (2015–2016) side 17 – vedtakene 284, 285 og 286.
25 Prop. 62 L (2015–2016) side 7.
26 Prop. 62 L (2015–2016) side 21.
27 Prop. 62 L (2015-2016) side 8.

overføring skal kunne skje når overtredelsen kan medføre administrativ sanksjon, når vilkårene for straff eller offentlig påtale ikke er oppfylt, eller hvis det for øvrig er mest hensiktsmessig at forholdet forfølges administrativt:[28]

> «Departementet antar, som utvalget, at innføring av en egen bestemmelse i straffeprosessloven om overføring til forvaltningen tydeliggjør at det dreier seg om en fortsatt forfølgning. Det avskjærer eventuell tvil om påtalemyndighetens avgjørelse må betraktes som en endelig frifinnelse eller domfellelse i relasjon til EMK protokoll 7 artikkel 4. Overføring innebærer ikke noen plikt for forvaltningen til å drive fortsatte undersøkelser i saken med sikte på sanksjonering. Hvordan forvaltningen håndterer saken, kan blant annet komme an på hvor godt saken var utredet med sikte på administrativ sanksjonering da den ble sendt over til påtalemyndigheten og hva etterforskningen har frembragt.»

Forslagene om administrative sanksjoner ble vedtatt i Stortinget ved lov 27. mai 2016, men er per februar 2017 ikke trådt i kraft.[29]

1.5.14 Tollutvalget

Tolletaten anmelder årlig ca. 7000 saker fra grensekontrollen til politiet, og Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet nedsatte i januar 2016 et tollutvalg (Jarland-utvalget) for å utrede oppfølgingen av disse sakene. Sentralt i arbeidet har stått spørsmålet om hvorvidt Tolletaten bør gis etterforskings- og/eller påtalemyndighet. I dette spørsmålet har gruppen vært delt. Påtalemyndighetens og politiets representanter har anført prinsipielle og kvalitetsmessige betenkeligheter, mens Tolletatens representanter mener etaten bør gis etterforskings- og/eller påtalekompetanse, dog begrenset til de saker som kan avgjøres med forelegg. Hovedanførselen til Tolletatens representanter var særlig at bevissituasjonen i disse sakene som regel er klar, eller at det kun gjenstår mindre inngripende etterforskingsskritt, slik at sakene derfor bør kunne påtaleavgjøres direkte.

1.5.15 NOU 2016: 24 – Straffeprosessutvalget

Straffeprosessutvalget har i sin utredning et eget kapittel om påtalemyndigheten og dens virksomhet, hvor det blant annet heter:

> «Reguleringen av påtalemyndighetens virksomhet er av grunnleggende betydning for effektivitet, samhandling og kvalitet i strafferettspleien. Selv om det ikke er særskilt fremhevet i utvalgets mandat, må utformingen av ny straffeprosesslov klargjøre hvilke rettslige rammer som bør gjelde for påtalemyndighetens virksomhet.»[30]

For øvrig bemerkes at NOU-en på flere steder tangerer Påtaleanalyseutvalgets arbeid. Påtaleanalyseutvalget har derfor sett hen til Straffeprosessutvalgets utredning der dette har vært aktuelt.

1.5.16 Særorganutvalget

Regjeringen besluttet i mai 2016 å nedsette et utvalg for å utrede strukturen og organiseringen av særorganene. Til grunn for beslutningen ligger en avtale mellom regjeringen og Venstre om at det skal gjennomføres en utredning av særorganene. Dette følger også av Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv.* samt Innst. 306 S (2014–2015), hvor Stortinget i vedtakene 638 og 639 slutter seg til at særorganenes fremtidige organisering blir gjenstand for en utredning, og at det gjøres en vurdering av den fremtidige organiseringen av politiets nasjonale beredskapsressurser.

I mandatet er oppdraget nærmere definert slik:

1. Beskrive og vurdere hvordan særorganene og politiets nasjonale beredskapsressurser i dag ivaretar sine oppgaver.
2. Beskrive hva som skal kjennetegne et særorgan, og hvilke oppgaver og ansvar som bør håndteres av et særorgan.
3. Drøfte fordeler og ulemper ved å legge oppgaver til et særorgan eller et politidistrikt.
4. Beskrive ulike modeller for struktur for, og organisering av, særorganene. Minst ett av alternativene skal legge til grunn uendret ressursbruk på området.
5. Vurdere effektiviseringstiltak og identifisere mulige innsparinger.
6. Foreslå organisering og avgrensing av politiets nasjonale beredskapsressurser.

[28] Prop. 62 L (2015–2016) side 119.

[29] Lov 27. mai 2016 nr. 15. Endringslov til forvaltningsloven mv.

[30] NOU 2016: 24 side 184.

7. Identifisere nødvendige forbedringspunkter utover eventuelle strukturendringer og anbefale tiltak for å oppnå en mer lik oppgaveutførelse og polititjeneste i hele landet.
8. Foreta en vurdering av Politihøgskolens fremtidige organisering og styringsforhold som sikrer Politihøgskolens faglige uavhengighet.
9. Vurdere eventuelle distriktspolitiske konsekvenser av forslagene.

Særorganutvalget har frist til 19. mai 2017 med å levere sin utredning.

Mandatet til Særorganutvalget har ikke spesifikt nevnt påtalemyndigheten og dens funksjon i de særorganene som har dette. Påtaleanalyseutvalget ser at det er noen tangeringspunkter mellom de to utredningene. Utredningen av påtalemyndigheten gjelder imidlertid et systemisk nivå, og enkeltutslag av organisering bør eventuelt behandles i Særorganutvalget. Spørsmålet om hvorvidt særorganene i det hele tatt skal ha påtalemyndighet, og en fremtidig organisering av disse, anses å falle inn under punkt 4 i Særorganutvalgets mandat, og faller ikke naturlig inn under Påtaleanalyseutvalgets mandat.

1.5.17 Notat om samarbeid med kontrolletatene

Utvalgsmedlem Inger Coll har skrevet et notat som omhandler grenseflaten mellom kontrolletatene og politi- og påtalemyndigheten ved inngitte anmeldelser. Flere av problemstillingene som er behandlet i notatet ligger det nærmere til Særorganutvalget å vurdere, men notatet er i ulike sammenhenger vektlagt i Påtaleanalyseutvalgets utredning. Notatet synliggjør en rekke utfordringer knyttet til påtalemyndighetens arbeid opp mot kontrolletatene, herunder manglende etterforsking og summariske henleggelser, samt begrenset gjennomslagskraft for påtalemyndigheten. Notatet følger som vedlegg.

1.6 Utvalgets bestillinger og innhentet grunnlagsmateriale

Politidirektoratet har på bestilling bidratt med empirisk materiale om produksjon, saksbehandlingstid, restanser, ansettelser og rekruttering. Utvalget har også mottatt et notat fra Politihøgskolen om videreutdanningen av påtalejuristene i politiet, samt tallmateriale hva gjelder søkere og gjennomføringen av studiene ved skolen. Fra Domstoladministrasjonen har utvalget mottatt statistiske data om straffesaksbehandlingen ved domstolene.

Utvalgte politidistrikter har på bestilling angitt påtalejuristenes tidsbruk, basert på følgende åtte kategorier:

1. ledelse
2. etterforsking/etterforskingsledelse
3. tilrettelagte avhør
4. påtalearbeid
5. rettsoppmøter
6. jour/jourfri
7. kompetanseutvikling
8. annet

Materialet ble gjennomgått i forbindelse med besøk fra utvalgsleder og sekretariatet. De utvalgte politidistriktene var Sør-Vest, Oslo v/Grønland politistasjon, Sør-Øst, Trøndelag og Finnmark.

Utvalget har gitt en bestilling til Den høyere påtalemyndighet hva gjelder statsadvokatenes fagledelse. Oslo statsadvokater har gitt en lengre redegjørelse, som delvis er gjengitt i utredningen, med kommentarer fra riksadvokaten.

Kapittel 2
Gjeldende rammer for påtalemyndighetens virksomhet

I dette kapitlet omtales og defineres sentrale begreper. Om ikke annet tilkjennegis, vil den forståelsen som her legges til grunn, danne utgangspunktet for utvalgets senere drøftelser.

2.1 Et historisk tilbakeblikk

Etter eldre norsk rett var hovedregelen at fornærmede selv måtte reise straffesak. Først da det utover på 1700-tallet kom bestemmelser om at utgiftene ved strafferettspleien skulle dekkes av det enkelte amt, ble offentlig straffeforfølgning mer alminnelig. Straffeprosessloven av 1887 medførte viktige endringer i prosessordningen, hvor det blant annet ble lagt sterkere vekt på at behandlingen av straffesaker skulle være en partsprosess. Til å ivareta dette hensynet på det offentliges vegne ble det etablert et eget embetsverk («påtalemyndigheten») under ledelse av en riksadvokat, som skulle ha ansvar for straffeforfølgningen. Ved reformen ble det lagt stor vekt på at det var de profesjonelle hensyn og vurderinger som skulle være retningsgivende ved saksbehandlingen. Av samme grunn skulle riksadvokaten ikke kunne instrueres av fagministeren, kun av Kongen i statsråd.

Utviklingen frem mot en selvstendig påtalemyndighet må forstås i sin historiske kontekst, med pågående prosesser flere steder i Europa. Jørn Holme beskriver kjernen i de ulike prosessordningene i studentavhandlingen *Fra amtmann til statsadvokat* (1985):[1]

> «Undersøkelsesprosessens kjerne var å oppnå den *materielle* rettferdighet, gjennom å få den siktede til å tilstå. Dommeren benyttet ofte med politiets hjelp alt fra lokking til trusler og vold for å fremtvinge en tilståelse. Inntil det lyktes, formodet man at den mistenkte var skyldig, i stedet for uskyldig. Anklageprosessens vesen ble derimot fremhevet ved at dens mål var å vise den *formelle* rettferdighet; det partene med bevis kunne overbevise retten om.»[2]

For å få til en overgang til anklageprosessen måtte det reformer til. Emil Aubert (1811–1872) var sterkt kritisk til amtmennenes rolle og ønsket å tilrettelegge for en bedre samordnet påtaleutøvelse. Løsningen ble en domstoluavhengig påtalemyndighet hvor anklageutøvelsen ble fratatt domstolene – en modell som lå nær den skotske.[3] Utviklingen beskrives i ovennevnte studentavhandling:

> «Fra 1. januar 1890 trådte straffeprosessloven av 1887 i kraft, og med den ble et helt nytt embetsverk etablert. En riksadvokat i spissen for 13 statsadvokater skulle heretter på statens vegne forfølge de straffbare handlinger. Embetsverket utgjorde sammen med politiembetsmennene (fogder og politimestre med underordnede) en ny etat; påtalemyndigheten. Ved siden av å være organisatorisk adskilt fra den øvrige offentlige administrasjonen, fikk etaten en svært selvstendig stilling. Riksadvokaten kunne bare instrueres av Kongen i statsråd.»

Stortingskommisjonen fant det under sin behandling nødvendig å innlemme politi- og lensmannsetaten i påtalemyndigheten. Av frykt for juristenes innflytelse over politiet hadde det tidligere vært stor skepsis mot et slikt grep. Dette utvidet påtalemyndigheten betraktelig. Ryssdal-utvalget omtaler problematikken og den etterfølgende debatten på følgende måte:[4]

> «Det fremgår ikke av forarbeidene til straffeprosessloven av 1887 at en den gang var inne på forholdet mellom påtalemyndighet og politiet for øvrig eller mellom embetsmenn og tje-

[1] Jørn Holme, Fra amtmann til statsadvokat. Om overgangen til en selvstendig påtalemyndighet, 1985.

[2] Holme side 64.

[3] Holme side 66.

[4] NOU 1988: 39 Politi og påtalemyndighet side 11.

nestemenn. Det varte imidlertid ikke lenge før dette forholdet ble tatt opp og ble gjenstand for diskusjon.»

Den organiseringen av påtalemyndigheten landet fikk ved straffeprosessloven av 1887 var åpenbart en vellykket konstruksjon. Til tross for endringer og tilpasninger i arbeidsoppgaver, bemanning og kompetansefordeling mellom nivåene er hovedtrekkene fortsatt de samme i dag. Etter å ha virket i nesten et århundre ble loven av 1887 avløst av straffeprosessloven av 22. mai 1981. Her videreføres i det alt vesentlige påtalemyndigheten i dens opprinnelige form.

Som nevnt har Straffeprosessutvalget funnet det hensiktsmessig å vie et eget kapittel til påtalemyndigheten og dens virksomhet. Hovedinntrykket er at dagens system og tradisjon videreføres, med enkelte justeringer.

2.2 Statens maktapparat

Politiet og påtalemyndigheten i Norge speiler på mange måter det norske samfunn og dets historikk, og må ses i sammenheng med den sentrale rollen politiet historisk har spilt i det norske bondesamfunnet. Målt per innbygger er etatene relativt små, men begge blir samtidig ansett å ha høy kompetanse. I adgangen til maktbruk ligger en latent kime til ideologiske og faktiske spenninger. Politiet og påtalemyndigheten er på sett og vis satt til å verne om det bestående. Dette har medført stor interesse både i befolkningen og hos politikerne for hvordan etatene styres og ledes. I tillegg spiller media en sentral rolle som premissgiver for hvilke kriminalpolitiske områder og saker som settes på dagsordenen, se Makt- og demokratiutredningen.[5]

Stein Østre[6] behandler i boken *Kommunaløkonomiske prinsipper* spørsmålet om hvilke oppgaver som bør tilligge offentlig sektor. En viktig sondring går mellom strukturelle, makroøkonomiske, fordelingsmessige og produksjonsrelaterte oppgaver:

> «Strukturelle oppgaver gjelder virksomhet som er nødvendig for å definere en nasjonalstat og som representerer nødvendige forutsetninger for et demokratisk samfunn. Det gjelder statsapparatet med nasjonalforsamlingen, rettsvesenet, forsvar og politi.»

Påtalemyndighetens og politiets funksjon som garantist for nasjonalstatens og demokratiets eksistens har bred oppslutning i det norske samfunn. Den delen av virksomheten som knytter seg til utøvelse av makt, er en kjerneoppgave som må være under full offentlig kontroll og styres med basis i en tradisjonell planmodell. Et slikt verdisyn gjenfinnes i samarbeidsavtalen til den sittende regjeringen (Sundvollen-plattformen), hvor det i kapittel 4 heter:

> «Regjeringen vil føre en justispolitikk som sikrer den enkeltes behov for trygghet og rettssikkerhet. Kriminalitetsbekjempelse må skje innenfor rammene av grunnleggende rettsstatsprinsipper.»

Riksadvokat Tor-Aksel Busch har ved flere anledninger fremhevet at den tillit og makt påtalemyndigheten er gitt, fordrer høy kvalitet i etatens arbeid.

I rundskriv 2/2012[7] kapittel II punkt 2 heter det:

> «Høy kvalitet er et ufravikelig krav og en forutsetning for at de øvrige mål kan nås.»

2.3 Grunnleggende spørsmål om organisering

2.3.1 Innledning

Påtaleanalyseutvalgets mandat innledes slik:

> «I Prop. 61 LS (2014 – 2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen) uttales det blant annet at 'Det skal foretas en utredning av om påtalemyndigheten har riktig kapasitet og kompetanse'. I Innst. 306 S (2014 – 2015) heter det: 'Komiteen merker seg at det skal foretas en utredning av om påtalemyndigheten har riktig kapasitet og kompetanse. Komiteen viser til at målet med utredningen ikke er å endre det integrerte to-sporede system'.»

Utvalget har, som nevnt i kapittel 1, vært opptatt av hvilke føringer for arbeidet som ligger i dette.

5 NOU 2003: 19 side 48 flg.

6 Stein Østre, Kommunaløkonomiske prinsipper, Bedriftsøkonomenes forlag 1993 side 36 flg.

7 Krav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene.

Justis- og beredskapsdepartementet har i brev til utvalget 23. november 2016 uttalt:

> «Departementet presiserer at henvisningen til 'det integrerte to-sporede system' er et uttrykk for at *formålet* med utredningen *ikke* skal være å endre den grunnleggende norske modellen som innebærer at laveste nivå i påtalemyndigheten (politijuristene) er integrert i politiet. Dette er imidlertid ikke til hinder for at utvalget, innenfor denne ramme, drøfter ulike måter å bedre kvalitet og organisering på.»

Utvalget er kjent med at ulike sider ved forholdet mellom politi og påtalemyndighet for tiden diskuteres. Blant annet traff fagforeningen Politijuristene på sitt årsmøte i 2016 følgende vedtak:

> «Landsmøtet gir styret fullmakt til å nedsette en arbeidsgruppe for å utrede påtalemyndighetens integrerte rolle i politiet og betydningen av et eventuelt skille politi- og påtalemyndighet, herunder å utrede mandat for arbeidsgruppen.»

Slike spørsmål har også vært diskutert i Politiets Fellesforbund (PF). Forbundet traff på landsmøtet i 2014 følgende vedtak:

> «PF skal arbeide for at politiet og påtalemyndigheten utvikles som to selvstendige organisasjoner. Uavhengig av organisasjonsform skal PF arbeide for et bedre samarbeide mellom politi- og påtalemyndighet. Politikompetansen skal være førende i straffesaksbehandlingen.»

En arbeidsgruppe i PF leverte i april 2016 utredningen *Politi og påtale – grundig utredning nødvendig.* På landsmøtet i 2016 traff forbundet følgende vedtak:

> «PF skal arbeide for at det gjennomføres en politistudie som utreder det tosporede system.»

Selv om utvalgets oppdrag ikke er å endre den norske modellen, finner utvalget grunn til å komme inn på enkelte sider av denne, da modellen utgjør en ramme for utvalgets arbeid.

2.3.2 Det tosporede system

Politietaten i Norge har en bredt sammensatt oppgaveportefølje. Når det gjelder påtale og etterforsking, er politimestrene underlagt distriktets statsadvokat, som er underlagt riksadvokaten, som igjen kun står til ansvar for Kongen i statsråd. For så vidt gjelder de øvrige deler av politiets virksomhet, er politimestrene underlagt politidirektøren, som i sin tur rapporterer til justisministeren. Politiet utøver med andre ord to hovedformer for virksomhet, som oppover i systemet fordeler seg langs «to spor». Først hos Kongen forenes disse sporene. Straffeprosessutvalget har for øvrig foreslått å formalisere riksadvokatens uavhengighet.[8]

Politiets virksomhet er enten underlagt justisministeren eller riksadvokaten. Den delen av virksomheten som politidirektøren og justisministeren er ansvarlig for, er underlagt politisk kontroll. Dette gjelder *ikke* for straffesaksbehandlingen og påtalemyndigheten, som riksadvokaten er ansvarlig for. Påtalemyndigheten er i enkeltsaker politisk uavhengig. Denne uavhengigheten fra politisk kontroll er i Norge ansett som et svært viktig prinsipp, og er respektert og anerkjent også av de politiske myndigheter.

En vanlig misforståelse synes å være at begrepet *tosporet* beskriver den norske modellen, hvoretter påtalemyndigheten er *integrert i politiet*. Det tosporede systemet har i prinsippet ingen sammenheng med den integrerte påtalemodellen. Selv om man skulle skille politi og påtalemyndighet, må ansvaret for straffesaksbehandlingen uansett ligge hos påtalemyndigheten og riksadvokaten, for å sikre politisk uavhengighet. Et skille av politi og påtalemyndighet vil følgelig ikke kunne løse utfordringen med at det er to sjefer for politiets virksomhet.

2.3.3 Integrert påtalefunksjon

Ordningen med en integrert påtalefunksjon fremgår forutsetningsvis av straffeprosessloven kapittel 6. Selve begrepet «fremskutt, integrert påtalemessig ledelse» oppsto og fikk sitt innhold i løpet av 1990-tallet.

Integrert påtale innebærer at første nivå i påtalemyndigheten er integrert i politiet. Påtalejuristene er ansatt i politiet, og er samlokalisert med øvrige politiansatte. Ansvarsforholdene i politiet er dermed todelt: Mens ansvaret for straffesaksbehandlingen ligger til riksadvokaten, har Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet ansvaret for administrative, økonomiske og polisiære spørsmål. På første nivå er de to sporene samlet hos politimesteren, som er leder både for påtalemyndigheten i politiet og for øvrig virksomhet i politiet.

---

8 Se punkt 2.8.

Fordelen med et slikt system er særlig at det legger til rette for et nært og godt samspill mellom påtalejurister og polititjenestemenn under etterforskingen. Tilhengere av ordningen trekker gjerne frem de praktiske fordelene det er å ha direkte involverte politijurister, at dette høyner kvaliteten og effektiviteten under etterforskingen, og at ordningen øker påtalemyndighetens mulighet til å føre en effektiv legalitetskontroll med politiets virksomhet. Et slikt syn finner vi eksempelvis i Sjøvold-rapporten punkt 7.1.2:

> «Med en integrert påtalemessig ledelse som beskrevet ovenfor, vil den påtaleansvarlige kjenne hovedinnholdet i mange saker, og vil med et meget begrenset tidsforbruk kunne fatte en velfundert påtaleavgjørelse. Det følger av dette at en integrert påtalemessig ledelse ikke bare bidrar til å bedre kvaliteten på og fremdriften i etterforskingen, men vil også ha tilsvarende effekt for arbeidet på påtalestadiet.»

Kritikerne har gjerne pekt på at en integrert påtalemyndighet kan utfordre den faktiske objektiviteten som følge av et for sterkt «eierskap» til straffesakene, med fare for å gå i «bekreftelsesfellen». Med *eierskap* menes i denne sammenheng en personlig identifisering med straffesaken. I tillegg kan den utadrettede rollen som uavhengig aktør/aktor bli utfordret ved at påtalejuristen oppfattes som en partsrepresentant for politiet. Det er også fremholdt at påtalejurister leder etterforskingen, uten at det stilles krav til kompetanse innen etterforsking eller ledelse.

Et integrert system finner vi også i Danmark. Der har man likevel, etter siste omorganiseringsprosess, gått vesentlig lenger i retning av et *faktisk* skille ved at riksadvokaten både har det faglige og administrative ansvaret for politijuristene.

I Sverige har man en annen organisering, ved at Åklagarmyndigheten er plassert utenfor politiet, som en selvstendig organisasjon under ledelse av Riksåklagaren. Det innebærer at Riksåklagaren har det totale ansvaret for juristene som er ansatt i Åklagarmyndigheten, og at politimesteren ikke er tillagt noe ansvar som påtalemyndighet i sitt distrikt.

2.3.4 Tidligere behandling av organiseringsspørsmålet

Spørsmålet om organisering av politi og påtalemyndighet har vært utredet en del ganger tidligere. Påtalemyndigheten som egen etat, ledet av en riksadvokat, ble etablert ved straffeprosessloven av 1887. Forholdet mellom politiet som sådan og påtalemyndigheten ble ikke problematisert i dette lovarbeidet. I 1950 ble Politiutvalget oppnevnt. Det var ingen del av mandatet å utrede spørsmålet om å skille påtalemyndigheten fra politiet, men dette ble likevel drøftet av utvalget. Utvalgets flertall og departementet gikk ikke inn for et skille.

I 1966 ble Aulie-utvalget oppnevnt. Heller ikke dette utvalget hadde som mandat å se på forholdet mellom påtalemyndigheten og politiet, men utvalget behandlet likevel dette spørsmålet og konkluderte med at den gjeldende ordningen burde opprettholdes. En arbeidsgruppe som ble nedsatt som følge av Aulie-utvalget, konkluderte på samme måte.

Den siste utredningen om dette kom for snart 30 år siden, og Påtaleanalyseutvalget finner det for sammenhengens skyld riktig å redegjøre kort for denne utredningen. I 1987 ble det nedsatt et utvalg, ledet av Signe Marie Stray Ryssdal, med mandat til å utrede arbeids- og ansvarsfordelingen mellom politi og påtalemyndighet.[9] I sin utredning drøfter utvalget fem modeller, som i korthet er beskrevet slik:

Modell I: I denne modellen var politi og påtalemyndighet administrativt atskilt. Påtalemyndigheten fikk ansvaret for etterforskingen i alle saker som ikke var av «enkel beskaffenhet». Hvilke saker dette var, skulle fastsettes av riksadvokaten. Modellen forutsatte nært samarbeid mellom politi og påtalemyndighet, samtidig som den forutsatte et administrativt og fysisk skille mellom dem. Ordningen ble beskrevet som dyrere enn gjeldende ordning, samtidig som utvalget mente den lett ville bli mer tungrodd og byråkratisk. Modellen ville ikke føre til bedret rettssikkerhet eller raskere saksbehandling. Ingen i utvalget gikk inn for denne modellen.

Modell II: Denne modellen forutsatte et administrativt skille mellom politi og påtalemyndighet, men uten at påtalemyndigheten fysisk skilles ut. Politiet vil ha ansvaret for all etterforsking. Ferdig etterforskede saker skal bare forelegges påtalemyndigheten når noen er eller har vært siktet/mistenkt i saken. Modellen fikk bare støtte fra utvalgsmedlemmet fra Norsk Politiforbund.

Modell III: Modellen forutsatte ikke et administrativt skille mellom politi og påtalemyndighet. Politimesteren er nederste ledd i påtalemyndigheten, med delegasjonsadgang. Politijuristene for øvrig skulle ikke ha selvstendig påtalemyndighet,

[9] Se punkt 1.5.2.

uten etter delegasjon. Ingen gikk inn for denne modellen.

Modell IV: Modellen forutsatte ikke et administrativt skille mellom politi og påtalemyndighet. Politijuristene får straks ansvaret for etterforskingen av saker hvor det anvendes tvangsmidler, og andre saker av «spesiell juridisk karakter». Øvrige saker etterforskes ferdig av etterforskingsenheten, som får en mer selvstendig stilling enn tidligere. Tre medlemmer støttet denne modellen, og medlemmet fra Norsk Politiforbund støttet den subsidiært. Tre av disse fire mente at tvangsmidler som pågripelse, ransaking og beslag måtte kunne gjennomføres uten beslutning av påtalemyndigheten.

Modell V: Denne modellen beskrev den gjeldende ordningen, som svarer til dagens system. Tre av medlemmene gikk inn for denne modellen.

2.3.5 Politisk behandling av organiseringsspørsmålet

Ingen av disse tidligere utredningene ledet til at politikerne ønsket endringer, heller ikke Ryssdal-utvalget. Gjennom St.meld. nr. 23 (1991–1992) sluttet departementet seg til Ryssdal-utvalgets modell V, altså å opprettholde den gjeldende ordningen. Også i Stortinget var det enighet om at den nåværende organisasjonsformen burde beholdes.

Det har ikke senere kommet politiske signaler om at en annen ordning enn dagens er ønsket. I Prop. 61 LS (2014–2015) om politireformen heter det eksempelvis på side 58:

> «Systemet med påtalemyndighet integrert i politiet legger til rette for et nært samspill mellom etterforskning og påtale under straffesaksbehandlingen. Videre skal påtalemyndigheten i politiet sikre en politisk uavhengig straffesaksbehandling.»

I samme dokument heter det på side 99:

> «Det er et grunnelement i norsk straffeprosess at etterforskning og påtalemyndighet skal utøves uavhengig av departement og direktorat. Kontroll med politiets straffesaksbehandling utøves av påtalemyndigheten. (…) Saksbehandlingen krever godt (og tidlig) samspill mellom påtalejurist og etterforsker, og etterforskningen bør skje innenfor rammen av et godt etterforskningsmiljø med kompetent politifaglig ledelse.»

På side 100 heter det: «Organiseringen må innrettes på en måte som sikrer en reell påtaleledelse av straffesaksarbeidet i politidistriktene.»

I Innst. 306 S (2014–2015) er det politisk enighet om at påtalejurister og etterforskere skal samhandle for å få en mest mulig effektiv straffesaksbehandling, jf. for eksempel side 20 og 22. På side 38–39 heter det:

> «Komiteen viser til det to-sporede systemet med påtalemyndighet i politiet som innebærer at politidistriktene er underlagt to styringslinjer; riksadvokat og statsadvokat i faglige spørsmål som gjelder straffesaksbehandlingen, og departementet og Politidirektoratet for det meste av den øvrige virksomheten.
>
> Komiteen viser til at systemet med påtalemyndighet integrert i politiet legger til rette for et nært samspill mellom etterforskning og påtale under straffesaksbehandlingen. I tillegg sikrer systemet med påtalemyndigheten i politiet en politisk uavhengig straffesaksbehandling. God samhandling, god ledelse og en hensiktsmessig organisering er vesentlig for å oppnå forbedringer på dette området.
>
> Komiteen merker seg at det skal foretas en utredning av om påtalemyndigheten har riktig kapasitet og kompetanse. Komiteen viser til at målet med utredningen ikke er å endre det integrerte tosporede system.»

Siste avsnitt er også inntatt i Påtaleanalyseutvalgets mandat.

2.3.6 Oppsummering

Utvalget legger i samsvar med mandatet dagens system til grunn, jf. særlig Justiskomiteens uttalelse og departementets presisering i brev av 23. november 2016. I dette ligger at utvalget bygger på at behandlingen av straffesakene går i «to spor», og at påtalemyndigheten på første nivå er integrert i politiet. Utvalget vil imidlertid vurdere flere organisatoriske endringer som kan tenkes foretatt innen disse rammene.

2.4 Etterforsking

2.4.1 En formålsstyrt virksomhet

Etterforsking er en av kjerneoppgavene til politiet og påtalemyndigheten. Av straffeprosessloven § 226 første ledd fremgår det blant annet at

> «[f]ormålet med etterforskingen 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 etterforskingen 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, et av de som angis i straffeprosessloven § 226, er virksomheten å anse som etterforsking.

Riksadvokaten utga i 1999 et rundskriv om etterforsking.[10] Rundskrivet har i ettertid fått tilslutning av så vel Stortinget som Justis- og beredskapsdepartementet, og er i dag den autoritative kilden for forståelse og rekkevidde av etterforskingsbegrepet.

I Ot.prp.nr. 60 (2004–2005) side 42[11] heter det eksempelvis:

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

2.4.2 Ansvar og myndighet

Sondringen mellom etterforsking og annen politivirksomhet er viktig i flere henseender, idet det blant annet angir:

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

Straffesaksbehandlingen ligger under riksadvokatens ansvarsområde, og det tilligger også riksadvokaten å definere den til enhver tid gjeldende norm for hvilke krav som skal stilles til etterforskingen, 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, ressursfordeling og organisering.

Samtidig har flere av utvalgets respondenter fremhevet at handlingsplanen for løft av etterforskingsfeltet, samt Politidirektoratets økte fokus på etterforskingsfaget, må forventes å fremtvinge en diskusjon om grenseflaten mellom riksadvokat og politidirektør. Selv om det prinsipielle utgangspunktet er avklart, oppstår i praksis en rekke spørsmål, ikke minst knyttet til hvem som definerer kvalitet.

Den forvaltningsmodellen som er foreslått i handlingsplanen, aktualiserer dette ytterligere. I planen side 20 flg. heter det blant annet:

> «*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 kvalitetssikringssystem for etterforskningsfeltet slik at Riksadvokaten, Politidirektoratet og eventuelle fag- og metodeansvarlige (…) 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.
>
> Etablering av et forvaltnings- og utviklingsapparat skal understøtte det tosporede system, og gi beslutningsstøtte i den linjen der problemstillingen hører hjemme.»

Arbeidet med etterforskingsløftet, beskrevet som et samarbeidsprosjekt mellom riksadvokaten og Politidirektøren, er lagt til direktoratet. Flere respondenter gir overfor utvalget uttrykk for at de oppfatter dette både prinsipielt og praktisk problematisk, ettersom flere av tiltakene griper rett inn i riksadvokatens ansvarsområde. Spesielt har det vært uttrykt en viss uro for at innføringen av fag- og metodeansvarlige, og bruken av begreper som «standarder», kan utfordre det tosporede system og underminere påtalemyndighetens ansvar med å definere innholdet i kvalitetsbegrepet.

Riksadvokaten har for sin del vist til det positive ved at Politidirektoratet de siste par årene har engasjert seg mer enn tidligere for etterforskingsfaget. Hva gjelder forvaltnings- og utviklingsapparatet, understreker embetet at et slikt organ utelukkende skal bidra med beslutningsstøtte for de avgjørelser som skal treffes i linjen på vanlig måte, og at beslutningsstrukturen må beskrives detaljert for å unngå uønskede gråsoner. Den høy-

---

[10] Rundskriv 3/1999.

[11] Om lov om endring i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet).

ere påtalemyndighet må også gis en plass i et slikt apparat. Dersom det skulle være tvil om hvilket spor en problemstilling hører hjemme i, må dette avklares.

2.4.3 Påtalejuristens rettslige posisjon

Etter straffeprosessloven av 1887 var etterforskingen en funksjon av den påtalekompetansen som lå til politimesteren, men som kunne overdras til representanter for påtalemyndigheten i politiet. Dette prinsippet er videreført i straffeprosessloven av 1981, som opprettholder kompetanseforholdet mellom påtalemyndigheten og de øvrige tjenestemenn i politiet. Etter denne lov § 225 heter det:

> «Etterforsking iverksettes og utføres av politiet.»

Bestemmelsen suppleres av påtaleinstruksen § 7-5 annet ledd første punktum, som lyder:

> «Påtalemyndigheten har ansvaret for at etterforskningen skjer i samsvar med lov og instruks og kan etter behovet i den enkelte sak gi pålegg om etterforskingens gjennomføring.»

Det springende punkt i debatten har særlig vært om uttrykket «politiet» i straffeprosessloven § 225 retter seg mot påtalemyndigheten i politiet, eller om den legger en eksklusiv eller selvstendig kompetanse til politiet for øvrig. Det anses i dag som sikker rett at begrepet «politiet» i denne sammenheng betyr «påtalemyndigheten». Selv om forarbeidene til loven ikke omtaler problemstillingen eksplisitt, følger dette forutsetningsvis av lovens system. Spørsmålet drøftes blant annet av Georg Fr. Rieber-Mohn i 1996:[12]

> «Med denne bestemmelse i påtaleinstruksen § 7-5 annet ledd første punktum er det umulig å forstå straffeprosessloven § 225 første ledd første punktum slik at den legger noen form for eksklusiv eller selvstendig kompetanse til polititjenestemenn uten påtalemyndighet.»

Straffeprosessutvalget foreslår å tydeliggjøre dette.[13]

> «For å unngå uheldig sammenblanding av roller og sikre nødvendig objektivitet og uavhengighet er det imidlertid etter utvalgets vurdering en forutsetning at ordningen bygger på klare ansvarslinjer. På denne bakgrunn mener utvalget det bør følge uttrykkelig av loven at det er påtalemyndigheten som har ansvaret for alle sider ved etterforskingen.»

2.4.4 Påtalemyndighetens gjennomslagskraft

Som leder av etterforskingen, som er en rettslig styrt prosess, er det en grunnleggende forutsetning at påtalemyndigheten har gjennomslagskraft for sine forslag og vurderinger.

I mandatet nevnes begrepet *gjennomslagskraft* særskilt. I den danske politianalysen[14] var Anklagemyndighetens manglende gjennomslagskraft en viktig begrunnelse for de omfattende endringer som der ble foreslått, og senere vedtatt. Begrunnelsen var særlig at Anklagemyndigheten må ha tilstrekkelig gjennomslagskraft overfor politiet for å kunne ivareta sitt ansvar og utføre sin virksomhet.

Påtaleanalyseutvalget vil bruke begrepet om de vurderinger, forslag og direktiver som påtalemyndigheten foretar eller gir overfor *politiet*, og i hvilken grad disse etterleves og følges opp. I dette ligger en erkjennelse av at en straffesaksbehandling av høy kvalitet med nødvendig effektivitet og fremdrift *forutsetter* en aktiv og kompetent påtalemyndighet. Gjennomslagskraft er et premiss for at påtalemyndigheten skal kunne oppfylle sitt samfunnsoppdrag og etterleve prinsippet om en uavhengig påtalemyndighet.

Med gjennomslagskraft i et *systemperspektiv* menes at påtalemyndigheten *som sådan* har nødvendig gjennomslagskraft for sine prioriteringer. Riksadvokaten utgir årlig et mål- og prioriteringsrundskriv, og et legitimt spørsmål er i hvilken grad disse føringene har reell gjennomslagskraft i politiets hverdag. Spørsmålet behandles nærmere under punkt 4.9.

I et *individperspektiv* rettes søkelyset mot den enkelte påtalejurist, og om denne i hverdagen har nødvendig gjennomslagskraft i den enkelte straffesak. Også her støter man raskt på utfordringen

---

[12] Nytt i strafferetten nr. 2 1996 side 19 «Innlegg og kommentarer – etterforskning og påtalemyndighet» av daværende riksadvokat Georg Fr. Rieber-Mohn. På side 28 problematiseres hvorvidt det finnes et politifaglig område innenfor etterforskingen som er unndratt påtalemyndighetens ansvar. Spørsmålet besvares benektende under henvisning til at konsekvensen i så fall måtte bli at denne delen av virksomheten var underlagt politisk styring.

[13] NOU 2016: 24 side 302.

[14] Fremtidens politi – den danske politianalysen (se punkt 1.6.5).

med at påtalejuristen i liten grad har makt eller beslutningsmyndighet over ressursbruken. Den reelle gjennomslagskraften varierer nok fra distrikt til distrikt, kanskje også mellom forskjellige enheter innenfor et distrikt, og utvilsomt fra person til person, avhengig av faktorer som erfaring, kompetanse og kultur. Som leder av etterforskingen er påtalejuristen ansvarlig for sluttproduktet, og det er påtalejuristen som i mange henseender «fronter» etterforskingen utad i media og ved irettefø-ringen for domstolene. Den enkelte påtalejurist blir også målt på fremdriften i sakene og antall påtaleavgjorte saker. De fleste påtalejurister har et personlig ansvar for den porteføljen han eller hun til enhver tid er ansvarlig for. Sett i lys av dette blir behovet for gjennomslagskraft under etterforskingen både logisk og nødvendig.

En generell utfordring for påtalemyndigheten på alle nivåer er at Politidirektoratet og politimestrene har hånd om midlene som må til for å kunne foreta faktiske prioriteringer. Sverige og Danmark har redegjort for tilsvarende utfordringer.

2.5 Kvalitet

2.5.1 Normative krav

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 prioriteringsskriv understreket viktigheten av å

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

Kvalitet handler om i hvilken grad en virksomhet tilfredsstiller obligatoriske eller underforståtte krav og forventninger. De tradisjonelle målene for straffesaksbehandlingen er høy kvalitet, høy oppklaring, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon. Selv om dette også fremover vil være viktige kvalitetsindikatorer, er det ønskelig å videreutvikle kvalitetsbegrepet med økt oppmerksomhet mot selve oppgaveutførelsen og prosessen, og ikke kun se på sluttproduktet.

Riksadvokatens uttalte mål er å utvikle et mer forpliktende, praktisk og målbart system som samtidig ikke resulterer i en «endeløs tallekser-sis».[15] Et revidert kvalitetsbegrep som i større grad speiler underliggende aktiviteter og ikke kun sluttproduktet, vil være til nytte både i undervisningssammenheng, for den enkelte etterforsker og påtalejurist og for statsadvokatene i deres fagledelse.

2.5.2 Utvikling av kvalitetsbegrepet

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 i straffesaksbehandlingen,[16] supplert med forskningsbasert litteratur, oppstiller professor Tor-Geir Myhrer en tenkt tabellarisk modell for angivelse av kvalitet i den enkelte sak. Modellen er basert på åtte delkrav.[17] Riksadvokaten har med tilslutning fra Politidirektoratet videreutviklet konseptet og oppstilt følgende kvalitetsmarkører som utgangspunkt for arbeidet fremover:

- etterforskings- og prioriteringsplikten (jf. § 224)
- hensiktsmessig omfang og ressursbruk (jf. § 226)
- høy oppklaring
- adekvat reaksjon
- prosessuelt riktig
- tempo/saksbehandlingstid
- objektivitet
- fornærmede perspektivet
- allmenhetens (herunder medias) tillit
- samarbeid med andre aktører under straffesaken
- redigering, tilgjengelighet og bevissikring
- verdigrunnlag og rettsutvikling
- kvalitet som innsatsforpliktelse

Rundskriv 2/2012 er per januar 2017 under revisjon. Arbeidet vil ta opp i seg utviklingen av gode kvalitetsindikatorer, og vil kunne tjene som gode hjelpeverktøy og bidra til en generell kvalitetsheving av etterforskingen. Samtidig har riksadvokaten understreket at det alltid vil gjenstå en selvstendig og faglig skjønnsutøvelse underlagt påtalemyndighetens ansvar. Dette skjønnet gjelder uavhengig av graden av etterlevelse av nevnte indikatorer. På et operasjonelt nivå, det vil si taktisk

[15] Riksadvokatens vedlegg til brev til Justis- og beredskapsdepartementet av 14. januar 2016.

[16] Riksadvokatens rundskriv 2/2012 – Krav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene.

[17] Kvalitet i etterforskingen, side 33.

og teknisk etterforsking, går utviklingen i retning av økt bruk av standarder.

2.5.3 Kvalitetsundersøkelsen 2016

Riksadvokaten besluttet høsten 2015 at statsadvokatene skulle gjennomføre en kvalitetsundersøkelse på overordnet nivå i 2016. Sakstypene som skulle undersøkes, var voldtektssaker og saker som gjaldt mishandling i nære relasjoner. Med utgangspunkt i en lang rekke forhåndsdefinerte parametere (innen hovedkategoriene *initialfasen*, *sporsikring*, *etterforskingsplan*, *politiavhør og påtalearbeid*, *etterforskingsledelse* og *fremdrift*) gjennomgikk alle embetene et stort antall saker og kontrollerte kvaliteten i etterforskingen. Formålet var å finne eventuelle feil, mangler eller forbedringspunkter som ikke var like lett å finne når man gjennomgikk enkeltsaker med tanke på å treffe påtaleavgjørelse.

En arbeidsgruppe laget over 100 spørsmål innenfor hver sakstype, som skulle besvares i hver sak som ble gjennomgått. På nasjonalt plan ble det gjennomgått ca. 270 saker av hver kategori. 28 statsadvokater deltok i undersøkelsen. Til illustrasjon jobbet seks statsadvokater i Oslo på fulltid i tre uker med selve gjennomgangen av sakene. I tillegg kommer arbeidet med administrasjon, analyse av resultatene og bruken av resultatene i statsadvokatenes fagledelse. Resultatene fra undersøkelsene er per januar 2017 til analyse.

De erfaringene en her gjør seg, vil danne grunnlaget for utviklingen av saksspesifikke kvalitetsmarkører også på andre saksområder.

2.5.4 Kritikk av straffesaksbehandlingen

Norge er et lite land i utkanten av en verdensdel hvor det etter andre verdenskrig har vært relativt fredelig. Vi har et lite, men kompetent politikorps. Andre land har gitt uttrykk for at de gjerne skulle ønsket seg norske tilstander. Terrorbølgen har så langt ikke nådd oss med full styrke. Antall drap er relativt lavt og stabilt, og de aller fleste oppklares. Kriminalitetsbildet i stort må kunne betegnes som «akseptabelt», til tross for økende innslag av organisert kriminalitet og at det tidvis avdekkes grufulle overgrep mot små barn.

Norge er et åpent samfunn som i betydelig grad påvirkes av globale «megatrender«[18]. Dette har ført til endringer som ikke nødvendigvis fanges opp fra dag til dag, men som virker inn på hvorledes samfunnet styres og organiseres. Dette er krefter som også har betydning for påtalemyndigheten. Utviklingen når det for eksempel gjelder arbeidslivskriminalitet, internasjonal kriminalitet og overgrep på nett innebærer løpende og store utfordringer.

Straffesaksbehandlingen i Norge holder *generelt* et høyt nivå, og både påtalemyndigheten og politiets arbeid nyter høy tillit hos borgerne.

Imidlertid avdekkes det jevnlig enkeltsaker hvor ting har gått mindre bra. Fritz Moen-sakene, Bergwall-saken[19] og Monika-saken[20] er eksempler på alvorlige saker hvor det er begått justisfeil. Etaten, med riksadvokaten i spissen, har vært opptatt av å lære av feilene som er begått i disse sakene. Det har vært nedsatt flere arbeidsgrupper[21] som har fått i oppdrag å gjennomgå sakene i læringsøyemed, for på den måten å redusere risikoen for at lignende feil gjentas.

På enkelte saksområder har kvaliteten, prioriteringen og måloppnåelsen over tid ikke vært god nok. Henleggelser av saker med kjent gjerningsmann, enkelte kategorier sedelighetssaker og økonomiske saker er eksempler i så måte. Særlig har det vært reist kritikk mot behandlingen av saker om voldtekt og familievold; saker med alvorlige konsekvenser for ofrene. Det er ikke tvil om at slike saker i mange år ikke ble behandlet med nødvendig alvor og grundighet. Også dette er det imidlertid grepet fatt i.

Det har over år vært rettet kritikk mot at saker fra kontrollmyndighetene henlegges i for stor grad, til dels under henvisning til kapasitetsmangel[22]. Konkursrådet har også påpekt at for mange saker om kriminalitet i konkurssaker henlegges på grunn av manglende kapasitet, at mer omfattende saker tilskjæres så kraftig at alvorlig kriminalitet skjules, og at det reageres med forelegg i saker som åpenbart hadde fortjent en mer inngående strafferettslig etterprøving. I den grad alvorlig og samfunnsskadelig økonomisk kriminalitet

---

18 Se punkt 6.3.5.

19 Sture Bergwall (Thomas Quick) ble i perioden 1994–2001 dømt for åtte drap begått i årene 1976–1988. Han tilsto alle drapene. Tre domfellelser gjaldt drap på norske jenter i Norge. I 2008 trakk Bergwall alle tilståelsene, sakene ble gjenåpnet, og han ble frifunnet i samtlige. De tre norske sakene er per januar 2017 uoppklarte drapssaker.

20 Straffesak ved Hordaland politidistrikt. Åtte år gamle Monika ble funnet død i sitt hjem 14. november 2011. Opprinnelig ble saken henlagt som selvdrap, men er senere gjenopptatt. Mors tidligere samboer ble i tingretten domfelt for drap, og har inngitt en fullstendig anke.

21 Riksadvokatens publikasjoner 01/2015 Etterforskningen og den påtalemessige behandlingen i Monika-saken, 03/2015 Norsk politi og påtalemyndighets behandling av straffesaken mot Sture Bergwall, og 04/2015 Analyse av dødsulykker og straffesaksbehandlingen i trafikksaker.

22 Se vedlegg 1.

blir gjenstand for systematiske kapasitetshenleggelser, svikter påtalemyndigheten i sitt samfunnsoppdrag.

Det er grunn til å peke på at når politiet kritiseres for at etterforsking ikke skjer, at etterforskingen er for dårlig, eller at saker henlegges i for stor grad, er dette en kritikk ikke bare mot selve etterforskingen, men også en kritikk som treffer påtalemyndigheten i politiet.

2.5.5 Riksadvokatens vurdering

Riksadvokaten har ved gjentatte anledninger understreket at det gjøres mye godt straffesaksarbeid, og at landets påtalejurister og etterforskere i det store og hele gjennomfører sine oppgaver på en god og betryggende måte. Tilliten i befolkningen er høy, og den faglige utviklingen synes i det store og hele å gå den rette veien. Samtidig har særlig rapportene *Etterforskningen i politiet 2013* og *Avhørsmetodikk i politiet* påvist områder med åpenbare svakheter som fortjener etatens oppmerksomhet – blant annet knyttet til fravær av påtalemessig og politifaglig etterforskingsledelse, samt et mer forpliktende system for kvalitet, opplæring, trening, evaluering og tilbakemelding innen etterforskingsfaget. Disse svakhetene har gitt seg utslag i at enkelte saker ikke holder ønsket kvalitet.

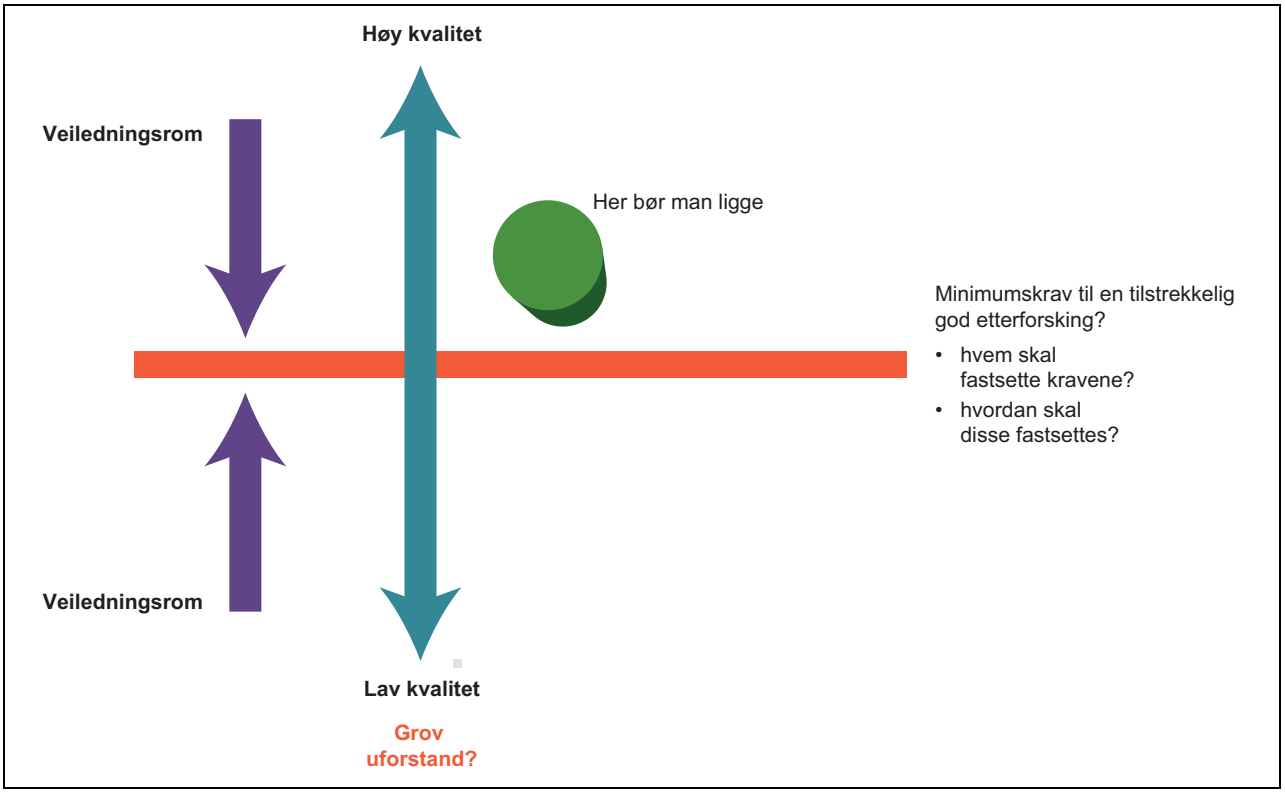
Riksadvokat Tor-Aksel Busch har i samtaler med Påtaleanalyseutvalget fremhevet følgende:

> «Kvaliteten er for ujevn. Mange straffesaker holder et høyt nivå, godt tilpasset sakens alvorlighet og kompleksitet. Samtidig konstaterer vi at det i for mange saker er rom for forbedringer. Utfordringen fremover er særlig å løfte kvaliteten innenfor den siste gruppen slik at kvaliteten blir jevnere ved den totale oppgaveløsningen.»

Denne vurderingen som det her gis uttrykk for, var bakgrunnen for at riksadvokaten – basert på inntrykkene fra embetets egen saksbehandling – i 2010 fant grunn til å understreke, også i det offentlige rom, at det var viktig at etterforskingsoppgavene fikk mer oppmerksomhet og sin naturlige plass ved politiets totale oppgaveløsning.

Forventet faglig standard (kvalitet) kan illustreres i figur 2.1, utarbeidet ved Riksadvokatembetet. Et viktig poeng er å angi hvor man på den vertikale skalaen bør ligge.

Skissen illustrerer at både over- og underetterforsking er uheldig og gir grunnlag for veiledning. Etterforsking er en formålsstyrt og rettslig regulert virksomhet. Sammen med klargjøring av faktum er det rettslige begrep som skal belyses. Denne veiledningen utføres dels av påtalejuristen



Figur 2.1

i den enkelte sak, men også av statsadvokatene i deres fagledelse.

Overetterforsking innebærer at det utføres etterforskingsskritt som ikke er nødvendig for å treffe en korrekt påtalemessig avgjørelse. Eksempelvis stiller etterforsker under avhøret spørsmål om uvesentlige eller irrelevante forhold, eller det innhentes bevis om temaer som allerede er godt og tilstrekkelig belyst. Etterforskingsledelsen må ha nødvendig oppmerksomhet om politiets samlede ressurser. Brukes uforholdsmessig mye tid og krefter på sak A, vil dette nødvendigvis innebære at andre saker får mindre oppmerksomhet. Dersom en vinningsforbryter tilstår ni hytteinnbrudd, men nekter for det tiende, vil det derfor ofte være godt påtaleskjønn å gi en prosessøkonomisk påtaleunnlatelse for det siste innbruddet hvis det innebærer at saken kan gå som en tilståelsesdom i stedet for en hovedforhandling med full bevisføring.

Underetterforsking innebærer at saken ikke blir tilstrekkelig opplyst. Sentrale spor blir ikke fulgt opp, de ansvarlige avgrenser for tidlig mot alternative forklaringer, osv. Resultatet er et uavklart og utilstrekkelig bevisbilde. Fokuset på hypotesetenkning har av denne grunn fått økende oppmerksomhet, også i undervisningssammenheng. Underetterforsking og dårlig etterforsking er overlappende størrelser, men likevel slik at en kvalitativt dårlig etterforsket sak kan være anlagt tilstrekkelig bredt, mens en underetterforsket sak karakteriseres ved at naturlige etterforskingsskritt er utelatt.

Den påtalemessige styringen er i denne sammenheng særlig viktig. Etterforskingen er en formålstyrt virksomhet, hvor etterforskingen må rettes inn mot kriteriene for straffbarhet, slik disse fremkommer i loven.

2.6 Rettssikkerhet

Begrepet rettssikkerhet brukes i dagliglivet i en rekke ulike sammenhenger og med varierende innhold. På et overordnet plan kan begrepet forstås som et sett av ufravikelige minstekrav. I jussens verden er det vanlig å bruke begrepet som uttrykk for at straffeprosessuelle spilleregler er fulgt. Rettssikkerhetsbegrepet knytter seg i den tradisjonelle forståelsen til at siktede, men også andre, kan ha interesser og prosessuelle rettigheter som skal respekteres i straffesaksbehandlingen.

En begrenset etterforskingsinnsats kan eksempelvis være ressurseffektiv, men vil kunne innebære større usikkerhet enn dersom etterforskingsomfanget nærmer seg grensene for det mulige. Begrensninger i mistenktes rettigheter, som for eksempel begrensninger i det frie forsvarervalg, vil kunne være effektiviserende for etterforsking og iretteføring, men samtidig kunne svekke muligheten for et effektivt forsvar og øke risikoen for uriktige domfellelser. Et viktig, men samtidig krevende kriminalpolitisk spørsmål, knytter seg særlig til hvordan man på ulike områder skal fastlegge en minstestandard som det ikke kan gripes inn i.

Straffeprosessutvalget benytter rettssikkerhetsbegrepet om «sikkerhet for at konstatering av straffansvar bygger på korrekt faktum og juss«[23]. Her fremheves nettopp det verdimessige standpunkt som ligger til grunn for både det strenge beviskravet i straffesaker og prosessuelle garantier som følger av straffeprosesslovgivningen.

Kravet til rettssikkerhet er forankret i Riksadvokatembetets virksomhetsplan (2016), hvor hovedmålet med virksomheten er angitt å være

> «å bidra til redusert kriminalitet ved målrettet og effektiv straffesaksbehandling, samtidig som kravene til høy kvalitet og rettssikkerhet ivaretas».

Påtalejuristene i politiet omtales gjerne som «de første rettssikkerhetsgarantistene». Som ansvarlig for etterforskingen av straffesaker avgjør disse hvorvidt det skal benyttes tvangstiltak, om en person skal siktes, om det skal utferdiges forelegg, eller om saken skal henlegges. Påtalejuristen har gjennom sitt arbeid de beste forutsetninger for å vurdere bevisene og disses relative vekt. Vurderingen av om beviskravet er oppfylt, er en av kjerneoppgavene i påtalerollen.

Riksadvokaten har redegjort for hva som nærmere ligger i beviskravet:[24]

> «Påtalemyndigheten må være overbevist om siktedes straffeskyld for å ta ut tiltale, og den må være av den oppfatning at straffeskylden kan bevises i retten. Dette innebærer at påtalemyndigheten skal legge samme bevisterskel til grunn som den domstolene anvender for å avsi fellende dom, og at det stilles et tilleggskrav til mulighetene for å føre bevis i retten. Er det for eksempel holdepunkter for at avgjørende bevis ikke vil kunne føres, skal tiltale ikke utferdiges

[23] NOU 2016: 24 side 145.
[24] Rundskriv 2/2012.

selv om påtalemyndigheten er overbevist om siktedes skyld.»

En positiv påtaleavgjørelse kan ikke alene bygge på at påtalejuristen er overbevist om straffeskyld. Overbevisningen må også forankres i bevisene som foreligger, og disse må kunne presenteres for retten. Lar dette seg ikke gjøre, må saken henlegges.

2.7 Effektivitet

2.7.1 Innledning

I tråd med den generelle samfunnsutviklingen og kravet om en mer moderne og effektiv offentlig sektor,[25] har også påtalemyndigheten og politiet blitt stilt overfor økte krav til effektivitet. I budsjettproposisjonen for budsjettåret 2017 del 1[26] fremgår at en mer effektiv straffesakskjede er ett av tre hovedmål for justis- og beredskapssektoren hva gjelder straffesakskjeden.

Budsjett- og effektivitetsfokuset har medført at prioriteringsspørsmål gis stadig større oppmerksomhet – i dette inngår også at påtalemyndigheten må bidra til at politietaten konsentrerer sine ressurser mot de handlinger som vurderes å være de alvorligste, og derfor skal og bør motvirkes. En økt forståelse av koblingen mellom forebygging, etterretning og etterforsking er også utslag av et slikt tankegods, og har medført en økt interesse for spørsmålet om hvorvidt påtalemyndigheten i større grad må ta et helhetlig ansvar for politiets prioriteringer, det vil si utover den rene straffesaksbehandlingen.

Av mandatet fremgår det at utvalget skal vurdere om påtalemyndighetens oppgaveutførelse er hensiktsmessig og tilstrekkelig effektiv. Dette fordrer en presisering av begrepet *effektivitet*, som kan forstås på ulike måter.

2.7.2 Effektivitetsbegrepet

Begrepet *effektivitet* er krevende å definere entydig, men går i enkelhet ut på at man skal nå angitte mål innen en fastsatt tid og innenfor rammen av avsatte ressurser.

Begrepet kan benyttes til å avdekke målbar gevinst for samfunnet, men kan også forstås i en snevrere betydning, hvor en analyserer hvor dyktige påtalemyndigheten er til å bruke dagens styringssystemer og hvor egnet de foreliggende systemene er til å styre avgitte ressurser inn mot samfunnsoppdraget. Spesielt i den sistnevnte betydningen blir et helt sentralt spørsmål om styringssignalene fungerer etter sin intensjon. Effektivitetsbetraktninger kan studeres i ulike perspektiver, alle relatert til hvordan man velger å styre en virksomhet. Stein Østre[27] skiller mellom begrepene *kostnadseffektivitet* (det å produsere tjenesten med lavere kostnad uten tap av kvalitet), og *kostnadsminimering* (hvor man i tillegg til reduserte kostnader også er villig til å akseptere et tap i kvalitet).

Utvalget har valgt å trekke veksler på tre begreper hentet fra Busch mfl., ressursstyring, produktivitetsstyring og effektivitetsstyring:[28]

1) Ressursstyring

I et *ressursstyringsperspektiv* («efficiency») styrer man kostnadsnivået til underliggende enheter gjennom budsjetter og bevilgninger. Dette har tradisjonelt vært den dominerende måten offentlige foretak har vært styrt på. Hva som er effektivt i en slik forstand, avhenger av hvordan måloppnåelsen beskrives, og hvilke innsatsfaktorer som regnes til ressursbruken. Faren ved dette perspektivet ligger særlig i at kvaliteten på det som fremstilles, risikerer å få et underordnet fokus.

Et eksempel her kan være når overordnet etat angir at underliggende enhet skal slå ut tre kriminelle nettverk innenfor tildelt ramme, uten å ha oppmerksomhet på om nettverkene som velges ut, nødvendigvis utgjør den største trusselen mot samfunnet.

2) Produktivitetsstyring

I *produktivitetsstyringsperspektivet* styres det mot bedre utnyttelse av ressursene gjennom høyere produktivitet, hvilket dernest skal gi lavere enhetskostnader. Dette fremstilles som et perspektiv med økende betydning innenfor offentlige virksomheter. Svakheten ligger i at systemet forutsetter en utstrakt bruk av kvantifiserbare målekriterier, og ettersom ikke alle aspekter ved produksjon av varer/tjenester i offentlige foretak enkelt lar seg kvantifisere, oppstår en fare for at disse «ikke-kvantifiserbare målene» havner på utsiden av målhierarkiet.

---

[25] Busch, Tor, m.fl., Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer, 2005, side 28.

[26] Prop. 1 S (2016–2017) tabell 1.1.

[27] Stein Østre, Kommunalt selvstyre for demokrati og individtilpasset velferd, 2006, side 102 flg.

[28] Busch, Tor, m.fl., Økonomistyring i det offentlige, 3. utgave 2002 side 60.

Her kan man tenke seg at påtalejuristene i politidistrikt X pålegges å produsere flere vedtak per måned. Konsekvensen er at de ikke har tid til å utøve nødvendig etterforskingsledelse i alvorlige saker. Sistnevnte er ikke et kvantifiserbart målekriterium på samme måte som antall vedtak.

3) Effektivitetsstyring

Hensikten med *effektivitetsstyringsperspektivet* («effectiveness») er å sørge for at virksomheten «leverer» i henhold til sitt formål. I offentlige foretak vil formålet regelmessig være produksjon av tjenester som samfunnet har behov for, og av en kvalitet som samfunnet aksepterer. Utfordringene ligger særlig i å klare å utvikle adekvate styringsinstrumenter/rutiner (nytte–kostnadsanalyser og/eller gode resultatindikatorer).

Styringsdokumentene tar utgangspunkt i å få *mest mulig kriminalitetsbekjempelse ut av hver krone*. Samtidig skal budsjetter holdes, og et naturlig oppfølgingsspørsmål blir derfor hva slags effektivitetsbetraktninger det *egentlig* er påtalemyndigheten styrer etter i de løpende prioriteringer.

Et praktisk eksempel her vil kunne være om politiet og påtalemyndigheten evner å prioritere de «rette» sakene, typisk de sakstypene riksadvokaten har prioritert, i en ellers travel hverdag.

2.7.3 Effektivitet og kvalitet

En straffesaksbehandling av høy kvalitet kjennetegnes ved at den legger til rette for at straffesakene avvikles på en tillitvekkende måte, og hvor de avgjørelsene domstolene treffer, er riktige. Etterforskingen skal samtidig være hensiktsmessig, tilpasset bevisbildet og sakens alvorlighet, og dessuten ha den nødvendige fremdrift. Styring av ressurser og prioriteringer inngår i offentlig virksomhet på de fleste ansvarsområder og – naturlig nok – også i strafferettspleien. Virksomheten må innrettes etter hvilke ressurser som er tilgjengelige. Disse skal brukes effektivt. Den enkeltes rettssikkerhet kan imidlertid ikke nedprioriteres.

Selv om begrepene *kvalitet* og *effektivitet* i teorien kan fremstå som forenlige idealer, vil det i praksis kunne oppstå spenninger mellom dem. I vurderingen av hvor grundig man skal gå til verks i etterforskingen, må det både gjøres gode og konkrete vurderinger av hva ytterligere etterforskingsskritt vil kunne fremskaffe av beviser, men også av risikoen for uriktige avgjørelser, ikke minst domfellelser. Kostnader vil således i noen grad måtte holdes opp mot rettssikkerhetsidealet, som går ut på å minimere risikoen for feil. Selv i straffesaker som etterforskes meget grundig, vil det i prinsippet alltid være mulig å gjøre ytterligere undersøkelser som kunne tenkes å bidra til sakens opplysning, både til mistenktes gunst og ugunst. Spørsmålet blir derfor «når er nok nok»? Denne vurderingen er en rettslig vurdering hvor påtaleansvarlig spiller en sentral rolle, og hvor det er viktig at vedkommende både har fokus på den konkrete saken, men også på politidistriktets samlede kapasitet.

Som illustrasjon kan man tenke seg at en spesialenhet bruker samtlige av sine ressurser på å oppklare en meget alvorlig straffesak: To etterforskere i hvert avhør, alle spor forfølges. Dette medfører at sak B og C må settes på vent. En kvalitetsmessig økning fra 95 til 97 prosent på en teoretisk kvalitetsskala vil antakeligvis kunne bety en dobling av ressursinnsatsen. En annen enhet fordeler ressursene sine og etterforsker alle tre sakene, men med kun én etterforsker per avhør, og der mindre relevante spor utelates. Hvor skjæringspunktet går, er det selvsagt vanskelig å si noe absolutt om – rettssikkerhetsidealet oppstiller uansett ufravikelige minstestandarder.

Tilsvarende betraktninger kan anvendes hva gjelder flernivåkontrollen i påtalemyndigheten med de alvorligste straffesakene. I en drapssak vil først en påtalejurist, dernest en statsadvokat og endelig riksadvokaten vurdere sakens beviser før endelig påtalevedtak treffes.

2.8 Uavhengighet

2.8.1 Et prinsipielt utgangspunkt

I Norge er det i dag bred enighet om at riksadvokaten skal være uavhengig av politiske myndigheter ved behandlingen av enkeltsaker. Kongen i statsråd (regjeringen) har i prinsippet en generell instruksjons- og omgjøringsmyndighet, men denne benyttes i praksis ikke. Ordningen er tuftet på en over hundre år gammel tradisjon og har gjentatte ganger vært drøftet, med bred politisk tilslutning. Påtalemyndighetens uavhengighet står i dag sterkere enn noen gang. Hovedbegrunnelsen er et klart ønske i det norske samfunn om at det ikke skal foretas eller unnlates straffeforfølgning mot noen borger ut fra politiske hensyn. Samtidig sikres det at det er gode, faglige vurderinger som ligger til grunn for straffesaksbehandlingen. Dette bidrar til å opprettholde nødvendig tillit til straffesaksbehandlingen i befolkningen.

Om ikke annet sies, vil Påtaleanalyseutvalget i det følgende benytte begrepet *uavhengighet* som

uttrykk for *tilstrekkelig avstand* til å kunne utøve sin virksomhet uten innblanding fra politiske organ. Påtalemyndighetens fundament er tuftet på et grunnleggende premiss om at beslutninger ikke skal være influert av utenforliggende hensyn, men treffes etter saklige og objektive kriterier. Her må det presiseres at uavhengigheten relaterer seg til enkeltsakene og ikke til utformingen av kriminalpolitikken som sådan. Viktigheten av å opprettholde nødvendig uavhengighet gjør seg gjeldende på alle nivåer.

2.8.2 En formalisert uavhengighet?

Ettersom påtalemyndighetens uavhengighet står så sterkt som den gjør i dag, kan det synes som et paradoks at lovens ordning fortsatt er at Kongen i statsråd er overordnet riksadvokaten også i enkeltsaker. Her synliggjøres fraværet av formell uavhengighet. Det som likevel sikrer uavhengigheten, er den nevnte og langvarige praksis og tradisjon for at regjeringen gjennom Kongen i statsråd ikke griper inn i enkeltsaker.

I Danmark er Riksadvokaten direkte underlagt Justisdepartementet. Dette kan forstås som en indikasjon på at dansk påtalemyndighet ikke er politisk uavhengig. Det har vært en debatt i Danmark om man skulle avskaffe ordningen slik at den formelle uavhengigheten kom bedre til uttrykk, se daværende riksadvokat Georg Fr. Rieber-Mohns artikkel «Etterforskning og påtalemyndighet».[29] Systemet er imidlertid beholdt med samme begrunnelse som i Norge, nemlig at langvarig tradisjon tilsier at regjeringen i Danmark ikke griper inn i enkeltsaker.

Straffeprosessutvalget har foreslått å formalisere påtalemyndighetens uavhengighet gjennom å oppheve instruksjons- og omgjøringsmyndigheten og den eksklusive påtalekompetansen som tilkommer Kongen i statsråd. Selv om det er en etablert praksis for at Kongen i statsråd ikke griper inn i den enkelte sak, mener Straffeprosessutvalget at det er ønskelig at de reelle forholdene nedfelles i loven.[30]

Utvalget uttaler: «[P]åtalemyndighetens uavhengighet bør ikke alene avhenge av tradisjonen og den til enhver tid sittende regjering, men sikres av den lovgivende myndighet.» Straffeprosessutvalget mener videre at man med dette ikke kan sies å etablere en påtalemyndighet utenfor politisk kontroll, og viser her til at riksadvokaten tilhører de avsettelige embetsmenn, som innebærer at riksadvokaten kan avskjediges uten dom og i ytterste konsekvens med politisk begrunnelse, jf. Grunnloven § 22 første ledd. Snarere ser man dette som å følge de senere års utvikling, hvor flere forvaltningsorganer er gjort mer eller mindre uavhengig fra politisk innblanding. Dette gjelder organer som treffer avgjørelser som til dels har stor betydning for enkeltpersoner. Det vises i denne sammenheng til Utlendingsnemnda, som treffer endelige avgjørelser i saker etter utlendingsloven, Gjenopptakelseskommisjonen og Domstoladministrasjonen. De samme hensyn som har begrunnet deres uavhengighet, anses av Straffeprosessutvalget i minst like stor grad å gjøre seg gjeldende for påtalemyndigheten.

Straffeprosessutvalget foreslår bestemmelsen erstattet av en ny bestemmelse om at ingen kan instruere påtalemyndigheten i enkeltsaker eller omgjøre påtalemyndighetens avgjørelser, samt at Grunnloven § 96 første ledd foreslås endret slik at ingen skal kunne dømmes uten etter «uavhengig anklage».[31]

Påtaleanalyseutvalget gir sin tilslutning til Straffeprosessutvalgets forslag. En formalisering av en slik langvarig praksis synes fornuftig, samtidig som det sender et sterkt signal om viktigheten av at påtalemyndigheten er uavhengig av politiske myndigheter i behandlingen av enkeltsaker.

2.8.3 Instruksjonsadgang på individnivå

Påtalemyndighetens uavhengighet gjelder ikke bare påtalemyndigheten *som sådan* i relasjon til det politiske elementet, men har også en side til hvordan uavhengigheten sikres og ivaretas nedover i systemet.

I dagens system har overordnet nivå en alminnelig instruksjons- og omgjøringsadgang overfor underordnet nivå. Den høyere påtalemyndighet kan på ethvert stadium instruere politiet om alle sider av etterforskingen, jf. straffeprosessloven § 225 annet ledd. Overordnet kan også instruere underordnet påtalemyndighet i enkeltsak samt omgjøre vedtak truffet av underordnede, se straffeprosessloven §§ 75 og 59 a.

Mer komplisert og diskutabelt er spørsmålet om hvilken instruksjons- og omgjøringsadgang som gjelder innenfor det enkelte nivå i påtalemyndigheten. Påtalemyndighetens saksbehandlingsregler er regulert i straffeprosessloven, likevel slik at alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper også omfatter påtalemyndighetens virksomhet. I forvaltningen gjelder en alminnelig hovedregel

[29] Georg Fr. Rieber-Mohn side 38.
[30] NOU 2016: 24 side 185.
[31] NOU 2016: 24 side 186.

om instruksjonsmyndighet, hvilket for påtalemyndigheten innebærer at også en påtalejurist må finne seg i å bli «tittet i kortene». Konsekvensen er at ledere i påtalesporet, eksempelvis politimester eller påtaleleder, som den klare hovedregel må kunne utøve kontroll og gi generelle direktiver hva gjelder den faglige utøvelsen av påtalearbeidet.

Like klart må det være at ledere som ikke tilhører påtalemyndigheten, for eksempel en seksjonssjef uten påtalemyndighet, ikke har slik instruksjonsrett. Det er en klar forutsetning at det gjelder en såkalt ubrutt påtalelinje, det vil si at overordnet leder må tilhøre påtalelinjen. Denne linjen skal strekke seg helt opp til riksadvokaten.

De særlige utfordringene som knytter seg til utnevning av visepolitimestre uten juridikum/master i rettsvitenskap[32], og hvilken prinsipiell og reell innvirkning dette vil kunne ha for påtalemyndighetens uavhengighet, omtales i punkt 3.5.3.

Når det gjelder rekkevidden av den «interne» instruksjonsretten, spriker oppfatningene, og utvalget har merket seg anførsler om at prinsippet om uavhengighet tilsier at overordnet leder i samme enhet aldri kan gi instruksjon om den konkrete påtaleutøvelsen. Utvalget sitter med et inntrykk av at enkelte synes å koble begrepet *uavhengighet* med *selvstendighet,* ved at man mener å ha en særlig selvstendighet i sin utøvelse av påtalerollen. Diskusjonen har blant annet vært om overordnet påtaleleder «bare» kan flytte saken fra påtalejurist A til påtalejurist B, eller om leder i påtalelinjen også kan gi påtalejurist A konkrete pålegg om selve påtaleavgjørelsen i enkeltsak.

Slik utvalget ser det, dreier prinsippet om uavhengighet seg som nevnt om uavhengighet fra politisk innblanding i enkeltsaker. Så lenge den «ubrutte påtalelinjen» er ivaretatt, er i utgangspunktet også uavhengigheten ivaretatt.

Daværende førstestatsadvokat Lasse Qvigstad har i et notat til riksadvokaten[33] redegjort for den interne instruksjonsmyndigheten ved statsadvokat- og politimesterembetene, hvor han konkluderer med at en overordnet i et forvaltningsorgan kan gi en underordnet instruks og pålegg om hvordan den enkelte sak skal avgjøres.

Spørsmålet kan ikke vurderes uavhengig av det ansvaret politimesteren er tillagt. I et politidistrikt er politimesteren leder av den lokale påtalemyndigheten, og den øverste ansvarlige for straffesaksbehandlingen. Dette betyr i praksis at politimesteren kan bli holdt ansvarlig hvis han eller hun ikke griper inn mot avgjørelser som åpenbart er feilaktige. Ansvaret er slått fast av riksadvokaten i rundskriv nr. 2/2012 om krav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene i del II punkt 2:

> «Politimesteren har ansvaret for at straffesaksbehandlingen i distriktet holder høy kvalitet. Kvalitetskravet gjelder alle sider ved straffesaksbehandlingen, og det knytter seg både til generelle rutiner og ved behandlingen av den enkelte sak.»

Tilsvarende er gjentatt i riksadvokatens rapport om Monika-saken av 26. januar 2016:

> «Etter riksadvokatens syn er det videre klart at politimestrene uten særskilt hjemmel kan gi bindende pålegg om behandlingen av pågående straffesaker i distriktet – i tråd med det som ellers gjelder i forholdet mellom over- og underordnede i den offentlige forvaltning – med de begrensninger som følger av lov, forskrift eller instruks fra overordnet påtalemyndighet.
>
> Politimesterens styring av enkeltsaker er således ikke begrenset til adgangen etter straffeprosessloven § 55 til å omfordele saker mellom påtalemyndighetens tjenestemenn. Han eller hun kan også beslutte iverksettelse av etterforsking, pålegge etterforskingsskritt, beslutte gjenåpning av etterforsking mv.»

En logisk konsekvens av et slikt ansvar blir at politimesteren også må ha en instruksjons- og styringsrett over enkeltsaksbehandlingen. Denne instruksjonsadgangen går åpenbart lenger enn «bare» til å flytte saken fra en påtalejurist til en annen, eventuelt å varsle statsadvokaten.

Tilsvarende betraktninger gjør seg gjeldende mellom førstestatsadvokaten som embetsleder innenfor eget embete, og dennes statsadvokater.

Straffeprosessutvalget har foreslått å lovfeste adgangen til instruksjons- og omgjøringsmyndighet til lederen av embetet eller politidistriktet.[34] Utvalget har i sin utredning redegjort nærmere for dagens rettslige situasjon og behovet for lovregulering av slik myndighet.[35] Påtaleanalyseutvalget stiller seg bak redegjørelsen, og viser til denne som dekkende også for utvalgets syn.

Utvalget understreker at ovennevnte ikke skal forstås som uttrykk for en ønsket omlegging av

[32] Straffeprosessloven § 55 første ledd nr. 3.

[33] Notat av 28. november 1995.

[34] NOU 2016: 24 side 28 – ny bestemmelse i § 2-9 annet ledd.

[35] NOU 2016: 24 side 190–194.

praksis, men snarere representerer en rettslig vurdering og avklaring. Som et ledd i styringen av egen enhet må det foreligge en slik rett for overordnet leder. Politidistriktene og statsadvokatembetene har hatt en markant økning i antall ansatte og saker som de har til behandling, og avgjørelsene må fremstå som enhetlige. Det tilsier et økt behov for styring.

2.9 Objektivitet

Objektivitetskravet står helt sentralt ved all etterforsking. Prinsippet er forankret i EMK artikkel 6, og er nedfelt i straffeprosessloven § 226 tredje ledd:

> «Er en bestemt person mistenkt, skal etterforskingen søke å klarlegge både det som taler mot ham og det som taler for ham.»

og § 55 fjerde ledd:

> «Påtalemyndighetens tjenestemenn skal opptre objektivt i hele sin virksomhet, herunder på etterforskingsstadiet, når det treffes påtalevedtak og ved iretteføring av saken.»

Måten påtaleavgjørelser treffes og etterforskingsskritt gjennomføres på, innvirker på samfunnets og borgernes tillit til politiet og påtalemyndigheten. Kravet til objektivitet er helt grunnleggende, og innebærer en plikt for påtalemyndigheten til, på alle stadier av straffesaksbehandlingen, å se hen til både det som taler for og det som taler mot en mistenkt.

2.10 Opportunitetsprinsippet

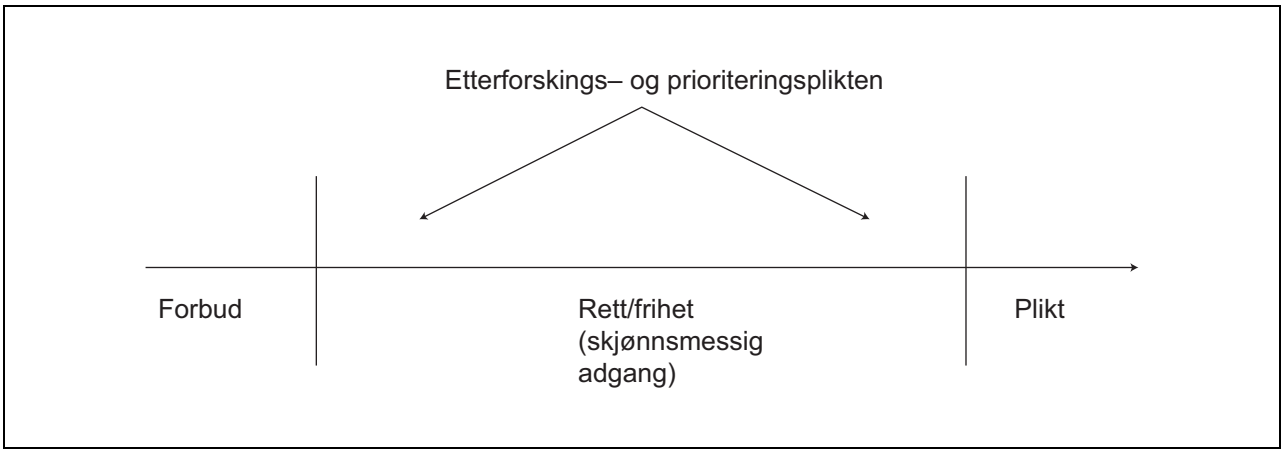
Vårt straffesystem hviler på den forutsetning at når lovgiver har belagt visse handlinger med straff, ligger det til påtalemyndigheten lojalt å forfølge slike handlinger, jf. straffeprosessloven § 62 a første ledd:

> «Den offentlige påtalemyndighet skal påtale straffbare handlinger når ikke annet er bestemt ved lov.»

Bestemmelsen må ses i sammenheng med straffeprosessloven § 224 første ledd, hvor det fremgår at etterforsking skal foretas når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige. Kapasitetshensyn gjør det umulig for påtalemyndigheten og politiet å forfølge alle begåtte forhold. Påtalemyndigheten er derfor gitt en viss skjønnsmessig adgang til å prioritere hvilke saker som skal etterforskes. Denne begrensningen i straffeforfølgningsplikten kalles *opportunitetsprinsippet*, og er illustrert av riksadvokaten i figur 2.2.

Det er i praksis ikke mulig å oppstille helt presise kriterier for når man kan unnlate å iverksette etterforsking, likevel slik at det i denne skjønnsutøvelsen særlig må ses hen til handlingens grovhet, forventninger om forfølgning hos allmenheten, sannsynligheten for at det foreligger et straffbart forhold og hensynet til saklighet og likebehandling. Sammenlignet med andre land praktiserer Norge et relativt vidtrekkende opportunitetsprinsipp.

Straffeprosessutvalget har i sitt forslag til ny straffeprosesslov foreslått at prinsippet videreføres, og har angitt rammene slik:



Figur 2.2

> «Rammene for påtalemyndighetens skjønnsfrihet bør ta utgangspunkt i straffens begrunnelser, det vil si hensynet til allmennprevensjon, individualprevensjon og sosial (offentlig) ro. I hvilken utstrekning disse hensynene gjør seg gjeldende, vil i stor grad bero på overtredelsens grovhet sammenholdt med hvilke interesser som er krenket ved lovbruddet.[36]»

Anvendelsen av opportunitetsprinsippet må således skje etter en konkret vurdering av de forholdene som tilsier at overtredelsen ikke straffeforfølges. Siden det her vil dreie seg om kryssende hensyn, gjelder en relativt vid skjønnsmessig adgang til å vurdere hvorvidt etterforsking eller videre forfølgning skal skje. Straffeprosessutvalget understreker imidlertid at reglene ikke bør undergrave utgangspunktet om at det gjelder en sterk presumsjon for at straffbare forhold skal forfølges. Fullmakten påtalemyndigheten er gitt, bør heller ikke misbrukes, og det må føres en form for kontroll for at dette ikke skjer. Her støter man imidlertid på uavhengighetsprinsippet, som gjør ytre kontroll med dette problematisk. Det bør derfor være en oppgave internt i påtalemyndigheten, og den høyere påtalemyndighet spiller her en viktig rolle.

Straffeprosessloven oppstiller i § 62 a annet ledd nærmere regler for når påtalemyndigheten kan henlegge sakene dersom vilkårene for å gjøre straffansvar gjeldende er til stede. Hvorvidt påtalemyndigheten også kan henlegge ferdig etterforskede forhold utover de tilfellene som reguleres i § 62 a annet ledd, er ikke helt avklart. Dette vil i så tilfelle være henleggelse på et ulovfestet grunnlag, og kan være vanskelig å forene med ordlyden i § 62 a første ledd. Straffeprosessutvalget konkluderer med at det som utgangspunkt ikke er adgang til henleggelse i disse tilfellene.[37]

En særskilt form for henleggelse, er henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet. Dette er en begrunnelse som for allmenheten kan fremstå som vanskeligere å akseptere. Mange mennesker har liten kontakt med politiet, og kan oppleve at den ene gangen de anmelder det man gjerne betegner som «hverdagskriminalitet», blir saken henlagt fordi politiet ikke har kapasitet til å behandle den. Riksadvokaten har nå utgitt et rundskriv som regulerer dette. Utgangspunktet for slike henleggelser er at de gjelder saker med ukjent gjerningsperson. Hvor det gjelder manglende påtalekapasitet eller er kjent gjerningsperson, er det gitt særlige regler. I sistnevnte tilfeller angis adgangen til henleggelse som henholdsvis «meget snever» og at det må foreligge «svært sterke grunner» for å kunne henlegge på grunn av manglende kapasitet.[38]

Rettssystemer hvor påtaleplikten er mer absolutt, bygger motsetningsvis på et *straffeprosessuelt legalitetsprinsipp*. Sverige har valgt et slikt prosessrettslig utgangspunkt. En konsekvens er at Åklagarmyndigheten kvier seg for å få informasjon fra politiet om pågående etterretningsprosjekter, ettersom de i så fall risikerer å komme i en situasjon hvor de må beordre igangsettelse av en etterforsking.

---

36 NOU 2016: 24 s. 195.

37 NOU 2016: 24 s. 134.

38 Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2016 side 3–4.

Kapittel 3
Oppbygging, bemanning og roller

3.1 Oppbygging

Påtalemyndigheten er inndelt i tre nivåer, jf. straffeprosessloven §§ 55, 56, 58 og 59. Det første nivået er integrert i politiet og er basert på en såkalt fremskutt, integrert påtalemyndighet, jf. punkt 2.3.3. Over politiet står statsadvokatene, som igjen er underordnet riksadvokaten. Kongen i statsråd, det vil si regjeringen, har i prinsippet en generell instruksjons- og omgjøringsmyndighet overfor riksadvokaten i enkeltsaker, se punkt 2.8. Denne myndighet er ikke benyttet i konkrete saker.

Den høyere påtalemyndighet er en fellesbetegnelse på alle statsadvokatregionene, Det nasjonale statsadvokatembetet, Økokrim og Riksadvokatembetet. Statsadvokatembetene blir ledet av en førstestatsadvokat. I Norge er alle statsadvokater embetsmenn.

Økokrim bryter med strukturen ved at enheten tar opp i seg de to første nivåene i påtalemyndigheten. Opprettelsen av særorganet for nærmere 30 år siden var et resultat av at etterforskingen og iretteføringen av alvorlig økonomisk kriminalitet var langt fra tilfredsstillende. Riksadvokaten har beskrevet det slik: «Økokrim ble født i smerte». Tilliten til hele strafferettsapparatet var utfordret, og man valgte ved etableringen av Økokrim å slå sammen nivå 1 og 2 i påtalemyndigheten, slik at de som ledet og hadde kunnskap om etterforskingen, skulle avgjøre tiltalespørsmålet med tilhørende ankekompetanse. Disse skulle også kunne oppnevnes som aktorer for Høyesterett. Det valget man her gjorde var med andre ord helt bevisst, og med et ønske om å bedre den totale innsats mot økonomisk kriminalitet i de mest alvorlige sakene.

3.2 Bemanningen

3.2.1 Et historisk tilbakeblikk

Etter de siste års vekst er det per 30. september 2016 ansatt 679 påtalejurister i politiet, og 128 statsadvokater i Norge. I tillegg kommer et ukjent antall påtalejurister ansatt i lederstillinger (politiinspektører). Dette representerer en betydelig økning de siste 50–60 årene. Førstestatsadvokat Runar Torgersen[1] har i sin gjennomgang av påtalejuristens rolle pekt på at det i 1960 var

> «184 påtalejurister i politiet, hvor besetningen i landets den gang 54 politidistrikter typisk bestod av politimesteren i tillegg til en politiadjutant og/eller politifullmektig (på Rjukan, i Kragerø og på Sandnes måtte politimesteren klare seg på egen hånd).»

I følge Ryssdal-utvalget[2] var de tilsvarende tallene i 1988 på landsbasis 72 politiinspektører, 95 politiadjutanter og 93 politifullmektiger, totalt 260.

Den høyere påtalemyndighet har hatt en forholdsmessig sterkere vekst enn påtalemyndigheten i politiet. I henhold til Straffeprosessloven av 1887 § 74 annet ledd skulle det være minst 11 statsadvokater, og i 1960 var det faktiske antallet 12 fordelt på 10 regioner. Det var dessuten en statsadvokat og en riksadvokatfullmektig tilknyttet Riksadvokatembetet samme år. I 1988 var det ansatt totalt 26 statsadvokater i 9 statsadvokatembeter. Samme år var det ved Riksadvokatembetet, foruten riksadvokaten selv, ansatt en assisterende riksadvokat, en statsadvokat og to riksadvokatfullmektiger. Per oktober 2016 består Den høyere påtalemyndighet av 128 statsadvokater fordelt på Riksadvokatembetet, 10 regionale embeter, Økokrim og Det Nasjonale embetet.

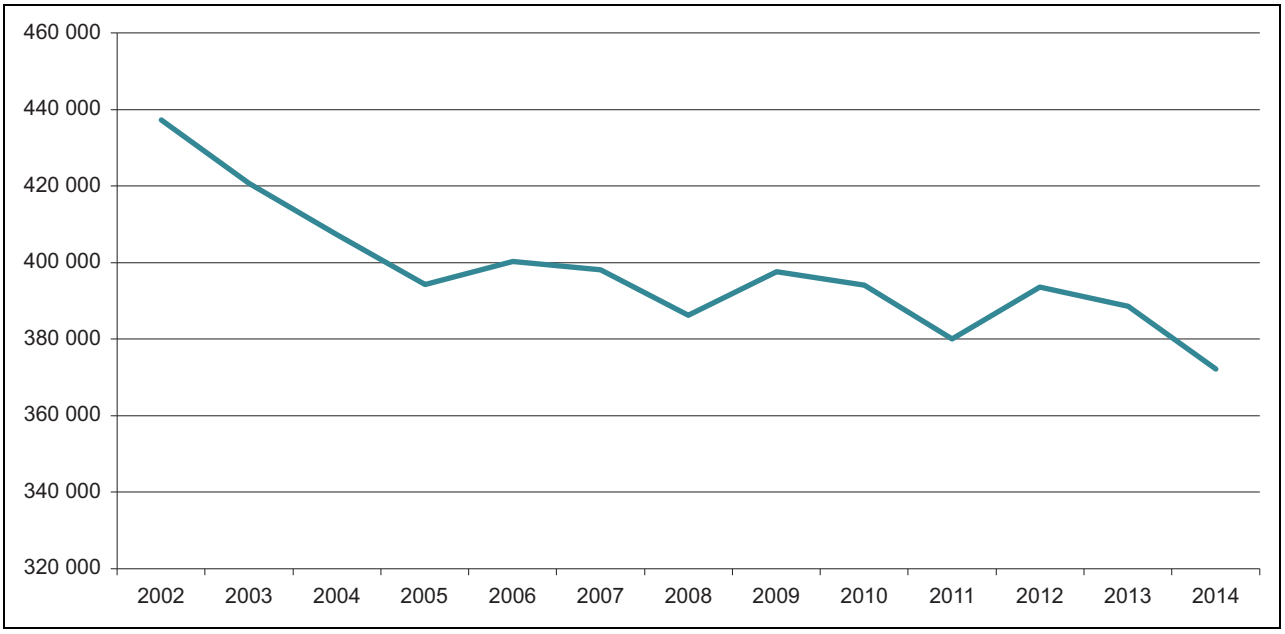
Veksten i antall påtalejurister må ses i sammenheng med kriminalitetsutviklingen. I 1960 ble det etterforsket 38 700 forbrytelser, i 1986 ble det mottatt totalt 324 000 anmeldelser og i 2015 i overkant av 352 000.[3] Antallet anmeldelser har vært

---

1 Lov og Rett 2011 side 42–62 «Påtalejuristens rolle, hvordan den har forandret seg de siste 50 år og hva som forventes for fremtiden» av førstestatsadvokat ved Riksadvokatembetet Runar Torgersen.

2 NOU 1988: 39 side 13.

3 Politiets Årsrapport 2015 side 10



Figur 3.1 Anmeldte lovbrudd 2002–2014.

synkende de senere årene noe Politiets årsrapport for 2015 viser. 2002 er året med flest anmeldte lovbrudd, med over 437 000 lovbrudd.[4] Siden den gang har det vært en jevn nedgang.[5] [6]

3.2.2 Utviklingen de senere år

Nedenstående tabell viser antall årsverk i politidistrikter, særorgan og andre enheter[7] fordelt på stillingskategorier for perioden 2010–2015.[8] [9] I 2015 var det totale antall ansatte 15 273. Veksten har vært størst blant politiutdannede ansatt i politidistriktene, jf. foran i punkt 1.5.8.

Tallene viser at det på distriktsnivå i samme periode har vært en økning i antall årsverk for politistillinger på 964,2, mens det for juriststillinger i distriktene har vært en økning på 37,3 årsverk. For de sivile stillingene er antallet årsverk økt med 45,4. Det er kun fastsatt et krav om dekningsgrad på landsbasis for politiutdannede. Som gjengitt ovenfor i punkt 1.6.6 ble det i rapporten *Politiet mot 2020* sagt at det er behov for tusen nye årsverk innenfor kategoriene sivile stillinger og juriststillinger. Frem til 2015 har økningen vært på ca. 600 årsverk.[10]

Kategorien «juriststillinger» omfatter mer enn påtalejuristene i politiet. Antallet påtalejurister både i politiet og Den høyere påtalemyndighet har økt de senere årene. For politiet ble det bevilget midler til ansettelse av 50 påtalejurister i 2015.[11] Dette vises i kategorien «juriststillinger» ved at det er en økning på 52 årsverk i distriktene fra 2014 til 2015.

I forslaget til statsbudsjett for 2017 gjentar Justis- og beredskapsdepartementet følgende:

---

4 www.ssb/statistikkbanken - Statistisk sentralbyrå (SSB).

5 Tallene fra SSB gjelder t.o.m. 2014. Pga. innføringen av ny straffelov i 2015 har SSB foreløpig ikke publisert tall for dette året.

6 Marianne Sætre, Analyser av kriminalitet side 114-115. Politireform 2000 medførte en endring i registrering av lovbrudd med virkning fra oktober 2002. Ny registreringspraksis fungerer fullt ut fra 2004. Konsekvensen er en nedgang i antallet anmeldte lovbrudd i 2004, hvorav en ukjent størrelse kan tilskrives at tidligere dobbeltregistreringer er luket ut.

7 Andre enheter inkluderer Politidirektoratet, Nasjonalt ID-senter, Politiets IKT-tjenester, Politiets Fellestjenester, Politihøgskolen, Grensekommissariatet og Namsfogden i Oslo.

8 Det er et brudd i tallserien mellom 2012 og 2013. Til og med 2012 var alle politiinspektørstillinger definert som juriststillinger. Fra og med 2013 defineres politiinspektører i politifaglige stillinger som politi, etter instruks fra Justis- og beredskapsdepartementet. Politiinspektører uten politifaglig bakgrunn, eller uten krav til påtalekompetanse, er fra samme tidspunkt kategorisert som sivile. Stillingen til politiinspektører med påtalekompetanse blir fortsatt definert som «juriststilling».

9 Politiets ressursanalyse 2015.

10 Politidirektør Humlegård er i januarutgaven 2017 av Politiforum sitert på følgende: "Vi har sett på antall ansettelser de siste fem årene fram til november i år, og da snakker vi besatte årsverk som står på lønningslista vår. Det er ansatt 1281 politifolk i Norge. 157 jurister. Og 842 sivile. Totalt altså 2281 flere ansatte på fem år, og de aller fleste har gått til distriktene."

11 https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-1-S-20142015/id2005414/sec2.

Tabell 3.1 Antall årsverk i politidistrikter, særorgan og andre enheter fordelt på stillingskategorier. 2010-2015

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	Endring 2010–2015	Endring 2014–2015
Politi-stillinger	Distrikt	7 354,3	7 344,3	7 429,5	7 771,2	8 056,2	8318,5	964,2	262,3
	Særorgan	330,7	356,8	387,1	416,4	481,6	556,4	225,7	74,8
	Andre enheter	85,2	100,1	109,3	145,0	145,5	152,9	67,7	7,4
	Totalt	7 770,3	7 801,2	7 925,9	8 332,5	8 683,3	9027,8	1257,5	344,5
Jurist-stillinger	Distrikt	681,2	676,6	687,6	648,6	666,4	718,5	37,3	52,1
	Særorgan	68,5	70,2	71,2	55,6	62,6	66,1	-2,4	3,5
	Andre enheter	57,3	59,3	59,7	18,5	15,8	16,1	-41,2	0,3
	Totalt	806,9	806,1	818,5	722,7	744,7	800,7	-6,2	56,0
Sivile stillinger	Distrikt	3 620,6	3 532,5	3 528,5	3 606,5	3 629,0	3666,0	45,4	37,0
	Særorgan	577,6	612,5	604,1	622,2	678,5	751,5	173,9	73,0
	Andre enheter	682,2	729,6	815,8	885,8	952,5	1027,9	345,7	75,4
	Totalt	4 880,3	4 874,6	4 948,4	5 114,6	5 260,0	5445,3	565,0	185,3
Totalt	Distrikt	11 656,0	11 553,4	11 645,6	12 026,4	12 351,6	12703,0	1047,0	351,4
	Særorgan	976,8	1 039,5	1 062,4	1 094,1	1 222,7	1374,0	397,1	151,3
	Andre enheter	824,7	889,0	984,8	1 049,3	1 110,5	1196,8	372,2	86,3
	Totalt	13 457,5	13 481,9	13 692,8	14 169,8	14 684,8	15273,8	1816,3	589,0

> «Både politiet og den høyere påtalemyndighet har gitt uttrykk for bekymring for kvaliteten og kapasiteten på etterforskingen. For å styrke bemanningen i påtalemyndigheten i politiet har regjeringen i 2015 sørget for å øke bevilgningen til politiet med 29,7 mill. kroner, tilsvarende om lag 50 påtaleårsverk. Bevilgningen til Den høyere påtalemyndighet er i tillegg økt med 62 mill. kroner bl.a. til styrket fagledelse og 19 nye stillinger (derav 16 statsadvokatembetsstillinger).»

I Den høyere påtalemyndighet ble fire statsadvokater ansatt i 2014. En bevilgning til ansettelse av ytterligere tolv kom i 2015, og samlet sett over de to årene har det blitt ansatt 16 statsadvokater. Flere av de som ble ansatt i 2015, er konstituerte og ikke fast utnevnte. Det er for budsjettåret 2017 varslet at Den høyere påtalemyndighet vil måtte gå med en vakant stilling på grunn av budsjettsituasjonen.

3.3 Påtalejuristene i politiet

3.3.1 Budsjettet

Av statsbudsjettet for 2017 fremgår at politiet skal få 17,2 milliarder kroner. Dette skal dekke alle politiets oppgaver. Samtidig er man pålagt å spare inn 75,4 millioner kroner på en avbyråkratisering- og effektivitetsreform, 40 millioner gjennom anskaffelsesavtaler og prosesser samt 21 millioner gjennom innføringen av elektronisk post. Av betydning for påtalemyndigheten kan vises til at det i budsjettforslaget er satt av 26 millioner kroner til digitalisering av straffesakskjeden. På den annen side er det satt av 166 millioner kroner til 350 nye stillinger, primært rettet mot nyutdannede fra Po-

litihøgskolen. Totalt 300 millioner kroner er dessuten gitt til politidistriktene som frie midler. Politidirektøren uttalte følgende om denne bevilgningen:

> «Dette er en viktig satsning som vil bidra godt med å ta inn det etterslepet som etaten har. Med denne ekstrabevilgningen legges det til rette for å bidra til å redusere etterslep og ubalanser i etaten både når det gjelder politibemanning og midler til driften. Dette er viktig for at vi skal kunne levere gode publikumstjenester i parallell med gjennomføring av nærpolitireformen.»[12]

Av den totale økningen utgjorde endringen i måten man fører pensjonsforpliktelsene på 1,364 milliarder kroner.

Det er Politidirektoratet som fordeler budsjettmidlene. Det er imidlertid mange ulike oppgaver politiet står overfor. Det må derfor foretas prioriteringer. Regjeringen og Politidirektoratet satser på Nærpolitireformen og målet om en bemanning på to polititjenestemenn per 1000 innbygger i år 2020. Dette får betydning for bevilgningene som blir påtalemyndigheten til del.

3.3.2 Stillinger og stillingskategorier

Stillingskategoriene i påtalemyndigheten i politiet er *politifullmektig*, *politiadvokat* og *politiadvokat 2*. En del lederstillinger, for eksempel påtaleleder, har stillingsbetegnelsen *politiinspektør*. Sistnevnte stillingsbetegnelse er ikke forbeholdt jurister.

Politifullmektig er begynnerstillingen i påtalemyndigheten i politiet, og har normalt ikke fått tildelt utvidet påtalekompetanse. Det betyr at vedkommende kun kan treffe påtaleavgjørelser i de mindre alvorlige sakene, jf. straffeprosessloven § 67.

Politiadvokat 2 var ment å være en fagstilling som alternativ til en eventuell lederkarriere. Dette er normalt politiadvokater med lengre erfaring som kvalifiserer til denne stillingskategorien. Opprinnelig var det ønskelig med minst åtte års erfaring som påtalejurist. Praktiseringen og bruken av stillingskategorien varierer en del mellom de forskjellige distriktene.

Den største gruppen blant påtalejuristene i politiet er politiadvokatene.

3.3.3 Hvem styrer antall påtalejurister?

Det er politimesteren som har ansvaret for den totale driften av politidistriktet, herunder påtalemyndigheten. Det betyr at det er politimesteren som i utgangspunktet definerer hvor mange påtalejurister han eller hun til enhver tid mener utgjør en tilstrekkelig bemanning.

3.3.4 Dagens antall

Per 30. september 2016 var det ansatt 679 påtalejurister i politiet. Tilsvarende tall i 2008 var 500. Justis- og beredskapsdepartementet bevilget i 2014 midler til ansettelse av 50 påtalejurister i politiet, noe som medførte at antall ansatte økte fra 604 til 661 ved utløpet av 2015. Antallet årsverk er noe lavere, da det til enhver tid for eksempel er noen i permisjon. Dette utgjør mellom sju og ti årsverk over samme periode. Fordelingen per september 2016 var 66 politifullmektiger, 400 politiadvokater og 213 politiadvokat 2, se tabell 3.2.

I tabell 3.3 er inntatt antallet tiltredelser for årene 2012–2016, fordelt på faste (F) og midlertidige (M) stillinger. De faste ansatte er enten ansatt direkte i fast stilling eller har fått fast ansettelse senere.

3.3.5 Rekruttering

3.3.5.1 Rekruttering i Norge

Utgangspunktet for en god rekruttering til påtalemyndigheten burde være det beste. Selskapet Universum foretar årlige studentundersøkelser, også blant jusstudenter, om hvilke arbeidsgivere som fremstår som mest attraktive. Politiet har i en årrekke kommet på topp blant de 30 mest populære arbeidsgiverne hos jusstudentene. Påtaleanalyseutvalgets inntrykk er at rekrutteringen er bra, men med regionale variasjoner. Enkelte av respondentene har hevdet at det er et for sterkt fokus på eksamenskarakterer og for lite på søkernes effektivitet, evne til å presentere en sak mv.

Politidirektoratet opererer ikke med noen overordnet stillingsbeskrivelse eller kravspesifikasjon til de ulike stillingskategoriene. Som nevnt er imidlertid politiadvokat 2-stillingene ment å være for ansatte med lengre erfaring. Det er i praksis en fordel med, men ikke noe krav om annen relevant yrkeserfaring, som dommerfullmektig, advokat eller erfaring fra en stilling i offentlig forvaltning. Samarbeidsevner og personlige egenskaper vektlegges sterkt ved ansettelse. Påtalejuristene har en selvstendig stilling, som i stor grad også er

[12] Politiets intranett.

Tabell 3.2 Antall påtalejurister i politiet

	31.12.2008		31.12.2012		31.12.2013		31.12.2014		31.12.2015		30.09.2016	
	Årsverk	Antall	Årsverk	Antall	Årsverk	Antall	Årsverk	Antall	Årsverk	Antall	Årsverk	Antall
Politifullmektig	58,00	58	67,00	67	58,50	59	51,00	51	70,00	70	66,00	66
Politiadvokat	396,30	404	357,80	366	370,70	378	375,40	382,00	387,10	392	396,70	400
Politiadvokat 2	38,00	38	119,90	121	125,10	126	168,80	171	197,30	199	209,60	213
Totalt årsverk/antall	492,30	500	544,70	554	554,30	563	595,20	604	654,40	661	672,30	679

Tabell 3.3 Antall tiltredelser 2012–2016

	Antall	F	M	Antall	F	M	Antall	F	M	Antall	F	M	Antall	F	M
Politifullmektig	37	32	5	34	27	7	29	24	5	63	55	8	32	20	12
Politiadvokat	25	22	3	21	20	1	24	19	5	10	5	5	19	7	12
Politiadvokat 2	2	2								1	1				
Tiltrådt	64	56		55	47		53	43		74	61		51	27	

utadrettet, med mye aktorering og kontakt med både tiltalte, vitner og tilliggende etater. Det er derfor av stor betydning at man er egnet til og mestrer en slik krevende rolle. Arbeidsbelastningen kan tidvis være stor, og evnen til å balansere kvalitet mot effektivitet blir derfor viktig.

Ansettelser i påtalemyndigheten i politiet skjer lokalt og etter tjenestemannsloven.[13] Den nærmere reguleringen av ansettelsesprosessene fremgår av politiets personalreglement.[14] Etter innstilling foretas tilsetting av et ansettelsesråd i det enkelte distrikt eller særorgan. Etter personalreglementet § 9 nr. 8 skal et ansettelsesråd være besatt på følgende måte:

> «Ansettelsesrådene i politidistriktene skal bestå av fem medlemmer; to representanter fra administrasjonen, to representanter for tjenestemennene samt politimesteren, som er rådets leder. Representantene fra administrasjonen er HR-direktør/leder av stab for HR og HMS/lederen for administrativ enhet/personalsjefen og en leder av driftsenhet/tjenesteenhet. Sistnevnte erstattes av en representant fra PST v/ Den sentrale enhet (DSE) når rådet er ansettelsesorgan for leder for PSTs distriktsenhet, og av leder for PSTs distriktsenhet når rådet er ansettelsesorgan for øvrige tjenestemenn i PSTs distriktsenhet.»

I tillegg til disse medlemmene er de lokale tjenestemannsgruppene, som tilhører den samme tjenestemannsgruppen som det skal ansettes i, representert i ansettelsesrådet. Ved ansettelse av påtalejurister i politiet deltar normalt en representant for fagforeningen Politijuristene.

3.3.5.2 *Rekruttering i Danmark*

Rekrutteringen til både departement og til anklagemyndigheten skjer i Danmark felles gjennom Justisministeriet – en gang i september og en i februar. De som ansettes i departementet, kan ha deltidsarbeid som anklager. Det tas inn 40–50 søkere i året. Mobiliteten er en utfordring. Et overordnet prinsipp for rekruttering og karrierepoli-

[13] Lov om statens tjenestemenn m.m. (tjml) § 1.

[14] Politidirektoratet: Personalreglement for Politidirektoratet med underliggende etater (revidert 1. desember 2016).

tikk for anklagemyndigheten er at man i løpet av de ti første årene skal ha vært innom tre tjenestesteder. Det fremholdes at denne turnusordningen medfører at man får et helhetlig blikk på anklagerrollen. Juristene kan få fire års permisjon for å jobbe i andre juridiske stillinger eller studere, for så eventuelt komme tilbake.

Denne rekrutteringsmodellen må anses uegnet i Norge, både på grunn av den tette koblingen til departementet og turnusordningen.

3.3.5.3 Rekruttering i Sverige

For å bli ansatt i påtalemyndigheten i Sverige (Åklagarmyndigheten) må man være jurist og ha fullført såkalt *notariemeritering*, noe som ligner på den norske dommerfullmektigordningen. Om lag 25 prosent av svenske jurister tar notariemeritering. Det ansettes mellom 50–75 «åklagaraspiranter» og «ekstraåklagare» per år. De fleste av åklagaraspirantene kommer direkte fra notariemeriteringen. Gjennomtrekken har holdt seg ganske stabil, med lite gjennomtrekk ute i distriktene, men noe mer i storbyene. Gjennomtrekken er gjennomsnittlig på 5,2 prosent, men har i perioder vært oppe i 12 prosent. Begrunnelsen for å slutte kan være andre karriereveier hvor erfaringen som åklagare er attraktiv og verdifull, og høy arbeidsbelastning og manglende kontroll på egen arbeidshverdag. Yngre medarbeidere har også en tendens til å flytte på seg mer enn tidligere generasjoner har gjort.

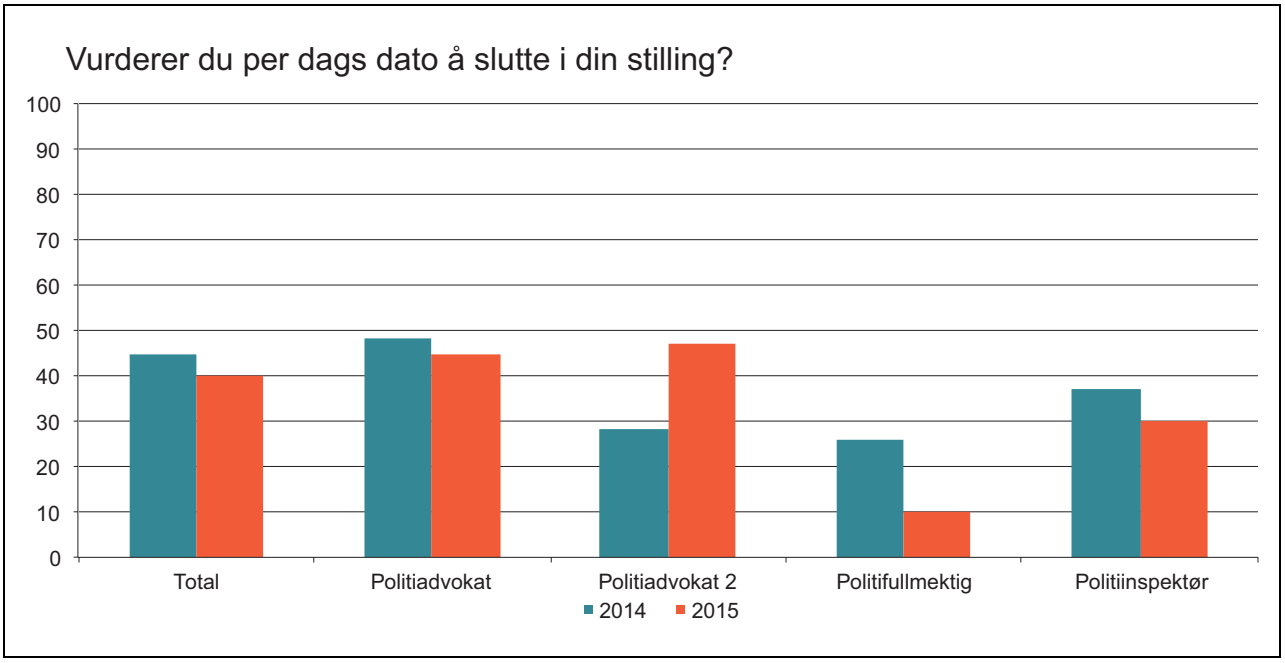
Det stilles i Sverige høyere faglige krav til søkerne, i og med kravet om notariemeritering. Det er ikke i Norge noe krav om at de som ansettes, skal ha praksis som dommerfullmektig, men det er opplyst at en del av dem som ansettes, har slik praksis, uten at det finnes tall på hvor mange dette er.

3.3.6 Hvor blir det av påtalejurister som slutter?

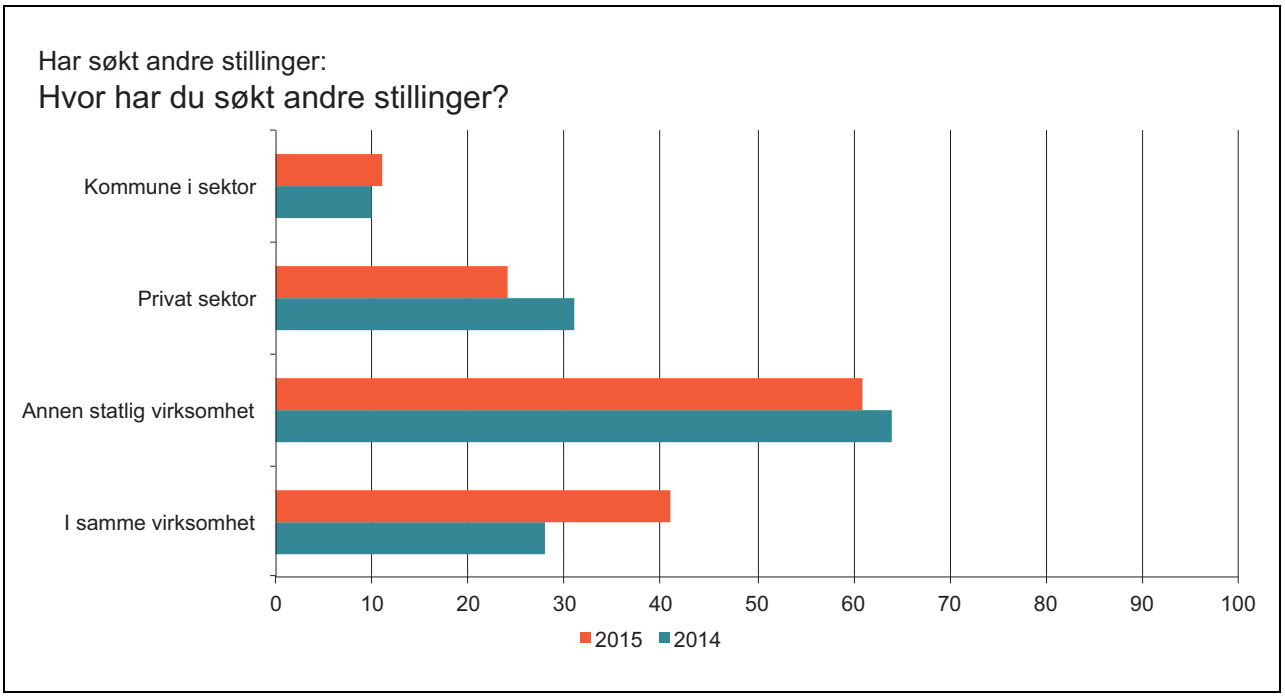
Politidirektoratet har ingen sentral oversikt over hva påtalejuristene som slutter, går til. Fra Politijuristene har utvalget mottatt en spørreundersøkelse som ble utarbeidet av Politijuristene i samarbeid med Juristforbundet. Undersøkelsen er en gjentakelse av en tilsvarende undersøkelse som ble gjennomført i 2013/14. Den ble sendt ut til alle registrerte medlemmer via Questback 18. mars 2015 og ble avsluttet måneden etter. Da hadde 439 av ca. 900 inviterte medlemmer besvart den (ca. 49 prosent). Se figur 3.2[15].

Det fremgår ikke av undersøkelsen hva som var grunnlaget for at respondentene vurderte å slutte i stillingen, ei heller hvor mange av dem som faktisk søkte andre stillinger. Det er derfor vanskelig å trekke noen klare slutninger av undersøkelsen. Økningen fra 2014 til 2015 i andelen som vurderer dette, er størst for de med lengst er-

[15] Søylene markerer de som har svart «ja» på spørsmålet.



Figur 3.2



Figur 3.3

Tabell 3.4 Fratredelser

	Antall	F	M	Antall	F	M	Antall	F	M	Antall	F	M	Antall	F	M	Antall	F	M	Antall	F	M
Politifullmektig	10	3	7	5	1	4	5		5	2	1	1	5	2	3	8	2	6	7	1	6
Politiadvokat	42	33	9	29	26	3	42	38	4	31	26	5	34	28	6	31	26	5	31	23	8
Politiadvokat 2	3	3	-	1	1		5		5	8	7	1	3	3		10	10		14	14	
Fratredelser	55	39		35	28		52	38		41	34		42	33		49	38		52	38	
Fratredelser fast ansatte i % antall		7,49%			5,30%			7,28%			6,14%			5,86%			6,29%			5,75%	

faring. Totalt sett er det imidlertid en nedgang i det totale antallet som har vurdert dette.

Videre har utvalget mottatt tall fra Politidirektoratet for årene 2009 til og med 2015 som viser at fratredelsesprosenten ligger på mellom 5,30 og 7,49 prosent. Tallene gjelder bare de som slutter i etaten, og ikke de som bytter til et annet distrikt eller særorgan. Det gjelder dessuten fra den ansatte sier opp sin stilling, og ikke fra det tidspunktet vedkommende eventuelt går ut i permisjon i forkant. Se tabell 3.4.

3.4 Statsadvokatene

3.4.1 Budsjett for Den høyere påtalemyndighet

Det samlede budsjettet for Den høyere påtalemyndighet har økt de senere årene. Særlig sterk var økningen i perioden 2014–2015, hvor det ble bevilget midler til ansettelse av nye statsadvokater og annet personell. I 2014 ble det også bevilget midler for et lønnsmessig løft for statsadvokatene.

Tabell 3.5 Budsjett for Den høyere påtalemyndighet

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bevilget ordinært	142 356 000	146 130 000	162 990 000	191 205 000	210 979 000	244 538 000
Revidert nasjonalbudsjett		6 100 000				
Totalt bevilget	142 356 000	152 230 000	162 990 000	191 205 000	210 979 000	244 538 000

Den samlede økningen i budsjettet i tidsrommet 2012 frem til 2017 har vært på over 100 millioner kroner. Se tabell 3.5.

3.4.2 Stillinger og stillingskategorier

Riksadvokaten har budsjettansvar for Den høyere påtalemyndighet. Statsadvokater er embetsmenn. Endringer i antall embeter (i betydningen *stillinger*) fastsettes i vedtak truffet av Kongen i statsråd. Den stillingsveksten som har skjedd i statsadvokatkorpset, har skjedd ved tildelinger over statsbudsjettet.

Statsadvokatene er i dag fordelt på Riksadvokatembetet, Det nasjonale statsadvokatembetet, ti regionale statsadvokatembeter og Økokrim.

I Hovedtariffavtalen opereres det med fire stillingskategorier i Den høyere påtalemyndighet:[16]

1. riksadvokatfullmektig
2. statsadvokatfullmektig
3. statsadvokat
4. førstestatsadvokat

I forbindelse med utarbeidelsen av en ny lønnspolitikk i den høyere påtalemyndighet er det foreslått å operere med totalt åtte stillingskategorier:

1. riksadvokatfullmektig
2. statsadvokat
3. statsadvokat med spesialistoppgaver
4. statsadvokat ved Riksadvokatembetet
5. førstestatsadvokat, avdelingsleder ved Oslo statsadvokatembeter
6. førstestatsadvokat ved Riksadvokatembetet
7. førstestatsadvokat ved Riksadvokatembetet (ledergruppen ved Riksadvokatembetet)
8. førstestatsadvokat (embetsleder)

Kravene til de fire første stillingskategoriene er stort sett de samme. Det er imidlertid noe variasjon hva gjelder stillingens innhold, og da særlig for statsadvokat med spesialistoppgaver og statsadvokat ved riksadvokatembetet, hvor det er tillagt et særlig fagansvar innenfor nærmere bestemte områder.

Hva gjelder de fire neste kategoriene, er det også små forskjeller hva gjelder kravene til søkerne, med unntak av at avdelingslederstillingene og embetslederstillingene stiller krav om ledererfaring. Stillingenes innhold varierer noe, hvor de to ovennevnte har større innslag av lederoppgaver, mens de to resterende har et større innslag av fagansvar.

3.4.3 Dagens antall

Tabell 3.6 viser antallet statsadvokater i den høyere påtalemyndighet i 2002 og utviklingen fra 2012 frem til 2016.[17] Det har vært en jevn økning av antallet ansatte frem til og med 2014. Fra 2014 til 2015 økte antallet statsadvokater, inkludert de ved Riksadvokatembetet, markant fra 96 til 108, hvorav to ble ansatt ved Riksadvokatembetet og de ti øvrige ved de andre embetene. Økningen kom blant annet som en følge av satsingen på fagledelse.[18]

Per 2016 var det i tillegg 21 faste statsadvokater i Økokrim, inkludert økokrimsjefen og assisterende økokrimsjef.

3.4.4 Krav til søkere – generelle krav utover juridisk utdanning?

Utgangspunktet er juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap og relevant yrkeserfaring, som vurderes konkret. Bakgrunn fra påtalemyndigheten i politiet er naturligvis relevant, men

[16] Hovedtariffavtalen i staten 1. mai 2016–30. april 2018 for Akademikerne side 54 vedlegg 1 – Lønnsplaner.

[17] Embetene: HOP – Hedmark og Oppland, VT – Vestfold og Telemark, MRSF – Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, TF – Troms og Finnmark.

[18] I tabellen fremgår det for 2015 og 2016 at konstitusjoner er medregnet. For 2015 fikk man budsjettmidler til å opprette tolv nye faste statsadvokatembeter. I påvente av Nærpolitireformen ble åtte av disse foreløpig opprettet som konstitusjoner. Disse konstitusjonene vil etter hvert gå over til å bli faste. Derfor er de tatt med. Som regel er konstitusjoner forbeholdt vikariat for statsadvokater som er i permisjon.

Tabell 3.6

	2002	2012	2013	2014	2015	2016
	Stats-advokater	Stats-advokater	Stats-advokater	Stats-advokater	Statsadvokater inkl. konstitusjoner	Statsadvokater Faste
Embete	Faste	Faste	Faste	Faste		Faste
Oslo	21	31	31	31	35	35
HOP	3	3	3	4	5	4
VT	5	5	5	6	7	7
Agder	4	5	5	5	6	6
Rogaland	4	7	7	8	9	9
Hordaland	5	7	7	7	8	8
MRSF	3	4	4	4	4	4
Trøndelag	4	5	5	5	5	5
Nordland	3	4	4	4	4	4
TF	3	4	4	4	4	4
Det nasjonale	0	6	6	6	6	6
Sum	55	81	81	84	94	93
Vakant						1
Sum ansatte	62	92	92	96	108	108

også søkere med erfaring fra arbeid i domstolene eller med praksis som advokat har erfaringsmessig vært særlig interessante for Den høyere påtalemyndighet. Det legges vekt på faglig dyktighet, integritet, gode samarbeidsevner og personlige egenskaper.

De fleste av statsadvokatene er rekruttert fra politiet. Det legges like fullt vekt på å søke å oppnå en variert sammensetning av statsadvokatkorpset ved å ansette kvalifiserte personer med annen bakgrunn enn flertallet.

3.4.5 Rekruttering

Rekrutteringen til Den høyere påtalemyndighet er i dag omtrent den samme som da Fosheim-utvalget og Fornebo-utvalget beskrev og redegjorde for situasjonen. Fornebo-utvalget skriver på side 77 flg.:

> «Til tross for klart uttalte bekymringer om rekrutteringssituasjonen både fra Fosheim-utvalget og Riksadvokaten, har anbefalinger i liten grad blitt fulgt opp med konkrete tiltak. Statsadvokatene har tvert om i årenes løp blitt ytterligere akterutseilt i forhold til sammenlignbare yrkesgrupper, både hva gjelder lønnsutvikling og tidsmessig tilrettelegging av arbeidsforholdene.
>
> Statsadvokatene rekrutteres i all hovedsak fra påtalemyndigheten i politiet. Av landets 90 statsadvokater er det kun 5 statsadvokater som ikke hadde påtaleerfaring fra politiet ved utnevnelse. 4 av disse 5 er ved Oslo statsadvokatembeter. (…)
>
> Arbeidsgruppen har kartlagt politiadvokatenes interesse for å søke jobb som statsadvokat, og vi har sendt ut en spørreundersøkelse til alle landets politidistrikter. 263 politijurister har svart, 60 % av respondentene hadde mer enn 6 års tjeneste i politiet. Hovedfunnet vi gjorde fra undersøkelsen var at 75 % av respondentene, av ulike grunner, ikke ønsket å søke jobb som statsadvokat.
>
> Som det fremgår er politijuristenes begrunnelse for ikke å søke seg statsadvokatembete tredelt: 1) for stort arbeidspress 2) for dårlige lønnsbetingelser og 3) jobben som statsadvo-

kat er ikke forenlig med familieliv. Uttalelsene gjenspeiler de bekymringer Fosheim-utvalget ga uttrykk for i sin rapport.»

Hva gjelder spørsmålet om hvem som i fremtiden bør rekrutteres til statsadvokatstillinger, vil det formentlig fortsatt være slik at den naturlige rekrutteringsplattformen vil være påtalejuristene i politiet. Dette har sammenheng med at disse utfører mange av de samme sentrale arbeidsoppgavene som statsadvokatene, herunder å treffe påtaleavgjørelser og utføre aktorater for retten. Praksis fra politiet vil derfor være meget god og riktig erfaringsbakgrunn.

Samtidig er det et ønske å rekruttere statsadvokater også med annen yrkesbakgrunn, og Fosheim-utvalget sier om dette på side 113:

> «Slik utvalget ser det, hadde det derfor vært ønskelig med en noe større bredde i rekrutteringen til statsadvokatstillingene. Dette ville styrke allsidigheten og mangfoldet og i sum bidra [til å gi] en høyere kompetanse innen etaten. Annen interessant yrkesbakgrunn som også kan gi den ønskede erfaringskompetanse er for eksempel som privatpraktiserende advokat, annen advokatpraksis for eksempel hos regjeringsadvokaten, praksis som dommer eller dommerfullmektig eller eventuelt som utreder i Høyesterett.»

Ved siden av juridiske kvalifikasjoner pekes det på behovet for jurister med ledererfaring og strategiske evner. Dette tiltres av Fornebo-utvalget, som på side 81 bemerker følgende:

> «Med endrede rammebetingelser, herunder en mer målrettet ledelse av den regionale straffesaksvirksomheten, vil dette i særlig grad gjelde embetsledergruppen. Etter arbeidsgruppens syn vil høy juridisk fagkunnskap fortsatt være et grunnleggende krav, men i tillegg vil det stilles økte krav til lederkompetanse herunder evne til strategisk tenkning og samarbeid.»

3.4.6 Oslo statsadvokatembeter om rekrutteringen til statsadvokatembetene

Oslo statsadvokatembeter har uttalt følgende om rekrutteringen til statsadvokatembetene:

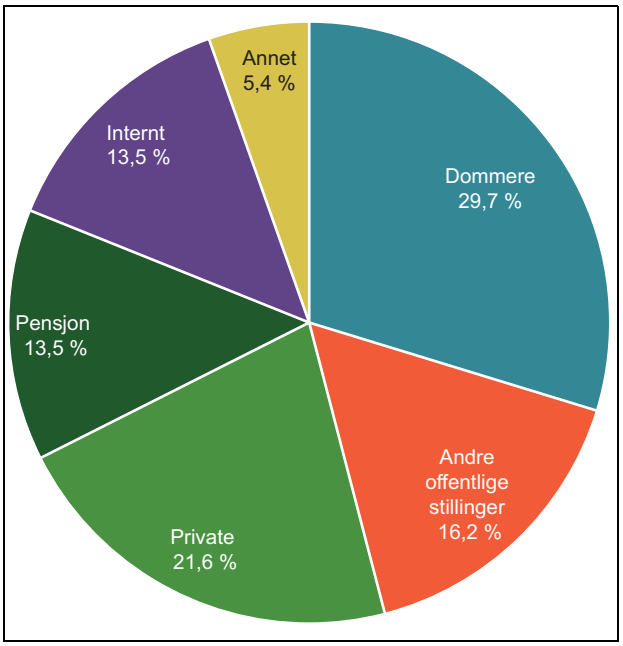
> «Siden Fornebo-utvalgets innstilling har rekrutteringsgrunnlaget til DHP endret seg i positiv retning. Størsteparten av søkerne til ledige embeter og konstitusjoner har fremdeles bakgrunn fra påtalemyndigheten i politiet. I de aller fleste tilfeller har de aktuelle søkerne fra påtalemyndigheten i politiet også annen relevant erfaring som f. eks dommerfullmektiger eller advokater. De siste årene har vi imidlertid sett en markert økning av søkere med annen bakgrunn også (dette gjelder i alle fall for Oslo statsadvokatembeter). Både advokater, dommere, jurister med bakgrunn fra forvaltningen, herunder flere med bakgrunn fra Justisdepartementets lovavdeling, figurerer nå på søkerlistene.
>
> Statsadvokatene fikk et markant tillegg i lønnen i 2014 og 2015. Vi tror at dette har hatt stor betydning for søkingen til statsadvokatembetene. Det skal nevnes at søkermassen endret seg i noen grad også før de nevnte lønnsøkningene. Tendensen har imidlertid forsterket seg fra 2014 og utover.
>
> Det gjenstår å se om lønnsøkningen også vil bidra til større stabilitet i statsadvokatkorpset.
>
> Vi finner også grunn til å nevne at de som begynner som politijurister i 2016 gjennomgående har en bredere erfaring enn de som begynte for ti år siden. Vi har fulgt alle nye politiadvokater gjennom kursene for nye politijurister siden 2002/2003. Den gang var politifullmektigjobben ofte den første jobben for mange. I dag er det praktisk talt ingen nyansatte som kommer rett fra studiet.»

Riksadvokatembetet har i dialogen med utvalget i det vesentlige gitt sin tilslutning til denne redegjørelsen, likevel slik at det skal bemerkes at Oslo statsadvokatembeter nok, sett i et perspektiv over flere år, i mindre grad enn de øvrige embetene har opplevd utfordringer med rekrutteringen. Enkelte steder har det vært et noe svakt rekrutteringsgrunnlag, hvilket gjør det enkelte embete svært sårbart. De betydelige lønnsmessige oppjusteringer i 2014 og 2015 synes så langt å ha snudd disse negative utviklingstrekkene.

3.4.7 Hvor blir det av statsadvokater som slutter?

Nedenstående figur viser hvilke stillinger statsadvokatene som sluttet i årene 2010–2014, gikk til. Figuren omfatter sluttårsaker som pensjon og internt bytte av stilling.

En overveiende andel av statsadvokatene gikk over til domstolene da de sluttet i påtalemyndigheten. Ser man bort fra de som byttet internt, for ek-



Figur 3.4

sempel fra et statsadvokatembete til et annet, eller gikk av med pensjon, utgjør andelen av de som sluttet og gikk over til domstolene 41 prosent. Av dem som gikk til andre yrker, gikk 30 prosent til privat virksomhet. Det vil si at disse to instansene utgjorde i overkant av 70 prosent av dem som sluttet i Den høyere påtalemyndigheten i denne perioden.

3.4.8 Forholdstall

Påtaleanalyseutvalget har vurdert om det vil være naturlig forsøksvis å angi noe om ønsket sammenheng mellom antall etterforskere, påtalejurister og statsadvokater. I dialogen med Riksadvokatembetet har en slik tilnærming blitt møtt med noe skepsis ut fra følgende argumentasjon:

Kriminalitetsbildet varierer mellom statsadvokatregionene og påvirker andelen av saker hvor statsadvokatene skal avgjøre tiltalespørsmålet, og andelen saker som etter loven skal aktoreres av statsadvokatene. En annen faktor som påvirker ressursbruken ved statsadvokatembetene, er antallet politijurister uten utvidet påtalekompetanse. Erfaring viser at utskiftinger/nytilsettinger av politijurister kan ha betydelig – og varierende – innvirkning på statsadvokatenes arbeidsmengde. Dette bidrar til at saksmengden ved det enkelte statsadvokatembete kan veksle fra år til år. En stor økonomisk straffesak, som dukker opp fra tid til annen, kan medføre betydelige belastninger over flere år og kan få langt større konsekvenser enn antall politijurister i regionen. Enkelte embeter har også spesialansvar for visse saksfelt; Rogaland statsadvokatembeter har blant annet det påtalemessige ansvaret for såkalte kontinentalsokkelsaker. Ansvaret for saker som gjelder brudd på lovgivningen om Norges økonomiske sone, er delt mellom statsadvokatene i Rogaland og i Troms og Finnmark.

Det ovennevnte synliggjør at det er mer enn kun antallet politijurister i den enkelte statsadvokatregion som påvirker arbeidsmengden. Bruk av forholdstall som nøkkel til fordeling av statsadvokatressursene er omstridt, blant annet fordi det reduserer riksadvokatens mulighet til gjennom fordeling av stillinger, og påvirkning av de politiske myndigheter, å prioritere innsatsen ved det enkelte embete.

Påtaleanalyseutvalget ser det slik at etablering av forholdstall som nevnt ikke vil være hensiktsmessig.

3.5 Påtalemyndigheten i politiet – roller og rollebeskrivelser

3.5.1 Innledning

Som utvalget vil redegjøre nærmere for senere i dette kapitlet, er påtalejuristrollen både kompleks, variert, utfordrende og spennende. Dette utgangspunktet innebærer samtidig at det blir viktig å definere rollen – hva ligger i ansvar og myndighet? Og samsvarer disse elementene? Som leder av etterforskingen ligger det en klar forutsetning om at påtalemyndigheten skal ha en sentral rolle i etterforskingen. «Godt påtalearbeid i politiet er således en nøkkel til kvalitet», som uttrykt av Straffeprosessutvalget.[19] Et tett og godt samarbeid med de politifaglige ansatte er selvsagt en avgjørende forutsetning for å lykkes i rollen. Samtidig blir fagutøvelsen enklere hvis det ligger en prinsipiell klargjøring av ansvaret og myndigheten påtalejuristen har.

3.5.2 Politimester

Politimesteren er den øverste lederen av politidistriktet og er utnevnt i åremål på seks år. I Prosjekt nye politidistrikt (PNP)[20] er politimesterens rolle beskrevet på følgende måte:

> «Politimesteren har som politidistriktets øverste leder totalansvaret i politidistriktet. Politi-

[19] NOU 2016: 24 side 188.

[20] PNP er innføringsprosjektet til Nærpolitireformen.

mesteren deltar i politidirektørens nasjonale ledergruppe og rapporterer til Politidirektøren.»

Særlig relevant for utvalget er politimesterens funksjon som øverste ansvarlig for påtalemyndigheten i sitt distrikt. Politimesteren er en del av påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 55 første ledd nr. 3. Som utgangspunkt må vedkommende da ha juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap, men det er adgang for Kongen å bestemme at en person uten slik utdanning kan tilhøre påtalemyndigheten, jf. § 55 annet ledd. I utlysningsteksten til politimesterstillingene i de nye distriktene ble det stilt krav om mastergrad, fortrinnsvis i juss/rettsvitenskap. Av dagens politimestere er elleve av tolv jurister, hvorav fire av dem også er politiutdannet. Den ene av de tolv er politiutdannet med et tillegg av en mastergrad i offentlig ledelse. Totalt sett har fem av tolv politimestere politiutdanning.

Ansvaret som leder av påtalemyndigheten i distriktet fremgår også av PNP, og de rammene og retningslinjene som der er gitt. Dette ansvaret er fastslått av riksadvokaten: «Politimesteren har ansvaret for straffesaksbehandlingen i distriktet, herunder at målene nås».[21] I forlengelsen er det i samme rundskriv uttalt at dette betyr et ansvar for at «straffesaksbehandlingen i distriktet holder høy kvalitet. Kvalitetskravet gjelder alle sider ved straffesaksbehandlingen, og knytter seg både til generelle rutiner og til den enkelte sak».[22] Dette ansvaret ble ytterligere tydeliggjort av riksadvokaten i hans brev av 26. januar 2016 i anledning den såkalte Monika-saken, hvor det avslutningsvis er uttalt:

> «Når det er sagt, så er det selvsagt ikke praktisk mulig, og heller ikke hensiktsmessig, at politimesteren driver detaljledelse av den ordinære saksbehandling som utføres av etterforskere eller jurister i politidistriktet. I enda mindre grad vil dette gjelde i den nye politistruktur med større distrikter. Det kan heller ikke forventes at faglige spørsmål i enkeltsaker bringes opp til politimesteren, ei heller at politimesteren skal holdes løpende orientert om alle alvorlige saker som etterforskes i politidistriktet. Men riksadvokaten forventer at politimesteren, i egenskap av å være leder for den lokale påtalemyndighet i linjen under statsadvokat og riksadvokat, rutinemessig sørger for å bli orientert om saker som er av særlig stor allmenn interesse, er særskilt alvorlig eller reiser spesielt prinsipielle spørsmål. Politimesteren har både rett og plikt til å handle når vedkommende blir gjort oppmerksom på forhold som gir grunn til å stille spørsmål ved behandlingen av en straffesak i distriktet. Det ligger ikke i dette at politimesteren selv forventes å sette seg inn i sakens enkeltheter, men at han eller hun må sørge for at saken følges opp på adekvat måte, det være seg ved selv eller gjennom underordnede å gi direktiver om behandlingen, be påtaleleder vurdere hva som skal gjøres i saken, få saken overført til en annen påtalejurist, forelegge den for statsadvokaten for vurdering eller anmode om en uttalelse fra Kripos. Hva som er påkrevd, beror naturligvis på den enkelte sak; det avgjørende er at politimesteren påser at saken følges opp på forsvarlig måte. Det understrekes at de forventninger som her er beskrevet ikke er ønskemål fra riksadvokatens side, men pålegg til politimestrene i egenskap av å høre til påtalemyndigheten.»

Av brevet fremgår det at politimesteren må ha en instruksjonsrett internt i eget distrikt om utføringen av etterforskingen utover det å flytte en sak til en annen.[23]

I PNP er ansvaret og nøkkeloppgavene for politimesteren i straffesaksarbeidet beskrevet slik:[24]

- utøve strategisk styring og lokal ledelse av straffesaksarbeidet.
- gjennom virksomhetsstyring sikre at lokal påtalemyndighet gis nødvendige betingelser – både økonomisk og organisatorisk – for å utøve påtalearbeidet på en effektiv og kvalitetsmessig forsvarlig måte
- sørge for systematisk oppfølging av kvalitet og måloppnåelse i straffesaksarbeidet
- holde seg orientert om saker som er av særlig stor allmenn interesse, er særskilt alvorlige eller reiser prinsipielle spørsmål
- på en adekvat og forsvarlig måte følge opp saker hvor man er gjort oppmerksom på forhold som gir grunn til å stille spørsmål ved behandlingen av en straffesak i distriktet, herunder gi pålegg om behandling av pågående straffesaker i distriktet – i tråd med det som ellers gjelder i forholdet mellom over- og underordnede i den offentlige forvaltning – med de begrens-

[21] Rundskriv 2/2012, Krav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene side 2.

[22] Rundskriv 2/2012 side 3.

[23] Se punkt 2.8.3.

[24] Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt, side 139-140.

ninger som følger av lov, forskrift eller instruks fra overordnet påtalemyndighet
- beslutte politimesteranke, jf. straffeprosessloven § 68, tredje ledd
- beslutte bruk av særskilte etterforskningsmetoder, jf. straffeprosessloven §§ 216d, 216m, 202 b–c, 202a og § 208 a
- varsle Spesialenheten for politisaker ved mistanke om straffbare handlinger begått av ansatte jf. straffeprosessloven § 67, sjette ledd, jf. påtaleinstruksen § 34-5, og iverksette nødvendig etterforskning jf. påtaleinstruksen § 34-6 andre og fjerde ledd, jf. RA rundskriv 3/2006 kap. VI, pkt. 2.2.

3.5.3 Visepolitimester

I PNP er rollen visepolitimester beskrevet på følgende måte:

> «Politidistriktene skal ha en visepolitimester som fast stedfortreder for politimester. Visepolitimester rapporterer til politimesteren.»

Gjennom Nærpolitireformen er det lagt opp til at visepolitimestrene ikke skal lede en organisatorisk enhet, slik det har vært praksis for tidligere. I stedet vil vedkommende ivareta og få delegert ulike oppgaver innen politimesterens totale fag-, personell- og budsjettansvar. Dette anses i et organisasjons- og ledelsesmessig perspektiv som klart fordelaktig. Det prinsipielt vanskelige spørsmålet har knyttet seg til spørsmålet om tildeling av påtalekompetanse. Politimesteren er som kjent leder av den lokale påtalemyndighet. Av dagens visepolitimestere er syv juristutdannet, mens fem er politiutdannet. To av de fem har tidligere hatt påtalekompetanse i kraft av sine stillinger som politimester og visepolitimester.

Lovens utgangspunkt er at visepolitimesteren anses som en del av påtalemyndighetens tjenestemenn dersom vedkommende innehar juridikum/master i rettsvitenskap, jf. straffeprosessloven § 55 første ledd nr. 3. Annet ledd gir Kongen adgang til å bestemme at også personer uten denne kompetansen skal tilhøre påtalemyndigheten. Lovgiver har forutsatt at adgangen skal praktiseres med varsomhet og etter en individuell vurdering. Departementet begrunnet ordningen med at det ikke kunne «utelukkes at det i særskilte tilfeller kan bli spørsmål om å gi en kvalifisert politiembetsmann eller -tjenestemann påtalemyndighet selv om han ikke har juridisk embetseksamen».[25] Justiskomiteen understreket for sin del at unntak fra kompetansekravet i første ledd nr. 3 forutsatte at det «ligg føre spesielle tilhøve».[26]

Da visepolitimester-stillingene ble utlyst høsten 2016 ble spørsmålet om tildeling av påtalekompetanse til visepolitimestre uten juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap aktualisert.

Riksadvokatens grunnsyn har vært at juridisk utdanning må være en forutsetning.[27]

Bakgrunnen for denne restriktive praktiseringen av de særlige kompetansekravene som oppstilles i loven, har formentlig flere begrunnelser:
- For det første det faktum at politimester/visepolitimesters påtalemyndighet utgjør en vesentlig rettssikkerhetsgaranti. De avgjørelser som ligger til rollen i form av skjulte metoder, er svært inngripende for enkeltpersoner. Dette tilsier at personene som tildeles slik påtalemyndighet nødvendigvis må ha særlige kunnskaper som setter dem i stand til å foreta den pålagte legalitetskontrollen.
- For det andre betyr dette at en visepolitimester uten juridikum/master i rettsvitenskap får en instruksjonsmyndighet overfor politidistriktets påtalejurister, se punkt 2.8.3.
- For det tredje er det en generell uro i påtalemyndigheten for at «generelle tildelinger» vil kunne skape forventninger om en ny praksis for administrativ tildeling av påtalemyndighet, noe som på sikt kan bidra til å underminere påtalejurist-rollen og dens gjennomslagskraft.

I brev av 12. desember 2016 anmoder Justis- og beredskapsdepartementet riksadvokaten og Politidirektoratet om en felles tilrådning.

På denne bakgrunn skriver riksadvokaten i brev av 5. januar 2017 følgende:

> «Slik visepolitimesterrollen nå er definert, hvor funksjonen som politimesterens stedfortreder står sentralt i den daglige virksomhet, vil det i praksis utvilsomt være hensiktsmessig, og formentlig også et behov for at visepolitimesteren kan gis påtalemyndighet. Riksadvokaten har vurdert om det bør foretas en egen høring for å kartlegge behovet og andre mulige organisasjonsmessige alternativer nærmere, men det synes allerede klart at påtalemyndighet for visepolitimesteren er en viktig forutsetning for

[25] Ot.prp. nr. 35 (1978–79) side 113.
[26] Innst. O. nr. 37 (1980–81) side 16.
[27] Se riksadvokatens brev av 5. september 2002 til Politidirektoratet.

en vellykket gjennomføring av politireformen, og hvor også «enhetstanken» står sentralt. (…)

På denne bakgrunn er riksadvokaten villig til å tilrå overfor departementet at også visepolitimestre uten juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap skal kunne anses som en del av påtalemyndigheten. Som nevnt krever imidlertid § 55 annet ledd at det foretas en konkret og individuell vurdering av om den enkelte visepolitimester er skikket til å tildeles påtalemyndighet. Erfaring fra rettsanvendelse, straffesaksbehandling og især skjult metodebruk må stå sentralt i denne vurderingen. (…).»

Påtaleanalyseutvalget mener at problemstillingen har en viktig side til påtalemyndighetens uavhengighet og gjennomslagskraft, og fortjener en grundig overveielse. En alternativ løsning vil være at distriktets påtaleleder ivaretar politimesterrollen i påtalespørsmål for de tilfeller at visepolitimester ikke har juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap. Se også Straffeprosessutvalget punkt 8.2.3.2.

3.5.4 Påtaleleder

Påtaleleder er i de nye politidistriktene faglig og administrativ leder for Felles enhet for påtale, med alminnelig budsjett-, personal-, mål- og resultatansvar for påtalejuristene i distriktet. Påtalelederen er faglig ansvarlig for distriktets straffesaksarbeid, med direktivmyndighet innen eget fagområde.

Det nærmere ansvaret og nøkkeloppgavene er i PNP beskrevet slik:[28]

- på vegne av politimester ivareta løpende kontakt med den høyere påtalemyndighet, domstolene og andre eksterne aktører og samarbeidsparter på straffesaksområdet
- følge opp styringssignaler og øvrige direktiver fra den høyere påtalemyndighet og sørge for at disse operasjonaliseres i politidistriktet
- følge opp statsadvokatens tilsynsrapporter og iverksette tiltak for å avhjelpe avvik
- forestå løpende statusrapporteringer til politimester om distriktets straffesakarbeid, herunder kvalitet og måloppnåelse
- legge til rette for en effektiv samhandling med distriktets etterforskingsmiljøer og øvrige fagmiljøer
- sikre kunnskaps- og informasjonsflyt og kompetanse- og fagutvikling
- ha overordnet ansvar for rekruttering, opplæring, planlegging, utvikling og vedlikehold av kompetanse

[28] Rammer og retningslinjer for etableringen av nye politidistrikt, side 140–141.

3.5.5 Påtalejurist

En påtalejurist i politiet kan ha mange forskjellige oppgaver. Grovt sett kan man si at rollen omfatter det å ha den påtalemessige ledelsen av etterforskingen, ansvar for egen portefølje, jourtjeneste og aktorering. Rollen som etterforskingsleder skal skje i tett samarbeid med den politifaglige etterforskingslederen. Samspillet mellom disse funksjonene omtales nærmere i kapittel 5.

Rollene utøves nok på forskjellig måte fra distrikt til distrikt, innad i samme distrikt eller endog innad i samme enhet. Dette vil ofte variere på grunn av forutsetninger og personlighet, men også hvordan man forstår rollen og ansvaret man er tillagt. Klare og gode rammer for å utøve rollen og ansvaret er derfor av stor betydning.

3.6 Den høyere påtalemyndighet – roller og rollebeskrivelser

3.6.1 Innledning

Riksadvokatembetet opererer med stillingskrav og stillingsbetegnelse for de enkelte rollene man kan ha som påtalejurist i Den høyere påtalemyndighet. Det er i alt åtte stillingskategorier. Kravene og funksjonsbeskrivelsene er i stor grad lik for alle de åtte rollene, med enkelte unntak.

3.6.2 Førstestatsadvokat

Stillingskategorien *førstestatsadvokat* finner en både ved Riksadvokatembetet og ved statsadvokatembetene, blant annet i stillingen som embetsleder. Førstestatsadvokatstillingen er i hovedsak en lederstilling.

3.6.3 Statsadvokat

Statsadvokat er den alminnelige betegnelsen på en påtalejurist ansatt i Den høyere påtalemyndigheten. En statsadvokat ved Riksadvokatembetet har imidlertid et noe utvidet ansvar ved i tillegg å ha et fordypnings- og fagansvar innenfor særskilte områder. Ved Oslo statsadvokatembeter er enkelte statsadvokater spesialister, tillagt særskilt fagansvar.

Kapittel 4
Hva er styrende for påtalemyndighetens arbeid?

4.1 Innledning

Påtalemyndighetens arbeidsoppgaver er mange. Frem til påtalemyndigheten treffer et påtaleved-tak, er det foretatt en rekke valg og prioriteringer.

Det er politimesteren som er den lokale leder av påtalemyndigheten. Det daglige, praktiske arbeidet skjer imidlertid i en samhandling mellom påtalejurist og etterforsker. Riksadvokatens prioriteringer gjelder for påtalemyndigheten på alle nivåer. For påtalejuristene gjelder også politimesterens operasjonalisering av disse prioriteringene, og også av Politidirektoratets prioriteringer. Her kan det oppstå et spenningsforhold.[1]

Politimesteren styrer ressurser inn mot å bekjempe én type kriminalitet, helt eller delvis på bekostning av en annen type kriminalitet. Påtalejuristen beslutter at det skal innledes etterforsking av sak A, men ikke av sak B. Noen prioriteringer gir seg selv; alvorlig kriminalitet skal prioriteres fremfor den mindre alvorlige. Samtidig er det ikke alltid åpenbart hva som *er* alvorlig, eller *hvor* alvorlig en type lovbrudd er. Dette kan også endres over tid; vold i nære relasjoner anses for eksempel i dag som betydelig mer alvorlig enn for få år tilbake.

I påtaleinstruksen § 7-5 tredje ledd heter det:

> «Påtalemyndigheten gir nærmere generelle regler om prioritering og gjennomføring av etterforskingen i straffesaker.»

Samtidig viser utvalgets undersøkelser og tilbakemeldingene fra respondentene at påtalemyndighetens gjennomslagskraft, spesielt på operativt nivå, oppleves svært varierende. I tråd med at det i mandatet heter at analysen skal vie «særlig oppmerksomhet til påtalemyndighetens (…) gjennomslagskraft», har utvalget diskutert hva som eventuelt kan være årsaken og forklaringen(e) til misforholdet mellom formell myndighet gitt av lovgiver, og reell gjennomslagskraft i daglige og løpende prioriteringer.

En mulig forklaring kan være av systemisk art og karakter – det følger av det tosporede system at ressursene ligger i det andre sporet, og at påtalejuristen ikke har et «ris bak speilet» hvis prioriteringer ikke følges. Med dette for øyet har Stortinget presisert og understreket viktigheten av at riksadvokatens prioriteringer følges.[2]

I dette kapittel behandles rammene og sentrale påvirkningsfaktorer som riksadvokaten for sin del må ta hensyn til når han gir sine prioriteringer og direktiver. Underveis omtales også respondentenes syn på prosessen som ligger til grunn for utformingen av prioriteringene. Avslutningsvis reises spørsmålet om hvilken *reell gjennomslagskraft* påtalemyndighetens prioriteringer har i hverdagen for den enkelte påtalejurist og etterforsker. Er det andre faktorer som påvirker den daglige virksomheten og prioriteringen? I så fall hvilke? Dette samspillet mellom en rekke faktorer er illustrert med følgende skisse, se figur 4.1.

4.2 Samfunnsoppdraget

Helt grunnleggende i påtalemyndighetens virksomhet er samfunnsoppdraget. Dette er ikke uttrykkelig definert i lovgivningen, men kan utledes av den rollen påtalemyndigheten er gitt i straffesaksbehandlingen gjennom lov og forskrifter. I utvalgets mandat heter det:

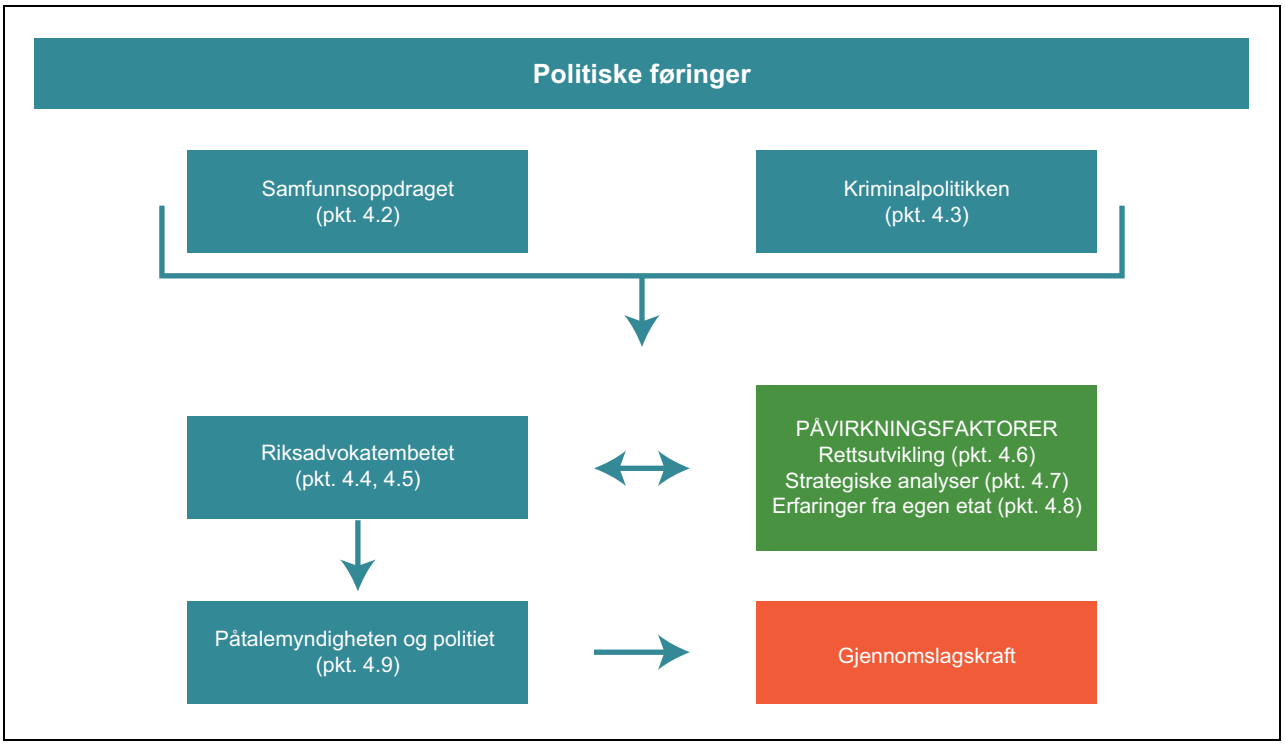
> «Påtalemyndighetens samfunnsoppdrag er å ivareta borgernes rettssikkerhet under politiets etterforskning.»

Det heter videre i mandatet:

> «Gjennom god ledelse av etterforskningsarbeidet skal påtalemyndigheten bidra til at håndheving av lover og regler gir en effektiv kriminali-

[1] Se punkt 4.9.2.

[2] Innst. 6 S - 2014–2015 side 35



Figur 4.1

tetsbekjempelse og legger til rette for et best mulig grunnlag for at domstolene treffer riktige avgjørelser og ilegger adekvate reaksjoner.»

Regjeringens hovedmål for straffesakskjeden ble i 2016 angitt på følgende måte:
- redusert alvorlig kriminalitet
- styrket forebygging
- en mer effektiv straffesaksbehandling

I budsjettproposisjonen for 2017[3] fremgår det at politiet skal forebygge og bekjempe kriminalitet og skape trygghet for befolkningen, hvilket skal skje gjennom et moderne og handlekraftig politi. Dette samsvarer godt med riksadvokatens forståelse av samfunnsoppdraget til den høyere påtalemyndighet, slik denne er nedfelt i Riksadvokatembetets virksomhetsplan for 2016:

> «Hovedmålet for Riksadvokatembetet er å bidra til redusert kriminalitet ved målrettet og effektiv straffesaksbehandling, samtidig som kravene til høy kvalitet og rettssikkerhet ivaretas.»

Riksadvokaten har utdypet dette slik:[4]

- Strafferettssystemet, inkludert oppgaveløsningen, skal til enhver tid tåle et kritisk lys.
- Det humane preget på strafferettspleien har en egenverdi og må beholdes.
- Rettssikkerhet i vid forstand er av avgjørende betydning, også i et tillitsperspektiv.
- Kritisk distanse til etterforskingen i politiet, men heller ikke fjern og passiv.

Til tross for at samfunnsoppdraget legger grunnlaget for påtalemyndighetens virksomhet, kan Påtaleanalyseutvalget ikke se at det foreligger en omforent definisjon av oppdraget. Utvalget har derfor funnet det hensiktsmessig selv å definere dette, se punkt 11.2.

4.3 Kriminalpolitikken

4.3.1 Lovgivningen

Påtalemyndigheten skal bidra til håndheving av lover og regler. Det er Stortinget som vedtar hvilke handlinger som skal kunne straffes, i første rekke gjennom straffeloven, men også ved en rekke straffebestemmelser i spesiallovgivningen. Når Stortinget vedtar en straffebestemmelse, ligger det i dette en forutsetning om at påtalemyndigheten skal håndheve bestemmelsen ved å etterforske det som er definert som straffbart, og påtaleavgjøre sakene. Som utvalget kommer til-

[3] Prop. 1 S (2016–2017).
[4] Riksadvokatembetets gjennomgang på Svalbardkurset 2015.

bake til, er det imidlertid ikke praktisk mulig å etterforske og iretteføre alle typer lovbrudd. Det er nødvendig å foreta prioriteringer.

Lovgivningen er også styrende for *hvordan* påtalemyndigheten skal jobbe, i første rekke gjennom straffeprosessloven. Også påtaleinstruksen er sentral ved at den regulerer mange sider ved påtalemyndighetens arbeid.

4.3.2 Økt politisk oppmerksomhet

En sentral form for prioritering er kriminalpolitikken. Gjennom den rådende kriminalpolitikken gis politiske signaler om hvilke typer kriminalitet som skal prioriteres. Det politiske engasjementet rundt dette feltet har vært økende. Jørn R.T. Jakobsen redegjør i *Fragment til forståing av den rettsstatlege strafferetten*[5] for en strafferettsutvikling preget av økt politisering, internasjonalisering og effektiviseringskrav. Mens eksperten på 1800-tallet først og fremst var strafferettsjuristen, ble vedkommende utover på 1900-tallet supplert av kriminologer, sosiologer og psykologer.

På slutten av forrige årtusen begynte også politikerne å vise interesse for utformingen av strafferetten, en endring Jakobsen beskriver særlig har kommet til syne på to måter:

> «For det fyrste ventar ikkje lenger politikarane på eksperten, men tek sjølve initiativ til å gjera endringar i strafferetten. Det er til dømes snarere vanleg å sjå at politikarar både i valkampar og i den daglege politiske diskusjonen tek til orde for kriminalisering og bruk av strengare straff som respons på ulike (gjerne mediaformidla) sosiale problem eller utfordringar. For det andre viser politikarane seg meir og meir sjølvstendige i møte med eksperten og denne sin kunnskap, i den meininga at politikaren gjerne set sine eigne erfaringar og common sense-resonnement framfor dei meir vitenskapleg funderte kunnskapene (…).»

Årsakene til inntoget av politikere på strafferettens område er sammensatt. Det er samtidig ingen tvil om at mange enkeltsaker gis stor oppmerksomhet i media, og fra slike oppslag er veien til politikerne kort, ikke minst i saker som har en negativ vinkling. Uansett må det legges til grunn at dette er et område hvor politikerne fremover vil ønske å vise handlekraft, hvor de kan være både aktive og synlige i medielandskapet. For påtalemyndigheten har denne utviklingen medført at tangeringspunktene og båndene til våre folkevalgte blir stadig tettere. Også det økende tempoet i lovgivningsprosessen, ofte utledet av enkeltsaker som er gitt stor oppmerksomhet i media, har bidratt til å minske avstanden mellom enkeltsaksbehandlingen og kriminalpolitikken.

Dette underbygger viktigheten av å verne om uavhengigheten.

4.3.3 Kriminalpolitikkens betydning for påtalemyndigheten

Den gjeldende kriminalpolitikken er styrende for de prioriteringer som foretas internt i påtalemyndigheten. Direktiver, mål og prioriteringer fra riksadvokaten er forankret i kriminalpolitiske føringer. Gjennom sin bevilgende myndighet trekker Stortinget opp hovedlinjene i kriminalpolitikken, også for påtalemyndighetens virksomhet. Innenfor disse rammene har regjeringen, ved Justis- og beredskapsdepartementet, det overordnede ansvar for gjennomføringen av kriminalpolitikken. De styringssignaler som riksadvokaten skal fastsette, er slik sett i betydelig grad under innflytelse fra andre. Ved fastsettelsen av målene vektlegger riksadvokaten særlig det som kommer til uttrykk i St.prp. nr. 1 og Budsjett-innst. S. Også andre signaler, eksempelvis uttalelser fra Stortinget om straffenivået i forbindelse med lovendringer, blir hensyntatt. På den annen side må nevnes at riksadvokaten slik som andre etatsledere, har en viss innflytelse på innholdet i Prop. 1 S idet det er dialog med departementet om mål og prioriteringer før proposisjonen behandles i regjeringen.

Etter at statsbudsjettet er vedtatt, skjer budsjettfordelinger i påtalemyndigheten og politiet. Første steg i denne prosessen er tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet. Tildelingsbrevet i 2015 inneholdt viktige endringer, forankret i regjeringens politikk og formuleringene i statsbudsjettet. Blant annet ble det vedtatt en ny målstruktur, basert på det såkalte kjedeperspektivet – «asylkjeden, straffesakskjeden og området samfunnssikkerhet og beredskap». Av synlige endringer for øvrig kan nevnes at oppklaringsprosent (tidligere 38 prosent for forbrytelser på landsbasis) ble fjernet og erstattet av et økt fokus på forebygging og prioritering av de mest alvorligste sakene: grov profittmotivert og alvorlig integritetskrenkende kriminalitet.

I Tildelingsbrevet for 2017[6] heter det blant annet:

---

[5] Jørn R.T. Jakobsen: Fragment til forståing av den rettsstatlege strafferetten 2009 side 48 flg.

> «Departementet ser frem til en god dialog med riksadvokaten med hensyn til arbeidet med å følge opp Straffeprosesslovutvalgets utredning (NOU 2016:24), Påtaleanalyseutvalgets utredning og utredningen om særorganstrukturen.»

Denne type styringssignaler er viktige for påtalemyndigheten, og inkorporeres og synliggjøres i riksadvokatens årlige Mål- og prioriteringsrundskriv. I rundskrivet for 2016 heter det:

> «I tillegg må rundskrivet sammenholdes med sentrale styringsdokumenter, særlig:
> – Politisk plattform av 7. oktober 2013 for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet
> – Prop. 1 S (2015–2016), særlig side 12–15, 76–90
> – Innst. 6 S (2015–2016), særlig side 34–44
> – Innst. 306 S (2014–2015), med vedlegg, om Nærpolitireformen
> – Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet av 25. januar 2016
> – Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet av 2. februar 2016
> – Politidirektoratets disponeringsskriv for 2016 til politi- og lensmannsetaten (…)»

Riksadvokat Tor-Aksel Busch har om kriminalpolitikken fremhevet følgende:[7]

> «En sterk og tydelig uavhengighet mellom påtalemyndigheten og politikere i enkeltsaker kan ikke overføres til andre områder av vår virksomhet. Det er selvsagt i et demokrati at Stortinget gjennom sin bevilgende myndighet – og departementet ved fordelingen av bevilgninger – trekker opp hovedlinjene, også for påtalemyndighetens virksomhet. Innenfor de rammer som er fastlagt av Stortinget, har regjeringen det overordnede ansvar for kriminalpolitikken. Denne utøves av Justisdepartementet på regjeringens vegne, og riksadvokatens styringssignaler til politiet og påtalemyndigheten tar naturlig nok utgangspunkt i den politisk fastlagte kriminalpolitikk.»

Påtaleanalyseutvalget mener kriminalpolitikkens betydning for påtalemyndigheten kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:
- Kriminalpolitikken har vesentlig betydning for påtalemyndigheten og dens prioriteringer.
- Denne interaksjonen, som i et demokratisk samfunn er helt avgjørende, oppleves som ukontroversiell, med stor grad av prinsipiell enighet.
- Det konkrete samarbeidet fremheves som godt.

4.4 Riksadvokaten som leder av påtalemyndigheten

4.4.1 Innledning

Et hovedmål for påtalemyndighetens virksomhet er å bidra til å redusere kriminalitet. Som øverste ansvarlige har riksadvokaten den overordnede ledelse av påtalemyndigheten, hvilket uttrykkelig er lovfestet i straffeprosessloven § 56 annet ledd.

Riksadvokatens ansvar og oppgaveutførelse kan tematisk deles inn i fire funksjonsområder:
- etatsledelse
- fagledelse
- straffesaksbehandling
- utadrettet virksomhet

4.4.2 Etatsledelsen

Etatsledelsen omfatter riksadvokatens faglige og administrative ledelse av statsadvokatene og den faglige ledelsen av påtalemyndigheten i politiet. Dialogen med Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet før mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen fastsettes, er viktig. For å sikre at straffesaksbehandlingen ved statsadvokatembetene og i politidistriktene holder høy kvalitet, og at de mål som er fastsatt blir nådd, har embetet både styringsdialog og annen kontakt med embetslederne. Fagledelse og etatsstyring utgjør en sentral del av arbeidet ved embetet og omfatter retningslinjer, møtevirksomhet, systematisk kvalitetskontroll (rutiner, utvalgte enkeltsaker) og årlige møter med alle statsadvokatene. Det øverste nivået i påtalemyndigheten skal også bidra til at påtalemyndighetens representanter har den nødvendige kompetanse.

Hva gjelder den administrative ledelsen, kan nevnes stikkord som rammevilkår, økonomi- og personalforvaltning, arbeidsmiljø, sikkerhet og beredskap, IKT, administrative rutiner og det ytre miljø.

---

6 Tildelingsbrev 2017 fra Justis- og beredskapsdepartementet til Den høyere påtalemyndighet, 6. januar 2017 side 2.

7 Tidsskrift for strafferett nr. 4 2010 side 348.

4.4.3 Fagledelsen

Påtalemyndighetens fagledelse nasjonalt ble på 1990-tallet nærmere utviklet av riksadvokaten i konstruktiv dialog med Justisdepartementet og nedfelt i politiske styringsdokumenter. I budsjettinnstillingen 1993–94[8] heter det på side 15:

> «Komiteen har merket seg at påtalemyndigheten i politiet vil få overført påtalekompetanse i en del forbrytelsessaker, nå når arbeidet med å endre straffeprosessloven er gjennomført. Komiteen viser til at lovendringen åpnet for en omfattende delegering av påtalekompetanse fra statsadvokatene til politiet. Komiteen forutsatte i den forbindelse at statsadvokatene benyttet den reduksjon de får i sitt arbeid til å intensivere tilsynet med politikamrene, og redusere saksbehandlingstiden. Et flertall i komiteen pekte også på at endringene ville gi statsadvokatene anledningen til å prioritere arbeidet med de mest alvorlige sakene. Komiteen er på denne bakgrunn tilfreds med at departementet i 1994 vil satse på å utvikle statsadvokatenes faglige lederrolle i forhold til påtalemyndigheten i politiet.»

I stortingsproposisjonen samme år[9] heter det på side 8:

> «For påtalemyndigheten vil det være en sentral oppgave å bedre kvaliteten og effektiviteten i virksomheten. Sentralt her er å utvikle statsadvokatenes lederrolle innen påtalemyndigheten.»

Stortinget har også senere gitt sin fulle tilslutning til riksadvokatens rolle når det gjelder fagledelsen. Spørsmålet ble aktualisert ved opprettelsen av Politidirektoratet, hvor Justiskomiteen i forbindelse med Budsjett-innst. S. nr. 4 (2000–2001) s. 26 uttalte:

> «For komiteen er det viktig at etableringen av Politidirektoratet ikke gjør noen endringer i det tosporede system, slik at ansvaret for fagledelse av straffesaksbehandlingen i politiet fortsatt ligger hos Riksadvokaten og statsadvokatene. Komiteen er tilfreds med at det legges vekt på å etablere gode rutiner for samarbeidet mellom Riksadvokaten og Politidirektoratet, og mellom direktoratet og statsadvokatene. For komiteen er det også viktig at det fortsatt er et godt samarbeid mellom departementet og Riksadvokaten.»

En viktig milepæl i prosessen med å operasjonalisere innholdet i fagledelsen var et foredrag som daværende riksadvokat Rieber-Mohn holdt på politisjefmøte 1/1994. Her redegjorde han for behovet og skisserte en ønsket utvikling, se også riksadvokatens brev til embetene av 2. august 1995[10] med vedlegg (sluttdokument)[11].

Riksadvokatens egen fagledelse fremgår blant annet av embetets virksomhetsplan. Denne inneholder en rekke eksempler på tiltak innenfor riksadvokatens fagledelse:[12]

- Mål og prioriteringer for virksomheten (punkt 1b)
- Instruksjon og oppfølging (punkt 1c)
- Kompetanseheving (punkt 1d)
- Rettsutvikling gjennom aktorater (punkt 2c)

Fra og med 2011 er det som vedlegg til Mål- og prioriteringsrundskrivet tatt inn en oversikt over siste års generelle uttalelser og retningslinjer for straffesaksbehandlingen fra riksadvokaten.

Riksadvokatembetet har i en merknad til utvalget pekt på følgende:

> «Den stillingsvekst som Den høyere påtalemyndighet er blitt tilført har riksadvokaten gjennom år søkt å plassere ved statsadvokatembetene i stedet for å satse på å bygge opp et større riksadvokatembete. Dette for å støtte statsadvokatene der ute i deres daglige gjerning i bekjempelse av kriminalitet (…).
>
> En styrket fagledelse av noe størrelse ved Riksadvokatembetet forutsetter i realiteten en markert styrking av bemanningen ved Riksadvokatembetet.»

Riksadvokaten er som nevnt administrativt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Men i straffesaksbehandlingen, herunder ved fagledelsen av denne, er statsadvokatene og påtalemyndigheten i politiet ikke underlagt Politidirektoratet eller departementet, kun riksadvokaten. Sistnevnte kan bare instrueres av Kongen i statsråd, jf. straffeprosessloven § 56 annet ledd.

---

8 Budsjett-innst. S nr. 4 (1993–94) Innstilling fra Justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1994.

9 St.prp. nr. 1 (1993–94).

10 Riksadvokatens ref. 16/95.

11 Utarbeidet av redaksjonsgruppe ledet av førstestatsadvokat Walter Wangberg.

12 Riksadvokatembetets virksomhetsplan 2016 side 5–11.

Viktig for Påtaleanalyseutvalgets arbeid er i denne sammenheng at det følger av påtaleinstruksen § 7-5 tredje ledd at påtalemyndigheten gir «nærmere generelle regler om prioritering og gjennomføring av etterforskingen i straffesaker». Å fastsette resultatmål for straffesaksbehandlingen og å gi prioriteringsdirektiver utgjør en viktig del av fagledelsen, og riksadvokaten har kompetanse til å instruere underordnede i påtalemyndigheten både generelt og i konkrete saker.

I samledokument for enighet mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre om Nærpolitireformen[13] understrekes viktigheten av at disse prioriteringene etterleves:

> «Disse medlemmene vil også understreke at Riksadvokatens prioriteringer på etterforskingsområdet etterleves og at tilsynsrapporter fra statsadvokatene blir fulgt opp. Disse medlemmene anser unnlatelser på disse feltene som svært alvorlige.»

Selv om det prinsipielle utgangspunktet er avklart, vil det i praksis kunne oppstå «gråsoner» i grenseflaten mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og riksadvokaten. Ulike problemstillinger må løses gjennom en god og konstruktiv dialog. Selv om utvalget sitter med et klart inntrykk av at samarbeidsrelasjonene mellom politidirektør og riksadvokat er gode, ville en bredere diskusjon om roller og ansvar med fordel kunne vært løftet frem og diskutert på prinsipielt grunnlag. Gode samarbeidsrelasjoner er alltid en styrke, samtidig som handlekraft over tid forutsetter at ansvarsområder og prinsipielle utgangspunkter klargjøres.

4.4.4 Straffesaksbehandlingen

Funksjonsområdet *straffesaksbehandling* omfatter Riksadvokatembetets egen straffesaksbehandling, både tiltalespørsmål, jf. straffeprosessloven § 65, og klagebehandling, jf. § 59 a. Riksadvokaten avgjør tiltalespørsmålet for de mest alvorlige lovbruddene (lovbrudd som kan straffes med fengsel inntil 21 år, samt enkelte andre forbrytelser) og om påtalemyndigheten skal begjære gjenåpning, jf. straffeprosessloven § 68. Riksadvokaten behandler også klager over statsadvokatens og Spesialenheten for politisakers avgjørelser, jf. straffeprosessloven § 59a, samt klager over andre deler av straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene (for eksempel klage over mangelfull fremdrift). Rettsanmodninger, tilsynsoppgaver og ekspedisjonssaker inngår også i porteføljen.

Generelt har embetet hatt meget god måloppnåelse både hva gjelder saksbehandlingstid (effektivitet) og kvalitet.

4.4.5 Den utadrettede virksomheten

Funksjonsområdet «utadrettet virksomhet» omfatter høringsuttalelser, innspill til Justis- og beredskapsdepartementet om tiltak innenfor kriminalitetsbekjempelse og straffesaksbehandling, deltakelse i den kriminalpolitiske debatt, samarbeid med andre aktører, informasjon til media og allmennheten, internasjonalt samarbeid osv. Også her gjelder hovedmålet om at påtalemyndighetens arbeid skal bidra til å bekjempe kriminalitet. Av samme grunn er det viktig å fremme forslag som kan føre til en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse, presentere fakta som gjør at beslutningstakere treffer beslutninger som gjør det lettere å bekjempe kriminalitet, og endelig gi allmennheten saklig og riktig informasjon om straffesaksbehandlingen slik at påtalemyndighetens standpunkter og avgjørelser lettere blir forstått og akseptert.

Den utadrettede virksomheten omfatter også Etterutdanningsrådet, kurs, foredrag, samarbeid med Politihøgskolen om undervisningsopplegg, fagseminarer, etc.

4.5 Mål og prioriteringer

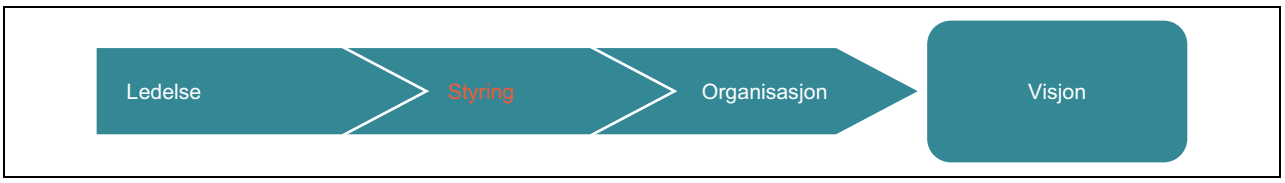
4.5.1 Innledning

Riksadvokaten gir sine styringssignaler, direktiver og autoritative avklaringer på ulike måter, både skriftlig og muntlig, generelt og gjennom enkeltsaker. Øverst i «hierarkiet» står rundskrivene, og det viktigste er det årlige mål- og prioriteringsrundskrivet. Disse ble første gang utgitt 14. januar 1999 og var et synlig uttrykk for riksadvokatens rolle i fagledelsen. Før utvalget går konkret inn på det materielle innholdet i disse dokumentene, er det nødvendig å knytte noen tråder til anerkjent organisasjonsteori og utviklingen av mål- og resultatstyring i det offentlige.

4.5.2 Teori

Begrepet *styring* er et samlebegrep som handler om å minimere forskjeller. Fokus settes på aktiviteter som korrigerer organisasjonens avvik fra den planlagte kurs. Disse aktivitetene er normalt

[13] Prop 61 LS (2014–15) side 12.



Figur 4.2

strukturert og formalisert på en bestemt måte og betegnes gjerne som *styringsverktøy*, se figur 4.2.[14]

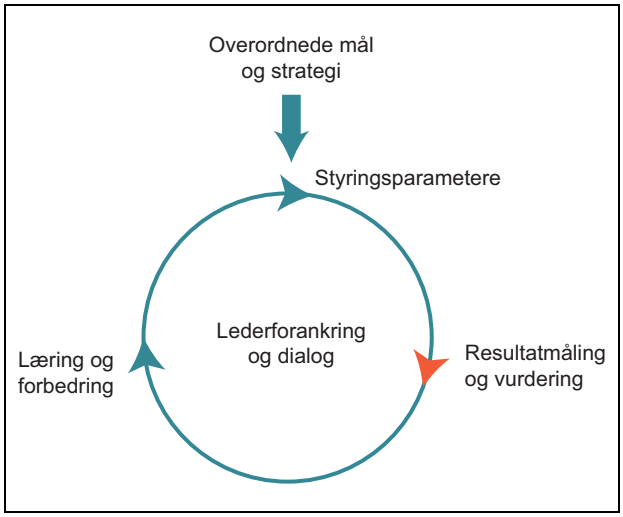
Grunnlaget for all styring ligger i at ledelsen har et hensiktsmessig beslutningsgrunnlag som setter den i stand til å treffe gode og riktige beslutninger. For påtalemyndigheten er målet særlig å bidra til en effektiv kriminalitetsbekjempelse. Denne måten å styre en virksomhet på står i kontrast til såkalt regel- og aktivitetsstyring, som går ut på å gi lederen informasjon om nivået/volumet på foretakets aktiviteter, samt påse at disse utøves på riktig måte.

4.5.3 Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring har vært det overordnede styringsprinsippet i staten siden midten av 1980-tallet. Senter for Statlig Økonomistyring[15] sier det slik i en veileder:

> «Mål- og resultatstyring er det grunnleggende styringsprinsippet i statlige virksomheter. Det innebærer at overordnede, politisk fastsatte mål for den enkelte virksomhet må konkretiseres på en slik måte at resultatene kan måles, vurderes og følges opp gjennom nødvendige utviklings- og forbedringstiltak.»

Formuleringen «politisk fastsatte mål» må forstås dit hen at det er effektivitetsstyring SSØ her sikter til, jf. punkt 2.7 («mer *mål* per krone», ikke «mer *drift* per krone»). Bak innføringen av et slikt styringsverktøy ligger troen på at økt effektivitet oppnås ved at det underliggende nivå gis frihet til å bestemme hvilke virkemidler som skal benyttes til å nå målene. Ledelsens oppmerksomhet rettes mot om enheten, gjennom effektiv ressursbruk, når sine overordnede mål. Med utgangspunkt i ønskede resultater, fastsatt i dialog med overordnet nivå, har ledelsen på hvert nivå et selvstendig ansvar for å utlede hva som skal prioriteres. Overordnede mål og strategi må konkretiseres gjennom styringsparametere som gjør det mulig å måle de oppnådde resultatene. Informasjon om kostnader er en viktig del av styringen. Visuelt kan dette fremstilles som vist i figur 4.3.



Figur 4.3

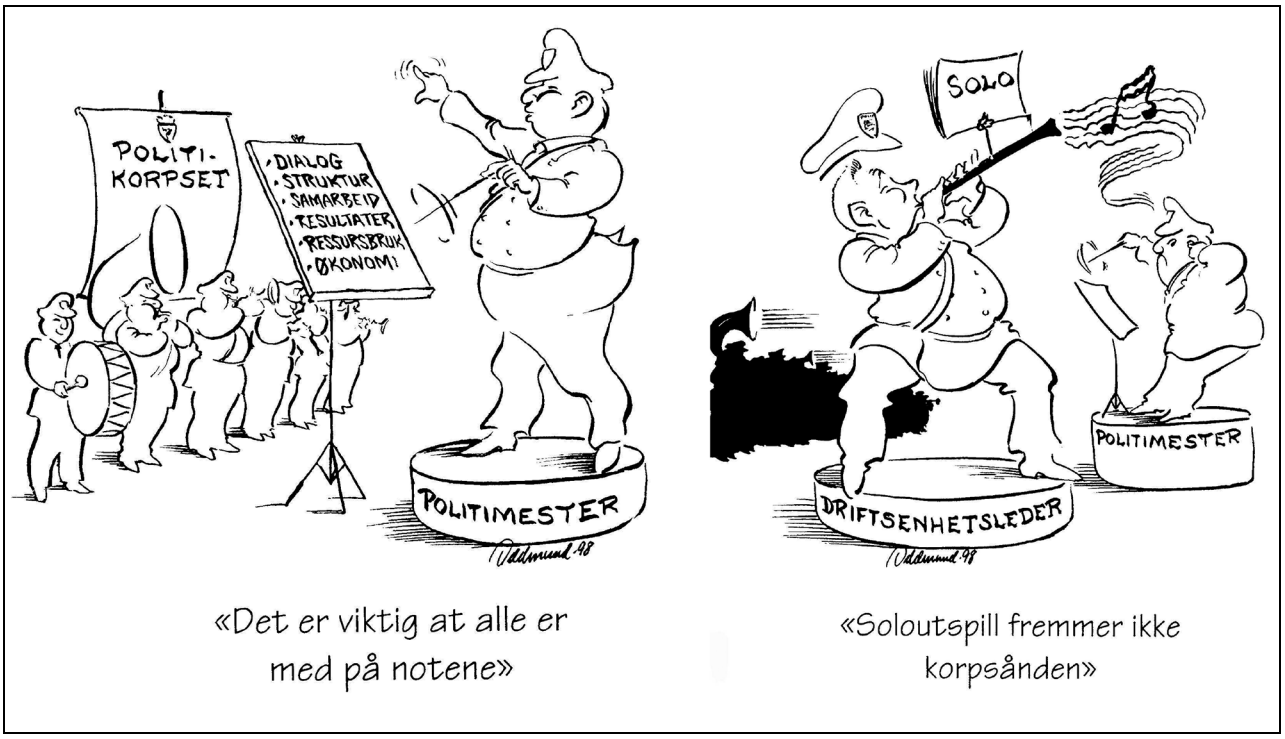
Mål- og resultatstyring som styringsform ble innført i politi- og lensmannsetaten med virkning fra 1. januar 1996. Dette innebar et radikalt brudd med tidligere års praksis, hvor man hadde operert med et strengt regelstyrt og hierarkisk regime, og hvor fokus og ressursbruk ble rettet mot inntrufne hendelser av mer eller mindre påregnelig karakter. Som et grep for å komme denne «brannslukkingen» til livs, ble det besluttet å innføre et styringssystem som hadde fokus på mål og resultater. Den nye styringsformen var på dette tidspunktet allerede innført i de fleste andre statlige institusjoner og etater, og hadde bred tilslutning i Stortinget.

I Justisdepartementets rundskriv G0231/97 heter det:

> «Hovedmålet med innføring av mål- og resultatstyring som styringsform, er å bidra til en effektiv og lokalt tilpasset ressursbruk, hvor alle forholder seg til overordnede og lokale prioriteringer.»

[14] Busch, Tor m.fl., Økonomistyring i det offentlige, 2002 side 55.

[15] SSØ, 2006: 1.



Figur 4.4

Faren for fragmentering og målforskyvning var samtidig noe man på sentralt hold var meget klar over da man i 1996 innførte verktøyet målstyring i etaten, og i veilederen for den lokale styringsdialogen ble utfordringen illustrert med følgende to skisser, vist i figur 4.4.

Målene som oppstilles i målhierarkiet, er i hovedsak av kvantitativ art, med begrenset oppmerksomhet på måling av kvalitet og kunnskapsutvikling. Oppmerksomheten rettes eksempelvis mot hvor mange narkotikaforbrytelser som skal etterforskes kommende år, hvor mange påtaleavgjørelser som skal treffes, og hvor mange kjøretøy som skal kontrolleres. Den kvantitative størrelsen for enkelte resultatmål synes langt på vei å være den samme for samtlige politidistrikt, uavhengig av lokale forhold, kriminalitetsbildet på stedet og ressurstilgang. Samtidig går utviklingen i retning av flere like målkrav på nasjonalt nivå.

4.5.4 Riksadvokatens Mål- og prioriteringsrundskriv

Riksadvokatens årlige mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen utgis i form av et rundskriv. Hovedlinjene (de landsdekkende prioriteringene) har ligget fast over tid. Det sentrale målet for den høyere påtalemyndighet er å sikre en målrettet og effektiv straffesaksbehandling. I rundskrivet for 2016 er det også inntatt kapitler om etterforsking som satsingsområde og statsadvokatenes fagledelse.

Riksadvokatembetet har over tid hatt et godt og tillitsbasert samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet. Dette har gitt påtalemyndigheten mulighet til å øve innflytelse på utformingen av sentrale styringsdokumenter, hvor St.prp. nr. 1 står i en særstilling. I forbindelse med utarbeidelse av mål og prioriteringer i det tosporede system synes vekselvirkningene mellom det politiske nivå (regjering og storting), det administrative og politifaglige nivå (departement og direktorat) og det påtalefaglige nivå å være både tett og godt.

I Mål- og prioriteringsskrivet for 2016 er inntatt følgende:

> «Departementets tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet er utarbeidet i samråd med riksadvokaten. Det har vært dialog mellom Politidirektoratet og riksadvokaten om de deler av Politidirektoratets disponeringsskriv til politi- og lensmannsetaten som har betydning for straffesaksbehandlingen, og om disponeringsskrivet til ØKOKRIM. Riksadvokaten har forelagt dette rundskriv for departementet og direktoratet før utsendelse.»

Riksadvokaten har i møte med utvalget vist til at embetet opplever det som relativt uproblematisk å bli enige med departement og direktorat om sam-

menfallende prioriteringer og mål. Det synes i det hele tatt å være stor grad av samstemthet om viktigheten av at ytre etat får entydige målformuleringer å forholde seg til. Riksadvokatembetet har redegjort for at den nærmere fremgangsmåten i all hovedsak følger fire faser:

- Politidirektoratet, riksadvokaten og Justis- og beredskapsdepartementet samarbeider om utkast til Prop. 1 S. Dette gjelder blant annet satsingsområder og mål.
- Prop. 1 S behandles politisk.
- Politidirektoratet, riksadvokaten og Justis- og beredskapsdepartementet samarbeider om målformuleringer samt avstemmer ulike vurderinger i sine respektive styringsdokumenter.
- Det sendes ut styringsdokumentene fra nevnte etater.

I dokumentet angis generelle mål for straffesaksbehandlingen og hvilke saker som skal gis forrang dersom det er knapphet på ressurser. Målene er generelle og på et overordnet nivå. Verd å merke seg er at den alt overveiende del av den anmeldte kriminalitet faller utenfor riksadvokatens sentrale prioriteringer eller føringer fra storting og regjering i sentrale styringsdokumenter. Statsadvokatene og politimestrene må derfor ta stilling til hvorledes denne kriminaliteten skal behandles. Her åpnes det for regional og lokal prioritering, innenfor rammen av riksadvokatens overordnede prioriteringer. En viktig oppgave for påtalemyndigheten *lokalt* er å foreta en påtalemessig vurdering av innkomne saker og prioritere hvilke som skal etterforskes, og hvilke som bør avgjøres umiddelbart.

Det årlige mål- og prioriteringsrundskrivet har tradisjonelt hatt et relativt stabilt preg. Riksadvokaten har ved gjentatte anledninger understreket at embetets direktiver skal være både helhetlige, gjenkjennbare, konkrete og aktuelle. Samtidig understrekes viktigheten av at man klarer å fornye seg i tråd med endringer i omgivelsene. Ideelt sett kan det hevdes at rundskriv 1 burde foreligge så tidlig at det inngikk i politidistriktenes planprosess for kommende år, gjerne tilnærmet samtidig med Politidirektoratets plan- og rammeskriv. Sistnevnte foreligger normalt i mai året før.

I realiteten er det to sett av vurderinger Riksadvokatembetet må ta hensyn til ved utformingen av sine mål og prioriteringer: det kriminalpolitiske og det faglige. Det kriminalpolitiske er behandlet i det foranstående. Det faglige perspektivet kan systematisk inndeles i tre underkategorier:

- rettsutviklingen
- strategiske kriminalitets- og trusselvurderinger
- erfaringer og innspill fra egen etat

I de følgende punktene vil utvalget redegjøre for hvorledes disse underkategoriene håndteres, inkorporeres og virker inn på de samlede prioriteringene.

4.6 Rettsutvikling

4.6.1 Generelt

Den høyere påtalemyndighet med riksadvokaten i spissen arbeider for at det rettslige rammeverket skal anvendes og utvikles på en måte som bidrar til en best mulig kriminalitetsbekjempelse. Det legges stor vekt på regelverksutvikling gjennom høringsuttalelser og ved at lovgiver for øvrig gjøres oppmerksom på behovet for lovendringer. En deltar i den løpende offentlige debatt om kriminalpolitiske spørsmål (for eksempel i radio eller TV) og besvarer daglige henvendelser fra journalister. Riksadvokatembetet er en synlig aktør i kriminalpolitikken og i det offentlige ordskifte. Det mottas og besvares et stort antall henvendelser fra andre lands myndigheter om norsk rettspraksis, og henvendelser i forbindelse med Stortingets spørretime. Rettsanmodninger til og fra andre land som faller inn under riksadvokatens ansvarsområde, blir saksbehandlet ved embetet, og det avholdes møter (årlig og på sak) med Sivilavdelingen i Justisdepartementet i den forbindelse.

Statsadvokater underviser ved ulike universiteter samt på studier ved Politihøgskolen. I tillegg sitter flere i ulike referansegrupper og styringsgrupper. Det bedrives utadrettet virksomhet, blant annet ved at det holdes innlegg på alle påtalemøter som statsadvokatembetene arrangerer, og på ulike seminarer knyttet opp mot riksadvokatens ansvarsområde.

4.6.2 Riksadvokaten om rettsutvikling gjennom aktorater

Et punkt som har vært diskutert i Den høyere påtalemyndighet de senere år, og som flere av respondentene uoppfordret har kommet inn på, knytter seg til rettsutviklingen som skjer gjennom aktorering i Høyesterett.

I riksadvokatens virksomhetsplan for 2016 heter det på side 11:

«Bidra til rettsutvikling gjennom aktorater:
a. Bidra til at saker som har prinsipiell betydning for lovanvendelse eller reaksjonsfastsettelse blir bragt inn for Høyesterett
b. Oppnevne aktorer for Høyesterett
c. Aktorere enkelte prinsipielle saker for Høyesterett
d. Gi tilbud til kollokvier med møtende aktor under saksforberedelsen i prinsipielle saker og til aktorer som ikke tidligere har aktorert saker for Høyesterett, eller har begrenset erfaring i så måte.»

Riksadvokaten har i ulike sammenhenger gitt uttrykk for at det – gitt nødvendig kapasitet – hadde vært ønskelig at statsadvokatene ved Riksadvokatembetet aktorerte flere saker for Høyesterett.

Det arbeides for tiden med å sluttføre en revisjon av rundskrivet om kvalitet i straffesaksbehandlingen. Her vil etter det opplyste følgende avsnitt bli inntatt:

> «Riksadvokaten minner om at påtalemyndigheten har et selvstendig ansvar for å bidra til rettsavklaring og rettsutvikling, herunder reaksjonsnivå, ved å fremme egnede saker for Høyesterett. I ankeerklæringer, eventuelt i påtegning til riksadvokaten, skal det konkret angis hvorfor anken gjelder spørsmål som har betydning utenfor den foreliggende sak eller det av andre grunner er særlig viktig å få prøvd saken i Høyesterett, jf. straffeprosessloven § 323 første ledd.»

Den høyere påtalemyndighet har over tid hatt fokus på rettsutvikling. Denne oppmerksomheten har medført viktige og nødvendige endringer innen saksfelt som drap og voldtekt. Enkelte av Påtaleanalyseutvalgets respondenter har samtidig etterlyst strategiske mål for utvelgelse av saker for vår øverste domstol. Begrunnelsen er at dette vil gi rettsutviklingen en tydeligere strategisk styring og profil. Spørsmålet omtales nærmere i kapittel 12.

4.6.3 Fornebo-utvalget

Fornebo-utvalget anfører følgende om rettsutvikling gjennom aktorater:[16]

> «Ved de alminnelige embetene utføres i hovedsak de aktorater som etter loven ligger til statsadvokatene. En stor andel av aktoratene er av kortere varighet, og i et gjennomsnittlig aktorat er antakelig utfordringen knyttet til konkret bevisføring og bevisbedømmelse. Antakelig har bare en mindre andel av sakene et særlig potensial for rettsutvikling.
>
> Et vesentlig siktemål med aktoratene i den høyere påtalemyndighet bør være å yte substansielle bidrag til rettsutviklingen, og dette bør i størst mulig grad skje på grunnlag av strategiske valg.
>
> I 2009 ble det i Høyesterett registrert 411 saker med anke over dom i straffesak. Av de totalt registrerte anker hadde (også) påtalemyndigheten anket i 33 av sakene – altså en andel på ca 8 %.
>
> Henvisningsandelen totalt var på ca. 16 %, mens den for påtalemyndighetens anker var på ca 48 %. Av ankesaker som ble tillatt fremmet hadde (også) påtalemyndigheten anket i ca. ¼ av sakene.
>
> Høringsrunden ved embetene viser at disse i ulik grad tar begrensede anker for lagmannsretten. Mange av embetene overlater de fleste av disse sakene til politiet, mens to av embetene oppgir en høy andel for statsadvokatene. Det er særlig fra ett embete fremhevet at få begrensede anker i lagmannsretten antakelig innvirker på ankefrekvensen til Høyesterett, og at det bør være et mål å øke statsadvokatenes andel.
>
> Dette er generelt sett fornuftig, men heller ikke her bør andelen saker i seg selv være målsettingen. Det viktige er at embetenes saksutvalg – enten dette gjelder ankesaker eller aktorater i tingretten – i større grad bør inngå som en del av et planmessig arbeid for rettsutvikling på bestemte områder. Oppmerksomheten mot vold i nære relasjoner og endringen i straffeloven § 219 i 2006, burde som eksempel medført at embetene hadde flere slike aktorater både i tingretten og lagmannsretten. Statsadvokatene ville gjennom flere aktorater vunnet den nødvendige erfaring for en systematisk utvikling av saksfeltet, og det ville sannsynligvis vært anket flere saker til Høyesterett.
>
> Generelle kriterier som definerer de 'riktige sakene' vurdert etter sakenes alvor, kompleksitet og prinsipielle betydning, er i seg selv neppe tilstrekkelige til å dreie virksomheten mot et mer profilert utvalg av aktorater. Både vanetenkning og faglige preferanser hos den enkelte gjør seg gjeldende, og kriteriene er skjønnsmessige og i blant vanskelig å anvende i den praktiske hverdag. Aktorressursen styres best hvis saksutvalget knyttes til bestemte fag-

[16] Fornebo-utvalget side 42.

lige mål. Dette betyr ikke at statsadvokatene ikke skal engasjere seg i prinsipielle saker som oppdages utenfor 'målområdet', men at fokus mot bestemte sakskriterier er en mer effektiv innfallsvinkel.»

4.6.4 Erfaringer fra Danmark og Sverige

I Danmark har Rigsadvokaten utarbeidet et eget dokument til bruk i påtalemyndigheten som angir områder som påtalemyndigheten skal ha fokus på i utviklingen av rettspraksis.[17] I innledningen av dokumentet fastslås:

> «Det er en vigtig opgave for den samlede anklagemyndighed at sikre løbende fokus på, at anklagemyndigheden bidrager aktivt til i retspraksis at få afklaret de spørgsmål, der opstår i forbindelse med behandling af straffesager. Det kan være spørgsmål om lovfortolkning, strafniveau, bevisspørgsmål, processuelle temaer mv.»

Fokusområdene er videre delt inn i fire områder som vurderes som aktuelle:
- oppfølging av nyere lovgivning
- områder hvor det er behov for å skape rettspraksis
- områder hvor rettspraksis bør utvikles – behov for tydeligere eller endret praksis
- prosessuelle spørsmål

Innenfor hver av disse delene er nærmere saksområder (for eksempel menneskehandel, fremmedkrigere, hatkriminalitet mv.) angitt som aktuelle for rettsutvikling, enten fordi det er ny lovgivning eller man ønsker å endre eller tydeliggjøre rettspraksis.

I vurderingen av hvorvidt det er statsadvokaten eller påtalejuristen i politiet som skal aktorere en sak i første instans, er et av de relevante momentene angitt slik i styringsdokumentet:[18]

> «Hvis der er tale om den første sag på et område, der er utpeget som særligt indsats- eller fokus-område for anklagemyndigheden, eller hvor der i øvrigt gør sig særlige principielle eller generelle forhold gældende, f. eks. om anvendelse af nye bevismidler eller efterforsknings-metoder mv.»

I slike tilfeller er det statsadvokaten som normalt aktorerer saken og som da vil ha oppgaven med å skape rettsutvikling på vegne av påtalemyndigheten.

I Sverige har Riksåklagaren utarbeidet et dokument kalt «Prioriterade prejudikatsfrågor».[19] Dette dokumentet er en veiledning i hvilke rettslige områder som fra påtalesynspunkt bør prioriteres. På samme måte som i Danmark er dokumentet inndelt i hva som er begrunnelsen eller behovet bak avklaringen eller rettsutviklingen:
- områder der det ikke finnes praksis
- områder der praksisen bør følges med på – er det behov for tydeligere eller endret praksis?
- der det er ny lovgivning

Under hvert av punktene er det angitt hvilke rettsområder som er aktuelle (menneskesmugling, hvitvasking, bedrageri mv). Hvordan dette i praksis skal gjennomføres, fremgår av «Åklagarmyndighetens föreskrifter om mål som är av interesse för rättsutvecklingen og prejudikatbildningen». Der fremgår det i § 1 at Riksåklagaren skal utarbeide et dokument som angir områdene som skal prioriteres nærmere, jf. dokumentet ovenfor. I § 2 fremgår det at Åklagarmyndighetens *utviklingscentrum* har ansvaret for rettsutviklingen og prejudikatbildningen i det daglige. Etter § 3 skal kammaråklagarne ha oppmerksomhet omkring spørsmål som kan være interessante, og bringe disse spørsmålene videre til det utvicklingscentrum som de svarer til. Slike utvicklingscentrum forefinnes tre steder: Stockholm, Göteborg og Malmö.

4.7 Strategiske analyser

4.7.1 Innledning

Begrepet strategisk analyse har intet entydig innhold. Utvalget bruker i det følgende begrepet som et samlebegrep for ulike kategorier av dokumenter – med andre ord en vid forståelse av begrepet.

En strategisk analyse skal bidra til at det operative leddet har en klar formening om hvilke type saker og miljøer man skal prioritere *utover* de oppdukkende sakene. I praksis er det ikke mulig for politiet å jobbe like aktivt mot alle former for kri-

[17] Anklagerfaglige fokusområder i retspraksis 2016 – Rigsadvokaten, 9. mars 2016.

[18] Statsadvokaternes udførelse af nævningesager i 1. instans og statsadvokaternes samarbejde med politikredsene om udførelsen af straffesager i 1. instans – Rigsadvokatmeddelelsen 21.12.2012.

[19] https://www.aklagare.se/globalassets/dokument/verksamheten-i-hogsta-domstolen/prioriterade-prejudikatfragor-2016.pdf.

minalitet og kriminelle miljøer samtidig. Hva skal prioriteres, og hvorfor?

Europol[20], Eurojust[21], Interpol[22] og Frontex[23] publiserer internasjonale rapporter om ulike kriminalitetsfenomener. Hva gjelder Europol, er det særlig tre rapporter som bør fremheves:

- SOCTA. Rammen er organisert kriminalitet. Rapporten utgis hvert fjerde år (oppdatering hvert annet år), basert på innspill fra ca. 40 land («Slik ser vi på verden»)[24]
- iOcta. Omhandler datakriminalitet og utarbeides årlig
- TE-SAT. Omhandler terror og utarbeides årlig

I tillegg kan nevnes *Exploring tomorrow's crime*, en forskningsbasert rapport om nye kriminalitetsformer. Europol utgir også ulike temarapporter – normalt på bestilling. Eksempler på slike temaer kan være fremmedkrigere, migrasjon, osv.

Mens SOCTA baserer seg på innspill fra medlemslandene, er de såkalte EMPACT-rapportene bestillinger på identifiserte satsingsområder. Landene inviteres til deltakelse. Et kjennetegn i disse prosessene er den tydelige koblingen mellom penger og strategiske satsinger. Det å falle «utenfor» målhierarkiet innebærer i praksis ressursutfordringer. På norsk nasjonalt nivå er denne koblingen i mindre grad en absolutt forutsetning for tildeling av midler.

Nasjonalt er det en rekke rapporter som beskriver ulike sider ved kriminalitetsutviklingen. Som illustrasjon gis en kortfattet oppstilling over noen av de mest sentrale:

- Politidirektoratet utgir blant annet en omverdenanalyse og diverse STRASAK-rapporter.
- Kripos publiserer årlig en rapport om organisert kriminalitet[25].
- Økokrim har sin årsrapport/trusselvurdering om økonomisk og miljøkriminalitet.
- PST utgir årlig en trusselvurdering, hvor blant annet fremmedkrigerproblematikken har synliggjort kapasitetsutfordringene og viktigheten av et tverrfaglig aspekt (barnevern, skole, politiet, sikkerhetstjenesten).
- UP publiserer en tilstandsanalyse om trafikk.
- Politidistriktene utarbeider egne etterretningsprodukter (kommer normalt på høstparten).
- Statistisk sentralbyrå utarbeider årlig en statistikk over anmeldte lovbrudd.
- Øvrige kontrolletater utgir egne årsrapporter og trusselvurderinger.

En kunnskapsbasert tilnærming er både ønskelig og viktig. Samtidig sitter utvalget med et inntrykk av et noe uferdig helhetsbilde. En av respondentene uttrykte det slik:

> «Du skal ha ganske god totaloversikt for å forstå hvilke dokumenter som er bindende, hva som går foran og hvordan trinnhøyden mellom de ulike dokumentene er. I tillegg står noen av planene i motstrid til hverandre – i alle fall er de ikke avstemt. Jeg ønsker meg en overordnet, nasjonal kriminalitetsrapport som tar opp i seg de ulike rapportene og prioriterer/avveier.»

4.7.2 Sentrale arenaer

4.7.2.1 Samordningsorganet

Samordningsorganet ble etablert i 1. juni 2010 og består av fire faste medlemmer: assisterende politidirektør, assisterende riksadvokat, sjef i Kripos og politimesteren i Oslo. Formålet er å bidra til å styrke politiets innsats mot alvorlig kriminalitet, ikke minst kriminalitet av organisert og grenseoverskridende karakter. Konkret skjer dette ved å tildele politimesteren ekstraordinære ressurser eller på andre måter understøtter politiets innsats, og i noen grad ved å initiere igangsetting av etterforsking og kriminalitetsforebyggende tiltak. I 2015 ble det delt ut NOK 25 millioner, i hovedsak til de prioriterte satsingsområdene.

---

[20] Europol er Den europeiske unions organisasjon for politisamarbeid innen kriminaletterretning. Målet med organisasjonen er å forbedre effektiviteten og samarbeidet mellom medlemslandene i forbindelse med forebygging og bekjempelse av alvorlig internasjonal kriminalitet og terrorisme. Europol ble vedtatt opprettet i forbindelse med Maastricht-avtalen, og organet ble operativt i 1994. Norge er tilknyttet dette samarbeidet gjennom en traktat av 28. juni 2001.

[21] Eurojust er en institusjon for EU-landene med representanter fra påtalemyndigheten i hvert land, opprettet i 2002 for å effektivisere etterforsking og påtale i straffesaker som gjelder grenseoverskridende og organisert kriminalitet. Norge inngikk samarbeidsavtale med Eurojust i april 2005. Relasjonene og oppgavefordelingen mellom Europol og Eurojust reguleres i en egen avtale av 9. juni 2004. Organene utfyller hverandre faglig ved at de representerer ulike sider og aspekter ved det europeiske politi- og straffesakssamarbeidet.

[22] Interpol er en internasjonal organisasjon etablert i 1923 for å bidra til internasjonalt kriminalpolitisamarbeid.

[23] Frontex er Den europeiske unions byrå for beskyttelse av EUs yttergrenser.

[24] De fleste trender begynner andre steder i verden før de etter hvert treffer Norge, og rapporten representerer et antatt realistisk fremtidsbilde.

[25] Utvalget er kjent med at det har vært diskutert om Kripos i fremtiden burde utgi en nasjonal kriminalitetsrapport. Alternativet er antakelig at Politidirektoratet gjør dette, basert på innspill fra underliggende etater.

4.7.2.2 *Etterretnings- og analysesenteret (Økokrim)*

Med bakgrunn i regjeringens strategi for å styrke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet ble det i 2016 etablert et nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES), som et samarbeid mellom politiet, Skatteetaten, Tolletaten, Nav og Arbeidstilsynet. Senteret skal utarbeide nasjonale trussel- og risikovurderinger som grunnlag for strategiske beslutninger om tiltak innen økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet, og etterretningsrapporter som gir grunnlag for innsats mot kriminelle aktører og nettverk.

4.7.3 Påtalemyndighetens involvering

Det er bred enighet om viktigheten av oppdatert og relevant kunnskap om viktige kriminalitetsområder. Utviklingen de senere år har gått i retning av en mer aktiv bruk av strategiske analyser i prioriteringssammenhenger. Mens det tidligere kunne være et ikke-ubetydelig handlingsrom for en politileder til å iverksette et «prosjekt» mot et kriminelt miljø etter eget forgodtbefinnende, kreves i dag at slike satsinger har en forankring i strategiske analyser. Dette innebærer at oppmerksomheten og betydningen av disse analysene/dokumentene øker. Samtidig ligger det betydelig definisjonsmakt i å beskrive virkeligheten, herunder vekte ulike kriminalitetsområder. Påtaleanalyseutvalget er kjent med at denne vektingen kan være basert på relativt krevende og marginale avveininger, som ikke nødvendigvis kommer like godt til syne i selve rapporten.

Påtalejuristene i politiet bør være involvert i politidistriktets interne prosesser.

Statsadvokatene bør delta både i regionale prosesser og i en samhandling med riksadvokaten.

Riksadvokaten har en tett og god dialog med Politidirektøren, deltar i den nasjonale ledergruppen for politiet (NLG) og oppleves som en aktiv og viktig bidragsyter i sentrale prioriteringsspørsmål. Dette har gjort at riksadvokaten tradisjonelt har hatt stor påvirkning på politiets strategiske innsats mot spesielt den grovere kriminaliteten.

Utvalget skal samtidig vurdere hensiktsmessigheten av dagens ordning i et fremtidsperspektiv. Utgangspunktet er at Den høyere påtalemyndighet per i dag ikke har noen egen analyseenhet, og i realiteten legger politiets analyser og premisser til grunn *as is*. Den tradisjonelle tenkningen rundt dette har vært at strategisk etterretningsarbeid ligger til politiet, og at påtalemyndigheten og politiet er tett sammenvevde organisasjoner.

Selv om den *samlede* utredningskapasiteten i politiet og påtalemyndigheten muligens er tilfredsstillende, anser utvalget det legitimt å stille spørsmål ved om påtalemyndigheten er riktig dimensjonert, og i denne sammenheng innehar den rette kompetansen. Rapportene som utarbeides av sentrale analyseenheter, utgjør viktige beslutningsgrunnlag. På strategisk nivå vil de påvirke sentrale prioriteringsspørsmål, og på operativt nivå vil de kunne påvirke enkeltsaker (avgrensninger, prioriteringer etc.).

Dette er bakgrunnen for at flere av respondentene har pekt på at riksadvokaten bør få større kapasitet og en tydeligere rolle når det gjelder prosessen og premissene for utarbeidelsen av disse produktene. Særlig viktig blir det for Den høyere påtalemyndighet å kunne forstå og ha innsyn i hvilke avveininger og prioriteringer som gjøres. På en slik bakgrunn kan det hevdes at det ikke er tilstrekkelig at Den høyere påtalemyndighet/riksadvokaten blir involvert *etter* at selve sluttproduktet foreligger, eller man er over i etterforskingssporet. Utvalget kommer tilbake til problemstillingen under drøftelsen av økt stabskraft til Riksadvokatembetet i kapittel 12.

4.8 Erfaringer fra egen etat

4.8.1 Hvorfor er innspill fra egen etat viktig?

Som beskrevet over skjer riksadvokatens angivelse av mål og prioriteringer i et tett samarbeid med andre, og under iakttakelse av politiske føringer fra storting og regjering. Skal det ha noen hensikt å utarbeide slike måldokumenter, må resultatene følges opp og etterleves. Ved Riksadvokatembetet gjøres dette gjennom periodiske analyser og ved årlige rapporter om straffesaksbehandlingen i politiet og den høyere påtalemyndigheten. I teorien omtales denne prosessen som *ledelse av ledelsesprosessen*.

For at ledelsesprosessen i påtalemyndigheten skal fungere optimalt, er det avgjørende at lederne har tilgang på tilstrekkelig og adekvat informasjon om statsadvokatenes og andre interessenters behov, relevant rettsutvikling, aktuelle strategiske rapporter, hva disse bygger på, hvorvidt oppstilte mål er nådd, osv. Av samme grunn er det ledelsen i organisasjonen som er storbruker av slike rapporteringsverktøy. Målstyring har som viktigste hensikt å

1. gjøre organisasjonen mer mål- og resultatorientert i motsetning til aktivitets- og regelorientert,

2. få en bedre ressursutnyttelse gjennom økt produktivitet og effektivitet,
3. etablere en kobling mellom mål, planer, styring og kontroll, og
4. påvirke de ansattes ressursdisponeringsatferd.[26]

I plansystemer er det spesielt tilbakemeldingene til sentralenheten i hierarkiet som kan være problematisk. Det kan være at relevant informasjon ikke kommuniseres tilbake/oppover, de lokale målene som utarbeides støtter ikke opp under de overordnede, strategisk fastsatte målene, osv. Slike uønskede avvik omtales som *målforskyvning*.

4.8.2 Embetslederne

Embetslederne har totalansvaret for de enkelte statsadvokatembetene. I så henseende kan ansvaret sammenlignes med politimesteren og dennes totalansvar i politidistriktet. Ansvaret omfatter straffesaksbehandlingen innenfor eget embete (kontroll, tilsyn og oppfølging av politiets straffesaksbehandling), dialog med politiledelsen, informasjon til media og allmennheten, samarbeid med andre etater i strafferettspleien, osv. Kort sagt, alle forhold knyttet til driften av embetet (økonomistyring, personalforvaltning og HMS-arbeid).

Fornebo-utvalget[27] peker på viktigheten av at embetsleder aktivt og løpende bidrar i utviklingen av embetet:

> «Videre ligger det til embetslederfunksjonen å påse at embetets ansatte har den nødvendige kompetanse, og at både statsadvokater og kontoransatte gis muligheter for å vedlikeholde og utvikle sin kompetanse i arbeidsforholdet.
>
> Embetsleder må også sørge for at ressurser og kompetanse utnyttes på best mulig måte, og at embetet utvikles i takt med endrede krav og forventninger. Det siste er særlig viktig å ha for øye i en virksomhet som i grunntrekkene har vært organisert og utøvet på samme måte i svært lang tid (…).».

Embetslederne kan sies å være riksadvokatens forlengede arm ut i distriktene, med ansvar for at prioriteringer, direktiv og anbefalinger som riksadvokaten utferdiger, gjennomføres og følges opp. I sum innebærer dette at embetslederne får en viktig rolle i styringen av straffesaksbehandlingen og politiets virksomhet.

God strategisk forståelse understrekes av Fosheim-utvalget, som peker på at embetsleder har et betydelig ansvar for å organisere virksomheten på en måte som skaper balanse mellom virksomhetsområdene og understøtter at embetet når de mål som er fastsatt av overordnet myndighet i styringsdokumenter og styringsdialog.

Flere respondenter peker på at rollen praktiseres, forstås og utøves relativt ulikt. Særlig gir dette seg utslag i fagledelsen. Kritikken går blant annet på at enkelte av embetslederne i for stor grad har lent seg på de årlige inspeksjoner og påtalemøtene som nær sagt de eneste formene for fagledelse.

I Fornebo-rapporten heter det videre:

> «I en høringsrunde fremkommer at embetslederne selv mener å bruke fra i overkant av 50 % til under 10 % til eksterne og interne oppgaver som oppfattes som oppgaveløsning i egenskap av embetsleder. Dette fordeler seg igjen på interne administrative oppgaver, oppgaver knyttet til generell fagledelse og forskjellig utadrettet virksomhet.
>
> De fleste mener at straffesaksoppgavene i perioder tar for mye tid på bekostning av lederoppgaver. Spesielt lengre perioder med aktorater gjør at det blir for liten kontinuitet i lederfunksjonene. På den annen side mener embetslederne at det [er] ønskelig å ha straffesaksoppgaver, fordi dette gir det nødvendige grunnlag for utøvelse av fagledelsen – både internt og i forhold til politiet.
>
> Noen uttrykker ønske om en viss reduksjon i kjerneoppgavene, og det pekes eksempelvis på at embetslederne som hovedregel ikke bør utføre de lengste aktoratene. Saksforberedelse og hovedforhandling i lange aktorater vil samlet ta for mye sammenhengende tid, og gå utover kontinuiteten i embetsledelsen.»

Påtaleanalyseutvalget er enig i at en forklaring på den store forskjellen på hvorledes rollen utøves, har sammenheng med at mesteparten av virksomheten flere steder er konsentrert og innrettet mot enkeltsaksbehandlingen ved eget embete. Viktige faktorer har vært saksmengdens totale størrelse og det faktum at enkeltsaksbehandlingen tradisjonelt har vært mest i fokus. Resultatet er uansett at fagledelsen overfor politiet har blitt nedprioritert.

Hva gjelder kontrollen med politiets virksomhet, er embetslederne fra og med 2016 invitert til å delta i styringsdialogen mellom Politidirektora-

[26] Busch, Tor, mfl. 2003 side 235.
[27] Fornebo-rapporten side 64.

tet og politimestrene. Tidligere deltok de kun på et forberedende møte. Dette betyr at embetslederne nå er gitt tilgang til en viktig arena hvor det bør være mulig å påvirke hvorledes politiet driver straffesaksbehandlingen og ellers innretter sin virksomhet.

Politidirektøren har uttrykt at Politidirektoratet både ønsker seg og er tjent med en engasjert og oppdatert påtalemyndighet. Politidistriktene er de senere år vesentlig endret med en ny strategisk plattform, de ledes annerledes enn tidligere og etaten har fått et mer profesjonelt og større Politidirektorat. Resultatet er store styringsendringer i norsk politi. Også påtalemyndigheten er styrket. Samtidig styres og ledes etaten stort sett som tidligere. Politidirektøren etterlyser på denne bakgrunn embetsledere som i større grad ansvarliggjøres, og anbefaler at de i større grad følges opp og styres fra Riksadvokatembetet. Dette vil bidra til at de fremover må jobbe likere og gradvis kan bli en mer profesjonell og aktuell samarbeidspartner for politimestrene.

4.8.3 Styringsprosessen i Den høyere påtalemyndighet

Riksadvokaten har to årlige fellesmøter med embetslederne. Her gjennomgås resultater og utfordringer i straffesaksbehandlingen ved embetene. Erfaringer utveksles, aktuelle problemstillinger drøftes og styringssignalene formidles.

Videre avvikles hvert år ett bilateralt møte[28] med den enkelte embetsleder, et såkalt styringsdialogmøte. Her gjennomgås situasjonen ved det enkelte statsadvokatembete – resultater, budsjettmessige utfordringer, personalsituasjonen og fremtidige mål.

Gjennom året er det ulike former for kontakt mellom riksadvokaten og den enkelte embetsleder. Her diskuteres både budsjettmessige og andre utfordringer.

Styringen og samhandlingen omfatter også tre årlige formelle rapporteringer. Her er det særlig måloppnåelsen og eventuelle avvik som vies oppmerksomhet.

Den høyere påtalemyndighet er en liten organisasjon hvor de enkelte medarbeidere, ikke minst på ledernivå, kjenner hverandre godt. De fleste har samarbeidet over mange år. Utvalget sitter med et klart inntrykk av at riksadvokaten oppleves som en tydelig og troverdig leder.

De overordnede prioriteringene, med riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsrundskriv i spissen, er godt gjennomarbeidede dokumenter. Samtidig har utvalget merket seg at enkelte respondenter har pekt på at samspillet mellom nivåene i påtalemyndigheten ved *utarbeidelsen* av styringsdokumentene bør kunne utvikles, med større grad av involvering av statsadvokatnivået.

4.9 Gjennomslagskraft

4.9.1 Formell gjennomslagskraft

Anvisninger og direktiver fra riksadvokaten må ses i lys av straffeprosessloven § 55 annet ledd om at riksadvokaten har den overordnede ledelsen av påtalemyndigheten, straffeprosessloven § 58 annet ledd om at riksadvokaten kan gi pålegg umiddelbart til politiets tjenestepersoner, og straffeprosessloven § 225 annet ledd om at riksadvokaten kan gi pålegg om hvordan etterforskingen skal gjennomføres.

Påtalemyndighetens praksis som rettskilde er drøftet av professor Tor-Geir Myhrer.[29] Han skiller mellom autoritative uttalelsers vekt ved vurderingen i domstolene, og hvilken vekt slike uttalelser må tillegges internt i politiet og påtalemyndigheten.

Overfor domstolene vil et rundskriv fra riksadvokaten i begrenset utstrekning ha en *direkte* autoritativ rettskildemessig betydning. En annen sak er at slike anvisninger *i praksis* tillegges stor vekt. Et enkelt søk i Høyesteretts avgjørelser viser at det i en rekke avgjørelser er vist til riksadvokatens rundskriv.

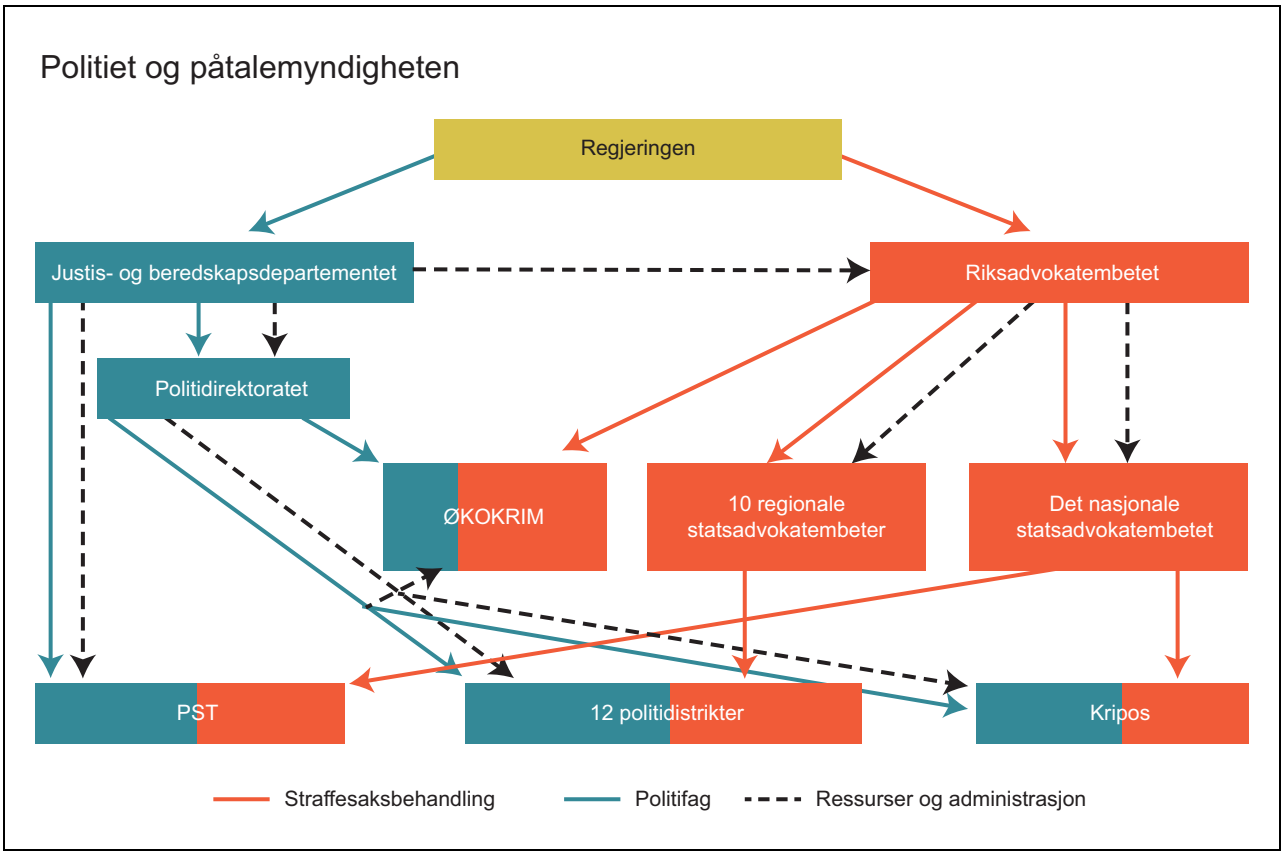
Internt i politi og påtalemyndighet stiller dette seg annerledes:[30]

> «… påtalemyndighetens hierarkiske oppbygging (…) at overordnet nivå generelt kan instruere underordnede, og at underordnede er forpliktet til å følge disse instrukser. Det siste er temmelig klart lagt til grunn i provokasjonsdommene i Rt-1984-1076 og Rt-1998-407. Overordnet nivås rolle som klageorgan, jf. straffeprosessloven § 59a, og adgang til å omgjøre underordnedes avgjørelser av eget tiltak, jf. straffeprosessloven § 75, innebærer også at overordnet myndighet rent faktisk kan tvinge sitt syn igjennom. Samlet leder dette til at generelle direktiver fra overordnet myndighet om myndighetsutøvelsen, eller avgjørelser

[28] For Oslo statsadvokatembeter avholdes to årlige styringsdialogmøter.

[29] Myhrer side 219 flg.

[30] Myhrer side 237.



Figur 4.5

med prinsipielt innhold, blir en avgjørende rettskilde for underordnet påtalemyndighet. For spørsmål eller sakstyper som ikke blir gjenstand for rettslig overprøving, vil påtalemyndighetens praksis derfor rent faktisk bli avgjørende for rettstilstanden.»

4.9.2 Doble styringssignaler – en systemisk utfordring

Når et begrenset gode skal fordeles, vil det kunne oppstå interessemotsetninger og målkonflikter mellom ulike interessenter – herunder mellom Politidirektoratet og Riksadvokatembetet. Fordelingen av, og viljen til å bruke makt og tilgang til ressurser, står sentralt. Dette synliggjør utfordringen med det doble styringsløpet. Politidirektøren sitter på ressursene som riksadvokaten ønsker å benytte til bestemte oppgaver. Er vurderingen dem imellom synkron, fungerer ting, men i praksis er det selvsagt omtrent umulig å få et helt stringent system.

Politidirektoratet har også andre oppgaver, illustrert i figur 4.5.

Politidirektoratet har om denne problemstillingen vist til at politimestrene har en krevende utfordring når de skal ressurssette de ulike virksomhetsområdene. I de senere år har det vært mye oppmerksomhet rettet mot politioperative gjøremål, og i noe mindre grad mot etterforsking og påtale. Handlingsplanen for løft av etterforskingsfeltet representerer derfor noe nytt, og forventningene til denne satsingen er stor, både internt og eksternt.

4.9.3 Erfaringer fra Danmark og Sverige

I Danmark utga Riksadvokaten og rikspolitisjefen for perioden 2011–2015 en felles strategisk plan for «politiets og anklagemyndighedens arbejde».[31] Det er i forordet til strategiplanen presisert at den innebærer noe mer enn en «række velmente hensigtserklæringer. Den skal være den fælles platform, vi alle arbejder ud fra». Dokumentet går deretter gjennom hvilke felles utfordringer de to etatene står overfor, og hvilke forandringer som må gjøres før det formuleres en felles misjon

[31] Politiets og Anklagemyndighedens strategi – 2011–15. https://www.politi.dk/NR/rdonlyres/6257EAD5-9AF3-42C6-ACFE-E97658AA47DF/0/Politietoganklagemyndighedensstrategi201115.pdf.

og visjon for de to etatene. Deretter er det en gjennomgang av de overordnede mål man skal jobbe mot, og til slutt noe om fokusområder det skal rettes særlig oppmerksomhet mot.

Det heter innledningsvis at formålet er fremtidig planlegging av «hvordan de samlede ressourcer helt overordnet bør anvendes». Videre sies det at «i de lokale strategier i politikredsene udmøtes denne overordnede strategiske plan, politiets handlingsplaner, den nationale strategiplan for politiets operative innsats og anklagemyndighetens delstrategi i èn felles strategi, som sætter retningen for arbejdet i politi og anklagemyndighet i den enkelte kreds».

I tillegg til dette felles dokumentet har Anklagemyndigheden også et eget styringsdokument for sin virksomhet.[32] De strategiske målene og områder de fokuserer på i 2016, er:

- kvalitet i straffesaksbehandlingen
- anklagemyndighetens produktivitet
- styring av saker om økonomisk kriminalitet
- et samlet konsern

Denne planen er koordinert med mål- og resultatplanen for politiet og utgjør til sammen det samlede styringsgrunnlag for politiet og anklagemyndigheden (2016).[33]

4.9.4 Faktisk gjennomslagskraft

Et sentralt spørsmål er hvilken *faktisk* gjennomslagskraft riksadvokatens styringssignaler har.

Her kan en for tankens skyld se for seg at totalen av innkomne oppgaver på tjenestested X legger beslag på 150 prosent av den samlede kapasiteten. Noe må legges til side. I realiteten står en her overfor to sett av spørsmål:

- *Hva* prioriteres når summen av oppgaver overgår tilgjengelige ressurser?
- *Hvem* skal (og bør) foreta denne prioriteringen?

Politiets ledelse har en krevende jobb når den skal utnytte det tildelte budsjettet på en effektiv måte og skape balanse mellom pålagte gjøremål og tilgjengelige ressurser. I alle organisasjoner er det slik at det til tross for noenlunde balanserte styringssignaler uansett vil oppstå en lang rekke situasjoner hvor den enkelte må gjøre konkrete valg, det vil si identifisere hvilke av flere prioriterte saker/oppgaver som skal nedprioriteres. Valget står i realiteten mellom to ytterpunkter:

- redusere kravet til kvalitet («ostehøvelprinsippet»)
- unnlate å utføre enkelte oppgaver («bortprioritere»)

Hvordan skjer i slike situasjoner de *egentlige* prioriteringene? Hvordan foregår prosessene, hva er styrende for valgene? Er det politiet eller påtalemyndigheten som rent faktisk foretar denne prioriteringen? Og i hvilken grad tas det hensyn til riksadvokatens prioriteringer?

Til tross for at politiets og påtalemyndighetens ressurser ikke strekker til for å etterforske alt, anser Påtaleanalyseutvalget det nødvendig å minne om at prioriteringer er et sentralt ansvar, og at dette ansvaret ligger til henholdsvis riksadvokaten og Politidirektoratet. Innenfor definerte rammer er det på nivået under (den enkelte politidistrikt) behov for et visst handlingsrom. Kriminalitetsbildet i de ulike politidistriktene kan variere, og det oppstår jevnlig hendelser som må prioriteres selv om de ikke direkte fremgår av de sentrale prioriteringene. Likevel må hovedregelen være at sentrale prioriteringer etterleves og har lokal gjennomslagskraft. Graden av oppfølging i distriktene må derfor synliggjøres overfor de sentrale myndigheter, slik at avvik identifiseres og følges opp.

4.9.5 Tilbakemeldinger fra respondentene

Utvalgets hovedinntrykk, etter at tematikken har vært et sentralt samtaleemne med samtlige respondenter, er at den reelle gjennomslagskraften til de sentrale prioriteringene er varierende. Flere uttrykker at de sentrale prioriteringene er viktige og ses hen til når man skal prioritere saker. Andre peker på utfordringer i det daglige når de konkrete prioriteringene gjøres. Spenningsforholdet mellom produksjon og måloppnåelse på den ene siden og kvalitet på den andre siden, kommer på spissen.

Det pekes på at den faktiske gjennomslagskraften til de sentrale prioriteringene lider av at Riksadvokatembetet er underdimensjonert, sett i forhold til den viktige oppgaven embetet forvalter og leder. Ubalansen forsterkes av at Politidirektoratet både har vesentlig større kapasitet enn Riksadvokatembetet, og dessuten har hånd om pengebruken i politiet. Fra utøvende påtalejurister i politiet uttrykkes det bekymring for at denne ubalansen mellom de to styrende myndighetene påvirker balansen mellom produksjon og kvalitet.

---

[32] Mål- og resultatplan for anklagemyndigheden 2016, http://www.anklagemyndigheden.dk/nyheder/Documents/maal-og-resultatplan-for-anklagemyndigheden-2016.pdf.

[33] Mål- og resultatplan for anklagemyndigheden 2016 side 3.

Politidirektoratet har et særlig fokus på produksjonen av saker, og at sakene går gjennom systemet. Riksadvokaten har det overordnede ansvaret for å påse at den faglige kvaliteten er god nok. I dette spenningsforholdet gis det uttrykk for at kvaliteten i mange tilfeller blir taperen.

En av respondentene formulerte seg slik:

> «Jeg opplever å ha en daglig leder og en faglig leder. Jeg kommer stadig i en skvis mellom disse to. Produksjon står mot kvalitet. Jobben min bør gå ut på noe mer enn bare å levere produksjonstall til POD, men slik er det dessverre ikke!«

En annen:

> «Påtalejuristene har blitt saksbehandlere. Volum og produksjon dominerer. Jeg etterlyser en vilje fra toppen hvor det signaliseres at man skal/bør ha innflytelse på prioriteringene i politiet.»

Fra Politijuristene var følgende dekkende for tilbakemeldingen til utvalget:

> «Med et underdimensjonert Riksadvokatembete har Politidirektoratet tatt hele det strategiske rommet. En dramatisk ubalanse. Påtalemyndigheten burde ivareta kvaliteten, sette standardene. Da må Riksadvokaten settes i stand til det. Det mangler en bærekraftig struktur sentralt. I dag gjør Politidirektoratet i realiteten som de vil.»

En av respondentene (med tilslutning fra ledelsen i det aktuelle politidistriktet) ga følgende redegjørelse for tematikken gjennomslagskraft da utvalget besøkte politidistriktet:

> «Min opplevelse i hverdagen er at sentrale prioriteringer i liten grad forstås som nettopp det i førstelinjen. Statsadvokater, politimestre, påtaleledere, og til dels påtalejurister og ledere på etterforskning, forstår føringene. Men nedover i rekkene er erfaringen at det er prioriteringer nedenifra som står seg best. Det gir seg ulike utslag – eksempelvis i kvaliteten på straksetterforskningen og hvilken skjebne sakene får hos etterforskerne (som i stor utstrekning identifiserer seg med ordensmannskapet). I neste omgang påvirker det selvsagt rollen til påtalejuristen og hvilken innsats denne må legge ned for å sikre at de viktige sakene faktisk blir prioritert. La meg ta et par eksempler som jeg har opplevd i en rekke voldssaker (både §§ 271/272/273 men også 282/283).
>
> – Voldsutøvelse innad i et kriminelt miljø. Her synes en viktig (avgjørende) faktor å være hva som er mulig å få til snarere enn de sentrale prioriteringene.
> – Forsvinningssaker med utlendinger. Prioriteres ofte ikke – i motsetning til hvis en norsk tenåringsjente meldes savnet.
>
> En typisk 'prioritert sak' nedenfra er vold mot tjenestemann (§ 155). Her reageres det om jourhavende jurist avslår pågripelse og ransaking. Tilsvarende våre lokale gjengangere, som ønskes fengslet så tidlig som mulig (selv om deres vinningsforhold sjelden er særlig omfattende). Min 'sosiologiske' tanke er at ordensstyrken ønsker å markere sin dominans i bybildet. Slike saker får derfor høyere prioritet enn hva de sentrale prioriteringene tilsier.
>
> Sikreste kanal hos oss for å fremme de sentrale prioriteringene skjer når påtaleansvarlig aktivt griper inn og styrer hvilke saker som skal jobbes med, og hvilke som må vente (i praksis henlegges). Men også i slike tilfeller merker vi innflytelsen nedenfra ved at saker vi har bedt om skal prioriteres tar lengre tid enn nødvendig da de ikke anses viktige i det 'uoffisielle' prioriteringshierarkiet i førstelinjen.
>
> Inntrykket er at de sentrale prioriteringene oppleves som praktiske. For påtales del har det tunge trykket de senere årene innen områder som tilrettelagte avhør og familievold gjort det enklere å få sving på disse sakene. Men igjen, her er innslaget langt høyere opp i organisasjonen.
>
> En utfordring som påtalemyndigheten må ta på alvor er at avstand fra initialfasen til en eventuell suksess blir for stor (lang saksbehandlingstid). Dermed mister vi de gode historiene hvor mannskapet på bakkeplan får tilbakemelding om hva deres innsats betydde for å oppklare saken.»

Et tydelig unntak blant respondentene var Politiets Fellesforbund, som i samtalen med utvalget pekte på at beredskap og operative disipliner ikke nådde opp i ressurskampen. Etter deres syn er en hovedutfordring at riksadvokatens prioriteringer er så mange og sterke at de i realiteten blokkerer for politimesterens adgang til å drive strategisk og helhetlig ledelse.

I samtalene ble det også vist til en rapport[34] hvor det under punkt 6.2 heter:

> «Det er en betydelig lederutfordring når POD, som har det politifaglige totalansvaret, personalansvaret og budsjettansvaret ikke har fagansvaret for straffesaksarbeidet.»

I neste avsnitt heter det videre:

> «Dagens tosporede system gir en ekstra ledelsesutfordring. Riksadvokaten og resten av påtalemyndigheten har ingen direkte styring og ledelse over politiressursene, men påtalemyndighetens prioriteringer veier svært tungt (…).
>
> Politiet er ressursmessig underdimensjonert til å klare å følge opp overordnede føringer om måltall. Økt innsats på prioriterte områder vil føre til nedprioritering av andre. Et eksempel på dette er økt fokus på etterforskning som vil påvirke ordens- og beredskapsfunksjonen i sterk grad.»

I dialogen med utvalget anmodet Politijuristene om å få komme med et skriftlig innlegg om tematikken gjennomslagskraft, noe utvalget har etterkommet:

> «Den norske modellen har gjennomgått store endringer som ikke er stadfestet eller begrunnet i lov eller andre overordnete politiske vedtak. Selv om dagens straffeprosesslov er endret mange ganger, er det få, om noen, endringer som har adressert påtalemyndighetens status eller ansvarsområde. Bare under herværende straffeprosesslov har en sett en endring fra en politifullmektig i hvert politidistrikt som var politimesterens naturlige nummer to, til dagens virkelighet hvor mange påtalejurister opplever at deres rolle er redusert til saksbehandlere. Denne omveltningen uten noen form for utredning, representerer neppe et bevisst og tydelig valg fra våre folkevalgte. En skal ikke trekke sammenlikningen med domstolen altfor langt, men det er vanskelig å tenke seg en så omfattende endring i dommerens stilling uten en omfattende samfunnsdebatt og diverse utredninger. Samtidig synes det å være vanskelig på en rasjonell måte å forklare denne maktforskyvningen mellom politi og påtalemyndighet. Reduksjonen i påtalemyndighetens innflytelse er møtt av en tilsvarende styrking av politiets rolle. Det oppleves ikke å være noe maktvakuum, men har som nevnt skjedd uten lovendring og uten noen overordnet drøftelse som viser at dette har vært et bevisst, politisk valg.
>
> Dagens reelle situasjon harmonerer således dårlig med hva som er sagt over om påtalemyndighetens '*generelle og overordnede ansvar for å forfølge straffbare handlinger og for å føre kontroll med politiets straffesaksbehandling*', men står også i grell kontrast til at den påtaleansvarlige har et straffebelagt ansvar knyttet til sin sentrale rolle i straffesaksbehandlingen. Dette ansvaret rimer også dårlig med hvilke kompetansekrav som i dag stilles til påtalejuristen. Det er i det hele tatt en utbredt oppfatning at dagens ansvar er lite tilpasset den reelle myndighet og mulighet vedkommende har til å utøve rollen sin. Tilsvarende betraktninger gjelder også påtalelederne, som har relativt sett liten gjennomslagskraft overfor de andre politilederne når en ser hen til den viktige rollen vedkommende har i straffesaksarbeidet. I sum illustrerer ovennevnte at lovgiver har et syn på den påtaleansvarliges rolle, fullmakt og gjennomslagskraft som harmonerer dårlig med en utvikling i retning av påtalejurister som rene saksbehandlere.
>
> Fremveksten av et stadig større Politidirektorat forsterker endringsbehovene ytterligere. Jo større kapasitet i Politidirektoratet, jo mer innflytelse kan og vil de i praksis få over straffesaksbehandlingen. Dette harmonerer dårlig med anklageprinsippet og vår nåværende og foreslåtte straffeprosesslov. Det er som kjent stor forskjell på å ha rett og å få rett, og på samme måte er det forskjell på formell og reell makt. En stor ubalanse mellom Politidirektoratet på den siden og Riksadvokatembetet og påtalemyndigheten på den andre siden utfordrer denne grensen. Ubalansen forsterkes ytterligere ved at Politidirektoratet ensidig sitter med budsjettstyringen. En formell styring som ikke følges opp med de nødvendige budsjetter, vil over tid ha begrenset gjennomslagskraft.»

Avslutningsvis vises også til utvalgsmedlem Colls vedlagte notat, hvor problemstillingen med manglende oppfølging av sentrale prioriteringer på området for økonomisk kriminalitet utdypes.

4.10 Oppsummering

Påtaleanalyseutvalget har nok et noe mer nyansert syn på virkeligheten enn hva de ovennevnte

[34] Arbeidsgruppe nedsatt av Politiets Fellesforbund, april 2016.

sitatene gir uttrykk for. Riksadvokaten har utvilsomt høy anseelse både hos påtalemyndigheten og i politietaten. Samtidig har den enkelte påtalejurists makt og påvirkning over politiets prioriteringer over tid blitt svekket, og den reelle gjennomslagskraften for de sentrale prioriteringene synes varierende. Forklaringen på dette er antakeligvis sammensatt, men må ses i sammenheng med en politietat i endring, med økt fokus på strategi og ledelse, og en påtalemyndighet med et hovedfokus på enkeltsaksbehandlingen.

Denne utviklingen utfordrer på sett og vis det tosporede system, og innebærer at påtalemyndighetens funksjon som premissgiver, med ansvar for prioriteringer over sitt ansvarsområde, blir enda viktigere. Problemstillingen har en faktisk, men også en prinsipiell side. Som faglig ansvarlig for en etat som skal være en rettssikkerhetsgarantist og kontrollør over statens maktutøvelse mot egne borgere, er det for utvalget vanskelig å se hvorledes samfunnsoppdraget skal kunne ivaretas uten at påtalemyndigheten har en tydelig hånd på rattet. Diskusjonen fremover bør ikke dreie seg om *hvorvidt* påtalemyndigheten skal utøve prioriteringer som direkte eller indirekte angår straffesaksbehandlingen, men snarere *hvordan* dette kan skje på en måte som gir større gjennomslagskraft, og som samlet sett gir en optimal ressursutnyttelse for politiet og påtalemyndigheten, med entydige og sammenfallende styringssignaler fra begge spor.

Kapittel 5
Arbeidsoppgaver og oppgaveløsning

5.1 Grunnleggende idealer og verdier

Noen idealer ligger fast over tid. Fremfor noe er særlig *rettssikkerhetsidealet* med på å definere påtalejuristens arbeid og rolle. Straffesaksbehandlingen skal resultere i riktige avgjørelser, basert på korrekt faktum og juss. For å kunne realisere et slikt ideal kreves det påtalejurister som opptrer objektivt, uavhengig, selvstendig og samvittighetsfullt. Et hovedmål for påtalemyndigheten er å bidra til redusert kriminalitet. Dette fordrer en effektiv straffesaksbehandling av høy kvalitet. Hva dette er, må vurderes i lys av samfunns- og kriminalitetsutviklingen. Økt rettighetsfokusering, skjerpede krav til begrunnelse, forventninger om åpenhet, internasjonale rettskilder og økt oppmerksomhet om fornærmedes stilling er momenter som har fått økt betydning. Idealene og verdiene som preger straffesaksbehandlingen, har ligget fast over tid og vil fortsette å gjelde i overskuelig fremtid.

Det etiske grunnlaget for påtalemyndighetens virksomhet bør også nevnes. Frem til nå har det vært et fragmentert bilde hva gjelder etiske retningslinjer, ved at det ikke har vært gitt felles retningslinjer for politi og påtalemyndighet. Ei heller har det blitt utarbeidet felles retningslinjer for påtalemyndigheten i politiet og Den høyere påtalemyndighet. Riksadvokaten ga imidlertid den 11. desember 2015 ut etiske retningslinjer for Den høyere påtalemyndighet. Tilsvarende retningslinjer er under utarbeidelse for påtalemyndigheten i politiet.

I retningslinjene punkt 1 stilles det som et grunnleggende krav at:

> «[e]nhver medarbeider i påtalemyndigheten skal opptre på en måte som fremmer en rettssikker og tillitsvekkende strafferettspleie i samsvar med lov og rettsorden».

I tråd med samfunnsutviklingen for øvrig har rettighetsperspektivet fått en sentral plass også i rettspleien. Av dette følger at både politi og påtalemyndighet i større utstrekning må yte service og praktisere åpenhet overfor befolkningen. I enkeltsaksbehandlingen er det selvsagt visse skranker for hvor langt åpenheten kan og bør gå. Men på etatsnivå er forventningene til økt åpenhet i dag nok noe annerledes enn tidligere. I Danmark ble det for perioden 2011–2015 utarbeidet et felles strategidokument mellom politidirektøren og Riksadvokaten. I denne strategien vektlegges og understrekes viktigheten av servicefunksjonen.

Her hjemme har blant annet Domstoladministrasjonen hatt et tilsvarende fokus, og har startet arbeidet ved å utstyre tingrettene med informasjonsskjermer til hjelp for allmennheten. For påtalemyndigheten har dette temaet fått økende oppmerksomhet, men har foreløpig ikke avstedkommet mange konkrete tiltak. Med jevne mellomrom har det vært reist kritikk mot underretningene som sendes ut fra påtalemyndigheten ved henleggelse av anmeldte forhold. Dette er standardiserte brev som har sine klare begrensninger hva gjelder både innhold, utforming og servicefunksjon overfor mottaker. En enklere og forbedret utforming av disse underretningene er en form for bedret service som lett kan gjennomføres, og som viser at man som etat evner å justere seg i takt med utviklingen og forventningen i samfunnet for øvrig. Enkelte sakstyper er dessuten av en slik karakter at standardiserte underretninger ikke er godt egnet. Det er derfor utgitt retningslinjer om at man i voldtektssaker gir en personlig begrunnelse for henleggelsen i brevs form til fornærmede.[1]

Rettssikkerhet, likebehandling, objektivitet, uavhengighet, kvalitet, effektivitet og høy etisk standard er verdier som utvilsomt kommer til å bli videreført.

---

[1] Riksadvokaten – Politiets og påtalemyndighetens behandling av voldtektssaker – oppfølging av regjeringens handlingsplan mot voldtekt 2012–2014 – direktiver og anbefalinger, av 8. november 2013 punkt 4 side 3.

5.2 Påtalemyndigheten i politiet

5.2.1 Rollen som påtalejurist

Utviklingen de senere årene understreker og underbygger at det stilles varierte, komplekse og høye krav til påtalejuristene – både fra overordnede, politikere og allmenheten. Avveiningene er mange og de relevante hensynene tidvis motstridende. Prinsippene og skrankene som gjelder i straffesaksbehandlingen, må holdes opp mot forventningene om økt åpenhet og innsyn fra allmennheten. Man skal være en engasjert aktor, som samtidig evner å opptre objektivt og profesjonelt og ikke la seg rive med i debatten om enkeltsaker. Sistnevnte kan illustreres gjennom den såkalte Hemsedal-saken[2], hvor et mindretall i lagmannsretten frifant tre personer for voldtekt. Debatten som fulgte, var følelsespreget. I en slik kontekst kan det være krevende å skulle begrunne beslutninger som er tatt ut fra et juridisk ståsted.

Myndigheten og tilliten man er gitt, og det ansvaret man har fått som leder av etterforskningen, fordrer at rollen forvaltes på en god og tillitvekkende måte. Nettopp dette spenningsforholdet, og variasjonen i arbeidsoppgavene, er en forklaring på at svært mange opplever at yrket som påtalejurist er både spennende og selvstendig. Et tegn på dette er at politiet hvert år i perioden 2009–2016 er blitt rangert som den mest ettertraktede arbeidsplassen blant landets jusstudenter.[3] Tilsvarende betraktninger kan leses ut av en medlemsundersøkelse fra Juristforbundet i 2015, hvor medlemmene svarte som vist i figur 5.1.

Sjøvold-rapporten fremhever tre fellestrekk som i særlig grad kjennetegner påtalejuristrollen:

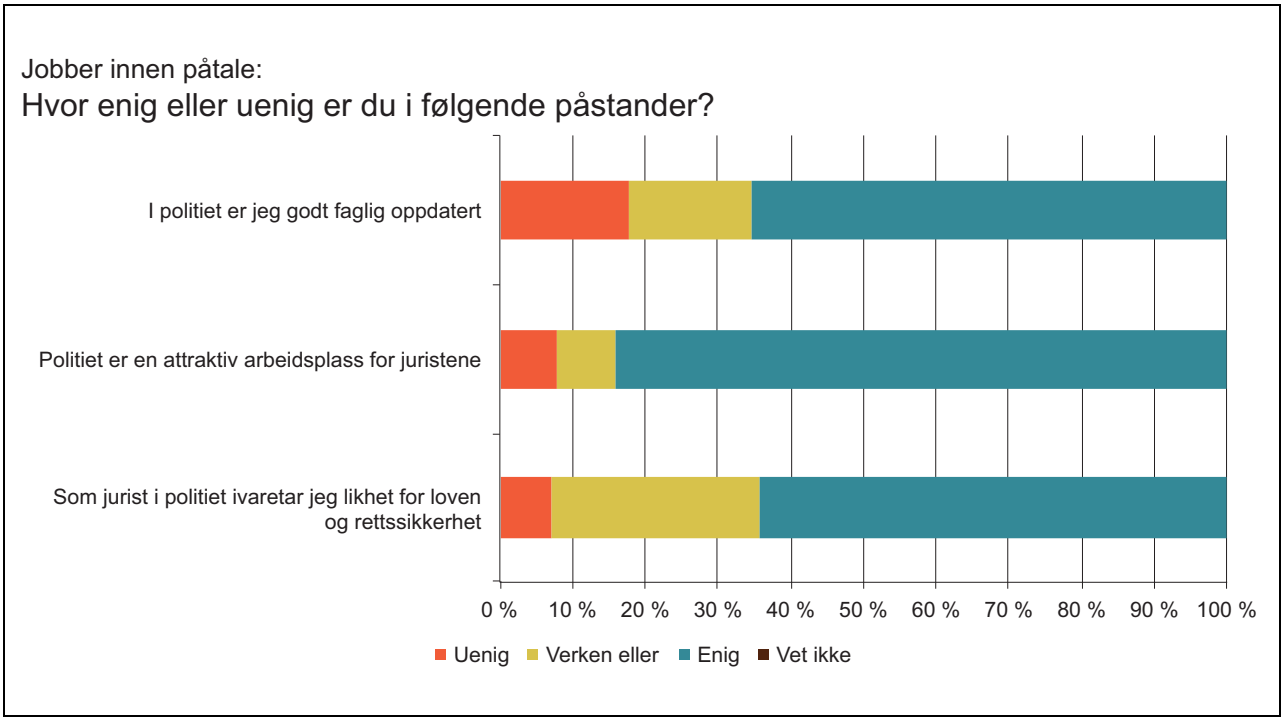
- Stor grad av selvstendig makt og avgjørelsesmyndighet.
- Myndighetsutøvelsen vil regelmessig ha inngripende og direkte innvirkning på enkeltmenneskers hverdag.
- Myndighetsutøvelsen må skje i samvirke med andre profesjoner innen politiet og strafferettsapparatet for øvrig.

5.2.2 Store variasjoner i rolleutøvelsen

Hvordan den enkelte påtalejurist i politiet konkret løser sine oppgaver, varierer i stor grad; i *for* stor grad, hevder flere av respondentene. Årsakene til dette kan være flere – ulike personligheter, ulik oppfatning av hva rollen som påtalejurist innebærer, og hvilket ansvar som tilligger rollen, og kulturelle forskjeller og tradisjoner med hensyn til

[2] Tre menn var tiltalt for å ha voldtatt ei ung jente i Hemsedal i 2014. I tråd med prosessreglenes krav til kvalifisert flertall, ble de tre under dissens frifunnet i lagmannsretten.

[3] Kåring foretatt av Universum i samarbeid med nettstedet E24. Se http://e24.no/spesial/universum-lister/studenter/?sector=juss-studenter.



Figur 5.1

hva en jurist skal og ikke skal befatte seg med. I praksis er det også store forskjeller på å jobbe ved en spesialseksjon versus et allmennavsnitt, eller i et særorgan sammenlignet med et lensmannskontor. Likevel er forskjellene tidvis uforklarlig store. Spesielt gjelder dette rollen som etterforskingsleder. Som illustrasjon kan man tenke seg følgende eksempel:

> Politiet har pågrepet og siktet A for grov voldsutøvelse. A sitter på ventecelle, skal avhøres, og politiet må ta stilling til det taktiske opplegget i initialfasen av etterforskingen. Hvilke rolle skal/bør påtalejuristen spille her? Her kan en tenke seg helt ulike tilnærminger, illustrert ved jurist B, C og D:
>
> Jurist B går inn på kontoret, logger seg på BL[4], skriver en opprettholdelse av pågripelse og foretar seg ingenting ytterligere før han samme ettermiddag får saken forelagt seg.
>
> I en tilsvarende sak har vi jurist C. Hun setter seg ned med en politiførstebetjent og deltar i avhøret av fornærmede. De gjennomgår deretter saken, C kommer med innspill til det taktiske opplegget i det forestående avhøret av siktede og gir føringer for hvilke opplysninger siktede A skal og ikke skal konfronteres med. Senere samme dag utferdiges også en etterforskingsordre.
>
> Endelig har vi jurist D. Han har i det store og hele samme tilnærming som C, men ser det også som sin oppgave å sette seg ned med politiførstebetjenten i etterkant av avhøret og gi konkrete tilbakemeldinger på kvaliteten i avhøret. D sitter også i politidistriktets referansegruppe for avhør og er godt oppdatert på forskning innen fagfeltet.

I PNP[5] er rollene, ansvaret og hovedoppgavene for en påtalejurist beskrevet. Det er imidlertid ikke sagt noe om *hvordan* dette skal utøves i praksis.

Påtaleanalyseutvalget sitter med et inntrykk av at påtalemyndigheten har både B-er, C-er og D-er i sine rekker. Selv om det som nevnt er store forskjeller på alvorlige kriminalsaker og mindre hverdagssaker, er det ikke slik at valget mellom B, C eller D nødvendigvis kan forklares ut fra sakens alvorlighet, kompleksitet, bevissituasjonen osv. Utvalget mener derfor det vil være en fordel om man kan identifisere en «bonus pater familias-jurist» – den forstandige påtalejurist. Hvordan bør han/hun løse sine oppgaver? Hvor aktiv bør vedkommende være i en avhørssituasjon? Hva skal vedkommende befatte seg med? Har påtalejuristen et ansvar for å veilede etterforsker? Bør det forventes at vedkommende bidrar til utviklingen av avhørsfaget, oppdaterer seg på forskning og tilegner seg ny kunnskap? Hvor går grensen for hva påtalejuristen skal befatte seg med, og hva han/hun bør overlate til politiførstebetjenten?

I møtene med respondentene, herunder Politijuristene, avtegner det seg en kommende debatt om hvorvidt påtalemyndigheten i politiet først og fremst skal være avanserte saksbehandlere, eller om det i påtalejuristrollen skal ligge «noe mer». Er det ønskelig med proaktive påtalejurister? Hvor involvert skal/bør påtalejuristen være i den løpende etterforskingen? Hvor involvert skal påtalemyndigheten være i politiets prioriteringer og beslutninger, beslutninger som i neste omgang har stor betydning for profilen på og omfanget av straffesaker? Bør påtalemyndigheten delta i det strategiske arbeidet i politiet? Hvis svaret er nei, er dette begrunnet i en type prinsipiell tenkning, eller fordi man mener at påtalemyndighetens representanter mangler kompetanse?

Synet på og valgene man treffer omkring disse problemstillingene har utvilsomt en viktig side til hvilke personer som skal rekrutteres, påtalemyndighetens omdømme, etatens sammensetning, mangfold og kompetanse, og til syvende og sist selve samfunnsvernet.

5.2.3 Regulering av påtalejuristrollen

Straffeprosessloven og påtaleinstruksen har en relativt stram og detaljert regulering av de fleste sidene ved selve straffesaksbehandlingen, både påtale og iretteføringen. Lovverket legger klare rammer for oppgaveutførelsen for påtalemyndigheten i politiet. Når det gjelder rollen som etterforskingsleder og øvrige oppgaver litt i randsonen av den tradisjonelle straffesaksbehandlingen, stiller dette seg imidlertid noe annerledes. På disse områdene gis det relativt få lovmessige føringer, og påtalejuristens rolle i etterforskingsfasen kan for mange fremstå som uklar. Det som synes uomstridt, er juristens formelle ansvar som leder av etterforskingen. Det er etter Påtaleanalyseutvalgets syn god dekning for å hevde at de beste resultatene oppnås når påtaleansvarlig og politifaglig leder samarbeider tett. Derimot har lov- og regelverk i mindre grad selv gitt klare føringer og retningslinjer for hvilke forventninger som skal stilles til juristens involvering under etterforskingens gang.

---

4 Datasystemet Basisløsninger.

5 Prosjekt nye politidistrikter.

Påtalemyndigheten i politiet er på dette området gitt et betydelig handlingsrom, og riksadvokaten har på en rekke områder gitt viktige føringer og avklaringer. I handlingsplanen for løft av etterforskingsfaget arbeides det for tiden med en nasjonal straffesaksinstruks, som også vil bidra til en mer ensrettet oppgaveutførelse på nasjonalt nivå for påtalejuristene. Et generelt inntrykk er uansett at det på viktige områder er store forskjeller i påtalejuristenes oppgaveutførelse, både på distriktsnivå og mellom enkeltpersoner i samme enheter. Lovens system, hvor påtalemyndigheten er inndelt i tre nivåer, indikerer et element av fagledelse. Man kan med rette hevde at dagens hierarkiske system på sett og vis forutsetter en hierarkisk kommunikasjon som skal bidra til bedre kvalitet. Denne styringen skjer i stor grad indirekte, og uten å være forankret i et helhetlig rammeverk, og er først og fremst noe som har vokst frem i praksis – hvilket kan sies å skyldes et udekket behov.

Løsningen på problemstillingen er ikke nødvendigvis en detaljregulering av alle sider ved rollen som påtalejurist, men utvalget savner en åpen og fordomsfri debatt på området. Denne debatten bør munne ut i en diskusjon om viktige spørsmål som:

- Bør rollen som etterforskingsleder tydeligere beskrives og defineres?
- Bør det utarbeides en nasjonal norm?

5.3 De ulike fasene

Påtalemyndigheten skal gjennom sitt ansvar for straffebehandlingen ivareta borgernes rettssikkerhet og bidra til å skape et trygt samfunn, ved aktivt og effektivt bekjempe og forebygge kriminalitet sammen med politiet. Her synliggjøres en forventning til påtalemyndigheten om «noe mer» enn passivt å avvente resultatet av politiets aktiviteter. Kontrollfunksjonen står sentralt, men samfunnsoppdraget går lenger enn som så.

For å belyse de ulike sidene ved påtalemyndighetens arbeid har utvalget funnet det hensiktsmessig å se nærmere på de forskjellige rollene som jurister ansatt i påtalemyndigheten i politiet regelmessig skal fylle.

5.3.1 Sjøvold-rapporten

I Sjøvold-rapporten er profesjonen som politijurist delt inn i fem roller. Her heter det følgende:[6]

«1. Rollen som påtalemessig leder av etterforskningen

Rollen er nært knyttet til saksjourordningene i politidistriktene. Denne rolle fordrer deltagelse i beslutning om hvilke saker som skal etterforskes, og således kunnskap om gjeldende prioriteringer. Mens etterforskingen pågår innebærer den påtalemessige ledelse at det etter behov gis veiledning om hvilke krav det aktuelle straffebud stiller til etterforskingsmaterialet, at det føres en rettslig kontroll ved bruk at [sic] etterforskingsmetoder, treffes beslutninger om og føres kontroll med bruk av tvangsmidler, kontrolleres at etterforskingen skjer med nødvendig objektivitet, samt at fremdriften følges opp.

2. Rollen som påtalemyndighet i første instans

Til rollen ligger å treffe beslutning om endelig påtalevedtak – henleggelse, forelegg, overføring til konfliktråd, påtaleunnlatelse, begjæring om dom i forhørsrett samt å reise tiltale. Rollen krever kunnskap om egen kompetanse, aktuelle strafferettslige problemstillinger, samt kunnskap om prosessuelle krav og vilkår som er knyttet til de ulike avgjørelsesformene. Når endelig påtalevedtak er truffet, vil det i en rekke saker også være påkrevet å treffe beslutninger av forvaltningsrettslig art, jf. d) nedenfor.

3. Aktorrollen

Kravene til rollen er knyttet til det å forberede og gjennomføre et aktorat i herreds/byrett, eventuelt ankebehandling i lagmannsretten. De ferdigheter aktorrollen krever er både kunnskapsbasert (lovens krav) og erfaringsbasert (hvordan opptre).

4. Forvaltningsjuristrollen

Med gjennomgående større politidistrikter – slik det nå er foreslått – vil omfanget av forvaltningsmessige gjøremål være så omfattende at det er naturlig å operere med en egen rolle som forvaltningsjurist. Både under vaktjourtjeneste, ved behandling av saken på påtalestadiet, samt når det foreligger rettskraftig avgjørelse er det ofte nødvendig å ta standpunkt til forvaltningsrettslige spørsmål. Avgjørelsene kan dels oppstå selvstendig, og dels som aksessorium til en straffesak.

6 Utdanningstilbud for nytilsatte påtalejurister i politiet – delrapport 1 (2001) side 24.

5. Jourhavende rollen

Begrepet brukes her i betydning vaktjour. Rollen innebærer at juristen, med forventning om beslutninger eller svar, vil bli forelagt juridiske spørsmål av alle de typer som regelmessig oppstår i politiets virke. Hovedvekten av forespørslene vil være av straffeprosessuell og strafferettslig art, men i betydelig grad også av forvaltningsrettslig art. I tillegg til juridisk kompetanse som nevnt ovenfor, vil rolle som jourhavende kreve god innsikt i politidistriktets organisasjon og planverk, samt i egen og andre rollers ansvar og posisjon.»

Rollebeskrivelsen avsluttes med følgende oppsummering:

«Det er grunn til å fremheve to gjennomgående trekk ved rollene:

Alle rollene krever en full juridisk profesjonsutdannelse som fundament. For flere av de temaer som er nevnt ovenfor gir imidlertid det juridiske studium liten opplæring, og for andre er verken dybden eller bredden tilstrekkelig til fullt ut å tilfredsstille de krav som stilles til jurister som skal tjenestegjøre i politiet. Det vil foreligge et klart opplæringsbehov for de aller jurister [sic]når de første gang begynner i politiet. Dette er et behov som både kan og bør ivaretas på en bedre og mer effektiv måte enn i dag, hvor en betydelig del av opplæringen skjer gjennom veiledning fra kollegaer parallelt med at arbeidet utføres.»

Disse trekkene ved profesjonen gjør at bedre og mer systematisk opplæring i yrkesetikk og rolleforståelse blir av vesentlig betydning.

5.3.2 Påtaleanalyseutvalgets inndeling

Påtaleanalyseutvalget tiltrer i det alt vesentlige Sjøvold-rapportens beskrivelse og oppsummering, men har for sin del valgt en litt annen systematikk, hvor påtalejuristens oppgaveutførelse deles inn i tre hovedområder:

- etterforskingsfasen
- påtale- og iretteføringsfasen
- øvrige oppgaver utover den rene straffesaksbehandlingen

Inndelingen er på ingen måte «vanntett» i den forstand at grensesnittene nødvendigvis er helt krystallklare, men er etter utvalgets syn en hensiktsmessig grovinndeling som gjør det mulig å diskutere sentrale problemstillinger noe atskilt. Inndelingen innebærer samtidig at Sjøvold-rapportens omtale av «aktorrollen», «forvaltningsjuristrollen» og «jourhavenderollen» nedtones.

5.4 Etterforskingsfasen

5.4.1 Sjøvold-rapporten

Sjøvold-rapporten[7] har en utfyllende beskrivelse av hva som forventes av en påtalejurist under etterforskingsfasen, illustrert gjennom figur 5.2.

«Hovedmålsettingen for straffesaksarbeidet er at det skal være av høy kvalitet. Den fremskutte og integrerte påtalemessige ledelse skal bidra til å sikre at etterforskingen holder høy kvalitet. Når etterforskningen helt eller delvis er iverksatt vil den integrerte påtalemessige ledelse av etterforskningen regelmessig bestå av fem hovedelementer.

a) Veiledning om straffebudets rettslige merker

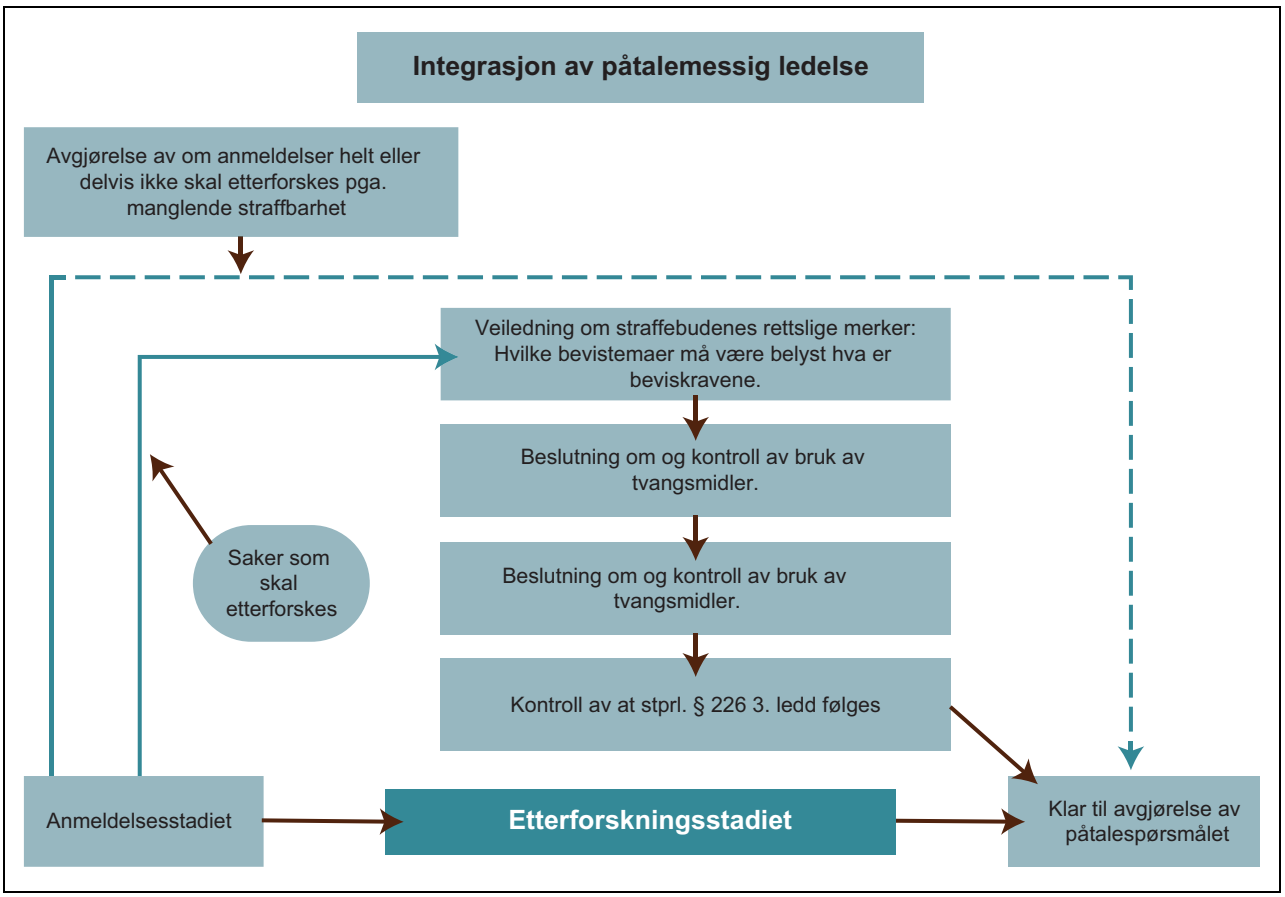
Avhengig av kompleksiteten i den straffebestemmelse saken skal etterforskes i forhold til, hvordan faktum i saken ligger an og etterforskerens erfaring, kan det være behov for en nærmere gjennomgang av hvilke krav bestemmelsen reiser og faktiske omstendigheter som må være konstatert utenfor rimelig tvil før saken kan anses oppklart. Det kan også være aktuelt å gå nærmere inn på hva som må omfattes av gjerningsmannens skyld (forsettet/uaktsomheten).

Av dette følger at den påtaleansvarlige ikke har til oppgave å bestemme eller kan gjøres direkte ansvarlig for beslutninger om hvordan det rent praktisk og taktisk skal gås frem under etterforskingen, med mindre etterforskingen fordrer bruk av tvangsmidler (b), eller etterforskingsmetodene kan antas å overskride grensene for det lovlige (d).

b) Beslutning om og kontroll med bruk av tvangsmidler

Nødvendigheten av påtalemessig ledelse på dette punkt følger direkte av straffeprosessloven. Ansvaret går imidlertid lenger enn til å bare å ta standpunkt til forespørsler fra etterforsker. En god påtalemessig ledelse forutsetter at det er etablert rutiner som gir mulighet for inngripen mot uriktig (ulovlig) eller uskjønnsom bruk av tvangsmidler. Ikke minst er det et påtalemessig ansvar å påse at omfan-

[7] Kapittel 7 side 30 flg.



Figur 5.2

get av tvangsmiddelbruken ikke blir for omfattende herunder at fengslingsperiodene ikke blir for lange vurdert etter det som er rimelig fremdrift i saken, og at omfanget av beslag ikke blir unødig stort eller opprettholdes for lenge. Når det gjelder forberedelse til og gjennomføringen av oppmøte i retten i tilknytning til bruk av tvangsmidler, vises det til pkt. 9.1.l nedenfor.

c) Kontroll av at etterforskingen er objektiv

I straffeprosessloven § 226 tredje ledd fastsettes at etterforskingen når en bestemt person er siktet skal 'søke å klarlegge både det som taler mot ham og det som taler til fordel for ham'. Det er en påtalemessig oppgave å kontrollere at dette lovbestemte krav om objektivitet overholdes. I alle fall i saker av noe omfang må det derfor være etablert rutiner som sikrer at den påtalemessig ansvarlige – ved siden av politifaglig ansvarlig – kan føre tilsyn med at etterforskingen tilfredsstiller straffeprosesslovens krav på dette punkt.

Kontrollen vil være spesielt viktig for etterforsking knyttet til skyldspørsmålet. Herunder særlig om mistenkte er rett gjerningsmann, om det foreligger rettsstridsutelukkende omstendigheter (nødrett, nødverge, samtykke) og om det er utvist den nødvendige subjektive skyld. Men også for spørsmål som primært er av betydning for straffeutmålingen er det et krav om objektivitet, og det vil derfor også være nødvendig å ha en påtalemessig kontroll av at for eksempel anførsler om at mistenkte er blitt provosert, handlet i berettiget harme eller har vært 'nødt' til å medvirke (straffeloven § 58) er blitt fulgt opp i etterforskingen.

d) Rettslig kontroll av etterforskingsmetoder

En god del etterforskingsmetoder har i dag *formelt* karakter av tvangsmidler. Dette gjelder særlig tvangsmessig og hemmelig innhenting av informasjon gjennom tekniske innretninger som fjernsynsovervåking, teknisk sporing ved bruk av peileutstyr, kommunikasjonskontroll eller samtalekontroll. Uansett betraktningsmåte skal det være etablert rutiner som sikrer en påtalemessig kontroll med hvordan slike midler brukes. Heller ikke her er det tilstrekkelig bare å treffe de beslutning [sic] som etter loven ligger til påtalemyndigheten.

I saker hvor det er aktuelt å benytte utradisjonell [sic] eller ekstraordinære, men ikke lovregulert [sic] etterforskingsmetoder – provokasjon, infiltrasjon og kontrollerte leveranser – vil den påtalemessige ledelse både bestå i å veilede om hvor grensen for det 'lovlige' går, og sørge for at det etableres slik kommunikasjon med den politifaglig ansvarlige at det gis mulighet for å gripe inn hvis grensene er, eller står i fare for å bli overskredet.

e) Kontroll av og/eller frister for fremdriften

Den påtaleansvarlige har sammen med etterforskeren og politifaglig ansvarlig et ansvar for sakens fremdrift. Med en gjennomsnittlig etterforskingstid på ca. 100 dager, men hvor bare ca. 10 dager går med til aktivt etterforskningsarbeid, må det etableres rutiner som sikrer mot at sakene blir liggende uten fremdrift. For den påtaleansvarlige vil bidraget på etterforskingsstadiet først og fremst bestå i å kontrollere og sette frister for fremdriften. Som et veiledende standpunkt bør ingen sak være gjenstand for etterforsking i mer enn fire uker uten at den påtaleansvarlige har ført kontroll med fremdriften. I samarbeid med politifaglig ansvarlig bør det derfor allerede når sakene settes ut til etterforsking fastsettes en frist for når etterforskingen skal være avsluttet, og den bør normalt ikke overstige fire uker.

Kontrollen med fremdriften vil i stor grad også innebære en påtalemessig ledelse. Under kontroll av fremdrifter vil det være naturlig å orientere seg om hvilket materiale som er fremskaffet, og deretter gi etterforsker en tilbakemelding på hva og hvor mye som mangler. Det bør settes en frist for når det manglende skal være fremskaffet. En slik fristfastsetting forutsetter – på lik linje med når saken settes ut til etterforsking – at det er etablert et nært og rutinemessig samarbeid med den politifaglige leder.»

Med hensyn til alle disse elementene spiller påtalejuristen en vital rolle som leder av etterforskingen, både for at rett straffebud anvendes, at etterforskingsmetodene underveis er underlagt kontroll, og at det er fremdrift i etterforskingen.

5.4.2 Grenseflaten mellom påtaleansvarlig og politifaglig ansvarlig

5.4.2.1 Innledning

Dagens ordning, med en påtalemyndighet integrert i politiet, er et premiss for Påtaleanalyseutvalgets utredning.[8] Til tross for dette klare utgangspunktet er det grunn til å se nærmere på grenseflaten mellom påtalejuristens og politifagliges ansvar under den løpende etterforskingen.

5.4.2.2 Prinsipiell uenighet

Påtaleinstruksen § 7-5 slår fast at det er påtalemyndighetens ansvar å lede etterforskingen. Til tross for dette registrerer utvalget at dette jevnlig blir problematisert, se eksempelvis *Politiforum*, hvor det i en artikkel heter at «politijurister med påtaleansvar bør ikke blande seg inn i politifaglige avgjørelser», se figur 5.3.[9]

Tematikken ble også trukket frem av ledelsen i Politiets Fellesforbund i deres samtale med utvalget. Hovedargumentet bygger på premisset om at politiutdannet personell er best egnet til å lede. Stikkord her er lederutdanning og grunnkompetanse. Den rettslige innrammingen og betydningen av at etterforsking er en formålsstyrt virksomhet,[10] vies liten oppmerksomhet. Heller ikke sondringen mellom administrativ ledelse og ledelse av en straffesak, samt det faktum at det tosporede system forutsetter en politisk uavhengig ledelse av straffesaksarbeidet, får etter utvalgets syn den nødvendige oppmerksomhet.

Politijuristene bør overføres til statsadvokatembetet!

POLITI OG PÅTALE
AV: FRODE HERMANN BØE

Norsk politi har en særordning og en stor systemfeil.

Politijuristene med påtaleansvar blander seg inn i politifaglige avgjørelser. En blanding av roller som ikke bør være en rettstat verdig. Monika-saken i Bergen er kanskje den mest synlige de siste årene. Den er av de fleste karakterisert som en politiskandale. En politiskandale som politidistriktet i Bergen har fått svi for. Politidistriktet må selvsagt ta ansvar, men det bør forsvares at det faktisk er en systemfeil som også hele landet har. Nå bør man lære av dette og iverksette endringer nasjonalt.

Alle er enige om at advokaten til en siktet person ikke skal blande seg inn i politiets etterforsking. Det bør være like åpenbart at juristen/aktor på andre siden av rettslokalet har samme retningslinjer å forholde seg til.

Det har man ikke i Norge.

Andre land vi ønsker å sammenligne oss med, har ikke påtalemyndighet som overordnet ledelse i politietaten. I et rettslokale kan man ikke ha en ordning hvor aktor er overordnet til vitner i en straffesak. Man kan heller ikke ha en aktor som tidligere har tatt etterforskningsmessige avgjøreiser på politiets arbeide.

Politijuristene har ingen utdannelse i politifaglige gjøremål som eksempelvis etterforsking. At ufaglærte er overordnet de faglærte er en uheldig kombinasjon. Når vedkommende ufaglærte er aktor i straffesaker, blir jo det hele nesten en parodi. En dobbeltrolle som er skremmende.

Når man vet at jurister ikke har noen formell utdannelse i ledelse, hverken fra jusstudiet eller Politihøgskolen, blir det enda mer merkelig. De får en posisjon de ikke er kvalifisert til. Når de da får en overordnet posisjon overfor faglærte med lederutdanning i politiet, blir det både feil og direkte skadelig. Skadelig mot etterforsking og skadelig overfor de ansatte i politiet. At det også går utover politijuristene som sådan er også en selvfølgelighet. Det fører til usikkerhet og maktkamper.

Dette så en tydelig i maktkampen mellom den kvinnelige politijuristen og hennes kvinnelige underordnete og «bare politiutdannete» fagsjef Rigmor Isehaug. At hun sluttet, er en sterk indikasjon på galskapen av denne ordningen. Nok er nok.

Overfør politijuristene til statsadvokatembetet. Da vil en få rettslokaler hvor aktor ikke er iført politiuniformer med overordnete distinksjoner sakens politivitner! Aktor bør selvsagt kun ha rettskappe.

At aktor selv kan velge mellom politiuniform og rettskappe i tingretten belyser dobbeltrollen og galskapen visuelt.

Jeg forventer at landets advokater og andre jurister er enige. De har tross alt valgt en utdanning hvor der skal være opptatt av rettigheter. Hva som er feil og hva som riktig. Og ingen bør vel være mer opptatt av rettsikkerhet enn en jurist?

Figur 5.3

---

8 Se punkt 1.3.

9 Se www.Politiforum.no/no/meninger/leserinnlegg («Politijuristene bør overføres til statsadvokatembetet!»).

10 Se punkt 2.4.1.

5.4.2.3 Rendyrkede påtaleledede modeller

I Økokrim ledes de ulike teamene, med enkelte unntak, av en førstestatsadvokat, som gjennom sin rolle både er påtaleansvarlig, ansvarlig for etterforskingsskrittene og i stor grad også forestår den etterfølgende aktoreringen.

En sammenlignbar modell ble benyttet i *Prosjekt Catch* (2001–2005).[11] Teamlederne var påtalejurister. I denne rollen fungerte de også som taktiske etterforskingsledere, og hadde budsjett- og personalansvar.

5.4.2.4 Forskningsprosjekt

Som beskrevet i punkt 1.5.11 har professor Tor-Geir Myhrer i sitt forskningsarbeid problematisert i hvilken utstrekning påtaleansvarlig rent faktisk øver innflytelse og påvirker kvaliteten i etterforskingen.

Som Myhrer peker på, er forskningen på dette området mangelfull, og en må i stor grad derfor lene seg på såkalt erfaringsbasert kunnskap. I oppsummeringen på side 169 heter det:

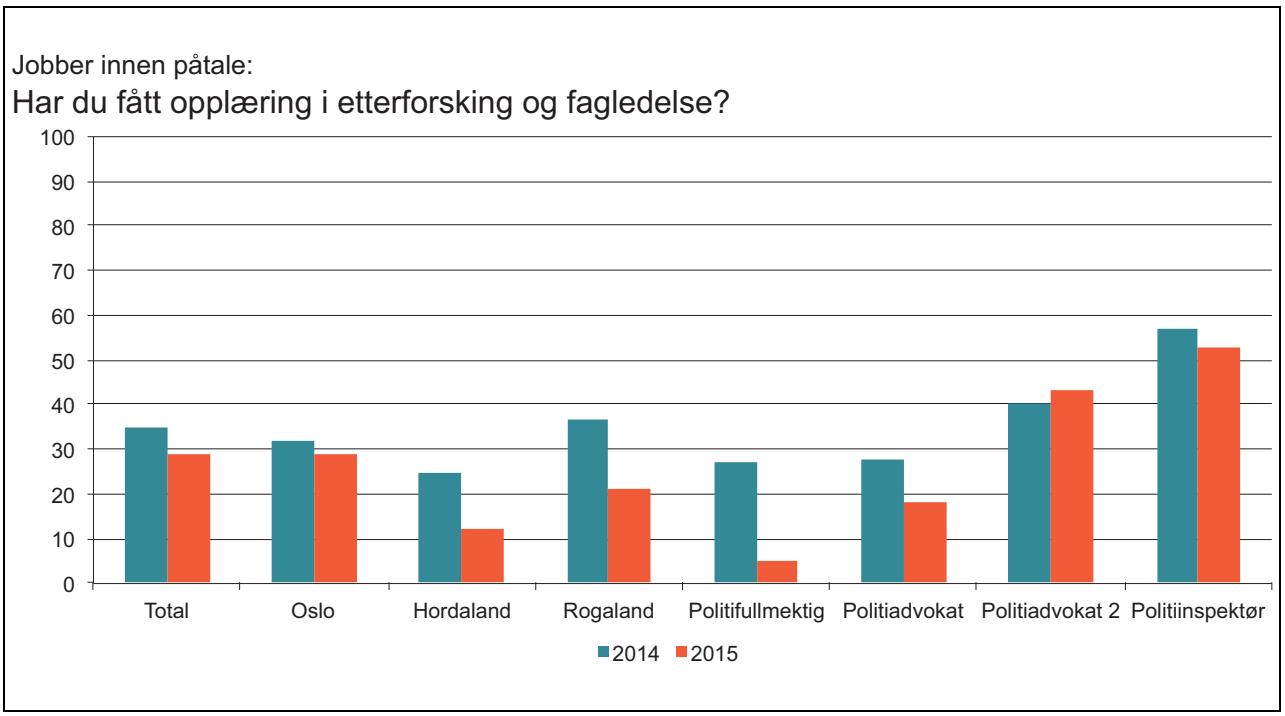
> «I land med ganske forskjellig organisering av politiet og påtalemyndigheten, synes det å være en sterk erfaringsbasert tro på at en proaktiv og fremskutt integrert påtalemessig ledelse som virker sammen med politiets etterforskere, vil bidra til å bedre kvaliteten av etterforskningen. Særlig sterk er oppfatningen om dette i større og kompliserte saker som kan reise vanskelige juridiske og bevismessige problemer, både av strafferettslig og prosessuell art. Vi har imidlertid liten sikker kunnskap om i hvilken grad det rent faktisk forholder seg slik, eller hvor stor betydning den påtalemessige ledelsen har sammenliknet med andre faktorer som f.eks. erfaringen og kunnskapsnivået til etterforskerne. Og vi vet i alle fall forholdsvis lite om en slik integrert påtalemessig ledelse også vil påvirke kvaliteten i enklere saker. Med den vekten spørsmålet antas å ha, er det mye som taler for at det burde undersøkes nærmere gjennom forskning.»

[11] Daværende justisminister Odd Einar Dørum opprettet i 2001 spesialgruppen Catch, i dag Orgkrimseksjonen på Kripos. Dette representerte starten på den nasjonale innsatsen mot organisert kriminalitet.

5.4.2.5 Respondentene om grensedragningen

Til tross for enkelte modeller som avviker fra «normalen», er den klare hovedregelen i dag en integrert ledelse bestående av en påtalemessig og en politifaglig leder, undergitt påtalemyndighetens formelle ansvar. Dette løser imidlertid ikke spørsmålet om hvor langt påtalejuristens ansvar rekker i de taktiske vurderingene. Flere av respondentene har uttalt seg om grensedragningen. I det følgende er inntatt noen ekstrakter:

- Påtalejuristrollen bør i fremtiden ha en proaktiv innretning og profil. Tilpasning til sakstype og alvorlighet er en forutsetning. Det må sondres mellom produksjonsområder og spesialistområder. På allmennavsnitt kan ikke juristen forventes å være like mye «på» som ved et spesialavsnitt.
- Det er behov for rolleavklaringer. Frem til i dag har respondenten aldri hørt noen gi uttrykk for en forventning om hva en politijurist skal gjøre når det sitter en fange på celle – i hvilken grad man skal/bør engasjere seg. Mener ansvaret/rollen går lenger inn i det såkalte politifaglige enn hva som praktiseres i dag. Gir helt åpenbart det beste resultatet når påtale «tar» sin tildelte rolle i det taktiske arbeidet, eksempelvis opp mot avhør. Behovet er ikke like sterkt i alle typer saker. En tydelig rolleavklaring fra utvalget imøteses.
- Påtale skal være inne i det taktiske, spesielt hva gjelder store saker. En utfordring i distriktene er at det er for mange ferske folk uten kompetanse. Påtale har i dag en så begrenset rolle at man ikke er satt i stand til å «ta» den taktiske rollen. Økonomi styrer hverdagen, ikke riksadvokatens prioriteringer.
- Målet må være en mellomløsning. Juristen skal peke kurs, identifisere bevismessige mål. Politiførstebetjenten skal omsette dette i handling. Hvor grensen går helt eksakt, er vanskelig å detaljregulere.
- Påtalejuristene involverer seg for lite. Samtidig er det et enormt spenn i kunnskapen. Hva med et gradert system også for politiadvokatene? Større involvering forbeholdt de mer erfarne?
- Den kunnskapen som i dag tilbys politijuristene om etterforsking, etterforskingsledelse og politietaten som sådan, er for svak. Tyngre involvering krever tyngre kompetanse.
- Kompetansemessig er det et stort behov for en vridning over mot mer etatskompetanse og etterforskingsledelse til påtalejuristene.



Figur 5.4

- Utdanningstilbudene må skreddersys til påtalejuristene. Politihøgskolen er dessverre fortsatt en etatsskole.
- Juristene bør mer aktivt ta i bruk etterforskingsplaner som styringsverktøy.

Til sistnevnte kulepunkt om etterforskingsplaner, viser utvalget for sammenhengens skyld til riksadvokatens rundskriv 2/2016[12], hvor det heter:

> *«Etterforskingsplan*
>
> En etterforskingsplan skal være et dynamisk verktøy, tilpasset den enkelte sak. Spesielt i saker av et visst omfang eller med en viss kompleksitet vil en skriftlig etterforskingsplan være et hensiktsmessig virkemiddel for å styre etterforskingen, se riksadvokatens direktiver av 8. november 2013 og 30. mars 2015. Brukt på riktig måte vil planen understøtte gode beslutningsprosesser, og derigjennom bidra til økt kvalitet og adekvat fremdrift. Avhør inngår naturlig i en slik plan. Riksadvokaten har bevisst ikke detaljregulert kravene til form og innhold i etterforskingsplanene idet disse må tilpasses den enkelte sak, men en slik plan bør som et minimum angi aktuelle straffebud og sentrale bevistemaer, oppstille mulige alternative forklaringer (hypoteser) og beskrive den spesifikke oppgaveutførelsen. Behovet for en hensiktsmessig plattform understrekes, og det forutsettes at politiet tar i bruk systemer som sikrer notoritet og understøtter evalueringer og etterfølgende gjennomgang av sakene. Påtaleansvarlig skal ta del i utformingen av etterforskingsplanen og senere justering av denne, og må selvsagt ha full tilgang til planen til enhver tid.»

Fra Politijuristene har Påtaleanalyseutvalget mottatt en undersøkelse, som underbygger at påtalejuristene i politiet opplever at de i liten grad gis nødvendig kompetanse til å fylle rollen som etterforskingsleder fullt ut, se figur 5.4.[13]

5.4.2.6 Gjensidig rolleforståelse og samarbeid

Utviklingen har gått i retning av økt reelt ansvar tillagt den politifaglige etterforskingslederen – av utvalget i det følgende litt upresist omtalt som «førstebetjenten». To helt avgjørende premisser kan trekkes frem:

For det første skal politiets etterforsking ikke foregå i et ansvarsmessig tomrom. Utøvelse av makt overfor egne borgere betinger klare an-

[12] Rundskriv om politiavhør del III.

[13] Søylene i diagrammet markerer de som har svart «ja» på spørsmålet.

svarslinjer. Dersom den politifaglige ledelsen ble formalisert på en måte som undergraver påtalejuristens ansvar, ville det kunne bety at påtalelinjen opp til riksadvokaten ble koblet ut og linjen til Justis- og beredskapsdepartementet koblet inn. En slik løsning ville bryte radikalt med vår rettstradisjon om en politisk uavhengig etterforsking. Viktigheten av politisk uavhengighet er beskrevet under punkt 2.3.

For det andre skal den konkrete oppgaveutførelsen skje i et tett samarbeid mellom den påtalemessige og politifaglige lederen. Viktigheten av en kompetent og tilgjengelig politiførstebetjent både anerkjennes og understrekes og fremgår eksplisitt i riksadvokatens rundskriv 2/2016.[14] Her fremheves viktigheten av samarbeid mellom den påtalemessige og den politifaglige etterforskingsledelsen.

Selv om rammen for rundskrivet er politiavhøret, har beskrivelsen generell overføringsverdi til samarbeidet mellom den påtalemessige og politifaglige funksjonen under etterforskingen i sin alminnelighet:

> «En kompetent og tilstedeværende etterforskingsledelse (påtale og politifaglig) er avgjørende for å sikre kvalitativt gode avhør. Etter pti. § 7-5 er det påtalemyndighetens ansvar å lede etterforskingen og påse at denne både er målrettet og har den nødvendige fremdrift. Saksledelsen forutsettes å skje i et tett samarbeid med den politifaglig ansvarlige. Både ved planlegging, gjennomføring og evaluering av avhør må den samlede kompetansen søkes utnyttet på en best mulig måte, hvilket setter krav til gjensidig og god rolleforståelse. Erfaring viser at straffesaksbehandlingen er både best og raskest når disse samarbeider godt helt fra anmeldelsestidspunktet.»

Tematikken knyttet til grenseflaten mellom de to funksjonene drøftes nærmere i kapittel 13.

5.5 Påtale- og iretteføringsfasen

Påtale- og iretteføringsfasen omhandler helt sentrale deler av påtalejuristenes funksjon. Disse to fasene byr ikke på de store problemene hva gjelder innhold og avgrensninger, og skiller seg i så henseende fra rollen som etterforskingsleder. Det ligger ingen direkte politifaglige interesser i påtale- og iretteføringsfasen.

I påtalefasen treffes en avgjørelse på bakgrunn av opplysninger som er fremkommet gjennom etterforskingen. Påtalejuristen har kompetanse til å avgjøre saken i form av en henleggelse eller et positivt påtalevedtak. I tilfeller hvor påtalejuristen i politiet ikke har den nødvendige kompetansen til å fatte en endelig avgjørelse, skrives en innstilling til høyere påtalemyndighet, som deretter fatter en avgjørelse. Også beslutninger som treffes uten en forutgående etterforsking, utgjør en påtaleavgjørelse. Typisk vil opplysninger som fremkommer i en anmeldelse, alene kunne danne grunnlag for en avgjørelse.

Ved påtaleavgjørelsen må det tas stilling til kravene som fremgår av det aktuelle straffebudet. Det gjelder både det objektive gjerningsinnholdet og kravet om subjektiv skyld. Prosessuelle krav som måtte stilles, må også være oppfylt. Deretter foretas en vurdering av om bevisene som foreligger i saken, er tilstrekkelig til å oppfylle de rettslige kravene det aktuelle straffebudet stiller. Riksadvokaten har understreket at beviskravet i straffesaker er helt grunnleggende. For å ta ut tiltale gjelder både et krav om at påtalemyndigheten må være overbevist om at siktede er skyldig, og man må mene at straffskylden kan bevises i retten.[15]

Skulle vilkårene ikke være oppfylt, skal saken henlegges. Er grunnlaget for en positiv påtaleavgjørelse til stede, må man også ta stilling til hva denne skal bestå i (tiltalebeslutning, forelegg, påtaleunnlatelse mv). Treffes en beslutning om et forelegg eller å sende saken til såkalt tilståelsespådømmelse, må man også ta stilling til et straffeforslag. I etterkant av en positiv avgjørelse må en sørge for at prosessuelle rettigheter blir oppfylt, så som forkynning mv.

Sjøvold-rapporten har på side 35 en nærmere beskrivelse av de enkelte stadiene i påtalefasen, og riksadvokaten har i kvalitetsrundskrivet redegjort for hva som kjennetegner høy kvalitet i påtalearbeidet.

Hva gjelder iretteføringsfasen, er det i første rekke rettens ansvar å sørge for at saken blir avviklet i henhold til prosessreglene. Påtalemyndigheten har bevisbyrden for anklagen(e) som fremsettes, og aktor spiller en helt sentral rolle i gjennomføringen av straffesaken. Dette er «eksamen» for den gjennomførte etterforskingen og den påtalebeslutningen som er fattet. Faglig kompetanse, gode forberedelser og evne til å fremme saken på

[14] Riksadvokatens rundskriv 2/2016 om politiavhør kapittel III.

[15] Rundskriv nr. 2/2012 side 4.

en pedagogisk måte utgjør viktige elementer under aktoreringen. Engasjement er også viktig, men her må en samtidig iaktta kravene til påtalemyndighetens objektivitet. Aktor har her, som ellers, et ubetinget ansvar for å hindre at uskyldige blir dømt.

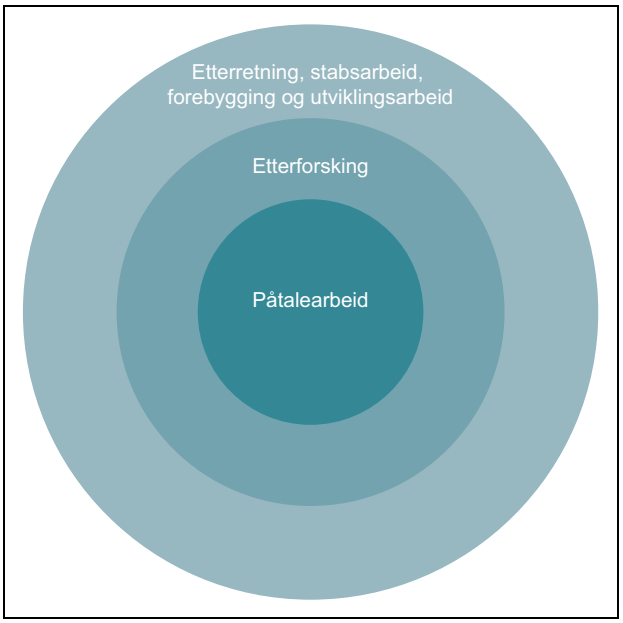
5.6 Øvrige oppgaver utover den rene straffesaksbehandlingen

5.6.1 Innledning

Med utgangspunkt i samfunnsoppdraget kan det argumenteres for at juristene i politiet bør ha en rolle utover tradisjonelt påtalearbeid – eksempelvis innenfor områder som forebygging, etterretning og stabsarbeid. Dels vil juristene besitte en kompetanse som bør være av interesse også på andre fagområder; dels vil kvaliteten på arbeidet som gjøres innen fagfelt som forebygging og etterretning, i høyeste grad kunne påvirke den etterfølgende straffesaksbehandlingen. Rollen som leder av etterforskingen fordrer i mange sammenhenger både kunnskap om og påvirkningsmulighet på forhold som strengt tatt ligger utenfor den tradisjonelle straffesaksbehandlingen, men som vil kunne vise seg å være premissgivende for denne.

En visualisering av oppgavene kan gjøres som vist i figur 5.5.

Påtalefasen er i denne sammenheng uproblematisk. Utfordringen hva gjelder etterforskingsfasen, knytter seg særlig til innholdet i denne, mens den ytterste sirkelen er mer upløyd mark hva gjelder påtalejuristens involvering og oppgaver.



Figur 5.5

5.6.2 Etterretning

Etterretning i politiet er et fag i stor utvikling. I etterretningsdoktrinen[16] fremheves viktigheten av etterretning som beslutningsstøtte for prioritering og styring.

Påtalemyndighetens rolle omtales der i punkt 6.3, hvor det blant annet heter:

> «Påtalemyndigheten må gis nødvendig informasjon for å kunne vurdere om virksomheten er etterforsking. For å kunne vurdere om og når en data- eller informasjonsinnhenting er etterforsking må politijuristen ha tilgang til det aktuelle materialet i god tid (…).
>
> Påtalemyndighetens tidlige involvering og fortløpende vurdering, særlig av gråsoner mellom ulike sporvalg, er nødvendig for å sikre at korrekt regelsett og ansvarsforhold gis anvendelse. (…) Statsadvokatene vil ved inspeksjoner og annen fagledelse kunne vurdere politiets praksis for sporvalgskontroll ved overgang til etterforskning.»

Påtalemyndigheten i politiet er gitt en rolle i etterretningsarbeidet ved at de har ansvaret for at grensedragningen mot etterforsking ivaretas. Etterforsking er en rettslig regulert disiplin som påtalemyndigheten har ansvaret for, og mye av arbeidet som gjøres i etterretningsfasen, vil etter sitt innhold være etterforsking eller ha klare tangeringspunkter med etterforsking. Grensen mellom de to disiplinene må derfor iakttas, slik at rettigheter og plikter som inntrer under en etterforsking, ivaretas og følges.

Påtaleanalyseutvalget har særlig merket seg det prinsipielle i at doktrinen *forutsetter* at påtalemyndigheten i politiet er inne på et tidlig stadium – i mange tilfeller lenge før arbeidet går over i en etterforskingsfase.

5.6.3 Forebygging

Forebyggende arbeid kan defineres som det arbeidet politiet gjør for å redusere risikoen for kriminalitet. Formålet er i stor grad sammenfallende med formålet i straffesaksbehandlingen, slik dette er definert av riksadvokaten.[17] Forebyggende arbeid og tradisjonell straffesaksbehandling kan

[16] Etterretningsdoktrine for politiet utgitt i 2014
[17] Rundskriv 1/2016 punkt II side 1.

sies å være de to hovedstrategiene som benyttes for å redusere kriminaliteten.

Samtidig som det er en naturlig, indre sammenheng mellom de to fagområdene, er det også den viktige forskjell at det tradisjonelle straffesaksarbeidet hovedsakelig har en reaktiv innretning, hvor påtalemyndigheten som hovedregel arbeider med utgangspunkt i begåtte lovbrudd. Forebyggende arbeid kan foregå på mange ulike måter, eksempelvis gjennom egne forebyggende enheter i distriktene med fokus på barn og unge eller kampanjer av typen «Kjernekar», initiert av Kripos.

Påtalemyndighetens rolle i denne typen arbeid er på ingen måte avklart.[18] Utviklingen går imidlertid i retning av mer kunnskapsstyrt og målrettet innsats, og i så henseende vil også påtalemyndigheten, med ansvaret for etterforskingen av straffesaker, kunne spille en rolle i prioriteringen av hvilke områder man bør rette det forebyggende arbeidet inn mot. Dessuten vil ofte forebygging basere seg på informasjon som har fremkommet gjennom etterretning og etterforsking, områder hvor påtalemyndigheten har en definert rolle. Riksadvokaten har i sitt kvalitetsrundskriv innledningsvis understreket betydningen av at påtalemyndigheten i politiet bidrar i det forebyggende arbeidet.[19]

5.6.4 Stabsarbeid

I stabsarbeid er det regelmessig behov for juridisk kompetanse, siden det tidvis kan oppstå krevende juridiske avveininger under tidspress. Mange alvorlige hendelser vil som utgangspunkt ha sitt utspring i en straffbar handling som umiddelbart bør etterforskes. Spørsmål om metodebruk vil måtte vurderes fortløpende, og da vil spørsmål om hjemler, sporvalg (nødrett eller etterforsking) og andre tiltak måtte vurderes innen korte frister. I tillegg vil det kunne være behov for andre avklaringer som krever påtalemyndighetens legalitetskontroll.

I politiets planverk for stabsarbeid er en av rollene som skal besettes P6, med ansvar for juridiske vurderinger og anbefalinger i stabsarbeidet. Vedkommende skal ha påtalekompetanse. Grensen mellom P6 og rollen som påtaleansvarlig er imidlertid ikke nærmere klarlagt i planverket, utover at det vises til at P6 ikke overtar den påtaleansvarliges rolle og ansvar i saken selv om det er satt stab.[20] Et av læringspunktene etter øvelse Tyr i 2016 er at disse grensene må gås opp og tydeliggjøres.

Påtaleanalyseutvalget understreker viktigheten av at det etableres tett kontakt mellom P6 og den påtaleansvarlige i straffesaken. Utover spørsmål om ledelse og gjennomføring av etterforskingen, herunder bruk av metoder, vil det ved større hendelser, som ofte strekker seg over flere distrikter, oppstå spørsmål om samordnet etterforsking. Dette avtales mellom politidistriktene eller avgjøres av Den høyere påtalemyndighet ved uenighet. Likeledes vil det ved større hendelser ofte oppstå spørsmål om bistand fra øvrige politidistrikter og særorganer. En tett dialog mellom påtaleansvarlig og P6 blir derfor helt nødvendig for å sikre oversikt og forståelse for den oppståtte hendelsen og utviklingen av denne.

Ut over de rent påtalemessige spørsmålene, vil det under større hendelser erfaringsmessige også være behov for en rekke andre juridiske avklaringer knyttet til stabens arbeid. Som eksempler kan her nevnes spørsmål om flyforbud, avgrensing av geografiske områder, forvaltningskontroll, herunder grensekontroll, osv. P6 må fortløpende sikre at stabens arbeid og beslutninger undergis en effektiv legalitetskontroll, og det vil ofte være naturlig at vedkommende aktivt bidrar ved utarbeidelse av henvendelser eller bistandsanmodninger til andre etater.

En sentral rolle for P6 er ellers å delta i utarbeidelse av politidistriktenes planverk. P6 skal også sørge for at staben har tilgang på et relevant og oppdatert regelverk.

Ovennevnte synliggjør at P6 må delta i planlegging av rutinebeskrivelser for stabens arbeid, øvelser og ulike typer evalueringsarbeid.

5.6.5 Utviklingsarbeid

Som ledere av straffesaksbehandlingen er det en selvfølge at påtalemyndigheten har en sentral rolle i utviklingen av etterforskingsfaget. I politiet har man stillingskategorien politiadvokat 2, som i utgangspunktet var ment å være en fagstilling, som et alternativ til en lederstilling. Funksjonen har vært benyttet på forskjellig vis i distriktene, og er i varierende grad vært tillagt et fagansvar.

I PNP er en av de standardiserte funksjonene i påtaleenheten angitt å være fag- og opplæringsansvarlig, med følgende ansvar og nøkkeloppgaver:

[18] I denne sammenheng ser en bort fra at etterforsking kan ha avvergende formål, jf. straffeprosessloven § 226 første ledd bokstav c. Da har påtalemyndigheten en klar rolle, jf. blant annet straffeprosessloven kapittel 17b om avvergende metodebruk.

[19] Rundskriv 2/2012 side 2.

[20] PBS 1 side 127 flg.

- følge opp fag og metode
- holde seg oppdatert om lovverk, rettspraksis, gjeldende direktiver mv. og sørge for implementering i distriktet
- legge til rette for kunnskapsbasert erfaringslæring
- delta i nasjonalt fagnettverk
- sørge for implementering av god praksis og følge opp sentrale krav og føringer
- være kontaktledd mot HR for praktisk tilrettelegging for opplæring
- være ansvarlig for å melde kompetansebehov til nærmeste leder

5.7 Oppsummering

Påtalejuristens rolle i påtale- og iretteføringsfasen synes i dag å være relativt avklart og forutsigbar, og inviterer ikke til de store utredningene. I PNP finnes det funksjonsbeskrivelser for politijuristene ut fra den rollen man til enhver tid har. Relevante beskrivelser er også gitt i Sjøvold-rapporten.

Spørsmålet aktualiseres i større grad hva gjelder rollen i etterforskingsfasen – grenseflaten mot den politifaglige virksomheten. Utvalget sitter med et inntrykk av at mange i etaten er usikre på hva som forventes av dem som etterforskingsleder, og etterlyser avklaringer. Dette har også en viktig side til hvilken kompetanse disse skal og bør tilbys.

Påtaleanalyseutvalget har diskutert behovet for å tydeliggjøre grensesnittet mellom påtalemessig og politifaglig etterforskingsleder, en diskusjon som kan sammenfattes slik:

- Det er viktig å utvikle gjensidig rolleforståelse. Betydningen av godt samarbeid understrekes.
- Det er i dag et reelt behov for å konkretisere innholdet i rollen som påtalemessig etterforskingsleder. Rollen utøves og praktiseres ulikt.
- Det kan være en viss fare for at en operasjonalisering i et kortsiktig perspektiv kan være konfliktskapende og gå utover samhandlingen med de politifaglige.
- En detaljert formulering av rollen vil kunne by på utfordringer.

Samlet sett mener utvalget at gode grunner taler for en utdyping av rollen, men at detaljeringsnivået bør vurderes nøye. Som faglig ansvarlig for påtalemyndigheten bør en slik utarbeidelse naturlig ligge til riksadvokaten.

Når det gjelder påtalejuristenes rolle innen områder som forebygging, etterretning, stab og annet utviklingsarbeid, er det viktig å understreke at dette primært er et spørsmål om å spille en rolle, ikke å gis et hovedansvar. På et område som stabsarbeid har man fått P6-funksjonen, samt at juristene spiller en viktig rolle på kommunikasjonssiden. Innen etterretningsarbeid har man i dag en viktig rolle, jf. etterretningsdoktrinen. Og all den tid påtalemyndigheten i politiet også har politimyndighet og er ansatt i politiet, har de ansatte her en naturlig rolle i det forebyggende arbeidet.

Påtaleanalyseutvalgets mener påtalemyndigheten bør ses på som en ressurs i denne type arbeider, hvor en forsterket og mer systematisert utvikling av påtalemyndighetens involvering er ønskelig.

5.8 Statsadvokatene – oppgaveløsningen

5.8.1 Innledning

Sentrale styringsdokumenter for virksomheten ved statsadvokatembetene er særlig den årlige budsjettproposisjonen, Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til den høyere påtalemyndighet og riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsrundskriv. I sistnevnte er hovedmålet for straffesaksbehandlingen ved embetene angitt slik (2016):

> «Straffesaksbehandlingens hovedmål er å bidra til redusert kriminalitet. Grunnleggende forutsetninger for å oppnå en slik effekt er at straffbare forhold blir avdekket og oppklart slik at gjerningspersonene kan straffeforfølges og ilegges adekvate reaksjoner.»

Innenfor angitte rammer ivaretas rollen som statsadvokat noe ulikt, avhengig av personlige faktorer som erfaring, kompetanse og interesse. Også forhold ved det enkelte embete og ytre forhold i regionen som samfunnstrekk og kriminalitetsbilde vil kunne spille inn.

Til tross for ulikheter både mellom embetene og mellom enkeltindividene i påtalemyndighetens organisasjon, vil Påtaleanalyseutvalget anse det som en fordel om det på et aggregert nivå lar seg gjøre å identifisere en «bonus pater familias-statsadvokat» – den forstandige statsadvokat. Hvordan løser vedkommende sine oppgaver, og hvordan er vektingen mellom de ulike virksomhetsområdene?

Statsadvokatrollen har vært utredet tidligere, og Påtaleanalyseutvalget har i sitt arbeid sett hen til tidligere analyser og situasjonsbeskrivelser.

5.8.2 En situasjonsbeskrivelse

Statsadvokatenes arbeidsoppgaver er godt beskrevet i Fosheim-utvalget på sidene 49–71. Fosheim- og Fornebo-utvalgenes utredninger har relativt sammenfallende og generelle beskrivelser av virksomheten. Disse anses i det alt vesentlig som dekkende for dagens situasjon. I sistnevnte utredning heter det i sammendraget:

> «Fosheim-utvalgets beskrivelse og vurdering av virksomheten i 2001 er dekkende også i dag. Ressursene brukes i stor grad til enkeltsaksbehandling og aktorater, samtidig som oppgaveløsningen i liten grad styres av strategiske valg og målrettet innsats. Statsadvokatenes profesjonelle identitet – enten denne ses utenfra eller innenfra – er særlig knyttet til håndteringen av alvorlige straffesaker, i mindre grad til overordnet faglig ledelse og strategiske funksjoner i straffesaksvirksomheten.
>
> Volumet på kjerneoppgaver som saksbehandling og aktorater har totalt sett endret seg lite de senere årene, samtidig er enkelte oppgaver tatt bort og lagt til andre instanser. Fagledelsen er over noen år blitt mer systematisert, og ikke minst er Riksadvokatens egen fagledelse styrket.
>
> Allikevel er ikke systematisk ledelse av straffesaksbehandlingen i statsadvokatregionene tilstrekkelig integrert i virksomheten, og det er betydelige forskjeller i hvordan denne utøves ved de regionale embetene.
>
> Gjennom sin uavhengige profesjonsutøvelse og gode kompetanse har statsadvokatene det beste formelle og reelle utgangspunkt for straffesaksledelse og kvalitetsutvikling i straffesaksbehandlingen. Den samlede kompetansen 'konserveres' imidlertid gjennom enkeltsaksbehandling, og brukes i for liten grad til å skape resultater utenfor embetenes interne virksomhet.
>
> Målrettet ledelse av den regionale straffesaksvirksomheten, med synlig vekt på kvalitetsmålsettinger, bør utgjøre en større del av statsadvokatenes virksomhet. Alle deler av virksomheten – saksbehandling, aktorater, tilsyn og utadrettet virksomhet – bør i større grad ses i sammenheng, og som ulike virkemidler for å nå faglige mål.
>
> Selv om dette ligger utenfor mandatet, vil arbeidsgruppen fremheve at påtalemyndighetens tilknytning til politiet, og den nåværende nivåinndeling, anses som den beste organisatoriske ramme for oppgaveløsningen og våre forslag. Det er nødvendig at en del av påtalemyndigheten er 'der det skjer', samtidig som et regionalt nivå utenfor politiets styringslinje er en viktig garanti for at rettssikkerhet og faglige hensyn blir mest mulig styrende for arbeidet.
>
> Det er etter vårt syn avgjørende at det oppnås større fleksibilitet og valgfrihet i oppgaveløsningen, slik at ressursbruken ved embetene i større grad kan planlegges og styres under hensyn til bestemte faglige målsettinger. Med samme organisering og virksomhetsområder – jf mandatet – ser imidlertid arbeidsgruppen ingen enkeltstående grep for å oppnå dette. Arbeidsgruppen har særlig lagt vekt på å beskrive de prosesser vi mener er nødvendige for å utvikle virksomheten i ønsket retning, og herunder tilpasse denne bedre til dagens virkelighet i politiet.
>
> Det bør skje et utviklingsarbeid på flere områder, og arbeidsgruppen vil fremheve nødvendigheten av at de tre nivåer i påtaleorganisasjonen ses under ett i valget av løsninger. Statsadvokatenes og politiets påtalevirksomhet henger nøye sammen, og det er vanskelig å se for seg endringer i statsadvokatenes virksomhet som ikke – i større eller mindre grad – også vil gripe inn oppgaveløsningen til påtalemyndigheten i politiet.»

5.8.3 Virksomhetsområdene og deres innbyrdes rangering

I Fosheim-utvalgets utredning side 49 heter det:

> «Stikkordsmessig er statsadvokatenes oppgaver og virksomhetsområder disse:
> – Egen straffesaksbehandling
> – Fagledelse overfor politiet
> – Utadrettet virksomhet
> – Drift av statsadvokatembetet
>
> Riksadvokaten har ved flere anledninger fremholdt at når det ikke er tilstrekkelig ressurser både til straffesaksbehandlingen og til fagledelsen, må straffesaksbehandlingen gå foran. Det er videre slik at fagledelsen normalt må gå foran utadrettet virksomhet.»

Ovennevnte inndeling, som innebærer at statsadvokatenes arbeidsoppgaver grovt sett dekkes opp av de tre første kulepunktene, gir en hensiktsmessig og dekkende beskrivelse også av situasjonen i 2016/17,[21] likevel slik at riksadvokaten har presisert at straffesaksbehandlingen ikke kan bli så

[21] Rundskriv 2/2012.

omfattende at det ikke er plass til fagledelse. Dette syn fremgår blant annet av mål- og prioriteringsrundskrivet og tildelingsbrevet. Om den utadrettede virksomheten har riksadvokaten tilkjennegitt en klar forventning om tydelige embetsledere og statsadvokater som kommuniserer godt i det offentlige rom om påtalemyndighetens viktige funksjon og oppgaver.

5.9 Generelle utviklingstrekk

Statsadvokatenes rolle og arbeidsoppgaver har måttet tilpasse seg endringer i omgivelsene. Av organisatorisk art kan nevnes etableringen av Det nasjonale statsadvokatembetet i 2005[22], at riksadvokaten har overtatt det administrative ansvar for Den høyere påtalemyndighet, etableringen av Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker[23] og etableringen av Spesialenheten for politisaker.[24]

En viss avlastning av statsadvokatenes arbeidsoppgaver har skjedd etter Fosheim-utvalget, ved at påtalejuristene i politiet ved lov 19. desember 2003 nr. 125 fikk utvidet påtalekompetanse i noen nærmere angitte forbrytelsessaker med strafferamme over ett års fengsel. Innføringen av ny straffelov 1. oktober 2015 medførte på den annen side at noen flere alvorlige saker ble såkalte seksårssaker, som etter loven i utgangspunktet skal aktoreres av statsadvokatene. Kanskje viktigere har innføringen av fristregler vært. Oslo statsadvokatembeter har fremhevet at de relativt korte fristene for avvikling av hovedforhandlinger øker risikoen for dobbeltberammelser og uheldige aktorbytter. Nye regler om strafferettslig utilregnelighet og særreaksjoner,[25] fornærmedes styrkede stilling i strafferettspleien,[26] endringer i siktedes rett til erstatning i anledning straffeforfølgning,[27] nye etterforskingsmetoder og implementeringen av Nærpolitireformen bør også nevnes.

I et mer overordnet perspektiv er virksomheten ved statsadvokatembetene, som også beskrevet i Fosheim-utvalgets rapport, preget av *primæroppgavene* – avgjørelse av tiltalespørsmålet i et stort omfang av straffesaker, behandling av klager over henleggelsesbeslutninger truffet av påtalemyndigheten i politiet og utførelse av aktorater. I et slikt perspektiv kan ikke endringene karakteriseres som vesentlige.

Internasjonaliseringen i arbeidet i Den høyere påtalemyndighet reflekterer seg også i norsk deltakelse som tredjeland i organet for påtalesamarbeid i EU, Eurojust, fra 2005. Norge har en statsadvokat fast utplassert ved Eurojusts hovedkvarter i Haag i Nederland (de siste årene er for øvrig det norske påtalenærværet styrket med en politiadvokat og en hospitantordning for politiadvokater av tre måneders varighet, to ganger i året).

De senere år har aktorater i store og krevende økonomisaker på en helt annen måte enn tidligere lagt beslag på statsadvokatressurser ved flere av de regionale embetene. Det dreier seg om saker som med behandling i to rettsinstanser strekker seg over år. For embetene, som med unntak for Oslo statsadvokatembeter er relativt små, har dette medført ikke ubetydelige utfordringer. Utviklingen ses i sammenheng med at også Økokrim har begrenset kapasitet og ressurser.

5.10 Nærmere om fagledelsen

5.10.1 Innledning

Som beskrevet i punkt 4.4.3 vokste fagledelsen som funksjon i Den høyere påtalemyndighet frem tidlig på 1990-tallet. Begrepet *fagledelsesrolle* ble tatt i bruk og omfattet statsadvokatenes ansvar for og bidrag til utvikling av kompetanse både på etterforsker- og påtalenivå i politiet. De første årene besto fagledelsen for en stor del av sjeldne og usystematiske inspeksjoner – det var det hele.

Tilsyns- og inspeksjonsvirksomheten har de påfølgende 20–25 årene gjennomgått viktige endringer og forbedringer, hvor spesielt Oslo statsadvokatembeter har gått i bresjen for en mer forpliktende og profesjonell tilsyns- og inspeksjonsvirksomhet.

En styrking i antall statsadvokater i statsbudsjettet 2015 var særlig grunngitt i behovet for en styrket fagledelse av straffesaksbehandlingen i politiet. Et svekket driftsbudsjett og en betydelig økning i antall straffesaker og aktorater har imidlertid gjort det vanskelig å nyttiggjøre seg denne ressursøkningen fullt ut til en intensivert fagledelse.

---

22 Embetets arbeidsoppgaver er forankret i påtaleinstruksen kapittel 38.

23 Ved endringer i straffeprosessloven kapittel 27 i kraft fra 1. januar 2004 ble Gjenopptakelseskommisjonen etablert.

24 Ved lov 5. mars 2004 nr. 13, i kraft fra 1. januar 2005, ble Spesialenheten for politisaker opprettet. Gjennom denne lovendringen ble påtalekompetansen i sakene overført fra statsadvokatembetene til Spesialenheten.

25 Nye regler om strafferettslig utilregnelighet og strafferettslige særreaksjoner trådte i kraft 1. januar 2002.

26 Det ble i 2008 gjort flere endringer i straffeprosessloven for å styrke stillingen til fornærmede og etterlatte i strafferettspleien. Lovendringene trådte i kraft 1. juli 2008.

27 Lovendring som trådte i kraft fra 1. april 2004.

Siste ajourføring og samlede beskrivelse av innholdet i statsadvokatenes fagledelse finner man i riksadvokatens kvalitetsrundskriv 2/2012.[28]

5.10.2 Fornebo-utvalget

Fornebo-utvalget peker i sin rapport på ulike sider ved statsadvokatenes fagledelse:[29]

«Fagledelsen som oppgave

I Justisdepartementets tildelingsbrev heter det (senest for 2010) at en hovedutfordring for den høyere påtalemyndighet er å *'sikre en målrettet og effektiv straffesaksbehandling av høy kvalitet som ivaretar rettssikkerhet og menneskerettigheter'*. (…) Spørsmålet blir da hele tiden *hvilke* saker og aktorater det etter gjeldende målsetninger er riktig å bruke ressurser på.

Også under utviklingen av fagledelsen på midten av 1990-tallet ble dette totalansvaret fremhevet. I et oppsummerende sluttdokument etter ledelsesutviklingen for embetslederne heter det eksempelvis at *'førstestatsadvokaten skal som overordnet påtalemyndighet inneha ansvaret for å lede påtalemyndighetens totale virksomhet innen strafferettspleien i sitt distrikt.'* Det er etter arbeidsgruppens syn ikke forenlig med et slikt totalansvar at embetenes evne til å styre straffesaksbehandlingen i regionen til en hver tid avhenger av arbeidsbelastningen med saksbehandlingsoppgaver og aktorater. Det må være motsatt, slik at det er det helhetlige regionsansvaret som styrer den interne virksomheten med hensyn til oppgavevalg og ressursbruk.

Ved dette fremheves det strategiske i oppgaveløsningen som etter arbeidsgruppens oppfatning må ligge i rollen som overordnet påtalemyndighet.

Fagledelsen i dag

Tilbakemeldinger fra politiet og embetene gir også i sum uttrykk for at fagledelsen er en sideordnet aktivitet som lett viker for såkalte kjerneoppgaver. Det er forskjeller i hvordan fagledelsen oppfattes internt i den høyere påtalemyndighet og i politiet, og hva som oppfattes som viktige og relevante tiltak.

Ett embete uttaler at *'den store vektleggingen av faglederrollen fra overordnet hold blir mer en formalitet for å legitimere statsadvokatenes virksomhet enn en realitet'*. Et annet embete angir at *'det generelle arbeidspresset gjør at det blir mindre tid til fagledelse enn ønskelig'*.

Hvor stor andel av den samlede virksomhet den generelle fagledelsen tar er vanskelig å fastslå. Ved et av de mellomstore embeter angis ¾ årsverk, og ved et annet i samme kategori anslås ca. 100 dagsverk. Det er formentlig noe ulikt hva som i en slik sammenheng defineres som fagledelse.

Arbeidsgruppens inntrykk er at de fleste embeter oppfatter at fagledelsen – slik den er beskrevet på tiltakssiden i styringsdokumentene – ivaretas i rimelig grad.

Gjennomgående har dagens fagledelse et sterkt preg av kontroll og rapportering, typisk ved at negative utviklingstrekk fanges opp under inspeksjoner og gjennomgang av straffesaksstatistikk, og senere rapporteres. Også statsadvokatenes fagledelse kan sies å ha et reaktivt preg. Det er først når den negative utviklingen er et faktum, og gjerne har vart en stund, at fagledelsen aktiveres. Statsadvokatenes engasjement stopper imidlertid i de fleste tilfeller ved rapporteringen etter inspeksjoner.

Et politidistrikt har sagt det slik:

'statsadvokatenes tilsyn ser i det vesentlige ut til å bli foretatt ut fra et kontrollperspektiv, snarere enn veilednings- og opplæringsperspektiv. Tilsynene ser i hovedsak ut til å være innrettet mot feilsøking. Resultatet av denne fremgangsmåten blir som regel påpeking av uheldige forhold – som ofte er kjent for politidistriktets ledelse – i kombinasjon med en uttrykt forventning om endring til det bedre. Denne form for fagledelse er av begrenset nytteverdi slik vi ser det.'

Et annet distrikt omtaler statsadvokatenes deltakelse ved fastsettelsen av resultat slik:

'*Dette arbeidet synes ikke å være veldig høyt prioritert, og kommer nok etter egne saker og aktorater i prioriteringen av gjøremål. Men også vi i politiet har slitt med å finne en god nok intern prosess hvor statsadvokatene naturlig hører hjemme.'*

Tilbakemeldingene fra politiet viser allikevel at statsadvokatenes engasjement i ulike sammenhenger gjennomgående oppfattes svært positivt, og at det er ønske om mer synlighet, tilstedeværelse og tilgjengelighet. Det er imidlertid en utfordring å finne samarbeids- og ledelsesformer som gir kontinuitet, og som passer bedre inn i politiets virksomhet.

---

[28] Riksadvokatens rundskriv 2/2012 del III.

[29] Fornebo-utvalget punkt 3.5 side 44 flg.

Arbeidsgruppens syn på fagledelsen

Som ledelse betraktet er statsadvokatens ledelse av straffesaksvirksomheten svært krevende, fordi treffende veiledning, instruksjoner og tiltak krever innsikt i mange og samvirkende årsaksforhold i en stadig mer kompleks politiorganisasjon. Statsadvokatene burde ideelt sett ha stabile og nære relasjoner til politidistriktene, slik at utviklingstrekk og endringsprosesser av betydning for straffesaksbehandlingen fanges opp og eventuelt møtes med adekvate innspill og tiltak så tidlig som mulig.

Daværende riksadvokat påpekte i kjølvannet av ledelsesutviklingen i 1994/95 at samarbeidet mellom de to styringslinjer på *topplanet* var i god utvikling, slik at ulempene ved den tosporede ledelse ble avdempet. Han fortsetter: *'ser vi på statsadvokatenes samarbeid med politikamrene har dette vært mye mer tilfeldig, og det er mye mindre utviklet en* [sic] *det er på topplanet. Her er det betydelige regionale og lokale variasjoner. Dette beror på personer, sympatier, antipatier og mye annet som kommer inn og supplerer administrative systemer i enhver sammenheng. Det gjelder å redusere denne type tilfeldige faktorers betydning i samarbeidet, og å prøve å få dette mer organisert og formalisert.'*

Dette er etter arbeidsgruppens syn en adekvat vurdering også i dag, til tross for en bedre systematisering av fagledelsen i styringsdokumentene. Riksadvokatens fagledelse er gjennom årene blitt mer synlig, mens det på embetsnivå gjennomgående er en svakere, og ikke minst mer uensartet, styring av den regionale straffesaksvirksomheten. Det har dermed også oppstått et utfordrende grensesnitt mellom embetenes regionsansvar og Riksadvokatens sentrale fagledelse.

Dette synes også å være en utfordring i Danmark, som har en lignende påtaleordning. Det danske Justisministeriet nedsatte i august 2009 en arbeidsgruppe for å vurdere statsadvokatenes organisering og arbeidsoppgaver, og uttaler i den forbindelse blant annet: *'Samtidig har Riksadvokaten som nævnt fået en rekke nye opgaver vedrørende økonomisk og administrativ styring av hele anklagemyndigheten. Som supplement til statsadvokaternes tilsyn med den faglige kvaliteten i politikredsenes opgavevaretagelse opstiller Rigsadvokaten bl.a. overordnede mål for politikredsenes sagsproduktion og sagsbehandlingstider, og Rigsadvokaten følger løpende op herpå. Der er i praksis opstået spørgsmål om de nærmere grænseflader mellem de regionele* [sic] *statsadvokaters og Rigsadvokatens opgaver på bl.a. dette området.'*

Utvikling av formaliserte regionale planprosesser og målsettinger er etter vår oppfatning en fornuftig vei å gå for å oppnå en bedre regional straffesaksledelse, og vil ikke minst gi statsadvokatene en felles plattform for sin virksomhet. En felles planprosess med politiet vil minske avstanden mellom de to nivåer, og bidra til å utvikle en felles forståelse av påtalevirksomheten og målene for denne.

Et tettere samarbeid innenfor den regionale påtalemyndighet innebærer ikke en utvisking av nivåinndelingen og statsadvokatenes overordningsforhold. Tvert om vil dette gi et mer synlig innhold til statsadvokatrollen og embetenes totalansvar.

Begrepet 'fagledelse' får ved en systematisk tilnærming et noe uklart innhold, og dekker ikke godt den realitet at de regionale embeter har ansvaret for *straffesaksbehandlingen* i regionens politidistrikter, jf. budsjettproposisjonen og punkt 2 ovenfor.

Det kan dermed spørres om begrepet bør brukes i styringsdokumenter og planverk i den høyere påtalemyndighet. Når embetene skal forholde seg til regionsansvaret, må virksomheten *i sin helhet* innrettes mot fastsatte mål, og det er disse som primært bør vies oppmerksomhet i styringen.»

5.10.3 Oslo statsadvokatembeter

Etter anmodning fra utvalget[30] har Oslo statsadvokatembeter kommet med et skriftlig bidrag om fagledelse. Deler av bidraget er inntatt i det følgende:

«Innledning

Innholdet av statsadvokatene fagledelse fremgår blant annet av Justis- og beredskapsdepartementets Tildelingsbrev, riksadvokatens rundskriv om kvalitet i straffesaksbehandlingen[31] og riksadvokatens årlige Mål – og prioriteringsrundskriv.

---

30 Se punkt 1.6.

31 Riksadvokatens rundskriv 2/2012 er under revisjon, og en ajourført utgave vil komme i 2017. Her vil det bli identifisert en rekke generelle kvalitetsmarkører for straffesaksbehandlingen som sammen med relevante fagspesifikke standarder og øvrige overordnede direktiver vil stå sentralt i statsadvokatenes kvalitetskontroll av enkeltsaker.

Statsadvokatenes fagledelse i tradisjonell forstand problematiseres i Forneboutvalgets rapport. En mer helhetlig *fremstilling*, om enn noe foreldet, finner man i Fosheim-utvalgets rapport fra 2001, side 62 – 70).

Viktigheten av statsadvokatenes fagledelse understrekes ved at Straffeprosessutvalget har foreslått at statsadvokatenes fagledelse skal forankres i ny straffeprosesslov § 2-5 tredje ledd jf NOU 2016: 24 (utkastet til ny straffeprosesslov) og en nærmere drøftelse i pkt. 8.2.2. Formålet med både å se fremover og bakover i tid er å gjøre politiet bedre i stand til å utføre sine oppgaver innenfor straffesaksbehandlingen på en kvalitetsmessig god måte.

Riksadvokaten har gitt støtte til den utvikling som Oslo statsadvokatembeter skisserer har funnet sted etter ovennevnte rapporter, nemlig en større grad av veiledning i tillegg til de mer tradisjonelle inspeksjonene. Dette er eksplisitt kommet til uttrykk i rundskriv nr. 2/2012 III.3 annet avsnitt. Økt innretting av fagledelsen ikke bare mot påtale, men også mot etterforskerne i politiet, sammenfaller med riksadvokatens signaler til embetslederne.

Det kontrollerende element inngår like fullt i fagledelsen, og er forutsatt i de politiske styringssignaler som Justis- og beredskapsdepartementet operasjonaliserer i de årlige tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet, jf. eksempelvis tildelingsbrevet for 2017 hvor det heter at statsadvokatene blant annet skal gi retningslinjer for og følge opp straffesaksbehandlingen i politiet, herunder foreta tilsyn og kvalitetskontroll av politiets etterforsking og påtaleavgjørelser.

Kvalitetskontrollen skal omfatte både politidistriktets rutiner for straffesaksbehandlingen (systemkontroll) og et utvalg av enkeltsaker, jf. rundskriv nr. 2/2012 III.1 siste avsnitt. Under punkt 3.1 i tildelingsbrevet angis at det skal legges særskilt vekt på oppfølgingen av saksbehandlingstid når det gjelder fristsaker vold og nedbygging av de eldste restansene, samt på oppfølging av kvaliteten på politiets etterforsking og påtaleavgjørelser.

I denne sammenheng kan tilføyes at rapporterte erfaringer etter statsadvokatenes inspeksjoner er at negative funn i regelen forsøkes fulgt opp av politiet. Statsadvokatenes rolle vil i slike tilfeller også være å tilby bistand til de prosesser som inspeksjonene har initiert, det være seg synspunkter på interne rutiner eller instruksjon og veiledning til relevant personell. Riksadvokaten kommenterer som regel inspeksjonsrapportene i eget brev, med gjenpart til politiet.

Oppfølging av negative funn gjennom inspeksjoner har likevel vært et område hvor det er rom for forbedringer. Politidirektøren og riksadvokaten har fremholdt at politireformen gir muligheter for Politidirektoratet og Riksadvokatembetet i samarbeid å følge opp gjentakende avvik mv.

En ønsket utvikling

En optimal fagledelse krever etter vår mening en større stabskraft på dette området enn Den den høyere påtalemyndighet ('DHP') har til rådighet i dag. Dette gjelder særlig muligheten til å være premissleverandør på andre områder enn å gi overordnede direktiver for straffesaksbehandlingen. Der Politidirektoratet, de største politidistriktene og Politihøgskolen kan utarbeide konkrete planer for gjennomføring av reformer i måten å behandle straffesaker på, vil DHP i de fleste tilfeller kun ha mulighet til å gi helt overordnede direktiver under arbeidet og deretter komme inn og bearbeide allerede utarbeidede produkter. Premisser på mer enn detaljnivå vil da allerede være lagt og kan være vanskelige å snu. Særlig gjelder dette hvis ikke fundamentale brudd med overordnede direktiver er gjort. Eksempler på omfattende arbeider i politiet er det pågående arbeidet med etterforskningsløftet i Politidirektoratet (f.eks. 'Politiarbeid på stedet' og forslaget til nasjonal instruks for straffesaksbehandlingen i politiet) og arbeidet med Tilrettelagte avhør. Vi understreker at resultatene både for prosjektet 'Politiarbeid på stedet' og rutinene og regelverket for så vidt gjelder de tilrettelagte avhørene er blitt bra (til dels meget bra), bl.a. takket være DHPs etterfølgende involvering. (Etterforskningsløftet som sådan er langt fra ferdig og det er derfor for tidlig å trekke noen endelige konklusjoner.) Vi tror allikevel at DHP ville ha påvirket resultatene i positiv retning ved en mer aktiv involvering underveis. Våre bidrag ville særlig vært synlige når det gjelder en helhetlig forståelse av det straffeprosessuelle regelverket og ikke minst at systemene som ble lagt opp blir hensiktsmessige for å fatte påtaleavgjørelse og til bruk i domstolene (jf. straffeprosessloven § 226). En forutsetning for mer aktiv deltagelse og dypere involvering fra DHP er at den/de aktuelle statsadvokat(er) som er engasjert i slikt arbeid fritas for andre arbeidsoppgaver. Dette gjelder for så vidt også når

DHP deltar i eksterne og interne arbeidsgrupper og i omfattende høringsprosesser.

Det er store regionale forskjeller for så vidt gjelder omfanget og innholdet av statsadvokatenes fagledelse. Forskjellene henger nøye sammen med størrelsen på statsadvokatembetene, men også på hvilken prioritering de forskjellige embetene gir fagledelsen. En styrket sentral stab vil kunne legge forholdene til rette slik at det ble enklere for statsadvokatene å utføre fagledelsen av politiet i alle regioner og dermed utjevne forskjellene mellom embetene.

Statsadvokatenes fagledelse i tradisjonell forstand er beskrevet i Forneboutvalgets rapport i kapittel 3.5. Etter vår oppfatning har statsadvokatenes fagledelse (i alle fall i Oslo) endret seg i betydelig grad siden dette ble skrevet. Inspeksjonene er beholdt, men inspeksjonene kombineres nå i større grad med veiledning av politiet. De siste årene har vi i større grad også drevet veiledning og opplæring av politiets etterforskere som en del av vår fagledelse. Vi mener at det å få etterforskerne direkte i tale (i tillegg til påtale) er effektiv fagledelse.

En beskrivelse av de enkelte fagledelsestiltak i regi av Oslo statsadvokatembeter.

Oslo statsadvokatembeters årlige fagledelsesplan gir rammevilkårene for den fagledelsesvirksomhet som skal gjennomføres i inneværende år. For 2016 består statsadvokatenes fagledelse består av følgende elementer:

Inspeksjoner

Oslo statsadvokatembeter finner det hensiktsmessig å inspisere/ha tilsyn ved hver enkelt driftsenhet som har etterforskning og påtalemyndighet. Vi mener at vi på den måten får større nærhet til både tjenestemenn og jurister som vi har faglederansvar for, at vi kan tilpasse inspeksjonen den enkelte enhet og at vi bedre får forståelse for og eventuelt gripe tak i de utfordringene som politiet står overfor. I tillegg til dette avslutter vi året med en inspeksjon av politidistriktet som sådan.

Tilbakemeldinger til den enkelte eller gruppeleder i politiet ifm med den ordinære påtalebehandling av straffesaker

Oslo statsadvokatembeter mottok i 2015 32.798 straffesaker. Det sier seg selv at individuelle tilbakemeldinger utover å treffe påtaleavgjørelser i disse sakene (og de slutninger man kan trekke ut av dette) ikke er praktisk mulig. Vi legger allikevel opp til å utøve praktisk veiledning i enkeltsak når vi mener det er behov for det.

Kvalitetsundersøkelsen

Statsadvokatene i Norge gjennomførte i 2016 en større kvalitetsundersøkelse av voldtektssaker og saker om mishandling i nære relasjoner.[32] Målsettingen er å gjøre bruk av denne arbeidsmetodikken i årene fremover, som et tillegg til den tradisjonelle fagledelsen.

Påtalemøter

Oslo statsadvokatembeter arrangerer to påtalemøter hvert år. Det forutsettes at ledelsen i politidistriktene, herunder påtalelederne, er til stede på hvert møte. Vi forsøker å ha et gjennomgående tema på hvert påtalemøte. Våren 2016 var gjennomgangstemaet 'IKT-kriminalitet' og høsten 2016 var gjennomgangstemaet 'kvalitet i etterforskningen'.

Hospitantordning

Oslo statsadvokatembeter tilbyr to hospitantplasser hvert halvår (en fra hvert politidistrikt). Hospitantperioden er på tre måneder. Målsetningen med hospitantoppholdet er at hospitanten skal delta på så mange av arbeidsoppgavene som tilligger statsadvokatene som mulig. Deltagelsen skjer under veiledning fra en statsadvokat. Mot slutten av oppholdet blir det vurdert om hospitanten skal aktorere en sak med seks års strafferamme.

Kurs for nye politijurister

Kurs for nye politijurister arrangeres hvert år i uke 6 og i uke 36. Kurset er ment å være en del av opplæringspakken som gis til nye politijurister. Dette omfatter lokal opplæring i politidistriktet, statsadvokatkurset, som varer i en uke og et kurs på Politihøgskolen, som varer i tre uker. Tidligere har kursene blitt fordelt slik at Oslo arrangerer kurset i uke 36, mens kurset i uke 6 har gått på rundgang hos de forskjellige statsadvokatembetene. Fra 2017 vil Oslo statsadvokatembeter stå som arrangør av alle kur-

[32] Se utvalgets punkt 2.5.3.

sene. Kurset tar sikte på å gi praktisk veiledning innenfor etterforskning og etterforskningsledelse, tvangsmidler, påtegninger (herunder klage- og ankesaker), siktelsesutforming, politiavhør og aktorrollen.

Årlig møte med de av politijuristene som har fått tildelt utvidet påtalekompetanse

Oslo statsadvokatembeter inviterer årlig de politijuristene i vårt distrikt som blir tildelt utvidet påtalekompetanse til et fellesmøte hvor man går igjennom statsadvokatenes forventninger til dem, riksadvokatens årlige mål – og prioriteringsrundskriv og rundskriv om riksadvokatens krav til straffesaksbehandling i politiet (og statsadvokatembetene).

Foredrag på Politihøgskolen

Oslo statsadvokatembeter holder en rekke foredrag over forskjellige temaer på Politihøgskolen. Vi blir f.eks. regelmessig spurt om å stille med to statsadvokater til å gjennomføre aktoruken av kurset for nye politiadvokater. Vi foredrar også på kurs som primært retter seg inn mot etterforskere.

Deltagelse i styringsdialogen mellom Politidirektoratet og politidistriktene

Statsadvokatene deltar årlig under styringsdialogen mellom politimestrene i sine distrikter og Politidirektoratet. Det er særlig under fastsettelse av politimesterens mål for straffesaksbehandlingen statsadvokatene er involvert, men det kan også være aktuelt å komme med innspill under andre temaer som relaterer seg til straffesaksbehandlingen.

Kvartalsmøter med politimestrene

I riksadvokatens rundskriv om krav til straffesaksbehandlingen i politiet og statsadvokatembetene (Rundskriv nr. 2/2012) understrekes betydningen av god dialog og en hensiktsmessig møtestruktur mellom statsadvokatene og ledelsen av den lokale påtalemyndighet. I denne ånd har Oslo statsadvokatembeter etablert kvartalsvise møter med politimesteren i Oslo og politimesteren i Øst politidistrikt. På møtene deltar ledelsen ved statsadvokatembetene og foruten politimesteren også hans ledergruppe.

Periodisk analyse og tilbakemelding om politiets resultater i straffesaksbehandlingen

Det følger av riksadvokatens rundskriv nr. 2/2012 (om krav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene) kap. III pkt. 2 at statsadvokatene kvartalsvis skal følge opp resultatene innenfor straffesaksbehandlingen i politidistriktene. Dette inngår også i Oslo statsadvokatembeters fagledelsesplan pkt. 2. Oslo statsadvokatembeter har i flere år utarbeidet en rapport med periodisk analyse av resultatene i politidistriktene kvartalsvis (fra 2016 tertialvis). Rapportene blir diskutert på ledermøtene og det blir vurdert om det skal iverksettes tiltak ved vesentlige avvik.

Fagdager med politiet

Tradisjonelt har statsadvokatenes fagledelse vært rettet inn mot politiets påtalejurister, med en underliggende forutsetning om at våre direktiver, pålegg og synspunkter skulle bringes videre til politiets etterforskere. Dette skjedde hovedsakelig ved hjelp av de årlige påtalemøtene. Vi mener det er mer effektivt, og dermed god fagledelse, å kunne snakke direkte til etterforskerne om relevante temaer innenfor strafferett, straffeprosess og etterforskning. Dette synspunktet har vi også fått gehør for hos politimestrene i våre distrikter. Vi understreker at dette er et supplement til, og ikke som erstatning for politimesterens ansvar for opplæring i politidistriktene.

Utarbeidelse av skriftlige kilder

Påtaledirektiver

Oslo statsadvokatembeter har samlet de direktiver som er gitt på påtalemøtene i årene 2002 til 2016 i et eget dokument. Påtaledirektivene har blitt oppdatert etter hvert påtalemøte, slik at det skal være så oppdatert som mulig. Samlingen bærer imidlertid preg av å være en samling av både generelle og allmenngyldige pålegg og en samling av direktiver som har kortvarig aktualitet. Vi er nå i gang med å revidere hele direktivsamlingen slik at den skal fremstå mer systematisk og fullstendig. Arbeidet er planlagt ferdigstilt våren 2017.

Siktelsessamling

Oslo statsadvokatembeter jobber med å utarbeide en eksempelsamling for siktelser for så vidt gjelder de mest aktuelle straffebudene. Der det passer vil vi søke å endre de generelle

siktelsene i BL. Arbeidet er planlagt ferdigstilt våren 2017.

Rettslige rammer for bevisføringen

Oslo statsadvokatembeter oppdaterte sommeren 2016 Gert Johan Kjelbys disposisjon om 'Rettslige rammer for bevisføringen'. Samlingene er etter vår oppfatning et meget praktisk hjelpemiddel for påtalejurister i retten. Samlingen er videreformidlet til de øvrige embetene, som forutsettes å formidle den til politiet. Vi har som målsetning å holde disposisjonen oppdatert fortløpende ved ny rettspraksis eller ny lovgivning.

Bidrag til fagdatabase for påtalemyndigheten

Som nevnt på møtet med Påtaleanalysen er mangelen gjenfinnbarhet av direktiver fra riksadvokaten og statsadvokatene et problem for påtalemyndigheten som organisasjon. Det samme gjelder en fagdatabase som kan hjelpe påtalemyndighetens tjenestemenn med løsning av praktiske problemstillinger i hverdagen. Pr. i dag har vi Straffewiki, som er et privat initiativ fra to påtalejurister, enkelte sider på KO:DE og riksadvokatens hjemmesider som hjelpemidler, utover det som er tilgjengelig på Lovdata og Rettsdata. Ingen av disse sidene tilbyr en samlet databank på påtalemyndighetens kjerneområder. For enkelte av sidene er det et problem at ikke all informasjon oppdateres etter ny rettspraksis eller ny lovgivning. Påtwalejuristene finner nok i alminnelighet frem til rettskildene på tross av denne mangelen, men vi tror det vil innebære en betydelig effektiviseringsgevinst hvis man fikk samlet praktisk og faglig informasjon tematisk i en database.

Evaluering

Evaluering av straffesaker er en god kilde til læring både for statsadvokater, politijurister og etterforskere. Dette gjelder både saker som har gått bra og saker som ikke har gått fullt så bra. Oslo statsadvokater deltar i slike evalueringer stort sett etter initiativ fra politiet. Vi har som målsetning å øke antallet evalueringer og også ta initiativ til evalueringer av saker selv.

Samarbeid med politiets fagansvarlige.

Etter plan- og rammeskrivet for etableringen av nye politidistrikter skal det etableres fag- og opplæringsansvarlige i politiet (både for etterforskning og påtale). Når disse stillingene er besatt vil det være naturlig for statsadvokatene å ta kontakt med politiet med tanke på å samordne og koordinere den samlede fagledelsen av politiet. Dette vil være et viktig element i fagledelsen av politiet i fremtiden.»

5.10.4 Riksadvokatembetet

Riksadvokatembetet har til utvalget uttalt følgende:

«Riksadvokaten er av den oppfatning at det er et potensial for forsterket fagledelse *ved flere statsadvokatembeter* innenfor de nåværende budsjettmessige rammer gjennom en viss justering av prioriteringene i den enkelte statsadvokatregion. Samtidig er det en begrensning i at embetene er beskjedne i størrelse personellmessig, slik at de er utsatte for svingninger på grunn av økt arbeidsmengde, utskifting av personell eller sykdom. Illustrerende er det at virkningen – i form av styrket fagledelse – av den betydelige satsningen på Den høyere påtalemyndighet i 2015 og 2016 ikke har vært som forventet. Dette fordi tildelingen av nye stillinger falt sammen med en uventet svært stor økning i saksmengden ved embetene. Holder saksmengden seg på det nåværende historisk høye nivå vil det være ønskelig med en ytterligere tilvekst av stillinger for å kunne utnytte potensialet for styrket fagledelse.

Den høyere påtalemyndighet har i dag avgitt en statsadvokat til prosjektet digitale aktorater og en statsadvokat til Etterforskingsløftet, begge i regi av Politidirektoratet i samarbeid med riksadvokaten. I hvor stor grad Den høyere påtalemyndighet skal bruke ressurser på ulike prosjekter i politiet – som inkluderer et høyt antall påtalejurister – reiser flere spørsmål, ikke bare av ressursmessig karakter, og det er langt fra gitt at løsningen er å søke å favne vidt. Stilt overfor et ekspanderende politidirektorat og en politietat med mange tusen ansatte er det åpenbart at Den høyere påtalemyndighet nøye må velge hvilke arenaer en kan anvende ressurser på. Det sentrale er at Den høyere påtalemyndighet i overenstemmelse med påtaleinstruksen § 7-5 tredje ledd har definisjonsmakten innenfor straffesaksbehandlingen. På utvalgte områder er det ønskelig å kunne utrette mer. Det er, for å bruke formuleringen i utvalgets bestilling direkte til Oslo statsadvokatembeter, et «potensial» for styrket fagledelse også fra Riksadvokatembetets side.»

5.10.5 Oslo statsadvokatembeter versus de øvrige embetene

Når det gjelder å beskrive hvorledes statsadvokatenes fagledelse rent faktisk utøves og hva denne består i, har utvalget i stor grad lent seg på Oslo statsadvokatembeter. Dette har sammenheng med at dette embetet er landets klart største, og har gått foran i en videreutvikling av spesielt inspeksjons- og tilsynsvirksomheten.

Slik utvalget ser det, har nettopp embetets størrelse gjort det mulig å drive en noe mer spesialisert og profesjonell fagledelse enn hva som er tilfelle i flere av de øvrige embetene. Saksfremstillingen i foregående punkt er derfor ikke fullt ut representativt for hvorledes fagledelsen utøves over hele landet.

5.11 Statsadvokatenes rolle og ansvar i pågående etterforskinger

5.11.1 Problemstillingen

Som en konsekvens av at enkelte respondenter har problematisert statsadvokatenes rolle og ansvar i pågående etterforskinger, og fordi spørsmålet i nyere tid har blitt aktualisert gjennom profilerte enkeltsaker, har utvalget funnet det nødvendig å behandle dette temaet.

For å påse at etterforskingen har riktig kvalitet sett hen til tilgjengelige ressurser, er det en forutsetning at påtalemyndigheten er tilstrekkelig involvert. Samtidig er det klare utgangspunktet at det er påtalejuristen i politiet som er etterforskingsleder. Avveiningene i dette skjæringspunktet behandles i det følgende.

5.11.2 Fornebo-utvalget

Spørsmålet om statsadvokatenes saksstyring i etterforskingsfasen ble utredet av Fornebo-utvalget.[33]

> «Det er i dag ikke uvanlig at det er kontakt mellom statsadvokat og etterforskningsledelse/ påtaleledd om ulike forhold knyttet til etterforskningen i alvorlige og omfattende straffesaker, der statsadvokaten skal treffe påtaleavgjørelse og føre aktoratet.
>
> I særlige tilfelle foreligger varslingsplikt etter påtaleinstruksen, og statsadvokaten kan videre bli involvert på grunn av metodespørsmål og rettsanmodninger.

[33] Fornebo-utvalget side 52 flg.

I alminnelighet er det politiet som kontakter statsadvokaten og ber om å få drøfte saken. Det kan også skje at statsadvokaten engasjerer seg etter å ha blitt kjent med saken gjennom media, eller gjennom henvendelser fra forsvarer eller bistandsadvokat. I slike tilfeller kan saken ha vært under etterforskning en tid, og statsadvokatens engasjement kan skyldes at etterforskningen har tatt uforholdsmessig lang tid.

Inntrykket etter arbeidsgruppens høringsrunde er at det forholdsvis sjelden er snakk om *styring* av etterforskningen, i den forstand at statsadvokaten løpende tar beslutninger av taktisk eller annen art som blir bestemmende for hvordan etterforskningen som helhet gjennomføres.

Det er ulike grunner til at statsadvokatenes engasjement blir forholdsvis begrenset. For det første er det som regel ikke kapasitet til en mer aktiv saksstyring, og det kan nok være at noen kvier seg for å gripe styrende inn, med det ansvar dette innebærer.

Embetene og politiet ser i all hovedsak fordeler ved en mer aktiv saksstyring.

Ett embete uttaler: *'Vi ser ingen prinsipielle innvendinger mot det, tvert om. God kjennskap til saken er en ubetinget fordel når den senere skal avgjøres og eventuelt aktoreres. I tillegg sikrer saksstyring fra statsadvokaten at etterforskningen ledes i en hensiktsmessig og rettssikkerhetsmessig betryggende retning.'*

Et annet embete påpeker at i dagens situasjon *'blir mangler ved etterforskningen ofte ikke avdekket før saken kommer inn hit for påtalemessig behandling. Ofte blir det da gitt pålegg om ytterligere etterforskning, hvilket gjerne medfører uforholdsmessig forsinkelse av fremdriften. I noen tilfeller er det for sent å reparere mangler ved etterforskningen på det tidspunkt saken mottas av statsadvokatene. På den annen side forekommer det også at saker blir overetterforsket, og dermed tar unødvendig mye tid og ressurser.'*

Flere politidistrikter peker også på fordeler med en mer aktiv saksstyring i visse saker, og ett distrikt peker nettopp på at dette kan få en ressursbesparende effekt, ved at etterfølgende etterforskningspålegg unngås i større grad.

Et annet distrikt uttaler at det ikke er behov for mer aktiv saksstyring, men at det ikke er noen prinsipielle motforestillinger mot dette *'så lenge man er klar på hvem som tar beslutninger, særlig med tanke på fremtidig klagebehandling m.m. En må vokte seg for å komme i en situasjon*

hvor en ikke vet hvem/hvilke nivå som har fattet beslutninger i saken.'«

Fornebo-utvalget vurderer mulige faktiske og prinsipielle innvendinger mot en noe mer aktiv saksstyring fra statsadvokatene. Gjennomgangen oppsummeres på følgende måte:

«Overnevnte innvendinger har etter vårt syn mindre rekkevidde. Det er ingen holdepunkter for at involvering i saken på etterforskningsstadiet er rettssikkerhetsmessig uheldig ved den senere påtalebehandling. Den vesentlige trussel mot rettssikkerheten ligger i mangelfull og ensidig etterforskning.

Statsadvokatene bør involvere seg i alvorlige og omfattende saker, og straffeprosessloven åpner for at dette kan gjøres i sterk grad. Det er etter vårt syn særlig viktig at statsadvokaten følger opp *fremdriften* i de alvorlige og prioriterte sakene, og spesielt i saker hvor det er noen som er siktet/varetektsfengslet. Etter vårt syn bør det så langt som mulig, og i samråd med ansvarlig politijurist, settes frister/milepæler for etterforskningen i slike tilfeller. Erfaringsmessig er oppfølgning av fremdriften også kvalitetsdrivende.

I dansk påtalemyndighet utpekte Riksadvokaten i 2009 langvarige siktelser og varetektsfengslinger som 'særlige fokusområder'. Om langvarige siktelser heter det fra Riksadvokatens hånd: *'Med henblikk på at oppnå en generelt hurtigere behandling av straffesager, skal politidirektørerne og statsadvokaterne således sætte særlig fokus på at begrænse antallet av langvarige sigtelser (…)'*. Det er i Danmark også innberetningsordning knyttet til fengslinger over 3 måneders varighet.

Statsadvokatene kan i dag ved systematisk bruk av PAL/STRASAK følge opp sakene og påskynde etterforskningen fra embetet uten at dette blir for ressurskrevende.

En mer direkte faglig styring vil særlig være aktuelt i saker med særlige metodespørsmål, ved utenlandsetterforskning og rettsanmodninger, og for øvrig når saken eksempelvis reiser vanskelige spørsmål med hensyn til avgrensninger og rettsanvendelse. I egne aktorater kan det også være hensiktsmessig å engasjere seg i avslutningsfasen av etterforskningen for å sikre en hensiktsmessig redigering, og at viktig bevismateriale har en hensiktsmessig form og ligger godt tilrette med sikte på arbeidet i domstolen.

Statsadvokatene bør oftere enn i dag *orientere seg* om alvorlige og spesielle saker i en tidlig fase, og etablere rutiner som sikrer at statsadvokatene får kunnskap om at etterforskning er, eller vil bli, iverksatt. Det kan så gis råd og veiledning til saksansvarlig jurist i politiet. Statsadvokatene bør også vise interesse i en tidlig fase når politidistriktet ytes bistand fra Kripos eller Økokrim. Statsadvokaten må imidlertid vite om saken, og det bør foreligge rutiner som sikrer at statsadvokatene er kjent med bistandsoppdrag fra Økokrim.

Slik arbeidsgruppen ser statsadvokatrollen, ligger det ikke naturlig innenfor denne at statsadvokatene skal styre omfattende og alvorlige saker så aktivt at det nærmer seg etterforskningsledelse, og dermed et mer helhetlig ansvar for etterforskingen. En slik styring ville også bli for ressurskrevende for de fleste embeter. Frie ressurser bør i sammenheng med arbeidsgruppens øvrige forslag heller anvendes til generell ledelse av det regionale straffesaksarbeidet.

Noen systematisk økning i statsadvokatenes involvering i etterforskningen av de alvorligste sakene ser arbeidsgruppen dermed ingen grunn til å anbefale.»

5.11.3 Påtaleanalyseutvalget

I tråd med forslaget til samfunnsoppdrag[34] ser utvalget for seg fremtidige statsadvokater som er interessert i, og aktivt involverer seg i, politiets virksomhet. En slik tilnærming medfører samtidig at grensedragningen mellom statsadvokaten og politimesteren, og mellom statsadvokaten og påtalejuristen, blir enn viktigere.

Påtaleanalyseutvalget har merket seg at statsadvokatenes rolle i pågående etterforskinger i liten grad er formalisert. I påtaleinstruksen finnes enkelte bestemmelser vedrørende statsadvokatenes involvering, se eksempelvis § 12-2 om rettslig oppnevning av sakkyndige.

Også påtaleinstruksen § 7-2 bør nevnes. Bestemmelsen omhandler underretning til overordnet påtalemyndighet om enkelte kategorier anmeldelser, og har følgende ordlyd:

«Politiet skal underrette statsadvokaten eller riksadvokaten når det får kjennskap til at det er begått særlig alvorlige lovbrudd i distriktet eller når det ellers er begått straffbare forhold som vekker stor oppsikt. Det samme gjelder

[34] Punktene 4.2 og 11.2.

dersom det er grunn til å tro at politikammeret ikke selv har tilstrekkelig ressurser til å gjennomføre etterforskingen eller dersom det bør overveies å sentralisere ledelsen av etterforskingen.»

Underretningsplikten har en viktig side til statsadvokatenes instruksjonsrett og til behovet for å kunne planlegge virksomheten.

Utvalget avgrenser mot en omfattende redegjørelse av de nærmere grensedragningene, likevel slik at enkelte viktige hensyn og avveininger bør omtales.

Fagledelse vs. enkeltsaksbehandling – Det er viktig at statsadvokaten er seg bevisst at anbefalingen i denne rapport om økt involvering og engasjement opp mot politiets virksomhet i hovedsak retter seg mot virksomhetsområdet fagledelse. Utvalget omtaler i liten grad spørsmålet om statsadvokatenes opptreden i enkeltsaker.

Statsadvokat vs. politimester – Politimesteren er leder av den lokale påtalemyndighet. Utvalget går ikke nærmere inn på spørsmålet om grensesnittet mellom underordnet og overordnet påtalemyndighet i sin alminnelighet, men minner om at involvering vil kunne medføre et økt ansvar. Det er derfor viktig at statsadvokatene er seg bevisste at involvering og innflytelse ofte er to sider av samme sak.

Statsadvokat vs. politiadvokat – Påtalejuristen er etterforskingsleder, og det er viktig å støtte oppunder dennes posisjon og rolle. Dette alene tilsier at statsadvokaten bør utvise en viss skjønnsomhet hva gjelder omfang og intensitet i sin involvering. I tillegg kommer at statsadvokatene skal ivareta en viktig og uavhengig kontroll- og klagefunksjon. Samtidig tilsier hensynet til planlegging, løpende kontroll og effektivitetshensyn at statsadvokaten holder seg orientert om utviklingen i spesielt de alvorligere og mer kompliserte sakene. Utvalget tiltrer i det vesentlige det som er gjengitt i foregående punkt.

Informasjon vs. ansvar – Et dagsaktuelt spørsmål er hvilken aktivitetsplikt som inntreffer når statsadvokaten blir orientert eller på annen måte får informasjon av vekt, gitt sitt overordnede faglederansvar. Poenget med underretningsplikten i påtaleinstruksen § 7-2 er som nevnt å gi overordnet påtalemyndighet en mulighet til å gripe inn ved behov. Informasjon kan etter omstendighetene medføre en plikt til å gripe in. Det tilligger statsadvokaten å forstå når behovet for veiledning har oppstått.

Skriftlighet vs. muntlighet – Eventuelle direktiver og føringer fra statsadvokaten bør, spesielt hvis dette gjelder substansielle føringer og veivalg, gis skriftlig.

5.12 Den utadrettede virksomheten

5.12.1 Innledning

Som beskrevet i Fosheim-utvalget består statsadvokatenes utadrettede virksomhet særlig av

- samarbeid med andre etater i strafferettspleien
- høringsuttalelser og utredninger
- informasjon til media og allmennheten
- internasjonalt samarbeid

Påtaleanalyseutvalget avgrenser sin redegjørelse til å omfatte de sider ved den utadrettede virksomheten hvor utvalget vurderer å foreslå endringer.

5.12.2 Fornebo-utvalget

Fornebo-utvalget tar på side 66 opp tråden fra Fosheim-utvalget og uttaler følgende:

> «Fosheim-utvalget påpekte i sin tid at statsadvokatene bør delta aktivt i offentlig meningsutveksling på sitt fagområde, og at det er en oppgave for embetsleder å tilrettelegge for dette. Utvalget uttalte videre at embetsleder selv må ta stilling til 'policy-spørsmål', og eventuelt informere media om slike.
>
> Det er arbeidsgruppens totalinntrykk at statsadvokatene utenfor enkeltsaker er forholdsvis lite synlige i media, jf. ovenfor, og at dette ikke har endret seg mye i tiden etter Medieutvalgets arbeid.
>
> Det vil etter arbeidsgruppens syn være en lederoppgave å bekjentgjøre faglige målsetninger og resultater i den regionale påtalemyndighet, og likeledes spesielle utviklingstrekk i straffesaksbehandlingen som må antas å ha offentlig interesse i regionen.»

5.12.3 Kommunikasjonsstrategi

For en institusjon som påtalemyndigheten er informasjon, kommunikasjon og omdømme grunnleggende viktig. Disse elementene står helt sentralt når påtalemyndigheten skal videreutvikle sin identitet og legitimitet.

Erkjennelsen av dette opplyses å ha vært en medvirkende årsak til at det ved Riksadvokatembetet i 2015 ble tilsatt en kommunikasjonsrådgiver. Flere av respondentene har etterlyst en tydeligere medieprofil i den høyere påtalemyndighet. Om dette opplyser Riksadvokatembetet følgende:

«Kommunikasjon er et satsningsområde for påtalemyndigheten; vi ønsker å få til en mer tydelig og konsekvent kommunikasjon både eksternt og internt. En kommunikasjonsstrategi for Den høyere påtalemyndighet er under utarbeidelse.

Den høyere påtalemyndighet har generelt et godt omdømme. I Ipsos MMIs årlige profilundersøkelse er riksadvokaten i 2016 på plass 27 av 87 offentlige etater. Vi lever imidlertid i en tid med generelt lav tillit til offentlige myndigheter verden over. Edelman Trust Barometers årlige tillitsundersøkelse viste i 2015 at i 19 av de 27 landene som ble undersøkt hadde befolkningen liten tillit til myndighetene. Selv om nordmenn fortsatt har forholdsvis høy tillit til myndighetene er det ikke lenger bare samfunnsoppdraget i seg selv, men måten vi løser oppgavene våre og hvordan vi kommuniserer om det, som er avgjørende for den grad av tillit vi kan nyte. Vi må med andre ord ikke bare være tydelige om hva vi gjør, men også hvorfor, eller eventuelt hvorfor ikke, vi gjør det vi gjør. Kommunikasjonsstrategien skal bidra til forbedring blant annet med hensyn til:

- *Tydelig kommunikasjon*: Det er viktig at vi er til stede på flere plattformer og at vi bruker verdibudskap om hva vi gjør og hvorfor det har betydning for samfunnet.
- *Enhetlig kommunikasjon:* Det er rundt 100 med uttalelsesrett i påtalemyndigheten og vi må etterstrebe å fremstå som én påtalemyndighet, ikke bare i forståelsen av oppgavene men også i hvordan vi kommuniserer om dem.
- *Strategisk (proaktiv) kommunikasjon*: Vi er i dag ganske reaktive i måten vi forholder oss til omverdenen, og spesielt mediene, på. Vi bør i det daglige jobbe mer strategisk og proaktivt med kommunikasjon ved på forhånd å forberede oss på medieoppmerksomhet og lage opplegg for det, ved større saker for eksempel. Hva er våre budskap til hvem, når, i hvilken kanal? Vi bør ta enda mer aktivt eierskap til våre områder; delta mer i den offentlige debatten og bidra til å sette dagsorden.

Følgende kommunikasjonsverktøy skal bidra til forbedringer:

- Medierutiner for Riksadvokatembetet. Ferdigstilt i 2016.
- Medierutiner for påtalemyndigheten. Under arbeid.
- Ny hjemmeside med egen presseside, bruk av Twitter som ekstra nyhetskanal, god informasjon om hvem vi er og hva vi gjør, kontaktinformasjon og bedre oversikt over dokumenter. Kravspesifikasjonen er klar og vi forventer å gå ut med anbudsrunde på dette i 2017, som også vil inkludere anbud på nytt intranett og felles profilmanual (retningslinjer for bruk av logo, fonter etc).
- Felles retningslinjer for bruk av sosiale medier. Under arbeid.
- Medietrening. For å sikre at vi har god bevissthet om hvordan vi kommuniserer, tilbys årlig to medietreningsdager ved eksternt byrå i tillegg til løpende rådgiving og oppfølging av kommunikasjonsrådgiver ved Riksadvokatembetet.
- Felles medieovervåking for å ha bedre oversikt over og kunne respondere på mediedekningen. Avtale med mediebyrå er inngått i 2016.
- Felles retningslinjer for publisering av dokumenter på ulike plattformer (hjemmesiden, intranett, Kilden, KO:DE, Lovdata). Tas når nye plattformer er på plass.»

5.13 Oppsummering

5.13.1 Respondenter om endringsbehov og fagledelse

Sammenligner en beskrivelsen av faglederrollen i 1995 og 2016, kan følgende bemerkes. For det første er det egentlig ingen store endringer i *beskrivelsen* av innholdet i rollen. Dernest er mange av de tiltak som ble foreslått i 1995-dokumentet, gjennomført.

Hva er da behovet for endring? Tidligere politimester Tormod Bakke både reiser og besvarer problemstillingen i et notat til Politidirektoratet:[35]

> «I den tid som har gått siden 'faglederrollen' ble introdusert har det skjedd vesentlige endringer som har hatt/har stor betydning for rammevilkårene. I de nærmeste år vil det skje ytterligere endringer som det må tas hensyn til.
>
> Av aktuelle problemstillinger og endringer nevnes:
>
> - Innføring av to-instansordningen (fra 1. august 1995)
> - Delegasjon av påtalekompetanse fra statsadvokatnivå til politinivå

[35] Notat datert 15. august 2016 – Fagledelse og samhandling på straffesaksområdet – behovet for en justering av retningslinjer og rutiner.

- Politireform 2000 (reduksjon av antallet politidistrikter fra 54 til 27)
- Det administrative ansvar for høyere påtale overført fra JD til riksadvokaten
- Nærpolitireformen (reduksjon av antallet politidistrikter fra 27 til 12)
- Endringer i struktur – statsadvokatembeter
- Fremveksten av digitale/sosiale medier
- Økt fokus på etterforsking (etterforskingsløftet)

Dersom riksadvokatens forslag til justering av embetenes distriktsinndeling går gjennom[36], vil det regionalt ha skjedd store endringer i den tiden som er gått siden arbeidet med faglederrollen ble systematisert. Blant annet vil åtte av ti statsadvokatembeter fremover bare omfatte ett politidistrikt. Målt etter folketall vil bare det største av statsadvokatembetene (Oslo statsadvokatembeter) og det minste (Troms og Finnmark statsadvokatembeter) omfatte flere politidistrikter, nemlig to (…).

For femten år siden var situasjonen i Vestfold og Telemark i 2001 at det var ni politidistrikter. Et eller flere årlige møter med ni politimestre (og kanskje også ni påtaleledere) ga da i seg selv en ganske stor og fornuftig kontaktflate mellom statsadvokater og politidistrikter. Fra 2016 er situasjonen i den utvidede statsadvokatregionen (Vestfold, Telemark *og Buskerud)* at det i det nye distriktet er 'igjen' én politimester og én påtaleleder. En fortsatt møtesyklus som bare omfatter politimester og påtaleleder gir derfor ingen fornuftig kontakt*flate* mellom statsadvokater og politiet.

De organisatoriske endringer som har skjedd og fortsatt vil skje, tilsier derfor med styrke at det er nødvendig med en ny gjennomgang og avklaring av hvordan statsadvokatembetene skal ivareta fagledelsen og hvilke møteplasser/punkter det bør være mellom statsadvokatene og politiet. Det må defineres og etableres et nytt nettverk.»

Fra Politidirektoratets ledelse gis det uttrykk for lignende tanker. I møtet med utvalget ble følgende fremhevet:

> «Fagledelsen er i for stor grad avgrenset til inspeksjoner og tilsyn. Virksomheten burde i større grad vært orientert inn mot hele politidistriktet. Statsadvokatene må sette seg inn i, og forstå, hele politidistriktet. Nærpolitireformen vil medføre betydelige endringer av politiets organisering og måten å løse oppgavene på. Dette gjelder ikke minst på straffesaksområdet. Politireformen – og Politianalysen – nødvendiggjør derfor en gjennomgang av måten høyere påtalemyndighet og politiet, hver for seg og sammen, skal jobbe på i årene som kommer. En slik gjennomgang bør ta utgangspunkt i Den høyere påtalemyndighets fagansvar. Det overordnede perspektiv bør være hvordan høyere påtalemyndighet og politiet *i praksis* skal fordele arbeidsoppgaver og samarbeide/samhandle under endrede rammevilkår.»

Gjennomgående synes respondentene å være av den oppfatning at fagledelsen i den høyere påtalemyndighet både må styrkes og videreutvikles.

Med *styrkes* menes å settes i stand til, både kapasitets- og kompetansemessig, å fylle faglederrollen på en måte som gjør at den høyere påtalemyndighet blir en profesjonell aktør som forstår den samlede virksomheten i politidistriktet, og som oppfattes som aktuell og relevant for politiets ledelse.

Med *videreutvikles* menes at faglederrollen i fremtiden må omfatte mer enn tilsyn og inspeksjoner. Rollen må også utvikles til å bli en mer aktiv og løpende interaksjon med aktørene i straffesaksarbeidet. En slik nødvendig utvikling beskrives på litt ulike måter og med bruk av ulike begreper. Tormod Bakke bruker begrepet *dynamisk fagledelse*, og uttaler følgende i sitt notat:

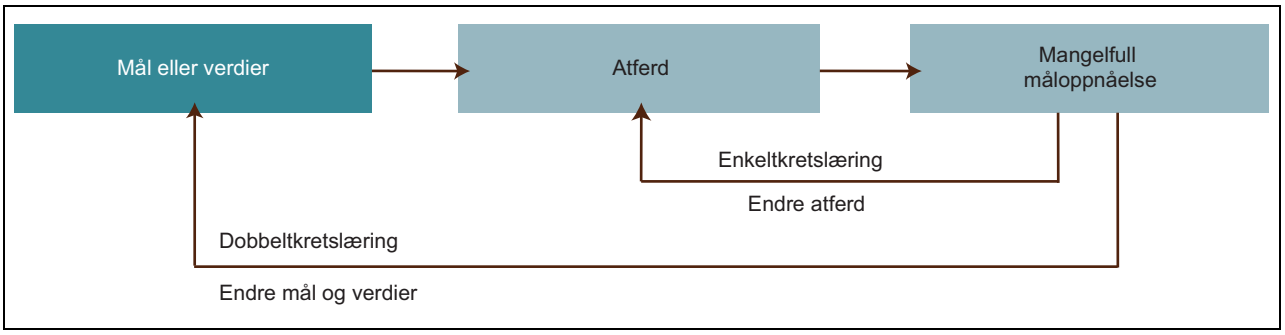
> «Etter min oppfatning bør arbeidet konsentreres om den *dynamiske* delen av faglederrollen, og i mindre grad om kontrollfunksjonen. Med begrepet 'dynamisk' menes i denne sammenheng den *forpliktelse* høyere påtalemyndighet har til å ta initiativ og involvere seg i den generelle fagutvikling på straffesaksområdet, herunder for kompetanseutvikling og arbeidsprosesser.»

Andre respondenter har brukt termen *forsterket fagledelse*.

5.13.2 Utvalget om endringsbehov og fagledelse

Påtaleanalyseutvalget har for sin del funnet det hensiktsmessig å anvende termen *utvidet fagledelse* nettopp for å belyse at man i fremtiden skal gjøre *noe mer* enn i dag. I den forbindelse viser utvalget til den viktige sondringen mellom såkalt enkelt- og dobbeltkretslæring.[37] Enkeltkretslæring

[36] Riksadvokatens brev av 28. juni 2016 til JBD – riksadvokatens ref. 2013/0191-109HST/ggr09.



Figur 5.6

er uttrykk for at organisasjonen korrigerer for eller utbedrer registrerte feil eller dårlige resultater. Ved dobbeltkretslæring søker man ikke bare å korrigere avvik og feil, men det evalueres også med henblikk på hvordan prosesser, mål og verdier kan gjøres på en ny og mer hensiktsmessig måte. Se figur 5.6.

Som illustrasjon til behovet for å tenke nytt viser utvalget til at arbeidet med å styrke etterforskingen av straffesaker har materialisert seg i en omforent handlingsplan.[38] Isolert sett er det bred enighet om at dette er et viktig og nødvendig grep. Utfordringen knytter seg til det faktum at de tyngste problemstillingene i etterforskingsløftet befinner seg i kjerneområdet for den høyere påtalemyndighets fagansvar. Når de 20 tiltakene i planen skal fylles med innhold, kreves en løpende og aktiv deltagelse fra påtalemyndigheten, som ikke kan avgrenses til formelle møtepunkter. I noen grad er dette forsøkt etterkommet, men ubalansen mellom Politidirektoratet og påtalemyndigheten gjør at den reelle påvirkningsmuligheten er begrenset.

Etter utvalgets syn er det både logisk og helt nødvendig at Den høyere påtalemyndighet har et betydelig ansvar for og påvirkning på både det løpende og det langsiktige arbeidet som skjer på etterforskingsfeltet. Eksempelet med handlingsplanen er på ingen måte unikt. Etter utvalgets syn vil behovet for en aktiv påtalemyndighet, som også tar et betydelig ansvar for implementering og oppfølging av direktiver og retningslinjer i nært samarbeid med de øvrige straffesaksaktørene, ganske sikkert forsterkes i tiden fremover.

Svaret ligger i tiltak og grep som understøtter utviklingen av en mer strategisk og styrket fagledelse, og som gradvis vil sette påtalemyndigheten i stand til å ta regien for utviklingen på sentrale deler av straffesaksområdet. En slik utvikling har både et demokratisk og et kvalitetsmessig perspektiv.

[37] Argyris og Schön skisserer to former for læring: enkelt- og dobbelkretslæring, og argumenterer for at mye av læringen i organisasjoner kan karakteriseres som enkeltkretslæring.

[38] Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet 1.0 med politidirektørens og riksadvokatens forord, datert 31. mai 2016.

Kapittel 6
Samfunnsmessige utviklingstrekk – aktuell teori

En fremtidig styring, organisering og innretning av påtalemyndigheten må vurderes i lys av de endringer og utviklingstrekk som finner sted i omgivelsene. Kriminalitets- og samfunnsutviklingen, globale endringskrefter, inntoget av New Public Management i offentlig sektor og nye normative krav til styring og ledelse av statlige virksomheter, utgjør sterke endringskrefter.

Utvalget vil i det følgende gjengi et utvalg kilder som beskriver denne utviklingen.

Beskrivelsen inneholder viktige premisser for utvalgets senere drøftinger.

6.1 Kriminalitets- og samfunnsutviklingen

6.1.1 Johs. Andenæs, alminnelig strafferett

I boken *Alminnelig strafferett* redegjøres det for sentrale hovedtall i statistikken for forbrytelser, slik begrepet ble brukt i straffeloven av 1902. En viktig observasjon er at de ca. 253 000 forbrytelsene som ble anmeldt i 2014, representerer en nedgang på seks prosent sammenholdt med foregående år. Tar man også hensyn til at befolkningen i dag har økt til over 5 millioner,

> «… er omfanget av anmeldte lovbrudd lavere enn i alle tidligere år det finnes sammenlignbar statistikk for (1993–2013)».[1]

Samtidig som den samlede registrerte kriminaliteten har gått ned de siste ti år, noe som særlig har sammenheng med et betydelig fall i antall vinningslovbrudd, reiser forfatterne spørsmålet om hvorvidt det er grunnlag for å si at kriminaliteten også har endret seg rent kvalitativt:

> «Spørsmålet om kvalitative endringer lar seg ikke lese ut av de registrerte tall på samme måte som endringer i kriminalitetens omfang. Men det finnes forskjellige kilder som kan kaste lys over kvalitative endringer i kriminaliteten (…).
>
> Politimetodeutvalget[2] la til grunn at kriminalitetsbildet på det tidspunktet kvalitativt skilte seg fra det tradisjonelle. Det ble særlig pekt på bedre organisering og fleksibilitet hos de kriminelle, økt samarbeid mellom ulike kriminelle nettverk, en større mobilitet over landegrenser, en større grad av sammenblanding av illegal og legal virksomhet og fare for økt brutalitet. Et flertall av høringsinstansene sa seg enig i denne oppfatningen av kriminalitetsutviklingen, som hovedsakelig var basert på inntrykk og erfaringer fra enkeltsaker. Departementet la den inntrykksbaserte kriminalitetsutviklingen til grunn i det videre lovarbeidet. Metodekontrollutvalget fant ikke grunnlag for at utviklingen hadde endret seg vesentlig siden 1997, jf. NOU 2009: 15 s 78.»[3]

6.1.2 Politianalysen

Politianalysen har et eget kapittel om utviklingstrekk i samfunnet og kriminaliteten, hvor det blant annet heter:[4]

> «Kriminaliteten er totalt sett fallende, og målt i antall anmeldelser pr 1000 innbyggere har den anmeldte kriminaliteten gått kraftig ned.»

Samtidig peker analysen på et kriminalitetsbilde i endring, med

> «… vekst innenfor noen alvorlige kriminalitetstyper som er krevende å etterforske, blant annet seksualforbrytelser, organisert og grenseoverskridende kriminalitet og cyber-kriminalitet».

---

1 Andenæs, Johs, Alminnelig strafferett, ved Georg Fredrik Rieber-Mohn og Knut Erik Sæther, 6. utgave 2016 side 31.

2 NOU 1997: 15 side 24 flg.

3 Andenæs, Johs, Alminnelig strafferett side 39.

4 NOU 2013: 9 side 67 flg.

Den økte kompleksiteten i kriminalitetsbildet, og betydningen dette vil få for politietaten, blir fremhevet. Det er flere trekk ved kriminalitetsutviklingen som trolig vil endre kravene til fremtidens polititjenester:

- Kriminalitetsbildet vil endre seg.
- Kriminaliteten vil flytte på seg.
- Kriminalitetsbildet vil bli mer komplekst, sammenvevd og mangfoldig.
- Etterforskningen og iretteføringen er mer ressurskrevende.

I oppsummeringen heter det at det er «et behov for færre politidistrikter, mer spesialisering, vektlegging av internasjonalt samarbeid og samarbeid med andre offentlige etater.»

6.1.3 Politiets omverdenanalyse 2015

Omverdensanalysen vurderer faktorer som er viktige for fremtidige kriminalitetsutfordringer i Norge.

Analysen gir et overordnet bilde av kriminalitetsutfordringene og skal danne et kunnskapsgrunnlag for utvikling og styring av politiet. I det følgende gis et kortfattet sammendrag.

Samfunnsutvikling – Konflikter, naturkatastrofer og fattigdom driver mange på flukt. Migrantstrømmene har økt kraftig de siste årene, også til Norge. Den kraftige økningen i tilstrømning av asylsøkere og andre migranter kan skape kriminalitetsutfordringer, både på kort og lang sikt.

Teknologisk utvikling – I dag griper den teknologiske utviklingen inn i en stadig større del av folks hverdag. Internett bidrar til å gjøre kriminaliteten mer grenseoverskridende. Utviklingen stiller nye krav til politiets oppgaveløsning, både i form av mer spisset kompetanse og nye IKT-verktøy.

Økonomisk utvikling – Den økonomiske utviklingen fører til samfunnsendringer, som igjen påvirker kriminalitetsbildet. Kriminalitet over landegrenser skaper utfordringer når det gjelder internasjonal og nasjonal etterretning og etterforsking, og ved utlevering av lovbrytere. Økt grenseoverskridende kriminalitet krever løpende utvikling av systemer og løsninger innenfor det internasjonale politisamarbeidet.

Miljøutvikling – Klimaendringene er globale, men konsekvensene er lokale og vil ramme regioner og land ulikt. Klimaendringer kan føre til migrasjon, som igjen kan gi sikkerhetspolitiske utfordringer for landene som mottar menneskene som flytter på seg.

Politisk utvikling – I store deler av Midtøsten har konflikt og uro destabilisert allerede skjøre statsdanninger. Globaliseringen knytter verden tettere sammen, og for Norge og norske interesser kan utvikling og hendelser langt unna raskt få alvorlige konsekvenser. Internett benyttes for å spre ekstreme synspunkter. Korrigert for folketallet er andelen norske fremmedkrigere blant de høyeste i Europa.

6.1.4 Straffeprosessutvalgets vurderinger

En vellykket kriminalpolitikk forutsetter kunnskap for å kunne foreta hensiktsmessige prioriteringer. Både generelt og på enkeltsaksnivå krever ressurshensyn at det tas stilling til hvilke kriminalitetstyper, personer og saker som skal straffeforfølges. Straffeprosessutvalget var opptatt av at straffeprosessloven reflekterer det reelle trussel- og kriminalitetsbildet, og rettet en forespørsel til sosiolog Lisbeth Fullu Skyberg og tidligere statsadvokat, nå forsker, Gert Johan Kjelby, som ble bedt om å vurdere henholdsvis

1. holdbarheten av premissene lagt til grunn for utvalgets mandat om at kriminaliteten kjennetegnes ved «økt profesjonalisering, organisering og internasjonalisering», og at det resulterer i «stadig mer komplekse saker med en stadig mer omfattende bevisførsel», og
2. hvilke forhold eller mekanismer som er av betydning for straffesaksbehandlingens effektivitet, og hvordan disse påvirkes av den «nye» kriminaliteten.

Spørsmålene er besvart i rapporten *En vurdering av enkelte premisser for en ny straffeprosesslov*, hvor det blant annet heter:[5]

> «Premissene om at kriminalitetsbildet er i endring og kjennetegnes av økt profesjonalisering, organisering og internasjonalisering, er det en viss dekning for. Men kildegrunnlaget er begrenset (først og fremst forankret i politiets analyser), uttalelser om dette er inntrykksbasert og generelle (angitt som 'trender' eller at det er 'innslag av' slike forhold) og i hvilken grad og – ikke minst – i hvor mange saker disse forholdene er til stede, er usikkert. Økningen i antall siktede og tiltaler mot personer med utenlandsk statsborgerskap synes å være en entydig endring i kriminalitetsbildet i de større byer. Endringer i kriminalitetsbildet har ført til flere aktører i rettsprosessene (jf. tall for med-

[5] NOU 2016: 24 side 738 (vedlegg 2).

domsrettsaker i tingretten), først og fremst tolker og bistandsadvokater, men uten at det ses at dette har gitt målbare utslag (jf. neste pkt.). Dersom det legges til grunn at disse endringer har vært virksomme i perioden 2005–2014, er det vanskelig å finne statistisk belegg for at de faktisk har medført vesentlige endringer i antall store og omfattende saker og for tidsbruken i domstolene.»

«Premisset om at det er 'stadig mer komplekse saker med en stadig mer omfattende bevisførsel', har ikke generell gyldighet. Straffesaker med tidsbruk over 60 rettstimer, har over år vært stabilt både i antall, tidsbruk og i antall tiltalte i hver sak. Basert på det samlede antall saker som hvert år behandles i domstolene, er det kun et svært begrenset antall saker som kan karakteriseres som 'komplekse med … omfattende bevisførsel'.»

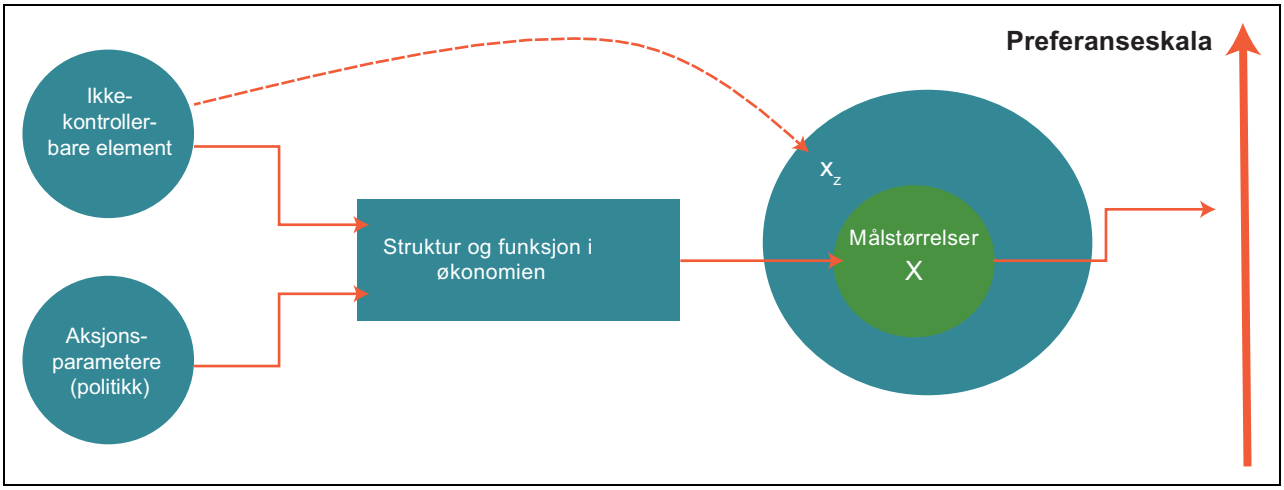
6.2 New Public Management

Fremveksten og oppbyggingen av den moderne velferdsstaten har preget utviklingen av de vesteuropeiske demokratiene i tiden etter andre verdenskrig. Staten/offentlig sektor har grepet inn på stadig nye samfunnsområder, og etterkrigstiden har vært en tid med vekst og ekspansjon. Utover 1980-tallet ble det stadig oftere satt spørsmålstegn ved offentlig sektors begrunnelse og rolle, og kritiske røster argumenterte for behovet for en fornying og styrking («modernisering») av hele sektoren. Utfordringene gikk særlig på legitimitet, økonomisk effektivitet, fleksibilitet og styrbarhet. Kjernen i den kritiske argumentasjonen var og er at offentlig sektor må ta inn over seg markante endringer i samfunnsutviklingen. Globalisering, miljø og individualisering har vært fremhevet, og i kombinasjon med store og ekspanderende budsjettunderskudd bidro dette til at landene gradvis begynte å søke etter nye måter å organisere og styre offentlig sektor på. Denne moderniseringen går under samlebetegnelsen New Public Management (NPM), og omtales av Kurt Klaudi Klausen som et samlekonsept for en rekke reformer og teknikker. Tankegodset bygger dels på en økonomisk-rasjonal søyle (effektiv bruk av finansielle ressurser, det vil si hvordan gjøre offentlig sektor mer effektiv ved bruk av markedsinspirerte virkemidler), dels på en organisasjons- og ledelsessøyle (effektiv bruk av menneskelige ressurser).[6] I sistnevnte finner vi forestillinger om (og troen på) universelle styringsinstrumenter som kan gjøres gjeldende uansett kontekst. Økt bruk av konsulenter og innføringen av ulike organisasjonsmodeller («halvfabrikata») er uttrykk for dette. Tilhengere anfører at dette har effektivisert politiet. Skeptikere viser gjerne til at klassisk produksjonstenkning ikke passer like godt innenfor alle deler av politietaten.

Påtalemyndigheten er en planstyrt etat. I praksis innebærer dette at ulike virkemidler aktivt benyttes til å nå oppstilte mål. Leif Johansen[7] har utviklet følgende modell som illustrerer hvorledes virkemidler (politiets ressurser og metoder) aktivt brukes på variabelen X (kriminaliteten). I motsetning til andre virksomheter kjennetegnes politiets virksomhet ved at kriminaliteten er uforutsigbar. Løsningen er en dynamisk politistruktur, illustrert i figur 6.1.

6 Busch, Tor m.fl., 2005 side 28 flg.

7 Johansen, Leif, Prinsipielle betraktninger om prognoser og langtidsplanlegging, side 58.



Figur 6.1

Moderniseringen har satt påtalemyndigheten og politiet bedre i stand til å føre en løpende kontroll med kostnader og aktiviteter. Samtidig utfordres helhetstenkningen. Innenfor deler av den organiserte kriminaliteten har det eksempelvis vist seg krevende å skape egnede strukturer for sakstilfang og saksansvar, formulere hensiktsmessige måleparametere og indikatorer, utvikle adekvate og tilstrekkelig gode belønningssystemer og implementere systematiske evalueringer.

6.3 Generelle signaler om virksomhetsstyring i statsforvaltningen

6.3.1 Innledning

Alle sosiale systemer er i konstant utvikling. Samtidig viser historien at det er vanskelig å spå om fremtiden. Strategiarbeid er ingen eksakt vitenskap. Dette er imidlertid ikke et argument for ikke å jobbe aktivt og målrettet med å utvikle organisasjonens *strategiske plattform.*[8]

Innen statsforvaltningen gjør nye krav til styring og ledelse seg gjeldende. Mye av denne utviklingen er knyttet til ledelse, hvor nye normative krav og forventninger kommer til uttrykk på ulike måter og i ulike sammenhenger. 22. juli-kommisjonen mente eksempelvis at hovedutfordringene etter terrorangrepene mot regjeringskvartalet og på Utøya var knyttet til holdninger, kultur og lederskap.

Påtaleanalyseutvalget har sett det nødvendig å plassere problemstillingene knyttet til styring og ledelse inn i en organisasjonsteoretisk kontekst, og rettet derfor en forespørsel til professor Jan Ole Vanebo ved Nord universitet. Oppdraget besto i å gi en fremstilling av hvilke krav og forventninger som i dag stilles til styring og ledelse av offentlige virksomheter.[9]

6.3.2 Strategi og policy

Strategi og policy er sentrale begreper for en etat med en egen identitet – som påtalemyndigheten.

Begrepet *strategi* har en militær opprinnelse og mening, og det er vanlig å henvise til Sun Tzus *The Art of War* fra ca. år 500 f.Kr. som den første læreboken i faget. I militær betydning betegner *strategi* den overordnede planen for hvordan fienden skal nedkjempes og krigen vinnes, mens *taktikk* vil være de enkeltstående og konkrete handlingene på slagmarken.[10] Alfred D. Chandler definerte i 1962 strategi som «fastlegging av de grunnleggende langsiktige målene til et foretak og allokering av ressurser som er nødvendig for å nå de målene». Begrepet har gradvis vunnet innpass på andre samfunnsområder,[11] og innenfor organisasjonslivet defineres strategi gjerne som den langsiktige planen for hvilken retning organisasjonen på sikt skal ta for å nå sine overordnede mål. Strategiske planer bør normalt finnes på flere nivåer i organisasjonen, hvor alle bygger opp under en overordnet strategi.[12]

Policy er en strategi som er resultatet av en politisk prosess. Selznick bruker begrepet «basic policy» (grunnleggende policy) om «something more than mere permanence; it has long-run implications for the organization, not merely in being permanent, but even more in deciding central aims and distinctive methods».[13] Dette blir så fundamentet for institusjonalisering og institusjonens særpregede kompetanse («distinctive competence»).

6.3.3 Strategisk plattform

Offentlig strategi er virksomhetens systematiske bruk av offentlige ressurser og makt for å nå offentlige mål. Her synliggjøres samspillet mellom en organisasjon og dens omgivelser. Eksistensgrunnlaget er formet av relasjonene til nøkkelinteressentene. Gjennom ansvarlig og kreativt lederskap skal etaten sikres god måloppnåelse med hensyn til drift, nødvendig tilpasning og ønsket utvikling. Helt grunnleggende står spørsmålet om å skape, tilpasse og videreutvikle *en strategisk plattform*, se figur 6.2.[14]

Alle offentlige organisasjoner og virksomheter har et definert og lovregulert formål eller mandat. Gjennom en hensiktsmessig strategisk plattform, tilpasset omgivelsenes krav, endringer og forventninger, skal oppdraget løses. Denne strategiske plattformen er en kombinasjon av påførte (*imposed*), fremvoksende (*emerging*) og egeninitierte strategier. Organisasjoner omformes over tid til institusjoner,[15] som kjennetegnes av forpliktelse og en engasjerende holdning til verdier, gjerne

---

8 Se punkt 6.3.3.

9 Vanebo, Jan Ole: Ledelse og ledelsespraksis i det offentlige – Veikart til ledelseslisens, 2016.

10 Robert Grant, Contemporary strategy analysis, 4. Utgave 2002 side 16 flg.

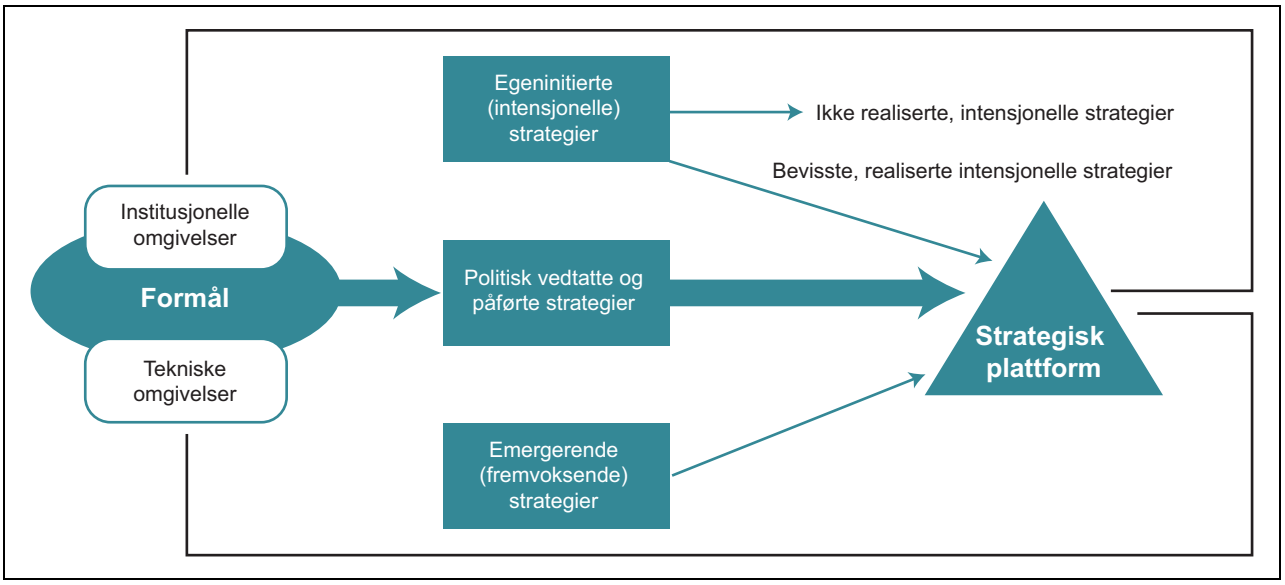
11 Chandler etablerte strategi som vitenskapelig disiplin med sin bok fra 1962, Strategy and structure.

12 Johnson, Choles og Richard, Exploring corporate strategy, 7. Utgave 2005 side 11 flg.

13 Selznick 1957 side 56.

14 Sanchez og Heene 2004.

15 Selznick 1957 side 17.



Figur 6.2

bygget inn i den sosiale strukturen. På denne måten skaffer organisasjonen seg en egen *identitet*.

6.3.4 Strategi og struktur

Chandler hevdet at strategi og struktur nærmest er siamesiske tvillinger. Struktur omfatter design (formelt og uformelt) av en organisasjon som organisasjonen administreres gjennom. Det er to aspekter i strukturen. Det ene er autoritets- og kommunikasjonslinjene mellom de forskjellige organisatoriske enhetene, det andre er den informasjon og data som flyter gjennom disse linjene. Gjennom organisasjonsstrukturen angis hvem som skal ha ansvaret for ulike oppgaver. Denne må utformes med sikte på å oppnå nødvendig legitimitet[16] i omgivelsene, ettersom strategisk ledelse i offentlig sektor i økende grad må akseptere og håndtere kritiske vurderinger av kvaliteten av beslutningsprosesser, myndighetsutøvelse og tjenestene. Strategi og strategisk ledelse i det offentlige innbefatter en planmessig utadrettet kommunikasjon og profilering, eller det som gjerne betegnes som *omdømmehåndtering*.

6.3.5 Universelle utviklingstrekk

Professor i sosiologi Anthony Giddens har beskrevet tre megatrender som i dag anerkjennes som universelle utviklingstrekk:

- *Globaliseringen*. Denne slår inn på alle samfunnsområder. For påtalemyndigheten gir dette seg utslag i en mer mobil, organisert og grenseløs kriminalitet, oppblomstring av IKT-kriminalitet, utfordringer knyttet til å fastslå identiteten på kriminelle, osv.
- *Den digitale revolusjonen*. Denne har vi på ingen måte sett slutten på.
- *Individualiseringen*. Utviklingen har ført til det man gjerne kaller rettighetssamfunnet. En konsekvens for politiet og påtalemyndigheten er at «alt» må dokumenteres, bruken av klagemuligheter tiltar, osv.

Disse megatrendene slår inn i enhver organisasjon, og påvirker også statlige monopoler. For påtalemyndighetens del er inntoget av granskingsinstituttet et synlig eksempel på endringer i omgivelsene som på sikt kan påvirke egen virksomhet.

6.3.6 Nye krav til statlige virksomheter

Opprettelsen av Moderniseringsdepartementet, senere Kommunal- og moderniseringsdepartementet, må ses i sammenheng med inntoget av NPM og nye krav til statlige virksomheter. Disse nye kravene til styring er i dag å anse som institusjonaliserte og ufravikelige.

Økonomireglementet fra 1996 (fornyet i 2013) baserer seg på prinsippene for mål- og resultatstyring, tar opp i seg gjeldende krav til virksomhetsstyring, og er premissgivende for all statlig virksomhet. Det nye styringsregimet har hatt et forsterket fokus på virksomhetsstyring, der forret-

[16] Begrepet kan tilbakeføres til Selznick (1948), som observerte at organisasjoner forsøkte å tilpasse seg verdiene i omgivelsene. Begrepet utgjør i dag et sentralt element innen nyinstitusjonell teori.

Figur 6.3

ningslogikken koloniserer forvaltningslogikken med krav til effektivitet, manifestert i et nytt økonomireglement for staten. Konkret har dette gitt seg utslag i nye former for økonomistyring, budsjettpraksis, regnskapsføring og bruk av økonomiske insentiver. Krav til virksomhetens interne styring er omtalt i kapittel 2 i *Reglement for økonomistyring i staten*. Kapitlet omhandler virksomhetens interne styring, herunder krav til myndighets- og ansvarsstrukturer, styringsprosesser, internkontroll og kontroll av transaksjoner. Innledningsvis i kapitlet heter det:

> «Bestemmelsene i kapittel 1 om departementets styring av underliggende virksomheter kan så langt det passer benyttes for virksomhetens styring av driftsenheter innenfor virksomheten. Dersom virksomheten finner det hensiktsmessig å stille de tildelte midlene til disposisjon for virksomheter innenfor virksomheten, skal denne skje skriftlig.»

I 2008 kom Plattform for ledelse, med sine krav til profesjonell ledelse. Plattformen er videreført av nåværende regjering (lederplakaten), se figur 6.3.

Plattformen bygger på fire generelle ledelses(grunn)funksjoner og krav til lederatferd:
- strategi
- drift
- relasjonsbygging
- kommunikasjons- og informasjonsfunksjoner

Statlige virksomheter er gitt et handlingsrom til å utøve disse funksjonene. Drift («kjernevirksomhet») får naturlig oppmerksomhet. Det kritiske kulepunktet er strategi. Klarer organisasjonen fortløpende å fornye seg, ta opp i seg løpende endringsbehov? Er man organisert på en måte som støtter oppunder og bidrar til at strategi og utvikling gis fortløpende og tilstrekkelig oppmerksomhet? Er strategiarbeidet gitt et «organisatorisk uttrykk»?

Professor Vanebo understreker, at for hver strategisk målsetting må det være en organisatorisk struktur (en kobling av kompetanse, ansvar og roller) og en insentivstruktur. «Hvis ikke blir den strategiske målsettingen varm luft!». På denne måten sikres organisasjonens strategiske plattform. Gode planer er viktig, men sier erfa-

ringsmessig lite eller ingenting om implementeringen på operasjonelt nivå.

6.3.7 Endringstrykk

Leif Johansen[17] peker på viktigheten av at sentralenheten i organisasjonen evner å koble den overordnede strategien til den løpende kunnskapen som finnes på det operative nivået. Han reiser spørsmålet: «Hvor kommer incentivstrukturen fra? Finnes det styringssystem som legger til rette for god kunnskapsutvikling?». I sistnevnte ligger sondringen mellom enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring,[18] hvor budskapet er at virksomhetens oppmerksomhet ikke ensidig må orienteres mot å gjøre ting «smartere» og mer «kostnadseffektivt», men i større grad må rettes inn mot å utvikle nye løsninger. I lærende organisasjoner med løpende tilpasninger trengs ikke stadige omstillinger. Det kritiske spørsmålet blir derfor: «Har tilpasningen i organisasjonen over tid vært nødvendig og tilstrekkelig?». Er svaret nei, ligger en latent fare for at politikerne vil svare med økonomiske og administrative reformer.

Barnard lanserte i 1938 den såkalte *interessentmodellen*. Modellen skiller ikke mellom interessenter henholdsvis innenfor og utenfor organisasjonen («åpen systemteori»). Interessenter er grupper som alle har et potensial til å påvirke organisasjonens målstruktur. Kartlegging og identifisering av ulike interessenter vil i en strategisk analyse være av stor betydning, og særlig er det viktig å identifisere nøkkelinteressenter og deres posisjoner.

Organisasjonsteori viser at reelt og opplevd trykk ofte varierer ganske mye. Endringsprosesser fordrer både et substansielt endringstrykk og en erkjennelse av behovet for endring. Organisasjonstoretiker Levin har stilt følgende to spørsmål: Hvilken virkelighet er viktigst («Which reality matters»)? Og hvem av nøkkelinteressentenes (eierne, lederne, medarbeiderne, brukerne) virkelighetsbeskrivelse skal være gjeldende?

Påtalemyndigheten er en robust institusjon med en tydelig identitet. Rettssikkerhet og kvalitet står helt sentralt. Dette tilsier stabilitet og forutsigbarhet, og det er bred politisk enighet om at man ikke kan eksperimentere med slike grunnleggende verdier. Forskning viser samtidig at det for alle statlige monopol ligger en latent utfordring i at et slikt utgangspunkt kan føre til et litt lukket system.

Påtaleanalyseutvalget har samtidig merket seg at riksadvokat Tor-Aksel Busch[19] både understreker og fremhever denne viktige balansegangen:

> «Uavhengigheten ved behandlingen av enkeltsaker skal vi verne om. De faglige vurderinger og hensyn skal alene være styrende for avgjørelsene. Det må ikke forlede oss til å tro at enhver nytenkning om andre sider av påtalemyndighetens oppgaveløsning er et onde.»

6.3.8 Oppsummering

I gjennomgangen foran er det gjengitt faktorer, utviklingstrekk og teori som kan gi ståsteder for å vurdere hvordan påtalemyndigheten som *etat* bør utvikle seg.

Det er bred enighet om at kriminalitetsbildet er i endring, både kvantitativt og kvalitativt. For påtalemyndighetens del vil dette reise nye utfordringer. Påtalemyndighetens kompetanse (i vid forstand) må ikke bare være god og oppdatert, men aller helst ligge i forkant av den utviklingen man ser komme; man kan ikke som før i tiden basere seg på etablert erfaring og etablerte arbeidsformer.

Grunnleggende for hvordan en etat fungerer, og i hvilken grad den er i stand til å ivareta sitt samfunnsoppdrag, er at det skjer en kontinuerlig utvikling av organisasjonen. Hvis påtalemyndigheten skal klare å fornye seg fortløpende og ta inn over seg løpende endringsbehov, innebærer dette visse krav til organiseringen. Strategiarbeidet må forankres og på en eller annen måte gis et organisatorisk uttrykk, som er synlig både internt og eksternt.

Et sentralt spørsmål er om dagens påtalemyndighet, som etat, fullt ut er rigget på en måte som gjør at den kan møte fremtidens utfordringer på beste måte. Her er det flere sider ved organisasjon det er grunn til å se nærmere på, herunder hvilke funksjoner som bør ligge hvor. Dessuten er det en del funksjoner, og da i første rekke strategiske funksjoner, som må styrkes og forankres. Det er videre grunn til å se på forholdet mellom påtalemyndigheten og andre interessenter på justisfeltet; ikke minst har etableringen av Politidirektoratet betydning for hvordan påtalemyndigheten fungerer. I dagens etat er det også klare begrensninger for muligheten til å finne frem til, utvikle og

[17] Johansen, Leif side 65 flg.

[18] Busch, Tor, m.fl., side 236.

[19] Busch, Tor-Aksel, Rettsteori og rettsliv – festskrift til Carsten Smith 2002 side 155–165.

befeste nye løsninger med hensyn til arbeidsformer, fagutvikling mv.

Dette kommer utvalget tilbake til i kapittel 12.

6.4 IKT

6.4.1 Omstillingstrykk

Den digitale revolusjonen har gjort sitt inntog også på påtalemyndighetens område. Verd å merke seg er at riksadvokaten i sine siste stillingsutlysninger for statsadvokatene legger vekt på «gode IKT-kunnskaper». Det er også satt i gang lokale IKT-tiltak, som for eksempel digitale aktorater og papirløse fengslingsmøter. Forhold hos nøkkelinteressentene gir en indikasjon på hvilke IKT-utfordringer og forventninger som fremover vil bli rettet mot påtalemyndigheten. Politisk ledelse, domstolene og advokatene er sentrale pådrivere for en digital straffegjennomføring.

I statsbudsjettet for 2017 har Domstoladministrasjonen fått tilslutning til sin digitaliseringsstrategi, som går ut på at man innen seks år skal ha digitale, sømløse og papirløse rettsprosesser i Høyesterett, de seks lagmannsrettene og de tolv største tingrettene. I Høyesteretts årsmelding 2016 vises det til at «[d]et har skjedd en liten revolusjon i Høyesterett. I rettssakene er kilovis med papirdokumenter i ferd med å bli erstattet av nettbrett». Digitaliseringen i Høyesterett er ett av flere digitaliseringsprosjekt som nå skjer i domstolene. En slik satsing vil også stille krav og forventninger til at påtalemyndigheten i politiet og den høyere påtalemyndighet kan produsere, levere og presentere digitale aktorater og fengslinger.

I utkastet til ny straffeprosesslov fremheves behovet for å ta i bruk digitale løsninger både ved samhandling med andre aktører i strafferettspleien og ved digital presentasjon av bevis i retten:[20]

> «Betydningen av digitale løsninger i dagens samfunn kan knapt overdrives. Om ikke lenge vil fraværet av generelle IKT-løsninger i straffesaksbehandlingen fremstå som uforståelig for mange, og særlig for yngre personer som har vokst opp med omfattende bruk av digital teknologi. Om det ikke foretas en opprustning, vil det kunne bre seg en oppfatning om at strafferettspleien er tungrodd og i utakt med øvrig samfunnsutvikling, noe som igjen vil kunne virke negativt inn på tilliten til systemet. Dette gjelder for de generelle saksbehandlingssystemene så vel som for kommunikasjon mellom aktørene og midler til bruk under etterforsking og rettergang. Kort sagt: Tiden er moden for en IKT-opprustning innenfor straffesaksfeltet.»

[20] NOU 2016: 24 side 153.

6.4.2 IKT-utfordringer for påtalemyndigheten

Det er i dag godt dokumentert at politiet og påtalemyndigheten har behov for en kraftig modernisering av hele IKT-området. I Prop. 61 LS (2014–2015) s. 35 slås det fast at det ikke er mulig å utvikle norsk politi til en effektiv leverandør av gode polititjenester uten å styrke forutsetningene for å ta i bruk moderne teknologi. Svakhetene knytter seg til ulike deler av IKT-området, herunder manglende applikasjonsstøtte til etterforsking og påtalearbeid, manglende løsning for digital samhandling i justissektoren, generell mangel på utstyr samt en eldre infrastruktur. I tillegg utnytter ikke politiet de teknologimulighetene som eksisterer i markedet på en god nok måte.

Etter at MERVERDI-programmet[21], som skulle sikre et IKT-løft innen straffesaksbehandlingen, ble nedlagt i 2015, er oppgavene som skulle løses tilbakeført til Politidirektoratet. Strategien er nå blant annet å gjennomføre flere mindre prosjekt som kan gi raskere resultat for virksomheten og etterforskingsområdet. Digitalisering og utvikling av IT-støtte utgjør av samme grunn et av hovedområdene i handlingsplanen for etterforskingsløftet.

Informasjonsmengden i straffesaker øker dramatisk, hvorav størsteparten er digital. Samtidig blir kriminaliteten stadig mer kompleks og profesjonell. Det er derfor behov for å anskaffe verktøy og etablere ordninger som gjør det mulig å håndtere store informasjonsmengder på en systematisk måte. Å legge til rette for digitale arbeidsmetoder som er egnet for påtalemyndighetens behov, er avgjørende for at bevis kan presenteres med høy kvalitet, og at straffesaksavviklingen skal være effektiv.

IKT-utfordringene for både påtalemyndigheten i politiet og Den høyere påtalemyndighet synes særlig å være relatert til to hovedområder:

- kompetanse/kunnskap til å forstå og håndtere IKT-kriminalitet

[21] MERVERDI-programmet var politiets storsatsing på et nytt straffesakssystem og nye arbeidsprosesser, bygget på en fremtidsrettet teknologi. Programmet ble stanset i 2015, fire år etter oppstart.

– kompetanse/kunnskap/utstyr til å bruke digitale arbeidsmetoder ved saksbehandlingen og formidling/presentasjon av bevis i retten

6.4.3 Digitale arbeidsmetoder

Flere aktører i påtalemyndigheten og ved statsadvokatembetene har de senere årene gjennomført digitale hovedforhandlinger. I tillegg gjennomføres nå de aller fleste fengslingssaker i Oslo tingrett digitalt. Erfaringene og tilbakemeldingene fra aktørene har gjennomomgående vært gode. En kost–nytteanalyse av digitale aktorater og fengslinger foretatt av Politidirektoratet viser store verdsatte gevinster knyttet til

– spart tid i forberedelse
– reduserte kostnader til kopieringsmateriell
– reduserte fraktkostnader
– spart tid ved hoved- og ankeforhandling

I tillegg kommer økt kvalitet i rettsprosessen, miljøhensyn og besparelser for domstolen og advokater.

Konkrete tilbakemeldinger i evalueringen av pilotprosjektet *Digitale aktorater*, viser at et stort flertall av påtalejuristene ønsker å ta i bruk digital arbeidsform[22]. Dette forutsetter imidlertid at juristene har

– nødvending IKT-utstyr
– nødvendig applikasjonsstøtte (programvare)
– tilstrekkelig opplæring

Virkeligheten og hverdagen for påtalejuristene preges av at politidistriktene ikke har tilstrekkelig ressurser til å investere i en digital utstyrspakke og nødvendig opplæring. Tilsvarende gjelder for statsadvokatene.

Som leverandør av IKT-tjenester til etaten har Politidirektoratet påbegynt jobben med å forbedre de tekniske løsningene som gjør det mulig å forberede, overlevere og presentere straffesaksdokumenter digitalt i fengslingsmøter og ved hoved- og ankeforhandlinger. Riksadvokaten har gitt sin tilslutning til digitalisering av straffesakene, hvilket gir den nødvendige faglige forankring. I referatet fra riksadvokatens embetsledermøte i mars 2016 uttrykkes en forventning om at digital irettefø ring benyttes i høyere grad.

---

22 Pilotprosjektet med utprøving av digitale aktorater ble gjennomført i tidsrommet januar – juni 2015. Sluttrapporten er datert 30. juni 2015.

Kapittel 7
Kapasitet

7.1 Innledning

De senere års satsing på politiet og påtalemyndigheten i form av økte bevilgninger til stillinger og personell, kombinert med en nedgang i antall anmeldelser, skulle tilsi en ikke ubetydelig frigjøring av kapasitet hos både Den høyere påtalemyndighet og påtalemyndigheten i politiet. Høyere kvalitet, kortere saksbehandlingstid, økt oppklaringsprosent, mer tid til fagledelse osv. Mye tyder på at denne forventede gevinsten så langt ikke har latt seg realisere – i alle fall ikke fullt ut.

7.1.1 Det politiske perspektivet

Under det nasjonale påtaleledermøtet i mai 2016 redegjorde daværende justis- og beredskapsminister Anders Anundsen for at påtalemyndigheten i tidsrommet 2002–2016, og særlig under den sittende regjering, var blitt styrket i betydelig grad. Han viste blant annet til:

- Antall påtalejuristtillinger[1] hadde gått opp fra 500 i 2008 til 679 i 2016. Særlig sterk var økningen fra 2014 til 2015, hvor nye stillinger medførte at antallet gikk opp fra 604 til 661. For statsadvokatene[2] var økningen i samme tidsrom særlig sterk, hvor antallet økte fra 96 til 108.[3]
- Politibudsjettet i samme periode økte også betydelig, og ministeren var tydelig på at han forutsatte at påtalemyndigheten i politiet fikk sin «del» av denne utviklingen, uten at dette nærmere ble konkretisert i kroner og øre.[4], [5] Den høyere påtalemyndighet hadde i 2014 et samlet budsjett på 162 990 000 kr. Denne summen økte året etter til 191 205 000 kr.[6] For perioden 2013–2016 er den samlede økningen på ca. 100 millioner. Budsjettforslaget for 2017 for Den høyere påtalemyndighet er på 244 538 000 kr.[7]
- Endelig nevnes at antall anmeldelser i samme periode, til tross for en reell befolkningsvekst, har vist en markant nedgang, fra 437 000 i 2002 til 352 000 i 2015.

Justis- og beredskapsministerens budskap var at denne satsingen forplikter. Det er en klar forventning om at både påtalemyndigheten og politiet viser evne og vilje til å omsette handlingsrommet i resultater. Som eksempel ble det vist til en forventet nedgang i restansebeholdningen samt en forsterket fagledelse.

7.1.2 Økt reell kapasitet?

Utvalget finner innledningsvis grunn til å minne om at målet med påtaleanalysen er å berede grunnen for en *kvalitetsreform.* Et ensidig fokus på produksjonstall vil kunne gi et fortegnet bilde av virkeligheten. Ressurstilførsel kan tas ut i økt produksjon, men også i form av økt kvalitet, som ikke nødvendigvis gir seg synlige utslag på produksjonstallene.

Samtidig er utvalget enig i at ressursøkningen, særlig når den ses i sammenheng med teknologiske nyvinninger og en betydelig nedgang i antall anmeldelser, tilsier en positiv utvikling innenfor alle deler av straffesaksbehandlingen. Når eksempelvis Sør-Vest politidistrikt oppgir at antall påtalejurister i tidsrommet 2002–2016 økte fra 28 til 45, oppstår en berettiget forventning om at denne økningen gir seg utslag i *både* økt kvalitet *og* økt produksjon.

Påtaleanalyseutvalget ser det, i tråd med mandatet, som viktig å forsøke å gi et svar på om den nevnte satsingen har gitt det forventede resultat, og hva som eventuelt er grunnen til at spesielt

1 Se punkt 3.3.4.
2 Se punkt 3.4.4.
3 4 av de 16 ble ansatt i 2014, 12 i 2015.
4 Det sies i budsjettproposisjonen at det er bevilget penger til 50 nye påtalejuristtillinger (2014 til 2015).
5 Påtaleanalyseutvalget har ingen oversikt over antall vakanser, slik at det reelle tallet ikke nødvendigvis samsvarer med denne skisserte økningen.
6 Se punkt 3.4.1.
7 Summen omfatter endringer i føringer av pensjonsforpliktelsene, som på 2017-budsjettet utgjør NOK 23 566 000.

produksjonsøkningen kanskje er mindre enn man kunne forvente. Relevante spørsmål blir da:

- Har påtalemyndigheten fått et reelt handlingsrom til å svare opp politiske satsinger?
- Hvis nei: Hvilke faktorer er det som i så fall tar kapasitet?

Analysen er hovedsakelig rettet mot å identifisere systemiske forhold. Dette har sammenheng med at materialet utvalget har fått presentert og trekker veksler på, er noe grovkornet. Dette vanskeliggjør absolutte svar, og utvalget vil være forsiktig med prosentangivelser. Datagrunnlaget er heller ikke uttømmende, og analysen har metodiske svakheter. Samtidig er helhetsbildet som avtegner seg entydig, og utvalget mener å ha identifisert funn som både er valide og tilfredsstillende dokumentert. Utgangspunktet gir grunnlag for å trekke generelle konklusjoner og foreslå tiltak. Validitet handler som kjent om hvorvidt spørsmålene vi stilte, gjør at vi svarer på det vi ønsker å måle. Utvalget mener at så er tilfellet.

7.1.3 Utredningens videre oppbygging

For å illustrere oppbygningen er kapitlene sammenstilt, se figur 7.1.

Sentralt står en vurdering av om påtalemyndigheten har rett kapasitet og riktig kompetanse. For å kunne besvare dette spørsmålet, har utvalget funnet det nødvendig først å definere *samfunnsoppdraget* og *oppgaveutførelsen*. *Kapasitet* og *kompetanse* er relative begreper som må vurderes i forhold til noe. Svaret på spørsmålet om hvorvidt påtalemyndigheten er hensiktsmessig innrettet, er avhengig av hva etaten skal gjøre, og hvilke mål som skal nås. Når dette «noe» er definert og klarlagt, vil neste steg være å vurdere om dagens kapasitet harmonerer med pålagte oppgaver og forventninger.

Når spørsmålet om kapasitet er klarlagt, blir oppfølgingsspørsmålet om det er mulig å jobbe mer *effektivt* enn i dag, og om ulike effektiviseringstiltak vil kunne oppveie kapasitetsmessige avvik.

Samfunnsoppdrag og oppgaveutførelse påvirker også spørsmålet om *kompetanse*. Satt på spissen: Dersom statsadvokaten og påtalejuristen primært skal være juridiske saksbehandlere, vil kravene til kunnskap stille seg annerledes enn om juristene også skal være proaktive etterforskings- og fagledere.

Også *organisering* påvirkes av samfunnsoppdraget og oppgaveutførelsen. Kravene til en sentralisert og moderne organisasjonsstruktur forsterkes hvis ambisjonen er en påtalemyndighet hvor det skal utøves tett og aktiv etterforskings- og fagledelse, og hvor samhandlingen med politietaten står sentralt.

Etter å ha analysert disse spørsmålene vil utvalget i kapittel 11 gi en samlet oppsummering av ovennevnte. Dette danner rammen for drøftingen (kapittel 12, 13 og 14) som munner ut i forslag til konkrete tiltak (kapittel 15).

7.2 Påtalemyndigheten i politiet

7.2.1 Stillingsvekst på landsbasis

Politireform 2000 innebar blant annet en halvering av antall politidistrikter, fra 54 til 27. I år 2002 var den nye strukturen operativ. Utvalget har derfor valgt seg ut 2002 og 2016 som sammenlignbare år når ressursutviklingen skal beskrives.

Til tross for et noe fragmentert og begrenset tallmateriale, sitter utvalget igjen med et inntrykk av at prioriteringen av påtalemyndigheten, herunder utviklingen i antall påtalejurister på landsbasis, har vært noe varierende. Enkelte steder har utvalget fått seg forelagt dokumentasjon som syn-

Figur 7.1

liggjør en bevisst satsing, andre steder synes situasjonen å være relativt uendret siden 2002. Disse forskjellene kan selvsagt ha ulike forklaringer. Utvalget har ikke gått inn i tallene fra 2002 og vurdert i hvilken grad bemanningen i 2002 i de ulike distriktene var hensiktsmessig. Utviklingen de siste 15 årene gir derfor ikke et entydig svar på om dagens bemanning er «den rette».

Det samlede inntrykket er uansett at økningen i antall polititjenestekvinner/-menn – hvorav mange må forventes å bidra til produksjon av straffesaker – ikke nødvendigvis samsvarer med utviklingen i antall påtalejurister. Utvalget har også merket seg relativt store variasjoner mellom sammenlignbare distrikter. I møter med politidistriktene har problemstillingen blitt påpekt og diskutert, uten at det har fremkommet overbevisende svar på tilsynelatende uforklarlige forskjeller.

Som illustrasjon vises det til utviklingen i to av dagens større politidistrikter: Sør-Øst og Sør-Vest politidistrikt.

7.2.2 Sør-Øst politidistrikt

Sør-Øst politidistrikt omfatter de tidligere politidistriktene Telemark, Vestfold, Søndre og Nordre Buskerud. I samtalene med sentrale representanter fra de fire tidligere politidistriktene og den nåværende ledelsen, fikk utvalget opplyst følgende:

Vestfold hadde i 2002 24 påtalejurister.[8] Tallet økte i 2005 til 27 etter opprettelsen av to nye stillinger samt omgjøring av en sivil stilling. Dette tallet holdt seg uendret frem til 2015, da politidistriktet fikk tildelt tre nye politiadvokatstillinger samt drøftet omgjøring av en sivil stilling. Tallene for 2016 viser at den *reelle* bemanningen ved utløpet av andre tertial var 26[9]. Det ble opplyst at den økonomiske situasjonen var så vidt krevende at det måtte påregnes nedbemanninger i distriktet som også kunne komme til å omfatte påtalejuristtillinger.

Søndre Buskerud oppga at antall påtalejuristtillinger i samme periode hadde gått opp fra ca. 19 til 27. Det ble videre pekt på ulike forhold:

> «Parallelt med økningen følger krav om at det avsettes stillinger til en rekke ulike områder: Personvernrådgiver, familie, økonomi, seksuelle overgrep, grenseløs, tilrettelagte avhør. Etterforskerne er stort sett helt ferske, og stiller mange spørsmål til politijuristen. Førstebetjentrollen er i stor grad fraværende. Kompleksiteten i bevisbildet er sterkt økende. I sum er økningen mer enn spist opp.»

Telemark og Nordre Buskerud hadde lignende erfaringer. Telemark viste til et stort antall uerfarne jurister. 12 av 21 påtalejurister er nye siden 2012.[10] Disse trenger nødvendigvis tid til å tilegne seg erfaring og kompetanse før de kan forventes å være i full produksjon.

7.2.3 Sør-Vest politidistrikt

Sør-Vest politidistrikt omfatter de tidligere politidistriktene Rogaland og Haugaland og Sunnhordland. Rogaland politidistrikt hadde i perioden 2002–2016 en økning fra 28 til 45 påtalejurister. I tilknytning til denne utviklingen fikk utvalget opplyst følgende:

> «Den forholdsmessige økningen i antall saker [positive avgjørelser] har ikke vært like stor som økningen i antall hoder. Derimot har antallet jurister som jobber med alvorlige saker økt kraftig siden 2010. Dette gjør at gjennomsnittlig produksjon går ned, mens kvaliteten på de alvorligste sakene går opp. Mengdesakene har i noen grad måttet 'lide' som følge av utviklingen.»

7.2.4 Politimesterens totalansvar – kjedetenkning

Politidistriktene ledes administrativt, organisatorisk og faglig av en politimester. Av politiloven § 16 første ledd fremgår at politimesteren har totalansvaret for hele polititjenesten i politidistriktet.

Som det fremgår av tildelingsbrevene til Riksadvokatembetet og Politidirektoratet, har den sittende regjering hatt et særlig fokus og oppmerksomhet på kjedetenkning. *Alle ledd* i straffesaksbehandlingen skal ha ledelsens oppmerksomhet. Ressurssettingen av de ulike sektorene skal ses i sammenheng.

De senere års økning i antall politistillinger kan tilsi en utvikling i antall påtalejurister. Utvalget har ikke foretatt egne beregninger av om ressurssettingen i de ulike politidistriktene rent faktisk er i balanse.

---

8 Antall stillingshjemler speiler ikke nødvendigvis det reelle antallet ansatte. Tallene omfatter ikke politimester, visepolitimester og en midlertidig pi-lederstilling i samarbeidsprosjektet Grenseløs.

9 Stillingshjemler står tomme på grunn av manglende budsjettmidler samt permisjoner.

10 Per september 2016.

Tabell 7.1

	Oppgaveportefølje	Rammebetingelsene i etaten	Ytre krav og forventninger
Ledelse		(x)	
Etterforskingsledelse	(x)	(x)	(x)
Tilrettelagte avhør			x
Påtalearbeid	(x)	(x)	(x)
Rettsoppmøter			
Jour/jourfri	(x)		x
Kompetanseutvikling			
Annet	(x)	(x)	(x)

x innebærer endringer som tar kapasitet.
(x) innebærer endringer som i noen grad tar kapasitet.

7.3 Valg av systematikk

Etter inspirasjon fra Sør-Vest politidistrikt har utvalget inndelt mulige årsaksforklaringer i bolker. Summen av disse, heretter kalt «drivere», utgjør utvalgets svar på spørsmålet om hvorvidt ressursøkningen etaten er tilført, helt eller delvis er spist opp av nye oppgaver og gjøremål. Se tabell 7.1.

I den vertikale aksen er straffesaksbehandlingen inndelt i åtte hovedområder. Disse beskriver i sum det alt vesentlige av hva en påtalejurist bruker tiden sin til. En eventuell utvikling (+/–) innen ett eller flere områder vil naturlig påvirke spørsmålet om kapasitet. Hovedområdene er: *ledelse*, *etterforsking/etterforskingsledelse*, *tilrettelagte avhør*, *påtalearbeid*, *rettsoppmøter*, *jour/jourfri*, *kompetanseutvikling* og *annet*. Inndelingen representerer ingen eksakt vitenskap, og mellom disse kan det tenkes en viss overlapping. Under «annet» inngår gjøremål som ikke naturlig hører inn under de øvrige sju områdene.

Langs den horisontale aksen sondres det mellom faktorer og utviklingstrekk som går direkte på den enkelte påtalejurists oppgaveportefølje (eksempelvis om juristene i dag bruker mer tid enn tidligere på å lese et avhør), faktorer som går på endringer i rammebetingelsene i etaten (eksempelvis redusert merkantil støtte eller fraværet av politiførstebetjentrollen) og ytre krav og forventninger (eksempelvis pålagte krav i tilknytning til tilrettelagte avhør).

Påtaleanalyseutvalget baserer sine vurderinger på følgende kildemateriale:

- JUS-tall[11] og andre empiriske størrelser (punkt 7.4)
- sentrale «drivere» (punkt 7.5)
- respondentenes synspunkter (punkt 7.6)
- utvalgets egen vurdering (punkt 7.7)

7.4 JUS-tall og andre empiriske størrelser

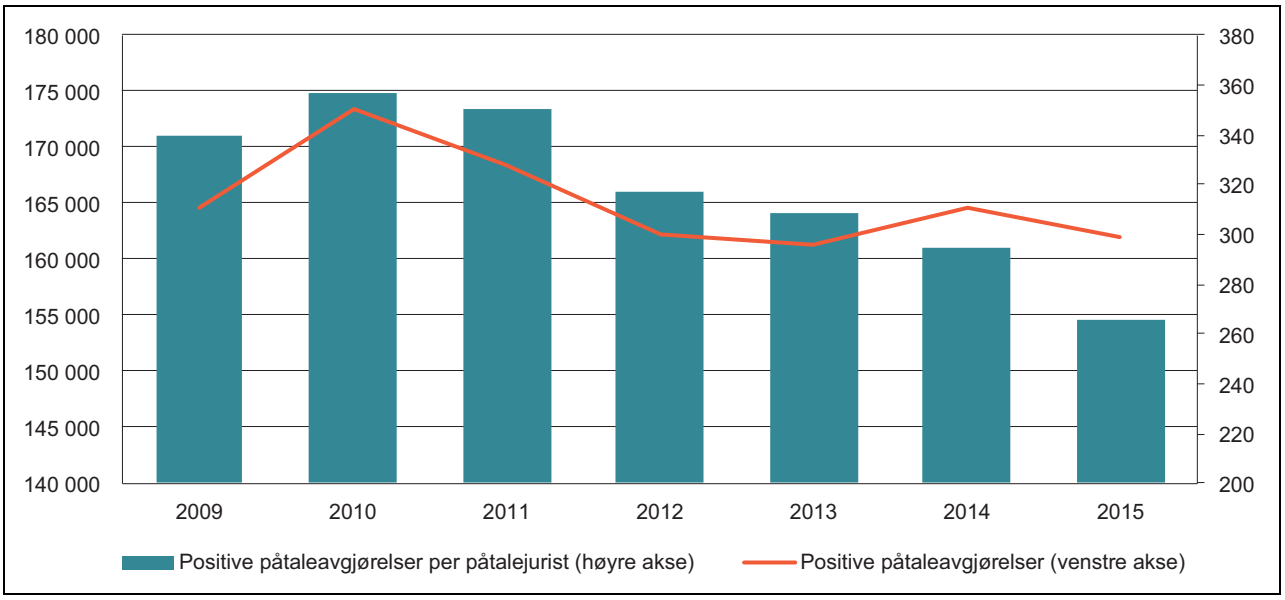
En av faktorene utvalget har sett hen til, er empiri som politiet besitter, i første rekke såkalte JUS-tall. Hvorvidt slike tallstørrelser (040-koder, etc.) helt presist måler produksjon eller effektivitet, er diskutabelt. Utvalgets behov er avgrenset til tall som på aggregert nivå kan si noe om en utvikling over tid. I så måte anses disse tallstørrelsene som relevante og egnede.

Enkelte av tallstørrelsene er også omhandlet i kapittel 3 og 8.

7.4.1 Antall anmeldelser

Året 2002 var et rekordår, med over 437 000 anmeldte lovbrudd.[12] [13] Utviklingen har deretter vært jevnt nedadgående, til tross for en økning i både antall polititjenestemenn og borgere. Trenden er felles for de fleste vesteuropeiske land, og har sammenheng med en markant nedgang i anmeldt vinningskriminalitet. Tallet på anmeldte lovbrudd var i 2015 i overkant av 352 000.[14]

[11] JUS = Betegnelsen på straffesakstallene som fremgår av straffesakssystemet (Strasak).
[12] www.ssb/statistikkbanken – Statistisk sentralbyrå (SSB).
[13] Se merknad til punkt 3.2.1 foran.
[14] Politiets årsrapport 2015 side 10.



Figur 7.2 Antall positive påtaleavgjørelser (antall saker)

7.4.2 Produksjon/produktivitet

Tallmateriale per 25. oktober 2016 viser utviklingen av positive påtaleavgjørelser for årene 2009–2015, se figur 7.2.[15]

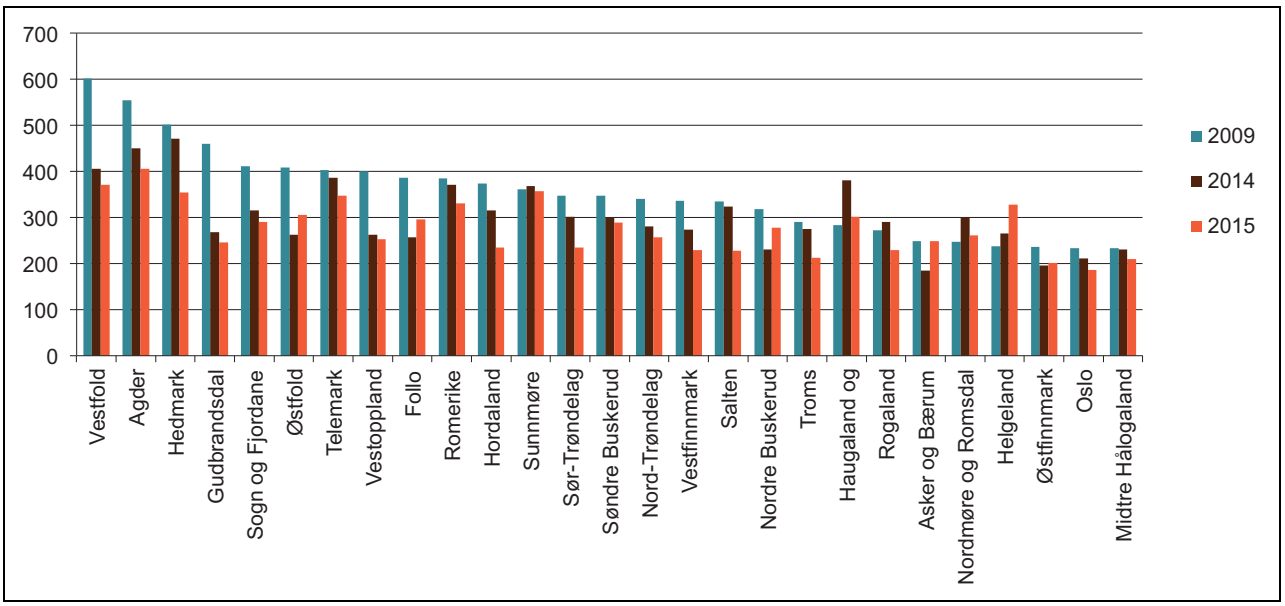
Nedgangen i gjennomsnittlig produksjonen per påtalejurist illustreres ved følgende tall:

- 2009: 340 saker
- 2014: 294 saker
- 2015: 266 saker

Utviklingen må ses i sammenheng med nedgangen i antall anmeldelser og en økning i antall påtalejurister. Nedgangen er derfor ikke ensbetydende med at det jobbes mindre enn tidligere, men dokumenterer at gjennomsnittlig antall positive påtaleavgjørelser på landsbasis er synkende.

I figur 7.3 fremgår den distriktsvise produksjonen av positive påtaleavgjørelser inndelt per påtalejurist. I denne og tabell 7.2 brukes den gamle

[15] Antall positive påtaleavgjørelser defineres her som antall saker med enten forelegg, siktelse, tiltalebeslutning eller påtaleunnlatelse som påtaleavgjørelse. Påtalejurister inkluderer årsverk til stillingsgruppene 1245 Politiadvokat, 1543 Politiadvokat 2 og 0288 Politifullmektig.



Figur 7.3 figur

Tabell 7.2 Tabell

Politidistrikt	Positive påtaleavgjørelser per påtalejurist		
	2009	2014	2015
Vestfold	602	406	372
Agder	555	450	406
Hedmark	502	471	355
Gudbrandsdal	460	268	246
Sogn og Fjordane	411	316	290
Østfold	409	262	306
Telemark	402	387	348
Vestoppland	400	262	253
Follo	386	257	296
Romerike	385	371	331
Hordaland	374	316	235
Sunnmøre	362	368	356
Sør-Trøndelag	347	302	235
Søndre Buskerud	347	300	289
Nord-Trøndelag	341	280	257
Vestfinnmark	337	273	229
Salten	334	324	228
Nordre Buskerud	319	231	278
Troms	291	275	213
Haugaland og Sunnhordland	283	380	302
Rogaland	272	290	229
Asker og Bærum	248	185	249
Nordmøre og Romsdal	247	300	262
Helgeland	237	265	328
Østfinnmark	237	196	202
Oslo	234	211	186
Midtre Hålogaland	233	230	210
Gjennomsnitt	340	294	266

distriktsinndelingen. Dette for å få med historiske tall og utvikling.

Tallene viser store produksjonsforskjeller mellom politidistriktene. Samtidig har forskjellene blitt noe mindre enn for eksempel i 2009. Tallene angir positive påtaleavgjørelser og sier ingenting om antall saker som henlegges. Det skilles heller ikke mellom store og alvorlige saker og mindre ressurskrevende «mengdesaker».

7.4.3 Restanser

Tallene viser at restanseutviklingen i politidistriktene er positiv, se figur 7.4.[16] Fra 2013 til utgangen av 2016 gikk restansene over tre måneder ned med nesten 22 prosent. For restansene over 12 måneder er også utviklingen positiv. Her er nedgangen på ca. 26 prosent i samme periode.

7.4.4 En endring i den påtalemessige behandlingen av straffesakene?

7.4.4.1 Problemstillingen

En mulig forklaring på nedadgående produksjonstall er at påtalejuristene jobber mindre enn tidligere. En slik konklusjon er likevel på ingen måte gitt, og vil også i noen grad variere mellom politidistriktene. Eksempelvis kan det ha skjedd endringer i måten påtalemyndigheten materielt sett behandler hver enkelt straffesak på, eller det brukes mer tid på oppgaver som ikke er direkte målbare. Det er ingen enkel oppgave å finne måleparametere som på en valid måte belyser problemstillingen. I det følgende vil utvalget likevel peke på enkelte ikke-uttømmende faktorer som anses relevante.

[16] Søylen i diagrammet for «restanser over 3 mnd.» inkluderer også restanser over 12 måneder.

7.4.4.2 Økt antall henleggelser?

I tabell 7.3[17] gis en oversikt over antall henlagte saker for perioden 2009–2015. Tabellen skiller ikke mellom uoppklarte og oppklarte henlagte saker. I likhet med positive påtaleavgjørelser, dokumenteres en nedgang i det totale antallet. Særlig stor er nedgangen i Oslo politidistrikt; politidistriktet med det største straffesaksantallet. Utviklingen bør i noen grad ses i sammenheng med den generelle nedgangen i anmeldt kriminalitet, særlig innen vinningskriminaliteten. Oversikten sondrer ikke mellom de forskjellige sakstypene eller den konkrete henleggelsesgrunnen. Saker hvor det mangler informasjon om gjerningsperson, henlegges gjerne raskt og uten at det foretas etterforskingsskritt.

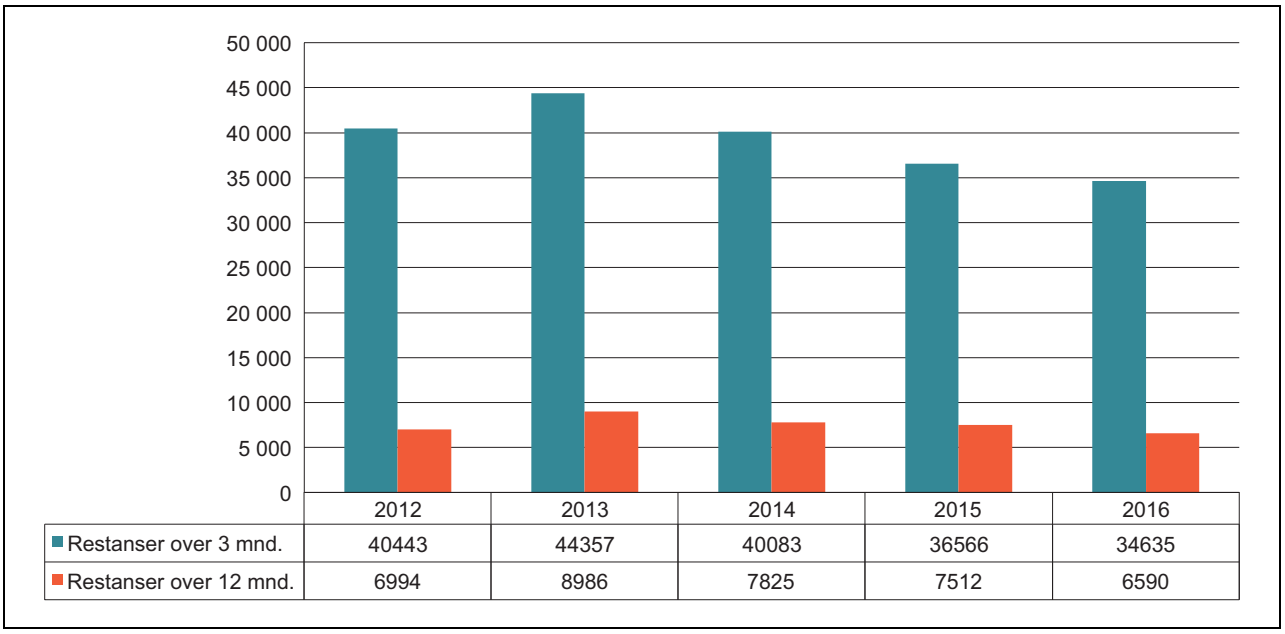
I andre tilfeller som for eksempel voldssaker og annen alvorlig kriminalitet, kan en sak bli etterforsket over lenger tid, selv om den til slutt ender med henleggelse.

7.4.4.3 Saksbehandlingstid

Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden varierer noe fra år til år, men har over tid vært relativt stabil, se tabell 7.4.

Sett i sammenheng med at restansene også synker, og da særlig de eldste sakene, indikerer dette en positiv utvikling. Et logisk resonnement

[17] Mottatt av Politidirektoratet i november 2016.



	2012	2013	2014	2015	2016
Restanser over 3 mnd.	40443	44357	40083	36566	34635
Restanser over 12 mnd.	6994	8986	7825	7512	6590

Figur 7.4

Tabell 7.3

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	henlagte forhold/ saker	henlagte forhold/ saker	henlagte forhold/ saker	henlagte forhold/ saker	henlagte forhold/ saker	henlagte forhold/ saker	henlagte forhold/ saker
201 Oslo	75 770	73 435	75 198	76 662	72 708	63 423	55 723
202 Øst	32 491	32 248	29 304	29 974	28 474	28 479	28 671
203 Innlandet	13 856	13 769	12 810	13 072	13 028	11 885	11 713
204 Sør-Øst	31 257	29 936	28 237	28 539	28 187	28 549	27 049
205 Agder	16 133	14 588	12 975	12 731	12 820	13 220	13 637
206 Sør-Vest	20 898	19 746	19 578	21 313	21 652	23 057	21 258
207 Vest	24 681	23 079	23 607	22 993	24 059	23 673	21 920
208 Møre og Romsdal	7 230	7 099	6 909	6 580	6 424	6 759	6 646
209 Trøndelag	16 807	19 430	17 805	16 748	17 988	17 459	14 842
210 Nordland	8 871	8 565	8 701	8 777	8 345	8 376	7 709
211 Troms	4 661	4 383	4 630	4 561	4 291	4 206	3 549
212 Finnmark	2 921	3 566	3 190	3 194	3 118	3 243	2 809
56 Kripos	42	47	45	93	387	97	49
60 Økokrim	75	29	49	57	49	78	25
62 Sysselmannen på Svalbard	66	65	40	61	79	59	90
Sum Distrikt	255 759	249 985	243 078	245 355	241 609	232 563	215 690

tilsier at nedarbeiding av de eldste sakene i en periode lett medfører økt saksbehandlingstid.

7.4.4.4 Antall fengslinger

Fengslinger kan være ressurskrevende. Saken må gis høy prioritet, etterforskingsskritt må gjennomføres som forutsatt. Dessuten medfører førstegangsfengslinger og fengslingsforlengelser at det medgår tid til rettsmøter og andre forberedelser. Tabell 7.5 viser at antallet førstegangsfengslinger har hatt en økning på ca. 38 prosent fra 2005 til 2015. For fengslingsforlengelser er økningen i samme periode på ca. 99 prosent.

7.4.4.5 Antall rettsdager

Straffeprosessutvalget fikk som del av sin utredning utarbeidet rapporten *En vurdering av enkelte premisser for en ny straffeprosesslov.*[18] Hovedpunktene i denne rapporten er gjengitt i NOU 2016: 24 s. 125 flg. Når det gjelder «store og omfangsrike saker«[19] viser undersøkelsen en stabil situasjon. Antallet meddomsrettssaker i tingrettene hvor det har medgått mer enn 60 rettstimer, er stabilt for perioden 2005–2014. Fra rapporten siteres:[20]

> «Ser man bort fra år 2008 og 2011 (henholdsvis 43 og 46 saker), ligger saksantallet for 'store og omfangsrike' straffesaker, stabilt på 30–38 saker pr. år. Oslo tingrett dominerer, og behandler omtrent halvparten av sakene for hvert år,

[18] Undersøkelsen er gjennomført av Gert Johan Kjelby (cand.jur. og ph.d. fra Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen) og Lisbeth Fullu Skyberg (sosiolog fra Universitetet i Oslo). Vurderingen følger som vedlegg 2 til NOU 2016: 24.

[19] Store og omfangsrike saker defineres som saker hvor det har medgått mer enn 60 rettstimer (to uker og lenger).

[20] NOU 2016: 24 s. 127.

Tabell 7.4 Saksbehandlingstid for oppklarte lovbrudd etter kriminalitetstype, 2012–2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Økonomi	199	204	202	177	183
Vinning	99	102	108	96	98
Vold	113	119	127	119	111
Seksuallovbrudd	169	166	157	165	159
Narkotika	94	102	110	105	101
Skadeverk	103	110	112	108	100
Miljø	176	140	139	127	112
Arbeidsmiljø	264	307	280	236	253
Trafikk	72	77	84	74	68
Annen	76	75	82	80	85
Totalt	92	97	102	95	94

Tabell 7.5 Antall fengslinger

År	Fengslings-forlengelse	Førstegangs-fengsling
2005	4 150	3 292
2006	4 457	3 494
2007	5 206	3 506
2008	5 756	3 480
2009	6 266	4 239
2010	7 800	4 460
2011	7 089	4 287
2012	7 638	4 679
2013	8 364	5 056
2014	8 739	4 950
2015	8 261	4 545

men også her er årlig antall nokså stabilt i hele perioden.

Tallene gir etter vår oppfatning *ikke* grunnlag for å konkludere med at antall store saker, slik de her defineres, har vært økende i perioden 2005–2014.»

Av det totale antallet meddomsrettssaker som er behandlet, utgjør de «store og omfangsrike» sakene kun et lite mindretall. Om dette heter det følgende:[21]

> «I 2010 behandlet *tingrettene* til sammen 15 243 *meddomsrettssaker.* Av disse var altså 34 saker å anse som «store og omfangsrike», hvilket utgjør *beskjedne 0,22 % av det samlede antall saker.* Tilvarende er situasjonene for perioden 2011–2014: I 2011 var tallet 46 av 15 735 (0,29 %), i 2012 30 av 15 095 (0,20 %), i 2013 33 av 14 879 (0,22 %) og i 2014 35 av 14 629 (0,24 %).»

Av dette materialet fremgår også at det har vært en liten nedgang i antallet meddomsrettssaker i tingrettene i perioden 2010–2015:

2010: 15 243
2011: 15 735
2012: 15 095
2013: 14 879
2014: 14 629

Tidsbruken i de store sakene viser også en relativt stabil situasjon og utvikling:

> «Over 60 prosent av det ellers lave antall store saker avvikles altså 2–4 uker (tilsvarende 60–120 rettstimer) – med forbehold om at det i større saker gjerne berammes noen 'rettsfrie dager'. Variasjonene til tross ses det i perioden

[21] NOU 2016: 24 s. 127.

ingen vesentlig endring i gjennomsnittlig tidsbruk for saker over 60 rettstimer, med et mindre unntak for 2012, hvor antall saker er lavest (30 saker), men tidsbruken høyest (141,8 timer). I 2012 var det kun én sak med 10 eller flere tiltalte (Asker og Bærum tingrett), men én langvarig sak i Bergen tingrett (én tiltalt) på 578,5 timer, trekker opp snittet for tidsbruk i 2012.»[22]

Lagmannsretten har i samme periode hatt en lignende situasjon og utvikling av antall saker som betegnes som «store og omfangsrike», og i tidsbruken per sak.[23]

7.4.4.6 Oppsummering

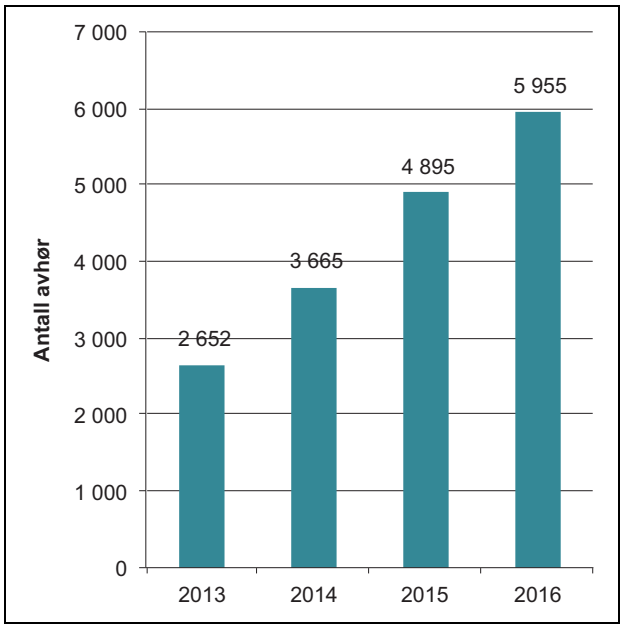
Ut fra det foreliggende empiriske materialet er det vanskelig å finne gode tallmessige forklaringer på produksjonsnedgangen. Isolert sett gir dette grunnlag for å reflektere rundt spørsmålet om hvorvidt den enkelte påtalejurist jobber like effektivt og like mye som tidligere. Samtidig er det flere hensyn enn kun produksjonsperspektivet som utvalget skal iaktta. «Forklaringen» på hva påtalejuristene bruker tiden sin til, kan finnes andre steder og i andre kilder enn i de rene produksjonstallene.

7.5 Sentrale «drivere«

Det er særlig innenfor tre av driverne at utvalget har mottatt empirisk materiale som gjør det mulig å konkretisere en signifikant utvikling. Dette er:
- tilrettelagte avhør
- jour/jourfri (arbeidstidsbestemmelsene)
- sakenes kompleksitet

7.5.1 Tilrettelagte avhør

Avhør av barn og særlig sårbare voksne ble overført fra domstolene til politiet med virkning fra 2. oktober 2015. Endringen i regelverket er ment å styrke rettssikkerheten til disse gruppene, og gi bedre vern mot vold og seksuelle overgrep. Antall dommeravhør/tilrettelagte avhør har skutt i været de siste årene. Prioriteringen av saksområdet har vært tydelig både fra politisk ledelse, riksadvokat og politidirektør. Det er satt stramme frister for gjennomføringen av avhørene, og juristene er gitt en utvidet og langt mer sentral rolle.



Figur 7.5 Antall tilrettelagte avhør 2013 – 16

Siden 2013 har det vært en betydelig økning av slike avhør[24]. Hvis man tar med supplerende avhør og fortsettende førstegangsavhør, ble det i 2016 gjennomført 5 955 avhør. Dette er en økning på 22 prosent i forhold til 2015 og en økning på 125 prosent i forhold til 2013.[25] Se figur 7.5.

Ser man antall avhør i sammenheng med de nye fristene og den mer aktive rollen som påtalejuristen er pålagt, står det helt klart for utvalget at dette området utgjør en signifikant kapasitetsmessig driver.

7.5.2 Arbeidstidsbestemmelsene (ATB)

I mail av 12. september 2016 anmodet Påtaleanalyseutvalget Politidirektoratet om en nærmere oversikt knyttet til ATB og det ressursuttak som følger av denne.

I svaret heter det følgende:

«De fleste politidistrikter har løst sin jourtjeneste for påtalejurister ved at deler av denne tjenesten dekkes ved bruk av hjemmevakt. I ATB er slik hjemmevakt avtalt ved at arbeidstiden beregnes i forholdet 1:4. Hovedregelen etter gammel arbeidsmiljølov og HTA[26] er bereg-

[22] NOU 2016: 24 s. 127.
[23] NOU 2016: 24 s. 128.
[24] Tallene fra 2013, 2014 og 2015 (delvis) relaterer seg til den tidligere ordningen med dommeravhør.
[25] Det bemerkes at statistikkgrunnlaget fra perioden frem til 1.10.2015 ikke har samme kvalitet som i dag, og det er derfor noe usikkerhet knyttet til tallmaterialet for 2013-2015.
[26] Hovedtariffavtalen.

ning i forholdet 1:5. ATB har slik sett en litt mer kostbar beregningsbrøk.

Den beregnede tid inngår i den gjennomsnittlige arbeidstiden til den enkelte som følger ordningen. Dette tilsvarer ca. 22,1 årsverk. Av dette står ATB-avtalen for 4,4 årsverk. (Ett årsverk er satt til 1695 timer.)

Det er videre påpekt at uttak av kompenserende hvile gir ekstra fravær fra den ordinære tjeneste. Kompenserende hvile skal gis når den sammenhengende døgnhvilen blir under 11 timer. Slikt fravær skal registreres i turnussystemet TTA[27].

Det er nå foretatt uttrekk fra TTA for å skaffe en oversikt på fraværskodene 'kompenserende hvile' og 'arbeidsfri periode', som gis i tilknytning til kortere hvile enn 11 timer. Dette er nok det fraværet som omtales som 'ATB-fravær'. Slikt fravær kan avvikles både i en ordinær arbeidsperiode, samt når den enkelte har fri etter arbeidsplanen.

Uttrekket er gjort for alle politidistrikter for året 2015. For begge fraværskodene kreves det at fraværet blir registrert. Her har distriktene varierende rutiner. Dersom fraværet ikke registreres gir dette en avviksfaktor for tallgrunnlaget. Vi antar at det er en stor feilkilde at distriktene er dårlige til å registrere dette fraværet.

Vi har derfor tatt utgangspunkt i at det var [Sic] for politijuristene i 2015 ble gitt utbetaling for ca. 3600 tilfeller med unntak fra hviletidsbestemmelsene. Dersom hvert tilfelle i gjennomsnitt utløser krav om 5 timer fri fra arbeid (kompenserende hvile) estimers [Sic]18 000 tapte arbeidstimer. Dette tilsvarer 10,6 årsverk.

I henhold til Ressursanalysen for 2015 har etaten ca. 690 årsverk for påtalejurister.

Oppsummert viser tall fra SAP, samt estimert uttak av komp. hvile, et 'ATB-fravær' på ca. 32,7 årsverk, tilsvarende ca. 4,7 %.»

Utvalget legger Politidirektoratets konklusjon til grunn. Her fremgår det at ATB-ordningen «koster» 32,7 påtalejuristårsverk på landsbasis (2016), tilsvarende ca. 4,7 prosent av påtalemyndigheten i politiets samlede kapasitet.

Vaktordningen det legges opp til i de nye politidistriktene (to eller tre skift) i forbindelse med Felles straffesaksinntak (FSI), vil ganske sikkert bidra til å heve kvaliteten på initialfasen i viktige straffesaker. Bekymringen til flere av respondentene er at dette samtidig vil gå ut over kapasiteten til å behandle de resterende sakene. Dersom FSI krever x antall juristårsverk, vil et politidistrikt med 30 jurister ha (30 – x) jurister til å utføre alminnelig porteføljearbeid.

Påtaleanalyseutvalget er enig i at den skisserte utviklingen er godt fundert i et kvalitetsperspektiv, men hvor en skiftordning samtidig reiser utfordringer i et produksjonsperspektiv. Til tross for ulike henvendelser, har utvalget ikke lyktes i å innhente beregninger over estimert samlet ressursuttak på landsbasis ved innføringen av FSI.

7.5.3 Sakenes kompleksitet

7.5.3.1 Generelt

Økt kompleksitet i sakene er av nesten samtlige respondenter fremhevet som en signifikant forklaring. En forsterket innsats på viktige områder som vold i nære relasjoner og overgrep mot barn, innebærer en vridning av politiets ressurser til områder som erfaringsmessig er mer krevende enn eksempelvis brukersaker for overtredelse av legemiddelloven. Problemstillingen opptar mange i etaten, illustrert ved avisinnlegg i boks 7.1.[28]

Boks 7.1

I fjor skrev Akers Avis Groruddalen at politiet håpet på en økning av antall anmeldelser av vold i nære relasjoner på grunn av kampen mot mørketallene. Dette har nå skjedd. I 2015 var tallet på 237 registrerte saker mot 145 i 2011 og 194 i 2013.

– Av disse var 125 med dommeravhør tilrettelagt for barn, noe som betyr at i 125 saker var barn vitne til vold eller selv utsatt for voldshandlinger. Vi har nå fått egne dedikerte jurister og egne etterforskere, samt en gruppe med risikoanalytikere som jobber med å avverge gjentatt vold i familievoldssakene, forteller påtaleleder for familievold på Stovner, Trude Buanes.

Selv om det har skjedd store endringer i 2015, ligger det en mørk undertone bak tallene. Familievold i samfunnet koster i følge Stortingsmeldingen 2012/2013 4–6 milliarder kroner årlig.

– Det er viktig for oss at alle er trygge i sine hjem. Dette er et samfunnsproblem, og ingen privatsak sier Buanes.

[27] Turnus, Tjeneste og- Arbeidsreglement system.

[28] Aker Avis Groruddalen 27. januar 2016.

Respondentene har i sine redegjørelser pekt på alt fra «gjennomsnittlig tykkelse per straffesak er femdoblet» til «familievold handler ofte om personlige tragedier» til «i dag må politiet etterforske *alle* spor, tidligere var det større handlingsrom for faglige vurderinger og avgrensninger».

Utvalget har for sin del innhentet tall fra Den rettsmedisinske kommisjon som viser at antall rettsmedisinske erklæringer økte fra 6700 i 2012, til 8214 i 2015.

7.5.3.2 Politianalysen

I *Politianalysen*[29] heter det:

> «Politiets innretning og løsning av oppgaver må reflektere det samfunnet det er en del av. Politiet må tilpasse seg endringene i befolkningen, kriminalitetsbildet og kravene som stilles til politiet fra samfunnet som helhet. Som denne gjennomgangen viser, er det viktige endringer i dette bildet som utvalget mener bør ligge til grunn for hvordan politiet innretter seg og løser sine oppgaver fremover:
> – (…)
> – Økt mengde bevismateriale og påfølgende krav til objektivitet og kontradiksjon for å ivareta rettssikkerheten gir økt arbeidsmengde og ressursinnsats for politiet.
> – Politiets muligheter til å løse kriminalitet blir stadig bedre, med bruk av teknologi som DNA-analyse og elektroniske spor, samtidig er det teknologi som krever betydelige ressurser.
> – Økt mengde bevismateriale og påfølgende krav til objektivitet og kontradiksjon for å ivareta rettssikkerheten gir økt arbeidsmengde og ressursinnsats for politiet.»

7.5.3.3 Oppsummering

Til tross for at det er krevende å tallfeste det i prosent og belegge det med empirisk dokumentasjon, står det klart for utvalget at sakenes kompleksitet er en vesentlig kapasitetsdriver. Følgende faktorer står helt sentralt:

– et mer komplisert bevisbilde
– et større bevistilbud (elektroniske spor etc.)
– et mer aktivt forsvar og en utvidet plass for fornærmede/bistandsadvokat
– en økning i antall fengslinger
– mer krevende juss (internasjonale rettskilder, strengere krav til presisjon)
– høyere krav til kvalitet

Én av flere konsekvenser som flere respondenter har pekt på, er at mange påtalejurister bruker mer tid enn tidligere til forberedelser, skriftlige fremstillinger og aktorater. Det lyttes gjennom avhør, det oppnevnes oftere to aktorer ved større hovedforhandlinger, osv. Som en av respondentene pekte på da problemstillingen ble diskutert:

> «Høyere kvalitet er bra – og kanskje nødvendig. Det har samtidig en pris. Hvis kravene til kvalitet betyr at vi klarer å høyne sak A fra 95 % til 98 %, men hvor det samtidig medfører at sak B henlegges på kapasitet, har da totalen (kvaliteten) egentlig blitt til det bedre?!«

7.5.4 Øvrige faktorer

De øvrige driverne omtales ikke eksplisitt i denne utredningen. Dette må ikke forstås dit hen at disse driverne ikke både er relevante og viktige forklaringer på hovedspørsmålet om hva ressurstilførselen til påtalemyndigheten de senere år har gått til.

Det er heller ikke slik at utviklingen på alle områder entydig tilsier tilførsel av mer ressurser. På enkelte områder, eksempelvis antall rettsdager per påtalejurist, er utviklingen relativt *stabil*. Denne driveren – målt per time i retten – anses av utvalget følgelig ikke som en sentral forklaring på hvor ressursøkningen til påtalemyndigheten har tatt veien.

Utvalget har også vært opptatt av utviklingstrekk som virker *positivt* på påtalemyndighetens samlede kapasitet. Særlig bør utviklingen av et hensiktsmessig dataverktøy nevnes. Innen IKT har påtalemyndigheten på langt nær tatt ut det foreliggende potensialet. Tematikken er nærmere omtalt under punkt 6.4.

7.6 Respondentene

I det følgende gjengis et ekstrakt av samtaler utvalget har hatt med sentrale respondenter i kartleggingen og vurderingen av driverne. Gjengivelsen er basert på referater, likevel slik at meningsinnholdet er forsøkt holdt uendret.

[29] NOU 2013: 9 side 75.

7.6.1 Politidirektoratet

I diskusjonen med direktoratet ble det, blant annet med henvisning til Femmeranalysen[30], vist til de nesten uforklarlige store forskjellene i produksjonstall distrikter og enheter imellom. Ledelsens rolle som pådriver, inspirator og tilrettelegger ble understreket.

Rekruttering ble fremhevet som en hovedutfordring. Politiet har av Universum blitt kåret til den mest attraktive arbeidsplass flere år på rad. Samtidig fokuseres det mye på eksamensresultat og lite på hvordan søkerne fungerer i arbeidssammenheng – retten, produksjon, porteføljeforvaltning. Det mangler per i dag en nasjonal «kravspesifikasjon». Det er også et forbedringspotensial innen oppfølging av nytilsatte. For de mer erfarne påtalejuristene betyr dagens struktur og et mer akademisert politikorps, at nåløyet for de som måtte ønske seg andre utfordringer enn tradisjonelt påtalearbeid, har blitt trangere.

7.6.2 Sør-Vest politidistrikt

Innledningsvis ble det pekt på at oppgaveporteføljen til påtaleseksjonen preges av at det stadig dukker opp nye ting/oppgaver: ny politiregisterlov, nytt SSP[31] mv. Et sett av nye kvalitetssikringskrav, hvor påtalejuristene tildeles en kontrolloppgave, trekker kapasitet. Siktelses- og tiltaleformuleringene i Grønnsak[32] må samsvare med domsslutningen. Et annet eksempel som ble trukket frem, er den utstrakte bruken og utferdigelsen av politiattester, hvor påtalejuristen ofte får tidkrevende spørsmål og oppgaver.

Politidistriktet estimerer at tilrettelagte avhør «koster» ca. ni årsverk mer enn tidligere. Forskriftens forutsatte kapasitetsberegninger anses å være helt urealistiske.

> «Vi hadde også tidligere jurister med ansvar for de samme saksfeltene, men med større bredde i porteføljen. Nå er porteføljene rendyrket til familievold med/uten tilrettelagte avhør og voldtekter (overgrep i videre forstand). Øvrige saker er flyttet ut til andre. Vi kan se en ganske direkte sammenheng mellom saksmengde/antall restanser før og etter innføringen av tilrettelagte avhør, tilsvarende 7 juristårsverk. I tillegg kommer 2 nye sivile stillinger som driver booking. Den reelle opp-prioriteringen av saksfeltet har krevd 9 årsverk.»

Øvrige forhold som ble fremhevet, var:

- Antallet påtaleavgjørelser per hode har gått ned siden 2002. Samtidig er arbeidet i hver straffesak vesentlig mer omfattende. «Tykkelsen» på sakene og prosessen i retten øker fra år til år. Kvalitetskrav og forventninger øker – fra domstolene, aktørene og samfunnet forøvrig.
- Førstebetjentrollen er vesentlig redusert. Distriktet har hatt problemer med å rekruttere politibetjenter til Kriminalavdelingen. Dette er uheldig, da denne gruppen har stor betydning for kvaliteten på straffesaksarbeidet. En annen konsekvens er at juristen blir involvert selv i små saker. Det relativt sett lave antallet tilståelsessaker settes i sammenheng med fraværet av politiførstebetjent, og medfører mange unødige hovedforhandlinger for juristene.
- Involveringen i styringen av etterforskingen er en helt annen i dag enn tidligere. Antallet jurister som jobber med alvorlige saker, har økt kraftig siden 2010.
- Selv om antallet rettsmøter ikke har økt markant, brukes i snitt vesentlig mer tid enn tidligere på påtaleavgjørelser og forberedelser til rettsmøter.
- Lyd- og bildeavhørene svulmer opp. Mange jurister føler at de «må» høre gjennom alle lydavhørene for å være tilstrekkelig forberedt.
- Elektroniske spor blir en stadig viktigere faktor. Flere kilder, videoer, PC-er som skal sikres og gjennomgås. Bruken av internett har eksplodert. En rekke beslutninger ligger til påtalejuristen.
- Arbeidstidsbestemmelsen (ATB) har stor betydning for påtalemyndighetens samlede kapasitet. Distriktet sitter ikke på konkrete tall, men utviklingen er signifikant.

7.6.3 Sør-Øst politidistrikt

Innledningsvis i samtalene ble det en diskusjon omkring prioriteringer, hvor møtedeltagerne ga uttrykk for et ønske om en tydeligere harmonisering. Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv inneholder 43 «skal», og dernest kommer kravene fra Politidirektoratet. Statsadvokatene oppleves som fraværende i prioriteringsspørsmål. Deres involvering etterlyses.

Kunnskaps- og informasjonsdeling i påtalemyndigheten ble fremhevet som et «sårt punkt». I

---

[30] Femmeranalysen konkluderte med at de politidistriktene som har lyktes best på produksjonssiden, har hatt tett oppfølging helt ned på individnivå. Påtaleledernes sentrale rolle understrekes.

[31] Reaksjonsregisteret og personidentitet- og politiopplysningsregisteret.

[32] Komponent i saksbehandlingsverktøyet BL.

praksis er det vanskelig (nesten umulig) å finne frem til autoritative kilder med mindre man vet hvor man skal lete, og hva man leter etter.

Om tilrettelagte avhør ble følgende opplyst:

> «Anslagsvis merkostnad i distriktet etter reformen er 4 politiadvokater Vestfold, 3 Drammen, 3 Hønefoss, Telemark 5 (på deltid). Estimert antall avhør i 2016 er på ca. 800 avhør. Økningen er formidabel. I tillegg bindes det opp mye tid (man kan ikke planlegge med hovedforhandlinger osv.). Hvorfor har antallet tilrettelagte avhør eksplodert? Dette har selvsagt en side til kvalitet – tidligere var det store forskjeller på hvordan disse sakene ble håndtert. Nesten litt som narkotikasaker. Hvor mye er vi villige til å bruke av tid/krefter? Terskelen for å si i fra har blitt mye lavere (barnehager, barnevern, skoler, …).»

Representantene fra *Vestfold politidistrikt* fremhevet følgende faktorer:
- Dokumentasjon er bra i et kvalitetsperspektiv, men også en faktor som spiser av påtalemyndighetens (og etterforskernes) samlede kapasitet.
- Fornærmedes (og andres) rettigheter er i sterk utvikling.
- ATB utgjør en kapasitetsmessig økning på ca. 15 prosent sammenlignet med 2002.
- Økt spesialisering – i dag er eksempelvis tre årsverk avsatt til saker om økonomisk kriminalitet.

De fire tidligere distriktene ble oppfordret til å gi et forsiktig overslag over kapasitetsutviklingen i tidsrommet 2002–2016 og anslo følgende i et kapasitetsregnskap:
- nye årsverk – pluss 30 prosent
- ATB – minus 15 prosent
- tilrettelagte avhør – minus 15 prosent
- notoritet/dokumentasjonskrav – minus x prosent
- økte krav/høyere kvalitet (saksmengde, avhør mv.) – minus x prosent

Positive faktorer/drivere

- kriminalitetsbildet (og antallet vinningsforbrytelser) er nedadgående
- politiarbeid på stedet, initialfasen
- spesialiserte fagmiljøer gir bedre kvalitet i alvorlige saker
- bedre porteføljekontroll (innsyn i hverandres produksjon, litt konkurranse, aktiv påtaleledelse)

Konklusjonen var at driverne i sum mer enn tilsvarer ressursøkningen.

7.6.4 Oslo politidistrikt

I møte med ledelsen ved Grønland politistasjon svarte distriktets representanter at juristbemanningen er akseptabel, gitt dagens oppgaveportefølje. Samtidig er handlingsrommet høyst begrenset – «skal noe inn, må noe ut». Det ble vist til Jahre-utvalget (2000–2002), som satte søkelys på restanser. I dag har påtalejuristene gjennomgående god kontroll på porteføljene. Det ble også vist til økt vekt på resultatoppfølging, konkretisert på følgende måte:
- påtaleseksjonen formidler resultater til juristene
- påtalelederne har månedlig oppfølging av sine jurister
- strenge krav til notoritet
- resultatkrav på personnivå
- bedre koordinering, mer fokus på person, mer målrettet/VIC[33]
- jourkontor
- bruk av etterforskingsplan/ordre med frister

På spørsmål om hvorvidt straffesakene er blitt mer komplekse, opplyste distriktet følgende:
- Det er ikke flere hovedforhandlinger.
- Varighet per sak viser en svak økning, som kan ha sammenheng med færre forelegg.
- Frifinnelsesprosenten har gått ned fra 8 til 6 prosent (resten av landet ligger rundt 7 prosent). Dette ses på som en kvalitetsindikator.

Av faktorer som *trekker* kapasitet, ble det vist til følgende:
- manglende avklaringer omkring påtalejuristens rolle
- krav om stadig mer «rydding» i saker
- mangel på merkantil støtte[34]
- fravær av politiførstebetjent
- ID-utfordringer

---

[33] Gjengangerprosjekt i Oslo politidistrikt – Very Important Criminals.

[34] Fagforeningsrepresentant anslo at man taper ca. hundre påtaleårsverk nasjonalt på grunn av manglende kontorstøtte. Dette baserer seg på erfaringer fra en kartlegging man gjorde på Grønland politistasjon i Oslo («1–2 timer merkantilt arbeid per dag»).

- økte krav og forventninger til fornærmede-/pårørendeoppfølging
- forsvarerstrategier
- fraværet av et oppdatert og mer intuitivt BL/styringssystem[35]

Av faktorer som *øker* kapasiteten, ble det vist til følgende:
- politiarbeid på stedet
- bedre arbeid i initialfasen
- bedre porteføljestyring («fra enkeltsak til helhetsblikk»)

7.6.5 Politijuristene

I etterkant av møtet med Politijuristene har utvalgsleder akseptert en forespørsel fra foreningen om å få inntatt et skriftlig innspill om kapasitet og effektivitet.

> «Tradisjonelt har man i påtalemyndigheten ganske ensidig sett på forholdet mellom resultatene og antall årsverk (ressurser) som er brukt for å oppnå resultatene. Hvorvidt dette sier noe om påtalemyndighetens reelle produktivitet, gir en slik tilnærming ikke nødvendigvis et svar på. Politijuristene ønsker å dreie søkelyset over på hvilke oppgaver påtalemyndigheten skal løse (formålet). Oppgaver som ligger utenfor målhierarkiet, er krevende å angi eksakt. Hva gjøres av påtalejuristen og av etterforskeren? Selv om forberedelser til avhør ikke primært ligger til påtalejuristen, kan slike likevel kreve adskillig overveielser (også av politifaglig karakter) som påtalemyndigheten bør ha en klar formening om.
>
> Påtalejuristene må ha arbeidsmetodikk som gjør at vedkommende bruker tiden og kapasiteten sin til det som er riktig. I dette ligger noe mer enn 'kontorstøtte' og hjelpemidler. Tre sentrale dimensjoner er hvordan påtalejuristen forholder seg til den politifaglige kapasiteten, domstolen og fordelingen av egne arbeidsoppgaver. Det er viktig å ha et avklart forhold til hvilke deler av arbeidsoppgavene som krever involvering, og ikke minst hvilke tiltak eller oppgaver som ikke foranlediger påtalejuristens kapasitet.
>
> I perioden 2006–2016 har det vært en markant økning i politiet budsjetter og vekst i antall årsverk for påtalemyndigheten. Hvorvidt det har skapt en forbedring i påtalemyndighetens effektivitet, er usikkert. Det er store forskjeller mellom de enkelte påtaleenhetene og deres produktivitet. Tiltak som er i ferd med å implementeres gjennom nærpolitireformen, påvirker sannsynligvis effektiviteten langt mer enn en isolert endring av struktur eller organisering av påtaleenhetene i politiet. Et slikt eksempel er etablering av 'felles straffesaksinntak' og 'politiarbeid på stedet'.
>
> Fordelene ved det integrerte systemet bør utnyttes bedre enn i dag. Straffeprosesslovutvalget foreslår en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom påtalemyndigheten og andre tjenestepersoner i politiet. Påtalemyndigheten i politiet er ansvarlig for legalitetskontroll med straffesaksbehandlingen i politiet. Det er nødvendig å operasjonalisere dette ansvaret.
>
> Dernest motivasjonen for den enkelte. Politijuristene opplever at arbeidets karakter skaper engasjerte, oppofrende og motiverte arbeidstakere. Et ensidig produksjonsfokus kan medføre at man mister av syne det viktigste. Det er underkommunisert hvilken andel som har gått til å dekke overgangen til regulert arbeidstid. Før 2008 hadde samtlige politijurister pålagt utvidet arbeidstid. Det utgjorde 42 årsverk, basert på 600 produserende politijurister og et samlet årsverkstimer på 1700. Gjennom forhandlinger om arbeidstidsbestemmelser ble denne ressursen fjernet, uten at dette grepet i ettertid er kompensert. Aktiv tjeneste utenom normalarbeidstid er dyrere enn reservetjeneste, i den forstand at det konsumerer en god del av arbeidstiden. Dette valget står sentralt ved organiseringen av nye politidistrikter. Politijuristene tror tolv jourhavende jurister på landsbasis er utilstrekkelig.
>
> Alle påtaleenheter har de samme overordnete målsettinger og har relativt like mål for effektivitet og produktivitet. Likevel er det ulikt hvordan de organiserer arbeidsprosessene internt. Det er politijuristenes oppfatning at en rekke dimensjoner som i dag er ulike, kunne vært mer like – gjerne i form av arbeidsprosedyrer eller rutinebeskrivelser som i større grad legger føringer på de konkrete elementene i arbeidsprosessen. Det gjelder også med tanke på styring og kontroll. Ulike bemanningsanalyser har vist betydelige forskjeller mellom distriktenes ressursbruk per sak. Vi er usikre på hva som kan forklare slike forskjeller. Det er vår erfaring at forskjellene i hovedsak er individuelle og at det er små forskjeller i arbeidsmåter, organisering eller ledelse. Funn tyder på at politijuristene er på sitt mest produktive etter om lag fire år i stillingen.»

[35] Straffesaksbehandlingssystem.

7.7 Påtalemyndigheten i politiet – oppsummering

I mandatet heter det at analysen skal ha et særlig fokus på om påtalemyndigheten har riktig kapasitet til å ivareta de mål som er angitt, og identifisere forbedringspotensial og foreslå løsninger for en kapasitetsutvikling.

I en slik vurdering ligger en latent utfordring, ved at en ressurstilgang ofte medfører at man rent faktisk kan bruke mer tid på de oppgavene man har. Får påtalejuristen mer tid, som kan brukes til å forberede neste hovedforhandling, vil vedkommende ofte bruke noe mer tid på nettopp dette. Ressurstilførselen vil således kunne medføre noe høyere kvalitet, men uten at dette nødvendigvis kommer til syne i den rene produksjonen.

En annen dimensjon knytter seg til ledelse. Femmeranalysen har dokumentert viktigheten av ledelsens oppmerksomhet om straffesaksbehandlingen generelt, og påtaleleders rolle ved oppfølgingen av den enkelte påtalejurist spesielt. Oslo politidistrikt fremhevet også betydningen av god porteføljeforvaltning som en sentral forklaring på at antall gamle saker er bygget ned de senere år. Dette er perspektiver som Påtaleanalyseutvalget er enig i.

Samtidig viser gjennomgangen at påtalemyndigheten i politiet parallelt med en bemanningsmessig økning er tilført nye oppgaver, som i sum kan synes å overgå den nevnte ressurstilførselen. Påtaleanalyseutvalgets vurdering er at handlingsrommet til å utøve viktige aktiviteter som etterforskingsledelse, er begrenset. En konsekvens av dette kan være redusert gjennomslagskraft, all den tid denne ikke bare er tuftet på formelle posisjoner, men også preges av fortløpende kunnskap om saken og involvering.

Hvordan en slik utvikling vurderes, har nær sammenheng med hvordan man forstår påtalemyndighetens samfunnsoppdrag. Påtalemyndighetens kapasitet er en relativ størrelse.

- Tolkes samfunnsoppdraget innskrenkende, med en påtalemyndighet som primært ses på som reaktiv kontrollør og produsent av straffesaker, anser Påtaleanalyseutvalget dagens kapasitet som akseptabel – med forbehold om ulikheter mellom og innad i politidistriktene.
- Forstås samfunnsoppdraget som noe mer, med en påtalemyndighet som bidrar i prioriteringsspørsmål, utøver aktiv etterforskingsledelse og som engasjerer seg i politiets virksomhet og utvikling, er dagens samlede kapasitet ikke tilstrekkelig.

En videreføring av dagens situasjon har ikke stått sentralt i utvalgets undersøkelser, men reiser like fullt et spørsmål om hvorvidt dagens kapasitet i påtalemyndigheten i politiet er tilstrekkelig. Her har det vært ulike syn i utvalget. Utvalget har kunnet enes om at en økt oppgaveportefølje og en satsing på kompetanseutvikling, fullt ut bør kompenseres i form av ressurstilførsel. Det har imidlertid vært delte meninger om hvorvidt kapasiteten per i dag er tilfredsstillende, gitt dagens oppgaveutførelse.

Begrunnelsen for at utvalget er skeptisk til å foreslå en generell styrking av påtalemyndigheten i politiet nå, er stor usikkerhet knyttet til hvilke av de identifiserte utfordringene som skyldes ressursmangel, og hva som knytter seg til manglende rolleavklaring, usikkerhet og fravær av ledelse og oppfølging. Det er også naturlig å høste erfaringer fra den nye politistrukturen, hvor politimestrene for tiden organiserer og ressurssetter sine påtalemiljøer.

7.8 Den høyere påtalemyndighet – kapasitet

Den høyere påtalemyndighet har tatt del i en ikke ubetydelig ressursøkning de senere år. Også for denne gruppen er det derfor rimelig å forvente en positiv kvalitetsmessig og effektivitetsmessig utvikling innenfor straffesaksarbeidet. I tråd med mandatet vil utvalget forsøke å gi et svar på om satsingen har gitt det forventede resultat. Hvis svaret helt eller delvis er nei, hvilke faktorer er det som i så fall tar kapasitet?

Det empiriske materialet er noe mangelfullt. Samtidig peker mange av forklaringene i samme retning, og Påtaleanalyseutvalget anser det derfor mulig å gi et substansielt svar. Valg av tilnærming og fokusområder for Den høyere påtalemyndighet har mye til felles med gjennomgangen for påtalemyndigheten i politiet. Enkelte av de identifiserte driverne er sammenfallende, og beskrivelsene i kapittel 7.2–7.6 har i noen grad overføringsverdi til Den høyere påtalemyndighet.

7.9 JUS-tall og andre tallstørrelser

7.9.1 Datagrunnlaget

Fra Riksadvokatembetet har Påtaleanalyseutvalget mottatt nøkkeltall[36] for årene 2007–2015, samt første halvår 2016. Enkelte av disse refereres i det følgende.

Tabell 7.6

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
53 686	52 892	61 521	65 375	60 225	63 798	68 016	77 505

7.9.2 Antall saker

Fra Riksadvokatembetet har utvalget mottatt tall som viser en markant utvikling i antall straffesaker[37] i tidsrommet 2008–2016:

Som tabell 7.6 viser, ble det i 2008 truffet ca. 53 000 avgjørelser, i 2015 ca. 77 000, en økning på ca. 45 prosent. Det er særlig de siste årene at antall avgjørelser har økt sterkt. Økningen fortsatte i 2016 med 39 251 avgjørelser per første halvår 2016 mot 37 076 på samme tid i fjor, men synes ved utløpet av annen tertial 2016 å ha stagnert. Halvårstallene er de høyeste noensinne.

Oslo statsadvokatembeters vurdering er at den betydelige økningen de siste to årene skyldes et økt antall påtalejurister uten utvidet påtalekompetanse. En kan merke seg at saksmengden i politiet, i form av anmeldelser og positive påtaleavgjørelser, har vært synkende de senere år.

7.9.3 Saksbehandlingstid

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i straffesakene ved statsadvokatembetene i perioden 2012–2016 var som følger:

2012: 16 dager
2013: 17 dager
2014: 18 dager
2015: 18 dager
2016: 17 dager

Saksbehandlingstid regnes fra saken kommer inn til embetet til påtaleavgjørelse treffes, og omfatter både positive påtalevedtak (040-koder), henleggelser, godtakelse av dom, beslutning om anke mv.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i klagesakene ved statsadvokatembetene var følgende:

2012: 21 dager
2013: 18 dager
2014: 20 dager
2015: 17 dager
2016: 19 dager

Som nevnt har det vært en økning i antallet saker til behandling hos statsadvokatembetene. Saksbehandlingstiden har i samme periode vært stabil. Antall avgjørelser i klagesaker i 2016 var 2756, mot totalt 71 588 avgjørelser i straffesakene (påtalesakene), og utgjorde totalt 3,7 prosent av avgjørelsene.

7.9.4 Antall aktorater

Antall aktorater utført av statsadvokater var 1259 i 2007 (71 statsadvokater) og 1076 i 2015 (94 statsadvokater). Høyest antall aktorater var i 2010, med 1773 aktorater.

7.9.5 Antall rettsdager

Rettsdagsantallet (aktorater utført av statsadvokatene) varierer i perioden fra 3137 i 2007 til 3245 i 2015. Høyeste antall rettsdager var 3402 i 2012 (80 statsadvokater). Det er samtidig verd å merke seg en betydelig økning i antall rettsdager utført av statsadvokatene første halvår 2016, med 2161 mot 1728 på samme tid i 2015. Antall rettsdager har aldri vært høyere.[38] Reisedager kommer i tillegg.

7.9.6 Antall behandlede ankesaker i lagmannsretten

Antall behandlede ankesaker i lagmannsretten er inndelt etter begrensede anker, bevisanker og lagrettesaker, se tabell 7.7.

Samlet sett viser tallene en nedgang i antallet behandlede saker i lagmannsrettene fra 2011 til 2015.[39] Det fremgår ikke av tallmaterialet hvorvidt sakene er aktorert av politijurister eller statsadvokater.

7.9.7 Oppsummering av tallmaterialet

Slik Påtaleanalyseutvalget vurderer det, er det særlig økningen i antall saker inn til statsadvokatene fra 2008 til 2016, som fortjener oppmerksom-

[36] Antall aktorater og rettsdager (herunder summen av rettsdager og reisedager til rettsmøter) for statsadvokatene ved statsadvokatembetene, samt antall avgjørelser i straffesaker ved embetene.

[37] Med «saker» menes her antall avgjørelser truffet av statsadvokatene i straffesaksbehandlingen, det vil si avgjørelser i såkalt basissak (én avgjørelse for hver siktelsespost per person (siktet)).

[38] Fosheim-utvalget uttalte at 50 retts- og reisedager bør være normen for statsadvokatenes retts- og reisedager per år.

[39] www.domstol.no/statistikk.

Tabell 7.7

Meddomsrett – begrenset anke					
	Behandlede saker				
	2011	2012	2013	2014	2015
Agder	26	33	28	33	31
Borgarting	88	60	91	77	80
Eidsivating	19	20	18	15	10
Frostating	16	15	17	17	21
Gulating	38	41	41	19	32
Hålogaland	13	22	16	18	4
Totalt	200	191	211	179	178
Meddomsrett – bevisanke					
	Behandlede saker				
	2011	2012	2013	2014	2015
Agder	75	75	73	78	74
Borgarting	112	129	121	122	138
Eidsivating	28	29	32	39	43
Frostating	40	49	52	39	43
Gulating	92	89	92	74	55
Hålogaland	73	60	48	50	48
Totalt	420	431	418	402	401
Lagrettesaker					
	Behandlede saker				
	2011	2012	2013	2014	2015
Agder	46	43	40	50	40
Borgarting	148	139	100	118	106
Eidsivating	26	20	22	25	16
Frostating	33	22	29	32	37
Gulating	62	62	62	59	52
Hålogaland	24	31	27	34	30
Totalt	339	317	280	318	281

het. Dette forklares i noen grad med økningen i politijurister uten utvidet påtalekompetanse. Økningen har vært markant de siste par årene, og det er logisk at i alle fall deler av kapasitetsøkningen i 2014/15 i form av 16 nye statsadvokater har gått med til å dekke opp denne merbelastningen.

7.10 En endring i statsadvokatenes påtalemessige behandling av straffesakene?

Sentralt i Påtaleanalyseutvalgets arbeid står påstander formidlet fra både statsadvokater, politiju-

rister, og øvrige respondenter om at det i dag brukes mer tid per straffesak enn tidligere. Utvalget har ikke fått seg forelagt empirisk materiale som gir en samlet fremstilling av tematikken, eller som systematisk underbygger dette erfaringsbaserte inntrykket, men har merket seg at dette er noe nær sagt «alle» i påtalemyndigheten synes å mene.

Gode måleparametere har vært vanskelig å finne. Påtaleanalyseutvalget har i sine undersøkelser og samtaler med respondentene derfor hatt fokus på å identifisere eventuelle endringer (økninger) i statsadvokatenes arbeidsoppgaver og oppgaveportefølje når man ser utviklingen over flere år.

7.11 Økt medgått tid til fagledelse og utadrettet virksomhet?

Utvalget har ikke mottatt et presist tallmateriale for medgått tidsbruk til fagledelse og utadrettet virksomhet. Det legges likevel til grunn som dokumentert at det har vært en økning i medgått tid på disse områdene samlet sett, om enn i noe varierende grad og med til dels store ulikheter embetene imellom.

Samtidig kan utvalget ikke se at det er dokumentert at denne økningen tilsvarer de totalt 16 årsverkene som den høyere påtalemyndighet fikk i 2014/2015.

Av riksadvokatens brev til Justis- og beredskapsdepartementet datert 30. september 2016[40] bekreftes at deler av stillingsveksten har medgått til tradisjonell straffesaksbehandling:

> «Aktorering og fagledelse er ikke et rapporteringspunkt. De inngår imidlertid i den totale oppgaveløsning i Den høyere påtalemyndighet, og bl.a. måloppnåelse kan vanskelig sees uavhengig av også denne delen av statsadvokatenes virksomhet. Statsadvokatene rapporterer hvert halvår rutinemessig til riksadvokaten om antall aktorater og rettsdager. Pr. første halvår 2016 hadde statsadvokatene stått i retten i 2 161 dager, mot 1 728 rettsdager på samme tid i 2015. Økningen i antall rettsdager på ett halvår utgjorde 433 dager. Antall rettsdager har aldri vært høyere enn nå. Det såkalte Fosheim-utvalget uttalte alt i 2001 at 50 retts- og reisedager bør være normen for hvor mange retts- og reisedager en statsadvokat bør ha pr. år. I løpet av annet tertial har statsadvokatene gjennomført en kvalitetsundersøkelse av etterforsking og påtalebehandling av voldtekts- og familievoldssaker, hvilket har krevd mer ressurser i fagledelsen enn tidligere på dette tidspunkt av året. I denne sammenheng minner en også om den kraftige økningen i antall saker inn til statsadvokatembetene fra politiet. Den fortsatt gode måloppnåelsen i Den høyere påtalemyndighet i 2016 ville på denne bakgrunn ikke vært mulig uten den betydelige stillingsvekst en fikk i statsbudsjettet for budsjettåret 2015. Antakelig ville ikke bare fagledelsen, men også utførelsen av primærfunksjonen – aktorering av de alvorligste straffesakene – blitt skadelidende uten stillingsveksten. Det er all grunn til å berømme medarbeiderne ved statsadvokatembetene for god innsats så langt i 2016. Arbeidspresset statsadvokatembetene nå opplever vil imidlertid utfordre gjennomføringen av fagledelsen både høsten 2016 og det kommende året.»

Tradisjonelt rapporterer både den enkelte statsadvokat og embetene straffesakstall, og da særlig antall rettsdager. Med det økte fokus som nå er på de øvrige arbeidsoppgavene ved embetene, anbefaler utvalget at det fremover i større grad søkes innhentet tall fra embetene på arbeidsoppgaver utover den tradisjonelle straffesaksbehandlingen.

7.12 Fornebo-utvalget

I Fornebo-utvalget heter det om ressurssituasjonen ved statsadvokatembetene følgende på side 72:

> «Arbeidsgruppen er under dette punkt bedt om å vurdere om det i dag er samsvar mellom oppgavene og foreliggende ressurser, hvilken ressurstilførsel som er nødvendig ved avvik, og eventuelt hvilke oppgaver som må reduseres eller fjernes for å oppnå balanse.
>
> Ressursspørsmålet er særdeles vanskelig, blant annet fordi det skjer en mer eller mindre synlig tilpasning av oppgaveløsningen til de ressurser som til enhver tid foreligger. Samtidig er det i dag ikke helt enkelt å gi en klar beskrivelse av oppgavene, og hvor godt disse i dag samlet sett løses. Med unntak av påtalebehandlingen av de saker som kommer inn til embetet, er det mulig å redusere eller øke innsatsen i alle deler av virksomheten. Typisk kan aktorater i større eller mindre grad overlates til politiet, og embetene kan i dag til en viss grad

[40] Rapporteringskrav fremgår av tildelingsbrevet for 2016.

regulere volumet på, og bruken av aktorresursene [Sic]selv. Ett embete angir som eksempel at statsadvokatene tar nær alle begrensede anker, mens andre tar en liten brøkdel av disse sakene. Det fremkommer også betydelige forskjeller i bruken av politiaktorer i 6-årssaker, og samtidig er det som tidligere nevnt mindre kunnskap om saksutvalg og kriterier for dette ved embetene.

Tiltak i den generelle fagledelsen og utadrettet virksomhet kan reduseres, uten at dette påkaller mye oppmerksomhet hvis årsaken er økning i kjerneoppgavene. Det er grunn til å tro at generelle faglige oppgaver av ulik art – typisk mer krevende høringsuttalelser og lignende – lett vil bli nedprioritert hvis ikke ressursene strekker til. Heller ikke dette synliggjøres i dagens situasjon som manglende oppgaveløsning, samtidig som det er lett å hevde at nettopp dette er en sentral oppgave.

Alt i alt er det vanskelig å ha noen sikker oppfatning om det på etatsnivå er samsvar mellom arbeidsoppgaver og foreliggende ressurs. Oppgavene avhenger av de målsetninger arbeidet skal følge, og disse er, slik arbeidsgruppen ser det, ikke tilstrekkelig klarlagt. Hvis alle deler av virksomheten (alle oppgaver) ses i sammenheng og som ulike virkemiddel i et målrettet arbeid, blir også spørsmålet om å fjerne eller redusere enkeltoppgaver mindre viktig. Det er målsetningene som eventuelt må tilpasses ressurssituasjon.»

7.13 Oslo statsadvokatembeter om ressursberegning

I brev datert 18. august 2016 anmodet utvalget Riksadvokatembetet om påtalemyndighetens bidrag til å klarlegge hvilke oppgaver og gjøremål som tilligger Den høyere påtalemyndighet. I anmodningen heter det blant annet:

> «Særlig vil oppgaver og gjøremål på siden av enkeltsakene måtte belyses. I så måte står den senere tids utvikling innenfor påtalemyndighetens fagledelse helt sentralt.»

Oppdraget med å besvare utvalgets henvendelse ble gitt til Oslo statsadvokatembeter, hvilket har sammenheng med dette embetets sentrale posisjon i videreutviklingen av dagens fagledelse. Situasjonsbeskrivelsen som gis i det følgende, anses i utgangspunktet som relevant og dekkende for hele statsadvokatnivået, likevel slik at blant annet embetets størrelse har gitt Oslo statsadvokatembeter bedre forutsetninger for å utøve spesialisering enn de øvrige embetene.

> «Med utgangspunkt i at statsadvokatenes arbeidsoppgaver kan deles inn i tre hovedkategorier[41] (straffesaksbehandling, fagledelse og utadrettet virksomhet) har vi forsøkt å tidfeste hva vårt embete bruker arbeidstiden vår på.

Straffesaksbehandling (påtalebehandling og aktorering)

1358 rettsdager betyr 1358 dagsverk (snittet de siste 8 år). I 2016 har antall rettsdager utført i ankesak økt fra 242 til 370[42]. Fosheim-utvalget (2001) la til grunn at 1 rettsdag genererte 1,5 dagsverk til forberedelse og etterarbeid, hvilket betyr 2037 dagsverk. I tidsrommet 2010–2015 mottok vi i snitt 25820 straffesaker per år (både 6-årssaker og joursaker). I 2015 32798 saker. Et snitt på 8 saker[43] per statsadvokat per virkedag gir 3228 dagsverk. Antall rettsanmodninger, som også krever til dels betydelig arbeidsinnsats, har økt fra 111 i 2010 til 481 i 2015.

Totalt utgjør dette 6623 dagsverk.

Fagledelse og rettsutvikling

Dette omfatter blant annet påtalemøter, fagdager, ukeskurs for nye politijurister, møter med politidistriktenes ledelse, inspeksjoner mv.

Førstestatsadvokaten med faglederansvar jobber fulltid med fagledelse. Dette utgjør 220 dagsverk. For øvrig er antall dagsverk vanskelig å fastslå eksakt. Av Oslo statsadvokatembeters årsrapport for 2015 fremgår at inspeksjoner alene genererte 280 dagsverk[44]. Påtalemøtene er på 4 dager, to ganger per år, hvorav statsadvokatene skal delta minst 1 gang pr. år (15 statsadvokater tilsvarer 240 dagsverk, og i tillegg skal 4 spesialister forberede møtet og holde innlegg).

---

41 Se rapport av 31. mai 2014 om organisering av statsadvokatnivået med utgangspunkt i politianalysens alternative modeller for distriktstruktur i politiet side. 21 flg.

42 Jf. Styringsdialog med Riksadvokatembetet av 31. oktober 2016.

43 10 straffesaker i gjennomsnitt per dag anses av embetet som et absolutt maksimum.

44 Oslo statsadvokatembeter har i 2016 gjennomført 17 inspeksjoner per utløpet av november.

Straffeloven av 2005, i kraft i oktober 2015 medførte mye opplæringsarbeid, møter og internseminarer. I tillegg holdt statsadvokatene egne fagdager om seksuelle overgrep og familievold for både etterforskere og jurister i politidistriktene i vår region.

I flere år har Oslo statsadvokatembeter bidratt med foredrag/kurs på PHS. Bare 'aktoruka' generer [genererer] 10 dagsverk per kurs – i tillegg kommer forberedelser. Hvis vi deltar på begge kursene vil dette utgjøre totalt 20 dagsverk. I tillegg har riksadvokaten gitt Oslo statsadvokatembeter i oppdrag å gjennomføre 2 ukeskurs per år for nye politijurister fra hele landet. Her bidrar som regel samtlige spesialister, i tillegg til foredragsholdere fra politiet og riksadvokaten.

I 2016 gjennomførte statsadvokatene en kvalitetsundersøkelse av voldtekter og vold i nære relasjoner. Ved Oslo statsadvokatembeter deltok 6 statsadvokater over en periode på 3 uker. Totalt 90 arbeidsdager. I tillegg kommer arbeidet med å forberede undersøkelsen. 2 statsadvokater fra Oslo var med i arbeidsgruppen, som produserte forslaget til modell for undersøkelsen, spørreskjemaer og veileder for undersøkelsen. Etter undersøkelsen har vi analysert resultater, skrevet rapporter til PSV, presentert resultatene for politi – både ledelse og to enheter (hittil). Vi anslår minst 60 dagers arbeid i tillegg til gjennomgangen av sakene – totalt 150 dagsverk.

Vi avholder internseminar i juni hvert år. I snitt deltar 30 statsadvokater (30 dagsverk).

Utadrettet virksomhet

Dette omfatter blant annet arbeidsgrupper, høringer, foredragsvirksomhet utenfor politi- og påtalemyndigheten, samarbeidsmøter med eksterne partnere.

Her er det ikke mulig å redegjøre for antall dagsverk. Av Katteland II- rapporten s. 9 fremgår at det i 2012 ble innrapportert *624 dager* til møter, arbeidsgrupper, kursvirksomhet, foredrag etc. Innrapporteringen er åpenbart mangelfull. Hittil i år har Oslo statsadvokatembeter levert 9 høringssvar. Høringssvaret til ny straffeprosesslov vil kreve mye tid.

Administrativ ledelse

For å få et mest mulig korrekt bilde av arbeidssituasjonen bør tidsbruk til administrativ ledelse[45] helt eller delvis tas ut av produksjonsestimatet. I så fall vil det totale antall dagsverk embetet disponerer til sine kjerneoppgaver reduseres til *7110*.

Underrapportering

Dagsverk relatert til kjerneoppgavene utgjør etter dette *8235* dagsverk. Med unntak av rettsdagene bærer tallmaterialet preg av underrapportering. Særlig gjelder dette medgått tid brukt på fagledelse og utadrettet virksomhet.

God fagledelse fordrer faglig oppdatering. I den forbindelse gjennomføres en 'faglunsj' hver mandag hvor samtlige tilstedeværende statsadvokater deltar. Den enkelte forutsettes oppdatert om pålegg og direktiver fra riksadvokaten, lovendringer og rettspraksis. Samtidig er det lite tid for statsadvokatene til kurs og videreutdanning. Tilbakemeldingene viser at dette prioriteres bort. Vi erfarer også at påmeldte melder avbud fordi dette kolliderer med aktorater. Det er uheldig at statsadvokatene, som selv aktorerer de alvorligste straffesakene og skal drive med fagledelse overfor politiet, ikke selv får tilstrekkelig med tid til å øke egen kompetanse.

Oppsummering

En nøktern analyse viser at Oslo statsadvokatembeter 'mangler' over *1000 dagsverk* (statsadvokat) for å utføre definerte kjerneoppgaver innenfor alminnelig arbeidstid. Dette kompenseres gjennom overtid, fleksitid og et ukjent antall uregistrerte dagsverk.»

7.14 Oslo statsadvokatembeter om endringer i arbeidsoppgaver

Etter dialog med utvalget har Oslo statsadvokatembeter også påtatt seg å presentere en ressursberegning hvor driverne omtales og i noen grad tallfestes:

[45] Embetsleder er ikke med i beregningen, og de fire øvrige førstestatsadvokatene tas ut med 50 prosent.

«Straffesaksbehandlingen:

Aktorbytte i nær 40 prosent av sakene

Det er verdt å merke seg at en stor del av aktoratene er fristsaker (hovedsakelig fordi tiltalte sitter i varetekt). Dette innebærer at sakene berammes nær sagt uavhengig av om den ansvarlige statsadvokat kan eller ikke. En konsekvens er mange aktorbytter, som igjen innebærer at flere statsadvokater må forberede samme sak. Utfordringene knyttet til dette er nærmere omhandlet i Katteland II s. 7:

figur

I sin årsrapport for 2014 beskriver Oslo statsadvokatembeter at innføringen av berammelsesfrister for fengslings- og ungdomssaker har en utfordring. Oslo statsadvokatembeter forholder seg til 15 tingretter, to lagmannsretter og Høyesterett. Mellom 40–50 prosent av sakene er såkalte 'fristsaker'.

Utsettelse av saker

Utsettelse av saker har betydning for statsadvokatenes arbeidssituasjon. I 2014 ble 66 saker utsatt (156 rettsdager). I 2015 ble 58 saker utsatt (174 rettsdager). Hittil i år[46] er 79 saker utsatt (117 rettsdager). De fleste av utsettelsene skjer rett før forhandlingene, hvilket medfører at det er brukt tid til forberedelser som til en viss grad er bortkastet. Særlig gjelder dette hvis saken må berammes på ny statsadvokat.

Større bevistilbud

I en digital hverdag sikres flere bevis enn tidligere (telefoner, datamaskiner, overvåkingsfilmer, ulike sosiale medier som snapchat, facebook, kik osv). Vitner filmer eller tar opp hendelser. I tillegg kreves en betydelig innsats fra statsadvokatenes side når det gjelder presentasjon av elektroniske spor for retten.

Informasjon fra Datakrimenheten (DKE) ved Oslo politidistrikt underbygger at bevistilbudet omkring digitale spor har økt drastisk.

'I 1995 hadde 39 % av befolkningen tilgang til en hjemme-PC, prisen for 1GB med data var kr 9596 og under 13 % av befolkningen hadde tilgang til Internett. (…) 20 år senere er situasjonen en helt annen. (…) Den massive økningen i antall digitale enheter, mengden lagret data pr enhet og omfattende bruk av Internett, stiller politiet ovenfor helt nye utfordringer. (…) Mengden data øker eksponentielt hos oss på lik linje med resten av samfunnet (Moores lov). Skytjenester med ubegrenset lagring gjør at folk ikke tar seg bryet med å slette data, noe som gjør at mengden av data som er irrelevant øker. (…)

En ting er antallet fysiske datalagringsenheter og det man kan sikre fra internett, men det er også den store mengden av informasjon som finnes/kan finnes som gjør at sakene blir mer og mer omfattende. En del av det kompliserte bildet er å sikre antall sporkilder vi vet om og finner, en annen del er å navigere seg frem til den informasjonen som er relevant og viktig for saken på riktig tidspunkt i etterforskningen. Antall beslag er ikke er avgjørende for hvor omfattende saken er – det er(/kan være) en del av det, men det er mengden av data og dets kompliserte form som utgjør kompleksiteten.'

Lyd- og bildeopptak av politiavhør

Riksadvokaten har i rundskriv 2/2016 gitt et generelt pålegg om bruk av lyd- og bildeopptak i politiavhør. Dette er viktig ut fra et bevissikringssynspunkt. Vi er samtidig noe bekymret for at den enkelte aktor ser seg nødt til å se/høre gjennom de fleste (alle) avhørene i forberedelsen til hovedforhandlingen.

Bevisspiral og mer arbeid i forbindelse med den enkelte sak

Flere erfarer at sakene blir stadig 'bredere' bevisført, også fra påtalemyndighetens side. Det er selvsagt vanskelig å vite på forhånd akkurat hvor mye bevis som trengs, men det synes som om enkelte tar i 'for sikkerhets skyld'. Eksempelvis karaktervitner.

Flere saker krever mer arbeid enn tidligere. Spesielt i Oslo sender mange forsvarere hyppige brev med begjæringer om ulike etterforskningskritt. Disse må statsadvokaten håndtere og politiet eventuelt effektuere. Forsvarerbytter kort tid før hovedforhandling skjer stadig oftere, gjerne etterfulgt av begjæringer om utsettelse og kopiering av nye saksdokumenter. Flere utenlandske tiltalte innebærer et økende antall etterforskningskritt i utlandet. Flere statsadvokater opplyser at de setter av mer tid enn det saken egentlig burde ta for å ta høyde for endringer underveis. En eskalerende praksis med flere forsvarere for samme tiltalt øker også arbeidsbyrden. Etter vårt syn

[46] Ved utløpet av november 2016.

burde domstolene vært mer restriktive i sin oppnevningspraksis.

At sakene er mer omfattende enn tidligere ligger som en premiss for ny straffeprosesslov.

Nye og krevende sakstyper

Det er en økning i saker som gjelder vold i nære relasjoner. Disse sakene krever regelmessig mye etterforskning av politiet. Tiltalene utferdiges av statsadvokaten. De fleste aktoreres av politiet, men strafferammen for grov familievold er økt til 15 år og er derfor statsadvokataktorat. Mottatte saker (Oslo statsadvokatembeter) kodet som familievold har steget fra 189 i 2010 til 432 i 2015. Påtalebehandlingen er ofte tidkrevende. Mange og lange avhør, tolke- og kulturutfordringer, lange tilrettelagte avhør av flere barn. En betydelig mengde barnevernsdokumenter. Flere statsadvokater har gitt uttrykk for at disse sakene krever en grundig(ere) behandling enn andre joursaker. Ofte må det innhentes tidligere (henlagte) saker, slik at bevisvurderingen i realiteten dreier seg om flere saker og ikke en. Tidvis blir tidligere saker også gjenopptatt og vedlagt foreliggende sak.

Både i saker som gjelder seksuelle overgrep og saker som gjelder mishandling i nære relasjoner blir det rutinemessig bedt om en 'second opinion' fra en kollega i de tilfeller hvor bevisresultatet ikke er opplagt.

Særlig om forhåndsvarsler i medhold av påtaleinstruksen § 7-2:

Oslo statsadvokatembeter har gitt pålegg om forhåndsvarsel i alle saker med strafferamme over 6 år hvor det varetektsfengsles.

Det at politiet i økende grad benytter utvidete metoder under etterforskning, metoder som til dels krever samtykke fra statsadvokaten, innebærer arbeid for statsadvokaten. Dette er tid som ikke registreres eller rapporteres.

Utviklingen av antallet forhåndsvarsler til Oslo statsadvokatembeter har steget fra 650 i 2006 til 1938 i 2015.

Fagledelsen:

Vi opplever et større (økende) fokus på fagledelsen. Oslo statsadvokatembeter har 4 statsadvokater og 1 førstestatsadvokat som bedriver fagledelse og utadrettet virksomhet i større grad (spesialistgruppen). Den enkelte statsadvokat forutsettes også å delta på inspeksjoner i større grad enn tidligere. Innholdet i disse har blitt vesentlig endret de senere år, med større fokus på hvordan straffesaksbehandlingen i politidistriktene er. Dette medfører samtidig at gjennomføringen av inspeksjonene krever mer arbeid enn tidligere.

Vi opplever at Oslo statsadvokatembeter blir brukt på kurs og foredrag for nye jurister. Det er svært positivt at vi får muligheten til å påvirke fremtidens politi, men krever også tid og personell. Som nevnt overfor holder Oslo statsadvokater ukeskurs for nytilsatte jurister to ganger per år, i tillegg til bistand ved kurs på PHS.

Vi har sett en utvikling hva gjelder behov og etterspørsel for fagdager i politiet. Som nevnt over ble det gjennomført fagdager (storparoler) innenfor områdene familievold og seksuelle overgrep i 2015. I 2017 er det planlagt egne fagdager om rettsanmodninger. Vi legger også til grunn at det vil medgå mye tid til opplæring i forbindelse med vedtagelse av ny straffeprosesslov.

Kvalitetssikring og evaluering:

I tillegg til at vi bruker mer tid på selve straffesaksbehandlingen, har riksadvokaten også øket fokuset på 'kvalitetssikring, støtte, oppfølging, intern opplæring og trening[47]'. I kjølvannet av Monika-rapporten og Sture Bergwall-gjennomgangen opplever vi en økende forventning til vårt bidrag til evaluering.

Utadrettet virksomhet:

Statsadvokatene deltar i en rekke arbeidsgrupper som til dels er svært arbeidskrevende og som kommer i tillegg til vanlig porteføljer. De fleste opplever nok at det ikke blir frigjort (tilstrekkelig) tid til dette og at arbeidet må gjøres på kveldstid.»

7.15 Øvrige respondenter

I forbindelse med utvalgets besøk hos fem politidistrikter ble representanter fra de stedlige statsadvokatembetene invitert. Under møtene har disse gitt uttrykk for hvorledes de vurderer både egen og påtalejuristenes arbeidssituasjon. Innspillene er hensyntatt. I tillegg har lederen av Statsad-

[47] Rundskriv 2/2016 om politiavhør.

vokatenes forening gitt en muntlig fremstilling til utvalget.

Av ulike drivere som disse respondentene særlig har fremhevet, kan nevnes:

- Det jobbes mindre gratis enn tidligere.
- Statsadvokatene bruker mer tid på andre ting enn straffesaksbehandling. Særlig gjelder dette fagledelse og utadrettet virksomhet.
- Innenfor straffesaksbehandlingen ble det særlig pekt på følgende:
  - Familievoldssaker er noe relativt «nytt». Disse sakene er ekstremt ressurskrevende.
  - Bevistilbudet er blitt betydelig større.
  - Voldtektssakene øker i omfang. Sedelighetssaker og andre saker med tilrettelagte avhør krever mer forberedelse.
  - Det er en økende tendens til vidløftiggjøring av sakene.
  - Økningen i antall ekspedisjoner i BL. Statsadvokatene bruker mer tid på ulike henvendelser enn tidligere.
  - Saksbehandlingen holder generelt høyere kvalitet.

7.16 Den høyere påtalemyndigheten – oppsummering

Til tross for ulikheter i kriminalitetsbildet og det faktum at samtlige embeter er relativt små sammenlignet med Oslo statsadvokatembeter, er det særlig to forhold som for Påtaleanalyseutvalget fremstår som sentrale forklaringer i kapasitetsdiskusjonen.

- Det ene er antall innkomne saker, som har vært jevnt økende de siste ti årene, med en særlig markant økning den senere tid (2014: ca. 68 000, 2015: ca. 77 500, 2016 en ytterligere økning første halvår). Det er en rimelig slutning at deler av kapasitetsøkningen i 2014/15 har gått med til å dekke opp det økte antall saker inn til behandling hos statsadvokatene.
- Det andre er den markante økningen hva gjelder bevistilbud, notoritetskrav og administrative oppgaver tilknyttet straffesaksbehandlingen.

Slik Påtaleanalyseutvalget ser det, synes disse forholdene i sum å overstige den satsingen som fant sted i 2014/2015, og som blant annet var begrunnet i økt fagledelse. Ambisjonen om en mer aktiv og profesjonell fagledelse overfor politiet har i begrenset grad latt seg realisere. Utvalget vil også bemerke at gjennomføringskraften og -viljen til å prioritere fagledelsen synes å ha vært noe varierende ved enkelte av embetene.

Når mandatet spør om Den høyere påtalemyndighet «har riktig kapasitet (…) for å ivareta de mål som er angitt», må spørsmålet relateres til samfunnsoppdraget. Tolkes dette innskrenkende, er det Påtaleanalyseutvalgets vurdering at dagens kapasitet i Den høyere påtalemyndighet er akseptabel – med forbehold om visse ulikheter mellom embetene.

Forstås samfunnsoppdraget som noe mer, med en påtalemyndighet som aktivt bidrar i prioriteringsspørsmål, utøver en løpende fagledelse og engasjerer seg i politiets virksomhet og utvikling, vurderer Påtaleanalyseutvalget kapasitetssituasjonen på nasjonalt nivå som utilstrekkelig. I et slikt perspektiv vil det særlig være nødvendig å gjøre grep som bidrar til

- en intensivert og forbedret fagledelse
- kompetansehevende tiltak
- å utvikle en lærende og kompetent organisasjon

Gitt en vid forståelse av samfunnsoppdraget, er det da *innenfor dagens rammer* mulig å tette kapasitetsgapet gjennom ulike tiltak? Dette kommer utvalget nærmere inn på under kapittel 8.

Kapittel 8
Effektivitet

8.1 Innledning

I foregående kapittel ble spørsmålet om påtalemyndighetens kapasitet behandlet. Nå er spørsmålet om det kan frigjøres kapasitet gjennom mer effektive arbeidsprosesser, både på system- og individnivå. Den beskrivelsen og de forutsetninger utvalget opererer under, oppsummert i punktene 7.7 og 7.16, utgjør grunnlaget når spørsmålet om effektiveten i påtalemyndigheten nå skal vurderes.

Utfordringen i dag er at innretningen av arbeidet og måten det jobbes på, ikke frigjør tilstrekkelig tid til å utøve ønsket fagledelse og etterforskingsledelse. For utvalget blir det derfor sentralt å besvare følgende tre spørsmål:

- Er påtalemyndigheten *som sådan* en tilstrekkelig effektiv organisasjon?
- Kan det identifiseres områder med forbedringspotensial?
- Vil effektiviseringstiltak kunne oppveie eventuelle kapasitetsmessige avvik?

Utvalget har ikke som ambisjon å gi en uttømmende liste over forbedringspunkter, men vil peke på viktige områder som bør ha etatens oppmerksomhet. I den forbindelse trekkes det frem noen eksempler.

Spørsmålet om effektivitet dreier seg både om hvordan etaten og straffesaksbehandlingen er innrettet, og om hvordan den enkelte påtalejurist og statsadvokat utfører rollen sin.

Først omtales to aktuelle problemstillinger.

8.1.1 Effektivitet, kvalitet og rettssikkerhet

Det ligger en viss fare i at en sterk betoning av produksjon og effektivitet kan gå ut over kvaliteten på produktet som leveres. Særlig ledelsen må derfor påse at det er en sunn balanse mellom disse hensynene. Samtidig kan disse også virke gjensidig forsterkende. En vitneforklaring vil eksempelvis normalt ha størst bevisverdi kort tid etter at forholdet har skjedd, og godt politiarbeid på stedet kan bidra til at saken kan oppklares raskt og med høy kvalitet, se også punkt 2.7.3.

Flere av driverne omtalt i kapittel 7 er av en slik art at de vanskelig kan tenkes borte, selv om dette ut fra effektivitetsmessige betraktninger ville gjort straffesaksbehandlingen både kortere, enklere og mindre omfattende. Ta eksempelvis utviklingen med at bevistilbudene har blitt flere og etterforskingen mer ressurskrevende. Burde påtalemyndigheten og politiet i større grad unnlate å innhente teknologiske spor? I noen enkeltsaker vil svaret kunne være ja, først og fremst i saker hvor bevisbildet ellers er rimelig avklart, eller det foreligger en skylderkjennelse. Spesielt i alvorlige saker er det lite rom for å unnlate å forsøke å finne frem til beviser som styrker eller svekker mistan-

Figur 8.1

ken mot en siktet, ut fra hensynet til sakens kompleksitet.

8.1.2 Effektiviseringskutt

Regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform ble introdusert i 2014, og innebærer at alle statlige virksomheter trekkes 0,5 prosent i sine budsjetter. Målet er en effektivisering og avbyråkratisering av statlig forvaltning. I 2015 endte budsjettforhandlingene med at satsen ble satt til 0,6 prosent. I 2016 foreslo regjeringen på ny 0,5 prosent, men dette ble endret til 0,6 prosent i tilleggsproposisjonen, blant annet for å finansiere de økte kostnadene forbundet med flyktningkrisen. Etter forhandlingene med Venstre og Kristelig Folkeparti er satsen i 2017-budsjettet økt til 0,8 prosent.

Kritikken mot effektiviseringskuttet har vært at det rammer skjevt, og at organisasjoner med små driftsbudsjetter rammes ekstra hardt. Påtalemyndigheten ble i 2014/2015 styrket med nye stillinger. For Den høyere påtalemyndighet tilkom også en lønnsvekst. Dette har bidratt til å sikre stabilitet og kvalitet samt en styrking av fagledelsen. Samtidig har kombinasjonen av økte lønnsbudsjett, effektiviseringsreformen og en sterkt økende saksmengde de siste to årene, begrenset mulighetene til å gjennomføre nødvendige organisasjonsendringer. For Den høyere påtalemyndighet, hvor 91,4 prosent av midlene går til lønn og leie av lokaler, såkalte låste kostnader, gjør slike reformer dype innhugg i driftsbudsjett, og har vært en medvirkende årsak til at man ikke har hatt økonomi til å besette alle de tildelte stillingene.

8.2 Påtalemyndigheten i politiet

8.2.1 To mulige tilnærminger

Som redegjort for foran under punkt 2.7, er det i dag en klar forventning om at offentlige etater er effektive innenfor de rammene de er gitt. Samfunnet forventer at tildelte midler brukes på best mulig måte. Forventningen om en effektiv straffesaksbehandling er tydelig, og er som nevnt ett av regjeringens tre hovedsatsingsområder for å bedre straffesakskjeden. En effektiv saksbehandling kan imidlertid ha en side mot kvaliteten i saksbehandlingen. Det ene kan gå på bekostning av det andre.

Utgangspunktet er at det må antas at påtalemyndigheten har et uutnyttet potensial hva gjelder effektivitet. Det fremgår av mandatet at utvalget skal vurdere effektiviteten i påtalemyndigheten. Av dette følger at påtalemyndigheten – for å skape seg et handlingsrom – må være bevisst på hvordan man innretter driften av egen organisasjon. Dette kan særlig skje på to måter:

- Noen områder eller saker nedprioriteres.
- Det jobbes mer kostnadseffektivt. Mer produksjonskraft ut av tilgjengelige midler.

Kriminalpolitikken styres av de rådende samfunnsforhold, og etater som påtalemyndigheten og politiet vil aldri få tid og ressurser til å gjøre alt. Samtidig er det også slik at politiske føringer aldri vil (eller bør) løse alle spørsmål. Påtalemyndigheten vil, innenfor de opptrukne rammer, selv måtte gjøre krevende prioriteringer som stiller store krav til ledelse og styring.

I det følgende behandles ikke spørsmålet om prioriteringer.

8.2.2 Tilgjengelig materiale

Utvalget har ikke foretatt egne «effektivitetsundersøkelser», og har i stor grad basert seg på eksisterende materiale samt tilbakemeldinger fra respondentene.

8.2.3 Noen generelle inntrykk

I Femmeranalysen[1] var et av de viktigste funnene at distriktene med dårligst måloppnåelse hadde et «(fravær av) systematisk kontroll og oppfølging av straffesaksrestanser, både på enhets- og individnivå». Dette synliggjør et behov for styringsmekanismer hvor restanse- og porteføljearbeid løpende følges opp – særlig fra påtaleledelsen.

Politidirektøren påpekte i møte med utvalget at effektiviteten var for ujevn. Dette ble blant annet uttrykt som at «hvis alle jobbet like effektivt som de beste 40 %, så ville det ikke vært kapasitetsproblemer i påtalemyndigheten i politiet».

Gitt at denne situasjonsbeskrivelsen er noenlunde riktig, må et hovedmål fremover være å rette søkelyset mot den gruppen som produserer minst, slik at avstanden mellom de presumptivt beste og svakeste reduseres.

---

[1] Se punkt 1.5.9.

8.3 Jobbe «smartere», få mer ut av mindre

8.3.1 Innledning

Å jobbe mer kostnadseffektivt er den andre av to mulige strategier som kan benyttes for å skape et nødvendig handlingsrom.

Under punkt 2.7. ble det redegjort for tre former for effektivitet:

- ressursstyring – størst mulig utbytte med minst mulig omkostninger
- produktivitetsstyring – høyere produktivitet gjennom bedre utnyttelse av ressursene
- effektivitetsstyring – graden av måloppnåelse er det sentrale

Det vil alltid være individuelle forskjeller mellom de enkelte påtalejuristene. Enkelte er mer effektive enn andre, og slik vil det til en viss grad måtte forbli. Samtidig bør også påtalejuristene være åpne for tiltak som gjør hver enkelt mer effektiv. Styringen og oppfølgingen av den enkelte kan de fleste steder bli bedre, og bidra til at de minst effektive kommer nærmere de mest effektive. Samtidig må iveren etter effektivisering ikke gå på bekostning av viktige hensyn som kvalitet, rettssikkerhet og objektivitetsplikten.

Utvalget vil trekke frem to forhold ved påtalejuristens oppgaveløsning som anses særlig viktige.

Det første er at man i stor grad er avhengig av andre for å få løst mange av oppgavene. Forutsetningene for samhandling (samlokalisering, tilgjengelighet, samarbeidsklima) må være til stede. Det andre er motivasjonen hos den enkelte.

8.3.2 Tilståelsessaker

Straffesaker kan domstolsbehandles på to måter – som tilståelsessaker med én fagdommer eller i meddomsrett. Behandling som tilståelsessaker kan skje hvor siktede i retten gir en uforbeholden tilståelse, tilståelsen styrkes av opplysningene i sakens dokumenter, siktede samtykker i forenklet behandling, og strafferammen ikke er mer enn fengsel i ti år (straffeprosessloven § 248). En slik behandling sparer samfunnet for store ressurser. Bevisføring bortfaller, det møter sjelden en aktor, meddommere trenger ikke tilkalles. Pådømmelsen kan skje raskt.

Departementet uttalte følgende i forbindelse med lovfesting av strafferabatt ved tilståelse:[2]

> «De saker hvor gjerningspersonen gir en uforbeholden tilståelse, kan gjennomgående etterforskes og iretteføres på en raskere, billigere og mer hensynsfull måte enn de saker hvor skyldspørsmålet er omtvistet. Tilståelser leder dessuten til at flere saker blir oppklart. Dette er hensyn som etter departementets oppfatning må tillegges betydelig vekt i dagens straffe-rettspleie.»

Justiskomiteens flertall sluttet seg til at prosessøkonomiske hensyn burde vektlegges.

Utvalget har mottatt tall fra Domstoladministrasjonen som viser andelen tilståelsesdommer i de ulike domstoler og politidistrikter, se tabell 8.1 og 8.2. Det er store ulikheter. Mens andelen tilståelsesdommer i Sør-Trøndelag politidistrikt i 2015 lå på 64 prosent og i Nord-Trøndelag på 54 prosent, er tallene for Agder 38 prosent og for Haugaland/Sunnhordaland 37 prosent. Tallene for begge de gamle politidistriktene i Finnmark er lave (henholdsvis 25 og 35 prosent), noe som er forklart med kulturelle faktorer.

Utvalget er kjent med at de høye tallene for politidistriktene i Trøndelag skyldes et langvarig og målrettet arbeid for å øke antallet tilståelsesdommer. Andre steder synes dette området ikke å være spesielt prioritert. Noen av respondentene var inne på at dette delvis skyldes feilprioriteringer fra påtalejuristenes side, og manglende evne og vilje til å «tilskjære» sakene.

Etter Påtaleanalyseutvalgets syn er det mye å hente ved å øke andelen tilståelsesdommer, både når det gjelder tempoet i straffesaksbehandlingen og riktig ressursbruk. Dette fordrer en klar og tydelig fagledelse, både i politidistriktet og fra statsadvokatens side; for *statsadvokatens* del gjennom å fokusere på dette under tilsynsbesøk, innrapporteringer og i fagledelsen generelt. For disse er det viktig å formidle en helhetlig tilnærming til straffesaksarbeidet, og ikke kun et måleregime. Også *påtalelederen* må være bevisst helhetstenkningen, men samtidig er det viktig å følge opp porteføljeforvaltningen. En økning i antall tilståelsessaker forutsetter dessuten god samhandling mellom påtalemyndigheten og forsvarerne.

---

[2] Ot.prp. nr. 81 (1999–2000) side 36.

Tabell 8.1 MED og tilståelsessaker avgjort ved dom i 2015 fordelt på politidistrikt

Politidistrikt	Antall MED dom	Antall tilståelses-pådømmelser – dom	Andel MED dom	Andel tilståelsesdom
Agder	911	549	62 %	38 %
Asker og Bærum	267	276	49 %	51 %
Follo	322	313	51 %	49 %
Gudbransdal	109	85	56 %	44 %
Haugaland og Sunnhordland	447	265	63 %	37 %
Hedmark	341	329	51 %	49 %
Helgeland	171	131	57 %	43 %
Hordaland	615	596	51 %	49 %
Midtre Hålogaland	211	180	54 %	46 %
Nordmøre og Romsdal	200	202	50 %	50 %
Nordre Buskerud	148	128	54 %	46 %
Nord-Trøndelag	151	174	46 %	54 %
Oslo	1 984	1 100	64 %	36 %
Rogaland	702	567	55 %	45 %
Romerike	641	534	55 %	45 %
Salten	113	162	41 %	59 %
Sogn og Fjordane	153	136	53 %	47 %
Sunnmøre	232	231	50 %	50 %
Søndre Buskerud	484	429	53 %	47 %
Sør-Trøndelag	311	551	36 %	64 %
Telemark	396	300	57 %	43 %
Troms	311	239	57 %	43 %
Vest-Finnmark	127	67	65 %	35 %
Vestfold	514	501	51 %	49 %
Vestoppland	173	194	47 %	53 %
Øst-Finnmark	147	49	75 %	25 %
Østfold	622	551	53 %	47 %
Totalt	10 803	8 839	55 %	45 %

Tabell 8.2 Antall MED avgjort ved dom og tilståelsespådømmelser avgjort ved dom i 2015 per domstol

Domstol	Antall MED ved dom	Tilståelses-pådømmelser ved dom	Sum dommer	Andel MED	Andel tilståelses-pådømmelser
Alstahaug tingrett	83	51	134	62 %	38 %
Alta tingrett	79	39	118	67 %	33 %
Asker og Bærum tingrett	267	276	543	49 %	51 %
Aust-Agder tingrett	336	170	506	66 %	34 %
Aust-Telemark tingrett	71	49	120	59 %	41 %
Bergen tingrett	425	392	817	52 %	48 %
Brønnøy tingrett	18	16	34	53 %	47 %
Dalane tingrett	31	35	66	47 %	53 %
Drammen tingrett	326	242	568	57 %	43 %
Eiker, Modum og Sigdal tingrett	95	136	231	41 %	59 %
Fjordane tingrett	123	102	225	55 %	45 %
Follo tingrett	198	190	388	51 %	49 %
Fosen tingrett	27	45	72	38 %	63 %
Fredrikstad tingrett	225	151	376	60 %	40 %
Gjøvik tingrett	149	166	315	47 %	53 %
Glåmdal tingrett	92	75	167	55 %	45 %
Halden tingrett	153	153	306	50 %	50 %
Hallingdal tingrett	51	34	85	60 %	40 %
Hammerfest tingrett	48	28	76	63 %	37 %
Hardanger tingrett	28	12	40	70 %	30 %
Haugesund tingrett	332	201	533	62 %	38 %
Hedmarken tingrett	109	140	249	44 %	56 %
Heggen og Frøland tingrett	124	123	247	50 %	50 %
Inntrøndelag tingrett	102	136	238	43 %	57 %
Jæren tingrett	347	266	613	57 %	43 %
Kongsberg tingrett	63	51	114	55 %	45 %
Kristiansand tingrett	492	321	813	61 %	39 %
Larvik tingrett	126	105	231	55 %	45 %
Lister tingrett	83	58	141	59 %	41 %
Lofoten tingrett	57	34	91	63 %	37 %
Moss tingrett	85	149	234	36 %	64 %
Namdal tingrett	49	38	87	56 %	44 %
Nedre Romerike tingrett	389	361	750	52 %	48 %
Nedre Telemark tingrett	298	236	534	65 %	44 %

Tabell 8.2 Antall MED avgjort ved dom og tilståelsespådømmelser avgjort ved dom i 2015 per domstol

Domstol	Antall MED ved dom	Tilståelses-pådømmelser ved dom	Sum dommer	Andel MED	Andel tilståelses-pådømmelser
Nord-Gudbransdal tingrett	33	28	61	54 %	46 %
Nordhordland tingrett	162	192	354	46 %	54 %
Nordmøre tingrett	111	107	218	51 %	49 %
Nordre Vestfold tingrett	109	117	226	48 %	52 %
Nord-Troms tingrett	262	199	461	57 %	43 %
Nord-Østerdal tingrett	35	16	51	69 %	31 %
Ofoten tingrett	48	50	98	49 %	51 %
Oslo tingrett	1 984	1 100	3 084	64 %	36 %
Rana tingrett	70	64	134	52 %	48 %
Ringerike tingrett	97	94	191	51 %	49 %
Romsdal tingrett	89	95	184	48 %	52 %
Salten tingrett	113	162	275	41 %	59 %
Sandefjord tingrett	135	99	234	58 %	42 %
Sarpsborg tingrett	159	98	257	62 %	38 %
Senja tingrett	49	40	89	55 %	45 %
Sis-Finnmárkku diggegoddi – Indre Finnmark tingrett	45	12	57	79 %	21 %
Sogn tingrett	30	34	64	47 %	53 %
Stavanger tingrett	324	266	590	55 %	45 %
Sunnhordland tingrett	115	64	179	64 %	36 %
Sunnmøre tingrett	184	181	365	50 %	50 %
Søre Sunnmøre tingrett	48	50	98	49 %	51 %
Sør-Gudbransdal tingrett	76	57	133	57 %	43 %
Sør-Trøndelag tingrett	284	506	790	36 %	64 %
Sør-Østerdal tingrett	105	98	203	52 %	48 %
Trondenes tingrett	52	54	106	49 %	51 %
Tønsberg tingrett	144	180	324	44 %	56 %
Valdres tingrett	24	28	52	46 %	54 %
Vesterålen tingrett	54	42	96	56 %	44 %
Vest-Telemark tingrett	27	15	42	64 %	36 %
Øst-Finnmark tingrett	102	37	139	73 %	27 %
Øvre Romerike tingrett	252	173	425	59 %	41 %
Totalsum	10 803	8 839	19 642	55 %	45 %

8.3.3 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget har i sin utredning hatt som mål å skape en prosessordning som bidrar til en effektiv straffesaksbehandling. Fokus har vært på ressurseffektivitet, definert som størst mulig utbytte med minst mulig omkostninger:

> «Prosessreglene bør utformes på en måte som bidrar til effektiv utnyttelse av ressursene uavhengig av den til enhver tid gjeldende kriminalpolitikk.»[3]

Flere av forslagene vil kunne ha en effektivitetsmessig gevinst. Det er ikke meningen her å foreta en fullstendig gjennomgang eller opplisting. Enkelte eksempler kan imidlertid trekkes frem:

Straffeprosessutvalget understreker at behovet for IKT-løsninger i straffesaksbehandlingen er betydelig. Dette gjelder både de generelle saksbehandlingssystemene, kommunikasjonsløsningene mellom de forskjellige aktørene og midler til bruk under etterforsking og rettergang. Konklusjonen er at «tiden er moden for en IKT-opprustning innenfor straffesaksfeltet».[4] Dette er forhold som også har vært fremhevet av ulike respondenter i samtaler med Påtaleanalyseutvalget.

Prosessreglene er forsøkt gjort teknologinøytrale. Utvalget har valgt å videreføre, delvis utvide, adgangen til å benytte fjernavhør og fjernmøte i rettsmøter.[5] Utvalget foreslår også å videreføre en ny bestemmelse i domstolloven om at det skal tas opptak med lyd og bilde av forhandlingene i rettsmøter.[6] Dette kan ha den besparende effekt at opptakene kan benyttes under vurderingen av om anken skal fremmes, og gir en mulighet for gjenbruk ved en ankebehandling i lagmannsretten. Utvalget går da også inn for en regel om at det skal finne sted gjenbruk av forklaringer fra førsteinstansens behandling av saken.[7]

8.3.4 Generelle tiltak eller tiltak rettet direkte mot påtalemyndigheten?

Handlingsplanen for løft av etterforskingsfeltet inneholder en rekke tiltak. Gjennom prosjektet politiarbeid på stedet[8], et standardisert og felles straffesaksinntak og et forvaltningsapparat for etterforsking, legges det opp til at straffesaksbehandlingen skal bli likere og mer effektiv. Hva dette vil medføre av besparinger, er selvsagt vanskelig å anslå. I en analyse av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av politiarbeid på stedet, anslås et beløp på mellom 2,3 og 2,5 milliarder.[9]

I samtaler med utvalget anfører Politidirektoratet at disse besparelsene både direkte og indirekte vil komme påtalemyndigheten til gode.

Til dette resonnementet har flere av respondentene påpekt at tiltakene i handlingsplanen – i alle fall frem til nå – i liten grad har vært rettet direkte mot påtalemyndigheten. Tilbakemeldingene indikerer at påtalemyndigheten har hatt en noe sekundær, og underordnet, plass ved utformingen av planen. Spesielt Politijuristene har anført at selv om ambisjonene er de beste, er det behov for spesifikke tiltak rettet direkte mot påtalemyndigheten. Som eksempel vises det til opplæringstiltak direkte myntet på påtalearbeidet, etatskompetanse for påtalemyndigheten og kompetansehevende tiltak knyttet opp mot statsadvokatenes fagledelse.

Påtaleanalyseutvalget er enig i at handlingsplanen fremstår som både ambisiøs og relevant. Samtidig er utvalget langt på vei enig i innvendingene som anføres, ikke minst i et kvalitetsperspektiv. Særlig vises til følgende:

- Det må settes inn tiltak direkte rettet mot påtalemyndigheten.
- Tiltakene beskrevet som «4+1» (se punkt 1.5.10) må gis prioritet.
- Påtalemyndigheten må ta en sentral plass i arbeidet med å operasjonalisere tiltakene.

8.4 Tre hovedkategorier

Det vises til redegjørelsen for modellen i punkt 7.3.

8.4.1 Oppgaveportefølje

Oppgaveporteføljen og måten den enkelte påtalejurist jobber på, har selvsagt betydning for graden av effektivitet. I porteføljer med store og alvorlige saker vil produksjonstallene normalt være

[3] NOU 2016: 24 side 146.
[4] NOU 2016: 24 side 153.
[5] NOU 2016: 24 side 167–168.
[6] NOU 2016: 24 side 172.
[7] NOU 2016: 24 side 180.

[8] Politiarbeid på stedet inngår i Politidirektoratets strategi for å endre politietaten, og handler om å løse flest mulig oppgaver så tidlig og raskt som mulig gjennom tilgjengelig teknologi.

[9] Politidirektoratet, Analyse av politiarbeid på stedet, 2015. Basert på en netto nåverdi sammenstilles de verdsatte og ikke-verdsatte virkningene (helse, miljø og sikkerhet for politiansatte) med hjelp av «+/– metodikk». Det er stor usikkerhet rundt anslagene.

Tabell 8.3

	Oppgaveportefølje	Rammebetingelsene i etaten	Ytre krav og forventninger
Ledelse		(x)	
Etterforskingsledelse	(x)	(x)	(x)
Tilrettelagte avhør			x
Påtalearbeid	(x)	(x)	(x)
Rettsoppmøter			
Jour/jourfri	(x)		x
Kompetanseutvikling			
Annet	(x)	(x)	(x)

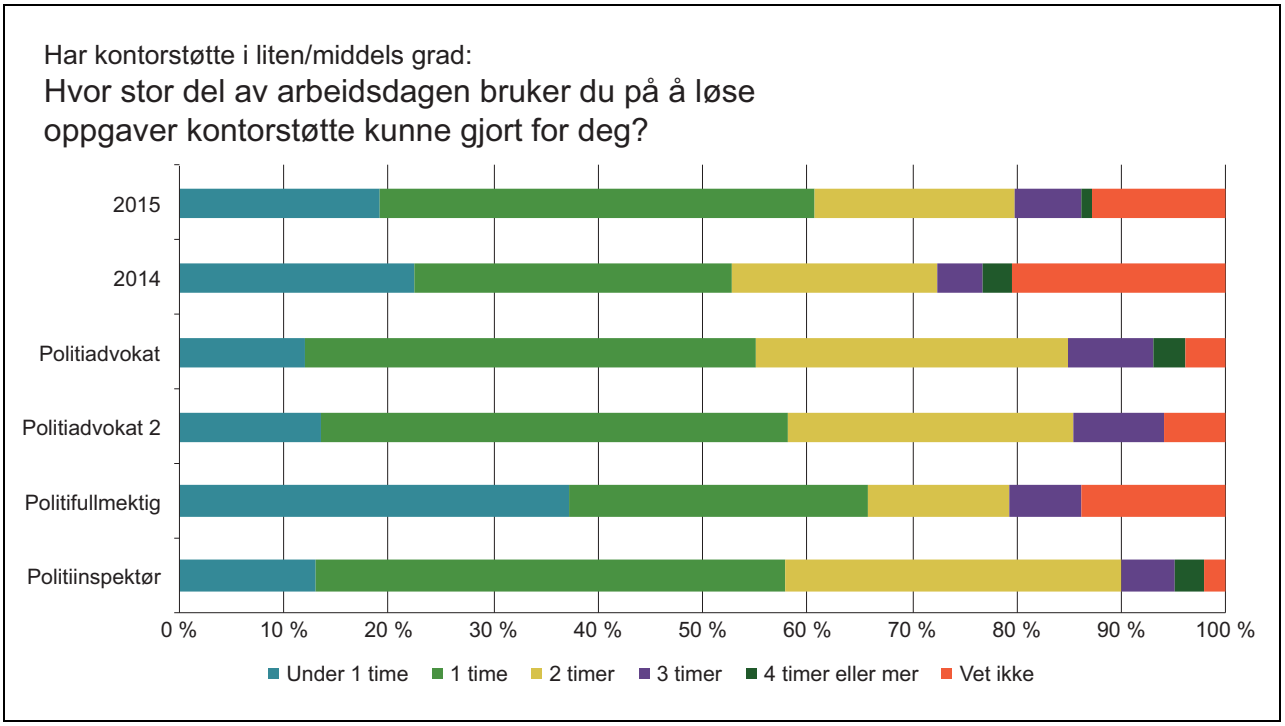
lave. Arbeidet kan allikevel være effektivt innrettet, med god fremdrift. I en portefølje bestående av mengdesaker forventes større produksjon. Individuelle forskjeller og erfaring spiller en viktig rolle. Erfaringsoverføring og det å beholde dyktige påtalejurister har betydning.

Rollen som etterforskingsleder er en viktig del av mange politijuristers hverdag. Under etterforskingen er det viktig å kjenne faktum, med fokus på omstendigheter som har betydning for skyldspørsmålet eller straffutmålingen. God kommunikasjon med forsvarer vil kunne være ressursbesparende.

Et tilstrekkelig fokus på hele straffesakskjeden er også viktig. En slik tilnærming vil eksempelvis kunne legge forholdene til rette for flere tilståelsessaker. Sakene må tilskjæres når det er nødvendig. Virkemiddelet påtaleunnlatelse bør også kunne tas mer aktivt i bruk.

8.4.2 Rammebetingelsene i etaten

Rammebetingelsene har også betydning. Dette er gjerne organisatoriske eller strukturelle forhold som påvirker den enkelte, og flere av respondentene har pekt på etatens rammebetingelser som



Figur 8.2

viktige årsaksforklaringer. Som nevnt er mulighetene for samhandling med etterforskerne viktig hvis man skal utøve en effektiv etterforskingsledelse. I enkelte distrikter er denne muligheten vanskeliggjort på grunn av fysiske avstander. Tekniske løsninger for å kunne sikre samhandling og tilgjengelighet blir her ekstra viktig.

En god og effektiv merkantil støtte fremheves som noe som vil bidra til at påtalejuristen kan konsentrere seg om kjerneoppgavene. I en spørreundersøkelse blant Politijuristenes medlemmer var et av temaene merkantil støtte og betydningen av dette, se figur 8.2.

Undersøkelsen viser at det daglig brukes mye tid på oppgaver som andre kunne utført. Flertallet mener at de hver dag bruker én time eller mer på slike oppgaver.

Ellers fremheves den tekniske understøttelse, i betydningen fungerende dataverktøy og datasystem. Politidirektøren anførte i møtet med utvalget at dette etter hans syn var et av de viktigste virkemidlene for å gjøre påtalejuristene mer effektive.

Påtaleanalyseutvalget er enig i viktigheten av gode teknologiske løsninger. Rettsmøter og annet per videolink bør kunne utnyttes i større grad enn i dag. Finnmark politidistrikt, hvor det ofte er svært lange reiseveier, benytter seg mye av dette, også hva gjelder tilrettelagte avhør.

Hva gjelder standardiserte utstyrspakker til påtalejuristene, er politidirektøren og Politijuristene samstemte i at utrustningen av påtalejuristene er for dårlig. Tiden er moden for å få dette på plass – bærbar PC, lett tilgang til relevant oppslagsverk, litteratur mv.

8.4.3 Ytre krav og forventninger

Av straffeprosessloven § 226 fjerde ledd fremgår det at etterforskingen skal gjennomføres så raskt som mulig. Det opereres, med enkelte unntak,[10] i liten grad med lovregulerte frister.

Fra politisk hold fremheves det at politiets arbeid, herunder straffesaksbehandlingen, skal forbedres. Nærpolitireformen og Handlingsplanen for løft av etterforskingsfeltet følger opp, og har bidratt til å skape store forventninger om en både kvalitativt bedre og mer effektiv etterforsking. Flere etterforskingsskritt skal gjøres «på stedet», og sakene skal koordineres bedre i initialfasen gjennom et felles straffesaksinntak. For at den totale straffesaksbehandlingen skal få utbytte av dette, er det helt avgjørende at påtalemyndigheten inntar en sentral rolle.

8.5 Tilbakemeldinger fra respondentene

8.5.1 Politidirektoratet

Politidirektoratet understreket at en effektiv straffesaksbehandling er avgjørende for at politiet og påtalemyndigheten når sine mål og fyller sitt samfunnsoppdrag. Politidirektøren viste til at politiet er en produksjonsbedrift, og at «kravet om å kunne produsere tilstrekkelig» vil ha betydning både for hvordan man innretter politi og påtalemyndigheten, for strukturen og styringen av straffesaksarbeidet, og for spørsmålet om hvem man i fremtiden skal rekruttere som påtalejurister.

Blant flere forhold som antas å øke effektiviteten og således bedre kapasiteten til påtalemyndigheten i politiet, ble ellers fremhevet:

- Bedre støttefunksjoner
- Teknologiunderstøttelse for juristene (utstyrspakker). BL og andre system må fungere for at arbeidsprosessene og effektiviteten skal bli bedre.
- Digitale aktorat
- Automatisering av arbeidsprosesser
- Opplæring i porteføljeforvaltning
- En grunnleggende erkjennelse av at de fleste sakene er kurante. Ledere og påtalejurister må forstå (og erkjenne) at politiet i stor grad er en produksjonsbedrift. Det er viktig å få sakene raskt gjennom systemet.
- I prosessen med utvelgelse og rekruttering av personell må det fokuseres på oppgavene som skal utføres, finne de riktige folkene.
- Det må satses mer på kompetanse.

8.5.2 Politijuristene

I møte med Politijuristene og deres lokaltillitsvalgte ble følgende trukket frem:

- De merkantile ressursene til påtalemyndigheten lokalt må styrkes. Personalansvaret for disse ressursene må legges til påtaleenheten.
- Saksstyringen må bedres. Det ble vist til Danmark og måten de styrer «mengdesakene» på.
- Flere dyktige politiførstebetjenter som kan kvalitetssikre etterforskingen.
- Tverrfaglige etterforskingsmiljøer hvor påtalemyndigheten er sterkt representert.
- Etterforskingsplaner er et godt styringsverktøy. Påtalejuristene må benytte dette i større

[10] Straffeprosessloven § 249 sier eksempelvis at tiltale mot gjerningsmann under 18 år skal skje innen seks uker etter at vedkommende ble ansett som mistenkt.

grad for å legge premissene for etterforskingen.
- Øke andelen tilståelsessaker.
- Hjelpemidlene til påtalejuristen må bedres – alt fra datasystemer til utstyr og kontorstøtte.

8.5.3 Oslo politidistrikt

Oslo politidistrikt ga uttrykk for at det innen dagens rammer er fullt mulig å øke produktiviteten. Nøkkelen ligger i å bruke juristressursene i samsvar med behovet, det vil si der oppgavene er. Påtaleseksjonen søker å gjøre dette ved at man har en fordelingsnøkkel for ressurstildelingen, samt at man følger den faktiske bemanningen nøye. Man er imidlertid undergitt en del premisser som ikke kan fravikes. Når x antall juriststillinger på stasjonene skal øremerkes og kun skal jobbe med konkrete oppgaver, eller en påtalegruppe skal ha et bestemt antall jurister, går det ut over produksjonen.

Av andre forhold som ble nevnt var:
- øke andelen tilståelsespådømmelser
- koordinere sakene slik at en siktet ikke har saker på flere seksjoner/påtalegrupper
- få til en hensiktsmessig jourordning
- grundige ansettelsesprosesser med tett oppfølging i prøvetiden
- en systematisk og reell resultatoppfølging

8.6 Danmark – ulike ideologier for styring og ledelse

Danmark har valgt en noe annen tilnærming enn Norge. I perioden 2007 og frem til 2010 ble produksjonsresultatene i den danske Anklagemyndigheten omtalt som ganske dårlige. Etter dette har situasjonen endret seg i vesentlig grad. Det danske Riksadvokatembetet har etablert en sentral Lean-enhet («controller-enhet») med fokus på kvalitetsheving og styring av «mengdesakene». Dette innebærer en sentralisert målstyring, hvor ambisjonen er å få mest mulig ut av minst mulig ressurser.

Lean setter søkelyset på saksflyt. Høy standardisering av prosessene anses som hensiktsmessig.

Kritikken mot systemet har gått på manglende oppmerksomhet mot kvalitet. Et eksempel som ble trukket frem under utvalgets reise til Danmark, var følgende:

> «For produksjon av biler fungerer Lean godt. Dette dreier seg om repeterende produksjon av like ting. Mennesker er derimot individer som skal behandles individuelt, og faren med Lean er at individuelle forskjeller viskes ut.»

Representantene for det danske Rigsadvokatembetet understreket at man kjente til kritikken og fremover ville jobbe systematisk med kvalitetsperspektivet.

Ovennevnte eksempel illustrerer at tilnærmingen til styring og ledelse er noe annerledes i Danmark og Norge. Vel foretas det målinger og produksjonsstyring i Den norske påtalemyndighet, men fokus de siste årene har særlig vært en satsing på økt fagledelse hos Den høyere påtalemyndighet og etterforskingsledelse i politiet. Den norske modellen tar utgangspunkt i at økt tilstedeværelse og interaksjon mellom statsadvokater, påtalejurister og etterforskere skal bidra til en bedre straffesaksbehandling – også hva gjelder produksjon. Styringen og oppfølgingen av saksbehandlingen foregår også mer desentralisert i Norge enn i Danmark.

8.7 Påtalemyndigheten i politiet – oppsummering

Innledningsvis i kapitlet stilte utvalget følgende tre spørsmål:
- Er påtalemyndigheten *som sådan* en tilstrekkelig effektiv organisasjon?
- Kan det identifiseres områder med et forbedringspotensial?
- Vil effektiviseringstiltak kunne oppveie eventuelle kapasitetsmessige avvik?

En interessant observasjon var Politidirektørens uttalelse om at hvis påtalejuristene med lavest produksjon hadde jobbet like effektivt som de 40 prosent beste, ville påtalemyndigheten hatt god kapasitet til å utføre alle sine oppgaver. Også andre respondenter har pekt på at et mindretall står for en forholdsmessig stor del av produksjonen, også etter at ulike utgangspunkt er hensyntatt. De beste er gode – til dels svært gode. Imidlertid er avstanden til de svakere for stor. Innsatsen og oppmerksomheten bør derfor rettes mot å heve nivået hos sistnevnte gruppe. Femmeranalysen dokumenterte at distriktene med høyest produksjon jobbet systematisk med styring og ledelse av porteføljearbeidet.

Påtaleanalyseutvalget er langt på vei enig i at hovedutfordringen er det store gapet mellom de beste og de svakeste. Dette tilsier en mer lik måte å jobbe på. En avklaring av rollen til påtalejuristen

i etterforskingsfasen vil kunne være et godt bidrag. Oppfølging i form av styringssamtaler vil etter utvalgets syn være et nyttig virkemiddel, forutsatt at dette benyttes riktig. Oppfølgingen må være målrettet, og må også ha vekt på kvalitet. Påtaleleder har et betydelig ansvar. Faglig veiledning og kompetanseutvikling må fremover stå sentralt.

De fleste respondentene har pekt på behovet for en forsterket merkantil støtte. Andre viser til at den teknologiske understøttelsen er for dårlig.

Påtaleanalyseutvalget er enig med Straffeprosessutvalget i at tiden er moden for en IKT-opprustning innenfor straffesaksfeltet. Påtalemyndigheten ligger på ingen måte i front. Enkelte lyspunkter finnes, eksempelvis ved at man i større grad tar i bruk digitale aktorater.

Påtaleanalyseutvalgets samlede vurdering er at påtalemyndigheten har områder med klart forbedringspotensial hva gjelder effektivitet. Forbedringer her vil kunne styrke den samlede kapasiteten i ikke-ubetydelig grad. Tiltak på dette området bør derfor ha oppmerksomhet og prioritet.

En mer aktiv utøvelse av påtalejuristens rolle vil kunne kreve en merinnsats. Ikke minst gjelder dette etterforskingsledelse. Påtaleanalyseutvalget kan ikke se at effektiviserende tiltak alene vil kunne bidra til et slikt løft. Utvalgets vurdering er at en slik ambisjon *både* fordrer et effektivitetsuttak, men *også* en viss ressurstilførsel.

8.8 Den høyere påtalemyndighet

8.8.1 Innledning

Utvalget har når det gjelder Den høyere påtalemyndighet ikke foretatt egne empiriske undersøkelser, men har forholdt seg til eksisterende dokumenter samt innspill fra respondentene.

Statsadvokatenes bemanningsøkning de senere årene er blant annet begrunnet i behovet for økt fagledelse. I hvilken grad denne satsingen vil påvirke produksjonen av straffesaker hos Den høyere påtalemyndighet, er samtidig uvisst. Flere av embetene er små og har fortsatt liten kapasitet utover enkeltsaksbehandling. Av større betydning enn den rene bemanningsøkningen vil selve innretningen av virksomheten være. Dreiningen i retning av mer fagledelse og utadrettet virksomhet innebærer at statsadvokatembetene har fått en bredere portefølje, med uttalte forventninger om en mer proaktiv tilnærming til politiets virksomhet generelt og straffesaksfeltet spesielt.

Siden statsadvokatrollen skiller seg noe fra politijuristrollen, kan det synes som om frigjøring av kapasitet til å bedrive mer fagledelse først og fremst ligger i rammebetingelsene og innretting av embetene, fremfor i forhold hos den enkelte statsadvokat. Som det fremgår nedenfor, vil det imidlertid også hos den enkelte være muligheter for en mer effektiv oppgaveutførelse.

8.8.2 Respondentene

Oslo statsadvokatembeter fremhever at statsadvokatenes situasjon er i endring. Tidligere ble det jobbet mye gratis – lange kvelder og helger som ikke fremgikk av arbeidsregnskap eller i form av overtid. Dette hadde stor betydning for produksjonen, ettersom forberedelser til hovedforhandlinger i stor grad ble gjort på fritiden. Den tiden er forbi. Arbeidsmiljøloven og en helt annen bevisst-het blant de ansatte, innebærer at man ikke på samme måte som tidligere er villig til å bære kostnaden med en stor arbeidsmengde. Dette gjør det utfordrende å sammenligne produksjonstall fra ulike perioder.

En annen tilbakemelding er at endring av kompetansereglene i loven, eller en større fleksibilitet i reguleringen av dette, vil frigjøre kapasitet. Oslo statsadvokatembeter minnet her om en sterk økning i saksmengden de senere par årene. En annen prioritering av hvilke saker statsadvokatene skal saksbehandle, vil kunne frigjøre kapasitet til de mer prinsipielle og kompliserte sakene.

Domstolenes fristregler beslaglegger kapasitet, da de medfører hyppige aktorbytter. En større fleksibilitet i praktiseringen av disse reglene ville gjort det mulig å planlegge driften ved embetene bedre.

8.9 Tre hovedkategorier

8.9.1 Oppgaveutførelsen

Som for påtalejuristene i politiet er det individuelle forskjeller i hvor effektive den enkelte statsadvokat er. Noen er svært effektive i sin utøvelse av rollen, andre har et forbedringspotensial. Erfaring i rollen er en viktig faktor. I likhet med hva som er tilfelle for påtalejuristene i politiet, er det viktig å rekruttere, beholde og utvikle de rette personene. En forskjell er samtidig at mens mange påtalejurister er «ubeskrevne blad», rekrutteres mange statsadvokater fra politietaten.

En annen viktig forskjell er at statsadvokatene ikke er etterforskingsledere. Effektiviseringspotensialet hos den enkelte ligger således i utøvelsen av saksbehandlingen, aktoreringen og utøvelsen av fagledelsen.

Et forhold som på sikt kan få betydning for den samlede produksjonen og den enkeltes effektivitet, er graden av spesialisering blant statsadvokatene. Se nærmere om dette i kapittel 14.

8.9.2 Rammene ved embetene

Dimensjoneringen av statsadvokatembetene har betydning for utøvelsen av fagledelsen. Problemstillingen drøftes i kapittel 10.

Flere av forholdene som gjelder rammebetingelser for politijuristene, har også gyldighet for statsadvokatene. Dette gjelder blant annet styrket teknologiunderstøttelse gjennom teknisk utstyr og et godt fungerende datasystem.

Statsadvokatene aktorerer normalt de mer alvorlige sakene. For å understøtte en smidig iretteføring, anbefales en utvidet bruk av saksforberedende møter. Oslo tingrett har utarbeidet en veiledning i hvordan større økonomiske straffesaker bør forberedes og gjennomføres. Påtaleanalyseutvalget antar at denne vil kunne ha overføringsverdi i andre større saker.

8.9.3 Ytre krav og forventninger

Oslo statsadvokatembeter har fremhevet at fagledelse og utadrettet virksomhet tar mer tid enn tidligere. Samtidig er det vanskelig å måle utviklingen.

I dag er kompetansetildelingen i betydelig grad lovregulert. En mer fleksibel ordning er foreslått av Straffeprosessutvalget. Brukt på en offensiv måte vil dette kunne være et viktig styringsverktøy, også i en kapasitetsdiskusjon.

Gjennomføringen av rettsmøtene bør i større grad skje ved lyd- og bildeoverføring. I Straffeprosessutvalgets forslag ligger en forutsetning om at dette skal kunne benyttes i ankeomgangen. Spesielt i større saker vil dette ha en besparende effekt. Store og kompliserte saker med full bevisføring i to rettsinstanser befinner seg i kjerneområdet til Den høyere påtalemyndighet

En sterk økning i prosessuelle innsigelser, spesielt i Oslo-området, nevnes av flere. En aktiv prosessledelse fra domstolenes side vil ha betydning for omfanget av bevisføringen og tidsbruken i retten.

Problemstillingen knyttet til hyppige aktorbytter i fristsaker er tidligere nevnt.

8.10 Oppsummering – Den høyere påtalemyndighet

I punkt 8.7 reiste utvalget følgende tre spørsmål:

- Er påtalemyndigheten *som sådan* en tilstrekkelig effektiv organisasjon?
- Kan det identifiseres områder med et forbedringspotensial?
- Vil effektiviseringstiltak kunne oppveie eventuelle kapasitetsmessige avvik?

Antallet rettsdager og behandlede saker har steget kraftig de siste par årene. Samtidig er den ønskede økningen i fagledelse vanskelig å måle.

For Påtaleanalyseutvalget kan det synes som om i alle fall deler av bemanningsøkningen i 2014/15 har gått til en økning i enkeltsaksbehandling på bekostning av fagledelse. Skal det skapes et handlingsrom for økt og bedre fagledelse og utadrettet virksomhet, fordres tiltak som i noen grad reduserer volumet på enkeltsaksbehandlingen. Videre er embetenes størrelse og kapasitet en hemmende faktor. Flere av embetene har i realiteten begrensede muligheter til å påta seg ytterligere oppgaver eller skape et fagmiljø for fagledelse. Som for påtalejuristene synes effektivitetsgevinsten derfor først og fremst å ligge i rammebetingelsene.

Den teknologiske understøttelsen må etter utvalgets syn også forbedres. Her er Påtaleanalyseutvalget på linje med Straffeprosessutvalget.

Påtaleanalyseutvalgets samlede vurdering er at det er identifisert områder med et effektiviseringspotensial. Spesielt gjelder dette rammebetingelsene. Tiltak her bør derfor gis oppmerksomhet og prioritet.

En utvidet forståelse av samfunnsoppdraget krever samtidig en merinnsats. Ikke minst gjelder dette en forsterket fagledelse. Utvalget kan ikke se at effektiviseringstiltak alene vil kunne gi handlingsrom til et slikt løft. En slik ambisjon *både* fordrer et effektivitetsuttak, men *også* en viss ressurstilførsel.

Kapittel 9
Kompetanse

9.1 Innledning

Det følger av mandatet at utvalget skal ha et særlig fokus på om påtalemyndigheten har riktig kompetanse for å ivareta sitt samfunnsoppdrag, samt identifisere forbedringspotensial og foreslå løsninger for kompetanseutvikling.

På et overordnet nivå dreier dette seg om hvorvidt og i hvilken grad påtalemyndigheten som etat er en lærende organisasjon, med nødvendig innslag av dobbeltkretslæring.[1] Viktigheten av at *politiet* er en lærende organisasjon er understreket i mange sammenhenger, men er sjelden fremholdt med spesiell adresse til påtalemyndigheten. En lærende organisasjon kan defineres som en organisasjon som utvikler, forvalter og tar i bruk sine kunnskapsressurser slik at virksomheten totalt sett blir i stand til å mestre daglige utfordringer, og etablere ny praksis når det er nødvendig. Dette er vanskelig å skulle beslutte eller regulere, men er samtidig nødvendig hvis organisasjonens mål er å utvikle slike ferdigheter.

Sentrale spørsmål er hvordan påtalemyndigheten som etat skal forholde seg til utvikling av kompetanse i egen etat, og om det bør iverksettes tiltak for å forbedre kompetansearbeidet.

[1] Se punkt 5.13.2.

9.2 Hvilken kompetanse bør en påtalejurist ha?

At en påtalejurist har «riktig kompetanse», innebærer i denne sammenheng at vedkommende besitter ferdigheter og kunnskaper som er nødvendige for en optimal utføring av de oppgaver som er lagt til stillingen. Kompetansen bør være relatert til arbeidsoppgavene, og være «god nok». Men hva som er *nivået* for god nok kompetanse, er vanskelig å beskrive med objektive kriterier. Det kan være at det i påtalemyndigheten er en oppfatning av at kompetansen er god nok, og det kan sikkert på mange måter være korrekt. Men *opplevelsen* av kompetansesituasjonen og kompetansebehovet er ikke nødvendigvis sammenfallende med hva det ideelt sett er behov for.

Påtalejurister har sin embetseksamen/mastergrad, men et godt arbeid som påtalejurist fordrer atskillig opplæring og utvikling, noe som må tilføres etter ansettelse, og da ikke bare som en grunnopplæring, men også videre i karriereløpet. En side ved dette er også om påtalemyndigheten rekrutterer godt nok, og om etaten makter å beholde dyktige ansatte.

Utredning I fra Sjøvold-utvalget inneholder en konkret gjennomgang av læringsbehovet for påtalejurister. Påtaleanalyseutvalget viser som utgangspunkt til denne utredningen.

Figur 9.1

9.3 Hvordan tilegnes kompetansen?

Påtaleanalyseutvalget vil i hovedsak konsentrere seg om den formelle opplæringen som tilbys. Det er imidlertid grunn til å understreke at kompetanseutvikling ikke bare skjer gjennom formaliserte kompetansetiltak.

For det første har den enkelte ansatte selvsagt et ansvar for egen læring. Men dette forutsetter at det rent praktisk gis rom for dette, i første rekke i form av tid. Hvis arbeidsoppgavene blir for omfattende og tidkrevende, blir rommet for egenlæring lite. Å fokusere for mye på dette egenansvaret kan også pulverisere det ansvaret for kompetanseutvikling som tilligger arbeidsgiver eller etatsleder.

Mye opplæring skjer – her som i andre yrker – gjennom selve utførelsen av arbeidsoppgavene; man tilegner seg ferdigheter og kunnskap gjennom praktisk arbeid. Slik læring kan imidlertid ofte skje ad hoc og være lite helhetlig orientert. Det er viktig at yrkesutøvelsen kobles sammen med et bevisst forhold til læring. Skjer ikke det, er det ikke gitt at en «mengdetrening» innebærer bedre kompetanse; det kan like gjerne være at dårlig yrkesutøvelse sementeres. Erfaringslæringen blir mer effektiv hvis yrkesutførelsen skjer i et læringsperspektiv, med veiledning og tilbakemeldinger.

Videre vil det skje læring gjennom tiltak som ikke nødvendigvis defineres som kompetansetiltak, for eksempel ved deltakelse i ulike typer faglige fora. Et eksempel kan være de årlige påtalemøtene som statsadvokatene arrangerer for politijuristene i de ulike distrikter. Dette avhenger likevel av hvilket faglig innhold disse møtene fylles med. Viktig læring kan også kunne skje ved evaluering av avsluttede saker, enten av enkeltsaker eller av flere saker innen definerte saksområder.

Utvalget vil i første rekke se på definerte kompetansetiltak. Utvalget har skaffet seg et inntrykk av situasjonen gjennom sine mange møter med ulike aktører, herunder Politihøgskolen, og med ledelsen i Politidirektoratet og ved Riksadvokatembetet. Kompetanse var ett av flere tema i møtene med riksadvokatene i Danmark og Sverige. Utvalget har også gjennomgått de utredningene som er foretatt om temaet.

9.4 Bakgrunn

I 2000 var det ingen strukturert grunnutdanning for påtalejuristene. Mange politidistrikter hadde utviklet sine egne introduksjonsprogram, men det regionale og sentrale tilbudet hadde vært varierende både i form og innhold. Et utvalg under ledelse av Hans Sverre Sjøvold ble nedsatt av departementet for å utrede forslag til utdanningstilbud. Utvalget avga sin første rapport i januar 2001 (*Sjøvold I*). Rapporten gjelder begynneropplæringen og beskriver et opplæringsløp i tre stadier: lokalt, regionalt og sentralt. Denne modellen ble iverksatt for alle påtalejurister som ble ansatt etter 1. januar 2003, og som ikke hadde påtaleerfaring fra tidligere. Det er i all hovedsak denne modellen som gjelder i dag.

I rapporten fremholdes (side 5) at kompetanseheving hos påtalejuristene vil være en viktig investering for å nå de overordnede mål som er satt for straffesaksbehandlingen, på linje med annen kompetanseheving innen politiet. Det pekes på at juristgruppen har adgang til andre tilbud innenfor Politihøgskolens ansvarsområde, men at utdanningstilbudet i liten grad hadde reflektert påtaleledelse som profesjon. Et slikt utdanningstilbud må utvikles, heter det, nettopp med det formål å øke bevisstheten knyttet til påtaleledelse. Det er videre fremholdt at yrkesidentitet og faglig trygghet vil være en langsiktig investering for å sikre stabilitet i påtalemyndigheten.

Utvalget avga i juli 2001 sin andre rapport (*Sjøvold II*). Temaet her var spesialist- og lederopplæring. I rapporten påpekes noen generelle problemer for politijuristene. Eksempelvis nevnes mangel på tilgang til litteratur i jobben (rapportens side 7). I rapporten foreslås nye titler (side 13), som politiadvokatfullmektig og politiførsteadvokat som den øverste fagstillingen. Det argumenteres for å skille mellom fagkurs (kurs om kunnskap) og funksjonskurs (ferdighetskurs).

De to rapportene ble fulgt opp av en ny arbeidsgruppe, som utarbeidet rapporten *Opplæring for nytilsatte påtalejurister i politiet* (2002).

Høsten 2004 besluttet Politidirektoratet å nedsette nok en arbeidsgruppe, Lenth-utvalget, som først og fremst skulle se på *Sjøvold II* om etter- og videreutdanning, men også skulle vurdere om grunnopplæringen for nyansatte fungerte etter intensjonen. Arbeidsgruppen avla i januar 2006 sin rapport om grunnopplæringen. Konklusjonen var i korthet at grunnopplæringen fungerte bra, og det ble ikke foreslått endringer. Arbeidsgruppen kom imidlertid med en del forslag til innskjerpinger og justeringer. Det ble for eksempel uttalt (side 6)

- at politidistriktene mer systematisk burde tilstrebe at nyansatte fikk tilbakemelding på sin opptreden i retten
- at distriktene burde utarbeide og holde oppdatert en strukturert plan for opplæringen

- at distriktene burde legge forholdene til rette slik at det ikke skjedde en uholdbar opphoping av arbeid når juristen var på kurs
- at Politihøgskolen burde ta i bruk mer studentaktive læringsformer

Lenth-utvalget har i sin delrapport II fra oktober 2007 behandlet etter- og videreutdanningstilbud til politijurister.

9.5 Grunnopplæringen

9.5.1 Oversikt

Politijuristene er ansatt i politiet, og det er ledelsen i politidistriktet – på et overordnet nivå Politidirektoratet – som har ansvaret for kompetansearbeidet overfor politijuristene.

Grunnopplæringen av politijurister skjer i tre trinn: først i politidistriktet, så ved et kurs i regi av statsadvokatene i Oslo og dernest ved Politihøgskolen. Det er en forutsetning for de videre trinnene at de foregående er gjennomført. Utdanningen er obligatorisk, og er i praksis en betingelse for å få utvidet påtalekompetanse, som innebærer at en kan ta ut tiltale etter straffeprosessloven § 67 annet ledd bokstav b–d. De som har vært midlertidig ansatt for en periode over et halvt år, skal også gjennomgå denne utdanningen.

9.5.2 Opplæringen i politidistriktene

Da denne opplæringen ble introdusert, ble det understreket at vesentlige deler av opplæringen burde være lik over hele landet. Samtidig ble det pekt på at de nyansatte vil ha ulik arbeidserfaring, og at politidistriktene på mange måter var ulike. Det var derfor naturlig at distriktene sto relativt fritt til å organisere opplæringen på en måte som var hensiktsmessig for den nyansatte og distriktet. Det ble utarbeidet et opplæringshefte. Sammen med dette heftet fikk politidistriktene tilsendt en perm med diverse materiale, slik som henvisninger til lovstoff, rettsavgjørelser og litteratur, utvalgte artikler og eksempler på påtegninger, siktelser mv. I heftet fremheves emner som er sentrale i den lokale opplæringen. Dette er:

- etikk og rolleforståelse
- taushetsplikt
- den høyere påtalemyndighet – oppgaver og organisering
- etterforsking og påtalemessig ledelse av denne
- BL-opplæring
- bruken av BL og PAL for STRASAK som styringsverktøy
- kompetansereglene
- bruk av tvangsmidler
- frister
- aktorrollen
- straffeutmåling
- forholdet til media

Den lokale opplæringen er forutsatt å utgjøre ca. hundre timer, mye av dette knyttet til praktisk påtalearbeid. Den nyansatte skal tildeles en erfaren påtalejurist som fadder. Det skal gis en skriftlig bekreftelse på at opplæringen er gjennomført.

9.5.3 Den regionale opplæringen

Etter gjennomført lokal opplæring arrangerer statsadvokatene et kurs av én ukes varighet for samtlige nye politijurister. Politijuristene er da ment å ha jobbet som påtalejurister i mellom tre og åtte til ni måneder. Kurset arrangeres to ganger i året, og fra 2016 av arrangeres samtlige kurs av statsadvokatene i Oslo.

Kurset er praktisk lagt opp, og baserer seg på at deltakerne har fått noen innledende erfaringer både med saksbehandling og rettsmøter. Hovedtemaene på kurset har hittil vært skriving av siktelser og påtegninger, etterforskingsledelse, tvangsmidler og forskjellige sider ved aktorrollen. Også temaene påtaleetikk, porteføljehåndtering, riksadvokatens rundskriv om mål og prioriteringer, etterforsking mv. behandles på kurset.

9.5.4 Den sentrale opplæringen ved Politihøgskolen

Siste trinn i grunnopplæringen er en tre uker lang opplæring som skjer ved Politihøgskolen, og som kom i gang i 2003 på bakgrunn av Sjøvold-rapportene. I hovedtrekk har undervisningen fulgt samme spor i disse årene, men det har skjedd en del justeringer av innholdet. Undervisningen består av forelesninger, det gjennomføres et rollespill i aktorering og gis medietrening. Det er ingen evaluering eller karaktersetting av deltakerne, og kurset gir ikke studiepoeng.

9.6 Etter- og videreutdanningen

9.6.1 Videreutdanning ved Politihøgskolen

Politihøgskolen tilbyr en studiepoenggivende videreutdanning for påtalejurister som har jobbet tre år eller lenger i påtalemyndigheten. Denne utdanningen har vært avholdt to ganger, sist i 2014. Ved siste gjennomføring ble det avholdt en munt-

lig eksamen med et tverrfaglig sensorpanel med kunnskaper innen juss, psykologi og politifag. Dette tilbudet har vært utlyst to ganger etter 2014, men ble ikke gjennomført på grunn av for få søkere; det kreves minst 15 deltakere. Studiet har vært utlyst på skolens nettsider, og det er sendt mail til alle politidistriktene i landet. I forbindelse med siste utlysning var det også et fire siders oppslag i *Juristkontakt* om juristutdanningene på Politihøgskolen, uten at dette hadde noen nevneverdig påvirkning på søkertallet.

9.6.2 Andre tilbud ved Politihøgskolen

Det finnes mange etter- og videreutdanninger på Politihøgskolen som ikke er laget for jurister spesielt, men som likevel må anses som nyttige for påtalejurister. Generelt for alle påtalejurister er behovet for å lære mer om etterforsking. På dette feltet tilbys det videreutdanning i generell etterforsking, og det finnes også studier rettet mot seksuelle overgrep, økonomisk kriminalitet, ledelse, kulturforståelse og mangfold etc. På flere av studiene er en andel av plassene satt av til påtalejurister, men det er ikke alltid nok jurister til å fylle denne kvoten.

Verdt å bemerke er at Politihøgskolen lanserer en utdanning for påtalejurister som skal lede tilrettelagte avhør. Det er et deltidsstudium over 10 måneder, og planlagt oppstart er høsten 2017. Utdanningen består av tre hovedtema; rettsvitenskapelige og påtalefaglige tema, tilrettelagte avhør som etterforskingsmetode og barnefaglige tema.

9.6.3 Øvrige tilbud

Påtalejuristene kan, som andre jurister, benytte seg av de kurstilbud som ellers finnes, for eksempel de kursene som holdes av Juristenes utdanningssenter. Det er stort sett advokatkurset som søkes av påtalejurister; kurset er en forutsetning for å få advokatbevilling. Det er imidlertid ikke nødvendig å ha advokatbevilling for å få ansettelse som politiadvokat.

9.7 Statsadvokatene

Ansvaret for kompetanseutviklingen ligger hos Den høyere påtalemyndighet, overordnet hos riksadvokaten.

Statsadvokatrollen har et mer juridisk preg enn rollen som påtalejurist i politiet. Det er særlig tre forhold som står sentralt:

- juridisk kompetanse
- aktorering
- fagledelse

Statsadvokater vil oftest ha betydelig tidligere erfaring, de fleste fra arbeid i påtalemyndigheten. Dette innebærer at behovet for grunnopplæring er annerledes enn for politijurister. For den som ansettes som statsadvokat, er det ingen spesielle utdanningstilbud; grunnopplæringen skjer på arbeidsplassen. Riksadvokaten avholder med jevne mellomrom et seminar av en ukes varighet for nyansatte statsadvokater («Svalbardkurset»).

Det er ingen formalisert videreutdanning for statsadvokater. Statsadvokater har mulighet til å søke stipend fra Etterutdanningsrådet for Den høyere påtalemyndighet. Rammen for dette var imidlertid, av budsjettmessige årsaker, bare 100 000 kr for 2016. Dette gir ikke videre handlingsrom. Det skal likevel nevnes at rådet arrangerer enkelte kurs, for eksempel om digitale aktorater og porteføljestyring.

Statsadvokater tar også del i andre former for kompetansehevende tiltak. Riksadvokaten avholder et årlig statsadvokatmøte for alle statsadvokater, og statsadvokatene deltar på ulike kurs og samlinger i regi av riksadvokaten, politiet, Kripos mv.

Det foreligger ikke noen sentral strategi for kompetanseutvikling i Den høyere påtalemyndighet.

Kompetansesituasjonen for statsadvokatene ble behandlet av Fosheim-utvalget i 2001 og Fornebo-utvalget i 2010. I Fosheim-utvalgets utredning side 114 heter det:

> «Slik utvalget ser det, må fortsatt den enkelte statsadvokat ha et betydelig eget ansvar for å holde seg faglig à jour. Det er imidlertid et problem at arbeidssituasjonen i dag vanskeliggjør dette. I det daglige vil den alminnelige saksbehandling og forberedelsene til aktoratene kreve det meste av arbeidstiden. I tillegg skal oppgaver knyttet til fagledelsen utføres. Det blir minimalt med tid til gjennomgang av det betydelige omfang av faglig stoff som tilflyter kontoret av blant annet lovforarbeider, rundskriv, fagtidsskrifter og litteratur. Slik det er i dag vil faglig oppdatering gjerne skje etter behov som ledd i saksbehandling eller forberedelser til aktorater etter ad-hoc prinsippet. Etter utvalgets oppfatning er dette ikke tilfredsstillende.»

Fornebo-utvalget uttalte:[2]

> «Til å være en utpreget kompetansevirksomhet brukes det ved første øyekast bekymringsfullt lite ressurser på kunnskapsutvikling i embetene. Det er for statsadvokatene allikevel slik at det skjer kontinuerlig tilegnelse av kompetanse gjennom oppgaveløsningen, og alt tyder på at statsadvokatenes generelle påtalefaglige kompetanse gjennomgående er høy.
>
> Den utpregede fagkultur som omgir statsadvokatenes arbeid – og hvor riksadvokatembetets kompetanse og fagmiljø har en helt sentral betydning – bidrar i seg selv sterkt til at kjerneoppgavene løses på en god måte, og at etaten utad har en god faglig status. Slik oppfattes situasjonen også fra politiets side, selv om enkelte peker på at statsadvokatene på noen felt mangler den spesialkompetanse som er nødvendig for å øve en betryggende kontroll.
>
> Ulike kurs og seminarer i regi av etterutdanningsrådet gjennomføres med varierende deltakelse fra embetene, men også dette skjer på mer på tilfeldig basis. Ellers deltar statsadvokater i ulik grad på fagkonferanser, og i andre sammenhenger som bidrar til alminnelig kompetanseheving. Enkelte statsadvokater har hatt lønnet studiepermisjon, men ordningen er for etaten ikke utnyttet i full grad. Ett embete har hatt som intensjon å tilby statsadvokatene en studieuke per år, men det har vist seg vanskelig å gjennomføre.»

Fornebo-utvalget drøftet spørsmålet om systematisk kompetanseutvikling for statsadvokatene, og uttalte om dette (pkt. 3.8.3 i utredningen):

> «Det som i første rekke påkaller bekymring i dagens situasjon er statsadvokatenes muligheter for en mer systematisk og spesialisert kompetanseutvikling, (…).
>
> En mer målrettet utvikling av fagkunnskap skjer i liten grad ved de alminnelige embeter. Dette har også sammenheng med at kjerneoppgavene favner over et vidt spekter, og at det ved de fleste embeter er liten plass for spesialistfunksjoner. Arbeidsgruppen er usikker på i hvilken grad situasjonen har å gjøre med den alminnelige ressurstilgang ved embetene.
>
> Kjerneoppgavene vil i alminnelighet gjøre det vanskelig for statsadvokater å gjennomføre en mer systematisk kompetanseutvikling uten særlig tilretteleggelse av arbeidssituasjonen, og mulighetene for dette er nok begrenset ved de fleste embeter.
>
> Enkelte embeter opplyser at kompetanseutvikling i dag inngår i virksomhetsplanleggingen, mens andre ikke har spesielt fokus på dette. Arbeidsgruppen vil tilrå at embetene over noe tid kartlegger kompetansesituasjonen i statsadvokatregionen og ved embetet, og herunder utvikler en kompetanseplan med kortere eller lengre tidshorisont.
>
> Også på etatsnivå bør det gjøres en systematisk gjennomgang av kompetansesituasjonen, og av hvilke utviklingsbehov som foreligger i dagens situasjon og fremover. Det er viktig at kompetansetiltak i størst mulig grad forankres i de praktiske behov i virksomheten.
>
> Et spørsmål knyttet til statsadvokatrollen er at kompetanseutvikling og rekruttering i den høyere påtalemyndighet også må ses i forhold til de strategiske valg som på lengre sikt gjøres med hensyn til etatens funksjoner og oppgaver.
>
> Etaten kjennetegnes av et utpreget juridisk-faglig ståsted på alle nivåer, og det kan være at den samlede oppgaveløsningen på sikt er tjent med at det også tas inn i etaten annen fagkunnskap enn den juridiske. Dette kan være innenfor ledelse og organisasjonsutvikling, informasjonsvirksomhet, kriminalvitenskap, analyse m.m.
>
> Arbeidsgruppen vil tilrå at det sentralt nedsettes et fagutvalg/kompetanseutvalg for å vurdere ulike sider ved kompetansespørsmålet i den alminnelige påtalemyndighet. I tråd med arbeidsgruppens tankegang for øvrig bør spørsmålet ses helhetlig for de tre nivåer i påtaleorganisasjonen, og bør få en sammensetning deretter.»

Påtaleanalyseutvalget må, på bakgrunn av de uttalelser utvalgets respondenter har kommet med, konkludere med at situasjonen i dag i all hovedsak er uendret.

9.8 Opplæring av andre straffesaksaktører

9.8.1 Dommere

De som utnevnes til dommere, er i snitt i alderen 45–46 år. Dommere er embetsmenn og utnevnes av Kongen i statsråd. Et eget frittstående organ, Innstillingsrådet for dommere, behandler søknader til dommerembeter, og foretar intervjuer og referanseinnhenting. Det er utviklet en omfattende «kravspesifikasjon» i et «praksis-/policyno-

[2] Fornebo-utvalget side 55.

tat», der det ikke bare legges vekt på eksamenskarakterer, men også på en rekke andre forhold.[3]

Etter utnevning gjennomgår dommerne et sentralt introduksjonsprogram på 15 dager, fordelt på fem samlinger. Dette er orientert rundt «dommerhåndverket». Dommere har rett til en måneds studiepermisjon hvert fjerde år.

9.8.2 Advokater

Advokater må ha advokatbevilling. Vilkårene for dette er:

- bestått juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap
- hederlig vandel
- oppfylt praksiskrav på minst to år
- bestått advokatkurs
- oppfylt prosedyrekrav
- at det ikke foreligger forhold som etter loven kan gi grunn til tilbakekall av advokatbevilling

Advokatkurset arrangeres av Juristenes utdanningssenter. Kurset består av to tredagers samlinger. I løpet av kurset skal det gjennomføres et nettkurs i etikk. Det skal besvares en hjemmeoppgave, som blir sensurert og det gis enten bestått eller ikke bestått.

Medlemmer av Advokatforeningen er pålagt å gjennomføre 80 timer etterutdanning i løpet av en femårsperiode. Minst fem av timene skal være advokatetikk.

9.9 Kompetansearbeidet i Danmark

I Danmark gjennomføres en trinnvis utdanning av politijurister over tre år, som består av ni moduler, hver av ca. to til tre dagers varighet, totalt 25 dager. Fokuset i denne utdanningen er rollen som anklager, og den avsluttes med en eksamen. I tillegg har juristene en mentor som har gjennomgått et mentorprogram. De nyansatte følges opp med samtaler for å se om man er egnet som og selv vil bli anklager. Alt er forankret hos Rigsadvokaten og følger retningslinjer for Justisvesenet. Etterforsking er ikke en del av grunnutdanningen. Fokus er mest på legalitetskontroll og den kontrollfunksjonen man har som anklager.

Danmarks rigsadvokat har ansvaret for kompetansearbeidet i hele anklagemyndigheten. Fire jurister hos riksadvokaten jobber med utdanningen og fire med det personalmessige. Politihøgskolen i Danmark benyttes som sparringpartner og samarbeidende organ for kurs, for eksempel om datakriminalitet. Partene utveksler læringskrefter og har tidvis kurs sammen.

Slik utvalget vurderer det, er ikke denne opplæringen vesentlig annerledes enn den som gis i Norge. Forskjellene er i første rekke at opplæringen går over lengre tid, og at den skjer i regi av riksadvokaten.

9.10 Kompetansearbeidet i Sverige

I Sverige starter juristene som «åklagaraspirant» i påtalemyndigheten. Utgangspunktet for utdanningen er at den skal være praktisk og ikke teoretisk rettet. Man blir tildelt en fadder ved den «åklagarkammaren» man jobber. Der får man veiledning og blir forberedt på den grunnutdanningen man må igjennom. Deretter er det en felles utdanning, totalt 15 uker. Målet med grunnutdanningen er å gi hver åklagare tilstrekkelig sikkerhet, trygghet og styrke i sin rolle til å kunne bruke sine tilegnede kunnskaper, og selvstendig kunne håndtere alle sakstyper som ikke krever spesiell erfaring. Videre skal man kunne håndtere saker som kommer på jourvakt.

Etter 9–12 måneder skal det gjøres en vurdering av om man er kvalifisert for ansettelse. Det er ikke mange tilfeller hvor man ikke får ansettelse, og meningen er at fadderen/veilederen ved åklagarkammaren skal gi tilstrekkelig veiledning slik at man blir kvalifisert. Etter det andre året skal det også foretas en vurdering av hvorvidt man er skikket og kvalifisert til å bli kammaråklagare. Blir man ikke det, forblir man assistentåklagere, men da med tilrettelegging og ekstra veiledning. Det skjer veldig sjelden at man ikke blir kammaråklagere etter disse årene. Det tar likevel lang tid før man blir kammaråklagare. Medregnet selve jusstudiet ca. ti år.

Videreutdanningen omfatter både spesialisering innenfor visse fagområder, men også mer generelle områder. Den består av ca. 22 forskjellige studier. Emnene kan være rent juridiske fag, men også ikke-juridiske fag, slik som kurs i presentasjonsteknikk etc.

For utvalget fremstår utdanningen og karriereløpet i Sverige som omfattende og meget godt.

[3] Notatet er tilgjengelig på www.domstol.no.

Kapittel 10
Organisering

10.1 Innledning

Av mandatet fremgår at det i Påtaleanalyseutvalgets utredning skal

> «identifiseres forbedringspunkter og foreslås konkrete tiltak i forhold til organisering, effektive og rasjonelle arbeidsformer og systemer for samhandling både innad i påtalemyndigheten og i forhold til samarbeidende aktører».

10.2 Hvorfor er organisering viktig?

Organisering og «bokser på kartet» får stor oppmerksomhet i alle endringsprosesser. *For* stor vil nok mange hevde. Uttrykket «culture eats structure for breakfast» er uttrykk for en slik erkjennelse. Samtidig er det en kjensgjerning at strukturen i en organisasjon sier noe om ledelsens fokus, den interne maktfordelingen mellom ulike aktører og profesjoner, hvilke samhandlingsrelasjoner som anses som særlig viktige, osv.

Både innad i politietaten, i påtalemyndigheten og på ulike politiske og offentlige arenaer, diskuteres prioriteringene mellom politioperativ virksomhet, etterforsking og forebyggende aktiviteter. Av diskusjonene kan man få inntrykk av at dette er tre helt separate fagområder som kjemper om knappe ressurser. I noen grad er dette antakelig også en korrekt oppfatning.

Politianalysen[1] peker på at en for desentralisert organisasjonsstruktur kan bli et hinder for en effektiv straffesaksbehandling. Analysen har rett i at valg av organisasjonsstruktur påvirker effektiviteten i en organisasjon. Samtidig er det viktig å minne om at organisering kun er et hjelpemiddel og ikke et selvstendig mål, og at oppmerksomheten bør rettes mot arbeidsprosesser og tiltak som gagner formålet – en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse. Først når målene og tiltakene er identifisert og definert, bør organisasjonen settes opp på en måte som sikrer effektive arbeidsprosesser.

Begrepet *organisasjonsstruktur* defineres av Mintzberg[2] som «totalsummen av måten produksjonen er delt inn i enkeltoppgaver på, og deretter den koordinering som oppnås mellom disse enkeltoppgavene». Utgangspunktet for Påtaleanalyseutvalgets drøftelse er at straffesaksarbeidet utgjør en viktig, strategisk del av den samlede kriminalitetsbekjempelsen. Med dette som bakteppe: Hvordan bør påtalemyndigheten struktureres og organiseres for å oppnå en optimal koordinering av arbeidsoppgavene, det vil si på en måte som legger til rette for en effektiv straffesaksbehandling av høy kvalitet?

I praksis utløser dette hovedspørsmålet en rekke oppfølgingsspørsmål: Når skal én person

[1] NOU 2013: 9.
[2] Mintzberg, 1983 side 2, utvalgets oversettelse.

Figur 10.1

utføre hele arbeidsoperasjonen, og når lønner det seg å knekke dette ned til flere spesialiserte oppgaver? Når skal det opprettes avdelinger med bakgrunn i en funksjon, og når bør avdelinger opprettes med bakgrunn i geografisk plassering? Hvilke argumenter tilsier at statsadvokatembetene samles i større enheter, og hva tilsier en desentralisert modell? Bør det åpnes for at politijuristene administrativt kan underlegges en stasjonssjef uten påtalemyndighet, eller er det i et uavhengighetsperspektiv maktpåliggende at påtalelinjen også administrativt er ubrutt?

Det finnes ifølge Mintzberg ikke noe allmenngyldig fasitsvar på hvilke organisasjonsstrukturer som er de mest effektive. Dette er situasjonsbetinget og beror på hvilke oppgaver som skal utføres i hvilke omgivelser. Typisk vil det være en vesensforskjell på et privat foretak som skal tjene penger, og en offentlig etat som skal levere lovpålagte tjenester. Tilsvarende er det en avgjørende forskjell på en reaktivt innrettet påtalemyndighet, og en påtalemyndighet som aktivt involverer seg i den løpende virksomheten i politidistriktene.

Seks kriterier synes å være de foretrukne når en organisasjon eller profesjon skal settes opp:[3]

1. oppdeling etter *kunnskap og ferdigheter*
2. oppdeling etter *arbeidsprosess og funksjon*
3. oppdeling etter en *tidslinje* (forskjellige skiftlag)
4. oppdeling etter hva *sluttproduktet* skal være
5. oppdeling etter *kundegrupper*
6. oppdeling *geografisk* etter hvor enhetene skal operere

Som den videre gjennomgangen vil vise, er det særlig inndeling etter geografisk operasjonsområde som har preget påtalemyndighetens organisering.

10.3 Påtalemyndigheten i politiet

10.3.1 Den overordnede organisasjonsmodellen i politietaten

I Prop. 61 LS (2014–2015) fremheves en rekke målsettinger knyttet til organiseringen av de nye politidistriktene. Organisasjonsmodellen skal understøtte god oppgaveløsning og ledelse, legge til rette for at politiets samfunnsoppdrag kan løses på en god måte, sikre enhetlig organisering i de nye politidistriktene og bidra til at det enkelte politidistrikt standardiseres i større grad enn i dag.

Den endelige modellen ble bestemt av Justis- og beredskapsdepartementet ved beslutning gjengitt i brev av 17. februar 2016 til Politidirektoratet og andre forhandlingsparter.[4] Grensene mellom distriktene ble utarbeidet med bakgrunn i kriminalitetsgeografi, befolkningstetthet og kommunikasjon. Det fremheves at den valgte strukturen bygger på et ønske om å utforme en organisasjonsform som kan legge til rette for en mer helhetlig styring og frigjøre ressurser til mer operativ tjeneste. Et viktig synspunkt har vært at enhetene må være over en viss størrelse for å kunne drive kostnadseffektivt.

Nedenfor i figur 10.2–10.4 følger en skisse av modellene. Det som skiller, er organiseringen av de funksjonelle driftsenhetene. For de minste distriktene er fire av enhetene slått sammen til to. For øvrig er strukturen lik, se likevel punktet under om Oslo politidistrikt.

Politidirektoratet har gjennom Nærpolitireformen trukket opp rammer og retningslinjer for etableringen av de nye politidistriktene. I Prosjekt Nye Politidistrikt (PNP)[5] er politiets sentrale organisering gjengitt på følgende måte:

> «Politi- og lensmannsetaten består av Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), 12 politidistrikter, som igjen er inndelt i lensmanns- og politistasjonsdistrikter, særorganer og enkelte andre enheter med nasjonale oppgaver. I tillegg er Svalbard et eget politidistrikt.
>
> Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for den overordnede styringen av etaten. Politidirektoratet har ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene, særorganer og andre enheter i henhold til tildelingsbrev mv.»

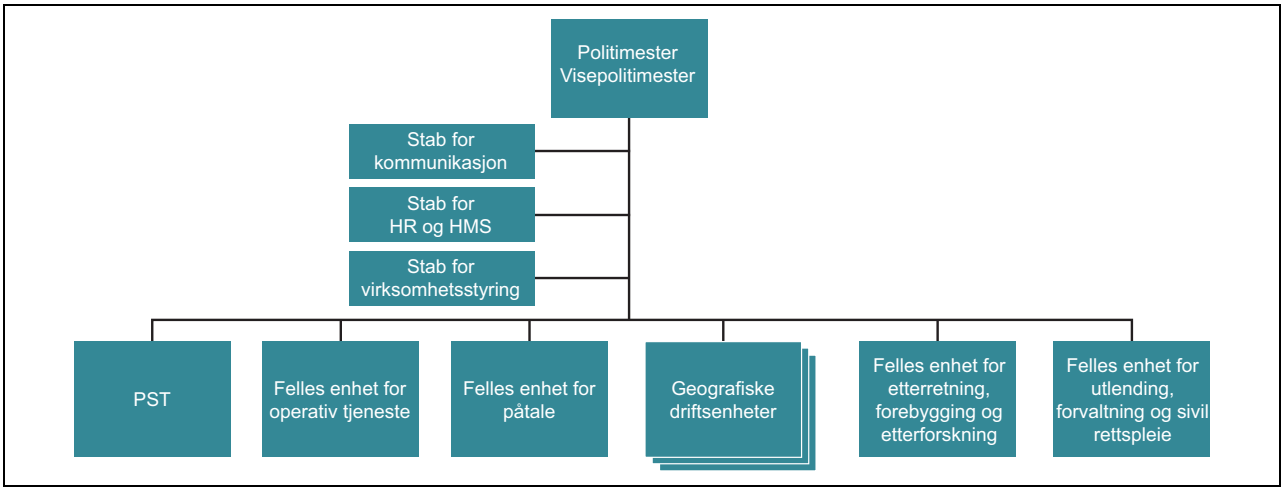
10.3.2 Strukturvalg – «fasthet i mål, frihet i oppgaveløsning«

Et viktig utviklingstrekk i politietaten de siste 20 årene er dreiningen mot en desentralisert styringsmodell. Vekten på økt effektivitet har medført en ansvarliggjøring og økt kostnadsbevisst-het. Dette gjelder særlig de områdene av etaten som har en hovedsakelig produksjonsorientert profil. Etter politireform 2000 har *totalansvarsprinsippet* etablert seg i politiet. Begrepet har sin bakgrunn i en tolkning av en New Public Manage-

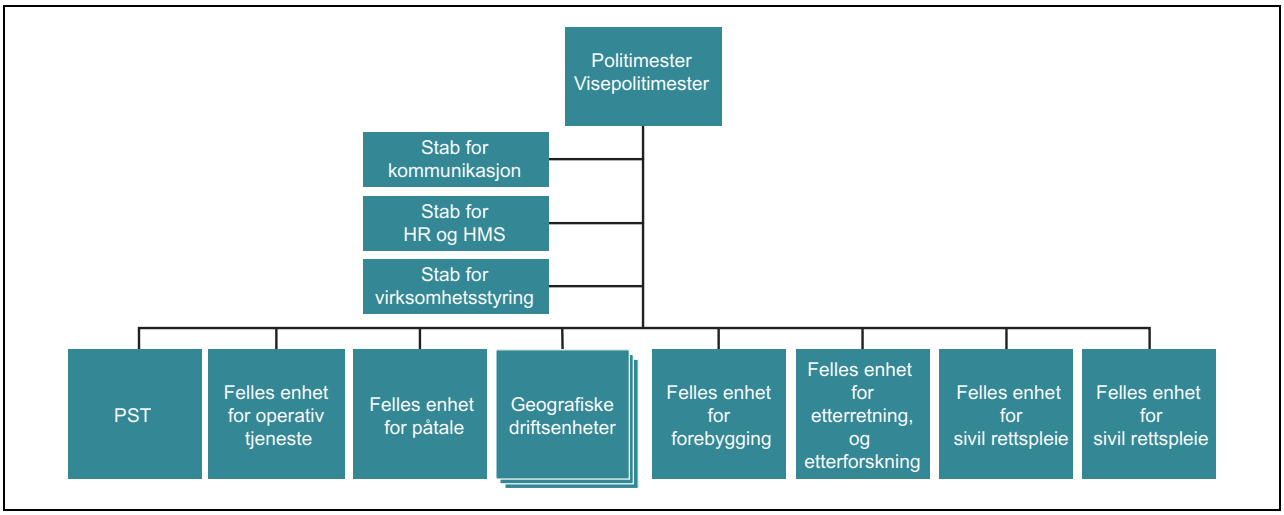
[3] Mintzberg side 48–50.

[4] https://www.regjeringen.no/contentassets/905c507a9bf549d0b17d56ec99be14d2/brev.pdf.

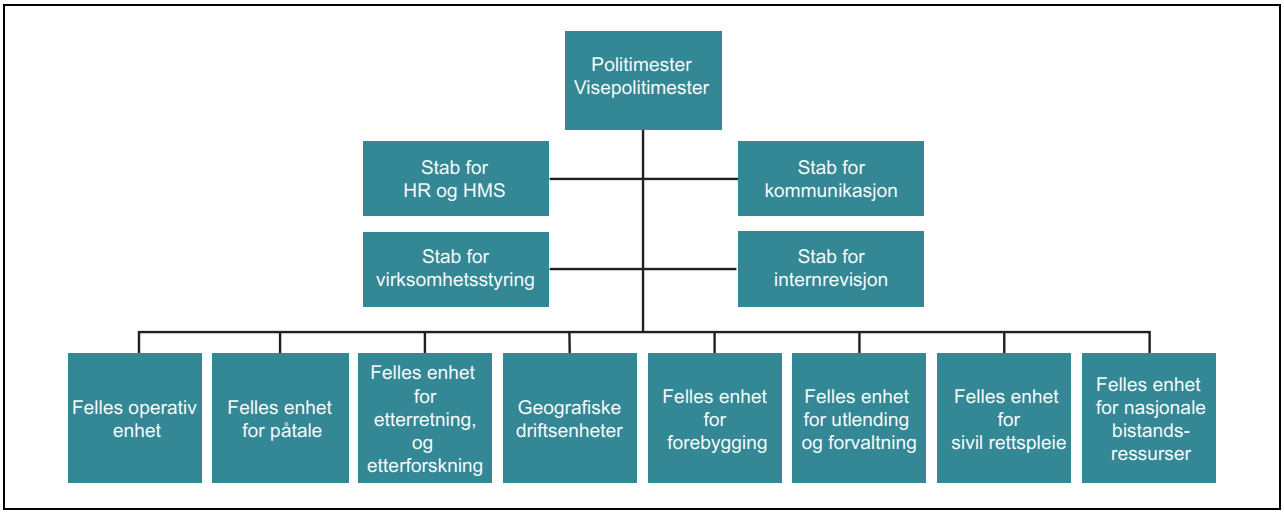
[5] Politidirektoratet Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter side 17.



Figur 10.2 Organisasjonsmodellen for Agder, Møre og Romsdal, Nordland, Troms og Finnmark politidistrikt.



Figur 10.3 Organisasjonsmodellen for Øst, Sør-Øst, Sør-Vest, Vest, Innlandet og Trøndelag politidistrikt.



Figur 10.4 Organisasjonsmodellen for Oslo politidistrikt.

ment-inspirert konsernmodell, hvor Politidirektoratet styrer politidistriktene, og politimestrene sine driftsenheter som frittstående «selskaper» som hver har et selvstendig ansvar for et sett av definerte mål. Måloppnåelsen bedømmes etter måleparametere, som i stor grad ble utarbeidet på midten av 1990-tallet, med stor vekt på kvantitativt målbare størrelser.

Samtidig som effektivitet og kostnadsbevisst-het har blitt dagligdagse begreper, kan det stilles spørsmål ved om kursendringen også har hatt utilsiktede bivirkninger. For bekjempelsen av den organiserte kriminaliteten representerer utviklingen utvilsomt en styringsmessig utfordring. Dette har sammenheng med at satsinger på dette området er ressurskrevende og tilsynelatende kan gi svak måloppnåelse. For en enhetsleder i et politidistrikt er det ikke alltid «opplagt» at han eller hun skal prioritere å bruke et trangt budsjett til å bekjempe bakmenn i andre land fremfor å oppklare innbrudd i nabolaget. En slik prioritering, i tråd med Stortingets forutsetninger, fordrer en aktiv og deltakende påtalemyndighet.

10.3.3 Funksjonsenheten Felles enhet for påtale

I oppdragsbrev av 21. oktober 2015 ga Justis- og beredskapsdepartementet følgende føring for organiseringen av politidistriktenes påtaleledelse:

> «Alle politidistriktene skal ha én person med ansvar for påtalefunksjonen i distriktet, som statsadvokatene kan forholde seg til i den løpende fagledelsen, og som både har reell mulighet til å styre straffesaksarbeidet og innflytelse på disponeringen av etterforsknings- og påtaleressurser. Vedkommende skal kunne avlaste politimesteren i det påtalemessige arbeidet, og skal inngå i politidistriktets ledergruppe. Organiseringen må innrettes på en måte som sikrer en reell påtaleledelse av straffesaksarbeidet i politidistriktene.»

Påtalemyndigheten er i de nye politidistriktene organisert som en funksjonell enhet på nivå 2. Lederen for enheten har ansvaret for påtalefunksjonen i distriktet. Dette omfatter det faglige og administrative ansvaret for alle påtalejuristene i politidistriktet. På vegne av politimesteren skal vedkommende også ivareta dialogen med Den høyere påtalemyndighet om straffesaksbehandlingen. Lederne for de funksjonelle enhetene og geografiske driftsenhetene inngår i politimesterens ledergruppe, og har funksjonelt driftsansvar for sine enheter.

I det å ha et overordnet ansvar for straffesaksbehandlingen i politidistriktet inngår blant annet å sikre at kvaliteten og effektiviteten i etterforskingen er i tråd med riksadvokatens mål, prioriteringer og direktiv, legge til rette for en adekvat påtalemessig ledelse av etterforskingen og utvikle gode rutiner og metoder som sikrer ensartet praksis og løpende oppfølging og kontroll av distriktets straffesaksporteføljе. Felles påtale har ansvar for å påse at gjeldende regelverk som straffeprosessloven, påtaleinstruksen, riksadvokatens mål og prioriteringer og øvrige direktiver for straffesaksarbeidet mv. etterleves, og at hensynet til objektivitet og rettssikkerhet blir ivaretatt på alle stadier av straffesaksbehandlingen.

I PNP er Fellesenhet for påtale beskrevet slik:

> «Felles enhet for påtale har det overordnede ansvar for etterforskningen i politidistriktet, og skal sikre kvalitet og effektivitet i straffesaksbehandlingen i tråd med Riksadvokatens mål, prioriteringer og direktiver. Påtalemyndighetens representanter i politiet har ansvar for at etterforskningen utføres i samsvar med lov og instrukser, og kan gi pålegg om innretningen av etterforskningen. For øvrig treffer de avgjørelser om å reise tiltale og henlegge straffesaker, fatter andre påtaleavgjørelser, og fører saker for domstolene. Leder for Felles enhet for påtale har ansvar for påtalefunksjonen i distriktet, og skal på vegne av politimesteren ha ansvar for dialogen med den høyere påtalemyndighet om straffesaksbehandlingen. Det skal legges til rette for at jourhavende påtalejurist, som er en del av straffesaksinntaket, skal kunne arbeide i nært samarbeid med operasjonssentralen for å støtte etterforskningen og ta påtaleavgjørelser fortløpende der dette er nødvendig eller hensiktsmessig. Dette er særlig viktig for å kunne legge til rette for mer påtalearbeid på stedet og for å utvikle et effektivt straffesaksinntak med god påtaleledelse i initialfasen av straffesakene. Felles enhet for påtale har faglig og administrativt ansvar for alle påtalejurister i politidistriktet, og skal lede fagutvikling og utvikling av god praksis på området. Prinsippet om fremskutt, integrert påtale videreføres for å sikre et tett samarbeid mellom påtalejuristene og etterforskningsenhetene også i fremtiden.»

10.3.4 En politifaglig ledelse av påtalejurister i politiet – en utfordring?

Politimesteren har ansvaret for påtalemyndigheten i politiet. Som følge av økningen av antallet tjenestemenn i politiet og utviklingen av påtalemyndigheten, vil dette ansvaret måtte utøves på en annen måte enn tidligere.

Avgjørende for å bevare påtalemyndighetens uavhengighet og objektivitet er at det tosporede system videreføres, og at påtalefunksjonen ikke underlegges et politifaglig spor som medfører at Politidirektoratet blir faglig overordnet. Det faglige ansvaret for straffesaksbehandlingen tilligger riksadvokaten. Utover dette kan man tenke seg flere mulige måter å organisere påtalemyndigheten på. Det avgjørende er at organiseringen ikke rokker ved uavhengigheten til påtalemyndigheten – verken formelt eller reelt.

10.3.4.1 Ulike modeller

Hovedalternativene for en organisering av påtalemyndigheten i politiet er særlig de følgende:

- påtalejuristene er organisert i en egen påtaleavdeling og er både formelt og fysisk adskilt fra etterforskingsmiljøene
- påtalejuristene er organisert i en egen påtaleavdeling, men er fysisk spredt og sitter helt eller delvis stedsplassert i etterforskingsmiljøene
- påtalejuristene er ansatt ved en driftsenhet som ledes av en politifaglig (eksempelvis en stasjonssjef) og sitter helt eller delvis stedsplassert i etterforskingsmiljøene

10.3.4.2 Oslo-modellen

Den siste modellen i foregående avsnitt omtales gjerne som «Oslo-modellen». Med virkning fra 1. januar 2014 valgte Oslo politidistrikt å legge ned påtaleseksjonen, og plasserte påtalejuristene ut på stasjonene og i de funksjonelle enhetene. Det prinsipielt interessante med den nye modellen er at den enkelte påtalejurist administrativt, som den klare hovedregel, underlegges en politiutdannet leder, samtidig som den faglige ledelsen og myndigheten fortsatt går i et påtalefaglig spor som den politiutdannede lederen ikke har ansvar for.

Argumentene for en slik modell har særlig vært at

- enhetslederne får et helhetlig eierskap til hele straffesakskjeden og må ta et større resultatansvar innenfor hele straffesaksarbeidet
- den «best egnede» bør lede enheten hvor påtalejuristene inngår, uavhengig av utdanning og bakgrunn
- påtalejuristene og etterforskerne blir i en slik modell integrert, og kan samhandle på en god måte

Argumentene for å organisere påtale i en egen avdeling er særlig at

- dette bidrar til en enhetlig tolkning av riksadvokatens føringer og prioriteringer
- dette understøtter påtalemyndighetens selvstendighet, uavhengighet, objektivitet og kontrollfunksjon. Påtalemyndighetens rolle og ansvar tydeliggjøres

Som ovennevnte viser, bryter ikke Oslo-modellen med det faglige påtalesporet fra påtalejuristen og opp til påtaleleder. Kjernespørsmålet er imidlertid om uavhengigheten indirekte likevel utfordres i en slik modell.

10.3.4.3 Oslo politidistrikt

Som en naturlig konsekvens av at det er valg foretatt ved Oslo politidistrikt som diskuteres, fant utvalget det naturlig å innhente en redegjørelse fra politimesteren:

> «OPD hadde tidligere en organisering av påtalejuristene i en egen seksjon. Juristene var plassert på de ulike organisatoriske enhetene der det var etterforskere. Prinsippet om framskutt og integrert påtale var oppfylt. De administrative fullmaktene og budsjettene ble forvaltet av den overordnende retts- og påtaleseksjonen. Her lå blant annet fullmaktene til ansettelser. Det ble også praktisert flytting/sirkulering av påtalejurister og påtaleledere, noe som skapte mye uro og uforutsigbarhet. Vi opplevde flere HMS-saker. Arbeidsmiljøet til juristene ble tema i AMU. Det var stor positivitet til juristene blant seksjonsledere der juristene var plassert. Påtalejuristene opplevde også disse enhetene som enheten der de hørte hjemme, og ikke den overordnede retts- og påtaleseksjonen. Denne formen for fjernledelse ble ikke oppfattet som noen god ordning. Flere seksjonsleder ville styrke staben av jurister for å bedre resultatene, men splittede budsjetter tillot ikke det. Her må nevnes at seksjonslederne i OPD både er utdannede jurister og ledere med politifaglig bakgrunn (politiskole/høgskole).
>
> Endringen innebar i stort at det økonomiske og administrative ansvaret for påtaleju-

ristene ble overført til seksjonslederen der juristene hadde sin fysiske arbeidsplass. Det ble opprettet egne organisatoriske enheter for påtalejuristene, ledet av en påtaleleder. Påtalejuristene ble organisert på samme nivå som de øvrige enhetene på seksjonen. På flere seksjoner ble påtalederne stedfortreder for seksjonsleder. Påtalederne fikk større fullmakter innenfor egen enhet. Nye påtalejurister ble ansatt på seksjonen og innstilt fra seksjonen der de skulle jobbe. Dette ble sett på som en stor fordel. Seksjonen og lokale påtaleleder har ansvaret for egen portefølje, og dermed er det naturlig å ha ansvaret for å ansette de juristene som skal levere sakene. En klar effekt av dette er at påtalelederne fikk større lederansvar. Det ga en utvidet mulighet for lederkarriere.

I det faglige sporet ledes påtalemyndigheten av en visepolitimester som er en del av påtalemyndigheten. Denne linjen går videre direkte til politimesteren. Det er en ubrutt faglinje i det straffeprosessuelle sporet som ikke går via seksjonsleder der påtalejuristene er organisert.

Det har aldri vært innvendt mot vår ordning at den bryter med det tosporede system. Vil administrativ styring av påtalemyndigheten av andre enn påtalemyndigheten kunne innebære at uavhengigheten settes under press? Kan sanksjoner knyttet til budsjetter, lønn og administrative goder rokke ved uavhengigheten? Vi kjenner ikke til noen eksempler på at slikt har skjedd. Arbeidsmiljøet er bedre, og lønnsutviklingen har skutt fart. Det har blitt konkurranse og dyktige fagfolk. Debatten om uavhengighet er oppkonstruert. Resultatene er gode i OPD. Påtalemyndigheten må også kunne være gjenstand for ledelse uavhengig av hvilken profesjon leder har. Det at jurister administrativt bare kan ledes av jurister, synes som et noe musealt standpunkt.»

10.3.4.4 Respondentene

Flere av respondentene har beskrevet en utvikling hvor påtalejuristene skyves stadig lenger ned i politiorganisasjonen. Det vises til en uttrykt uro for at Oslo-modellen vil kunne påvirke påtalemyndighetens uavhengighet. En av de tillitsvalgte i Politijuristene beskriver det slik:

«Jeg sitter som hovedtillitsvalgt i X politidistrikt og er bekymret for hvordan påtale blir organisert i de nye politidistriktene. Vi har forstått at Oslo politidistrikt har organisert seg på en annen måte og i strid med det som ble fremforhandlet mellom Politijuristene (PJ) og POD. Sentralt ble man enig om å ha en egen felles påtaleenhet og at påtaleleder skulle ha budsjett- og personalansvar for alle påtalejuristene. Dette har vært tema på de fleste tillitsmannssamlinger i PJ og det har vært en enstemmighet i vår gruppe om at vi ikke kunne akseptere noe annet. PJ mener dette er eneste måte vi kan være en fri og uavhengig påtalemyndighet i politiet. Skilledebatten er begynt å bli et tema i vår organisasjon uavhengig av dette, men en fravikelse av en organisering der påtale er samlet i en boks, tror jeg vil sette fart på denne debatten hos PJ.

Jeg mener at påtalejuristene i Oslo nå er blitt organisert på en slik måte at de ikke lenger er en fri og uavhengig påtalemyndighet. Påtalejuristen har ikke den innflytelse og posisjon som er nødvendig for å utøve påtaleoppgavene og sitte med ansvaret i enkeltsak. En organisering i egen boks vil kunne bøte noe på dette.»

10.3.4.5 Påtaleanalyseutvalgets syn

Etter Påtaleanalyseutvalgets syn representerer og synliggjør ovennevnte på mange måter noe av dilemmaet med det tosporede system, ettersom hensynet til kvalitet og effektivitet tidvis kan komme i et visst spenningsforhold.

Et viktig poeng i et styringsperspektiv er å ha mest mulig «enhetlig» styring. I et slikt perspektiv er det lett å gi sin tilslutning til at effektivitetshensyn tilsier at også personer uten påtalekompetanse bør kunne lede påtalejurister på en god og hensiktsmessig måte. At en politiutdannet i mange tilfeller vil være den best egnede til å øke påtaleproduksjonen, er neppe tvilsomt. Antakeligvis vil det store flertallet av dagens ledere uten juristutdanning kunne fylle en slik posisjon på en god måte.

På den annen side tegner mange av respondentene et relativt tydelig bilde av en påtalemyndighet under et visst press. Påtalejuristene opplever i mange sammenhenger at de får mindre gjennomslagskraft enn hva de etter lovens system er tiltenkt. Det er også lett å tenke seg at en sterk stasjonssjef – med betydelig innflytelse på spørsmål som påtalejuristenes lønn, ferie, kompetanseutvikling, karriere osv. – indirekte kan påvirke utfallet i faglige spørsmål som ligger til påtalejuristen. Kanskje særlig vil dette kunne være tilfelle i saker med politisk interesse, og hvor presset utenfra er stort.

Etter Påtaleanalyseutvalgets syn kan valg av organisering ikke baseres på «godværsdagene». Mange politiutdannede vil utvilsomt kunne utøve rollen som administrativ leder for påtalejuristene på en fornuftig og lojal måte. Straffesaksbehandlingen er ikke bare en helt grunnleggende viktig del av politiets virksomhet, men også en bærebjelke i statens virksomhet. Et monopol på bruk av makt overfor egne borgere vil alltid innebære et potensial for maktmisbruk. Ergo er det behov for en uavhengig kontrollinstans med reell gjennomslagskraft. Denne kontrollen ligger i noen grad hos domstolene, men primært hos påtalemyndigheten, som forutsettes å utøve betydelig og løpende påtaleaktivitet. Mange beslutninger vil aldri nå domstolene, og Spesialenheten for politisaker vil kun befatte seg med mulige straffbare forhold.

Disse grunnleggende og prinsipielle hensynene tilsier at kontrollen løsrives fra drift og produksjon. Selv om utvalget er enig med politimesteren i Oslo i at dette neppe utgjør et stort problem per i dag, er det for utvalget avgjørende at den såkalte Oslo-modellen *åpner* for eksternt og uønsket press. Utvalget har i denne vurderingen også i noen grad sett hen til at drivkreftene bak Nærpolitireformen særlig har rettet seg mot produksjon og effektivitet, og kanskje i noe mindre grad mot uavhengighet og prinsipielle betenkeligheter.

Påtaleanalyseutvalget anbefaler en organisatorisk modell hvor påtalejuristene er organisert i en egen påtaleavdeling, men er fysisk spredt og sitter helt eller delvis stedsplassert i etterforskingsmiljøene. Denne modellen ivaretar både et effektivitets- og et kvalitetsperspektiv. Når man først har et tosporet system hvor påtalemyndighetens innflytelse er under et visst press, er det unødvendig å legge opp til administrative løsninger som ytterligere utfordrer dette systemet.

10.4 Organiseringen av statsadvokatene

10.4.1 Utgangspunktet

Den høyere påtalemyndighet har en tradisjonell, hierarkisk organisering som har vært relativt uendret over tid. Dette har en klar sammenheng med at oppmerksomheten i hovedsak har vært rettet mot straffesaksbehandlingen.

Statsadvokatembetene er, med unntak av NAST[6] og Økokrim, organisert i ti regionale enheter, som i all hovedsak er ansvarlige for straffesaksbehandlingen i sine geografisk avgrensede områder.

Både forståelsen av samfunnsoppdraget, rekrutteringen, kulturen og strukturen har bygget opp under påtalejuristens rolle som embedsmann, med stor vekt på tradisjonelle verdier som kvalitet og rettssikkerhet.

10.4.2 Riksadvokatens utredning av statsadvokatembetene

Som beskrevet i punkt 1.5.3.3 anbefalte Frigaard-utvalget en reduksjon i antall embeter. Hovedbegrunnelsen var at dette ville gi embetene økt fleksibilitet i straffesaksbehandlingen, og kanskje viktigst, «bedre forutsetninger for statsadvokatenes fagledelse overfor politiet og utadrettede virksomhet».[7]

Rapporten inngikk som en naturlig del av det samlede underlagsmaterialet da riksadvokaten i 2013 nedsatte en arbeidsgruppe som skulle utrede hvordan de regionale statsadvokatembetene best burde organiseres med utgangspunkt i Nærpolitireformen. Som følge av at antall politidistrikter skulle reduseres, var det påkrevd å justere distriktsgrensene for enkelte statsadvokatregioner. Særlig var det nødvendig å sikre klare ansvarslinjer mellom politimestrene og Den høyere påtalemyndighet – i praksis skulle ingen politimester måtte forholde seg til mer enn ett statsadvokatembete.

Nærpolitireformen resulterte som kjent i en «mellommodell», hvor antallet politidistrikter ble redusert fra 27 til 12 med virkning fra 1. januar 2016, jf. kgl.res. av 20. november 2015. Om en slik mellommodell har Frigaard-utvalget uttalt:

> «Ved en mellommodell med ti politidistrikter er arbeidsgruppens anbefaling at Den høyere påtalemyndighet bør organiseres med færre og sammenslåtte embetskretser, til tross for at mellommodellen i seg selv ikke krever store endringer i dagens struktur. Et flertall i gruppen anbefaler en inndeling i seks embetskretser, mens et mindretall anbefaler sju regionale statsadvokatembeter. Det er løsningen på Østlandet som her utgjør forskjellen mellom de to synspunktene.»

Arronderingsspørsmålet var på høring i 2014, hvor tre mulige reformer ble vurdert:

- en omfattende strukturreform
- en mellomløsning

[6] Det nasjonale statsadvokatembetet.

[7] Se sammendraget side 6.

– en minimumsløsning, kun med nødvendige tilpasninger til Nærpolitireformen.

Riksadvokaten falt etter en samlet vurdering ned på sistnevnte modell. Etter det utvalget har fått opplyst, var det særlig hensynet til gjeldende rettslige forpliktelser som husleiekontrakter og stillingsvern,[8] samt de forventede økonomiske rammene, som ble utslagsgivende.

Ved kongelig resolusjon 30. september 2016[9] ble det, etter tilrådning fra riksadvokaten, fattet vedtak om justeringer av statsadvokatdistriktene i tråd med minimumsløsningen.

Av resolusjonen fremgår følgende:

> «Statsadvokatene er politimestrenes nærmeste overordnede hva gjelder behandling av straffesaker. For å sikre klare ansvarslinjer legges det nå opp til at Den høyere påtalemyndighet organiseres slik at ingen politimestere må forholde seg til mer enn ett statsadvokatembete.
>
> Agder statsadvokatembeter består uendret.
>
> 1. Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter gis påtaleansvar for hele Sør-Øst politidistrikt.
> 2. Oslo statsadvokatembeter gis påtaleansvar for hele Øst politidistrikt og Oslo politidistrikt.
> 3. Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter gis påtaleansvar for hele Vest politidistrikt.
> 4. Møre og Romsdal statsadvokatembeter gis påtaleansvar for hele Møre og Romsdal politidistrikt
> 5. De øvrige politidistriktene inngår i de ulike regionale statsadvokatembeter som følger:
>
> Hedmark og Oppland statsadvokatembeter: Innlandet politidistrikt.
>
> Rogaland statsadvokatembeter: Sør-Vest politidistrikt.
>
> Trøndelag statsadvokatembeter: Trøndelag politidistrikt.
>
> Nordland statsadvokatembeter: Nordland politidistrikt.
>
> Troms og Finnmark statsadvokatembeter: Finnmark politidistrikt, Troms politidistrikt og Sysselmannen på Svalbard.»

[8] Sak 15/2556, uttalelse fra lovavdelingen om statsadvokatenes stillingsvern ved omorganisering.

[9] Strpl. § 57 annet ledd bestemmer at statsadvokatenes embetsdistrikter fastsettes av Kongen.

10.4.3 Erfaringer fra Danmark

I Danmark er justisministeren øverste leder av både påtalemyndighet og politi, og Justisministeriet kan i prinsippet fatte avgjørelser i enkeltsaker.

Anklagemyndigheten i Danmark består i dag av:

– Rigsadvokatembedet, med ca. 120 ansatte, inkludert administrasjonen
– to regionale statsadvokatembeter og ett statsadvokatembete med særlig ansvar for økonomisk og internasjonal kriminalitet
– tolv politikretser hvor det også inngår en anklagemyndighet

Totalt er det ansatt ca. 300 personer hos riksadvokaten og den øvre anklagemyndighet. Organiseringen av anklagemyndigheten samsvarer med domstolstrukturen.

Danmark har gjennomgått flere reformer de senere årene, blant annet gjennom sin politianalyse i 2007 og reformer i anklagemyndigheten i 2012 og 2013.

Politireformen i 2007 medførte en reduksjon i antallet politidistrikt fra 54 til 12. Det ble samtidig besluttet at Rigsadvokaten skulle ha det personal- og budsjettmessige ansvaret for anklagemyndigheten i politiet.

Reformen i 2012 identifiserte tre funn som har vært førende for etterfølgende endringer:

– Økte krav til statsadvokatenes tilsyn med underliggende påtalemyndighet.
– Konstatering av at statsadvokatene ikke fikk et samlet bilde av virksomheten når hver statsadvokat kun hadde ansvar for to politidistrikt.
– Spesialisering krever et visst volum ved hvert statsadvokatembete.

Den etterfølgende reformen i 2013 medførte følgende endringer:

– Antallet statsadvokatkontorer ble redusert fra seks til to.
– Det ble etablert en fast struktur for anklagemyndigheten i politiet med tre enheter: en for allmenne saker, en for spesielle saker og en for kvalitet og utvikling.

Reformen i 2013 hadde hovedvekt på drift, sakskompleksitet, kvalitet og utvikling. Målet var å bedre effektiviteten og den strategiske kvalitetsutviklingen. Enheten for kvalitet og utvikling gis et overordnet ansvar og skal samhandle med de to andre enhetene hva gjelder kvalitet og utvikling.

Også Rigsadvokatembetet i Danmark har gjennomgått store endringer de senere årene. Embetet har økt fra mellom 20–30 personer til 120, og har fått en egen administrasjonsavdeling. Den sentrale styringen fra Riksadvokatembetet til underliggende enheter er bygget vesentlig ut, særlig hva gjelder kvalitetskrav. Politikretsene opplever i samtaler med utvalget at riksadvokaten og statsadvokatene er mere «på», også hva gjelder styring og det strategiske. En controllermyndighet i Rigsadvokatembetet følger med på måloppnåelsen i distriktene.

Etter 2007 og frem til 2010 opplevde danskene en negativ produksjonsutvikling for anklagemyndigheten. Denne har tatt seg opp igjen etter 2010–2011. Danmark benytter seg i stor grad av Leansystemer, som de hevder har gitt store gevinster. Også hos rigsadvokaten er det etablert en Leanenhet, hvor det jobbes bevisst med kvalitetsheving og -styring. Frem til nå har man særlig fokusert på effektivitet, fremover vil man forsøke å systematisere kvalitetsarbeidet. I møtet med utvalget ble det opplyst at man blant annet ser på tiltalene og bevisoppgavene, en mer standardisert måleprosess.

Samtidig fikk utvalget presentert nyanser og ulike syn på utviklingen. Blant annet er det ulike oppfatninger knyttet til hva som er riktig kvalitet. Som i Norge opplever også danskene utfordringer med å identifisere gode målekriterier.

Hva gjelder strategiske beslutninger, herunder hva politiet og anklagemyndigheten skal jobbe med, ble det opplyst at Rigsadvokaten sitter i politiets konsernledelse, deltar i diskusjonen om politistrategiene og ser på hva dette vil få for konsekvenser for straffesaksbehandlingen. Strukturen på disse prosessene er noe uferdig, men er i ferd med å gå seg til. Avdelingslederne ved Rigsadvokatembetet har direkte kontakt med politiet og har slik sett en rolle i styringen av politietaten. Intensjonen er at også statsadvokaten fremover skal involveres.

10.4.4 Utvalgets vurdering

De undersøkelsene som utvalget har gjennomført, kan oppsummeres i følgende konklusjoner:

- En forsterket fagledelse, med økt spesialisering, større fagmiljøer og tettere oppfølging av politiet trekker i retning av en reduksjon i antall embeter.
- Komparative hensyn tilsier at hvert embete har ansvaret for minst to politidistrikter. I noen grad oppveies dette ved at store politidistrikter åpner for interne komparative vurderinger, men neppe fullt ut.
- Dersom samfunnsoppdraget primært skal forstås som produksjon, aktorering og enkeltsaksbehandling, er argumentene for færre embeter ikke like tungtveiende.

10.5 Påtalekompetansen

10.5.1 Dagens ordning

Hvilken kompetanse som tilligger de ulike nivåene i påtalemyndigheten, er regulert i straffeprosessloven §§ 64-67. Riksadvokatens påtalekompetanse er dels knyttet til strafferammen (fengsel inntil 21 eller 30 år), dels til visse definerte typer straffbare handlinger, jf. § 65 første ledd.

Det følger av straffeprosessloven § 66 at statsadvokaten avgjør spørsmålet om tiltale når det ikke hører under Kongen i statsråd, riksadvokaten eller politiet. Politiets påtalekompetanse fremgår av straffeprosessloven § 67. Generelt gjelder at politiet har påtalekompetanse for lovbrudd som etter loven ikke kan medføre straff av fengsel i mer enn ett år, men bestemmelsen inneholder i annet ledd i tillegg en rekke særregler. Lovteksten i straffeprosessloven § 67 er gjennom årene endret til sammen 27 ganger. Lovgiver har valgt å regulere kompetansespørsmålet ganske detaljert. Utviklingen har nødvendiggjort en rekke endringer og tilpasninger.

Utvalget vil i kapittel 12 drøfte spørsmålet om det bør skje endringer med hensyn til plassering av påtalekompetansen mellom nivåene.

10.5.2 Straffeprosessutvalgets vurdering

Straffeprosessutvalget uttaler om påtalekompetansen følgende:[10]

> «Et spørsmål er om kompetansefordelingen innad i påtalemyndigheten bør reguleres i loven, eller om reguleringen bør skje på annet vis, jf. blant annet arbeidsgrupperapporten Mål og arbeidsoppgaver i den høyere påtalemyndighet. I rapporten fremholdes det at det ikke er noe reelt behov for lovregulering, og at særlig hensynet til fleksibilitet tilsier at spørsmålet overlates til regulering ved instruks fra riksadvokaten.
>
> Utvalget har forståelse for behovet for fleksibilitet, men foreslår likevel at ordningen med lovregulering av kompetansefordelingen i ut-

[10] NOU 2016: 24 side 197.

gangspunktet videreføres. Utvalget har lagt vekt på at det er ønskelig med klare, oversiktlige og lett tilgjengelige regler, blant annet for å motvirke kompetanseoverskridelser og forenkle domstolenes kontrollmuligheter. En påtaleintern regulering vil ikke uten videre ivareta disse hensyn like godt.

For å ivareta behovet for fleksibilitet foreslås det imidlertid at riksadvokaten gis en relativt vid adgang til å fravike lovens kompetansefordelingsregler gjennom instruks.»

10.5.3 Påtalekompetansen i Sverige og Danmark

Sverige har tre nivå i Åklagarmyndigheten:[11]

- Riksåklagare, vice riksåklagare.
- Överåklagare.
- Chefsåklagare, kammaråklagare.

Sverige har ingen påtalemyndighet integrert i politiet. Politiet har ansvaret for etterforskingen (förundersökningen) i saker av «enkel beskaffenhet», jf. Rättergångsbolken kapittel 23 § 3. Hva som ligger i «enkel beskaffenhet», avgjøres i tvilstilfeller av åklagaren. Eksempler på enkle saker kan være trafikkovertredelser og simpelt tyveri. Foreligger det skjellig grunn til mistanke mot en person, leder åklagaren etterforskingen.

Svensk politi har ingen påtalekompetanse. Dette tilligger åklagaren. Det laveste nivå i Åklagarmyndigheten har påtalekompetanse i alle typer saker. I Rättergångsbolken kapittel 7 § 4 fremgår at «allmänna åklagare utför åklagaruppgifter i tingsrätt och hovrätt». Saker som skal føres for Høgsta domstolen er det i utgangspunktet Riksåklagaren som tar, jf. bestemmelsens annet ledd. Dette kan han eller hun eventuelt delegere. Utover dette har Riksåklagaren ingen enkeltsaksbehandling foruten noe klagesaksbehandling.

I likhet med Norge har Danmark en integrert påtalemyndighet i politiet. De har et statsadvokatnivå, og en Rigsadvokat. Sistnevnte har i utgangspunktet ingen enkeltsaksbehandling foruten noe klagebehandling. Avgjørelsen av påtalespørsmålene avgjøres på de to nedre nivåene i Anklagemyndigheden.

Kompetansefordelingen mellom de ulike påtalenivåene i Danmark følger av den danske Retspleielov. Utgangspunktet er at påtalekompetansen ligger til påtalemyndigheten i politiet, med mindre annet fremgår av loven eller av regler fastsatt i medhold av Retspleieloven, jf. den danske Retspleielov § 719 nr. 1. I bestemmelsens punkt 2 er statsadvokatens særlige påtalekompetanse regulert. Siste ledd i bestemmelsen gir hjemmel for at reguleringen av kompetansefordelingen mellom statsadvokatene og påtalemyndigheten i politiet nærmere kan fastlegges av Justisministeren. Slik regulering er gjort gjennom dokumentet «Forelæggelse og indberetning mv» utgitt av Rigsadvokaten. Reguleringen er forholdsvis detaljert, men beskrives generelt slik:

> «Politikredsen skal forelægge tiltalespørgsmålet for statsadvokaten blandt andet i visse sager om overtrædelse af straffeloven og i særligt komplicerede sager. Desuden skal der skje forelæggelse i visse sager mod særlige persongrupper, visse særlige straffesager og af visse særlige spørgsmål i forbindelse med straffesagsbehandlingen.»[12]

[11] Rättergångsbolk (1942:740) 7. kapittel 1 §.

[12] RM 3/2016 punkt 3.1.1, revidert 11. mars 2016.

Kapittel 11
Utvalgets oppsummering

11.1 Innledning

Dette kapitlet oppsummerer utvalgets gjennomgang av sentrale sider ved påtalemyndigheten og straffesaksbehandlingen, og behandlingen av sentrale begreper i mandatet. Sammenstillingen utgjør grunnlaget for utvalgets etterfølgende drøftinger og forslag til tiltak.

Utgangspunktet er påtalemyndighetens samfunnsoppdrag. Hvorledes dette defineres og forstås, er avgjørende når utvalget skal vurdere hva som er den beste oppgaveløsningen. Vurderinger knyttet til kapasitet, effektivitet, kompetanse og organisering kan ikke foretas i et vakuum, men må forstås i en kontekst.

Når rammene er klarlagt, kan utvalget foreta en vurdering av om fremtidens utfordringer nødvendiggjør økt vekt på fagledelse og involvering i driften av politidistriktene, eller om primæroppgaven mer ensidig fortsatt skal være enkeltsaksbehandlingen.

Tilsvarende må det vurderes om påtalejuristene bør bruke mer av sin kapasitet på etterforskingsledelse og tilegnelse av etatskompetanse, eller mer ensidig innrette sin virksomhet mot «juss i mer snever forstand».

All den tid svaret på disse spørsmålene neppe er «enten/eller», vil en viktig og krevende utfordring for utvalget bestå i å «ramme inn» påtalemyndighetens virksomhet på en hensiktsmessig måte.

11.2 Samfunnsoppdraget

11.2.1 Innledning

Av mandatet fremgår følgende:

> «Påtalemyndighetens samfunnsoppdrag er å ivareta borgernes rettssikkerhet under politiets etterforskning. Gjennom god ledelse av etterforskningsarbeidet skal påtalemyndigheten bidra til at håndheving av lover og regler gir en effektiv kriminalitetsbekjempelse og legger til rette for et best mulig grunnlag for at domstolene treffer riktige avgjørelser og ilegger adekvate reaksjoner.»

Påtaleanalyseutvalget har ved sine besøk i Danmark og Sverige diskutert tematikken «samfunnsoppdraget» – både det formelle utgangspunktet, og hvorledes oppdraget naturlig bør forstås, og hvordan det praktiseres i de respektive landene.

11.2.2 Danmark

Sjefen for kvalitetsavdelingen i den danske anklagemyndigheten ga følgende illustrasjon på anklagemyndighetens rolle i etterforskingen: «Politidirektøren bestemmer hvem som gjør hva, med mindre riksadvokaten har bestemt noe annet.»

Flere saker har de seneste årene blitt flyttet ned i systemet. Noen saker skal til statsadvoka-

Figur 11.1

tene («særlige saker») og noen ytterst få til riksadvokaten (terror, etterforsking av journalister, mv.). Sondringen er regulert i innberetningsdokumentet, og er i liten grad lovregulert.

Etter den danske retsplejeloven kan påtalejuristen gi pålegg i konkrete saker. Det er ikke utarbeidet nasjonale standarder for hva en påtalejurist skal gjøre, men er noe man for tiden vurderer. Statsadvokatene jobber hovedsakelig med straffesaker, tilsyn, faglig utvikling og understøttelse. Sistnevnte innsatsområde kom inn etter reformen i 2012 og innebærer blant annet en identifisering av saksområder hvor man ønsker rettslig avklaring.

Innsatsen mot økonomisk kriminalitet og terror har preget dansk politi de senere år, og det ble opplyst at innsatsen på beredskapsfeltet har medført at etterforskingsfeltet i noen grad har blitt lidende.

Det er politiet som identifiserer innsatsområdene og utarbeider analyser. Politiet er den styrende aktøren i den innledende fasen, og rikspolitiet har en egen enhet som har som hovedformål å velge ut og prioritere hvilke strategiske mål politietaten skal jobbe mot. Riksadvokaten og anklagemyndigheten deltar på ulike møter, men har i praksis liten innflytelse på utvelgelsen av de prioriterte områdene.

På operasjonelt nivå er det normalt en politiutdannet som er leder for saker som skal etterforskes. I så henseende er vedkommende også leder for juristene, likevel slik at han/hun ikke er ansvarlig for legalitetskontrollen av arbeidet eller for rettsprosessen.

11.2.3 Sverige

Åklagarmyndighetens hovedmål er definert på følgende måte:

> «Enhver sak som kommer inn til påtalemyndigheten, skal håndteres korrekt i henhold til lov og til rett tid.»

Hos Riksåklagaren skilles det mellom rettslig styring og myndighetsstyring.

Den rettslige styringen skjer gjennom overprøvinger, rettslig tilsyn, rettspraksis fra Høgsta domstolen, anbefalinger og retningslinjer. Dette gjøres overfor åklagarne. Riksåklagaren har ikke en alminnelig instruksjonsrett overfor åklagarne i enkeltsaker. De er selvstendige, og deres beslutninger må eventuelt overprøves ved at saken på en eller annen måte (for eksempel ved klage) løftes til neste nivå. Riksåklagaren har utarbeidet en liste over rettsområder som ønskes brakt inn for Høgsta domstolen til avklaring. Denne listen benyttes aktivt av de lavere nivåene i åklagarmyndigheten.

Myndighetsstyringen skjer gjennom planlegging, budsjett, ansettelser og retningslinjer for økonomisk håndtering. I 2010 ble det etablert en ny styringsmodell.

Ved grov kriminalitet er åklagaren etterforskingsleder. Dette innebærer at åklagaren alltid kan overprøve politiets beslutninger, og vedkommende kan på ethvert stadium overta en etterforsking fra politiet.

Når det gjelder prioriteringer av rettsområder og saker, er det etablert et team i åklagarkammaren som har en løpende dialog med politiet. På nasjonalt nivå i Sverige er det etablert et operativt råd som kan treffe beslutninger om igangsettelse av etterforskinger og/eller strategiske satsinger. I dette rådet er åklagarmyndigheten representert.

11.2.4 Norge

Selv om Norge og Danmark rent organisatorisk har de mest sammenlignbare systemene, ligner den norske modellen mer på den svenske når det gjelder forståelsen og rekkevidden av påtalemyndighetens samfunnsoppdrag. Den danske forståelsen av påtalemyndighetens samfunnsoppdrag synes å være noe snevrere, hvor oppgaveutførelsen primært orienteres inn mot en juridisk kontroll med straffesaksbehandlingen.

Det norske og det svenske systemet har det til felles at påtalemyndigheten er gitt rollen som leder av etterforskingen.

En naturlig språklig tolkning av mandatet, hvor det heter at påtalemyndighetens samfunnsoppdrag gjennom god ledelse skal bidra til en effektiv kriminalitetsbekjempelse, indikerer en offensiv og aktiv påtalemyndighet. Til tross for et relativt tydelig utgangspunkt, sitter Påtaleanalyseutvalget med et inntrykk av at både påtalemyndighetens samfunnsoppdrag og rolleforståelsen er uklar for mange statsadvokater og påtalejurister.

Flere av respondentene beskriver en hverdag preget av ulikheter og usikkerhet, i strid med lovgivers intensjon. Spesielt er usikkerheten stor i etterforskingsfasen, hvor utvalget fra flere hold har erfart en litt desillusjonert påtalemyndighet. En opplevelse av manglende gjennomslagskraft, at man ikke settes i stand til å fylle rollen som etterforskingsleder, og hvor ansvar og myndighet ikke samsvarer, går igjen i beskrivelsene. Dette alene tilsier at en avklaring av samfunnsoppdraget bør vies oppmerksomhet.

Selv om utvalget har forståelse for denne frustrasjonen, vil utvalget også minne om at de ansatte i påtalemyndigheten må ta inn over seg utviklingen i samfunnet og kriminalitetsbildet. Politiet har de senere år fokusert stadig mer på organisasjonsutvikling og ledelse, og det kan virke som om mange politiutdannede i større grad enn politijuristene har evnet å utvikle og fornye rollen, i takt med endringstrykket i omgivelsene.

Løsningen på denne utfordringen, sett fra påtalemyndighetens side, er ikke å opprette nye strukturer. Femmeranalysen dokumenterte viktigheten av påtaleleders rolle, med et klart behov for tettere oppfølging helt ned på individnivå og med økte krav til god porteføljeforvaltning. Like viktig blir det å utvikle god og gjensidig rolleforståelse, hvor betydningen av tett og godt samarbeid anerkjennes både i påtalemyndigheten og i politiet. Det følgende anses som sentralt:

- Påtalemyndighetens rolle som leder av etterforskingen videreføres, jf. det tosporede system.
- Det må etableres et kompetanseløp hvor påtalejuristene tilegner seg etatskompetanse og nødvendig kunnskap om taktisk etterforsking.
- Den politifaglige etterforskingsledelsen må styrkes.

11.2.5 Sammenfallende samfunnsoppdrag?

Påtalemyndighetens samfunnsoppdrag er i utgangspunktet likelydende for alle de tre nivåene, likevel slik at vektingen mellom ulike oppgaver og ansvarsområdet i noen grad må variere. For påtalemyndigheten i politiet er det også viktig å identifisere seg med *politiets* samfunnsoppdrag.

Politiets oppgaver er definert i politiloven og oppfattes gjerne som deres samfunnsoppdrag. Politiloven § 1 annet ledd angir dette slik:

> «Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig».

11.2.6 Politijuristene om samfunnsoppdraget

Fagforeningen Politijuristene har oversendt et skriftlig innspill til utvalget om hvorledes påtalemyndighetens samfunnsoppdrag er og bør forstås, og dets rekkevidde:

> «I en straffeprosess bygget på anklageprinsippet er påtalemyndigheten gitt ansvaret for at staten straffeforfølger kriminalitet. Dette må forstås som et ansvar for hele straffeforfølgningen som institusjon. Om ansvaret reduseres til enkeltsaksbehandlingen, vil neppe det overordnede idealet om en politisk uavhengig institusjon oppfylles. Det er rett og slett vanskelig å se hvordan straffeforfølgningsplikten, opportunitetsprinsippet, og til en viss grad objektivitetsplikten, skal kunne etterleves om ikke påtalemyndigheten har det overordnede, samlede ansvar for hele straffeforfølgelsen – både hvilken kriminalitet og hvilke straffesaker som skal straffeforfølges, og hvilken kriminalitet og hvilke straffesaker som ikke skal straffeforfølges. Dette er ikke til hinder for at oppgavene kan utføres av andre, noe som jo også i stor grad skjer ved politiet, men også denne oppgaveutførelsen skal skje under påtalemyndighetens overordnede ansvar. Dette synet støttes av straffeprosesslovutvalget, og kan også utledes av Johs. Andenæs Straffeprosess I (2. utgave, s. 39). En naturlig lesning av mandatet til Påtaleanalyseutvalget trekker også klart i samme retning.
>
> I en stillingsutlysning for den høyere påtalemyndighet finner vi følgende, som nærmer seg en beskrivelse av (den høyere) påtalemyndighetens samfunnsoppdrag:
>
> 'Den høyere påtalemyndighet skal gjennom sin fagledelse av politiet og egen straffesaksbehandling bidra til å redusere kriminaliteten i Norge.'
>
> Også en pragmatisk tilnærming tilsier en vid tolkning av samfunnsoppdraget. Påtalemyndigheten må innrette virksomheten sin på en måte som speiler dette ansvaret. Deles påtalemyndighetens ansvarsområde i et styrings- og et kontrollansvar, vil begge peke på et ansvar som går lenger enn enkeltsaker. Å utøve styring av straffesaksbehandlingen innebærer at man må ha kunnskap om hele kriminalitetsbildet. Om påtalemyndighetens kontroll kun skal utøves i ettertid, innebærer det en kraftig begrensning i påtalemyndighetens mulighet til å utøve kontroll. Det oppstår en risiko for at de sakene som det er særlig grunn for påtalemyndigheten til å kontrollere, er saker som påtalemyndigheten ikke får kjennskap til. I tillegg vil det stride med vårt system om at både påtalemyndighet og domstol skal utøve fortløpende kontroll, «før skaden har skjedd». Ansvaret omfatter også en best mulig kriminalitetsbekjempelse. Men hvordan skal påtalemyndigheten ivareta denne oppgaven om den ikke kjenner til hvilket kriminalitetsbilde samfunnet har, hva

som er særlige problemområder, deltar i prioriteringsspørsmål og kun sitter med et bilde som kan dannes av de etablerte straffesaker som presenteres for påtalemyndigheten?»

11.2.7 Påtaleanalyseutvalgets forslag til samfunnsoppdrag

Utvalget finner at påtalemyndighetens samfunnsoppdrag best kan defineres slik:

> «Påtalemyndigheten skal gjennom sitt ansvar for straffesaksbehandlingen ivareta borgernes rettssikkerhet og bidra til å skape et trygt samfunn, ved aktivt og effektivt bekjempe og forebygge kriminalitet sammen med politiet.»

En slik forståelse synliggjør påtalemyndighetens viktige rolle både som kontrollør og rettssikkerhetsgarantist, men også som deltakende, kompetent og aktuell samarbeidspartner og ressurs for politiet i prioriteringsspørsmål, utviklingsarbeid og annen ledelse av politidistriktet.

11.3 Sentrale forutsetninger for en god oppgaveløsning

11.3.1 Den høyere påtalemyndighet

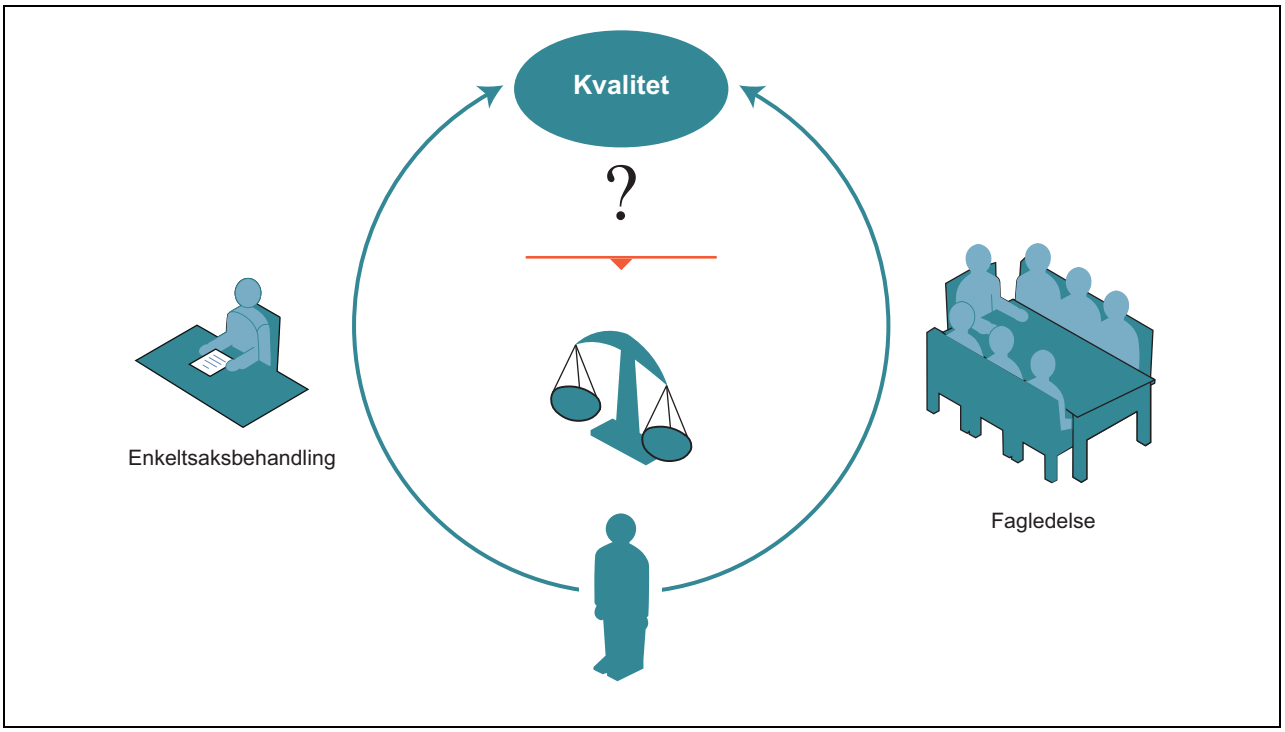
Stortingets signaler fra 2015 om at riksadvokatens prioriteringer skal etterleves,[1] understrekes og gjentas i de sentrale styringsdokumentene i 2016. Større enheter på statsadvokatnivået, hver med en profesjonell fagledelse, vil gjøre det enklere å operasjonalisere og etterleve disse føringene. Likeledes er det viktig å utvikle fremtidige statsadvokater som ser verdien av å involvere seg i hele straffesakskjeden, og ikke ser på seg selv som enkeltsaksbehandlere som driver fagledelse «på si».

Et premiss som ligger fast, er at straffesaksproduksjonen fortsatt må foregå i politiet. Det helt sentrale spørsmålet som må stilles, er hvordan Den høyere påtalemyndighet best forholder seg til denne produksjonen. Ta sakstype AA, og la oss forutsette at kvaliteten er for dårlig. Hvilken tilnærming vil da være mest hensiktsmessig når målet er et «løft» av fagfeltet?

Dypest sett står valget mellom to ytterpunkter, illustrert i figur 11.2:

- kvalitativt godt arbeid i enkeltsaker, i kombinasjon med fagledelse gjennom direktiver og retningslinjer

[1] Innst. 6 S (2014–2015) side 35.



Figur 11.2

– kvalitativt godt arbeid i noen færre enkeltsaker, i kombinasjon med en systematisk og intensivert fagledelse som omfatter tett oppfølging av påtalejurister og etterforskere

Valget er selvsagt ikke «enten/eller», men heller hvor på en skala fra 0 til 100 man etter en samlet vurdering mener den optimale miksen mellom fagledelse og enkeltsaksbehandling befinner seg. Svaret bør dernest være førende for statsadvokatenes fremtidige profil. Hvis man eksempelvis tenker seg at statsadvokatkorpset i dag bruker 95 prosent av sin kapasitet på enkeltsakene og 5 prosent på fagledelse, og at en optimal miks er 75 prosent vs. 25 prosent, vil dette måtte bety en ganske betydelig omlegging av virksomheten, uten at enkeltsaksbehandlingen på noen måte av den grunn skal utraderes eller nedvurderes.

Etter Påtaleanalyseutvalgets syn må statsadvokatene i fremtiden i større grad identifisere seg med faglederrollen. Vi må ha en offensiv påtalemyndighet som har nødvendig kompetanse om politietaten, som forstår sin samfunnsrolle, og som både anerkjenner og respekterer den politifaglige kompetansen og viktigheten av samarbeid. Innenfor denne rammen vil enkeltsakene fortsatt utgjøre et helt sentralt element. Fagledelsen må forstås og endres fra å være en ad hoc-oppgave til å bli en løpende virksomhet. Tilnærmingen vil komme til å gjøre noe med selve statsadvokatrollen. Det bør skje en utvikling fra «enkeltsaksbehandler, med litt fagledelse på si» til «fagledelse, med betydelige innslag av enkeltsaksbehandling, kontroll og oppfølging av politiet».

Et slikt mulig paradigmeskifte signaliserer flere viktige ting:

– en ønsket kurs- og kulturendring
– en ressursvridning i retning av en bedre og mer systematisk fagledelse
– behov for økt etats-, organisasjons- og styringskompetanse
– en videreutvikling av fagledelsen til «noe mer» enn inspeksjons- og tilsynsvirksomhet[2]
– en tydelig implementeringsstrategi

Når det gjelder sistnevnte strekpunkt – viktigheten av en tydelig implementeringsstrategi og utfordringer knyttet til å implementere strategier, – viser utvalget til følgende forskningsbaserte modell utviklet av Johnson m.fl., se figur 11.3.[3]

Figur 11.3 Modell for strategisk styring.

Figuren representerer et helhetlig rammeverk og navigeringsverktøy for strategisk styring. Dykker man ned i boblen «Strategy into action», vil man se at de fleste strategiske planer som mislykkes (anslagsvis 70 prosent), skyldes undervurdering, eller fravær av implementeringsstrategi.

Påtaleanalyseutvalget antar at det vil kreve mye av påtalemyndigheten å skulle endre på grunnleggende tenkning omkring statsadvokatrollen. Et vellykket sluttresultat fordrer hensiktsmessige strukturer og gode prosesser til å understøtte gjennomføringen.

11.3.2 Påtalemyndigheten i politiet

Også samfunnsoppdraget til påtalejuristene i politiet må forstås som «noe mer» enn en saksbehandlerrolle. Som for Den høyere påtalemyndighet blir spørsmålet hvordan dette nivået *på en best mulig måte* kan og bør påvirke kvaliteten i straffesaksarbeidet.

Straffesaksbehandlingen handler grovt sett om to hovedkomponenter:

– på den ene siden *effektivitet og produksjon*, med underliggende spørsmål som «hvordan forbedre prosesser?», «hvordan øke antall tilståelsesdommer?» osv.
– på den andre siden *kvalitetssikring av politiets straffesaksarbeid* – hvordan påse at straffesakene holder ønsket kvalitet, etterforskingen er formålsrettet, prioriteringene er gode, maktutøvelsen nødvendig?

---

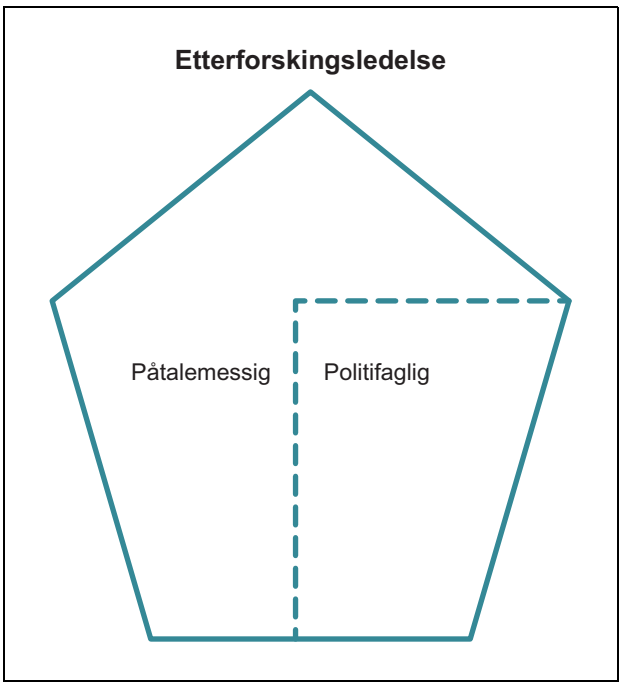
2 Se punkt 5.12.2.
3 Johnson, Gerry m.fl., Exploring Corporate Strategy, 2005.

Som tidligere beskrevet er dette hensyn som tidvis kan stå i motstrid.

Kjedetenkning og en balansert drift står helt sentralt hos politiledelsen. Generelt synes de politimestrene utvalget har snakket med, å ønske seg færrest mulig budsjettmessige bindinger. Når budsjettrammen er definert, blir det en intern diskusjon om hva som er riktig nivå for ulike beslutninger. Dette er forhold som i liten grad ligger under påtalemyndigheten, og som ikke omtales i det følgende.

Derimot er det andre forhold ved politiets virksomhet hvor påtalemyndigheten bør spille en sentral rolle:

- Den norske modellen bygger på at statens maktapparat må kontrolleres. I et demokratisk samfunn er dette helt grunnleggende, og her er det grunn til å minne om de senere års utvikling, med mer inngripende etterforskingsmetoder osv.
- Komplementær kompetanse bør gjelde som et generelt prinsipp. Ingen er tjent med at påtalejuristene *eller* politiansatte ensidig styrer straffesaksbehandlingen. Samfunnsoppdraget fremmes best ved en ledelsesmodell hvor påtalemessig og politifaglig ledelse samarbeider tett. Den formelle ledelsen med straffesaksbehandlingen må ligge til påtalemyndigheten, og denne ledelsen må omfatte alle sider av straffesaksarbeidet, se figur 11.4.



Figur 11.4 Modellen er en logisk konsekvens av straffeprosesslovens innretning og det tosporede system.

En aktiv og engasjert påtalemyndighet er også viktig for utvikling og læring. Hensynet til tverrfaglig kompetanse og optimal kvalitet innebærer imidlertid at politifaglig ledelse må trekkes tett inn mot den påtalemessige ledelsen. På tilsvarende måte bør påtalemyndigheten involveres tettere i øvrige politiaktiviteter som etterretning, forebyggende arbeid, undervisning, stabsarbeid osv.

11.4 Ytterrammer for kvalitetskontrollen?

Som redegjort for i kapittel 2 har riksadvokaten det overordnede ansvaret for all straffesaksbehandling i Norge. Straffeprosessutvalget viderefører dette prinsippet. Til dette ligger også et ansvar for å definere kvalitet.[4]

Samtidig bør det gjelde noen ytre rammer for den kvalitetskontrollen påtalemyndigheten skal utøve overfor politidistriktene. Hvor grensen går, kan være vanskelig å besvare entydig. I praksis er det heller ikke det prinsipielle utgangspunktet som har vist seg krevende, men snarere spørsmålet om hvilket *detaljnivå* denne kvalitetskontrollen skal ha, og hvor involvert påtalemyndigheten skal være.

Den nærmere grensedragningen bør i stor grad overlates til påtalemyndigheten selv å avgjøre, og vil kunne variere fra fagområde til fagområde og fra sak til sak. Helt avgjørende er at påtalemyndigheten informeres på et tidlig tidspunkt og gis *reell* anledning til å gjøre sine vurderinger og nødvendige avveininger. En praksis hvor påtalemyndigheten bare presenteres for sluttresultater, vil i mange tilfeller ikke være tilfredsstillende.

Når det gjelder sentrale premisser og føringer for straffesaksspleien, har påtalemyndigheten en naturlig rolle å spille. Dette omfatter også premissene i strategiske analyser og andre sentrale dokumenter som i neste omgang legger føringer for politiets prioriteringer. En slik tilnærming forutsetter samtidig en påtalemyndighet som har riktig kapasitet og kompetanse til å fylle en slik rolle.

Motsatt skal rollen som kvalitetskontrollør ikke misbrukes av påtalemyndigheten til å involvere seg i *alle* deler av politiets virksomhet. Forutsetningen for involvering må være at tematikken – direkte eller indirekte – har en grenseflate til straffesaksbehandlingen. Politimesterens totalansvar for distriktets virksomhet ligger fast, og må anerkjennes.

[4] Se punktene 2.4 og 2.5.

Utvalget har merket seg at statsadvokatene fra og med 2016 inviteres til å delta i *hele* styringsdialogen mellom Politidirektoratet og de nye politidistriktene – en positiv utvikling i tråd med ovennevnte tankegods.

11.5 Den høyere påtalemyndighet – kapasitet og kompetanse

11.5.1 Dagens situasjon

Statsadvokatene har i dag tre hovedkategorier av oppgaver:
- Straffesaksbehandling.
- Fagledelse.
- Utadrettet virksomhet, særlig mot andre aktører i strafferettspleien.

Grovt sett er situasjonen den at fagledelse de siste årene har fått økt oppmerksomhet. På dette feltet forventes også en positiv utvikling både i omfang og kvalitet. Samtidig skal et stadig økende antall innkomne straffesaker og et mer komplekst saksbilde håndteres på en god måte.

Den høyere påtalemyndighet har de siste årene fått en betydelig ressurstilførsel med flere ansatte, men samtidig har oppgaveporteføljen også økt. Det reelle handlingsrommet vurderes som begrenset. Nærpolitireformen har medført store endringer i politiet, både organisatorisk og styringsmessig, men også hva gjelder graden av spesialisering. Særorganutredningen kommer i 2017.

Statsadvokatene opplever at deres rolle er under et visst press. Hvordan skal en slik situasjon håndteres? Hva tilsier at dagens situasjon og avveininger mellom hovedkategoriene av oppgaver er optimal for å imøtekomme endringene i omgivelsene?

En representant for statsadvokatkorpset beskrev situasjonen på følgende måte:

> «Det er vanskelig å se for seg at dagens statsadvokatmodell forblir uforandret. Vi bruker uforholdsmessig mye tid på å aktorere straffesaker med høy strafferamme, men som bevismessig er relativt enkle. Dette er saker som også mange politijurister kunne aktorert på en god måte. Spørsmålet er hva vår berettigelse, våre bærebjelker, skal være i fremtiden.»

Slik Påtaleanalyseutvalget vurderer dette, bør den ønskede utviklingen forankres i et strategisk planverk. Dette mangler delvis per i dag. Målet må være et statsadvokatkorps som er blant landets fremste praktikere innen strafferettspleien. Samtidig må det skapes et handlingsrom som gjør det mulig å videreutvikle og praktisere en kvalitativt bedre fagledelse. Gjennomslagskraften omtalt i mandatet har etter utvalgets syn en klar og direkte sammenheng med kompetanse og graden av tilstedeværelse. Et slikt handlingsrom fordrer økt innflytelse og påvirkning på egen saksportefølje.

11.5.2 Riktig kapasitet?

Av mandatet fremgår det at Påtaleanalyseutvalget

> «skal ha et særlig fokus på om påtalemyndigheten har riktig kapasitet og kompetanse for å ivareta de mål som er angitt».

Svaret på om Den høyere påtalemyndighet har riktig kapasitet, avhenger av tolkningen av samfunnsoppdraget og hvilke oppgaver den høyere påtalemyndighet skal utføre.

Påtaleanalyseutvalgets syn er dette:
- En snever tolkning, der produksjon og reaktiv kontroll står sentralt, tilsier at dagens rammer antakelig er akseptable.
- Er ambisjonen en påtalemyndighet som i større grad engasjerer seg i politiets virksomhet, og som gjennom en styrket fagledelse bidrar til økt kvalitet på straffesaksarbeidet, er Den høyere påtalemyndighet i dag underdimensjonert.
- En kombinasjon av effektiviserende tiltak, endringer i kompetansereglene og overføringer av aktorater til påtalemyndigheten i politiet vil i sum kunne skape det nødvendige handlingsrom innen dagens rammer.
- Riksadvokatembetets stabskraft og fagledelse må styrkes. Embetet må ressurssettes slik at det kan utøve en sterkere fagledelse og tettere oppfølging av statsadvokatembetene.

En illustrasjon på dagens «uheldige» situasjon er det pågående arbeidet med handlingsplanen for etterforskingsløftet – et positivt initiativ, som forhåpentligvis vil kunne gi etterforskingsfaget etterlengtet energi. Samtidig illustrerer planen på mange måter påtalemyndighetens begrensede kapasitet. Til tross for at mange av tiltakene helt eller delvis etter sitt innhold skulle og burde ligget under påtalemyndigheten, ligger den videre utformingen og utviklingen til Politidirektoratet. Den høyere påtalemyndigheten deltar i dag med en deltidsstilling.

11.5.3 Riktig kompetanse?

Kompetansespørsmålet er utredet i kapittel 9. Gjennomgående synes respondentene å være enige om at dette er et område med et ikke ubetydelig forbedringspotensial. Hvorvidt Den høyere påtalemyndighet har rett kompetanse, er avhengig av tolkningen av samfunnsoppdraget og hvilke oppgaver som skal utføres.

Påtaleanalyseutvalgets syn er dette:

- Gitt en snever tolkning, med vekt på produksjon og reaktiv kontroll, er utdanningen og kompetansen akseptabel – likevel slik at det i større grad må legges til rette for jevnlig og systematisk juridisk påfyll og ferdighetstrening.
- Er ambisjonen en påtalemyndighet som i større grad engasjerer seg i politiets virksomhet, og som gjennom en styrket fagledelse bidrar til økt kvalitet på straffesaksarbeidet, representerer Den høyere påtalemyndighet samlet sett ikke i tilstrekkelig grad den profesjonelle fagledelsen som kreves for å være en relevant samarbeidspartner for politiledelsen. Enkeltpersoner i den høyere påtalemyndighet har utvilsomt slik relevant og god kompetanse, men dersom spørsmålet er av systemisk art, blir svaret etter utvalgets syn det motsatte.
- Kompetanseheving er nødvendig, særlig i relasjon til etatskompetanse og faglederrollen. Samtidig innebærer kompetansepåfyll et ressursuttak. For at denne investeringen skal gi ønsket effekt, kreves en strategisk kompetanseplan.

11.6 Påtalemyndigheten i politiet – kapasitet og kompetanse

11.6.1 Dagens situasjon

Som en integrert del av politiet er påtalemyndigheten i politiet i større grad enn Den høyere påtalemyndighet direkte påvirket av de store endringene som for tiden finner sted i politietaten.

Utvalgets oppmerksomhet i dialogen med respondentene og i vårt øvrige arbeid har vært rettet mot spørsmål av typen «Er helhetsinntrykket bra?», «Går utviklingen i riktig retning?» og «Hvor ligger eventuelle bekymringer?«

Tre forhold skal bemerkes:

- Økt bemanning i politiet fordrer en påtalemyndighet som kapasitetsmessig holder tritt med utviklingen i politiet.
- Den organiserte kriminaliteten,[5] mer komplekse saker og høyere krav til påtalemyndighetens oppgaveutøvelse påvirker kapasiteten og kravene til kompetanse.
- Tydelige avklaringer av ansvar og forventninger til påtalemyndighetens rolle som etterforskingsleder bør gis høy prioritet.

Påtaleanalyseutvalget samlede vurdering av påtalemyndigheten i politiet kan oppsummeres slik:

- Innhentet materiale viser store produksjonsforskjeller, blant annet når det gjelder positive påtaleavgjørelser. Det er imidlertid krevende å analysere årsaken til forskjellene.
- Nivået er for ujevnt. De beste påtalejuristene holder et høyt faglig nivå. Konklusjonen i Femmeranalysen går i samme retning, og sentrale respondenter med riksadvokaten og politidirektøren i spissen, tegner et lignende bilde. Et slikt erfaringsbasert inntrykk av store forskjeller, deles av utvalget.
- Kompetanseheving generelt, men kanskje særlig i relasjon til etatskompetanse og etterforskingsledelsesrollen, er en nødvendig forutsetning.

11.6.2 Riktig kapasitet?

Av mandatet fremgår det at Påtaleanalyseutvalget

> «skal ha et særlig fokus på om påtalemyndigheten har riktig kapasitet og kompetanse for å ivareta de mål som er angitt».

Svaret på om påtalemyndigheten i politiet har riktig kapasitet, avhenger av tolkningen av samfunnsoppdraget og hvilke oppgaver de skal utføre.

Påtaleanalyseutvalgets syn er dette:

- En snever tolkning, med vekt på produksjon og reaktiv kontroll, tilsier at dagens rammer kan hevdes å være akseptable. Utvalget har kun foretatt en vurdering på landsbasis, uten å ta hensyn til lokale forskjeller.
- Er ambisjonen en påtalemyndighet som løpende engasjerer seg i politiets virksomhet og som gjennom aktiv etterforskingsledelse bidrar til økt kvalitet på straffesaksarbeidet, er

[5] Synet på den organiserte kriminaliteten, herunder hvorvidt den utgjør en reell trussel mot det norske samfunn og våre verdier, har endret seg radikalt de siste tjue årene, se masteravhandlingen til Bruusgaard og Stave (2008). Dette har en viktig side til prioriteringsdebatten. Som illustrasjon kan det vises til NOU 1997: 15 side 23 flg., hvor det heter: «Det foreligger ingen konkrete opplysninger om hvorvidt organisert kriminalitet, med utspring i politiske miljøer eller offentlig tjeneste, er etablert i Norge (…).»

påtalemyndigheten i politiet i dag underdimensjonert.
- Tilførsel av aktorater fra Den høyere påtalemyndighet vil forsterke denne ubalansen. Samtidig antar utvalget at dette i noen grad moderes av at ansvarlig påtalejurist kjenner sakens faktum godt, hvilket har betydning når aktoratet skal forberedes.

11.6.3 Riktig kompetanse?

Kompetansespørsmålet er utredet i kapittel 9. Gjennomgående er respondentene enige om at dette er et område med et forbedringspotensial. Også på dette punktet beror svaret på spørsmålet om «riktig kompetanse» på en tolkning av samfunnsoppdraget og hvilke oppgaver som skal utføres.

Det helt sentrale vurderingstemaet er om dagens påtalejurister har den rette kompetansen for å fylle *alle* funksjonene knyttet til arbeidet som påtalejurist. Velges en rendyrket «juristprofil», kreves åpenbart en annen type kompetanse enn hvis det er forventninger om at påtalejuristen løpende og aktivt skal delta i og lede krevende etterforskinger. I sistnevnte tilfelle viser utvalgets undersøkelser at behovet for etatskompetanse og spesifikke tiltak rettet mot påtalejuristens rolle som etterforskingsleder, er reelt.

Påtaleanalyseutvalgets syn er dette:
- Påtalejuristens rolle kan på sett og vis sees på som en form for spesialisering i strafferett og straffeprosess. I relasjon til påtale- og irettefø-ringsfasen skal påtalejuristene være gode, med oppdatert kunnskap. Mange har også slik oppdatert kunnskap. Utvalget mener like fullt det er behov for en systematisk kompetanseutvikling.
- Rollen som etterforskingsleder står sentralt i kompetansediskusjonen. Denne rollen preges av usikkerhet, og det etterlyses avklaringer. Som utvalgets gjennomgang dokumenterer, er det store forskjeller i hvordan denne funksjonen utøves. Like tilfeller håndteres ulikt. Selv om det finnes tilbud både på grunnutdanningen og etter- og videreutdanningen, er disse tilbudene i begrenset grad tilpasset juristenes behov.

11.7 Gitt et handlingsrom – hva bør prioriteres?

11.7.1 Innledning

Slik Påtaleanalyseutvalget vurderer det, foreligger det klare og relevante føringer for hva et eventuelt handlingsrom hos både statsadvokatene og påtalejuristene bør brukes til.

11.7.2 Politiske føringer

Stortingets styringssignaler er ikke til å misforstå. I samledokument for enighet mellom Ap, FrP, KrF og Venstre om nærpolitireformen av juni 2015 heter det eksempelvis:

> «Disse medlemmene vil sterkt understreke betydningen av god fagledelse innen etterforskingsfeltet. Dette skal ivareta både en effektiv kriminalitetsbekjempelse og god rettssikkerhet. Disse medlemmene vil spesielt peke på at det etableres arbeidsformer og rutiner som ivaretar klare ansvarsforhold og gode kontrollprosedyrer. Videre understreker disse medlemmer at det er et lederansvar å legge til rette for systematisk læring og erfaringsutveksling innen etterforskingsfeltet.
>
> Disse medlemmene vil videre peke på noen viktige utfordringer knyttet til etterforsking og ledelse. Riksadvokatens rapport av 9. februar 2015, etter den såkalte Monika-saken, påviser blant annet mangelfull etterforskingsledelse og kritikkverdig håndtering av interne varslere.»

I regjeringens budsjettforslag for 2017 videreføres målene som ble satt i 2015 og 2016 hva gjelder straffesaksbehandlingen:[6]
- En mer effektiv straffesakskjede
- Styrke forebyggingen av kriminalitet
- Redusere alvorlig kriminalitet

I Tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet til Den høyere påtalemyndighet for 2015 ligger disse målene til grunn for prioriteringene som gis. Her sies det at statsadvokatene skal:[7]
- Delta i beslutningsprosessen når prioriteringer og mål for straffesaksbehandlingen i politiet fastsettes i dialog med Politidirektoratet og politidistriktene.

---

6 Prop. 1 S (2016–2017) punkt 1.3.3.

7 Tildelingsbrevet 2015 side 2.

- Gi retningslinjer for å følge opp straffesaksbehandlingen i politiet, herunder foreta tilsyn og kvalitetskontroll av politiets etterforsking og påtaleavgjørelser.
- Bidra til å heve kompetansen til politiet gjennom instruksjon, veiledning og opplæring.

Målene og prioriteringene videreføres i Tildelingsbrevet for 2017.[8]

11.7.3 Utredninger og empiri

En arbeidsgruppe nedsatt av riksadvokaten (2012/2013)[9] gjennomførte en omfattende kartlegging av hvilke årsaksfaktorer som kunne forklare hvorfor det i enkelte saker oppstår til dels store kvalitetsavvik. Gruppen gjorde fire interessante funn, hvorav to relaterer seg til etterforskingsfaget i sin alminnelighet:

- Fraværet av en kompetent, faglig og deltakende ledelse preger mange av sakene som får et uheldig utfall i rettssystemet.
- Det er bekymringsfullt at verken politiet eller påtalemyndigheten har klart å etablere nødvendige rutiner for støtte, kvalitetssikring, oppfølging og/eller trening på avhørsområdet. Oppfølgingstiltak og rutiner er jevnt over fraværende, i beste fall lokale og sporadiske. I tråd med teorien på området har dette medført systemiske svakheter og misforståelser.

Disse to faktorene, etterforskingsledelse (både påtalemessig og politifaglig) og fravær av systemisk kompetanse og kvalitetskontroll, var etter gruppens syn de klart dominerende forklaringene på at enkelte straffesaker ikke holder ønsket kvalitet. Funnene har i ettertid fått generell tilslutning i påtalemyndigheten og politiet.

11.7.4 Riksadvokatens prioriteringer

På bakgrunn av nevnte avhørsrapport, rapporten *Etterforsking i politiet 2013*, statsadvokatenes inspeksjonsrapporter og riksadvokatens egne erfaringer og vurderinger, identifiserte riksadvokaten i 2014/2015 fire forbedringsområder. Disse utgjør de viktigste årsakene til manglende kvalitet i straffesaksarbeidet og fremgår av rundskriv 1/2015, og er gjentatt i 1/2016:

- Engasjement for etterforskingsfaget hos toppledelsen i politiet, med tilhørende prioriteringer og legitimitet.
- Etterforskingsledelse (både påtalemessig og politifaglig).
- Oppmerksomhet mot kvalitet. Kompetanse, praksis, trening og evaluering. Et mer forpliktende system.
- Fagledelse fra statsadvokatenes side og oppfølging fra Politidirektoratet og riksadvokat.

I tillegg er arbeidsbetingelser og etterforskingsfagets status særlig viktig.

11.7.5 Konklusjon

Både politiske føringer, riksadvokatens vurderinger, toneangivende rapporter, tidligere utvalg og arbeidsgrupper og Påtaleanalyseutvalgets egne undersøkelser og vurderinger trekker alle i samme retning. Selv om det er en lang rekke forhold som isolert sett kan fremheves, noe som også gjøres av utvalget, er det nødvendig å peke på punkter som anses særlig kritiske, og som bør vies særlig oppmerksomhet i en kommende kvalitetsreform. De sentrale punktene gjengis i det følgende.

Punktene befinner seg på et aggregert nivå, det vil si at de må operasjonaliseres. Her må det foretas vanskelige, viktige og konkrete avveininger. Denne operasjonaliseringen står sentralt i utvalgets drøftinger i kapittel 12–14.

Når utvalget i 11.8 likevel vier prioriteringene mye oppmerksomhet, er det ut fra et syn om at dersom man kan enes om en situasjonsbeskrivelse og noen premisser, blir den etterfølgende drøftingen og operasjonaliseringen av tiltak enklere.

11.8 Utvalgets anbefalinger

11.8.1 Den høyere påtalemyndighet

Utvalget anbefaler at følgende prioriteres:

- Engasjement og prioriteringer i toppledelsen i politiet. Sentralt står politimestrenes oppmerksomhet for straffesaksbehandlingen og påtalemyndighetens formelle og reelle gjennomslagskraft i ulike prioriteringsspørsmål.
- Oppmerksomhet mot kvalitet. I dette inngår at straffesaksarbeidet ikke ensidig må bli innrettet mot effektivitet og produksjon. Riksadvokaten må fortsatt ha ansvaret for å definere kvalitet i straffesaksarbeidet.
- Koblingen mellom kvalitet og kompetanse blir avgjørende.
- Statsadvokatenes rolle må utvikles og i noen grad justeres. Statsadvokatene skal i fremtiden

[8] Tildelingsbrevet 2017 side 2 flg.
[9] Riksadvokatens arbeidsgruppe – Avhørsmetodikk i politiet.

være fagledere, med et stort innslag av saksbehandling. Dette fremfor å være saksbehandlere som også driver med litt fagledelse.

Dersom målsettingen om en *kvalitetsreform* skal oppfylles, er det helt avgjørende at disse fire områdene videreutvikles og styrkes. Dette er de viktigste faktorene for høyere kvalitet i straffesaksarbeidet, og den beste garantien mot uønskede justisfeil.

11.8.2 Påtalemyndigheten i politiet

Utvalget anbefaler at følgende prioriteres:

- Tilrettelegge for etterforskingsledelse og et godt samspill mellom påtalemessig og politifaglig etterforskingsleder.
- Oppmerksomhet mot kvalitet. I dette inngår som nevnt at straffesaksarbeidet ikke ensidig må bli innrettet mot effektivitet og produksjon.
- Kompetanseutviklingen for påtalemyndigheten må få en mer sentral plass, systematikk og oppmerksomhet enn i dag. Påtalejuristene må gis økt kompetanse om etaten og taktisk etterforsking.

Påtaleanalyseutvalget er kjent med at innholdet i punkt 11.8 på sentrale punkter omfattes av den vedtatte handlingsplanen for etterforskingsløftet. Samtidig er det viktig for utvalget å slå fast at enkelte av tiltakene i planen er viktigere enn andre, gitt ambisjonen om en kvalitetsreform. Det er derfor viktig for Påtaleanalyseutvalget både å signalisere hvilke enkelttiltak som i en prioriteringssammenheng må komme først, og å angi retning når tiltakene skal operasjonaliseres.

Påtaleanalyseutvalget opplever det pågående arbeidet med handlingsplanen som positivt og nødvendig. Samtidig synliggjøres behovet for å styrke påtalemyndighetens kapasitet til slikt utviklingsarbeid. Det pågående arbeidet aktualiserer også nødvendigheten av å tydeliggjøre ansvar og roller mellom de to sporene.

11.9 De senere års satsing på påtalemyndigheten

11.9.1 Innledning

Påtaleanalyseutvalget har studert de senere års innspill til satsinger i statsbudsjettet. Spesielt Den høyere påtalemyndighet har over år fremhevet viktigheten av en forsterket fagledelse som begrunnelse for ressurstilførsel. Økningen med totalt 16 nye statsadvokater i 2014/15 var i stor grad begrunnet i behovet for friske stillinger til å utøve fagledelse. Argumentasjonen i budsjettforslagene har flere tangeringspunkter med Påtaleanalyseutvalgets forslag.

11.9.2 Satsingen i 2014/15

I riksadvokatens brev[10] til Justis- og beredskapsdepartementet om satsingsforslag til statsbudsjettet 2014 heter det:

> «I ettertid ser vi at de endringsprosesser som er igangsatt etter 22.juli-saken for å forme fremtidens politi i Norge, leder til muligheter og utfordringer for Den høyere påtalemyndighet som vårt nevnte brev ikke tar tilstrekkelig hensyn til. Ikke minst har vi blitt styrket i oppfatningen av at etterforskingen, uten særskilte tiltak, kommer til å bli reelt skadelidende pga. satsingen på beredskap og sikkerhet i politiet. Dette er bekreftet gjennom kontakt med en rekke politiledere og annet politipersonell. For nærmere utdyping vises til riksadvokatens innlegg i Politilederen (tidligere Lensmannsbladet) nr. 5 2012. Kopi av artikkelen vedlegges til orientering (vedlegg 3). Vi ser samtidig at en tilførsel av nye ressurser vil gjøre det mulig å hente ut betydelige samfunnsøkonomiske gevinster. Samlet foreslår riksadvokaten nå en satsing på i alt 38,2 millioner kroner i 2014. Helårsvirkningen for 2015 og senere vil utgjøre 62 millioner kroner.
>
> Endringene sammenlignet med forslaget i brevet av 15. november i år har sammenheng med:
>
> - Forslag om ytterligere seks stillinger som statsadvokater, slik at vi i alt foreslår 16 nye statsadvokatstillinger i 2014 (samt, som tidligere, en riksadvokatfullmektig)
> - Styrking av kontorsiden/administrativ støtte med ytterligere fem årsverk i tillegg til den alt foreslåtte stilling som seniorrådgiver ved Riksadvokatembetet
> - Forslag om opprettelse av en stilling som informasjonsmedarbeider ved Riksadvokatembetet
>
> *Flere statsadvokatstillinger*
>
> *Som nytt tiltak foreslås opprettelse av en egen inspeksjonsavdeling ved Oslo statsadvokatembeter, i alt fem stillinger, bestående av en førstestatsadvokat som avdelingsleder og fire statsadvokater.*

[10] Brev datert 12. desember 2012.

Hva gjelder behovet for styrket fagledelse vises i hovedsak til brevet av 15. november d.å. Embetet har tilsynsansvar for 7 politidistrikter, og ca. 44,5 % av den anmeldte kriminaliteten (forbrytelser i 2011) skjer i denne statsadvokatregionen. Det er dertil en overvekt av organisert alvorlig kriminalitet i regionen. Embetet har selv fremhevet at en bemanningsøkning på statsadvokatsiden som innrettes mot styrket fagledelse vil være det som kan gi størst effekt i kriminalitetsbekjempelsen. Mer effektive og grundige inspeksjoner enn i dag – hvor en i stor grad må ta hensyn til presset fra domstolene om å stå til disposisjon for aktorering – faglig oppfølging og veiledning av etterforskere (ikke bare politijurister), utvidet deltagelse på regionale og lokale samlinger for politiet, tettere oppfølging av implementering i politiet av overordnede direktiver, årlig oppfølging av økoteamene i regionen, større mulighet for å drive kompetansefremmende tiltak for politiet i form av undervisning osv. er sterkt ønskelig og mulig med en bedret personellmessig situasjon. Etablering av en særskilt inspeksjonsavdeling, plassert ved Oslo statsadvokatembeter, vil også være en ressurs for andre embeter, som pga. sin størrelse ikke har mulighet for å bygge opp tilsvarende kompetanse og kapasitet.»

Forslaget ble godt mottatt hos regjeringen, som i budsjettproposisjonen foreslo følgende:[11]

> «Regjeringen foreslår å øke bevilgningen med 20 mill. kroner slik at de [Den høyere påtalemyndighet] kan ivareta sine primæroppgaver innenfor straffesaksbehandling og aktorering. Dette skal bl.a. gi rom for 19 nye stillinger[12] og styrket fagledelse.»

Regjeringens satsing på Den høyere påtalemyndighet generelt og fagledelsen spesielt ble understreket i riksadvokatens mål- og prioriteringsskriv[13] for 2015:

> «Den høyere påtalemyndighet er styrket i 2015. Styrkingen må gi seg utslag i form av en intensivert og kvalitativt forbedret fagledelse. Riksadvokaten har ved flere anledninger fremhevet statsadvokatenes fagledelse som helt avgjørende for å heve kvaliteten i etterforskningsarbeidet. Det er klare forventninger til at statsadvokatenes oppfølging av politidistriktene i 2015 blir tettere og mer konkret enn foregående år. (…)
>
> Riksadvokaten viser også til punkt V 1 i nærværende rundskriv om å påse at bekjempelsen av alvorlig og organisert kriminalitet har nødvendig prioritet, og til punkt V 2 om oppgaven som pådrivere for sentralisert etterforsking. Også i 2015 vil statsadvokatene bli bedt om å vurdere politiets innsats mot organisert kriminalitet. Statsadvokatene bør ved inspeksjoner og på annen måte følge med på hvordan politiet innretter sine etterforskingsenheter, og peke på de sentrale faktorene som erfaringsmessig må være ivaretatt om en skal oppnå gode resultater:[14]
>
> – Politimesterens engasjement
> – Tydelig mandat med klare mål
> – Øremerkede ressurser
> – Tilgjengelig bred kompetanse innen etterforsking, etterretning, analyse og påtalearbeid
> – Gode analyser (strategiske og operative) må ligge til grunn for arbeidet»

Det ble i 2014 også bevilget midler til ansettelse av 50 påtalejurister i politiet, noe som medførte at antall ansatte økte fra 604 til 661 ved utløpet av 2015. Selv om restansene er noe redusert, har denne styrkingen i stor grad blitt konsumert av ulike årsaker, se punkt 7.5.

11.9.3 Påtaleanalyseutvalgets konklusjon

Etter Påtaleanalyseutvalgets syn var satsingen i 2014/15 både riktig og viktig. Samtidig har målet om en forsterket fagledelse kun delvis blitt innfridd. En ny ressurstilførsel er nødvendig. Ressurstilførselen må kombineres med strukturelle og styringsmessige endringer. Fremtidens fagledelse vil kreve tilstedeværelse, kompetanse og fleksibilitet. Nye stillinger fordelt på mange små embeter vil antakeligvis ha begrenset effekt hvis det ikke samtidig skjer grunnleggende endringer i måten man tenker og jobber på. I så henseende tiltrer utvalget Fornebo-utvalgets vurderinger, hvor det heter:[15]

> «Det er videre en risiko for at en generell bemanningsøkning på statsadvokatnivået kan bidra til en sementering av virksomhet det er

[11] Prop. 1 S (2014–2015).
[12] 19 stillinger totalt, det vil si både statsadvokater og sivile.
[13] Rundskriv 1/2015 kapittel VI.
[14] Meld. St. 7 (2010–2011).
[15] Fornebo-utvalget side 10.

ønskelig å endre. Når siktemålet er å styrke statsadvokatene som strategisk nivå, er det nærliggende å se for seg økte ressurser til påtalemyndigheten i politiet for å avlaste statsadvokatene med saksbehandlingsoppgaver og aktorater, samt økte ressurser til Riksadvokaten for blant annet å gi foreslåtte endringer i virksomheten den nødvendige forankring og styring.»

Dersom det satses på økt etterforskingsledelse fra påtalemyndigheten i politiet, og særlig overføring av arbeidsoppgaver, aktorater og påtaleavgjørelser fra Den høyere påtalemyndighet, vil dette innebære et behov for ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet.

Påtaleanalyseutvalgets oppsummering er som følger:

- Satsingen i 2014/15 var både nødvendig og viktig.
- Satsingen har gitt effekt, likevel slik at en stor andel av ressurstilførselen har gått med til å dekke opp merarbeid på andre områder enn fagledelse.
- Utvalget anbefaler en ny reell satsing i påtalemyndigheten, særlig Riksadvokatembetet og påtalemyndigheten i politiet.
- Arbeidet med fagledelsen må profesjonaliseres, og forankres i en strategisk plattform[16] med en tydelig implementeringsstrategi.[17]

11.10 Vil en investering i påtalemyndigheten gi samfunnsgevinster?

11.10.1 Innledning

Samfunnet har mange oppgaver å fylle, blant annet innenfor forskjelligartede områder som helsesektoren, skolevesenet, justisfeltet og forsvaret. Disse feltene har det til felles at de er ressurskrevende. Et velferdssamfunn preget av trivsel, gode oppvekstsvilkår, et godt utdanningssystem, rettssikkerhet og et godt forsvar av landet, koster store summer. En ensidig satsing på enkelte felt vil ikke være tilstrekkelig. Det må være en balanse i satsingen. Det er samtidig vanskelig å tallfeste disse verdiene og å sammenligne dem. Utvalget anser det likevel som nødvendig at det utredes mulige samfunnsgevinster av en satsing på påtalemyndigheten.

Alle anmeldelser av lovbrudd blir behandlet av politiet og av påtalemyndigheten. Av disse blir den overveiende delen avgjort av påtalemyndigheten. De færreste når domstolene for avgjørelse.

Som tidligere nevnt, fikk Straffeprosessutvalget utarbeidet rapporten *En vurdering av enkelte premisser for en ny straffeprosesslov*. Av denne fremgår at de fleste reaksjoner ilegges uten domstolsbehandling, og at «tyngdepunktet» i straffeprosessen derfor ligger utenfor domstolene, i praksis hos politiet og påtalemyndigheten:

> «Tallene viser altså at 92,9 % av de registrerte straffereaksjoner ble ilagt av påtalemyndigheten (forenklede forelegg medregnet).»[18]

Dette synliggjør at påtalemyndighetens rolle for å avverge justisfeil og ivareta rettssikkerheten er betydelig. Slik sett kan påtalejuristene betegnes som de første «rettssikkerhetsgarantistene».

11.10.2 Undersøkelser om kriminalitetens kostnader

Justisdepartementet utarbeidet i 2005 rapporten *Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader*. Formålet med rapporten var å bidra i samfunnsdebatten om kriminalitetens samfunnsmessige kostnader. Rapporten tok ikke mål av seg å fastsette hva kriminaliteten koster i kroner og øre, men identifiserte kostnader som var av samfunnsmessig betydning. «Kostnader» ble definert i vid betydning, oppsummert i figur 11.5.

Rapportens konklusjon om kostnadene ved kriminalitet gjengis slik:[19]

> «Rapporten etterlater imidlertid ingen tvil om at kostnadene ved kriminalitet er omfattende og skadelige, både for individ og samfunn.»

Rapportens intensjon var å danne et mulig grunnlag for en debatt om hvordan kriminalitetens kostnader bør og kan vurderes, samt nytten av slike vurderinger, uten å trekke noen bastante konklusjoner.

I en rapport fra Politihøgskolen om kriminalitetens kostnader[20] har politiinspektør Jostein Bakke gjort et forsøk på å estimere og tallfeste de konkrete kostnadene kriminalitet medfører. Rapporten var tredelt ved at den

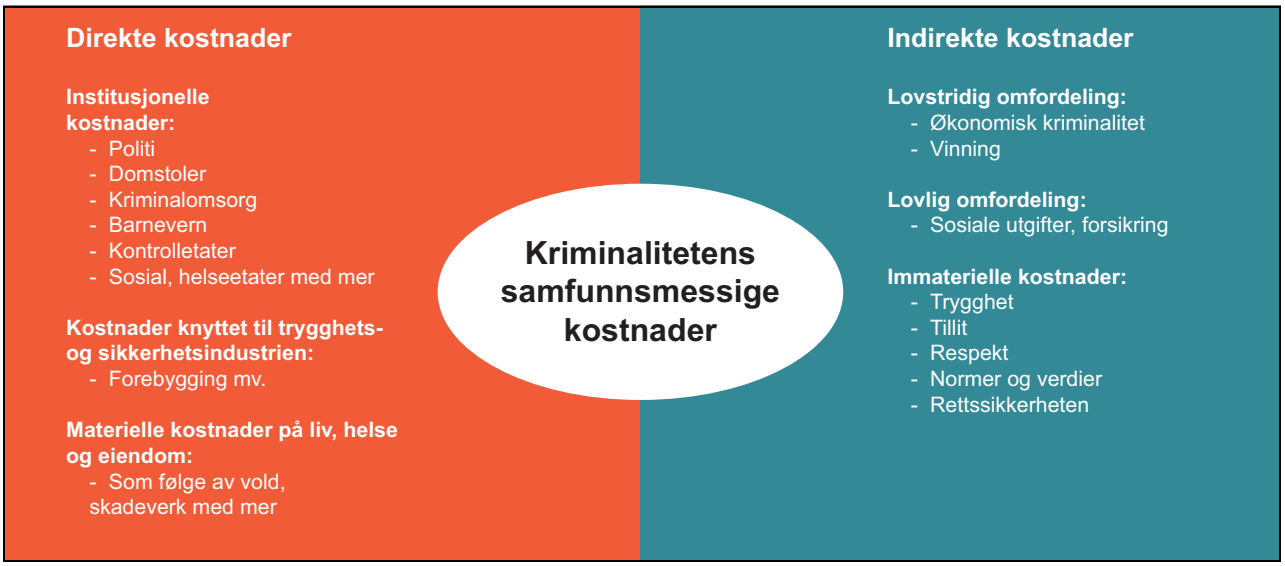
[16] Se punkt 6.3.3.

[17] Se punkt 11.3.1.

[18] NOU 2016: 24 side 726 (vedlegg 2).

[19] Justis- og politidepartementet: Rapport 2005. Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader side 5.

[20] PHS forskning 2011: 2 Jostein Bakke – Kriminalitetens kostnader – En undersøkelse om tyverikriminalitetens kostnader og et anslag over kriminalitetens kostnader.



Figur 11.5

– så på kriminalitetskostnader generelt og om det hadde noen verdi å se på dette
– ga en redegjørelse for, og et mulig anslag over hvilke kostnader kriminalitet i Norge medfører
– redegjorde for funnene av en undersøkelse om kostnadene ved tyverikriminalitet

Det er særlig de to siste punktene det ses hen til i denne fremstillingen. Kriminalitetens kostnader i Norge ble i rapporten estimert til 88 milliarder kroner (2009).[21] Dette ble opplyst å være et forsiktig anslag, og inkluderte ikke trafikkriminalitet og narkotikakriminalitet. I anslaget var medtatt kostnader som brukes til forebyggende arbeid fra offentlige instanser, forebyggende sikringstiltak som næringslivet foretar, deler av forsikringspremien for næringslivet, private sikringstiltak og forsikringer, kostnader ved skadeverk, skattebedragerier, reaksjonskostnader mv.[22]

I undersøkelsen av tyverikriminaliteten (inkluderer alle tyverier, naskeri og innbrudd) ble det foretatt en gjennomgang av totalt 386 saker. Disse ble tilfeldig valgt ut basert på saker fra Oslo og tidligere Nordre Buskerud politidistrikt. Verdsettingen var basert på informasjon fra fornærmede eller forsikringsselskapet i forbindelse med anmeldelsen, eller gjennom undersøkelsen. Informasjonen i disse 279 sakene avdekket kostnader på i underkant av 5 millioner kroner.[23] Det hefter stor usikkerhet ved beregningene.

Konklusjonen var at innbrudd og tyverier årlig kostet det norske samfunnet ca. 7,9 milliarder kroner i form av tap og kostnader ved skadeverk.[24]

11.10.3 Samfunnsgevinsten av høyere kvalitet i straffesaksbehandlingen

Samfunnsoppdraget til påtalemyndigheten er blant annet å redusere kriminaliteten i samfunnet. En nærliggende tanke er at reduksjon i kriminaliteten også vil redusere kostnadene forbundet med den. Tilsvarende vil høy kvalitet i straffesaksbehandlingen bidra til at de riktige sakene prioriteres, etterforskes, iretteføres og ilegges riktige reaksjoner. En reaksjon fra samfunnets side har både en individualpreventiv og en allmennpreventiv side. Målet er at færre begår kriminelle handlinger.

Samfunnsgevinsten av redusert kriminalitet kan komme til uttrykk på flere måter. Etterforsking og iretteføring krever ressurser. En god del av kriminaliteten som begås, er vinningskriminalitet. Undersøkelsen fra Politihøgskolen viser at dette medfører til dels store kostnader både for enkeltpersoner og for samfunnet. Selv mindre prosentvise nedganger på kriminalitetsstatistikken vil på landsbasis utgjøre betydelige summer i besparelse for samfunnet, og i enda større grad for enkeltpersonene som er rammet.

Høy kvalitet i straffesaksbehandlingen medfører formentlig også færre urettmessige straffeforfølgninger og færre uriktige domfellelser. Blir en innledet straffeforfølgning innstilt, eller saken en-

[21] Jostein Bakke side 9.
[22] Jostein Bakke side 43 flg.
[23] Jostein Bakke side 91–94.
[24] Jostein Bakke side 100.

der med en frifinnende dom, medfører dette gjerne en kostnad for samfunnet i form av en erstatningsutbetaling. Det er Statens sivilrettsforvaltning som behandler slike krav. Tall derfra viser at antallet saker har økt fra 647 (2011) til 941 (2015). Utbetalingene for uberettiget straffeforfølgning har i samme periode økt fra 18,9 millioner til 20,9 millioner kroner.

Når det gjelder gjenåpning av straffesaker, viser tall fra Gjenopptakelseskommisjonen at det i 2014 ble mottatt 146 begjæringer om gjenåpning, mens det for 2015 ble mottatt 152. I 2015 ble 144 saker realitetsvurdert, hvorav 40 saker ble gjenåpnet. De fleste av sakene gjelder tvil om domfeltes tilregnelighet på gjerningstidspunktet. To saker ble gjenåpnet på grunn av nye bevis som var egnet til å føre til frifinnelse.[25]

Målet med høy kvalitet i straffesaksbehandlingen er å komme frem til de riktige avgjørelsene. En straffesaksbehandling av høy kvalitet vil formentlig medføre en reduksjon i antall begjæringer og antall gjenåpninger, samt medføre færre og lavere utbetalinger etter urettmessig straffeforfølgning. I et samfunnsregnskap ligger det store gevinster i å redusere disse utbetalingene.

Foruten direkte kostnader medfører kriminalitet også en økt utrygghet for mange. Det ubehaget og de følelsene denne frykten genererer, lar seg ikke uten videre begrunne eller dokumentere i kriminalstatistikk eller objektive omstendigheter. Den er imidlertid lite tvilsomt at mange mennesker opplever redusert livskvalitet basert på egne erfaringer eller oppfatninger. Typiske tilfeller vil være mennesker som har vært utsatt for voldskriminalitet eller tyveri i hjemmet. Det å skulle verdsette trygghet er en særs vanskelig øvelse, men utvalget legger til grunn at en reduksjon i opplevd utrygghet vil ha en stor samfunnsmessig gevinst. Høy kvalitet i straffesaksbehandlingen bidrar nettopp til at ofre for kriminalitet opplever seg ivaretatt av samfunnet, at gjerningspersonen(e) får sin straff, og at kriminaliteten reduseres. I sum gir dette økt trygghet og bedre livskvalitet.

Utover de rene kostnadene og en høyst krevende verdsetting av trygghet, ligger det også en samfunnsgevinst i økt tillit til hele straffesaksbehandlingen. En slik gevinst er krevende å tallfeste, men det hersker liten tvil om at økt kvalitet i den totale straffesaksbehandlingen medfører tillit til påtalemyndigheten. På lik linje med økt trygghet representerer dette en samfunnsmessig gevinst.

[25] Gjenopptakelseskommisjonen – Årsrapport 2015 side 7.

11.10.4 Riksadvokaten om samfunnsgevinst

Riksadvokaten har i ulike sammenhenger gitt noen betraktninger om verdien av å satse på Den høyere påtalemyndighet. I forbindelse med satsingsforslag til Justis- og beredskapsdepartementet i 2014 angis flere positive følger (gevinster) av en satsing.[26] Hovedtrekkene kan oppsummeres slik:

- Økt kapasitet i Den høyere påtalemyndighet vil redusere saksbehandlingstiden, både i påtalefasen og iretteføringsfasen. Særlig i de tilfellene hvor siktede sitter varetektsfengslet, vil dette ha kostnadsmessig betydning.
- Bevisene i straffesaker svekkes med tiden, noe som kan medføre (uriktige) frifinnelser. Konsekvensen er økte utbetalinger for urettmessige straffeforfølgninger.
- Økt satsing på fagledelse i Den høyere påtalemyndighet vil styrke tilsynet og kontrollen med politiets straffesaksbehandling og øke kompetansen i politiets straffesaksarbeid. Dette vil igjen bedre kontrollen med de sentrale målene om høy kvalitet, høy oppklaring, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon.
- Et robust statsadvokatkorps vil gjennom tilsyn og kontroll hjelpe politiet i å prioritere viktige og riktige straffesaksområder.
- Kriminalitetsbekjempende tiltak vil redusere kostnadene ved kriminalitet. Satsing på Den høyere påtalemyndighet vil være ett slikt tiltak. Sammenlignet med investeringen vil kostnadsbesparelsen være betydelig.
- Satsing på Den høyere påtalemyndighet vil bidra til høyere kvalitet, som igjen har betydning for samfunnets tillit til straffesaksbehandlingen og den rettshåndhevende myndighet.

11.10.5 Utvalgets samlede vurdering

Som nevnt innledningsvis avgjøres de fleste sakene av påtalemyndigheten og ikke av domstolen. Alene av den grunn kan det med tyngde hevdes at en investering i påtalemyndigheten vil kunne gi store samfunnsmessige gevinster.

Omkostningene ved kriminalitet, både direkte og indirekte, er høye. Et forsiktig anslag (2009) på 88 milliarder kroner er en massiv sum, selv for et rikt land som Norge. Nå er det ikke realistisk å utradere kriminaliteten slik at denne summen kan gå ned til null, men selv én prosent reduksjon utgjør 880 millioner kroner; og da er kun estimerte

[26] Riksadvokaten, brev av 12. desember 2012 side 4 flg. – Satsningsforslag til statsbudsjettet 2014.

kostnader medregnet. I tillegg kommer områder med samfunnsmessige gevinster, som riktignok er vanskelige å tallfeste, som tillit til straffesaksbehandlingen, og verdien av å hindre en uønsket samfunnsutvikling.

Påtalemyndigheten er en relativt liten etat. Den høyere påtalemyndighet består per oktober 2016 av 128 statsadvokater, mens påtalemyndigheten i politiet utgjør ca. 680 jurister. Som et ledd i å høyne kvaliteten på straffesaksarbeidet har riksadvokaten fokusert på betydningen av økt fagledelse. Selv en relativt beskjeden innsats i kroner og personer vil kunne utgjøre en stor forskjell. Tar man utgangspunkt i en tilførsel på ca. 30 millioner kroner, vil dette forrente seg flere ganger. Selv en marginal reduksjon i kostnadene ved kriminaliteten med én promille vil medføre en innsparing på 88 millioner kroner. Og ambisjonene bør være vesentlig høyere enn som så. Utgiftene man sparer ved dette, antas å være langt høyere enn de konkrete utgiftene man må betale.

I realiteten snakker vi her om «utgifter til utgiftsreduksjon».

Et ytterligere moment som tilsier en satsing på påtalemyndigheten, er den pågående satsingen (store ressurser, bred oppgaveportefølje) på politietaten. Sammenlignet med politietaten er påtalemyndigheten en liten etat. Potensialet for samfunnsmessig gevinst som en direkte følge av en investering i påtalemyndigheten er klart større enn ved en tilsvarende satsing på politietaten.

Utvalget mener det er vanskelig å finne andre statlige etater hvor en så vidt beskjeden investering, vil kunne gi høyere avkastning.

Kapittel 12
Utvalgets vurdering av Den høyere påtalemyndighet

12.1 Innledning

Utvalgets oppdrag er å gjennomføre en analyse som kan danne grunnlag for en videreutvikling av og en kvalitetsreform i påtalemyndigheten. Hvordan og i hvilken utstrekning påtalemyndigheten skal videreutvikles, er i stor grad et politisk spørsmål og et politisk valg. Endringer bør skje dersom dette må antas å føre til bedre effektivitet og kvalitet, samtidig som man ivaretar grunnleggende verdier og prinsipper, i første rekke rettssikkerheten.

I vurderingen av om endringer bør skje, er det flere retninger å gå. Det kan foretas større eller mindre justeringer av dagens påtalemyndighet, eller mer radikale grep. Utvalget tar opp mange tiltak som isolert sett kan utvikle påtalemyndigheten, men ser også på hvordan kombinasjonen av flere tiltak kan innebære mer omfattende endringer av dagens påtalemyndighet. Utvalgets mandat inneholder det premiss at dagens tosporede og integrerte system skal legges til grunn.

Utgangspunktet for vurderingen av de enkelte tiltakene og av hvor omfattende en videreutvikling bør være, må være påtalemyndighetens samfunnsoppdrag. Spørsmålet er om påtalemyndigheten i dag alt i alt har den nødvendige kapasitet til å ivareta samfunnsoppdraget på beste måte. Er svaret på dette ikke et ubetinget ja, er det nødvendig å ettergå hvilke punkter hvor situasjonen kunne vært bedre, for deretter å vurdere hvilke tiltak som kan antas å medføre bedring.

Når det vurderes å endre en organisasjon, må det ses hen til organisasjonens historikk, tradisjon og kultur. Påtalemyndigheten har en lang og stolt tradisjon, og har vært en viktig aktør i utviklingen av en liberal rettsstat. Imidlertid kan tradisjoner også utgjøre en sperre for endring og utvikling; dette gjelder også for påtalemyndigheten. Påtalemyndigheten ble etablert og utviklet under andre samfunnsforhold enn dem vi har i dag. Konstruksjoner, tenkemåter og arbeidsformer som for en god del år tilbake var naturlige, og den gang også effektive, kan være utgått på dato. Tradisjonens tyngde og kulturen i etaten kan fungere konserverende, ikke minst med tanke på endringstrykket i omgivelsene og på fremtidens behov.

På den annen side er straffesaksbehandling en spesiell virksomhet i statsapparatet. For påtalemyndigheten står straffesaksbehandlingen helt sentralt. Det samme gjelder politiet, selv om politiet også har andre viktige oppgaver. Virksomheten er underlagt streng regulering som skal sikre en uavhengig etterforsking, likebehandling, rettssikkerhet og en god og effektiv kontroll med maktbruk og inngrep overfor borgerne.

Disse faktorene vil i seg selv kunne være konserverende og medføre at virksomheten ikke umiddelbart tilpasser seg nye teorier og prinsipper om styring og annet. Kanskje har ikke påtalemyndigheten hatt samme insentiv som andre statlige virksomheter til å endre seg på disse områdene.

For utvalget er det viktig å ta vare på og videreføre de sentrale elementene i påtalemyndighetens virksomhet som understøtter samfunnsoppdraget. Samtidig skal utvalget se på hvordan virksomheten kan videreutvikles. Slik utvalget vurderer det, går det både en prinsipiell og faktisk sondring mellom påtalemyndighetens drift og kjernevirksomhet (straffesaksbehandlingen) på den ene side, og etatsperspektivet (strategi og utvikling) på den annen side. Innenfor straffesaksbehandlingen er det gode grunner til ikke å gå for fort frem. Derimot er argumentene for et konservativt perspektiv ikke like relevante hva gjelder strategi og utvikling. Påtaleanalyseutvalget har ikke funnet støtte i teori eller i sine undersøkelser som tilsier at påtalemyndigheten *som organisasjon* ikke skal utvikles minst i samme takt som omgivelsene forøvrig.

Det er viktig å understreke at det har vært en god utvikling i påtalemyndigheten, særlig de senere år, i første rekke gjennom riksadvokatens etatsledelse. Samtidig er etaten på mange måter slik den nær sagt alltid har vært. Dette står i kontrast til de omfattende endringer som har skjedd i politiet og i andre etater tilknyttet Justis- og bered-

skapsdepartementet, eller for den saks skyld i departementet selv.

De nye kravene til styring av statlige virksomheter er i dag å anse som institusjonaliserte og ufravikelige. Sentralt står en vurdering av den strategiske plattformen som påtalemyndigheten baserer sin virksomhet på. Utvalget har med dette utgangspunktet vurdert hvilke krav det er naturlig å stille til påtalemyndigheten som en moderne statlig etat i de kommende årene.[1]

Påtalemyndighetens videre utvikling må også ses i lys av politireformen. Færre og større politidistrikter innebærer større og mer slagkraftige påtaleenheter i politidistriktene, og det er naturlig å se på om og i tilfelle hvilke konsekvenser dette bør få for påtalemyndighetens rolle og arbeid.

Utvalget har dessuten sett på hvilke konkrete tiltak som uansett kan antas å føre til at påtalemyndighetens «produksjon» blir bedre.

For å unngå dobbeltbehandling, vil enkelte temaer bli behandlet ett sted eller bli delt opp i to bolker. Dette til tross for at tematikken kan være relevant både for statsadvokatene og påtalejuristene. Omtalen vil skje i det kapitlet hvor utvalget anser at tematikken har sin primære materielle forankring.

12.2 Sentrale premisser

12.2.1 Innledning

I kapittel 11 har utvalget oppsummert sitt syn på den faktiske situasjonen. For så vidt gjelder Den høyere påtalemyndighet, minnes om følgende tre helt sentrale premisser:

- Riksadvokaten, politidirektøren, påtalemyndighetenes representanter, politimestrene og øvrige respondenter synes å ha et relativt sammenfallende syn på påtalemyndighetens strategiske posisjon og utfordringer. Femmeranalysen[2] understøtter denne virkelighetsoppfatningen. Politiets fellesforbund gir på enkeltpunkter uttrykk for et avvikende syn.
- Den høyere påtalemyndighets reelle gjennomslagskraft må forsterkes. Dette er ikke noe som bare kan vedtas, men som fordrer ulike grep. Respondentene var gjennomgående av den klare oppfatning at en dreining i retning av en mer aktiv og utvidet fagledelse er riktig strategi.
- Sentrale forklaringer på uønskede avvik fra kvalitetsnormen i enkeltsaker er identifisert, omtalt og beskrevet av riksadvokaten.[3] Disse funnene bør i pågående og fremtidig utviklingsarbeid ha forrang, og vies særlig oppmerksomhet.

12.2.2 Avgrensninger

I tråd med mandatets punkt 1 og departementets senere presisering har Påtaleanalyseutvalget ikke foretatt en prinsipiell utredning av det tosporede og det integrerte system.

Som en konsekvens av at sentrale respondenter i dialogen med utvalget har tatt opp og problematisert spørsmålet om å slå sammen Den høyere påtalemyndighet til ett nivå, har dette vært diskutert i utvalget. Innspillet ga ingen gjenklang. Hovedbegrunnelsen er at en slik sammenslåing ikke vil løse utfordringene som påtalemyndigheten må ta stilling til. Etter utvalgets syn bør søkelyset i stedet rettes mot ulike sider av påtalemyndighetens oppgaveutførelse.

12.3 Riksadvokaten

12.3.1 Innledning

Utvalgets mandat retter seg i punkt 3 i første rekke mot statsadvokatene og påtalemyndigheten i politiet. Analysen skal danne grunnlag for en «videreutvikling av og en kvalitetsreform i påtalemyndigheten». Utvalgets tilnærming er at påtalemyndigheten er *en etat*, og det er da nødvendig i flere sammenhenger å omtale og vurdere *alle* ledd i etaten. Riksadvokaten er leder av påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 56 annet ledd. Å få gjennomført forbedringer og utviklingstiltak som gjelder statsadvokatene og påtalejuristene, forutsetter etter utvalgets syn en parallell videreutvikling på øverste nivå.

Riksadvokatens ansvar og oppgaveutførelse kan deles inn i funksjonsområdene *etatsledelse*, *fagledelse*, *straffesaksbehandling* og *utadrettet virksomhet*.

Riksadvokaten har utvilsomt stor anseelse og tyngde, og den utadrettede virksomheten ivaretas på en god måte. Flere respondenter har også fremhevet riksadvokatens langvarige fokus på verdibasert ledelse. Dette har vært en viktig drivkraft bak utviklingen av en påtalemyndighet som bidrar til å skape et samfunn hvor rettferdighet får gode vekstvilkår.[4] Verdibasert ledelse og en tydelig stemme for en liberal rettsstat kjennetegner dagens påtalemyndighet, med riksadvokaten i

[1] Se punkt 6.3.
[2] Se punkt 1.5.9.
[3] Se punkt 11.7.
[4] Nett Nå 1/2016 side 18.

spissen. Dette er holdninger og synspunkter som utvalget fullt ut stiller seg bak, og som bør videreføres.

De erfaringer utvalget har gjort, indikerer samtidig et tydelig behov for å styrke både fagledelsen og etatsledelsen. Styrkingen vil i stor grad berøre Riksadvokatembetet, som leder av påtalemyndigheten. Det er også enkelte sider av riksadvokatens involvering i straffesaksbehandlingen utvalget finner grunn til å se nærmere på.

Det må i denne sammenheng også pekes på relasjonen til Politidirektoratet, som ble opprettet i 2001. Gjennom Politireform 2000 overtok direktoratet den daglige ledelsen av politiet fra Justisdepartementet. Direktoratet har i dag ca. 270 ansatte[5]. Som en følge av det tosporede system vil det alltid ligge en latent mulighet for interessekonflikt mellom direktoratets ledelse av politiet og riksadvokatens ledelse av påtalemyndigheten.

En målrettet og ambisiøs ledelse av påtalemyndigheten vil i fremtiden i stadig økende grad kreve en aktiv og kunnskapsrik tilstedeværelse på ulike arenaer og på flere plan. Dagens bemanning ved Riksadvokatembetet, 25 personer[6], gjør det naturlig å reise spørsmål ved om dette gir tilstrekkelig gjennomslagskraft, ikke minst i relasjon til påtalemyndigheten i politiet.

12.3.2 Riksadvokatens rolle i fagledelsen

Riksadvokaten har den faglige og administrative ledelsen av statsadvokatene, og den faglige ledelsen av påtalemyndigheten i politiet. Dette innebærer en helt sentral rolle i fagledelsen av påtalemyndigheten. Fagledelsen utøves på ulike måter: ved rundskriv og direktiver, gjennom kontakt med underliggende etater – i første rekke statsadvokatene – og ved behandlingen av enkeltsaker. Riksadvokaten er selv en synlig aktør på mange arenaer sammen med påtalejurister og etterforskere.

Autoritative styringssignaler alene vil neppe gi tilstrekkelig gjennomslagskraft i et fremtidsperspektiv. Ikke minst gjelder dette i lys av etableringen av store politidistrikter og et styringssterkt Politidirektorat. Skal en sikre at rundskriv, direktiver og andre styringssignaler har en reell effekt på hva som skjer i etaten, fordrer en klar og tydelig strategi, tilstrekkelig implementeringskraft, tilgjengelighet og en kontinuerlig oppfølging.

En side ved dette er hvorvidt riksadvokaten i dag har tilgjengelig faglige og personelle ressurser, med tanke på en kommende systematisk og strategisk videreutvikling av fagledelsen. Det er tankevekkende at Den høyere påtalemyndighets deltakelse i *Handlingsplanen for etterforskingsløftet*, som har stor betydning også for påtalemyndighetens arbeid, skjer gjennom en halv stilling. Dette synliggjør manglende kapasitet.

I dag er det ingen tydelig arena for en løpende utvikling av fagledelsen. Dette kan skje på flere måter. Eksempelvis kan embetslederne trekkes nærmere inn i ledelsen av påtalemyndigheten, typisk i form av en nasjonal ledergruppe under riksadvokatens ledelse. På sikt vil dette kunne skape en tettere, mer dynamisk og mer enhetlig styring av etaten.

Det bør vurderes om fagledelsen skal få et eget organisatorisk uttrykk ved Riksadvokatembetet. En slik konstruksjon ville gjort det mulig å koordinere og styre fagledelsen i større grad enn i dag. Materielt sett ville dette lagt til rette for utviklingen av et strategisk planverk, prioriteringer basert på oppdatert kunnskap og en helhetlig ressursutnyttelse av påtalemyndighetens kapasitet på området.

En slik utvikling forutsetter flere endringer hvis det skal fungere i praksis. Et viktig premiss er færre statsadvokatembeter, noe utvalget foreslår. Som utvalget kommer tilbake til, er utvalgets syn også at statsadvokatenes rolle i større grad enn i dag bør rettes mot fagledelse. Embetslederrollen bør også utvikles, både internt, mot politiet og mot riksadvokaten.

Slik utvalget forstår det, har dimensjoneringen og innretningen av embetene vært en utfordring for riksadvokaten. Utfordringen har blitt forsterket av at embetslederne i varierende grad har hatt tilstrekkelig etatskompetanse og oppmerksomhet mot virksomhetsområdet fagledelse. Følgen er at de i denne sammenheng ikke har utgjort den ressursen for riksadvokaten som de ideelt sett burde være.

De senere års videreutvikling av fagledelsen har i stor grad ligget til Oslo statsadvokatembeter. Arbeidet er av god kvalitet, men har ikke hatt en tydelig strategisk forankring, samtidig som utviklingsarbeidet har forsterket og synliggjort forskjellene embetene imellom.

Etter utvalgets syn bør utviklingen gå i retning av å gi arbeidet med fagledelse en fastere struktur, forankret ved Riksadvokatembetet. Utviklingen bør understøttes av en tettere involvering av embetslederne. Dette kunne gitt en tett interaksjon mellom de sentrale aktørene på ulike nivåer

---

5 Fast ansatte, tall hentet fra Politidirektoratets hjemmeside.

6 Tallet omfatter både statsadvokatene (14) og de sivilt ansatte (11).

og bidratt til å koordinere og styre den samlede kapasiteten på en tett og god måte. Utviklingen må gå i retning av tettere oppfølging av statsadvokatene. Dette må reflekteres i hvilken kapasitet og kompetanse riksadvokaten har tilgjengelig.

12.3.3 Riksadvokatens rolle – prioriteringer

Riksadvokaten har i dag en viktig rolle med hensyn til prioritering av påtalemyndighetens oppgaver. Dette skjer i hovedsak gjennom de årlige mål- og prioriteringsrundskrivene. Av påtaleinstruksen § 7-5 tredje ledd fremgår at påtalemyndigheten gir nærmere regler om prioritering og gjennomføring av etterforskingen i straffesaker.

Politiet er en sentral adressat for riksadvokatens prioriteringer.[7] Her ligger det et spenningsfelt. Det er politimesterens oppgave å styre politidistriktet, herunder å prioritere oppgaver og å styre ressursbruken. Kriminalitetsbildet og kriminalitetsutfordringene vil i noen grad være ulike i politidistriktene, og politiets virksomhet må, gjennom politimesterens ledelse, tilpasses dette. Også Politidirektoratet kommer med sine prioriteringer.

I dette spenningsfeltet kan det oppstå flere utfordringer.

Hvis de overordnede prioriteringssignalene politiet får fra ulike hold, ikke er sammenfallende, kan det skape usikkerhet. Som nevnt foran bør slike uklarheter søkes løst gjennom konstruktiv dialog mellom Politidirektoratet og riksadvokaten. Riksadvokaten har begrensede virkemidler til å sørge for at politiet følger opp de prioriteringer som gis. Blir signalene for omfattende, vil dette kunne gripe inn i politimesterens styringsansvar på en uheldig måte. Politimesteren vil da i praksis måtte velge hvilken betydning de sentrale prioriteringene skal ha, veid opp mot øvrige utfordringer. Blir signalene for vage, får de liten påvirkningskraft. Det ideelle er at riksadvokaten og Politidirektoratet har sammenfallende prioriteringer.

Et prinsipielt spørsmål er om riksadvokaten i fremtiden i det hele tatt skal komme med prioriteringer, eller heller ha fokus på å utvikle og forbedre kvaliteten på den konkrete straffesaksbehandlingen. Dette vil i praksis bety en etat med en svært reaktiv profil, hvor samfunnsoppdraget tolkes innskrenkende.

Etter Påtaleanalyseutvalgets syn bør riksadvokaten fortsatt ha en sentral rolle i prioriteringsspørsmål. Dette er uttrykkelig forutsatt av Stortinget, og er en logisk konsekvens av riksadvokatens rolle som leder av påtalemyndigheten, med faglig ansvar for straffesaksbehandlingen. Gjennom sin virksomhet vil påtalemyndigheten høste erfaringer som bør ha stor betydning for hvilke prioriteringer som skal gjøres, og innretningen på disse.

I realiteten er det to sett av vurderinger riksadvokaten må ta hensyn til ved utformingen av sine mål og prioriteringer: det kriminalpolitiske og det faglige.

Kriminalpolitiske prioriteringer inkorporeres i riksadvokatens styringsdokumenter og innebærer at riksadvokaten på mange måter videreformidler politisk forankret kriminalpolitikk. Samtidig er det viktig å understreke at disse prioriteringene tradisjonelt har vært utarbeidet i tett samråd med Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet.

Påtalemyndighetens faglige prioriteringer er særlig forankret i tre faktorer: rettsutviklingen, strategiske kriminalitets- og trusselvurderinger, og erfaringer og innspill fra egen etat. I kapittel 4 er hvert av disse tre områdene beskrevet[8] – med dilemmaer, utfordringer og muligheter.

Det er særlig de strategiske analysene[9] det synes å være en viss uenighet om. Prinsipielt går det her en viktig sondring mellom to hovedsyn: om det bør tilligge politiet ensidig å analysere og definere strategiske trusler, eller om også påtalemyndigheten i noen grad bør utøve en aktiv kontrollfunksjon med premissene og selve beslutningsgrunnlaget. Når ressursene er begrenset, bør påtalemyndigheten ha et visst minimum av innflytelse på hva man i neste omgang skal jobbe med i straffesakssporet? Dette er i liten grad tilfelle i dag, og bør utredes i forbindelse med styrkingen av stabskraften ved Riksadvokatembetet.

12.3.4 Riksadvokatens rolle i straffesaksbehandlingen

Riksadvokaten har i dag eksklusiv påtalekompetanse i alvorlige straffesaker, jf. straffeprosessloven § 65. Straffeprosessutvalget har foreslått en videreføring av dette, jf. lovutkastet § 2-11. Dette har vært ordningen helt siden straffeprosessloven av 1887. Spørsmålet er om dette er den beste løsningen i et fremtidig perspektiv. Det hører med at riksadvokatene i Danmark og Sverige ikke har denne rollen. Til gjengjeld har de en rekke andre oppgaver den norske riksadvokaten ikke har.

---

7 Mål- og prioriteringsrundskrivet omfatter både straffesaksbehandlingen i politiet og blant statsadvokatene.

8 Punktene 4.6, 4.7 og 4.8.

9 Se punkt 4.7.

Begge de nevnte riksadvokatene har rundt 120 ansatte, mens riksadvokaten i Norge har 25 ansatte.

Hvorvidt, og eventuelt i hvilket omfang, riksadvokaten skal behandle enkeltsaker, reiser et grunnleggende spørsmål om riksadvokatens rolle som leder av påtalemyndigheten. Dette har også en praktisk side, ettersom bortfall eller reduksjon av omfanget av enkeltsaksbehandling vil frigjøre kapasitet til andre oppgaver. Hovedargumentene for å fortsette med behandling av enkeltsaker, er særlig at dette innebærer en kvalitetssikring av påtalespørsmålet i de alvorligste sakene, og underbygger riksadvokatens legitimitet, ikke minst i politietaten.

Sentralt i dette står spørsmålet om prioritering av riksadvokatens oppgaver. Dersom det ønskes en utvikling med sterkere vekt på fagledelse, i en vid definisjon av begrepet, er spørsmålet hvilken rolle saksbehandling av enkeltsaker skal ha for riksadvokatens del. Utvalgets respondenter har ganske entydig uttrykt at fagledelsen i påtalemyndigheten bør styrkes. I riksadvokatens straffesaksbehandling ligger det et element av fagledelse, men det kan hevdes at dagens løsning primært bæres av andre hensyn (legitimitet, mv.)

Straffesaksbehandlingen har i alle år vært den mest sentrale delen av riksadvokatens oppgaver. Dette har fungert bra, i den forstand at behandlingen ved riksadvokatens kontor har bidratt til høy kvalitet og rettssikkerhet. Utviklingen kan imidlertid tilsi at dette, i hvert fall i noen grad, bør endres. Styrkingen av politidistriktene, det pågående etterforskingsløftet mv. tilsier en positiv utvikling av kvalitet og effektivitet i politiets straffesaksbehandling. Også styrkingen av statsadvokatens fagledelse overfor politiet underbygger en slik utvikling.

Etter Påtaleanalyseutvalgets mening bør riksadvokatens rolle som kvalitetssikrer og rettssikkerhetsgarantist forsterkes. Dette skjer etter utvalgets syn best ved at etats- og fagledelsen styrkes, samtidig som enkeltsaksbehandlingen reduseres. Utvalget mener at riksadvokaten fortsatt skal påtaleavgjøre enkeltsaker, men at dette bør begrenses til å gjelde noen spesielle sakstyper, for eksempel svært alvorlige saker, saker med særlig kompleksitet eller saker av prinsipiell karakter.

12.3.5 En mer fleksibel kompetansefordeling?

12.3.5.1 Problemstillingen

Utvalget har som en del av sitt mandat å vurdere organisering av påtalemyndigheten. En side ved organiseringen er hvilke oppgaver som bør legges til hvilke ledd i påtalemyndigheten. Dette reiser spørsmålet om plassering av påtalekompetansen. Spørsmålet er om det her bør skje endringer. Dette har flere sider. En problemstilling er hvorvidt påtalekompetansen helt eller delvis bør plasseres *lavere i systemet* enn i dag. En annen er hvordan påtalekompetansen bør *reguleres*; om dette fortsatt bør detaljstyres av loven slik som nå, eventuelt med reguleringer, eller om det bør finnes andre løsninger.

Som fremhevet av Straffeprosessutvalget er reglene om fordeling av påtalekompetanse mellom nivåene i påtalemyndigheten viktig for å sikre en betryggende behandling, ut fra sakenes betydning, og for å etablere en hensiktsmessig arbeidsdeling internt i påtalemyndigheten.[10] Som nevnt foran berører dette blant annet spørsmålet om riksadvokatens gjøremål.

Straffeprosessutvalget foreslår å opprettholde dagens modell, men mener påtalemyndigheten i politiets generelle kompetanse bør heves til å gjelde lovbrudd som kan straffes med fengsel inntil 2 år, jf. utkastets § 2-11 (3). Dessuten foreslås en delegasjonsbestemmelse, hvoretter riksadvokaten ved generell instruks og i den enkelte sak kan overlate visse avgjørelser som ligger til riksadvokaten, til statsadvokaten, og tilsvarende bestemme at avgjørelse som hører inn under statsadvokaten, kan treffes av påtalemyndigheten i politiet. Videre foreslås at statsadvokaten i den enkelte sak kan overlate avgjørelsen av spørsmålet om påtale til påtalemyndigheten i politiet.

Når dette skal vurderes, er det nødvendig å gå nærmere inn på argumentene for ulike løsninger. Dagens grunnleggende modell skriver seg helt tilbake til straffeprosessloven av 1887, selv om det er foretatt en rekke justeringer innen rammen av denne modellen. Det har tidligere vært reist spørsmål om endringer av modellen som sådan, uten at dette synes å ha vært politisk behandlet. Et overordnet argument er naturlig nok hensynet til rettssikkerheten. Men også andre hensyn gjør seg gjeldende, og rettssikkerhet med hensyn til påtaleavgjørelser består dessuten av mange elementer, herunder kvalitetssikring og effektivitet.

Det er grunn til å peke på at Påtaleanalyseutvalget har en noe annen tilnærming til denne problemstillingen enn Straffeprosessutvalget hadde. Påtaleanalyseutvalget ser for sin del på dette særlig i lys av Nærpolitireformen og ut fra en tilnærming til påtalemyndigheten som etat, i et fremtids- og utviklingsperspektiv.

---

[10] NOU 2016: 24 side 197.

12.3.5.2 Hvilke hensyn gjør seg gjeldende?

Rettssikkerhet – Det er et overordnet hensyn at rettssikkerheten søkes ivaretatt i alle faser av straffesaksbehandlingen. Dette innebærer blant annet at kvalitetskontrollen av påtalevedtaket er viktig. Selv om også andre hensyn enn rettssikkerhet skal trekkes inn, må disse veies opp mot eventuelle rettssikkerhetsmessige konsekvenser.

Effektivitet – Som det sies uttrykkelig i mandatet, blir effektiviteten bedre jo kortere tid det går fra lovbrudd til reaksjon. Kan det spares tid ved å endre kompetanseplasseringen, vil dette kunne øke effektiviteten. Å sende saken oppover i systemet for avgjørelse av påtalespørsmålet medfører lengre saksbehandlingstid. Det kan også være at etterforskingen kan bli mer målstyrt ved å flytte påtalekompetansen nærmere etterforskingen.

Tilstrekkelig fagkompetanse – Hvis påtalekompetansen flyttes nedover i systemet, oppstår spørsmålet om det er tilstrekkelig fagkompetanse til å treffe avgjørelser med god kvalitet. Dagens plassering av påtalekompetansen er forståelig i et historisk perspektiv. Frem til Politireform 2000 var det mange små politidistrikter. At påtalemyndigheten i politiet da hadde en svært begrenset påtalekompetanse, var naturlig. Situasjonen nå, med bare tolv politidistrikter, gir et annet grunnlag for vurderingen. Kjernen i *Politianalysen* var å skape robuste og bærekraftige politidistrikter. Som det heter i punkt 12.5 om betydningen av strukturreformen i politiet:

> «For politidistriktene betyr dette at vi får robuste politidistrikter som innehar alle fagmiljøer som er nødvendig for å løse politiets kjerneoppgaver, og som gir grunnlag for å bevare fagmiljøer med tilstrekkelig volum og kompetanse over tid.»

Det kan være naturlig å ta med seg denne tankegangen også når det gjelder påtalemyndigheten i politiet.

Spørsmålet er om de sakene påtalemyndigheten i politiet i dag *ikke* påtaleavgjør, har en slik kompleksitet at det ikke kan forventes at politiets jurister har tilstrekkelig fagkunnskap til å kunne behandle dem med tilstrekkelig kvalitet. Når dette skal vurderes, må det ses hen til at situasjonen fremover vil være annerledes.

Det kan hevdes at strafferammen i seg selv ikke nødvendigvis sier noe om hvor faglig krevende det er å treffe en påtaleavgjørelse. Hvorvidt kvantumet narkotika er stort, mellomstort eller lite, påvirker ikke nødvendigvis kompleksiteten av påtaleavgjørelsen. Det samme gjelder om følgen for fornærmede var en blåveis, et brudd eller i og for seg døden. Kunnskapen om bevis innhentet ved ulike typer etterforskingsskritt må antas å være like god hos påtalemyndigheten i politiet som i Den høyere påtalemyndighet. Det kan synes vanskelig å se at sakens strafferamme i seg selv – i et kvalitetsperspektiv – tilsier en avgjørelse i Den høyere påtalemyndighet.

På den annen side er det visse spesielle sakstyper hvor det ikke kan forventes at politiet har fagkompetanse, eller hvor andre hensyn tilsier mer sentral behandling. Her er det også en problemstilling hvorvidt slike spesielle sakstyper skal behandles av den ordinære påtalemyndigheten eller legges til et særorgan.

Kvalitetssikring – Kvalitetssikring i den form at flere vurderer en sak før påtalevedtak treffes, kan skje *internt* i et organ eller *eksternt* ved at noen utenfor organet vurderer saken. I politiet vil en *intern* kvalitetssikring skje gjennom samarbeidet mellom den påtaleansvarlige og den politifaglig ansvarlige. I de sakene hvor politiet i dag har påtalekompetansen, er det slik denne formen for kvalitetssikring – flere øyne ser på saken – regulært skjer. Politijuristen kan også søke råd hos andre jurister ved distriktet. Dagens system har innebygget en *ekstern* kvalitetssikring av de sakene hvor politiet ikke har påtalekompetanse, ved at Den høyere påtalemyndighet, i praksis for det meste statsadvokatene, gjennomgår etterforskingsdokumentene og treffer påtalevedtak. I de alvorligste sakene skjer dette i tre ledd, ved at den endelige beslutningen treffes av riksadvokaten.

Hvis man legger til grunn, i hvert fall fremover, at selve fagkompetansen generelt ikke nødvendigvis er vesentlig bedre i Den høyere påtalemyndighet enn hos de best kvalifiserte påtalejuristene i distriktet, ligger *kjernen* i denne kvalitetskontrollen i at flere øyne ser på saken. Dette har også sammenheng med hvordan man velger å arbeide med å utvikle fagkompetansen hos påtalemyndigheten i politiet. Det har videre sammenheng med hvordan man velger å organisere den interne påtalebehandlingen i politidistriktet, hvis påtalekompetansen i alvorlige straffesaker legges dit, og også med hvordan statsadvokatens fagledelse videreutvikles.

Hensynet til den høyere påtalemyndighets fagledelse og kontroll med politiet – Når Den høyere påtalemyndighet behandler enkeltsaker, ligger det i dette et fagledelses- og kontrollaspekt. Dette er også en viktig rettssikkerhetsgaranti, ettersom de færreste sakene ender i domstolene. Tilsvarende

vil hensynet til likebehandling ivaretas på en god måte.

Tilgangen på et større antall enkeltsaker som skal påtalevurderes, gir et innblikk i hvordan straffesakene behandles i politiet, både etterforskingsmessig og påtalemessig. Dette kan avdekke svakheter hos den enkelte påtalejurist, generelle mangler ved etterforskingen eller saksbehandlingen i politidistriktet, svak måloppnåelse mv. Dette er viktig kunnskap, av stor betydning for statsadvokatenes fagledelse av politiet. Dette gjelder særlig statsadvokatene, men også riksadvokaten.

Dette taler for at statsadvokatene, og i noen grad riksadvokaten, fortsatt bør bedrive atskillig enkeltsaksbehandling. Imidlertid innebærer dette hensynet at det bør være mer fleksibelt og dynamisk *hvilke* saker Den høyere påtalemyndighet påtaleavgjør. Momenter her kan være sakenes alvorlighet, aktuell straff i sakene og ikke lovens strafferamme, om det er tale om ny lovgivning, eller om det gjelder rettsområder der det satses på rettsavklaring eller utvikling av straffenivået. Også utfordringer identifisert gjennom fagledelsen kan påvirke hvilke saker som avgjøres av statsadvokaten.

Fagledelse skjer imidlertid ikke bare gjennom behandling av enkeltsaker, herunder klagebehandling, men også mer generelt ved inspeksjoner, som også gir innsikt i politiets straffesaksbehandling. I et fagledelses- og kontrollperspektiv må verdien av enkeltsaksbehandling vektes opp mot innsikt som erverves på annen måte.

Avstanden til etterforskingen – Et trekk ved den eksterne kvalitetssikringen man har i dag, er at det er en annen avstand mellom statsadvokatene og etterforskerne enn mellom påtalejuristene og etterforskerne. Det kan hevdes at dette gir et bedre grunnlag for å se kritisk på den etterforskingen som har skjedd i sakene og ivareta hensynet til objektivitet. Påtalejuristene kan tenkes å bli for sterkt påvirket av meningssterke etterforskere, eller for preget av nærheten til etterforskingsprosessen. På den annen side har man i deler av systemet etablert ordninger med meget stor nærhet mellom etterforskere og påtalejurister, slik som i Økokrim.

Spørsmålet er hvorvidt en slik nærhet rent faktisk innebærer at påtalejuristens objektivitet og kvaliteten på de påtalefaglige vurderingene kommer i fare. Utvalgets generelle inntrykk er at forholdet mellom påtalejurister og de politifaglige ansatte i dag er meget godt, og at partene har gjensidig respekt for hverandres fagområder, kompetanse og roller – selv om dette selvsagt kan variere. Hvorvidt denne faren er reell, har også sammenheng med politijuristenes kompetanse og rolleforståelse.

Kapasitet – Endringer med hensyn til hvor kompetansen bør legges, tilsier en vurdering av hvilke kapasitetsmessige følger slike endringer vil ha. Siden alle saker etterforskes av politiet, og påtalejuristene skriver innstillinger til statsadvokatene, vil arbeidet med selve påtalespørsmålet neppe medføre påtakelig merarbeid for politiet. På den annen side vil statsadvokatene bli fritatt for å saksbehandle de sakene politiet påtaleavgjør.

Spørsmålet om hvem som har påtalekompetanse, har imidlertid en side til hvem som skal aktorere saken. Her er det ingen direkte sammenheng, i og med at politijurister aktorerer en rekke saker der statsadvokatene har tatt ut tiltale. Men dersom påtalemyndigheten i politiet tillegges større påtalekompetanse enn i dag, vil følgen naturlig måtte være at disse også aktorerer sakene. Dette kan utfordre kapasiteten i politiet.

Hensynet til politijuristenes karriereutvikling – Med store politidistrikter med et større antall politijurister kan det være et poeng å sikre at politijuristene har interessante og utfordrende arbeidsoppgaver, noe som også kan legge grunnlaget for en karriereutvikling. Det er naturlig å tenke at mer omfattende påtalekompetanse, kombinert med muligheten til å prosedere flere saker enn i dag, vil gjøre det mer attraktivt for jurister å bli værende i politiet.

Påtalevedtaket som symbolhandling – Det kan hevdes at en avgjørelse i en alvorlig sak av mer symbolske grunner bør treffes på et overordnet nivå; dette understreker at samfunnet ser meget alvorlig på det som har skjedd. Om dette skal vektlegges, er i første rekke et politisk spørsmål og må i tilfelle vektes mot andre hensyn. Mot dette synspunktet kan det hevdes at tiltalen i seg selv ved sitt innhold markerer alvoret. Likevel vil det nok være enkelte sakstyper eller saker som har en slik karakter at avgjørelsen bør skje høyt i systemet.

Hensynet til Den høyere påtalemyndighets legitimitet – Den høyere påtalemyndighets gjennomslagskraft i ulike sammenhenger kan forutsette legitimitet – at andre vet at Den høyere påtalemyndighet er operativ og har kunnskap om det som skjer på et lavere nivå. Kunnskapen om at det drives konkret saksbehandling i påtalesporet kan hevdes å styrke denne legitimiteten både internt i påtalemyndigheten, overfor politiet og utad. Dette må igjen veies opp mot om legitimiteten kan ivaretas på andre måter, men er også et spørsmål om hvor omfattende Den høyere påtalemyndighets konkrete saksbehandling bør være. Sagt på en an-

nen måte: Er det nødvendig for legitimiteten at Den høyere påtalemyndighet behandler det antall og de typer saker den gjør i dag?

Hensynet til etatsstyring – Riksadvokaten er leder av påtalemyndigheten. Et synspunkt kan være at det derfor bør ligge til riksadvokaten å avgjøre hvilket nivå i påtaleetaten som skal gjøre hva. En slik adgang vil kunne gi rom for konkrete og ulike beslutninger om påtalekompetanse. Fornebo-utvalget skriver følgende om dette (side 9):

> «Arbeidsgruppen foreslår (…) at kompetansebestemmelsene i straffeprosessloven §§ 65 – 67 avløses av en bestemmelse som overlater fordelingen av påtalekompetanse til Riksadvokaten gjennom delegasjonslovgivning.»

Hensynet til fleksibilitet – Det kan spørres om dagens system med en detaljert lovregulering er nødvendig, og om det er en naturlig og fornuftig ordning at lovgiver detaljregulerer kompetanseplasseringen i en etat på den måten dette skjer i dag.

Dagens § 67 er endret 27 ganger. Dette viser at det har vært et løpende behov for justeringer, som hver gang har ført til en lovendringsprosess. Så vidt vites har ikke disse lovendringene hatt noen kriminalpolitisk karakter eller vært politisk omstridt, men lovgivningsprosessen har vært nødvendig siden dette i utgangspunkt er lovregulert. En slik ordning er tid- og ressurskrevende både for riksadvokaten og departementet, og er lite fleksibel. En annen sak er om lovgiver faktisk ønsker å beholde denne detaljstyringen av påtalemyndigheten – det er et rent politisk spørsmål.

Hensynet til oversiktlighet mv. – Det vil være uheldig, og medføre opphevelse av dommer, dersom tiltale er tatt ut på et nivå i påtalemyndigheten som ikke har påtalekompetanse. Straffeprosessutvalget skriver[11]:

> «Utvalget har lagt vekt på at det er ønskelig med klare, oversiktlige og lett tilgjengelige regler, blant annet for å motvirke kompetanseoverskridelser og forenkle domstolenes kontrollmuligheter. En påtaleintern regulering vil ikke uten videre ivareta disse hensyn like godt.»

En ordning hvor kompetansereglene fremgår av loven, vil best ivareta dette hensynet. På den annen side må dette lett kunne ivaretas på andre måter, for eksempel ved en regel om at det i tiltalebeslutningen uttrykkelig skal angis hva som er grunnlaget for påtalekompetansen.

[11] Se side 197.

12.3.5.3 Utvalgets vurdering

Avhengig av hvilken vekt som legges på de ulike hensynene, kan det tenkes flere mulige løsninger for hvordan påtalekompetansen best kan plasseres. Andre land, også Danmark og Sverige, har valgt andre løsninger enn Norge.

De hensyn som taler for å videreføre dagens modell, er at den ivaretar tradisjonen og at man beholder en politisk kontroll via lovgivningen. Modellen ivaretar på en god måte rettssikkerheten, i første rekke ved at det skjer en kvalitetskontroll i flere ledd i de alvorligere sakene. Lovreguleringen kan bidra til å sikre at det ikke skjer feil ved at tiltale tas ut på et nivå som ikke har påtalekompetanse.

Hensyn som taler mot denne modellen, er at den er lite fleksibel på grunn av lovkravet, ved at endringer tar tid og er ressurskrevende. Den kan også innebære at riksadvokatens rom for etats- og fagledelsesstyring begrenses.

Påtaleanalyseutvalget vil for sin del særlig legge vekt på hvilken løsning som vil ha positive konsekvenser for effektiviteten i saksbehandlingen, og som kan styrke påtalemyndigheten som etat. Den mest vidtgående løsning vil være å overlate fordelingen av påtalekompetanse til riksadvokaten gjennom delegasjonslovgivning. Dette ville vesentlig styrke riksadvokatens etatsstyring og gi rom for fleksible og konkrete løsninger. En mellomløsning kunne her være å legge den påtalekompetansen politiet ikke har, mer generelt til Den høyere påtalemyndighet, og så overlate til riksadvokaten å nærmere regulere hva som skal avgjøres av statsadvokatene.

Straffeprosessutvalget har foreslått følgende regulering av påtalekompetansen:

> «§ 2-11. Påtalekompetanse
>
> (1) Riksadvokaten avgjør spørsmålet om påtale når saken gjelder lovbrudd
>
> a) begått i tjenesten av personer som er tilsatt av Kongen,
> b) som kan straffes med fengsel inntil 30 år,
> c) som kan straffes med fengsel inntil 21 år, unntatt forsøk på slikt lovbrudd,
> d) etter straffeloven kapittel 17 eller §§ 151 til 154, 183 eller 211, og
> e) som forfølges i medhold av straffeloven § 5 tredje og femte ledd, unntatt når forfølgningen skjer etter anmodning fra fremmed stat.

(2) Statsadvokaten kan avgjøre spørsmålet om påtale når avgjørelsen ikke hører under riksadvokaten.

(3) Påtalemyndigheten i politiet kan avgjøre spørsmålet om påtale når saken gjelder lovbrudd

a) som kan straffes med fengsel inntil 2 år, unntatt overtredelse av straffeloven § 221 når forklaringen er avgitt i straffesak,
b) etter straffeloven §§ 233, 235, 254 og 272 når handlingen ikke har hatt døden til følge, 273, 322, 325, 333 første ledd, 338 første ledd, 352 første ledd, 367 første ledd, 372, 393 og 405, og
c) etter tolloven § 16-7 og utlendingsloven § 108 tredje ledd, jf. sjette ledd.

Påtalemyndigheten i politiet kan treffe beslutning om henleggelse i alle saker.

(4) Riksadvokaten kan ved generell instruks og i den enkelte sak overlate beslutning etter første ledd bokstav c til statsadvokaten og ved generell instruks bestemme at avgjørelse som hører under statsadvokaten, kan treffes av påtalemyndigheten i politiet. Statsadvokaten kan i den enkelte sak overlate avgjørelsen av spørsmålet om påtale til påtalemyndigheten i politiet.»

I dette ligger at Straffeprosessutvalget går inn for å opprettholde dagens system, med en detaljert regulering i lovs form. En delegasjonsmulighet er bygget inn i fjerde ledd, hvoretter riksadvokaten og statsadvokaten kan beslutte at saker kan behandles av lavere påtalemyndighet.

Påtaleanalyseutvalget ser dette forslaget som en utvikling i riktig retning; ikke minst gir fjerde ledd rom for å ivareta en fleksibilitet som dagens lovgivning ikke har. En aktiv bruk av denne bestemmelsen vil kunne gi en mer målrettet påtalemyndighet. En meget aktiv bruk vil likevel kunne sies å underminere den ganske detaljerte reguleringen bestemmelsen ellers inneholder.

På den annen side kan det reises spørsmål ved om utkastet går langt nok. Det tenkes da særlig på at riksadvokaten skal avgjøre tiltalespørsmålet når det gjelder handlinger som kan «straffes med fengsel inntil 21 år, unntatt forsøk på slikt lovbrudd», jf. første ledd bokstav c. Det er ikke helt lett å se hvorfor forsøk skal særbehandles; faglig sett kan en sak om forsøk på lovbrudd være vel så komplisert som en sak om en fullbyrdet handling. Det som kan begrunne dette skillet, for eksempel i drapssaker, er at det har inntrådt en svært alvorlig følge ved et fullbyrdet drap. Spørsmålet er om riksadvokaten bør drive enkeltsaksbehandling av saker med denne strafferammen.

Hvis Riksadvokatembetet skal utvikles videre, kan det være grunn til en viss reduksjon av enkeltsaksbehandlingen, noe riksadvokaten i møte med utvalget har sagt seg enig i. Dette vil kunne skje ved aktiv bruk av utkastets fjerde ledd, men det er også spørsmål om hvorvidt sakene i første ledd bokstav c burde legges til statsadvokatene. Dersom sakene med 21 års strafferamme i stedet legges til statsadvokatene, vil riksadvokaten likevel i kraft av sin overordnede rolle kunne avgjøre saker med «særlig stor allmenn interesse», jf. påtaleinstruksen § 22-3 annet ledd. Tilsvarende gjelder for øvrig forholdet mellom statsadvokatene og politiet, jf. påtaleinstruksen § 22-2 første ledd.

Påtaleanalyseutvalget har likevel blitt stående ved at Straffeprosessutvalgets løsning i hovedsak gir en tilstrekkelig god løsning i dagens situasjon. *Den fremtidige utvikling* bør imidlertid gå i retning av at påtalekompetanse flyttes nedover i etaten. Dette kan skje ved at de delegasjonshjemlene som fremgår av § 2-11 (4), benyttes aktivt. Etter utvalgets syn bør riksadvokaten på sikt bare påtaleavgjøre de aller alvorligste og de prinsipielle sakene. Tilsvarende bør statsadvokatene kunne overlate flere saker enn i dag til politijuristene. En følge av dette vil være at påtalemyndigheten i politiet vil aktorere flere saker enn i dag, noe utvalget ser som en riktig utvikling.

På dette punktet har det vært ulike syn i utvalget, uten at dette har medført dissens. Utvalget oppfordrer imidlertid Justis- og beredskapsdepartementet, ved sin behandling av utkastet til ny straffeprosesslov, å vurdere kompetansebestemmelsene i lys av de hensyn utvalget har redegjort for.

En fremtidig utvikling bør også være at påtalekompetanse i politiet knyttes til stillingskategorier. Dagens politiadvokat 2-rolle har utviklet seg på en uheldig måte, ved at det ikke er oppstilt tydelige krav til hvem som skal inneha disse stillingene. Ut fra hensynet til politijuristenes karriereutvikling kan det være en god løsning å knytte en utvidet påtalekompetanse til denne stillingskategorien. Med tanke på dagens store politidistrikter bør det dessuten på sikt vurderes å opprette flere nivåer i påtalemyndigheten i politiet, for eksempel politiadvokat 3 eller «førstepolitiadvokat», og legge en ytterligere utvidet påtalekompetanse til en slik stilling.

12.3.6 Kompetanseutvikling

Virksomheten som påtalejurist er faglig krevende og forutsetter høy kompetanse av ulik karakter. Det er Politidirektoratet som politijuristenes arbeidsgiver som har det overordnede administrative ansvaret for kompetanseutvikling for denne gruppen. Som beskrevet i kapittel 9, ble det på bakgrunn av rapporten fra Sjøvold-utvalget iverksatt en strukturert grunnutdanning for politijurister fra 2003. I praksis er det politidistriktene, statsadvokatene (nå Oslo statsadvokatembeter) og Politihøgskolen som har stått for gjennomføringen av denne grunnutdanningen. Som utvalget kommer nærmere inn på nedenfor, har grunnutdanningen ikke gjennomgått noen særlig utvikling etter at den ble etablert.

Slik Påtaleanalyseutvalget ser det, er dagens tilbud langt fra godt nok. En sentral grunn til at grunnutdanningen ikke har utviklet seg, er at ingen – heller ikke Politidirektoratet – har tatt et reelt ansvar; denne utdanningen har i stor grad fått leve sitt eget liv. Ut over hva som kommer frem i Sjøvold-utvalgets rapport, foreligger det ikke synlige sentrale føringer for kompetansearbeidet. Det finnes ingen strategi for dette arbeidet, og forankringen hos riksadvokaten synes svak. Det er imidlertid riksadvokaten i egenskap av etatsleder, som har den faglige styringen av påtalemyndigheten, også påtalemyndigheten i politiet.

Den manglende utviklingen av dette arbeidet, og riksadvokatens rolle som leder av påtalemyndigheten, tilsier etter utvalgets mening at det sentrale ansvaret for kompetanseutvikling legges til riksadvokaten. I dette ligger ikke at riksadvokaten nødvendigvis skal stå for gjennomføringen av kompetansetiltakene. Hvordan dette arbeidet bør organiseres, analyser av kompetansebehovet, utvikling av en kompetansestrategi for påtalemyndigheten, kobling mot karriereutvikling mv. er oppgaver som bør legges til riksadvokaten. Dette forutsetter tilførsel av personell hos riksadvokaten som har kompetansen til å drive denne typen utviklingsarbeid.

Ettersom arbeidsgiveransvaret for påtalemyndigheten i politiet fortsatt skal ligge til politiet, forutsetter dette et nært samarbeid både med Politidirektoratet og politidistriktene.

12.3.7 Forskning i straffesaksbehandlingen

I samtalene med Politihøgskolen fremhevet skolens ledelse at politivitenskap er et tverrfaglig forskningsfelt som er under utvikling, både nasjonalt og internasjonalt. Politihøgskolens ambisjon er å være ledende innen politiforskning i Norden.[12] På skolen finnes blant annet en egen forskningsavdeling.

Slik utvalget ser det, er det viktig å hegne om en fri og uavhengig forskning. Også for påtalemyndigheten vil forskning kunne være et viktig bidrag til å høyne kvaliteten på straffesaksarbeidet. På mange områder treffes viktige beslutninger snarere på grunnlag av erfaringsbaserte oppfatninger med basis i forskningsbasert kunnskap.

For å kunne utnytte potensialet på en bedre måte enn i dag er påtalemyndigheten avhengig av å utvikle en bestillerrolle. Dette fordrer både kompetanse og kapasitet, men også at påtalemyndigheten får en mer sentral plass i ulike fora. Bestillerrollen må settes i system og inngå i en beslutningsstruktur.

I Politihøgskolens strategiske planverk fremgår det at politiforskningen skal levere ny kunnskap til politiet og justissektoren. Skal Politihøgskolen vite hva de skal forske på, må «noen» spille inn forskningstemaer. Her står det klart for utvalget at «noen» hva gjelder straffesaksarbeidet må omfatte riksadvokaten.

For å være en aktuell samarbeidspartner fordres det at riksadvokaten kjenner til ulike prosesser og raskt kan behandle søknader om forskningsprosjekter som krever embetets klarering. Initiativ til nye forskningsprosjekter kan og bør også i større grad enn i dag tas i påtalesporet.

Etter Påtaleanalyseutvalgets syn er det særlig to forhold som vil kunne forbedre dagens situasjon. Det ene er at Riksadvokatembetets kobling til Politihøgskolen formaliseres og utvikles. Det andre er at kapasiteten og kompetansen til å drive løpende kompetansearbeid ved Riksadvokatembetet blir styrket. I sum vil dette kunne skape økt gjensidig forståelse mellom Politihøgskolen og påtalemyndigheten. Resultatet bør bli økt oppmerksomhet og intensivert forskningsarbeid innenfor viktige deler av straffesaksfeltet.

12.3.8 Bør stabskraften ved Riksadvokatembetet styrkes?

Under sine samtaler med respondentene ble utvalget introdusert for begrepet «styrket stabskraft» som uttrykk for at Riksadvokatembetets kapasitet til å lede påtalemyndigheten må styrkes. Kvaliteten på arbeidet som gjøres innen etats- og fagledelsen, er generelt god, men dagens rammer setter samtidig klare begrensninger på muligheten til implementering og oppfølging. Kapasiteten er

[12] Politihøgskolens strategiplan 2017–2021.

også en hindring for en mer strategisk og fast innretning på dette viktige arbeidet.

Også Riksadvokatembetet peker på kapasitetsmessige begrensninger:[13]

> «Stilt overfor et ekspanderende politidirektorat og en politietat med mange tusen ansatte er det åpenbart at Den høyere påtalemyndighet nøye må velge hvilke arenaer en kan anvende ressurser på.»

Det er bred enighet i utvalget om at den høyere påtalemyndigheten bør styrkes med hensyn til strategi- og utviklingsarbeid. I dette inngår det å få en sentral rolle opp mot kompetanse, styrke egen kompetanse og deltakelse opp mot politiets prioriteringer og drive noe mindre med enkeltsaksbehandling. Det ligger ikke til utvalget å mene noe om hvordan en styrking av disse områdene nærmere skal organiseres. For enkelhets skyld sondres i det følgende mellom tradisjonelt straffesaksarbeid på den ene side og på den annen side «alt det andre». Utvalget vil i det følgende nøye seg med å peke på sentrale behov og funksjoner på «alt det andre» som bør styrkes innenfor rammene av Riksadvokatembetet.

Som det ble fremhevet i utvalgets diskusjoner:

> «En slik utvikling er jeg helt enig i. Men dette vil kreve en betydelig kompetanseutvikling. Embetet er ikke skrudd sammen slik i dag. Innenfor dagens rammer gjøres veldig mye bra, men struktur og kapasitet er begrensende faktorer. Det vil kreve en betydelig ressurstilgang hvis man virkelig skal få til denne type endringer.»

Strategi og utvikling – En utvikling her etterlyses av flere, også av Politidirektøren. Frem til nå har riksadvokaten ivaretatt dette arbeidet på en god måte, men det er ikke realistisk at fremtidens behov på en bærekraftig måte lar seg løse innenfor dagens rammer. Det er behov for en kapasitetsøkning. Påtalemyndighetens samlede aktiviteter må koordineres og styres sentralt og fortløpende, og få et organisatorisk uttrykk som Politidirektoratet og andre kan forholde seg til.

Fag- og etatsledelse – Dette punktet er omtalt flere steder. Stikkord er færre embeter, økte krav/deltakelse i strategisk virksomhet fra embetsledernes side, på mellomlang sikt å innføre en nasjonal ledergruppe, samt gi virksomhetsområdet fagledelse et organisatorisk uttrykk hvor det utvikles tette koblinger mellom nivåene. En viss kapasitet innenfor strategisk utredning av samfunns- og kriminalitetsutvikling og prioritering er også nødvendig, og bør vurderes.[14]

Kompetanse/HR – Dette er tidligere omtalt. Etter utvalgets syn er det nærliggende å tenke seg at en slik enhet skal og bør inneha ulike typer fagkompetanse.

Rettsutvikling – Opprettelse av en sentral enhet på dette området synes å ha bred tilslutning. Dette vil i praksis bety sterkere grad av koordinering, samtidig som det må være en delegasjonsadgang til statsadvokatene hva gjelder mye av det praktiske arbeidet. Det strategiske elementet må styrkes, uten at man derved går like langt som i Danmark. Det avgjørende er å styrke styringen av rettsutviklingen noe mer enn i dag. En slik enhet vil kunne bidra til å organisere påtalemyndighetens internasjonale straffesaksarbeid. Enheten vil også kunne understøtte og styrke koblingen til ulike fagmiljøer, og derved bidra til økt kunnskap om objektivitet, beslutningsfeller, tunnelsyn, systematisk og mer ensartet bevisvurdering mv.[15]

Hva en slik kapasitetsmessig styrking av Riksadvokatembetet vil medføre i antall stillinger, har selvsagt sammenheng med hvilket ambisjonsnivå man har, samt enkelte skjønnsmessige vurderinger. Slik utvalget ser det, representerer følgende oppstilling et minimum:

- leder, konsulent (2)
- strategi og utvikling (3)
- fag- og etatsledelse (5)
- kompetanseutvikling (3)
- rettsutvikling (3)

Den nærmere sammensetningen og tilpasningen fordrer et strategisk planverk. To av dagens stillinger ved Riksadvokatembetet vil naturlig inngå i denne satsingen, slik at den reelle tilførselen – styrkingen – bør bestå av minimum 14 personer, totalt minimum 16.

Utvalget minner i denne sammenheng om de senere års betydelige utvikling i Politidirektoratet, i mange sammenhenger Riksadvokatembetes naturlige samarbeidspartner og motpart, og opprustningen av Riksadvokatembetene både i Danmark og Sverige.

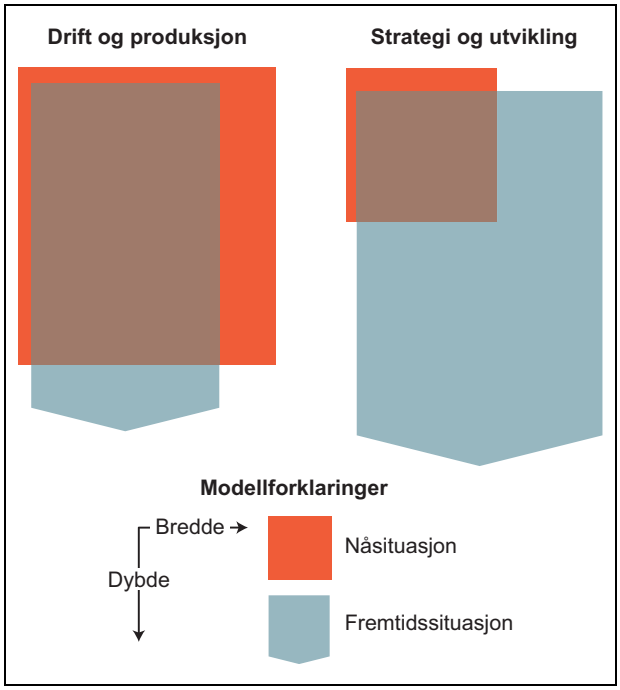
Satsingen kan illustreres med figur 12.1:

---

13 Jf. punkt 5.10.4.

14 Se punkt 4.7.

15 En løpende revisjon av påtaleinstruksen mv vil også kunne forankres ved en slik enhet.



Figur 12.1

12.4 Statsadvokatene

12.4.1 Innledning

I dialogen med respondentene og i diskusjonene i utvalget har det vært tre forhold som har stått helt sentralt:

- en avklaring av statsadvokatenes rolle – «hva skal/bør de drive med i fremtiden?«[16]
- spørsmålet om hvordan det skal skapes handlingsrom for mer fagledelse hos statsadvokatene
- en erkjennelse av at en slik omlegging vil kreve betydelig innsats og vil fordre en implementeringsstrategi[17]

På det første punktet har tilbakemeldingene fra respondentene i hovedsak vært todelt. Den ene gruppen av respondenter hadde i liten grad reflektert over problemstillingen. Den andre gruppen har tatt til orde for mer gjennomgripende endringer og reformer. En av embetslederne som argumenterte for en tydelig kursendring, formulerte seg slik:

> «Vi må tenke mer radikalt enn i dag, ikke nøye oss med mindre justeringer. Endringer i omgivelsene tilsier at påtalemyndigheten må løfte blikket.»

Blant forhold respondentene har vært tatt opp med utvalget, kan nevnes sammenligningen med Danmark (hvor politijuristene tar alle saker i første instans), alderstiltak, at statsadvokatenes oppgaveutførelse i mindre grad burde vært lovregulert, og behovet for en mer profesjonell fagledelse. Konsekvensen av en slik utvikling ville vært at karriereløpet for statsadvokatene kunne gått i tre spor:

- ledelse
- fagledelse
- enkeltsaksbehandling og aktorering

Utvalget vil i det følgende komme inn på enkelte av de fremhevede forholdene.

12.4.2 En redefinering av statsadvokatrollen

Spørsmålet om fagledelse og enkeltsaksbehandling dreier seg dypest sett om hva som gir best kvalitet i straffesaksbehandlingen. Problemstillingen er ikke et enten/eller, men hvor det optimale skjæringspunktet skal og bør gå. Vil økt fagledelse og noe redusert aktorering samlet sett gi bedre eller dårligere kvalitet i den samlede straffesaksbehandlingen? Svaret på dette spørsmålet bør være førende for statsadvokatenes fremtidige profil og oppgaveutførelse. Utvalget har derfor sett det som sin oppgave å ha en åpen diskusjon om tematikken, hvor både sentrale prinsipper og konkrete vurderinger er hensyntatt.

Problemstillingen er behandlet i foregående kapitler, særlig i kapittel 11. Argumentasjonen gjentas derfor ikke i detalj her.

Den konkrete oppgaveutførelsen bør kobles opp mot sakenes alvorlighet, de sentrale prioriteringene, og om politidistriktet har mangler eller dårlig måloppnåelse. Det sentrale elementet i redefineringen av rollen går ikke primært på rammene for oppgaveutførelsen, men på selve innretningen. Hvordan jobbes det, og hvordan tilnærmer man seg tematikken?

Statsadvokatene må i fremtiden identifisere seg med rollen som fagleder, og i mindre grad se på seg selv som en avansert enkeltsaksbehandler. Fagledererrollen stiller økte krav til etatskompetanse, og vil fordre løpende involvering i politiets virksomhet. Et slikt paradigmeskifte vil kreve et betydelig stykke arbeid, spesielt fra ledelsen, ettersom dette berører både tradisjoner, etatskultur, kompetanse og usikkerhet. Endringsmotstand må påregnes.

---

16 Se punkt 6.3.3 om strategisk plattform.
17 Se punkt 11.3.1 om implementeringsstrategi.

Utvalget erkjenner at det finnes relevante motforestillinger mot hvor langt man rent faktisk skal gå i å redefinere rollen. Den tradisjonelle straffesaksbehandlingen vil fortsatt utgjøre kjernen i statsadvokatenes oppgaveportefølje. Tungtveiende rettssikkerhetshensyn tilsier at de alvorligste og mest krevende sakene også i fremtiden bør løftes ut av politiet til avgjørelse.

Hvem som etter at påtalevedtaket er truffet skal aktorere sakene, er et annet spørsmål.

12.4.3 Embetslederrollen – nye krav og forventninger

Embetslederne har en viktig og sentral rolle i ledelsen og styringen av påtalemyndigheten. Som bindeledd mellom riksadvokaten og det utøvende ledd, gir rollen stor innflytelse på hvorledes de regionale embetene og statsadvokatene utøver sin virksomhet. I noen grad kan rollen sammenlignes med politimestrenes posisjon i politidistriktene.

Mellom riksadvokaten og embetslederne foregår i dag regelmessige embetsledermøter og 1–2 årlige styringsdialogmøter, i tillegg til diverse adhoc møter og kommunikasjon i enkeltsaker.

Samtidig erfarer utvalget at embetslederne har hatt et betydelig handlingsrom, med stor grad av lokal autonomi. Dette har blant annet medført til dels store forskjeller i måten embetene har vært drevet på. Utvalget sitter også med et generelt inntrykk av at rollen som embetsleder utøves og praktiseres relativt ulikt. Dette gjelder også bidragene og involveringen i å utvikle en moderne fagledelse.

En respondent har formulert dette slik:

> «Det skjer så mye på politisiden at man er nødt til å gjøre noe med statsadvokatembetene, både hva gjelder struktur og ledelse. En moderne virksomhetsstyring krever tettere oppfølging og knytning mellom riksadvokat og embetene.»

Påtaleanalyseutvalget vurderer det som helt nødvendig å utvikle embetslederrollen til å bli en tydeligere lederrolle «i alle retninger». Dette har både en side til hvorledes det enkelte embetet ledes, og hvilke prioriteringer som der gjøres, men også ved at embetslederne i større grad bør fungere som premissgivere og rådgivere for riksadvokaten. En slik utvikling vil gjøre det mer aktuelt og relevant for riksadvokaten å trekke dem inn i ledelsen av påtalemyndigheten.

Utvalget mener at en kombinasjon av færre embeter, en tydelig rolleendring, embetsledere med større vekt på strategisk ledelse, en tettere styring og oppfølging fra riksadvokatens side og en tydelig rekrutteringsprofil for fremtidige embetsledere og spesialister, i sum vil få en positiv og avgjørende effekt. Dette vil blant annet kunne bidra til:

- opprettelsen av et lederkollegium i påtalemyndigheten, litt etter modell av NLG[18]
- en forenklet og forbedret strategisk styring av påtalemyndigheten
- at statsadvokatene blir en mer aktuell og relevant samarbeidspartner for politimestrene
- eierskap til og ansvarliggjøring for resultatene i hele påtalemyndigheten
- gjennomføring av nødvendige endrings- og utviklingsprosesser
- en forenkling og forbedring av informasjon- og kommunikasjonsstrømmen i etaten
- å understøtte en strategisk rettsutvikling

12.4.4 En utvidet fagledelse

I punkt 5.10 gis en redegjørelse av opptakten til statsadvokatenes fagledelse. Blant annet gir Oslo statsadvokatembeter en relativt detaljert beskrivelse av hvordan fagledelsen utøves hos dem. Redegjørelsen viser et mangfold av oppgaver.

Det er som nevnt særlig Oslo statsadvokatembeter som har bidratt til et forbedret og mer systematisk tilsyns- og inspeksjonsarbeid. Utvalget kan imidlertid ikke se at dette arbeidet er forankret i et strategisk planverk. Arbeidet synes i stor grad å ha skjedd gjennom interne prosesser ved nevnte embete. Utviklingen har samtidig vært både etterlyst og ansett nødvendig, og har representert et positivt bidrag på et for påtalemyndigheten viktig virksomhetsområde. Arbeidet har hatt tydelig støtte fra Riksadvokatembetet.

Samtidig er det slik at landets statsadvokatembeter har relativt ulike forutsetninger og varierende kompetanse til å drive et slikt systematisk arbeid. Dette er en utfordring i den videre satsingen.

Utvalget reiser spørsmål om hvorvidt det viktige utviklingsarbeidet som har funnet sted den senere tid, er tilstrekkelig, eller om endringstrykket foranlediger forbedringer og ytterligere utvidelse av statsadvokatenes fagledelse.

Utvalget har i dialogen med respondentene diskutert om det tradisjonelle tilsyns- og inspeksjonsarbeidet bør suppleres med annet viktig utviklingsarbeid. Som eksempler på slikt «annet

[18] Politidirektørens nasjonale ledergruppe, som omfatter alle politimestrene.

utviklingsarbeid» er det vist til det pågående arbeidet med digitale aktorater[19] og arbeidet med en handlingsplan for løft av etterforskingsfeltet. Slike typer arbeider, som fordrer aktiv deltakelse over tid i ulike fora, avviker noe fra den tradisjonelle måten fagledelsen har vært drevet på.

Det avgjørende er at det stimuleres til og skapes et grunnlag for fortløpende nytenkning.

Utvalget ser det ikke som sin oppgave å skulle foreslå hvilke elementer som skal inngå i en fremtidig fagledelse. Det materielle innholdet må utvikles innenfra. Det avgjørende for utvalget har vært å fokusere på rammebetingelsene for en slik ønsket utvikling. Dette omfatter forhold som kapasitet, kompetanse, strukturer, prioriteringer, strategisk planverk, implementeringsstrategi og motivasjon.

12.4.5 Hvordan skape handlingsrom til en forsterket og utvidet fagledelse?

Utvalget har i sin gjennomgang konkludert med at statsadvokatene per i dag mangler handlingsrom til å utøve fagledelse i ønsket grad. Et slikt handlingsrom kan skapes på ulike måter, herunder ved å:

- jobbe mer effektivt
- få en tilførsel av ressurser
- redusere saksbehandling og/eller aktorering

Jobbe mer effektivt – Utvalgets vurdering er at det innenfor dagens rammer er mulig å jobbe noe mer effektivt enn hva som er tilfelle i dag. Det eksisterer et uutnyttet effektiviseringspotensial.[20] Samtidig vil det, selv etter at et slikt potensial er tatt ut, fortsatt være et reelt avvik mellom dagens kapasitet og målsettingen om en profesjonell, aktiv og tilstedeværende fagledelse, i tråd med Stortingets føringer og utvalgets anbefalinger.

Identifiserte effektiviseringstiltak bør selvsagt uansett gjennomføres.

Tilførsel av ressurser – Her er Påtaleanalyseutvalget på linje med Fornebo-utvalget (side 10):

> «(…) en risiko for at en generell bemanningsøkning på statsadvokatnivået kan bidra til en sementering av virksomhet det er ønskelig å endre. Når siktemålet er å styrke statsadvokatene som strategisk nivå, er det nærliggende å se for seg økte ressurser til påtalemyndigheten i politiet for å avlaste statsadvokatene med saksbehandlingsoppgaver og aktorater, samt økte ressurser til Riksadvokaten for blant annet å gi foreslåtte endringer i virksomheten den nødvendige forankring og styring.»

Påtaleanalyseutvalget har i likhet med Fornebo-utvalget begrenset tro på at en generell økning i antall statsadvokater, i form av enkeltstillinger rundt på embetene, vil gi en mer profesjonell, aktiv og tilstedeværende fagledelse. Spesielt gjelder dette hvis styrkingen ikke kobles tett opp mot omfattende endringer i måten dette virksomhetsområdet styres. Hvis målet er en redefinering av statsadvokatrollen, kreves tett oppfølging og koordinering fra det øverste nivået.

Redusere volumet på saksbehandlingen og/eller aktoreringen – Samtidig som Riksadvokatembetet styrkes, må statsadvokatnivået i noen grad avlastes med enkeltsaker. Dette har en side til påtalemyndigheten i politiet. Utviklingen bør gå i retning av at statsadvokatene i større grad enn i dag konsentrerer straffesaksbehandlingen om de mer kompliserte og prinsipielle sakene. Dette kan skje ved at påtalemyndigheten i politiet gis påtalekompetanse i flere saker enn i dag. Tilsvarende bør påtalemyndigheten i politiet aktorere flere saker enn nå.

12.4.6 Bør antallet statsadvokatembeter reduseres?

Spørsmålet om organisering av statsadvokatembetene, herunder problemstillingen knyttet til å slå sammen og redusere antallet embeter, har utvalget redegjort for i punkt 10.4. Ved kongelig resolusjon[21] av 30. september 2016 ble det besluttet mindre justeringer av distriktsgrensene for enkelte av statsadvokatembetene, en såkalt minimumsløsning.

Det synes å være enighet blant respondentene om at dagens organisering, etter ovennevnte resolusjon, ikke nødvendigvis ville vært den foretrukne dersom man kunne startet med blanke ark. Utvalget har forståelse for at harde økonomiske realiteter veier tungt i slike prosesser, men mener samtidig at en mer gjennomgripende reorganisering av statsadvokatnivået er helt nødvendig hvis det skal legges et grunnlag for en moderne og bærekraftig fagledelse. Andre statlige etater, som domstolene, har i nyere tid gjennomført lignende omorganiseringsprosesser, hvor

[19] I tillegg til å være et IKT-prosjekt er dette også en utprøving av en ny arbeidsform for ansatte i politi og påtalemyndighet.

[20] Se kapittel 8.

[21] Strpl § 57 annet ledd bestemmer at statsadvokatenes embetsdistrikter fastsettes av Kongen.

mange av de samme argumentene ble anført og vurdert. Resultatet ble vesentlig større strukturelle endringer.

Utvalget konstaterer at det er ulike måter å løse både ressurs-, stillings- og flyttevernproblemet på. Disse hensynene bør ikke alene stå i veien for strategisk riktige beslutninger. I overgangsfaser, og kanskje også permanent, kan man se for seg flere lokasjoner i samme embete.

Slik Påtaleanalyseutvalget ser det, bør antall statsadvokatembeter reduseres, i tråd med utredningene og anbefalingene i Fornebo- og Frigaardutvalgene. Modellen frigjør embetslederne fra mye av den daglige enkeltsaksbehandlingen, styrker ledelseselementet og understøtter embetenes fagledelse. I dag er de fleste embetene både små og sårbare. Størrelsen inviterer i seg selv heller ikke til en regional utvikling av gode fagmiljøer. Seks regionale embeter, slik det er foreslått, fremstår som faglig fornuftig. Da vil man i utgangspunktet ha to politidistrikter underlagt hvert embete, noe som er en klar fordel i et komparativt perspektiv.

Utvalget anbefaler at disse seks embetene følger politidistriktenes og ikke lagmannsrettens organisering. Dette har særlig en side til den løpende fagledelsen.

12.4.7 Opprettelse av fem regionale statsadvokatstillinger

Oslo statsadvokatembeter har i dag en egen inspeksjonsavdeling, ledet av en førstestatsadvokat. Denne enheten har bidratt til å videreutvikle inspeksjons- og tilsynskonseptet på en positiv måte. Samtidig har opprettelsen av enheten synliggjort de store ulikhetene embetene i mellom.

De foregående punktene har etter utvalgets syn en tett og indre sammenheng. For å understøtte den ønskede utviklingen, og av hensyn til en krevende endringsprosess, mener utvalget det bør vurderes opprettet en faglederstilling i hvert av de sammenslåtte embetene.

I likhet med Fornebo-utvalget er Påtaleanalyseutvalget skeptisk til en generell bemanningsøkning på statsadvokatnivået, da dette lett vil bidra til en sementering av et virksomhetsområde det er ønskelig å endre. Opprettelsen av nevnte stillinger vil imidlertid kunne sikre en kvalitativt god forankring, og understøtte at virksomhetsområdet fagledelse gis nødvendig oppmerksomhet.

Etter utvalgets syn bør det være en målsetting at hvert av de nye statsadvokatembetene, gis en funksjon tilsvarende den som i dag finnes ved Oslo statsadvokatembeter. Utvalget ser for seg at stillingene skal utvikle fagledelsen regionalt, men også fungere som et bindeledd inn mot den sentrale fagledelsen ved Riksadvokatembetet. Fagledelsen i påtalemyndigheten bør kjennetegnes av en tett og løpende interaksjon mellom de ulike nivåene, og her vil de nevnte statsadvokatstillingene i praksis både kunne fungere som riksadvokatens forlengede arm, og som den regionale kraften i utviklingen av en mer profesjonell fagledelse.

Kapittel 13
Utvalgets vurdering av påtalemyndigheten i politiet

13.1 Sentrale premisser

I tråd med den generelle utviklingen, har antall hoder i påtalemyndigheten i politiet økt jevnt og trutt. I tillegg har antall politidistrikter blitt redusert til 12. I praksis innebærer dette at der hvor påtalemyndigheten tidligere var representert med et fåtall personer fordelt på mange små distrikter, er man i dag organisert i større påtaleenheter i færre distrikter. Går en noe lenger tilbake i tid, besto ledelsen i politidistriktet typisk av et fåtall personer, hvor påtalemyndigheten (gjerne én person) hadde en helt sentral posisjon. I dag er situasjonen i de større politidistriktene at man har en konsernlignende ledelsesstruktur med en rekke forskjellige funksjoner og avdelinger. Denne utviklingen fordrer et annet ledelsessystem.

Enkelte av respondentene har gitt uttrykk for at påtalemyndighetens innflytelse og gjennomslagskraft i politidistriktene er redusert. Isolert sett er dette en riktig observasjon. Påtalemyndigheten fremkommer i dag på politietatens organisasjonskart[1] på linje med andre enheter. I hvilken grad denne utviklingen har påvirket påtalemyndighetens faktiske innflytelse over straffesaksbehandlingen, er det delte meninger om. At den enkelte påtalejurists posisjon i politiet over tid er svekket, er imidlertid ikke tvilsomt.

Utvalgets definisjon av samfunnsoppdraget[2] forutsetter proaktive påtalejurister som ivaretar rollen som etterforskingsleder, og som deltar i utviklingen av politiets samlede virksomhet. Dette betinger en organisasjonsmessig og faktisk plassering med innflytelse som muliggjør dette. Det er mange forhold ved politiets virksomhet som påvirker straffesaksbehandlingen. Som ansvarlig for straffesakene er det naturlig at man også har påvirkningsmuligheter på andre prosesser, som for eksempel forebyggende arbeid. Med «muligheter» menes i relasjon til øvrige virksomhetsområder ikke nødvendigvis beslutningsmyndighet, men økt involvering og en aktiv bruk av juristenes kompetanse.

Til grunn for utvalgets vurderinger i det følgende ligger et behov for satsing og tydeliggjøring særlig på tre områder:

- En klarlegging av hva som ligger i rollen som påtalejurist. Særlig blir det viktig å konkretisere rollen som påtalefaglig etterforskingsleder.
- Økt oppmerksomhet og satsing på strategisk, systematisk og obligatorisk kompetansebygging.
- Påtalemyndigheten i politiet må aktorere flere saker enn i dag. Dette vil frigjøre kapasitet hos statsadvokatene til en mer profesjonell fagledelse.

Disse satsingene må ses i lys av utvalgets anbefaling om en forsterket og utvidet fagledelse hos statsadvokatene. Skal denne satsingen gi det ønskede resultat, fordrer det at man parallelt satser på utvikling av kompetente og aktive påtalejurister i politiet.

13.2 Etterforskingsledelse

13.2.1 Rollen som påtalefaglig etterforskingsleder

Som utvalget tidligere har redegjort for, har politietaten i Norge en bredt sammensatt oppgaveportefølje. Deler av virksomheten går i et spor opp til politidirektøren og Justis- og beredskapsministeren. Påtale og etterforsking går via statsadvokatene opp til riksadvokaten. Den prinsipielle begrunnelsen for denne ordningen springer ut av et ønske om en straffesaksbehandling og en påtalemyndighet som ikke er underlagt politisk kontroll. Det tosporede systemet har i prinsippet ingen sammenheng med den integrerte påtalemodellen. Skulle man velge å overføre påtalemyndigheten i politiet til riksadvokaten, vil ansvaret for straffesaksbehandlingen fortsatt ligge til påtalemyndigheten og riksadvokaten. Det formelle ut-

[1] Se punkt 10.3.1.
[2] Se punkt 11.2.7.

gangspunktet tilsier derfor at påtalejuristen fortsatt skal være faglig ansvarlig for etterforskingen.

Det sentrale spørsmålet knytter seg etter utvalgets syn ikke primært til rollen som etterforskingsleder, men til hvordan denne rollen best skal *utøves*. Her er det vanskelig å gi et absolutt og entydig svar. Dette vil ha nær sammenheng med forhold som hvilken type sak det dreier seg om, om man samarbeider med erfarne eller uerfarne etterforskere, osv. Mange hverdagssaker krever begrenset involvering fra påtalejuristen. Dette er gjerne ganske enkle saker, hvor både bevistema og taktiske valg er en relativt gitt størrelse. Uansett skal også disse sakene ledes, noe som særlig fordrer en stødig politifaglig ledelse. Selv om juristenes rolle i disse sakene kan synes perifer, endres ikke påtalejuristens formelle ansvar.

Hva rollen som etterforskingsleder konkret består i, og hvordan den skal utføres, er i liten grad regulert.[3] Rent faktisk utføres og utøves den på mange forskjellige vis og med ulikt resultat. Som fersk påtalejurist kan det være krevende å bli satt til å lede en etterforsking. Særlig er dette tilfelle hvor flere av aktørene er erfarne og kunnskapsrike etterforskere. Også for disse kan en slik situasjon være utfordrende, ettersom deres kompetanse i mange tilfeller overgår juristens hva gjelder taktiske etterforskingsskritt. Tilsvarende kan det være utfordrende for en erfaren påtalejurist å skulle lede unge, uerfarne etterforskere.

Flere respondenter har overfor utvalget pekt på at manglende regulering har bidratt til å skape usikkerhet om rollen, og medvirket til at man har mistet noe av gjennomslagskraften man bør ha som formelt ansvarlig. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at en slik regulering kan være konfliktskapende. Reguleringen vil i seg selv også kunne være krevende.

Påtaleanalyseutvalget er av den oppfatning at økt kompetanse hos påtalejuristene og en styrket fagledelse hos statsadvokatene, er de enkelttiltakene som i størst grad vil styrke påtalemyndigheten og dens reelle gjennomslagskraft. Større og bedre kunnskap om politietaten og den taktiske delen av etterforskingen, i kombinasjon med nødvendig tilstedeværelse, vil naturlig gi både trygghet og gjennomslag.

Behovet for en operasjonalisering av rollene bør samtidig ikke undervurderes. Selv om dette kan være en vanskelig øvelse, mener utvalget at noen hovedprinsipper bør tydeliggjøres, muligens i kombinasjon med noen minimumskrav.

Riksadvokaten har ved flere anledninger gitt uttrykk for at den påtaleansvarlige og den politifaglig ansvarlige må samarbeide godt for at etterforskingen skal ha høy kvalitet og god fremdrift.

Sjøvold-rapporten har etter utvalgets oppfatning en grundig og god gjennomgang av påtalejuristens rolle i etterforskingen. Denne er gjengitt tidligere i punkt 5.4.1, og tiltres i det vesentlige av utvalget.

13.2.2 Grensedragningen påtalemessig og politifaglig etterforskingsledelse

Rollen som påtalefaglig etterforskingsleder utøves ikke i et vakuum. Samarbeidet med politifaglig leder er helt avgjørende for at kvaliteten og fremdriften blir god, og at resultatet blir riktig. Utvalget har tidligere fremhevet betydningen av at rollen som politifaglig etterforskingsleder utvikles.

Hva som konkret og naturlig ligger under hver av disse etterforskingslederne, kan som nevnt være vanskelig å avgjøre. Når det gjelder avgjørelsen av aktuelle straffebud, de enkelte bevistema og bevisvurderingen i saken, er det påtalejuristen som styrer prosessen. Påtalejuristen har imidlertid ikke noe personalansvar eller alminnelig ledelsesansvar for etterforskerne. Politifaglig ansvarlig avgjør normalt hvem som skal ta avhøret.

Vanskeligere blir det når man skal si noe absolutt om den taktiske delen av etterforskingen.

For å illustrere noen poenger kan politiavhøret brukes som eksempel. Som utgangspunkt ligger det til påtalejuristen å bestemme hvorvidt det er behov for avhøret, og hva som skal klargjøres eller være tema for avhøret. Det er ikke tvilsomt at påtalejuristen kan legge føringer for sentrale spørsmål og beordre konkrete etterforskingsskritt. Følgende eksempel omtalt i rundskriv om politiavhør er illustrerende:[4]

> «Påtaleansvarlig eller jourhavende jurist kan (og bør tidvis) kontaktes for rådføring om avhørsplanen og sakens sentrale bevistemaer. I viktige og vanskelige avhør skal påtaleansvarlig som en hovedregel konsulteres om valg av avhørsstrategi og rapportform.»

At juristen deltar i planleggingen av avhøret, er i mange saker naturlig. Samtidig bør det høre til sjeldenhetene at påtalejuristen aktivt deltar under avhørene. Unntak kan tenkes, men som en klar hovedregel ligger gjennomføringen av politiavhøret til de politifaglig ansvarlige. Disse skal forestå

[3] Se punkt 5.2.3.

[4] Se rundskriv 2/2016 om politiavhør.

selve gjennomføringen av både politiavhøret og andre aktuelle etterforskingsskritt. Også i et ressursperspektiv er slik involvering fra påtalejuristens side lite hensiktsmessig. Etter omstendighetene kan dette også bidra til å gjøre ansvarsforholdene uklare.

Veiledning under avhøret og tilbakemelding til avhører hører normalt under de politifagliges ansvarsområde. Samtidig bør også påtalejuristen kunne gi tilbakemeldinger, ettersom dette bidrar til økt kvalitet og læring.

13.2.3 Påtaleanalyseutvalgets konklusjon

Påtaleanalyseutvalget tar utgangspunkt i at påtalemyndigheten, som overordnet ansvarlig for etterforskingen, må involveres i spørsmål som har betydning for etterforskingen. Praksis i dag er at spørsmålet om iverksettelse av etterforsking i mange tilfeller tas av den politifaglig ansvarlige. Det formelle ansvaret tilligger uansett påtalejuristen. Det vises her til hva Straffeprosessutvalget sier om dette.[5]

I kapittel 5 er etterforskingsfasen nærmere beskrevet. I punkt 5.4.2.4 har utvalget redegjort for professor Tor-Geir Myhrers undersøkelse av kvalitet i etterforskingen. Konklusjonen er at det ikke finnes godt forskningsmessig belegg for å si at ordningen med en integrert og påtaleledet etterforsking bidrar til økt kvalitet. Påtaleanalyseutvalget ser for sin del på konklusjonen som et uttrykk for at påtalemyndigheten ikke er satt i stand til å ivareta rollen på en optimal måte. Spørsmålet er om effekten ville blitt en annen, dersom påtalejuristene i større grad ble skolert til å fylle rollen slik som forutsatt. Hovedvekten av respondentene synes å mene dette. Kompetansehevingen vil typisk måtte omfatte utvidet kunnskap om politietaten som sådan, og konkret og tilrettelagt kunnskap og læring om hva rollen som etterforskingsleder faktisk innebærer og krever.

Å skulle regulere dette nærmere, på en måte som gir mening og veiledning, vil kunne by på utfordringer. Se likevel utvalgets forslag til tiltak inntatt i kapittel 15.

Under henvisning til eksemplet inntatt i punkt 5.2.2, ønsker utvalget å peke på at en passiv tilnærming, hvor man kun er mottaker av ferdige produkter og på dette grunnlag foretar påtalemessige avgjørelser, ikke er tilstrekkelig. Det følger av samfunnsoppdraget at det forventes en langt mer aktiv utøvelse av rollen. En passiv tilnærming vil heller ikke fylle de tydelig uttalte forventningene om et godt samarbeid med de politifaglig ansvarlige. Også i et lærings- og evalueringsperspektiv vil en slik rolleutøvelse være utilstrekkelig.

13.3 Kompetanse – økt satsing

13.3.1 Innledning

Utvalget har tidligere redegjort for dagens tilbud av kompetanseutviklende tiltak. Det som behandles her, er utvalgets vurdering av dagens opplegg og om det bør skje endringer. Dagens grunnopplæring er et resultat av Sjøvold-rapporten fra 2001. Modellen var et nybrottsarbeid. Den ble evaluert etter noen år (2006), uten at det da ble foreslått endringer. Etter dette synes modellen å ha blitt praktisert videre, uten store forandringer i innhold eller form. For utvalget er det nødvendig å se på om grunnopplæringen og den videre opplæringen fungerer godt nok, ut fra dagens behov og forventninger. Det understrekes at mye læring, her som i andre yrker, skjer gjennom å utøve yrket. Det er likevel viktig at yrkesutøvelsen kobles sammen med et bevisst forhold til læring. Skjer ikke det, er det ikke gitt at mengdetrening innebærer bedre kompetanse; det kan like gjerne være at dårlig yrkesutøvelse sementeres. Utvalgets fokus her vil i første rekke være en vurdering av de kompetansetiltakene som er etablert.

13.3.2 Grunnopplæringen

Politidistriktene – At første fase av begynneropplæringen skjer lokalt, er naturlig. En kjerne i dette vil være introduksjon på en ny arbeidsplass, opplæring i bruk av dataverktøy og kunnskap om lokale forhold. Også deler av den videre opplæringen må nødvendigvis skje her, i nær tilknytning til utførelsen av arbeidsoppgavene. Det er imidlertid viktig at den første opplæringen som gis, er god og relevant – og ikke minst at den faktisk gjennomføres. Utvalget sitter med et inntrykk av at opplæringen i politidistriktene varierer mye. I et notat til utvalget fra Politihøgskolen[6] heter det eksempelvis:

> «[T]ilbakemeldingen fra studentene på den obligatoriske utdanningen tilsier at det lokale opplæringsprogrammet som tilbys nyansatte er av varierende lengde og innhold. Noen forteller om grundig og god opplæring som har strakt seg over flere uker, i ett tilfelle hele seks

[5] NOU 2016: 24 side 302.

[6] Etter- og videreutdanning for jurister, udatert notat 2016.

uker, mens andre har fått tildelt et kontor og noen de kan spørre hvis de lurer på noe.

Ordningen med at både arbeidsgiver og den nyansatte skal signere på at opplæringen er gjennomført, og at dette skal sendes til statsadvokaten før de får ta den regionale opplæringen blir heller ikke praktisert.»

Den samme tilbakemeldingen kommer fra statsadvokatene, som påpeker at det synes å være ganske store forskjeller i hvor grundig den lokale opplæringen fungerer. Det bildet som her gis, samsvarer med det inntrykket utvalget har fått gjennom sitt arbeid. Dette er uheldig.

Et viktig element i utførelsen av påtalejuristens arbeid er aktorering i retten. Mange nytilsatte vil mangle erfaring med dette, og det er sentralt at det gis opplæring og løpende oppfølging. I Sjøvold-rapporten heter det (side 41–42):

> «God opptreden i retten avhenger både av innlærte kunnskaper, medfødte egenskaper og personlighet. (…) For å fylle rollen som aktor kreves det således både teoretiske kunnskaper og ferdigheter oppøvet gjennom øvelse og praksis. En opplæring i aktorrollen må derfor være basert på teori og praktiske øvelser.
>
> Ved mange politidistrikter har de i dag den praksis som første skritt i opplæring i aktorrollen, at nye politijurister følger en mer erfaren politijurist i retten, og eventuelt deltar i forberedelsen av saken. Neste skritt er at den nytilsatte selv aktorerer enkle saker under overoppsyn av en veileder, eventuelt også med tilbakemelding fra fagdommeren.»

Det ble i Lenth-rapporten (2006) påpekt at politidistriktene mer systematisk burde tilstrebe at nyansatte fikk tilbakemelding på sin opptreden i retten. Det heter i rapporten side 21:

> «Arbeidsgruppen har merket seg at det er relativt få distrikter som klart sier at de gjennomfører en ordning med at den nyansatte får tilbakemelding på sin opptreden i retten.»

Situasjonen i dag – ti år senere – er etter utvalgets erfaring ikke bedre. Svært få av de påtalejuristene utvalget har snakket med, har fått slik tilbakemelding. På kurset ved Politihøgskolen gjennomføres det opplæring via rollespill. Det er vel og bra, men det er utvilsomt gjennom god oppfølging i arbeidssituasjonen at den sentrale læringen kan og bør skje når det gjelder opptreden i retten.

Den regionale opplæringen består i et ukeskurs i regi av Oslo statsadvokatembeter. Utvalget har inntrykk av at dette er et bra tilbud. Det er praksisnært og drives av erfarne påtalejurister.

Den sentrale opplæringen – Lenth-utvalget, som vurderte den sentrale opplæringen ved Politihøgskolen, fant at den «i hovedsak fungerer bra». Politihøgskolen uttaler følgende:[7]

> «Jevnt over fungerer den obligatoriske delen av sentrale opplæringen godt i den form den har i dag. Det er selvsagt noe variasjon i tilbakemeldingene avhengig av erfaringsbakgrunnen til studentene og hvilke foredragsholdere som blir brukt, men dette er mindre justeringer som hele tiden blir fulgt opp på bakgrunn av de evalueringene som studentene fyller ut etter endt utdanning.
>
> Et tilbakevendende tema i studentevalueringene gjelder lengden på utdanningen. Tre uker er lenge å være borte fra jobb og familie, og i evalueringene er det stadig flere som ønsker å forkorte eller dele opp utdanningen.
>
> Slik utdanningen er i dag, er det mange tema som skal behandles, og det er ikke hensiktsmessig å presse dette inn på kortere tid. Hvert enkelt tema vil da måtte bli behandlet meget kort og enda mer summarisk, og det er vanskelig å se hvilke tema som eventuelt skulle kuttes ut.
>
> Det som derimot vil være nyttig er å koordinere innholdet med det ukeslange kurset som statsadvokatembetene er ansvarlig for, slik at man unngå repetisjon og overlapping.»

Påtaleanalyseutvalget konstaterer for sin del at dette kompetansetiltaket i det store og hele har vært uforandret siden oppstarten, selv om det har skjedd endringer med hensyn til undervisningstemaer. Formen er stadig forelesninger og et rollespill. Utvalget har merket seg at Politihøgskolen i den strategiske planen for 2004–2009 ville satse på mer bruk av nettbaserte læringsopplegg, men dette har ikke skjedd når det gjelder politijuristutdanningen. Det synes videre å være en manglende koordinering med statsadvokatenes ukeskurs. En gjennomgang av kursopplegget viser at det i stor grad er eksterne krefter som står for undervisningen, og da i første rekke statsadvokater og andre påtalejurister.

---

7 Skolens notat punkt 4.1.

13.3.3 Videre kompetanseutvikling

Videre kompetanseutvikling etter grunnopplæringen kan skje på flere måter. Politihøgskolen tilbyr som nevnt en studiepoenggivende videreutdanning for politijurister som har jobbet i påtalemyndigheten i tre år eller mer. Denne utdanningen har vært forsøkt utlyst to ganger etter 2014, men har ikke blitt gjennomført på grunn av for få søkere.

Politihøgskolen skriver i sitt notat til utvalget dette:[8]

> «PHS er av den klare formening at det absolutt er behov for kompetansepåfyll også hos de politijuristene som har arbeidet noen år, og tilbakemeldingen fra de som tok den siste videreutdanningen i 2014 var positiv.
>
> Dette hjelper imidlertid lite når studiet må avlyses gang etter gang på grunn av for få søkere. Årsaken til dette synes å være arbeidsbelastningen som hviler på den enkelte jurist, samt manglende tilrettelegging for deltakelse på kurs og utdanninger.
>
> Ved forrige gjennomføring av videreutdanningen var det flere studenter som ikke fikk studiedagene de hadde rett på, da påtaleledere mente at det daglige påtalearbeidet måtte prioriteres.»

Det finnes forøvrig etter- og videreutdanninger på Politihøgskolen som ikke er laget for jurister spesielt, men som likevel er nyttige for politijurister. På flere av studiene er en andel av plassene satt av til politijurister, men det er ikke alltid nok jurister til å fylle denne andelen. Et studium som er forbeholdt påtalejurister, er «Funksjonsrettet ledelse for påtaleledere». Målgruppen her er påtaleledere på ulike nivåer og politijurister som er tiltenkt slike stillinger.

Også Juristenes utdanningssenter tilbyr kurs som er relevante for politijuristene. I 2014 deltok 67 og i 2015 95 politijurister; disse gikk advokatkurset.

Det er med andre ord etablert et tilbud om etter- og videreutdanning spesifikt rettet mot påtalejuristene, men det blir i svært liten grad benyttet. Juristene benytter også i liten grad Politihøgskolens øvrige tilbud. Fra flere hold er det for øvrig anført at siden disse tilbudene primært er rettet mot polititjenestemenn, «treffer» ikke tilbudene politijuristenes kompetansebehov. Heller ikke tilbudene fra Juristenes utdanningssenter benyttes noe videre av påtalemyndighetens jurister. En sentral årsak til denne situasjonen synes ut fra de tilbakemeldingene utvalget har fått, å være manglende tilrettelegging og prioritering av påtalejuristene fra politidistriktenes side, særlig at fravær fra arbeidsstedet ikke innebærer lettelser i saksporteføljen.

13.3.4 En samlet vurdering av dagens tilbud

Opplæring av nye politijurister må åpenbart skje på flere nivåer. Noe må skje lokalt, noe må skje på overordnet nivå. Utvalget har ikke mulighet til å vurdere hvilken kvalitet tilbudene har, eller hvor godt læringsbyttet er. Vi har imidlertid registrert at det hevdes å være store ulikheter i politidistriktenes opplegg og prioritering av grunnopplæringen lokalt.

Utvalget sitter med det inntrykk at de tre nivåene i grunnopplæringen langt på vei lever sitt eget liv. Det er på de neste nivåene ikke noe videre innsyn i eller kontroll med hva som har skjedd på de tidligere trinnene; det vil si at statsadvokatene ikke vet hva som har skjedd i politidistriktene, og Politihøgskolen har manglet kunnskap om statsadvokatenes opplæring.

Samlet sett fremstår ikke dagens grunnutdanning som optimal. Dette kan ha flere forklaringer. En forklaring er etter utvalgets syn at *ansvaret* for opplæring er fragmentert; det er lagt til dem som står for selve gjennomføringen. Det er riktignok fra sentralt hold skrevet en del om hvordan opplegget bør være, i første rekke i Sjøvold-rapportene i 2000, men også senere. Ikke på noe tidspunkt er det på bindende vis plassert et *sentralt* ansvar for kompetansearbeidet. At den permen som i sin tid ble utarbeidet, ikke er ajourført på 13 år, gir et klart bilde av at et sentralt ansvar mangler.

Det finnes heller ingen overordnet *kompetansestrategi*. Skal ansattes kompetanse utvikles, vil en viktig faktor være læring i yrkesutøvelsen, på arbeidsplassen. Opplæringsbehovet vil kunne være ulikt, avhengig av situasjonen i det enkelte politidistrikt og den enkeltes behov. Likevel er det åpenbare elementer som er gjennomgående, uansett arbeidssted og politijuristens erfaring. Det er et sentralt ansvar at det finnes standarder eller definerte læringspunkter som alle nyansatte politijurister må forutsettes å bli lært opp i.

Påtalejuristene er en del av påtalemyndigheten, men er ansatt i politiet, med den følge at både Politidirektoratet og riksadvokaten har et overordnet ansvar for denne gruppen. Det er imidlertid Politidirektoratet som har det overordnede ar-

[8] Skolens notat punkt 4.2.

beidsgiveransvaret, og det følger av dette at også ansvaret for kompetansearbeidet i dag ligger der. Dette ansvaret har direktoratet etter utvalgets syn ikke tatt. En side ved dette er at direktoratet ikke er synlig når det gjelder opplegg og innhold i kompetansearbeidet. Men arbeidsgiver skal også legge til rette for at medarbeiderne gis praktisk mulighet for å utvikle sin kompetanse. Det er en helt entydig tilbakemelding fra alle hold at forholdene ikke legges til rette i politidistriktene, verken praktisk eller økonomisk, for at politijuristene kan benytte seg av de tilbudene som eksisterer, ut over den obligatoriske grunnopplæringen. Allerede for femten år siden ble det påpekt noe så vidt banalt som at tilgang til litteratur var et problem (Sjøvold-rapport II side 7). Dette er senere gjentatt og påpekes også i dag. I politiet prioriteres fortsatt andre ting enn bøker til juristene.

Utvalget har foran konkludert med at det ikke har skjedd noen særlig videreutvikling av opplegget ved Politihøgskolen, som synes å ha kjørt i samme spor i alle år. Dette kan naturligvis være fordi kurset tidlig fant en optimal form, og fordi studentenes tilbakemeldinger har vært positive. Nå er likevel slike umiddelbare tilbakemeldinger i tilknytning til et kurs ikke nødvendigvis en god nok kilde, siden læringsutbyttet ikke måles på noen sikker måte. Som Politihøgskolen selv har nevnt, synes koordineringen med det som skjer regionalt, ikke å ha vært optimal.

Utvalget har sett på hvem som underviser på dette kurset. Når rollespillet holdes utenfor, ser det ut til at eksterne påtalejurister står for 37 prosent av undervisningen, andre eksterne for 27 prosent og Politihøgskolens egne ansatte for 35 prosent. Rollespillet gjennomføres av eksterne påtalejurister. Det må være faglig helt riktig å bruke påtalejurister som er «i felten», til denne undervisningen, slik den i dag er lagt opp. Men dette kan også reise spørsmål om hvorvidt det egentlig er nødvendig at undervisningen er lagt til Politihøgskolen. Flere utvalget har snakket med, har tatt til orde for andre løsninger, for eksempel at riksadvokaten tar et sentralt ansvar, siden det burde være påtalemyndigheten selv som setter standardene og ivaretar kvaliteten. Det er pekt på at Politihøgskolen i første rekke er en etatsskole for politiet, slik at politijuristene kommer i andre rekke, og at det i Danmark og Sverige er riksadvokatene som har det sentrale ansvaret for utdanning og kompetansetiltak. Som utvalget har vært inne på, fremstår etatsopplæringen både i Danmark og Sverige som mer omfattende og gjennomtenkt.

Etter utvalgets mening må kompetanseutviklingen i påtalemyndigheten få en mer sentral plass enn i dag.

13.3.5 Hvordan kan kompetansearbeidet styrkes?

13.3.5.1 Ansvaret for kompetanseutvikling

Et viktig tiltak vil være å få plassert et sentralt ansvar for kompetanseutviklingen. Her er det flere muligheter:

- Politidirektoratet
- Politihøgskolen
- et universitet
- Riksadvokatembetet

Som nevnt er det Politidirektoratet som i dag har det sentrale ansvaret for påtalejuristene, mens riksadvokaten har dette ansvaret for statsadvokatene. Direktoratet har i praksis ikke har tatt noe videre ansvar for påtalejuristenes kompetanse. Riksadvokaten har for sin del tatt ansvaret for statsadvokatene, selv om dette ikke er synliggjort i en tilgjengelig strategi eller noe lignende.

Slik utvalget ser det, bør ansvaret for kompetanseutvikling for påtalejuristene og statsadvokatene samles på én hånd. Læringsbehovene er i stor grad felles for de to gruppene. Når det gjelder de sentrale faglige delene av hva kompetanseutviklingen bør gjelde, er det dessuten påtalemyndigheten som sitter med fagkunnskapen. Påtalemyndigheten har også en nærhet til de praktiske utfordringene ved påtalearbeidet, på en annen måte enn Politidirektoratet eller et universitet. At det i stor grad benyttes ansatte i påtalemyndigheten i Politihøgskolens undervisning på nivå 3, viser at denne nærheten er viktig, men taler også mot at Politihøgskolen bør ha et sentralt ansvar.

Påtaleanalyseutvalget har kommet til at det sentrale ansvaret bør legges til riksadvokaten. Slik er det også i Danmark og Sverige. Dette kan i dagens samfunn sies å være en naturlig følge av rollen som etatsleder. Vel så viktig er imidlertid den praktiske og teoretiske kunnskapen som påtalemyndigheten som etat har om hvilke kompetansebehov som gjør seg gjeldende. Politihøgskolen vil fortsatt måtte ha en sentral rolle i gjennomføringen av en del av kompetansetiltakene, men den overordnede styringen av kompetanseutviklingen i etaten bør tilligge riksadvokaten. Som tidligere nevnt, bør dette skje i nært samarbeid med Politidirektoratet og politidistriktene.

13.3.5.2 Behov for en kompetansestrategi

Det er videre etter utvalgets mening et behov for en gjennomgripende overordnet strategi for kompetansearbeidet. Denne strategien må forankres sentralt, og det følger av det som er uttalt i forrige punkt, at dette må skje ved riksadvokatens kontor. I dette ligger at det er nødvendig med en analyse av kompetansebehovet som grunnlag for en mer konkret plan for både grunnopplæringen og den videre kompetanseutviklingen. En del av grunnopplæringen må skje i politidistriktene, men utviklingen synliggjør at det er behov for en oppfølging av hvordan opplæringen skjer, noe som bør være en oppgave for statsadvokatene.

En kompetansestrategi må også forankres hos ledelsen i politidistriktene. Det er et problem at produksjonen en del steder gis forrang fremfor kompetanseutvikling, og at det som regel ikke skjer en avlastning når påtalejuristene deltar på kompetansetiltak. Utarbeidelsen av en kompetansestrategi må skje i samhandling med etaten og med eksterne interessenter.

Under utarbeidelsen av en slik strategi er det nødvendig å se nærmere på flere forhold, for eksempel:

- Skal grunnutdanningen utvides? Læringskurven er brattest de første årene, noe som kan tale for å strekke grunnutdanningen over flere år.
- Hva er det som skal læres i løpet av grunnutdanningen, og hvordan bør de ulike temaene vektes?
- En kompetansestrategi bør ikke bare gjelde grunnutdanningen, men også videre kompetanseutvikling i løpet av karrieren som påtalejurist.
- Bør det innføres en rett og/eller plikt til videreutdanning?

13.3.6 Utvalgets oppsummering

Arbeidet med kompetanseutvikling må styrkes, og det må utarbeides en kompetansestrategi for både politijurister og statsadvokater. Det sentrale ansvaret for dette feltet må legges til riksadvokaten, noe som vil gjøre det nødvendig å styrke riksadvokatens stab med personell med relevant kompetanse.

13.4 Aktorering

Et viktig element i påtalemyndighetens straffesaksbehandling er å aktorere straffesakene i retten. Hvem som kan aktorere hvilke saker, er detaljert beskrevet i straffeprosessloven § 76, som er endret en rekke ganger. Hovedreglene er disse:

- Saker ved Høyesterett føres av riksadvokaten, som kan overlate aktoreringen til visse andre, herunder en statsadvokat.
- Saker ved lagmannsrett og tingrett føres regulært av en statsadvokat eller politijurist.
- Saker ved lagmannsrett og tingrett med straferamme over seks år, eller sak hvor påtalemyndigheten vil påstå idømmelse av særreaksjon eller forvaring, føres som utgangspunkt av en statsadvokat, men det kan overlates til en politijurist å aktorere saken når det er «grunn til det.»

Kriteriet «grunn til det» kom inn i forbindelse med straffelovens ikrafttredelse; kriteriet var tidligere «særlige grunner». Denne endringen var etter utvalgets syn et skritt i riktig retning. Muligheten til å overlate aktorater til påtalemyndigheten i politiet åpner for fleksibilitet og en mer hensiktsmessig arbeidsfordeling. Dagens lov gir en ganske åpen adgang til å beslutte dette, men det synes å være en varierende praksis her.

Etter Påtaleanalyseutvalgets syn bør påtalemyndigheten i politiet i fremtiden aktorere flere saker enn nå. Det som taler for en slik utvikling, er i det alt vesentlige de samme forhold som taler for å overføre påtalekompetanse fra statsadvokatene til politinivå. Hensynet til å frigjøre kapasitet hos statsadvokatene har for utvalgets del særlig vekt.

Straffeprosessutvalget har foreslått å regulere dette i sitt lovutkast § 2-12. Utkastets bestemmelse om aktorkompetanse videreführer i det vesentlige gjeldende rett.

Straffeprosessutvalget sier om dette:[9]

> «Under forutsetning av at statsadvokaten i hvert enkelt tilfelle vurderer om oppnevning er hensiktsmessig og forsvarlig, mener utvalget ordningen også bør kunne benyttes til å frigjøre ressurser på statsadvokatnivå, som kan benyttes til fagledelse overfor politiet, [—]. En forutsetning er selvsagt at det finnes ressurser i politiet til å håndtere flere aktorater, og behovet for å tilføre ressurser til påtalemyndigheten i politiet må vurderes blant annet med dette for øye.»

Påtaleanalyseutvalget tiltrer dette. Utvalget har vurdert om man i ny straffeprosesslov bør gå len-

[9] NOU 2016: 24 side 200.

ger enn hva Straffeprosessutvalget foreslår, men har blitt stående ved at utkastet til § 2-12 gir et godt utgangspunkt for en utvikling i retning av at påtalemyndigheten i politiet aktorerer flere saker. Det bør likevel, som en del av fagledelsen, gripes tak i dagens ulike praksis statsadvokatene imellom.

13.5 Påtaleleder

Rollen som påtaleleder er av stor betydning på mange områder. Særlig gjelder dette styring og ledelse av den lokale straffesaksbehandlingen i politiet, men også for å understøtte påtalejuristen i dennes virke som etterforskingsleder og påtalejurist. En forutsetning for en effektiv påtalemyndighet er at påtalelederen inntar en aktiv rolle.

Påtalelederen vil kunne øve stor innflytelse på flere forhold av betydning for en god straffesaksbehandling. Likebehandling, riktig prioritering, oppmerksomhet om tilståelsesdommer og oppfølging av god saksbehandlingstid er noen områder som er tjent med overordnet styring.

Fortsatt blir mange saker gamle før de avgjøres. Ved avdekking av dette kan det gjerne være gått lang tid, som for eksempel ved oversendelse til statsadvokaten, ved domstolsbehandlingen eller ved statsadvokatens inspeksjoner. Lang saksbehandlingstid har betydning for de involverte, for bevisverdien og for utfallet av saken. Årsakene til at saker blir gamle er forskjellige. Effektiviteten og kompetansen hos den enkelte påtalejurist varierer, det samme gjør arbeidsbelastningen. Under etterforskingsfasen er det derfor viktig med gode rutiner, slik at påtalejuristen har mulighet til å påvirke tidsforløpet. Dialogen med politifaglig etterforskingsledelse står sentralt.

Selv om påtalejuristen er den nærmeste til å følge opp sakene i sin portefølje, har også påtaleleder et ansvar. Påtaleleder må gjennom sitt ansvar for den lokale straffesaksbehandlingen ha fokus på god fremdrift og saksbehandlingstid. Detaljkunnskap om sakene er ikke nødvendig, men oversikt over den totale saksporteføljen, og gode styringsrutiner, er viktig. En vilje til å styre ressursene dit det er påkrevet, inngår som en nødvendig del av påtaleleders funksjon.

13.6 Bør det innføres flere stillingskategorier?

Påtaleanalyseutvalget mener at det *kan* vurderes å innføre flere stillingskategorier for påtalejuristene i politiet. I dag er det tre typer stillinger: politifullmektig, politiadvokat og politiadvokat 2. Politiinspektørstillingen er en lederstilling og inngår ikke nødvendigvis i fagsporet i påtalemyndigheten. Politiadvokat 2-stillingen ble opprettet fordi man ønsket en alternativ karrierevei utenom ledersporet. Praktiseringen av denne stillingskategorien har vært forskjellig, og blir etter utvalgets oppfatning ikke i tilstrekkelig grad praktisert i henhold til forutsetningene. Det synes som om stillingen i for stor grad fungerer som en lønnsmessig oppgradering, noe man får på grunn av ansiennitet.

Spørsmålet ble diskutert i Sjøvold-rapporten.[10] Her ble det foreslått fagstillinger i tre kategorier: politiadvokatfullmektig, politiadvokat og førstepolitiadvokat. Lederstillinger ble foreslått forbeholdt stillingskategorien politiinspektør. Dette tilsvarer i stor grad situasjonen slik den er i dag, likevel med andre stillingsbetegnelser.

Spørsmålet om nye stillingskategorier må ses i sammenheng med reguleringen av kompetansereglene slik disse er redegjort for i kapittel 12. Nye stillinger må som et minimum knyttes til funksjoner og fylles med et innhold. Det kan for eksempel tenkes at enkelte sakstyper kun kan avgjøres av en politiadvokat 3. Beslutning om bruk av særskilte etterforskingsmetoder kan knyttes til denne, muligens også enkelte typer statsadvokataktorater etter nærmere oppnevning.

Videre kan det være et krav om at man skal ha gjennomført enkelte studier eller videreutdanning for å kvalifisere til en politiadvokat 3-stilling. Gjennomført mastergrad i etterforsking kan være eksempel på et slikt studium. En forutsetning er at det skapes et mer strukturert karriereløp innen fagsporet i påtalemyndigheten. Stillingskategorien politiadvokat 2 kunne motsetningsvis vært knyttet opp mot ansiennitet.

Som motargument mot en slik utvikling, kan anføres at man allerede i dag har tilstrekkelig med kategorier. En ny kategori vil ikke nødvendigvis påvirke påtalemyndighetens gjennomslagskraft eller kvaliteten på arbeidet. Særlig vil dette være tilfelle hvis stillingskategorien blir et middel for lønnsutvikling og ikke et faglig motiverende tiltak. Enkelte av respondentene har vist til at man i stedet burde strukturere og praktisere politiadvokat 2-stillingen i tråd med intensjonen, og knytte den sterkere til funksjoner og krav om tilleggsutdanning. At praktiseringen av stillingskategorien ikke skjer i tråd med forutsetningen, kan ikke i seg selv begrunne opprettelsen av ytterligere en kategori. For å ivareta personer med lang ansiennitet

[10] Sjøvold-rapport 2 side 48 flg.

kan man i større grad bruke lønnsspennet i dagens stillingskategorier fremfor å gi dem en ny stillingsbetegnelse.

Påtaleanalyseutvalget mener at det bør utarbeides et mer strukturert system når det gjelder innholdet i de forskjellige stillingskategoriene, og en plan for et helhetlig karriereløp. Det må knyttes et nærmere spesifisert innhold og kvalifikasjonskrav til stillingene. Dagens praktisering er veldig tilfeldig og lokalt tilpasset. Er ønsket høyere lønn, bør lønnsspennet utnyttes bedre. Det er stort rom for å utnytte dette langt bedre for alle stillingskategoriene i dagens system.

Utvalget gir ingen klar anbefaling på dette punktet. Det er likevel utvalgets oppfatning at dagens system må gjennomgås, og at strukturen og kravene til de enkelte kategoriene må klargjøres.

13.7 Organiseringen av påtalemyndigheten i politiet

Når utvalget, til tross for ordlyden i mandatet, gir organiseringsspørsmålet for påtalemyndigheten i politiet begrenset oppmerksomhet i sitt arbeid, har det direkte sammenheng med den pågående Nærpolitireformen. Utvalgets utredning vil i realiteten foreligge etter at spørsmålet om organiseringen av påtalemyndigheten i politiet er avsluttet. På to prinsipielt viktige punkter hvor organiseringen griper inn og omhandler påtalemyndighetens uavhengighet, gir utvalget underveis likevel uttrykk for sine vurderinger, se punkt 3.5.3 og 10.3.4.5. Spørsmålene som her behandles, har sammenheng med påtalemyndighetens uavhengighet og gjennomslagskraft, to sentrale begreper i mandatet.

13.8 Sivilt ansatte

Som nevnt tidligere, fremhever enkelte respondenter at den merkantile støtten til påtalejuristene er for dårlig. Mange politijurister opplever å bruke mye ressurser på kopiering av saker og andre oppgaver som kontorpersonale enkelt kunne ha utført. Det vises også til en undersøkelse som Politijuristene har gjennomført blant sine medlemmer, der de estimerer hvor mye av arbeidstiden de bruker på oppgaver som kontorstøtte kunne ha utført.[11] Undersøkelsen viser at det er et potensial for økt effektivitet gjennom å styrke den merkantile støtten.

Diskusjonen må samtidig ses i sammenheng med den generelle utviklingen, hvor stadig flere oppgaver gjøres elektronisk. Utviklingen av digitale aktorat og elektronisk saksbehandling er blant forholdene som på noe sikt vil gjøre behovet for merkantil støtte noe mindre. Uansett vil det alltid være behov for slik støtte i driften av de enkelte påtalekontorene.

Det vil også i fremtiden være behov for støtte til utførelse av konkrete oppgaver opp mot andre aktører, så som domstolene og forsvarerne. Utvalget sitter med et inntrykk av at påtalejuristene i dag gjør en uforholdsmessig stor del av dette arbeidet selv. Dette gjelder både under etterforskings- og påtalefasen og omfatter alt fra kopiering av saker, føring av dokumenter mv. Hovedproblemet er at dette påvirker kapasiteten til utførelse av kjerneoppgavene som tilligger påtalefunksjonen.

Et annet spørsmål er hvorvidt ansvaret for den merkantile støtten/straffesakskontorene bør underlegges påtalemyndighetens ansvarsområde. Det vil i så fall bety at det administrative ansvaret legges til den lokale påtaleleder. Et argument for dette er at ansvaret for straffesaksbehandlingen også bør omfatte ansvaret for ressursene som medgår til dette arbeidet. Virksomheten ved et straffesakskontor skal understøtte straffesaksbehandlingen. Det kan derfor være av betydning at påtalemyndigheten har styringen over både dimensjoneringen, organiseringen og sammensetningen av enheten, samt bruken av den merkantile støtten. Det kan argumenteres for at dette er et virkemiddel for å skape en god og effektiv straffesaksbehandling.

Påtaleanalyseutvalget ser det slik at den merkantile støtten til påtalejuristene i politiet i noen grad må styrkes. I tillegg mener utvalget det bør vurderes om ansvaret for straffesakskontorene skal underlegges påtalemyndighetens ansvarsområde.

13.9 Utstyrspakke

Påtalejuristene og Politidirektøren har begge i samtaler med utvalget fremmet tanken om å lage en standardisert utstyrspakke til alle landets påtalejurister. Tiltaket skal bidra til å gi profesjonen gode rammebetingelser slik at de kan utføre tillagte oppgaver på en hensiktsmessig og effektiv måte. Sammenligningen med politietaten for øvrig er relevant i den forstand at politipersonell er ut-

[11] Gjengitt foran i punkt 8.4.2.

styrt med standardiserte pakker for å kunne utføre jobben. I politibilene er det teknisk utstyr, slik at både den operative tjenesten og politiarbeid på stedet skal kunne gjennomføres med ønsket kvalitet. På samme måte vil gjennomføringen av påtaleoppgavene kreve ulike former for teknisk utstyr mv. Teknisk utstyr som bærbar PC og/eller nettbrett med nødvendig programvare, personlig kappe til bruk i retten, personlig smarttelefon, personlig lisens/tilgang til Lovdata eller Rettsdata, personlig Mobiliti-løsning med tilgang til nødvendige system og nødvendig oppslagsverk/litteratur har vært lansert som en del av en påtalejurists grunnutrustning.

Påtaleanalyseutvalget anser en slik grunnutrustning som et godt forslag. Flere av enkelthetene i en slik grunnutrustning fremstår som selvsagte. Utvalget går ikke nærmere inn på hva en slik utstyrspakke skal bestå i. Utformingen overlates til Politidirektoratet og Riksadvokatembetet å beslutte.

13.10 Bedre IKT-verktøy og brukeropplæring

I en hverdag hvor stadig mer av arbeidet gjøres elektronisk, og hvor målet er at påtalemyndigheten i fremtiden i større utstrekning skal gjennomføre rettsforhandlingene elektronisk ved digitale aktorat og fengslinger, er det en grunnleggende forutsetning at datasystemene er gode og brukervennlige. Virkeligheten er dessverre et eldre og delvis utdatert dataverktøy. Viktige funksjoner som søking i dokumenter, kobling opp mot andre system og elektronisk oversendelse lar seg i begrenset grad utføre.

BL[12] har vært gjenstand for mye frustrasjon fra brukernes side, blant annet fordi løsningen er lite intuitiv og har lav leser- og brukervennlighet. Etter at Politidirektoratets storsatsing på å lage et nytt saksbehandlingssystem, Merverdiprogrammet, ble lagt ned i 2015, er en videreutvikling av BL helt avgjørende. Denne utviklingen må hensynta påtalemyndighetens behov.

Påtalemyndigheten benytter også andre IKT-verktøy og systemer, som Indicia, Stifinner, SSP mfl. Også her er det viktig å ivareta påtalemyndighetens brukerbehov. Tilgjengelighet og tilgang er en avgjørende forutsetning for at påtalejuristene og statsadvokatene skal kunne utøve sin rolle som rettssikkerhetsgarantist. Dette gjelder både ordinære straffesaksdokumenter, men også lydavhør, video- og billedmateriale, informasjon fra Indicia osv.

Per dags dato finnes ingen sikker og god løsning for tilgjengeliggjøring (oversendelse/mottak) av digitale straffesaksdokumenter til domstolen og forsvarer/bistandsadvokater. Stifinner, som er den tekniske løsningen for oversendelse av påtegninger/begjæringer mellom påtalemyndigheten i politiet og tingrettene, kan eksempelvis ikke håndtere større dokumentmengder og lyd- og bildefiler, og er ikke tilgjengelig for den høyere påtalemyndighet, særorganer, PU, Spesialenheten, lagmannsrettene og Høyesterett.

PIT[13] leverer etter bestilling fra Politidirektoratet IKT-tjenester til etaten, herunder Den høyere påtalemyndighet. Leveransene har stor påvirkning på spørsmål som effektivitet, kvalitet og kostnader. Problemstillingen har også en side til om påtalemyndigheten utad evner å fremstå som en fremtidsrettet og moderne etat.

Et eksempel på et IKT-prosjekt som dreier seg om påtalemyndighetens arbeidsfelt, er *Digitale aktorater og fengslinger* – et prosjekt opprettet av Politidirektoratet med en prosjektleder fra Oslo statsadvokatembeter. Prosjektet videreføre en modell eller et konsept som allerede er tatt i bruk av Økokrim og i store straffesaker, med vekt på utvikling av bedre funksjoner i BL og en distribusjonsløsning av straffesaksdokumenter via Altinn. Løsningene skal kunne brukes i de aller fleste straffesaker uavhengig av type sak og størrelse. Evalueringen av forsøksprosjektet fra 2014/2015 viser en stor nytte- og effektiviseringsverdi i å digitalisere straffesaksarbeidet. Tilbakemeldingene fra deltakerne, som stort sett var påtalejurister, var at 80 prosent foretrakk den digitale arbeidsformen fremfor «papiraktorat». Begrunnelsene var at dette er enklere, raskere, gir mer orden, oversikt og bedre kvalitet på bevisføringen. I sin dialog med respondentene opplever også utvalget at spesielt politijuristene er motiverte og ser frem til en mer moderne arbeidsform. Som en spin-off av prosjektet startet Grønland politistasjon og Oslo tingrett i samme periode med digitale fengslinger, som fra den profesjonelle brukersiden blir ansett som en stor suksess. Høyere påtalemyndighets involvering i prosjektet gir den nødvendige forankring til riksadvokaten.

Politidirektøren var i samtaler med utvalget tydelig på at den teknologiske understøttelsen i form av gode elektroniske verktøy og system har

[12] Basisløsninger – politiets- og påtalemyndighetens elektroniske saksbehandlingsverktøy.

[13] Politiets IKT-tjenester.

stor betydning for effektiviteten i straffesaksarbeidet.

Påtaleanalyseutvalget er enig med Politidirektøren. Fremtiden krever at den teknologiske understøttelsen er god, og at de enkelte systemene kan samkjøres. IKT-satsingen i politiet er kostnadskrevende og komplisert. Samtidig er en utvikling på dette området helt avgjørende for å sikre en god og effektiv straffesaksbehandling, og må prioriteres. Utviklingen vil uansett tvinge seg frem. For utvalget er det viktig å understreke at innretningen på prosessene og valg av løsninger må skje i tråd med påtalemyndighetens behov. Påtalemyndigheten, inkludert Den høyere påtalemyndighet, bør i større grad enn i dag være en bestiller og premissleverandør av IKT-støtte. Utviklingen må ses i sammenheng med den foreslåtte styrkingen av Riksadvokatembetet.

Endelig ser utvalget et klart behov for å øke påtalemyndighetens IKT-forståelse og kompetanse. Vekt på gode IKT-egenskaper og tilrettelagt IKT-opplæring bør inngå som en naturlig del av den kontinuerlige kompetanseutviklingen.

Kapittel 14
Ulike temaer

14.1 Påtalemyndigheten og kontrolletatene mv.

14.1.1 Samhandling

I mandatet heter det:

> «Det skal videre identifiseres forbedringspunkter og foreslås konkrete tiltak i forhold til organisering, effektive og rasjonelle arbeidsformer og systemer for samhandling både innad i påtalemyndigheten og i forhold til samarbeidende aktører.»

Som beskrevet i vedlegg 1 er politiets og påtalemyndighetens behandling av økonomiske straffesaker i dag ikke tilfredsstillende. Dette har en side til kapasitet, kompetanse og prioritering.

Nærpolitireformen skal gi færre distrikter og mer robuste øko-team. I det vedlagte notatet problematiseres imidlertid om dette i tilstrekkelig grad vil avhjelpe et påpekt behov for skjermede, samlokaliserte ressurser, en mer enhetlig prioritering og oppgaveløsning på tvers av politidistriktene.

Påtaleanalyseutvalget mener vedlegget synliggjør et saksområde hvor det er avdekket svakheter, med et forbedringspotensial. Utvalget ser det likevel slik at dette ikke gir grunnlag for å foreslå konkrete tiltak, men omtaler enkelte temaer i det følgende.

14.1.2 Etterforskings- og påtalekompetanse?

Dersom andre etater gis etterforskings- og påtalekompetanse, vil dette redusere påtalemyndighetens oppgaver og dermed frigjøre ressurser. Det har også vært fremhevet at andre etater kan sitte på en spesialkompetanse politi og påtalemyndighet ikke har. Endelig har det vært pekt på at enkelte sentrale saksområder nærmest systematisk nedprioriteres av politiet.

Hvorvidt forvaltningsorganer, som for eksempel Toll- eller Skatteetaten, skal gis etterforskings- og påtalekompetanse, er samtidig et prinsipielt spørsmål. Å tildele slik kompetanse til et forvaltingsorgan, vil rokke ved et grunnleggende skille mellom forvaltning på den ene siden og politi- og påtalemyndighet på den annen. Problemstillingen er utredet av Jarland-utvalget[1], hvor synspunktene går i to diametralt ulike retninger. Ikke overraskende gikk skillet mellom utvalgets representanter fra påtalemyndigheten på den ene siden og Tolletatens representanter på den andre.

Påtaleanalyseutvalget er ikke slik sammensatt at det har vært naturlig for utvalget å utrede problemstillingen nærmere.

14.1.3 Utvidet bruk av forenklet forelegg?

En utvikling som vil kunne lette påtalemyndighetens arbeid, er å utvide rammene for kontrolletater til å avgjøre saker ved forenklet forelegg. Tolletaten kan eksempelvis med hjemmel i tolloven § 16-9 ved tollovertredelser av mindre alvorlig art bøtelegge på stedet eller i ettertid ved forenklet forelegg etter faste bøtesatser. Hvilke overtredelser dette gjelder, er regulert i tollforskriften § 16-9-2. Det må antas å være saker med et omfang ut over de som er omfattet av dagens regler, hvor avgjørelse bør kunne treffes på stedet uten at etterforsking er nødvendig, og avgjørelsen derfor bør kunne skje ved forenklet forelegg. Tilsvarende vil gjelde andre kontrolletater. Ved at avgjørelse kan skje uten etterforsking, vil ikke problematikken knyttet til etterforskings- og påtalekompetanse bli berørt.

14.1.4 Færre straffebestemmelser?

Når Stortinget vedtar at et lovbrudd skal straffes, er dette i prinsippet en bestilling til påtalemyndigheten om å etterforske og eventuelt iretteføre slike lovbrudd. Politi og påtalemyndighet må imidlertid prioritere hvilke og hva slags saker ressursene skal brukes på. Gjennom vedtakelsen av

[1] Se punkt 1.5.13.

straffeprosessloven § 71 c, som ikke har trådt i kraft, gis påtalemyndigheten hjemmel for å henlegge saker og overføre sakene til forvaltningsmessig behandling når en overtredelse kan medføre administrativ sanksjon, hvis vilkårene for straff eller offentlig påtale ikke er oppfylt, eller hvis det for øvrig er mest hensiktsmessig at forholdet forfølges administrativt. Dette vil innebære en lettelse i påtalemyndighetens arbeid.

I disse sakene vil det likevel ligge i bunnen at de forholdene det gjelder, er belagt med straff. De senere årene er en del straffehjemler opphevet. Det er imidlertid grunn til fortsatt å vurdere om det er straffehjemler som bør oppheves. Dette vil nok ha marginal effekt med tanke på frigjøring av ressurser, men en viss effekt kan likevel ikke utelukkes. Dessuten har dette en prinsipiell side.

14.2 Behov for økt spesialisering i Den høyere påtalemyndighet?

Utviklingen i samfunnet har ført til økt spesialisering. Påtalemyndigheten, og kanskje særlig Den høyere påtalemyndighet, har tradisjonelt vært generalister. Foruten Økokrim og til dels Det nasjonale statsadvokatembetet, er graden av spesialisering i Den høyere påtalemyndighet beskjeden. De regionale embetene håndterer alle typer saker. Det har vært en bevisst politikk at en påtalejurist skal kunne håndtere hele straffesaksfeltet, og det har vært ansett som en styrke at ledelsen kan spille på alle tilgjengelige ressurser i alle typer saker. Dessuten utgjør strafferetten i seg selv en form for spesialisering.

Samtidig er situasjonen i dag at flere av de andre aktørene i straffesakskjeden, i særdeleshet forsvarerne og samarbeidende forvaltningsenheter, er spesialister. Også påtalemyndigheten i politiet er i økende grad organisert inn mot spesielle områder. Dette stiller statsadvokatene overfor nye utfordringer.

Påtaleanalyseutvalget har i sitt arbeid hatt fokus på utviklingen av statsadvokatenes fagledelse, ettersom dette vil bidra til økt kvalitet og styrket kompetanse i hele påtalemyndigheten. Dette vil etter utvalgets oppfatning også medføre at utfordringen med økt spesialisering hos andre aktører i noen grad vil kunne avhjelpes.

Videre kan nevnes at noe spesialisering allerede har funnet sted, eksempelvis innen utradisjonelle etterforskingsmetoder. Også enkeltheter i prosesslovgivningen har i noen grad vært fulgt opp særskilt av enkeltpersoner. Når det gjelder spesialisering innenfor hele saksfelt, som for eksempel økonomiske straffesaker, har det ikke vært uttrykt slike ønsker fra etatens respondenter.

Utvalget nøyer seg derfor med å vise til at det naturlig faller inn under embetslederne å kartlegge og prioritere kompetansetiltak innenfor eget ansvarsområde. Det sentrale er at hver enhet innehar den nødvendige kompetansen som anses påkrevet for å løse pålagte oppgaver. Her kan det være regionale forskjeller.

14.3 Bør statsadvokaten gis en rolle ved ansettelse av påtalejurister?

Satsingen på fagledelse skal øke kvaliteten på straffesaksarbeidet i politiet og støtte påtalemyndigheten i politiet i deres arbeid. Som et ledd i dette kan det argumenteres med at statsadvokaten bør ha en rolle i hvem som ansettes i påtalemyndigheten i politiet. Konkret kan dette tenkes gjennomført på flere måter: en formell funksjon i ansettelsesrådet lokalt, deltakelse under intervjuer, ved at det oppstilles et vilkår om innhenting av uttalelse fra lokalt statsadvokatembete, på lik linje med innhenting av uttalelser fra andre referanser. På den annen side ansettes mange påtalejurister midlertidig. Det kan med en viss berettigelse anføres at statsadvokatene ofte ikke vil ha så mye å tilføre ved førstegangsansettelse. Situasjonen kan endre seg vesentlig ved videre ansettelser. Da har gjerne statsadvokaten fått et faktisk grunnlag som gjør det mulig å ha en kvalifisert oppfatning om vedkommende og dennes faglige kvalifikasjoner, herunder også i spørsmålet om utvidet påtalekompetanse.

Påtaleanalyseutvalget mener at statsadvokatene bør ha en rolle i ansettelsen av påtalejuristene i politiet. Særlig gjelder dette ved videre ansettelser eller faste ansettelser. Da vil statsadvokatene normalt sett ha et grunnlag for å kunne bidra aktivt i prosessen. Hvordan dette best kan skje, overlates til de involverte etatene å vurdere.[2]

14.4 Et tilgjengelig og oppdatert regelverk

Påtalemyndigheten forholder seg til en rekke forskjellige rettskilder i sitt arbeid. Helt sentralt står

[2] En endring av sammensetningen av ansettelsesrådene nødvendiggjør etter utvalgets syn en endring av personalreglementet, som er vedtatt etter forhandlinger. Det samme kan være tilfelle også for de to andre mulige tiltakene.

lovgivningen, men også riksadvokatens ulike rundskriv, avgjørelser og retningslinjer er svært viktige kilder som beskriver hvordan jobben skal utføres og sakene skal behandles. Riksadvokaten har samlet flere av de sentrale dokumentene på sin nettside. Videre har KO:DE,[3] en database for politi og påtalemyndighet, samlet en mengde rettskilder og dokumenter av betydning for begge etatene. Utover dette er det noen lokale initiativ som Oslo politidistrikt og Hordaland politidistrikt samarbeider om, hvorav Straffewiki[4] er det mest omfattende.

Utvalget har mottatt en rekke innspill om at dagens systemer ikke fyller dagens behov. Kritikken går særlig på at strukturen er utilstrekkelig. Det fremheves at regelverket er stort og uoversiktlig. Retningslinjer utgis på ulike vis: i rundskrivs form, gjennom enkeltavgjørelser eller i brev. De forskjellige kildene er i stor grad tilgjengeliggjort, men brukerne finner ikke frem. Særlig gjelder dette hvis man ikke vet eksakt hva man leter etter.

En strukturert fremstilling, hvor det er lett å finne frem, fremheves som helt nødvendig. Oslo statsadvokatembeter anførte i samtaler med utvalget at en felles database, muligens etter modell av Straffewiki, og med et tilhørende sentralt plassert redaktøransvar, vil ha stor betydning både for kompetansedeling og effektivitet.

Utvalget har merket seg en rapport laget av en arbeidsgruppe på oppdrag fra Politidirektoratet. Her gis anbefalinger om ønsket utvikling av påtaleinnholdet i KO:DE.[5] Rapporten ligger til behandling i Politidirektoratet. Konkret pekes det i rapporten på et behov for å utvikle elektronisk fagstøtte for påtale. Det anbefales også at en utvikling av KO:DE må ses i sammenheng med en Straffewiki-løsning, slik at grensesnittet mellom disse to ivaretas. Nødvendigheten av å etablere et tydelig redaktøransvar og et bedre forvaltningsregime for oppfølging understrekes.

Påtaleanalyseutvalget mener at tiden er moden for å utarbeide et mer strukturert system, hvor nødvendig kildemateriale samles, og hvor det innføres et tydelig redaktøransvar. Utgangspunktet bør være eksisterende kilder. Riksadvokaten har samlet noe på sin hjemmeside, KO:DE har samlet mye, men er ikke primært en regelverksdatabase ment for påtalemyndigheten.

Ovennevnte rapport omhandler spørsmålet om tilgangen på rettskilder, men har også konkrete forslag til struktur. Rapporten utgjør et godt grunnlag for et videre arbeid.

Helt avgjørende er at noen i påtalemyndigheten gis et sentralt redaktøransvar for innholdet i databasen. Etter utvalgets syn må dette ansvaret legges til Riksadvokatembetet, i egenskap av øverste myndighet i etaten. En slik plassering vil gi korte beslutningslinjer til øverste leder av påtalemyndigheten og bidra til at databasen kan holdes løpende oppdatert. Forslaget må også ses i sammenheng med utvalgets forslag om en rettsenhet hos riksadvokaten. Dette vil i så fall være et naturlig forankringssted for en slik funksjon. Hvem som nærmere skal utøve redigeringen, utforme et forvaltningsregime for basen og beslutte om man skal lage et nytt system, eventuelt forbedre dagens eksisterende systemer, overlater utvalget til den foreslåtte rettsenheten å beslutte, i samarbeid med relevante aktører.

14.5 Servicestrategi

Det er opplyst at det hos riksadvokaten (per februar 2017) arbeides med en kommunikasjonsstrategi, som vil gjelde for Den høyere påtalemyndighet. Dette tar opp i seg deler av et videre spørsmål: den totale servicen overfor publikum og samarbeidende aktører. Det kan være grunn til å ta dette et skritt videre, ved å utvikle en samlet servicestrategi, hvor også påtalemyndigheten i politiet omfattes. En definert og målrettet strategi på dette området vil kunne fungere disiplinerende i etaten og for den enkelte slik at service prioriteres, og bidra til at publikums opplevelse av kontakten med påtalemyndigheten blir bedre.

Det ble tatt et skritt i denne retningen da påtaleinstruksen i 2009 i § 25-10 fikk en regel om at fornærmede med bistandsadvokat samt etterlatte har rett til å få en samtale med aktor før hovedforhandlingen. Likevel er det fortsatt klare mangler i den servicen som ytes. Et eksempel kan være den informasjonen som gis ved henleggelse av saker, som til dels er svak. Når underretningen om henleggelse av en sak av alvorlig karakter gis i form av en setning om at saken er henlagt etter bevisets stilling, og at det kan reises privat straffesak etter straffeprosessloven kapittel 28, er ikke dette uttrykk for en serviceholdning. Utvalget kjenner til at det er gitt sentrale føringer med hensyn til slike

[3] KO:DE står for «Kompetansedeling».

[4] Straffewiki er bygget opp over samme lest som Wikipedia, der informasjonen legges inn av enkeltpersoner og deles med andre, uten at det foreligger et sentralt redaktøransvar. Dette gjør at kvalitetssikringen av innholdet kan fremstå som noe usikker.

[5] Rapport av 14. desember 2015.

underretninger, men disse synes ikke i tilstrekkelig grad å bli etterlevet.

Det fremgår, blant annet av inspeksjonsrapporter, at henvendelser til påtalemyndigheten i politiet fra bistandsadvokater og forsvarere ikke besvares, eller først besvares etter lang tid. Også når det gjelder kommunikasjon med fornærmede om erstatningskrav, er det et klart behov for bedre service.

Området må forankres sentralt, og det naturlige er at ansvaret legges til riksadvokaten.

14.6 Etiske retningslinjer

Det er viktig at påtalejurister på alle nivå holder en høy etisk standard i sin virksomhet. Politidirektoratet utga i 2012 *Grunnleggende verdier, moral og etikk – En innføring i etikk for ansatte i politi- og lensmannsetaten*. Det særegne ved virksomheten til påtalemyndigheten i politiet vies her liten oppmerksomhet; fokus er på det polisiære aspektet.

Riksadvokaten har på sin side utarbeidet etiske retningslinjer for Den høyere påtalemyndighet, og har under utarbeiding slike også for påtalemyndigheten i politiet.

For dommere er det gitt etiske retningslinjer, vedtatt av Domstoladministrasjonen og de aktuelle fagforeningene. Påstander om uetisk atferd hos dommere behandles fra 2003 av Tilsynsutvalget for dommere. Avgjørelsene publiseres i anonymisert form.

Regler for god advokatskikk er gitt i advokatforskriften kapittel 12. Tilsyns- og disiplinærsystemet for advokater består av tre frittstående og uavhengige organer: Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, Advokatbevillingsnemnden og Disiplinærnemnden for advokater. Også disse organenes avgjørelser publiseres.

Påstander om brudd på etiske regler i påtalemyndigheten behandles internt i etaten. I lys av arbeidsgiveransvaret kan dette synes naturlig. Problemet med påstander om uetisk atferd er at en intern behandling ikke er åpen og transparent, og at det derfor kan skapes en holdning om at påstandene ikke behandles med nødvendig alvor og objektivitet. Dessuten kan det være grunn til å tro at publikum viker tilbake for å klage til etaten over etiske overtramp i den samme etaten. At de beslutninger som treffes ikke er offentlige, gjør også at de ikke får den holdningsskapende effekten som ligger i offentlighet.

Riktignok kan forhold anmeldes til Spesialenheten for politisaker, men dette forutsetter at det dreier seg om straffbare forhold og ikke rene brudd på etiske regler og prinsipper.

Det bør vurderes å etablere et uavhengig råd eller tilsynsorgan som kan behandle klager over uetisk atferd i påtalemyndigheten, og hvor dette organets avgjørelser publiseres. Dette vil synliggjøre for publikum at det finnes en klagemulighet. Et slikt tiltak kan også tenkes å spare Spesialenheten for ubegrunnede anmeldelser.

Kapittel 15
Tiltak

15.1 Innledning

Påtalemyndigheten har en viktig samfunnsrolle, og blir gjerne omtalt som «den første rettssikkerhetsgarantisten». Utvalget understreker viktigheten av at denne rollen videreføres, og ikke svekkes. Samtidig innebærer endringer i kriminaliteten og samfunnet et betydelig omstillingstrykk og endringspress. Dette berører påtalemyndigheten som etat.

Det er i en slik kontekst de foreslåtte tiltakene må leses og forstås.

Påtaleanalyseutvalget skriver for og om *fremtidens* påtalemyndighet, derav også tittelen på NOU-en: «En påtalemyndighet for fremtiden».

Påtaleanalyseutvalget vil nedenfor presentere 21 tiltak som i sum vil bidra til den ønskede og nødvendige utviklingen av fremtidens påtalemyndighet. Flere av tiltakene vil kreve langvarig og vedvarende oppfølging og arbeid, mens andre er mer spissede enkelttiltak. Noen kan implementeres raskt.

For utvalget er det viktig å understreke den indre sammenhengen som eksisterer mellom flere av tiltakene. Eksempelvis gjelder dette utviklingen av en forsterket fagledelse. Her er det flere tiltak som må vurderes samlet. Å plukke ut enkelte tiltak, løsrevet fra konteksten, og samtidig forkaste andre, vil være problematisk og vil neppe gi den ønskede effekt.

Enkelte problemstillinger har vært behandlet underveis i rapporten, likevel slik at de ikke har resultert i konkrete anbefalinger fra utvalget. Disse gjentas ikke her. Se eksempelvis påtalemyndighetens rolle i forebyggende arbeid og spørsmålet om påtalemyndighet til de nye visepolitimestrene.

Utvalget har etter beste evne forsøkt å fremheve prinsipielle sider ved forslagene, hvor også en balansert redegjørelse av både positive og negative konsekvenser er hensyntatt. Spesielt gjelder dette de mer omfattende og inngripende forslagene.

Utvalget har ikke foretatt en nærmere rangering av de 21 foreslåtte tiltakene, men følgende fire områder anses særlig viktige:

- økt stabskraft ved Riksadvokatembetet
- en styrking av fagledelsen
- en klargjøring av påtalejuristenes rolle som etterforskingsleder
- en systematisk kompetansebygging

Påtaleanalyseutvalget vil presisere viktigheten av raskt å få på plass den overordnede strukturen, herunder styrkingen av Riksadvokatembetet. Dette er særlig begrunnet i to forhold:

- For det første forutsetter en vellykket implementering en sentral og aktiv styring, oppfølging og koordinering.
- For det andre er flere av tiltakene som foreslås på statsadvokatnivået og i påtalemyndigheten i politiet, avledet av det som skjer sentralt.

Slik utvalget ser det, vil det på kort sikt særlig være et haste-element i det å få på plass 14 stillinger ved Riksadvokatembetet. Disse forutsettes å få en sentral rolle i det videre strategi- og utviklingsarbeidet i påtalemyndigheten.

15.2 Forslag til tiltak

Tiltak 1 – Påtalemyndighetens samfunnsoppdrag

Påtaleanalyseutvalget har funnet det påkrevet å definere påtalemyndighetens samfunnsoppdrag, og foreslår følgende ordlyd:

> «Påtalemyndigheten skal gjennom sitt ansvar for straffesaksbehandlingen ivareta borgernes rettssikkerhet og bidra til å skape et trygt samfunn, ved aktivt og effektivt bekjempe og forebygge kriminalitet sammen med politiet.»

En slik forståelse synliggjør påtalemyndighetens viktige rolle både som kontrollør og rettssikkerhetsgarantist, men også som deltakende, kompetent og aktuell samarbeidspartner og ressurs for

politiet i prioriteringsspørsmål, utviklingsarbeid og annen ledelse av politidistriktet.

For øvrig vises til utvalgets nærmere redegjørelse om dette i punktene 4.2 og 11.2.

Tiltak 2 – Kompetanse

Dagens kompetansetilbud til statsadvokatene og påtalejuristene i politiet er ikke godt nok. Ut over hva som kommer frem i Sjøvold-utvalgets rapporter, foreligger ingen synlige sentrale føringer eller en helhetlig strategi for dette viktige arbeidet.

Utvalget foreslår at riksadvokaten gis det sentrale ansvaret for kompetanseutviklingen av hele påtalemyndigheten, også påtalemyndigheten i politiet.

Utvalget viker tilbake for en nærmere konkretisering av det materielle innholdet i et forbedret kompetansetilbud til statsadvokatene og påtalemyndigheten i politiet. Et slikt innhold må forankres i et strategisk kompetanseplanverk, og ligge til riksadvokaten. Med bakgrunn i de relativt entydige tilbakemeldingene utvalget har mottatt, antar utvalget at spørsmål om mer obligatorisk utdanning, nettbasert læring, tettere kobling mellom funksjoner og formell utdanning, samt økt oppmerksomhet omkring politietatskompetanse, bør vurderes.

Se utvalgets redegjørelse om og drøftelse av kompetansetilbudet, inntatt i kapittel 9 og punkt 12.3.6.

Tiltak 3 – Økt stabskraft ved Riksadvokatembetet

Som leder av påtalemyndigheten har riksadvokaten en helt sentral rolle i utviklingen av etaten. Dette gjelder både etats- og fagledelse, strategi og utvikling, strategisk rettsutvikling, kompetanseutvikling og ulike prioriteringsspørsmål. Arbeidet som gjøres ved embetet holder generelt høy kvalitet, men dagens rammer setter klare begrensninger for graden av oppfølgings- og gjennomføringsevne, og utgjør en begrensende faktor. De nevnte områdene må styrkes og få en fastere struktur, forankret i et strategisk planverk.

Som tiltak foreslår utvalget en kapasitets- og kompetansemessig styrking av Riksadvokatembetet, slik som beskrevet i punkt 12.3.8.

Tiltak 4 – En mer fleksibel kompetansefordeling mellom riksadvokaten og statsadvokatene

Straffeprosessutvalget har i sitt lovutkast i § 2-11 foreslått en regulering av påtalekompetansen, som i det vesentlige innebærer at dagens system, med en detaljert regulering i lovs form, opprettholdes. En delegasjonsmulighet er bygget inn i fjerde ledd:

> «Riksadvokaten kan ved generell instruks og i den enkelte sak overlate beslutning etter første ledd bokstav c til statsadvokaten og ved generell instruks bestemme at avgjørelse som hører under statsadvokaten, kan treffes av påtalemyndigheten i politiet. Statsadvokaten kan i den enkelte sak overlate avgjørelsen av spørsmålet om påtale til påtalemyndigheten i politiet.»

Påtaleanalyseutvalget mener utviklingen bør gå i retning av at påtalekompetansen flyttes nedover i etaten. Dette kan skje ved at delegasjonshjemlene som fremgår av § 2-11 (4) benyttes aktivt. Utvalget har drøftet om Straffeprosessutvalgets forslag går langt nok i en slik retning. Med de presiseringer som fremgår av 12.3.5 har Påtaleanalyseutvalget kommet til at man kan støtte Straffeprosessutvalgets forslag.

Tiltak 5 – Økt bruk av forskning i straffesaksbehandlingen

Viktigheten av en fri og uavhengig forskning understrekes. Også for påtalemyndigheten vil forskningsbasert kunnskap kunne bidra til å høyne kvaliteten på straffesaksarbeidet.

Utvalget har identifisert to forhold som vil kunne bedre dagens situasjon. Det ene er at Riksadvokatembetets kobling til Politihøgskolen formaliseres og videreutvikles. Det andre er at forutsetningene for å drive løpende kompetansearbeid ved Riksadvokatembetet styrkes.

Begge deler foreslås gjennomført, se begrunnelsen i punkt 12.3.7.

Tiltak 6 – En redefinering av statsadvokatrollen

Statsadvokatrollen foreslås redefinert. Utvalget mener at økt og mer systematisk fagledelse vil bidra til høyere kvalitet i straffesaksbehandlingen. Rollen bør fremover forstås som «fagledelse, hvorav en stor del består av enkeltsaksbehandling og aktorering». Den nye faglederrollen vil stille økte krav til etatskompetanse, og fordre løpende involvering fra statsadvokatenes side i politiets virksomhet.

Også embetslederrollen bør profesjonaliseres, med økt vekt på etatskompetanse, strategi og utvikling. Målet må være en tettere interaksjon innad i Den høyere påtalemyndigheten.

Problemstillingen er diskutert ulike steder i rapporten, se særlig punkt 12.4.2 og 12.4.3.

Tiltak 7 – En styrking, videreutvikling og profesjonalisering av fagledelsen

Fagledelsen i Den høyere påtalemyndighet er i stadig utvikling. Med tydelig støtte fra Riksadvokatembetet har særlig Oslo statsadvokatembeter bidratt til et forbedret og mer systematisk tilsyns- og inspeksjonsarbeid. Spørsmålet er om det utviklingsarbeidet som har funnet sted den senere tid, er tilstrekkelig.

Endringstrykket foranlediger etter utvalgets syn ytterligere utvikling av virksomhetsområdet, forankret i et strategisk planverk. Her vil utvalget trekke frem faktorer som kapasitet, kompetanse, strukturer, prioriteringer, strategisk planverk, implementeringsstrategi og motivasjon.

Problemstillingen omhandles blant annet i kapittel 5 og under punkt 12.4.4.

Tiltak 8 – Handlingsrom til økt fagledelse

Skal fagledelsen prioriteres i større grad enn i dag, må det skapes et nødvendig handlingsrom. Dette kan tenkes å skje på flere måter, eksempelvis ved å ansette flere statsadvokater, gjennom å jobbe mer effektivt eller ved en reduksjon i oppgaveporteføljen.

Påtaleanalyseutvalget mener at handlingsrommet best skapes ved en reduksjon i oppgaveporteføljen, hvor statsadvokatnivået avlastes med enkeltsaker og særlig aktorater. Statsadvokatene bør i større grad enn i dag konsentrere straffesaksbehandlingen sin om de mer kompliserte og prinsipielle sakene, og flere oppgaver bør overføres til påtalemyndigheten i politiet.

Problemstillingen berøres en rekke steder i rapporten, blant annet i punkt 12.4.5.

Tiltak 9 – En reduksjon i antall statsadvokatembeter og opprettelse av fagledderstillinger

Påtaleanalyseutvalget foreslår at antall statsadvokatembeter reduseres. Forslaget må ses i sammenheng med den foreslåtte satsingen på fagledelse, med gode regionale fagmiljøer.

Seks regionale embeter[1] fremstår som faglig fornuftig. Da vil hvert embete i utgangspunktet ha to politidistrikter underlagt seg, noe som er en klar fordel i et komparativt perspektiv.

Gitt en slik satsing på fagledelse, foreslår utvalget at det opprettes en fagledderstilling ved hvert av de nye embetene. Disse stillingene blir sentrale i utviklingen av den regionale fagledelsen, og forutsettes å samhandle tett med den sentrale fagledelsen ved Riksadvokatembetet.

En nærmere redegjørelse og begrunnelse fremgår av punktene 10.4, 12.4.6 og 12.4.7.

Tiltak 10 – Statsadvokatenes rolle i påtalejuristenes ansettelses- og karriereløp

Satsingen på fagledelse skal øke kvaliteten på straffesaksarbeidet i politiet, og støtte påtalemyndigheten i politiet i deres arbeid. Som et ledd i dette kan det argumenteres for at statsadvokaten bør ha en rolle opp mot hvem som ansettes i påtalemyndigheten i politiet. Konkret kan dette tenkes gjennomført på flere måter.

Påtaleanalyseutvalget mener at statsadvokatene bør ha en rolle i ansettelsen av påtalejuristene i politiet. Særlig gjelder dette ved videre ansettelser eller faste ansettelser. Da vil statsadvokatene normalt sett ha et grunnlag for å kunne bidra i prosessen. Hvordan dette best kan skje, overlates til de involverte etatene å vurdere. Se nærmere om dette i punkt 14.3.

Tiltak 11 – En klargjøring av påtalemyndighetens rolle som leder av etterforskingen

Rollen som påtalefaglig ansvarlig for etterforskingen er i liten grad regulert, og utøves svært ulikt. Dette har bidratt til å skape usikkerhet.

Påtaleanalyseutvalget mener at økt kompetanse og gjennomslagskraft hos påtalejuristene vil styrke kvaliteten i straffesaksbehandlingen. Kompetansehevingen må omfatte utvidet kunnskap om politietaten, og forståelse av hva rollen som etterforskingsleder faktisk krever og innebærer.

Å konkretisere, eventuelt regulere, innholdet i rollen som påtalemessig etterforskingsleder på en måte som gir mening og veiledning, vil kunne by på utfordringer. Under henvisning til den usikkerhet som synes å gjelde, mener utvalget at et slikt arbeid likevel bør gjennomføres. Ansvaret bør legges til riksadvokaten. Problemstillingen er omhandlet i punktene 5.4 og 13.2.

Også påtaleder har en funksjon i denne sammenheng, se punkt 13.5.

[1] I tillegg kommer NAST og Økokrim.

Tiltak 12 – En ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet

Dels for å skape et handlingsrom til å prioritere etterforskingsledelse i større grad enn i dag, men også som en konsekvens av endringer i oppgaveporteføljen til Den høyere påtalemyndighet, må påtalemyndigheten i politiet styrkes. Særlig vil en økning i antall aktorater kunne medføre en ressursmessig merbelastning. Også behovet for etatskompetanse og økt oppmerksomhet omkring etterforskingsledelse vil medføre et ressursuttak.

Når det gjelder merbelastningen ved den foreslåtte økningen i oppgaveporteføljen, foreslår utvalget at dette kompenseres i form av økte ressurser. Når utvalget likevel avstår fra å kvantifisere dette behovet, har det sammenheng med to forhold. Dels henger dette nøye sammen med hvilke tiltak som rent faktisk iverksettes i Den høyere påtalemyndighet, dels er det vanskelig å anslå behovet mer presist. Spørsmålet er ikke utredet.

Utvalget mener videre at behovet for nødvendig kompetansepåfyll på både kort og lang sikt må kompenseres. Heller ikke dette spørsmålet er utredet.

Når det gjelder spørsmålet om økte ressurser til en mer aktiv etterforskingsledelse, anbefaler utvalget at en utredning om dette utstår i noen tid. Det er flere årsaker til dette. Dels er påtalemyndigheten i politiet en del av Nærpolitireformen, hvor endringsprosessene fortsatt ikke er fullført. Dels er det vanskelig å konkretisere hvor mye av «fraværet» av den påtalemessige etterforskingsledelsen som skyldes ressursmangel, og hvor mye som skyldes usikkerhet, manglende rolleavklaring og fravær av ledelse og oppfølging. Etter utvalgets syn er det naturlig først å høste erfaringer fra den nye strukturen før det på dette punktet bes om nye ressurser.

Etter at utvalgets forslag til endringer i Den høyere påtalemyndighet er avklart, foreslår Påtaleanalyseutvalget at påtalemyndigheten fullt ut kompenseres for økningen i oppgaveporteføljen og for fravær i tilknytning til kompetansehevende tiltak. For øvrig vises til punkt 7.7 og kapittel 13.

Tiltak 13 – Nye stillingskategorier i påtalemyndigheten i politiet – et mer strukturert system

Påtaleanalyseutvalget foreslår at det bør utarbeides et mer strukturert system når det gjelder innholdet i de forskjellige stillingskategoriene til påtalemyndigheten i politiet, herunder en plan for et helhetlig karriereløp. Til stillingene må det knyttes et nærmere spesifisert innhold og kvalifikasjonskrav. Dagens praktisering er veldig tilfeldig og lokalt tilpasset. Hva gjelder spørsmålet om opprettelse av nye stillingskategorier viser utvalget til drøftelsen inntatt i punkt 13.6.

Tiltak 14 – Merkantil støtte

Påtaleanalyseutvalget ser det slik at den merkantile støtten til påtalejuristene i politiet i noen grad bør styrkes. I tillegg mener utvalget at det bør vurderes om ansvaret for straffesakskontorene skal underlegges påtalemyndighetens ansvarsområde, se punkt 13.8.

Tiltak 15 – Utstyrspakke til påtalejuristene

Det er bred enighet blant respondentene om at det bør lages en standardisert utstyrspakke til alle landets påtalejurister. Tiltaket skal bidra til å gi profesjonen gode rammebetingelser, slik at de kan utføre tillagte oppgaver på en hensiktsmessig og effektiv måte.

Påtaleanalyseutvalget er enig i at dette er et godt forslag, men går ikke nærmere inn på hva en slik utstyrspakke skal bestå i, se likevel punkt 13.9.

Tiltak 16 – Bedre IKT-verktøy og brukeropplæring

I en fremtid hvor en stadig større del av straffesaksbehandlingen forutsettes å skje elektronisk, er det avgjørende at datasystemene er gode og brukervennlige. Virkeligheten er et eldre og delvis utdatert dataverktøy.

For utvalget er det viktig å understreke at valg av løsninger må skje i tråd med påtalemyndighetens behov, noe som igjen bør ses i sammenheng med den foreslåtte styrkingen av Riksadvokatembetet. Utvalget ser et klart behov for å øke påtalemyndighetens IKT-forståelse og kompetanse.

Utvalget viser til handlingsplanen for løft av etterforskingsfeltet, hvor en IKT-satsing er omtalt. Med den presisering at det må tas hensyn til påtalemyndighetens særskilte behov, gir utvalget IKT-delen av planen sin støtte. Se punkt 13.10.

Tiltak 17 – Kontrolletatene – utvidet bruk av forenklet forelegg, overføring til forvaltningen for vurdering av administrativ sanksjon, avkriminalisering

En utvikling som vil kunne lette påtalemyndighetens arbeid, er å utvide rammene for kontrolletater til å avgjøre saker ved forenklet forelegg. Påtaleanalyseutvalget mener en slik utvikling er positiv. Her frigjøres kapasitet hos politiet og påtale-

myndigheten, samtidig som ordningen rent prinsipielt ikke bryter med dagens prosessordning.

Det bør gis et vidt rom for å benytte den vedtatte hjemmelen i straffeprosessloven § 71c til å henlegge straffesaker med overføring til forvaltningen for vurdering av administrativ sanksjon. Hensynet til å redusere påtalemyndighetens oppgaveportefølje bør tillegges atskillig vekt.

Det bør også vurderes avkriminalisering av mindre overtredelser og av saksområder som er perifere i kriminalitetsbekjempelsen. Se punkt 14.1.

Tiltak 18 – Et tilgjengelig og oppdatert regelverk

Påtalemyndigheten forholder seg til en rekke forskjellige rettskilder i sitt arbeid. Påtaleanalyseutvalget mener at tiden er moden for å utarbeide et mer strukturert system, hvor nødvendig kildemateriale samles, og hvor det innføres et tydelig redaktøransvar lagt til Riksadvokatembetet. Dette vil gi korte beslutningslinjer og bidra til at databasen kan holdes løpende oppdatert. Forslaget må ses i sammenheng med utvalgets forslag om en egen rettsenhet hos riksadvokaten. Se redegjørelsen inntatt i punkt 14.4.

Tiltak 19 – En servicestrategi

God service overfor publikum og samarbeidende aktører er viktig. Samtidig som det er gjort flere positive grep, etterlyser utvalget en samlet servicestrategi. Denne bør omfatte hele påtalemyndigheten. Problemstillingen er omhandlet i punkt 14.5.

Tiltak 20 – Etiske retningslinjer

Det er grunnleggende at påtalejurister på alle nivå holder en høy etisk standard i sin virksomhet. Det foreligger etiske retningslinjer for Den høyere påtalemyndighet. Utvalget er kjent med at slike også er under utarbeidelse for påtalemyndigheten i politiet.

Det bør vurderes å etablere et uavhengig etisk råd eller tilsynsorgan, som kan behandle klager over uetisk atferd, og hvor rådets avgjørelser publiseres på samme måte som for advokater og dommere.

Se for øvrig punkt 14.6.

Tiltak 21 – Økt satsing på tilståelsesdommer

At straffesaker avgjøres ved tilståelsesdom og ikke i hovedforhandling, innebærer klare ressursmessige besparelser, og en raskere og mer effektiv iretteføring av sakene. Det er store og til dels uforklarlige ulikheter mellom politidistriktene i andelen saker som avgjøres på denne måten.

Å få avgjort flere saker som tilståelsessaker bør prioriteres sterkere enn i dag, både i den løpende ledelsen av politidistriktene og gjennom statsadvokatenes fagledelse.

Tematikken rundt tilståelsesdommer er omhandlet i punkt 8.3.2.

Kapittel 16
Økonomiske og administrative konsekvenser

16.1 Innledning

Større organisatoriske endringer vil alltid ha økonomiske og administrative konsekvenser. I utvalgets mandat fremgår det at utvalget skal:

> «Vurdere og anbefale tiltak som kan effektivisere straffesaksbehandlingen og identifisere eventuelle mulige innsparinger. Minst ett av alternativene skal legge til grunn uendret ressursbruk på området».

I tråd med Utredningsinstruksen skal det utredes alternativ, hvorav ett skal være ett nullalternativ.

Hvilke totale økonomiske og administrative konsekvenser forslagene vil ha, er beheftet med betydelig usikkerhet. Det er samtidig klart at de foreslåtte tiltakene samlet sett vil medføre konsekvenser, selv om utvalget legger til grunn at de også vil medføre besparelser. Det vil forsøkes å gi beregninger hva gjelder hovedsatsingene til utvalget. Ett alternativ vil på de fleste områder være å fortsette som i dag, med uendrede organisatoriske endringer og uendret ressursbruk.

Utredningen hviler på to tilnærminger til arbeidet i påtalemyndigheten.

- Utvalget har foreslått et samfunnsoppdrag for påtalemyndigheten som tar utgangspunkt i en aktiv påtalemyndighet som spiller en sentral rolle i straffesaksbehandlingen og tilgrensende fagområder, så som for eksempel forebyggende arbeid. Dette omhandles i de følgende punktene.
- Alternativt kan straffesaksbehandlingen fortsette som i dag. Dette vil ikke utløse nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser. Den foreslåtte satsingen på kompetanseutvikling vil medføre et behov for ressurstilførsel til Riksadvokatembetet, men da kun i form av 3 stillinger.

16.2 Styrking av Riksadvokatembetet

For å kunne ivareta de oppgavene som etaten er tillagt, og for å styrke forutsetningene for etatsledelse, foreslår utvalget at det etableres en ny enhet hos Riksadvokatembetet, se punkt 12.3.8. Dette vil etter utvalgets oppfatning kreve en nettotilførsel på minst 14 personer. Utvalget ser for seg at flere av disse stillingene besettes av personer med annen utdannings- og erfaringsbakgrunn enn statsadvokater.

En slik enhet er av utvalget anslått å koste ca. 22 millioner kroner. Dette inkluderer lønn, pensjonsforpliktelser, arbeidsgiveravgift og andre utgifter knyttet til den enkelte ansatte. I tillegg kommer eventuell leie av tilleggslokaler som er estimert å utgjøre ca. 1 million kroner per år. Totalt vil den foreslåtte styrkingen av Riksadvokatembetet ha en ramme på ca. 23 millioner kroner.

I tillegg kommer såkalte overhead-kostnader. Flere ansatte medfører at embetet får arbeidsgiveransvar for flere, med tilhørende oppgaver som oppfølging i form av medarbeidersamtaler og annet. En rekrutterings- og ansettelsesprosess må gjennomføres, og medfører både enkelte direkte kostnader, men også administrative konsekvenser. Med flere ansatte vil det også påløpe ytterligere oppgaver for de sivile støttefunksjonene som allerede i dag eksisterer ved embetet. Hvorvidt det kreves ytterligere personell til den sivile støtteenheten, er for utvalget noe mer usikkert. Noen av kostnadene er etableringskostnader, andre vil vedvare så lenge man har en slik enhet.

Flere av oppgavene som foreslås lagt til den nye enheten hos riksadvokaten, utføres også i dag. Den største endringen er at embetet får ansvaret for kompetanseutviklingen også for påtalejuristene i politiet. Dette vil medføre konsekvenser for Riksadvokatembetets virksomhet og planlegging. Særlig vil det påløpe administrative konsekvenser i form av utarbeidelse av kompetanseplaner, og annen intern samordning av virksomheten. Kompetanseplanleggingen kan

ikke skje løsrevet fra resten av embetets virksomhet.

Utvalget har foreslått at antallet saker til behandling hos riksadvokaten må reduseres noe. Dette kan gjøres gjennom en utvidet bruk av delegasjonshjemmelen, slik som er foreslått av Straffeprosessutvalget. Hvilke saker som skal delegeres er et anliggende for påtalemyndigheten, og beslutes av riksadvokaten. Konsekvensene av slik delegasjon vil særlig være at påtalebeslutninger (tiltalebeslutninger, etc.) treffes av statsadvokaten. Utvalget kan ikke se at dette vil medføre økt ressursbruk hos statsadvokatene. Sakene er allerede forberedt og behandlet forut for innsendelse til riksadvokaten, og det normale er statsadvokatene selv utfører aktoratet. Delegasjonen kan i denne sammenheng ses på som et nullsumspill.

16.3 Satsingen på økt fagledelse

16.3.1 Reduksjon av antall embeter

Utvalget foreslår at antallet statsadvokatembeter (hovedkontorer) reduseres til seks. Det vil antageligvis også bety færre kontorer, selv om det ikke er selvsagt. En lang rekke usikkerhetsfaktorer gjør det vanskelig å gi et konkret kostnadsanslag på hva en slik reduksjon innebærer. Det er likevel mulig å identifisere faktorer som vil måtte hensyntas i en slik prosess.

Økonomiske konsekvenser ved et slikt forslag vil særlig vise seg på følgende områder:

- Leie av lokaler. Det vil være naturlig at sammenslåtte embeter vil ha behov for større lokaler. Inngåelse av nye, og oppsigelse av gamle leiekontrakter vil være aktuelt. Alternativt vil utvidelse av allerede leide lokaler være aktuelt. Dersom man opprettholder leie av noen lokaler, typisk som avdelingskontorer underlagt et embete, vil dette medføre økte leiekostnader for embetet – i hvert fall for den perioden man har to kontorer underlagt ett embete. På sikt vil man antageligvis spare utgifter til leie av lokaler ved en reduksjon av antallet embeter. I følge arbeidsgruppen som gjennomgikk organiseringen av de regionale embetene i 2014, er det fire av embetene som har leieavtaler som løper til 2022 og 2027, mens tre avtaler løper til 2017/2018.[1]
- Lønnsutgiftene vil kunne reduseres. En reduksjon av antallet embeter vil kunne medføre en reduksjon i lønnsutgiftene ved at det blir færre embetsledere. Videre vil det kunne bli behov for færre kontoransatte. Lønnsutgiftene antas likevel ikke å berøres i særlig utstrekning.
- Reiseutgiftene vil kunne øke. Færre embeter vil i noen grad øke reiseavstanden til rettslokaler og politidistriktene man har ansvaret for. Det er vanskelig å anslå hvor mye dette vil bli, men det er grunn til å tro at økningen ikke vil bli av betydning siden man nå har færre politidistrikt.
- Flytting av personale vil kunne føre til en midlertidig økning i ressursene. Utvalget mener det ikke vil være nødvendig med oppsigelser, men det kan være at noen må flytte. Her må man påregne å dekke flytteutgifter for de berørte. Utvalget tar ikke stilling til hvorvidt den enkelte kan pålegges å flytte. Det må eventuelt utredes.

De administrative konsekvensene som vil oppstå, vil særlig knytte seg til oppgavene som overføres og samles ved et hovedkontor. Det må tas høyde for at noen ikke ønsker å flytte med, hvilket igjen vil kunne medføre behov for nyansettelser og opplæring. Nedleggelse av embeter vil også innebære et ansvar for å ivareta dem det gjelder i prosessen.

Flere av oppgavene kan ved en sammenslåing sentraliseres, noe som medfører en reduksjon i antallet kontorsjefstillinger. Selv i de tilfellene hvor man beholder noen avdelingskontor for en kortere eller lengre periode, vil en sentralisering av felles oppgaver som økonomistyring og lønnsutbetalinger være naturlig.

16.3.2 Opprettelse av fagstillinger

Utvalget foreslår opprettelse av fagstillinger ved de regionale embetene, under forutsetning av at antall embeter reduseres. Dette er nye stillinger. Oslo statsadvokatembeter har allerede en slik stilling, og omfattes ikke av styrkingen. Utvalgets forslag innebærer fem nye stillinger. Den umiddelbare økonomiske konsekvensen er at lønnskostnader vil påløpe for de nye stillingene. Utvalget anslår dette til 6,5 millioner kroner. Dette inkluderer lønn, pensjonsforpliktelser, arbeidsgiveravgift og andre utgifter knyttet til den enkelte ansatte.

De administrative konsekvensene vil særlig være arbeidsgiveransvar for flere, merarbeid for administrasjonen, mv.

[1] «Arbeidsgruppe for gjennomgang av hvordan nivå 2 (de regionale statsadvokatembetene) i Den høyere påtalemyndighet best bør organiseres med utgangspunkt i Politianalysens tre alternative modeller for distriktsstruktur i politiet, jf. NOU 2013: 19» s. 49.

16.3.3 Redefinering av statsadvokatrollen og reduksjon i saksbehandling

For å få til satsingen på økt fagledelse, må det skapes et handlingsrom hos statsadvokatene. Utvalget har foreslått at dette handlingsrommet best skapes ved å redusere enkeltsaksbehandlingen hos statsadvokatene. Resultatet av færre saker til behandling og aktorering hos statsadvokatene, vil være at disse oppgavene må utføres av påtalejuristene i politiet.

De økonomiske konsekvensene av forslaget for så vidt gjelder statsadvokatembetene, er usikre. Færre aktorater vil kunne medføre sparte utgifter til rettsoppmøter. Samtidig er målet at ressursene i stedet benyttes til økt fagledelse, noe som vil innebære økt aktivitet overfor politiet. Dette vil kunne medføre utgifter i form av reisevirksomhet. Dessuten er det knyttet usikkert til hvor mange saker og hvor stor reduksjon i antallet rettsdager forslaget vil medføre.

En konsekvens av forslagene er en dreining av ressursbruken fra enkeltsaksbehandling til fagledelse. Utvalget kan imidlertid ikke se at dette er av en slik art og har et slikt omfang at det i vesentlig grad påvirker den totale ressursbruken hos statsadvokatene.

16.4 Konsekvenser for påtalemyndigheten i politiet

16.4.1 Innledning

Som beskrevet under tiltak 12, er en konsekvens av endringer i oppgaveporteføljen til Den høyere påtalemyndighet at påtalemyndigheten i politiet vil få en viss økning i antall aktorater. Dette innebærer en ressursmessig merbelastning. Også behovet for etatskompetanse og økt oppmerksomhet omkring etterforskingsledelse vil medføre et ressursuttak.

16.4.2 Endring i oppgaveporteføljen

Økningen i oppgaveporteføljen medfører et behov for ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet. Forslag vil måtte medføre en viss bemanningsøkning. Hvor stor en slik bemanningsøkning vil bli, avhenger blant annet av bruken av delegasjonshjemmelen for påtaleavgjørelser og aktorater.

Økt delegasjon av påtaleavgjørelser vil også bety at påtalemyndigheten i politiet selv må treffe en påtaleavgjørelse, eventuelt etterfulgt av en iretteføring. Utvalget kan imidlertid ikke se at dette vil få betydelige konsekvenser i form av merarbeid eller nye oppgaver. Påtalejuristene i politiet forbereder i dag sakene før de sendes til statsadvokatene, både gjennom utferdigelse av siktelse, forslag til bevisoppgave og innstilling med tilhørende internt notat. Merarbeidet vil avhenge av hvilke saker som delegeres for påtaleavgjørelse ned til påtalemyndigheten i politiet.

Etter utvalgets syn er det særlig forslaget om økt delegeringen av aktorater som vil kreve flere ressurser. Uten en full kompensasjon vil antall påtaleavgjørelser trolig synke, ettersom påtalejuristen i noe større utstrekning vil befinne seg er i retten fremfor på kontoret. Videre vil flere av de daglige gjøremålene måtte utføres av de som til enhver tid er til stede på kontoret. Forberedelser, gjennomføring og etterarbeid i forbindelse med aktorering vil også representere oppgaver som kommer i tillegg til det som utføres i dag.

Slik utvalget vurderer det kan denne merbelastningen ikke påregnes å kunne avvikles på en tilfredsstillende måte innenfor dagens rammer, og svaret er derfor en ressurstilførsel.

I tråd med satsingen på økt fagledelse vil utvalget samtidig fremheve at statsadvokatene i slike saker bør ha en rådgivende og veiledende rolle i forbindelse med aktoreringen. Et vesentlig poeng med økt fagledelse er nettopp å styrke påtalejuristene i politiet, og det må gjelde på alle stadier i straffesaksbehandlingen.

16.4.3 Kompetanseutvikling

Satsingen på kompetanseutvikling vil medføre et behov for ressurstilførsel. Spesielt vil det innledningsvis være behov for personelluttak og øvrige kostnader til studier og kurs. Dette vil kunne avta etter hvert som kompetanseutviklingen tar form og blir gjennomført. Det er imidlertid vanskelig å anslå hvor mye dette vil utgjøre i rene kostnader. Det foregår i en viss grad kompetanseutvikling også i dag. Kostnadene til en mer systematisk kompetanseutviklingen vil således ikke være rene tilleggskostnader. Dessuten vil de økonomiske konsekvensene avhenge av hvordan kompetanseutviklingen blir gjennomført, og omfanget. Bruk av e-læring vil eksempelvis være kostnadsbesparende.

Administrative konsekvenser vil være at andre påtalejurister må dekke opp for påtalejurister som er fraværende. Her må det sørges for gode rutiner slik at saksporteføljen ikke blir skadelidende. Ved ansettelse av nye påtalejurister vil konsekvensene måtte bli at man må gjennomføre opplæring, og at det for kontorstøtten vil bety ressursbruk for understøttelse av flere påtalejurister.

Et økonomisk anslag er vanskelig, og utvalget anbefaler at dette utstår til de foreslåtte endringene i Den høyere påtalemyndighet er avklart.

16.4.4 Utvalgets konklusjon

Den foreslåtte økningen i oppgaveporteføljen foreslås fullt ut kompensert i form av økte ressurser. Når utvalget likevel avstår fra å kvantifisere dette behovet mer presist, har dette sammenheng med at ressursuttaket må ses opp mot hvilke tiltak som rent faktisk iverksettes i Den høyere påtalemyndighet, dels at det er vanskelig å anslå dette mer presist. Spørsmålet er ikke utredet. Som et utgangspunkt bør ressurstilførselen som følger av en foreslått økning i oppgaveporteføljen samsvare med reduksjonen hos statsadvokatembetene. Det er i dag i overkant av 100 statsadvokater i de regionale embetene. Hvis man har som mål å redusere deres enkeltsaksbehandling med 15–20 prosent, betyr det mellom 15 og 20 nye årsverk til politiet som følge av endringen i oppgaveporteføljen.

Utvalget foreslår at ressursuttaket som vil påløpe i forbindelse med nødvendig kompetansepåfyll, kompenseres fullt ut. Som beskrevet ovenfor, er et økonomisk anslag vanskelig. Utvalget anbefaler derfor at dette utstår til de foreslåtte endringene i Den høyere påtalemyndighet er avklart.

Hva gjelder spørsmålet om økte ressurser til en mer aktiv etterforskingsledelse, anbefaler utvalget at en utredning om dette utstår i noen tid. Dels er påtalemyndigheten i politiet en del av den pågående Nærpolitireformen, hvor pågående endringsprosesser fortsatt ikke er fullført. Dels er det vanskelig å konkretisere hvor mye av «fraværet» av den påtalemessige etterforskingsledelsen som skyldes ressursmangel, og hvor mye som skyldes usikkerhet, manglende rolleavklaring og fravær av ledelse og oppfølging. Etter utvalgets syn er det naturlig først å høste erfaringer fra den nye strukturen, før det på dette punktet bes om nye ressurser.

16.5 Økt bruk av forenklet forelegg

Utvalget mener dette vil være et ressursbesparende tiltak. Kontrolletatene vil kunne benytte ressursene de i dag bruker på anmeldelser og annet forberedende arbeid til selv å avgjøre sakene med reaksjon. For politiet medfører dette at sakene avgjøres annet sted og ikke kommer til behandling.

16.6 Økt bruk av tilståelsessaker

Utvalget mener det er et effektiviseringspotensial i straffesaksbehandlingen gjennom økt bruk av tilståelsesinstituttet. Det betyr frigjøring av kapasitet ved at aktor som regel slipper å møte til rettsforhandlingene, samt at det for domstolen betyr at man slipper meddomsrett. Stevning av vitner og annet bortfaller også. Utvalget finner grunn til å påpeke at dette er en besparing som kan skje ganske umiddelbart, gjennom enkle grep. Det er imidlertid vanskelig å fastslå hvor mye som kan spares ved dette tiltaket. Det avhenger av mange faktorer. Uansett vil økt bruk av tilståelsesdommer være ressursbesparende.

16.7 Utstyrspakke til påtalejuristene

Forslaget vil etter utvalgets syn medføre noen merkostnader, men det antas ikke å være av særlig betydning da påtalejuristene har tilgang på en del av dette også i dag. Forslaget må kunne løses innenfor dagens rammer, i tråd med arbeidsgiveransvaret.

16.8 Konklusjoner

Flere av de foreslåtte tiltakene vil medføre både økonomiske og administrative konsekvenser skulle de bli gjennomført. Et nullalternativ er å fortsette virksomheten som i dag, uten å gjennomføre de tiltakene som utvalget foreslår. Enkelte tiltak vil i stor utstrekning kunne utføres innenfor dagens rammer, som for eksempel utstyrspakker til juristene, en tydeliggjøring av påtalejuristens rolle som etterforskingsleder og en økning av andelen tilståelsesdommer.

For utvalget er det viktig å understreke den tette og indre sammenhengen mellom flere av tiltakene. Eksempelvis gjelder dette utviklingen av en forsterket fagledelse. Her er det flere tiltak som må vurderes samlet. Å plukke ut enkelte tiltak, løsrevet fra konteksten, og samtidig forkaste andre, vil være problematisk og vil neppe gi den ønskede effekt. Denne må ses i sammenheng med påtalemyndighetens viktige samfunnsoppdrag, og rollen som kontrollør og rettssikkerhetsgarantist.

Utvalget mener at investeringene vil gi gevinst i form av en mer kompetent påtalemyndighet. Dette vil i neste omgang høyne kvaliteten i straffesaksbehandlingen. Flere riktige avgjørelser, en mer effektiv straffesaksbehandling og en bedre

ressursutnyttelse. Samfunnsgevinsten vil vise seg i form av mindre kriminalitet, lavere erstatningsutbetalinger etter uberettiget straffeforfølgning og færre begjæringer om gjenopptagelse.

Utvalget anser at det er et potensiale for store samfunnsgevinster gjennom små investeringer, og ser i en samfunnsøkonomisk kontekst på de foreslåtte tiltakene som «utgifter til utgiftsreduksjon». Som oppsummert i punkt 11.10 mener utvalget det er vanskelig å finne andre statlige etater hvor en så vidt beskjeden investering vil kunne gi like høy avkastning.

Litteraturliste

Litteratur

Andenæs, Johs, *Alminnelig strafferett*, ved Georg Fredrik Rieber-Mohn og Knut Erik Sæther, 6. utgave, 2016.

Bakke, Jostein, *Kriminalitetens kostnader – En undersøkelse av tyverikriminalitetens kostnader og et anslag over kriminalitetens kostnader*, Politihøgskolen, 2011.

Busch, Tor-Aksel, *Ytring: Tiden er inne for en ny straffeprosesslov*, Tidsskrift for strafferett nr. 4, 2013.

Busch, Tor-Aksel, *Påtalemyndighetens uavhengighet – bl.a. om forholdet mellom politiske myndigheter og riksadvokaten for så vidt gjelder mål og prioriteringer i straffesaksbehandlingen*, Rettsteori og rettsliv. Festskrift til Carsten Smith, 2002.

Busch, Tor m.fl., *Økonomistyring i det offentlige*. Universitetsforlaget, 3. utgave, 2002.

Busch, Tor m.fl., *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer*. Universitetsforlaget, 2. utgave 2005.

Busch, Tor m.fl., *Endringsledelse i det offentlige*. Universitetsforlaget, 3. utgave, 2003.

Grant, Robert, *Contemporary strategy analysis*, Blackwell, 4 utgave, 2002.

Holme, Jørn: *Fra amtmann til statsadvokat. Om overgangen til en selvstendig påtalemyndighet*, Universitetsforlaget 1985.

Jakobsen, Jørn R. T., *Fragment til forståing av den rettsstatlege strafferetten,* Fagbokforlaget, 2009.

Johansen, Leif, *Plan eller marked,* Politisk Forum, Samtiden nr. 6, 1980.

Johansen, Leif, *Prinsipielle betraktninger om prognoser og langtidsplanlegging,* Sosialøkonomisk institutt, 1970.

Johnson, Gerry m.fl., *Exploring Corporate Strategy*, Prentice Hall, 7. utgave, 2005.

Mintzberg, Henry, *Structures in five*. Prentice Hall, 1983.

Mintzberg, Henry *Beyond configuration* i *The Strategy Process – Concepts, Contexts, Cases*, 4. europeiske utgave, Pearson Education, 2003.

Myhrer, Tor-Geir, *Påtalemyndighetens praksis som rettskilde*, Tidsskrift for rettsvitenskap, 2003.

Myhrer, Tor-Geir, *Kvalitet i etterforskningen – særlig om påtaleansvarliges rolle og betydning*, Politihøgskolen, 2015.

Opstad, Leiv, *Økonomistyring i det offentlige.* Gyldendal Norsk Forlag AS, 2006.

Rieber-Mohn, Georg Fr., *Innlegg og kommentar – etterforsking og påtalemyndighet.*

Nytt i strafferetten nr. 2, 1996.

Roos, Göran m.fl., *Innføring i strategi*, Fagbokforlaget, 3. utgave, 2002.

Torgersen, Runar, *Påtalejuristens rolle, hvordan den har forandret seg de siste 50 år og hva som forventes for fremtiden*, Lov og Rett nr. 1–2, 2011.

Vanebo, Jan Ole, *Ledelse og ledelsespraksis i det offentlige – Veikart til ledelseslisens.* Universitetsforlaget, 2016.

Østre, Stein: *Kommunaløkonomiske prinsipper*, Bedriftsøkonomenes forlag, 1993.

Forarbeider

NOU 1988: 39 *Politi- og påtalemyndighet – Arbeids- og ansvarsfordeling.*

NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring.*

NOU 2003: 19 *Makt og demokrati – sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*.

NOU 2013: 9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer (Politianalysen)*.

NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov.*

Ot.prp. nr. 22 (2000–2001) *Politireform 2000*.

Ot.prp. nr 60 (2004–2005) *Om lov om endring i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet)*.

Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*.

Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*.

Rundskriv

Justisdepartementet rundskriv *Mål- og resultatstyring*, G-0231, 1997.

Riksadvokatens rundskriv 3/1999 *Etterforsking.*

Riksadvokatens rundskriv 2/2012 *Krav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene.*

Riksadvokatens rundskriv 1/2015 *Mål- og prioriteringer for straffesaksbehandlingen.*

Riksadvokatens rundskriv 1/2016 *Mål- og prioriteringer for straffesaksbehandlingen.*

Riksadvokatens rundskriv 2/2016 *Politiavhør.*

Rapporter, publikasjoner og øvrige utredninger

Den danske politianalysen*, Fremtidens politi, politiets fremtid*, 2005.

Det danske politiets og anklagemyndighedens strategi, 2011–2015.

Justis- og politidepartementet*, Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader*, 2005.

Politidirektoratet, *Politiet mot 2020 – bemanning- og kompetansebehov i politiet,* 2008.

Politidirektoratet, *Politiets ressursanalyse*, 2015.

Politidirektoratet, *Femmeranalysen,* Riksadvokatembetets og Politidirektoratets dialogmøter med fem politidistrikter, 2015.

Politidirektoratet, *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*, 2016.

Politidirektoratet, *Etterforskningen i politiet* 2013.

Politidirektoratet/riksadvokaten, *Handlingsplan for løft av etterforskingsfeltet*, 2016.

Politiets Fellesforbund, *Politi og påtale – grundig utredning nødvendig*, 2016.

Politihøgskolens strategiplan, 2017–2021.

Riksadvokaten, *Avhørsmetodikk i politiet*, 2013.

Qvigstad, Lasse, *Intern instruksjonsmyndighet ved statsadvokat- og politimesterembetene*, notat 28.11.95.

Vedlegg 1

Påtalemyndighetens behandling av økonomiske straffesaker

1 Innledning og problemstilling

En forutsetning for å redusere kriminaliteten er at straffbare handlinger blir avdekket, oppklart og straffet på adekvat måte, innen rimelig tid.

Offentlige kontrollmyndigheter har som oppgave, pålagt av lovgiver, å følge opp ulike samfunnsviktige områder, avdekke avvik, og sørge for at disse rettes opp og at lovbrudd forfølges. Aktører som begår kriminalitet på ett område har ofte økt sannsynlighet for å begå kriminalitet også på andre områder. Det er derfor en nær sammenheng mellom bekjempelse av f eks skattekriminalitet og bekjempelse av kriminalitet som rammer banker, kunder, leverandører eller øvrig offentlig forvaltning.

Skatt, toll og avgifter er med på å finansiere den norske velferdsstaten. Systemene er basert på tillit, og er dermed sårbare for misbruk. Misbruk kan føre til mindre lojalitet til systemene som igjen kan resultere i inntektssvikt for den norske stat.

Dersom denne formen for kriminalitet ikke følges opp på en forsvarlig og god måte av påtalemyndigheten, vil dette kunne tilsi at det er behov for større endringer på påtalesiden.

Det synes som om det pr i dag er et strukturelt problem der både organisering av politi- og påtalemyndighet og sviktende samordning mellom kontrollsiden og påtalemyndigheten spiller inn. Forholdene har blitt markert verre etter at skatteetaten i 2008 etablerte skattekrimenheter, uten at politiet og påtalesiden ble rustet opp til å fange opp den økte satsningen på denne type kriminalitet. Det er også til dels store geografiske forskjeller i oppfølgingen av økonomiske straffesaker rundt i landet.

I Påtaleanalysens mandat fremgår det bl a at utredningen skal danne grunnlag for en videreutvikling av og en kvalitetsreform i påtalemyndigheten. Vi skal vurdere om påtalemyndigheten har riktig kapasitet og kompetanse til å ivareta de mål som er angitt, identifisere forbedringspunkter og foreslå løsninger, i forhold til organisering, effektive arbeidsformer og systemer for samhandling opp mot samarbeidende aktører. Det fremgår også at vi skal se vårt arbeid i sammenheng med Særorganutvalget.

Som del av dette arbeidet har jeg utarbeidet nedenstående notat, som er en gjennomgang av dagens kriminalitetsbilde og foretatte trusselvurderinger, en oversikt over myndighetenes forventninger til kontrolletatene og politi/påtale, slik dette fremkommer i diverse styringsdokumenter, en gjennomgang av tallmateriale for etterforskning og påtaleavgjørelser på feltet, samt en skisse over mulige tiltak som utvalget etter min mening bør vurdere. I arbeidet har jeg hatt møter med de ulike kontrolletatene samt Økokrim, og mottatt skriftlige innspill fra Toll, Arbeidstilsynet og NAV Kontroll.

2 Kriminalitetsbildet og trusselvurderinger

Dagens kriminalitetsbilde på kontrolletatenes område er i ulike kilder beskrevet som følger.

2.1 Prop. 1 S (2015–2016) Statsbudsjettet; Gul bok for budsjettåret 2016

Her heter det om skatte- og avgiftsunndraging:

– Skatte- og avgiftsunndragingar er økonomisk kriminalitet som råkar fellesskapen og svekkjer grunnlaget for velferdsstaten. Det er grunn til å tru at omfattande skatte- og avgiftsunndraging og svart arbeid i eit samfunn er med på å svekkje den allmenne lojaliteten til skattesystemet. Sakene som Skatteetaten arbeider med, vert større og meir innfløkte. Dette har samanheng med kompliserte selskapsstrukturar, auka aktivitet over landegrensene, arbeidsinnvandring, fleirnasjonale kon-

sern, nett-tenester, meir avanserte svindelmetodar og bruk av spesialtilpassa teknologi. Skatte- og avgiftsunndragingane vert vanskelegare å spore, avdekkje og hindre.
- Ein del av skatte- og avgiftskriminaliteten inngår i meir omfattande og organisert kriminell verksemd. Kriminelle bakmenn og nettverk organiserer ulike former for utnytting av arbeidstakarar. Dette kan vere alt frå svart omsetnad, svart arbeid og grove brot på arbeidsmiljølova til fiktiv fakturering i organiserte nettverk, tvangsarbeid og menneskehandel. I nokre miljø har Skatteetaten avdekt utstrakt bruk av falske identitetar. Dei falske identitetane vert nytta til å ta arbeidstakarar ulovleg inn i landet og for å kvitvaske pengar. Arbeidslivskriminalitet har i dag eit omfang som trugar individ, næringsliv, lovverk, etablerte skatte- og avgiftsordningar og velferdsgode.

2.2 ØKOKRIMs trusselvurdering, juli 2015

ØKOKRIM utgir sin trusselvurdering hvert annet år, og i oppsummeringen for den siste vurderingen av 2015 heter det blant annet:
- Økonomisk kriminalitet er vesentlig mer utbredt enn anmeldelsesstatistikken gir inntrykk av.
- Trenden med økt økonomisk kriminalitet utført av organiserte kriminelle har kommet i tillegg til den mer tradisjonelle økonomiske kriminaliteten. De nye aktørene begår økonomisk kriminalitet fordi dette er kriminalitet med stort potensiale for utbytte, liten oppdagelsesrisiko og relativt sett lave straffer dersom man blir tatt og dømt.
- Bruken av profesjonelle medhjelpere har vært fremhevet som en faktor som fremmer økonomisk kriminalitet i flere år. De fasiliterer at aktører uten egen kompetanse kan utføre komplisert økonomisk kriminalitet, og at organiserte kriminelle kan akkumulere midler de senere kan benytte til kriminelle handlinger.
- Områder med svak transparens tiltrekker seg lovbrudd og utgjør drivere for kriminalitet – mye av den økonomiske kriminaliteten foregår ved at lovbryterne gjennomfører transaksjoner og tar eierskap på en ikke-transparent måte.
- Politi- og påtalemyndighetenes svake respons og lav oppdagelsesrisiko og bidrar til å øke trusselen for flere typer økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet.
- Skatte- og avgiftskriminalitet er sannsynligvis den typen økonomisk kriminalitet som har størst omfang.
- Trenden med økt organisering medfører at det er viktig å se etter det organiserte bak enkeltsaker som hver for seg fremstår som mindre alvorlige.
- På tross av stort fokus på bekjempelse av økonomisk- og miljøkriminalitet, forventer ØKOKRIM at den generelle trusselen for økonomisk- og miljøkriminalitet vil øke.

2.3 Rapporten «Situasjonsbeskrivelse 2014: Arbeidsmarkedskriminalitet i Norge»

Rapporten er utarbeidet av Arbeidstilsynet, Kriminalomsorgen, Kripos, Mattilsynet, NAV, Politiets utlendingsenhet, Skatteetaten, Tollvesenet, Utlendingsdirektoratet og Økokrim.

Rapporten har en oppsummering i fire hovedpunkter:
- Fenomenet arbeidsmarkedskriminalitet er sammensatt og omfatter mange ulike former for lovbrudd. Hver enkelt kontrolletat har oppbarbeidet seg god kunnskap om ulike kriminalitetsformer og -metoder, men verktøyene mangler og kunnskapen er for sektorisk til at man evner å danne seg et helhetlig bilde av fenomenet. Det totale omfanget av arbeidsmarkedskriminalitet er derfor usikkert, noe rapporten gjenspeiler.
- Aktørene spenner vidt, fra dem som kombinerer svart og hvit økonomi for å oppnå konkurransefortrinn, til organiserte kriminelle som etablerer og bruker virksomheter utelukkende for å kamuflere sin kriminelle aktivitet og utbyttet fra denne. Det er ikke kjent hvor stor del av arbeidsmarkeds-kriminaliteten de organiserte kriminelle står for.
- Kriminelle aktører tilpasser seg og bruker utspekulerte metoder for å omgå lover og regler. Tildekkingen av de reelle forholdene i virksomhetene har i dag et langt mer profesjonelt preg enn tidligere, og kontrolletatene erfarer at det bak et enkelt lovbrudd ofte skjuler seg flere ulike former for kriminalitet satt i system.
- Dagens strafferammer og sanksjonsregimer synes ikke å ha tilstrekkelig avskrekkende virkning på de kriminelle aktørene.

Noe som særskilt trekkes frem i beskrivelsen av kriminalitetsformer og som har stor betydning for virkemiddelbruken, er «*kamuflering av straffbare*

handlinger i legal virksomhet». Rapporten beskriver dette som følger:

> «(d)e siste årene har det blitt tydelig at kriminelle aktører oppretter legale foretak og benytter seg av profesjonell hjelp, blant annet fra revisorer, advokater, regnskapsførere og leger, for å kamuflere hvitvasking av utbytte fra mange former for kriminalitet, eksempelvis smugling av ulovlige varer og utbytte fra arbeidsmarkedskriminalitet i form av trygde-, avgifts- og skattesvindel.»

Dette er forhold som er ekstra krevende å etterforske og bevise.

2.4 Riksadvokatens årsrapport for 2015

Her heter det blant annet:

> «Politiet rapporterer at de opplever en tendens til at grensene mellom kriminell virksomhet og legal forretningsvirksomhet blir stadig mer uklare, samt at den økonomiske kriminaliteten profesjonaliseres og organiseres gjennom kjente kriminelle miljøer. Personer og miljøer som politiet kjenner som 'kriminelle', observeres i stadig oftere som involvert i (tilsynelatende) legal virksomhet og i samarbeid med miljøer og bransjer som har vært oppfattet som «rene». Lovbruddene varierer samtidig sterkt både i type, kompleksitet, utførelse og størrelse på utbyttet.»

2.5 Skatteetatens risikobeskrivelse i brev til Finansdepartementet av 16.mars 2014, vedr innspill til ny handlingsplan mot økonomisk kriminalitet

Her heter det blant annet:

«Særlig om risikoen for manglende avdekking og forfølgelse av systematisk og organisert skatte- og avgiftskriminalitet, jf. etatens overordnede risikovurdering

> Svart arbeid, uteholdt omsetning og mva-unndragelser har vært risikoområder i mange år. Etaten har sett en utvikling der disse unndragelsene blir mer systematisk og organisert kriminalitet. Bakmenn organiserer og utnytter arbeidstakere og svart lønn kamufleres ved fiktive fakturaer fra underleverandører, som igjen benyttes til fradrag for inngående mva og/eller utbetaling av restitusjoner. Det gjøres bruk av falsk ID, ulike selskapsstrukturer med kjeder av underentreprenører. Spesielt gjelder dette innen tjenesteområder som er timebasert, har lav kapitalinnsats, krever formal- og realkompetanse, er kontantintensive, stor andel lovlig og ulovlig innvandret arbeidskraft. Det gjøres bruk av stråselskaper som gjerne frontes eller eies av ressurssvake mennesker, under press.
>
> Risikofaktoren dreier seg derfor om faren for manglende avdekking og forfølgelse av systematisk og organisert skatte- og avgiftskriminalitet, i et omfang som har betydning for proveny, skattesystemets legitimitet og /eller etatens omdømme. Risikofaktoren har referanse til saker som gjelder høye beløp, et stort antall involverte og/eller medvirkning fra profesjonelle rådgivere. Sakene det gjelder har ofte et grensesnitt mot annen type kriminalitet, hvor skatte- og avgiftskriminaliteten er en av flere kriminelle handlinger, herunder hvitvasking av straffbart utbytte og korrupsjon. Lovlig og ulovlig virksomhet kan være blandet sammen.»

3 Forventninger fra myndighetene til kontrolletatene og politi/påtale

I tillegg til de lovfestede rammene, har myndighetene ulike forventninger til kontrolletatene og politi/påtale, som er nedfelt i ulike styringsdokumenter og oppdragsbrev. Disse viser i hvilken retning myndighetene søker å styre etatene og deres samhandling med politi og påtalemyndigheten. Det siteres nedenfor fra ulike sentrale dokumenter.

3.1 Prop 1 S (2015–2016) Statsbudsjettet; Gul bok for budsjettåret 2016

Tiltak mot skatte- og avgiftsunndraging

- Skatteetaten må i arbeidet mot skatte- og avgiftsunndraging stadig betre si evne til å arbeide kunnskapsbasert og få fram eit heilskapleg trugselbilete i samarbeide med politi og andre kontrolletatar. Basert på analysar vil Skatteetaten framover ha særskilt tilpassa tiltak for å avdekkje skatte- og avgiftsunndraging i bransjar med høg risiko.
- Det er òg viktig at Skatteetaten melder den grovaste skatte- og avgiftskriminaliteten til politiet, og at politiet behandlar sakene i straffesporet. Skatteetaten har ei landsdekkjande ordning med revisorar som hjelper politiet i behandlinga av slike saker. Revisorane skal medverke til effektiv etterforsking i melde

skatte- og avgiftssaker. Det operative samarbeidet med politiet bør utviklast vidare. Skatteetaten kan ta utbytet frå dei skatte- og avgiftskriminelle gjennom å avdekkje, skattleggje og ileggje tilleggsskatt og -avgift. Her er det òg viktig at verdiar vert sikra tidleg, og at Skatteetaten gjennomfører naudsynte innkrevjingstiltak.
– Skatteetaten er òg ein viktig part i arbeidet mot kvitvasking og korrupsjon, både som samarbeidspart for politiet og andre kontrolletatar og gjennom eiga kontrollverksemd.

3.2 Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet av 13. januar 2015

Kriminalitet i arbeidslivet er en økende utfordring. De som driver systematisk i strid med lover og regler ødelegger for hele arbeidslivet. Konsekvensene er alvorlige for de enkelte arbeidstakere som berøres, for virksomhetene og bransjene og for samfunnet som helhet. Regjeringen vil styrke innsatsen for ryddige og seriøse arbeidsforhold og vil bekjempe kriminalitet i arbeidslivet. Skal vi lykkes er det nødvendig med bred mobilisering (...)
– Felles operativ innsats mellom politiet, skatteetaten, Arbeidstilsynet, NAV og andre offentlige etater har vist seg å gi betydelige resultater i enkeltsaker. Denne type samarbeid skal styrkes og gjøres mer systematisk. Bedre deling av informasjon er nødvendig for å sikre effektiv oppfølging fra offentlige myndigheter. Det er viktig at anmeldelser følges opp og at de alvorlige sakene kommer opp for domstolene så raskt som mulig. Bedre kunnskap vil gjøre det mulig å målrette kontrollvirksomheten. Regjeringen ønsker å gjøre det vanskeligere å være useriøs, uten legge byrder på de virksomhetene som driver seriøst og som er opptatt av å følge lover og regler.(...)
– En effektiv sanksjonering av lovbrudd innen økonomisk kriminalitet er et viktig bidrag for å sikre etterlevelse av regelverket. Regjeringen ønsker et sanksjonssystem hvor risikoen for å bli tatt øker, samtidig som ressursene i kontrolletatene og politi- og påtalemyndighet utnyttes på en bedre måte.
– Dersom sanksjoneringen av de mindre alvorlige lovbruddene «flyttes» fra straffesakskjeden til kontrollkjeden vil en kunne oppnå at flere lovbrudd sanksjoneres, at reaksjonen kommer raskere, og at politiressurser frigjøres og kan brukes til de mer alvorlige og komplekse sakene.
– Regjeringen vil at handlingsrommet for bruk av administrative sanksjoner utnyttes effektivt, særlig innenfor skatte- og avgiftslovgivningen, regnskap- og bokføringslovgivningen og lovgivningen som regulerer trygde- og velferdsytelser.

3.3 Riksadvokatens rundskriv 1/2016, av 29.2.2016

Riksadvokaten fremhever som ett av fem prioriteringsområder:

> «økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter, særlig den som rammer fellesskapet, alvorlig IKT-kriminalitet, og alvorlig miljøkriminalitet som rammer det indre miljø (arbeidsmiljøet og arbeidsmarkedet) eller det ytre miljø (natur, forurensning, kunst og kulturminne)».

I samledokument for enighet mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre om Nærpolitireformen fremkommer følgende om Riksadvokatens prioriteringer:

> «Disse medlemmene vil også understreke at Riksadvokatens prioriteringer på etterforskingsområdet etterleves og at tilsynsrapporter fra statsadvokatene blir fulgt opp. Disse medlemmene anser unnlatelser på disse feltene som svært alvorlige.»

Dersom det viser seg at Riksadvokatens prioriteringer faktisk ikke følges opp, må Justisdepartementet ha ansvar for å endre dette. Dersom utvalget finner at føringene ikke følges må vi etter min mening påpeke dette.

4 Politiets reelle kapasitet til å behandle anmeldelsene fra kontrollmyndighetene

4.1 Innledning

For å bekjempe økonomisk kriminalitet er det helt sentralt at politiet får pådømt forhold som anmeldes på området. Som det fremgår av vårt mandat, skal vi vurdere om påtalemyndigheten har riktig kapasitet og kompetanse til å ivareta de mål som er angitt. Spørsmålet er da i hvilken grad politi og påtale følger opp anmeldelser av økonomisk kriminalitet, og om dette overensstemmer med målene.

I dag er de fleste økonomisakene i politiet basert på anmeldelser fra kontrolletatene. Politi-

ets kapasitet samsvarer i det store og hele ikke med kontrolletatenes forventinger til oppfølgingen av disse anmeldelsene. Det har over tid vært uttrykt bekymring fra kontrolletatene over at politiet ikke i tilstrekkelig grad etterforsker og iretteføre sakene.

Hvis saker etterforskes og iretteføres er de ofte skåret ned før eller under etterforskningen, slik at forhold som oppleves som kompliserende utelates. Dermed blir straffbarheten i skattesvindel, merverdiavgiftsbedragerier, konkurskriminalitet og andre alvorlige forhold ikke rettslig belyst i sin fulle bredde. Alvorligheten i de materielle forholdene nedtones således og straffenivået blir for lavt til å gi preventive effekter både i forhold til den enkelte og overfor allmenheten.

Det kan også stilles spørsmålstegn ved den reelle effekten av Riksadvokatens prioriteringsbrev og statsadvokatembetenes tilsynsbesøk, ettersom det viser seg at de samme påleggene på området gjentas flere år på rad, uten synlig effekt, se nærmere nedenfor.

Nedenfor følger en gjennomgang av rapporter, samt tilgjengelig tallmateriale over inngitte politianmeldelser. Dette kan danne utgangspunktet for vurderingen av om det er behov for endringer på feltet, og i tilfellet hvor omfattende disse endringene bør være. Informasjon er innhentet fra skatteetaten, tolletaten, Direktoratet for Arbeidstilsynet og NAV Kontroll.

4.2 Statistiske svakheter

Ettersom så mange av kontrolletatens anmeldelser har blitt henlagt gjennom flere år, har det dessverre blitt slik i mange deler av kontrolletatene at ikke alle alvorlige straffbare forhold som kontrolletatene avdekker, blir politianmeldt. Der kontrolletatene også måles på antall saker, vil det ikke være ønskelig å bruke tid på å utarbeide en grundig politianmeldelse med nødvendig dokumentasjon, hvis man allerede vet at saken vil bli henlagt av politiet. Anmeldelsesstatistikken gir dermed heller ikke et korrekt bilde av omfanget av den økonomiske kriminaliteten. (Dette påpekes også av Økokrim i deres trusselvurdering.)

Det kan videre være at politianmeldelser som omfatter flere ulike overtredelser kun registreres som én sak i politiets systemer. En anmeldelse på skattesvik, bokføringsovertredelser, utroskap og bounndragelser skal i utgangspunktet registreres som fire saker, men det er en risiko for at den bare registreres som én, typisk på bokføringsovertredelsen, som er enklest å bevise. Saken skjæres til (noe som er forståelig), og de tre andre forholdene henlegges reelt sett, men uten at dette vil fremkomme i statistikken. Det vil dermed kunne være større mørketall på området.

Dette er viktig å være oppmerksom på under gjennomgangen av det nedenstående.

4.3 Riksrevisjonens rapport: «Undersøkelse av myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet» Dok 3:3 (2008–09)

Denne rapporten begynner å bli noen år gammel, men den påpeker svakheter i arbeidet mot økonomisk kriminalitet, som antagelig ikke er blitt mindre siden 2009, men som nå til en viss grad følges opp gjennom Nærpolitireformen.

I rapportens punkt 7.7 oppsummeres Riksrevisjonens vurdering av politi- og påtalemyndighetens arbeid for å bekjempe økonomisk kriminalitet, som følger:

> «Den relativt stabile situasjonen indikerer at målet i handlingsplanen om styrket innsats i politi- og påtalemyndighetens forfølgning av økonomisk kriminalitet ikke er nådd. Den allmennpreventive effekten av effektiv og kvalitativt god straffeforfølgning er antatt å være særlig stor overfor økonomisk kriminalitet. Høyere oppklaringsprosent vil derfor være av betydning i arbeidet med å forebygge økonomisk kriminalitet.
>
> Den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten i perioden 2004–2007 på området økonomisk kriminalitet viser en variasjon mellom politidistriktene på 34 prosentpoeng. Oppklaringsprosenten varierte fra 53 prosent i Nord-Trøndelag politidistrikt til 87 prosent i Romerike politidistrikt. I 2007 hadde Follo og Oslo politidistrikter lavest oppklaringsprosent, med henholdsvis 42 og 54 prosent oppklaring. Manglende og varierende oppfølging av anmeldte saker er uheldig ut fra prinsippet om likebehandling.
>
> Undersøkelsen viser at på landsbasis ble 17 prosent av de ikke oppklarte sakene med økonomisk kriminalitet henlagt på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet i perioden 2004–2007. Andelen henlagte forhold på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet økte fra 14 prosent i 2004 til 30 prosent i 2007. For Oslo politidistrikt økte tilsvarende andel henleggelser fra 25 til 58 prosent i samme periode. I tillegg viser undersøkelsen at andelen henleggelser av de oppklarte forholdene i Oslo økte fra 16 prosent i 2004 til 28 prosent i 2007. Det

stilles spørsmål ved at så stor andel saker ikke blir gjenstand for etterforskning og oppfølging fra politi- og påtalemyndigheten.

Manglende oppfølging kan innvirke på allmennhetens tillit til politiet og viljen til å anmelde lovovertredelser og dessuten påvirke motivasjonen til å utføre økonomisk kriminalitet. Den mangelfulle oppfølgingen av økonomisk kriminalitet i Oslo politidistrikt anses særlig uheldig ut fra det høye antall saker som ligger til grunn for prosentandelen i dette politidistriktet.

Ett av tiltakene i handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet var opprettelsen av egne spesialenheter for økonomisk kriminalitet, økoteam, i alle landets politidistrikter. Undersøkelsen viser at effektiviteten ved økoteamene varierer over tid og mellom politidistriktene, og at dette gir seg utslag i de overordnede tallene for oppfølgingen av økonomiske kriminalitet i politidistriktene. De viktigste årsakene til manglende stabilitet er personalmessige utskiftninger ved enkelte økoteam og at ressurser som er knyttet til økoteamene, benyttes til etterforskning av annen kriminalitet i politidistriktet. Dette gir grunn til å stille spørsmål om økoteamene er tilstrekkelig robuste og avskjermet fra den øvrige etterforskningen i politidistriktene til at satsingen utgjør et reelt nasjonalt løft for politi- og påtalemyndighetens oppfølging av økonomisk kriminalitet.»

4.4 Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet, Dok 3:15 (2015 – 16)

«Riksadvokaten har i rundskriv lagt til grunn at politiet skal etterforske alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet grundig og med høyt tempo. (...) Riksadvokaten har i november 2015 påpekt overfor Riksrevisjonen at saksbehandlingstiden for arbeidsmiljøkriminalitetssaker generelt sett er for lang, selv om saksbehandlingstiden for dødsulykker og til dels også personskader har blitt bedre. (...)

Riksrevisjonen vil påpeke at brudd på lønns- og arbeidstidsbestemmelser og manglende respekt for Arbeidstilsynets myndighetsutøvelse er alvorlig sett i forhold til målet om å bekjempe sosial dumping og arbeidsmiljøkriminalitet. (...)

Lang saksbehandlingstid kan forklares med sakenes kompleksitet, politidistriktenes organisering av og kompetanse i etterforskning av arbeidsmiljøkriminalitet, samt tilgjengelig etterforskningskapasitet. Arbeidsmiljøkriminalitetssaker kan være komplekse å etterforske, blant annet på grunn av uklare eierforhold, fiktiv dokumentasjon eller aktører som forlater landet. Kompleksitet tilsier at det er behov for god kompetanse for å sikre tilfredsstillende etterforskning. De fleste av politidistriktene som vurderer at de har tilstrekkelig kompetanse til å etterforske arbeidsmiljøkriminalitet, har lagt etterforskningen til en egen enhet, eller de har egne etterforskere for denne typen saker.

Samlet sett vil Riksrevisjonen bemerke at for dårlig etterforskning, lang saksbehandlingstid og svak framdrift i etterforskningen gjør det vanskelig å innfri Stortingets forutsetninger om at lovbrudd i arbeidslivet skal føre til reaksjoner og konsekvenser for den som bryter loven. (...)

Etter Riksrevisjonens vurdering er det alvorlig at Oslo politidistrikt av kapasitetsgrunner henlegger alvorlige saker innen arbeidslivskriminalitet som er anmeldt av skatteetaten. Både Oslo politidistrikt, Politidirektoratet og Riksadvokaten påpeker at det kan bli krevende å håndtere et økt antall anmeldelser. Riksrevisjonen vil påpeke at politiets innsats er en nøkkelfaktor for å få effekt av det tverretatlige samarbeidet både i og utenfor de tre samlokaliserte enhetene. Politiets deltakelse i aksjoner gjør det mulig å avdekke flere saker. Videre er effekten av det tverretatlige samarbeidet avhengig av at politiet etterforsker saker som blir anmeldt på bakgrunn av arbeid i de tverretatlige operative enhetene, og begrenser bruken av henleggelser på grunn av kapasitet. Riksrevisjonen vurderer det derfor som uheldig at politiets innsats på området er varierende, og flere steder ganske begrenset.»

4.5 Statsadvokatens tilsynsbesøk – Øko-seksjoner

For å synliggjøre kontrolletatenes problemer med å få inngitte politianmeldelser behandlet, medtas disse rapportene fra Oslo og Hordaland statsadvokatembeter.

4.5.1 Oslo politidistrikt, Finans- og miljøkrimseksjonen 2014 – 2016

Tilsyn for 2014

I brev av 10.12.2014 skriver riksadvokaten at man er «bekymret for reduksjon i påtalekapasitet ved seksjonen», og at det er «viktig at seksjonens ressurser balanseres opp mot dens faktiske sakstilfang og aktuelle ansvarsområder, slik at saker ikke urettmessig blir henlagt eller mangelfullt etterforsket.» Det fremheves videre at «det er viktig at samarbeidsparter som har nedlagt betydelig arbeid i saker som anmeldes, erfarer at disse blir fulgt opp på adekvat måte».

Statsadvokaten uttrykte i sin rapport bekymring over at et stort antall saker henlegges på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet. Dette er en merknad riksadvokaten slutter seg til, og han minnet om at henleggelse på grunn av saksbehandlingskapasitet kun er akseptabelt der det er en reell mangel på slik kapasitet og etter en konkret vurdering.

Tilsyn for 2015

I brev av 21.12.2015 uttalte Oslo statsadvokatembeter følgende om tilsynsbesøket hos Finans- og miljøkrimseksjonen:

> «Nytt i år var at det ble klart for oss at seksjonen systematisk henlegger et svært antall saker fra det offentlige hvor det foreligger grundig dokumentasjon av alvorlige lovbrudd. Seksjonen anfører at henleggelsespraksisen er blitt slik for å oppnå politidistriktets mål om reduksjon av restanser. Selv om det er viktig med en restansereduksjon er praksisen til seksjonen svært uheldig og den må etter vår mening opphøre. (...)
>
> Flere av de henlagte sakene var svært enkle, med behov for et minimum av etterforskning. Til dette er å bemerke at slike saker ikke kan henlegges på denne måten. (...) Saker som innkommer fra f eks Skatt øst og som ofte kun mangler et mistenkteavhør kan ikke henlegges på kapasitet. (...)
>
> Fra flere av de sakene som er henlagt på kapasitet hitsettes det som synes å være en form for standardformuleringer som seksjonen selv har brukt:
>
> «dersom saken kappes ned til kun å gjelde formalovertredelser eller de overtredelser som alt er godt bevist fra anmelders side, vil det også her kreve noe arbeid for å få saken gjennom til en eventuell pådømmelse.»
>
> Saker henlagt på «manglende kapasitet» og «ikke rimelig grunn til å undersøke» utgjør tilsammen 332 i perioden 1/1 til 1/10 2015. Dette innebærer at over 1/3 av de sakene som har kommet inn til seksjonen blir henlagt uten etterforskning. Dette er alvorlig.»

Forberedelse av tilsyn for 2016

I brev av 23.6.2016 skriver Riksadvokaten til statsadvokatembetet om hvordan inspeksjonen bør følges opp i 2016:

> «Riksadvokaten har merket seg (...) statsadvokatens vurdering av at det fortsatt henlegges for mange saker begrunnet i manglende saksbehandlingskapasitet. Videre at statsadvokatene anbefaler seksjonen om å bygge restanser trass i klare føringer fra politidistriktets ledelse om å redusere restansene, dersom alternativet kun er å foreta en formal behandling av sakene ved å henlegge dem uten nærmere undersøkelser. Statsadvokatene viser også til at det er seksjonens ansvar, dersom den ikke lykkes å redusere restansene, å tydeliggjøre dette overfor politidistriktets ledelser.»

Riksadvokaten ber videre statsadvokaten nøye vurdere om situasjonen fordrer et møte med seksjons-ledelsen, uten å vente til etter høstens inspeksjon.

4.5.2 Økonomiavsnittet Hordaland politidistrikt

Tilsyn for 2013

I brev av 7.2.2014 skriver statsadvokaten at «[D]et synes helt på det rene at alvorlige straffesaker i Hordaland politidistrikt blir for gamle og at politidistriktets innsats for bekjempelsen av alvorlig økonomisk kriminalitet er for ustrukturert og at etterforskningen i noen tilfeller ikke er tilstrekkelig planlagt.» Det fremgår også at «behovet for endring knyttet til etterforskning av økonomisakene er presserende». «Situasjonen (...) fremstår som nokså uendret fra 2008.»

Det fremheves også at flere av de gitte anbefalingene har gått igjen i tidligere rapporter fra tilsvarende tilsyn for tidligere år, og at statsadvokaten «finner grunn til å reise spørsmål ved om det i politidistriktet har utviklet seg en form for «aksept» for at økonomiske straffesaker – enkle og kompliserte – blir gamle.»

Oppfølging i 2015 og 2016

Tilsynsbesøket i 2013 ble fulgt opp ved brev til politimesteren av hhv 24.4.2015 og 15.6.2015, der det påpekes at det ikke er blitt økt bemanning på avsnittet, og at restansene er i ferd med å bli gjenoppbygget.

4.6 Møte i Det sentrale samarbeidsforum

Dette er et organ som består av lederne av Politidirektoratet, Riksadvokaten, Oslo Politidistrikt og Skattedirektoratet. Det Sentrale samarbeidsforum har hatt Oslo Politidistrikt inne til særskilt oppfølging i 2005, 2010 og i 2015, på grunn av spesielle utfordringer i forhold til resten av landet.

I møte i samarbeidsforumet den 9.juni 2016 fremkom følgende:

> «Sak 5 – Fellesrapportering 2015 Skatt/NAV/AT/Politiet (...)
>
> Forumet kommenterte innholdet i fellesrapporteringen. Blant annet trakk Busch frem forskjellen på behandlingen av saker fra NAV og saker fra Skatteetaten samt de store ulikhetene mellom distriktene eksemplifisert med Hedmark og Oslo. Han ga uttrykk for at situasjonen i Oslo ikke er holdbar og gjentok sin tidligere oppfordring om å vurdere å påklage systematiske kapasitetshenleggelser.»

4.7 Arbeidsgrupperapport 2012 «Organisering av Økoteamene»

Justis- og beredskapsdepartementet ga i brev 20.2.2012 Politidirektoratet i oppdrag å gjennomføre tiltak 2, 3, 4 og 6 i Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. I arbeidsgruppens rapport fremkommer følgende:

- Alle teamene tilbyr sine tjenester til andre driftsenheter i politidistriktene. Den mest etterspurte kompetansen er revisorkompetansen i forbindelse med narkotikasaker.(...) Alle teamene tilbyr også sin øvrige tjeneste.
- I 22 av politidistriktene er ikke juristene skjermet. (...) Når det gjelder politietterforskerne er heller ikke disse skjermet i alle politidistriktene. Øvrige tjeneste består i stor grad av helgevakter eller at medlemmene er satt opp på fremstillingslister. (...)
- Flere av økoteamene er ikke samlokalisert. Størst er utfordringen der medlemmene sitter i ulike byer.(...)
- De ulike teamene har stor ulikhet på resultatkrav og målsettinger for teamets virksomhet. Det svinger fra «*ingen*» via «*tar fra bunnen av bunken*» og «*krav om saksbehandlingstid og oppklaringsprosent*» til andre kvantitative målsettinger relatert til saksbehandlingen. Ingen av teamene har kvalitative mål.

Arbeidsgruppen uttaler at de «vurderer at skjerming og samlokalisering er de to viktigste organisatoriske suksesskriteriene for en effektiv og kvalitetsmessig god behandling av økonomiske straffesaker. (...) Arbeidsgruppen foreslår at samtlige økoteam skjermes og blir samlokaliserte.»

Videre fremhevet arbeidsgruppen at nyttevirkningene ved en regionalisering av økoteamene var

- mer robuste team med redusert sårbarhet
- større/bedre fagmiljø i teamene
- bedre evne til å løse de store/komplekse og mellomstore sakene
- økt tilfredshet hos kontrolletatene og anmeldere
- bedre fremdrift i massesaker
- lettere å prioritere distriktsoverskridende kriminalitet

Dette følges opp i Nærpolitireformen.

4.8 Rapport «Etterforskningen i politiet 2013»

Med bakgrunn i blant annet riksadvokatens bekymring for prioritering, ressursbruk, kompetanse og rekruttering til politiets etterforskningsarbeid nedsatte Politidirektoratet november 2013 en arbeidsgruppe som skulle utarbeide en rapport til Justisdepartementet om status, samt fremme forslag om tiltak. I rapporten ble det fremhevet følgende om øko-teamene:

> «Asymmetri i ressursfordelingen mellom kontrolletatene og politi og påtalemyndighet er påpekt ved en rekke anledninger. Tilsynelatende ser det ut til at dette faktum legges til grunn av alle involverte parter. Imidlertid har denne situasjonen ikke endret seg. Arbeidsgruppen mener det ville være svært hensiktsmessig fra et samfunnsperspektiv om man nå benyttet anledningen til å se nærmere på denne problemstillingen. Det er utfordrende for det løpende samarbeidet at ikke politi og påtalemyndighet i tilstrekkelig grad har anledning til å følge opp kontrolletatenes innsats på sine ansvarsområder.»

Arbeidsgruppen kom imidlertid ikke med noen forslag til tiltak som rettet seg mot dette proble-

met. Innføringen av færre og større politidistrikter tilsier at man igjen ser på denne problemstillingen, og hvordan samarbeidet og oppgavefordelingen mellom påtale og kontrolletatene kan optimaliseres.

4.9 Bekymringsmelding fra Konkursrådet til Justisministeren, av 2.6.2016

Konkursrådet fant grunn til å sende en bekymringsmelding til justisministeren, på grunn av det gap som er avdekket mellom det justissektoren kommuniserer utad om kapasiteten i politiet, på konkursområdet, og den reelle kapasitetssituasjonen. Anmeldelser knyttet til konkurs inngis både av bostyrere og av kontrolletatene.

> «I den senere tid har Konkursrådet igjen fått entydige meldinger fra bostyrerne om at politiet ikke har kapasitet til å følge opp anmeldelsene som tidligere. Saker henlegges på grunn av manglende kapasitet, og mer omfattende saker tilskjæres så kraftig at alvorlig kriminalitet skjules. Det reageres med forelegg i saker som åpenbart hadde fortjent en mer inngående strafferettslig etterprøving. En slik praksis gjør at det kan se tilforlatelig ut på kriminalitetsstatistikken, mens realiteten er at alvorlig kriminalitet får passere. (...)
>
> Konkursrådet finner grunn til å understreke at dette ikke på noen måte må oppfattes av kritikk av de som arbeider med konkurssakene ved Oslo politidistrikt. Tvert i mot er inntrykket at saksbehandlingsrutinene fungerer og at man der gjør det meste ut av en vanskelig situasjon. Problemet er at det ikke er etterforskningskapasitet til å håndtere sakene. (...)
>
> På denne bakgrunn ber vi om at departementet sikrer tilstrekkelig etterforsknings- og påtalekapasitet til å innføre koordinatorordningen med suksess, og samtidig at situasjonen ved Oslo politidistrikt følges opp slik at Oslo ikke igjen blir en «frihavn» for kriminelle.»

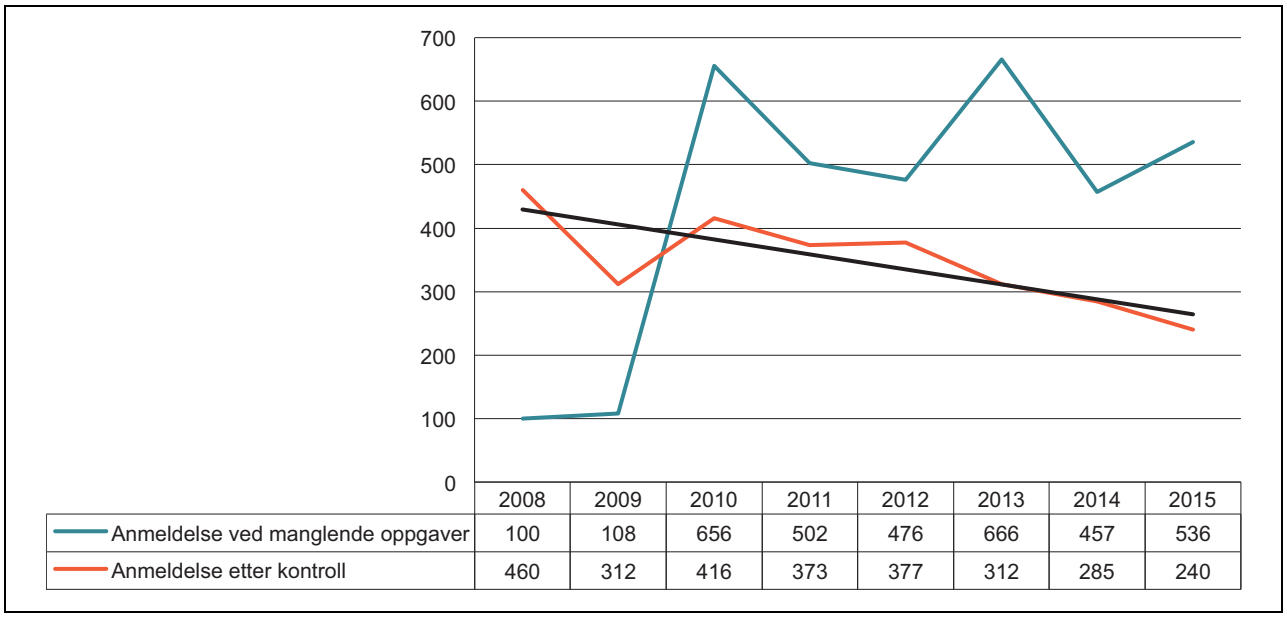
4.10 Nærmere om skatteetatens anmeldelser

Statistikken viser en nedgang i alvorlige reaksjoner, og det synes ikke som om politiet etterforsker og iretteführer den mest alvorlige delen av skatte- og avgiftskriminaliteten.

4.10.1 Anmeldelser fra Skatteetaten og reaksjoner i perioden 2008–2015

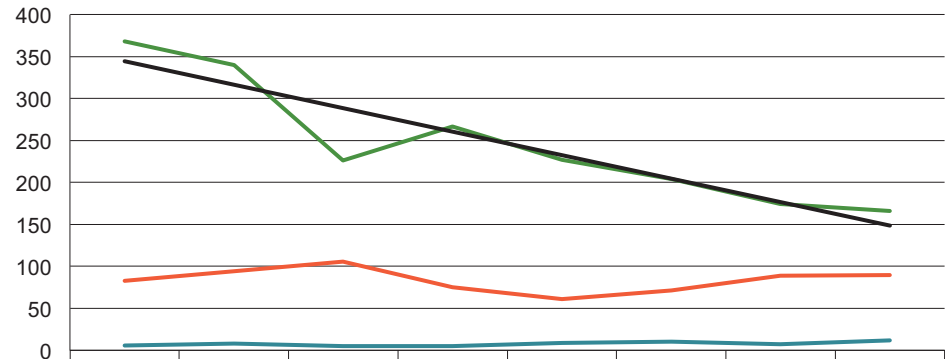
Tallene viser

- Det har vært en nedgang i totalt antall reaksjoner fra 2008 til 2014, som ikke kan forklares med mer alvorlige og omfangsrike saker, da antall reaksjoner i samme periode også har hatt en nedgang både når det gjelder bot/forelegg, betinget fengsel og ubetinget fengsel.
- Henleggelser holder seg på et stabilt høyt nivå, til tross for at antall anmeldelser går ned.
- I 2008 var forholdet mellom antall henleggelser og reaksjoner 83–368. I 2014 var forholdet 89–174.



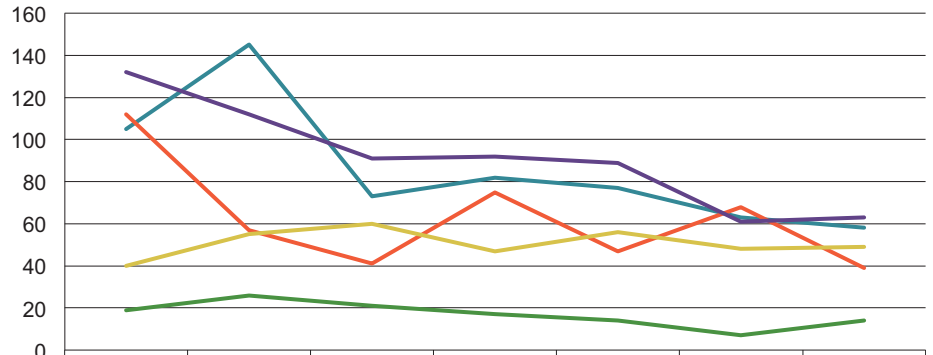
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anmeldelse ved manglende oppgaver	100	108	656	502	476	666	457	536
Anmeldelse etter kontroll	460	312	416	373	377	312	285	240

Figur 1.1



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Frikjent / påtaleunnlatelse	6	8	5	5	9	10	7	12
Henlagt	83	94	106	75	61	71	89	90
En type reaksjon	368	340	226	267	227	204	174	166

Figur 1.2



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Betinget fengsel	105	145	73	82	77	63	58
Bot / forelegg	112	57	41	75	47	68	39
Samfunnstjeneste	19	26	21	17	14	7	14
Ubetinget fengsel	132	112	91	92	89	61	63
Saker med inndragning mv.	40	55	60	47	56	48	49

Figur 1.3

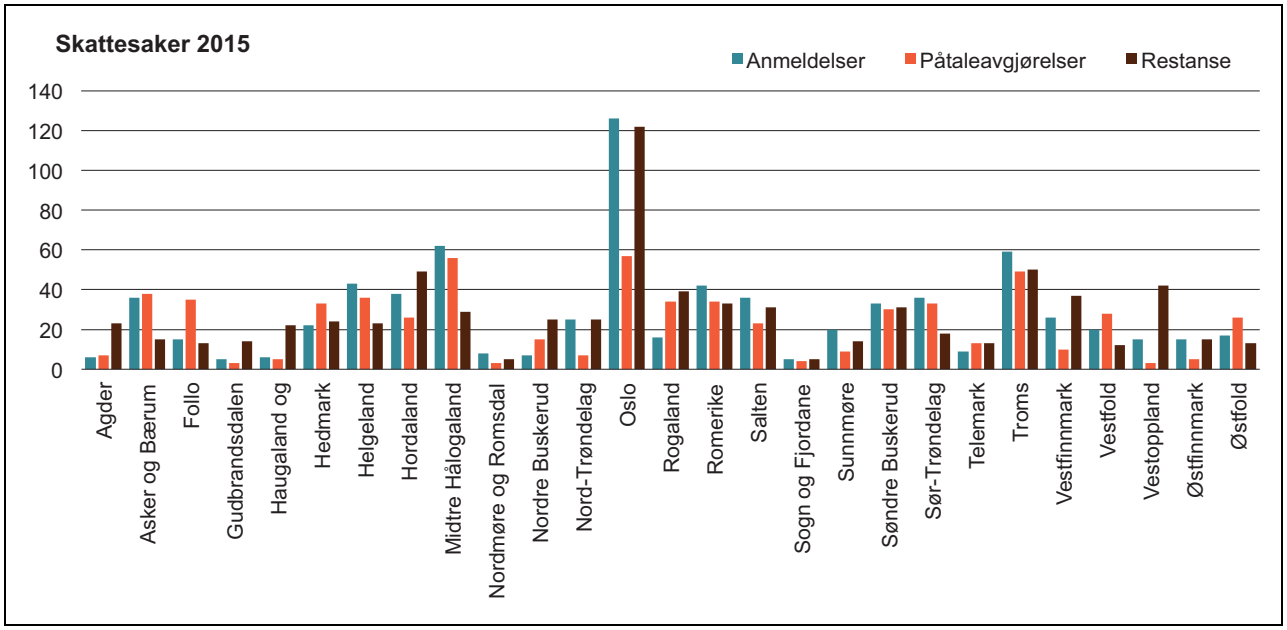
Nedenfor følger et diagram som viser forholdet mellom anmeldelser fra skatteetaten og restanser og påtaleavgjørelser hos politiet pr 31.12.2015, fordelt på det enkelte politidistrikt.

Vi ser av diagrammene at samlet antall anmeldelser er størst i Oslo, over dobbelt så mange som noe annet sted i landet. Dette gjenspeiler at mye skatte- og avgiftskriminalitet foregår i Oslo-området. Vi ser også at Oslo har høyest antall restanser og at restansen har økt siden 2014. Skattesaker har i 2015 blitt anmeldt i et høyere tempo enn Oslo politidistrikt har klart å avgjøre saker. Av de saker som er avgjort i Oslo er 53 % av sakene avgjorte ved å henlegge saken. Det har vært en negativ utvikling fra 2014.

Hordaland er et stort distrikt med høye restanser, og restansene har økt i 2015. Restanseoppbyggingen skyldes i stor grad enklere anmeldelser av formalovertredelser. Man rapporterer likevel utviklingen i Hordaland som positiv, ved at man i 2015 har hatt flere dommer, færre betingede reaksjoner, reduksjon i andelen dommer der tidsbruken påpekes. Kapasitet er fortsatt en utfordring.

Et annet stort distrikt med høye restanser er Rogaland. Rogaland har imidlertid bygd ned restansene i 2015. Det rapporteres også her om behov for økt kapasitet.

Oppbygging av restanser kan resultere i at saker blir gamle. I til sammen 21 saker i disse to distriktene er det gitt strafferabatt pga. lang saks-



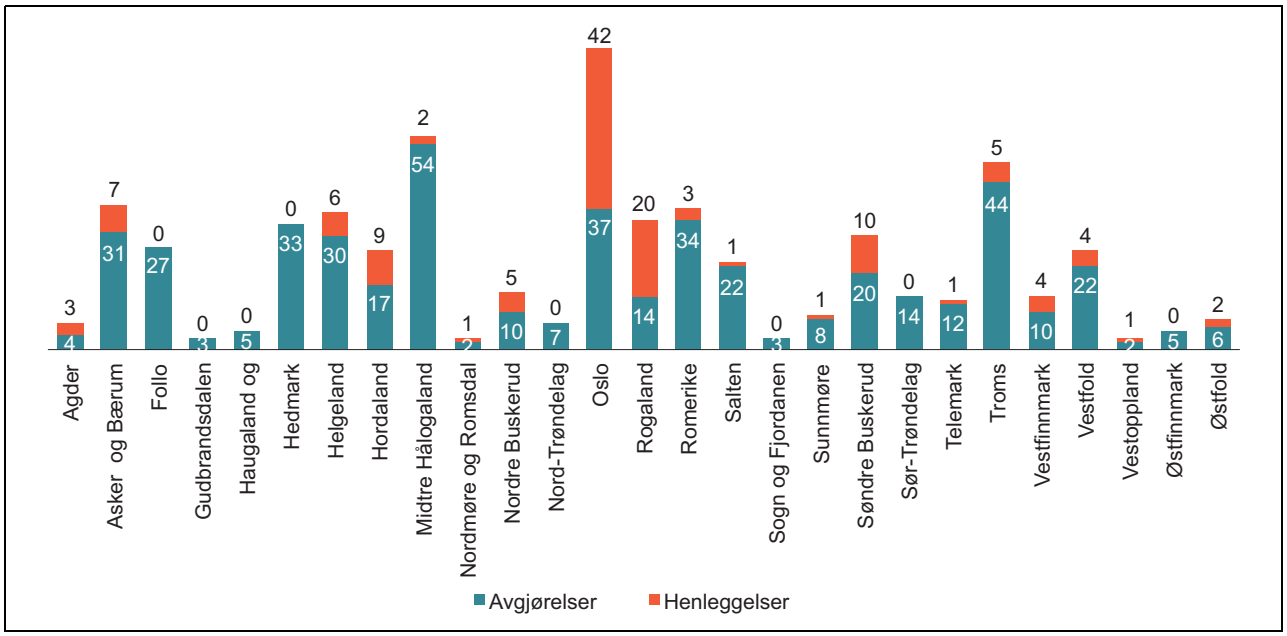
Figur 1.4

behandlingstid. Totalt for landet er det gitt straffe-rabatt pga. lang saksbehandlingstid i 33 saker.

Ellers ser vi at Follo, Hedmark, Vestfold og Østfold har hatt en positiv utvikling i restanser i 2015. Nord-Trøndelag, Salten, Vest-Finnmark og Vest-Oppland har hatt en negativ utvikling i 2015. For de øvrige politidistriktene ser det ut til at de avgjør saker i omtrent samme tempo som de mottar saker fra Skatteetaten. Totalt for landet ligger omfanget av restansene pr 31.12.2015 på samme nivå som 31.12.2014.

Tall på henleggelser, fordelt på politidistriktene følger nedenfor:

Diagrammet over viser at det er stor forskjell mellom politidistriktene i andel henleggelser sett i forhold til totalt avgjorte saker. Det er spesielt bekymringsfullt for skatteetaten at 42 av 79 saker i Oslo henlegges. Dette utgjør 53 % av avgjorte saker i Oslo. Også i 2014 henla Oslo politidistrikt over 50 % av Skatteetatens saker. Rogaland har også en høy henleggelsesandel, der 20 av 34 saker (59 %) er avgjort ved henleggelser i 2015. For de øvrige politidistriktene ligger henleggelsespro-



Figur 1.5

senten godt under 50 %. For landet som helhet er 127 av totalt 603 saker avgjort ved henleggelser, dvs. ca 21 %.

4.10.2 *Særlig om anmeldelser fra Skatt øst til Oslo Politidistrikt 2012–15*

I forbindelse med møte i 2016 i Det Sentrale samarbeidsforum, fikk Skattedirektoratet følgende tall fra Skatt øst:

- Det har blitt inngitt få anmeldelser til OPD på grunnlag av kontroller, i 2012–2015.
- Antall henleggelser har økt dramatisk i 2014 og 2015 – i det alt vesentlige som følge av manglende kapasitet
- Påtaleavgjørelser har omtrent samme omfang som innlevering av anmeldelser, selv om færre saker har blitt anmeldt. Det er ingen oppbygging eller nedbygging av restanser
- Forholdet mellom antall reaksjoner og henleggelser går i negativ retning
- Antall påtalereaksjoner med ubetinget fengsel ligger på jevnt lavt nivå
- Få reaksjoner med ubetinget straff i Oslo – også sammenlignet med andre mindre distrikter, som faller inn under Skatt øst (3 av 48 dommer med ubetinget fengsel er fra Oslo)

4.10.3 *Oppsummering – Anmeldelser fra skatteetaten*

Det synes som om den alvorlige og mer organiserte skatte- og avgiftskriminaliteten i liten grad blir straffeforfulgt, ved at man ikke i tilstrekkelig grad etterforsker de ressurskrevende og komplekse sakene. Henleggelsestallene er for høye. På lengre sikt er dette en trussel mot skattesystemets legitimitet. Når kontrollmyndighetene identifiserer og utreder saker som politiet henlegger på grunnlag av manglende etterforskningskapasitet, fungerer systemet i seg selv negativt i arbeidet mot økonomisk kriminalitet.

Det synes å være en geografisk forskjellsbehandling av saker. Sakstyper som raskt og effektivt blir etterforsket og iretteført i ett distrikt kan bli liggende eller henlagt i et annet distrikt pga ulik kapasitet og /eller kompetanse. Det er viktig at økoteamene raskt og forsvarlig kan vurdere saksinntak.

Skatteetaten mener at politiet ikke er gode nok til å kommunisere med kontrolletaten før påtalevedtak treffes, noe som skal gjøres ihht samarbeidsavtalen mellom etatene. Det er viktig at dette gjøres både for å sikre en god faglig kvalitet og forståelser for forhold innenfor skatt og NAVs forvaltningsområder, og for å oppdatere fakta og unngå misforståelser i saken. Manglende kommunikasjon kan føre til ekstraarbeid bl.a. ved at forvaltningsetatene må påklage påtaleavgjørelse. Skatt og NAV kobles også i for liten grad inn ankevurderinger. Det er også viktig at skatteetaten/ NAV får beskjed om påtaleavgjørelser slik at man f.eks. får avklart om det er grunnlag for å anvende tilleggsskatt eller andre, egne sanksjoner.

På grunn av den nylig vedtatte skatteforvaltningsloven, er det grunn til å tro at skatteetaten i fremtiden vil komme til å anmelde flere saker enn det som gjøres i dag. Dette på grunn av de nye reglene om endringsadgangens lengde, jf. skatteforvaltningsloven § 12-6 annet ledd. Etter disse reglene forutsetter endringsadgang utover 5 år at skattyter anmeldes for brudd på straffeloven § 378 eller § 379, eller at vilkårene for å ilegge skjerpet tilleggsskatt er oppfylt.

Hvis politiet henlegger en anmeldt sak på annet grunnlag enn kapasitet, vil også endringsadgang utover 5 år i skattesaken kunne bortfalle. Dette vil videre bety at det i skattesakene vil være behov for en tettere dialog mellom politi og etaten enn det som er i dag.

4.11 Nærmere om NAV Kontrolls anmeldelser

NAV er ikke en kontrolletat, men har et eget resultatområde – NAV Kontroll, som er dedikert oppgavene med å forebygge, avdekke og anmelde trygdesvindel. Den virksomheten som NAV Kon-

	2012	2013	2014	2015
Anmeldelser på bakgrunn av bokettersyn	28	51	26	52
Ant henleggelser	4	10	46	28
Herav henleggelser på kapasitet	3	9	34	27
Ant reaksjoner	16	10	12	12
Ubetinget fengsel	8	1	0	3

	2011	2012	2013	2014	2015
Anmeldelser	1 358	1 199	1 318	1 244	1 472
Henleggelse og stilt i bero[1 2]	29 %	29 %	17,6 %	16,2 %	15,6 %
Frifinnelser (*)	3 %	6,9 %	2,9 %	2,6 %	2,8 %

[1] Ad. «stilt i bero» – på grunn av anmeldelse på utlandsområdet, ofte vanskelig å få tak i mistenkte.
[2] Resultatet dreier seg om saker mottatt i retur fra politi/domstol det enkelte året og omfatter i stor grad anmeldelser sendt politiet forutgående år.

troll utfører i NAV omfattes dermed av begrepet «kontrolletat». NAV Kontroll er i utgangspunktet godt fornøyd med samhandlingen med politiet. Dette gjelder både forut for at anmeldelse inngis og oppfølging av anmeldelse.

Anmeldelsesstatistikken er som følger:

NAV anslår at mellom 60 og 70 % av anmeldelsene derfra er saker som er bevismessig enkle. Dette er bl a et resultat av et regelsett med klare kriterier for hvilken informasjon borgerne skal gi, i hvilken form og det ansvar man har for at opplysningene er korrekte. På denne måten er NAVs praksis og regelverk innrettet for å sikre etterlevelse, og samtidig gjøre lovbrudd enklere å følge opp.

Det er derfor svært lite etterforskning som gjenstår å gjøre for politiet når de mottar dem. Etaten har arbeidet mye med kompetanseutvikling hos sine saksbehandlere i utredningen og behandlingen av straffesakene. Tilbakemeldinger fra politiet er også at NAV-sakene gjennomgående er svært godt forberedt og ryddig satt opp. Noen saker behandles av de lokale øko-teamene, mens andre behandles i den ordinære linjen. NAV har i svært liten grad saker hos Økokrim, annet enn i forbindelse med større sakskomplekser der også trygdebedrageri kan inngå.

Sammenlignet med øvrige nordiske land, ligger Norge svært godt an på dette området. I Sverige blir anmeldelser av trygdebedrageri i langt mindre grad iretteført enn i Norge. Også i Danmark er tallene dårligere enn i Norge, men likevel bedre enn i Sverige.

NAV ser imidlertid at det er lokale forskjeller på hvorledes deres anmeldelser håndteres. Enkelte politidistrikter utmerker seg i positiv forstand, mens i andre politidistrikter blir sakene ofte gamle og ender raskere med henleggelse. Én ildsjel i politidistriktet kan gjøre en stor forskjell, med en tilsvarende fall i statistikken når vedkommende slutter.

NAV vil fremheve behovet for spesialkompetanse på fagområdet som en særlig vesentlig suksessfaktor for bekjempelsen av denne type kriminalitet. Økonomisk kriminalitet er et eget fag, og dette må påtalemyndigheten ta konsekvensen av. Det må være større og bedre øko-enheter, som også må ha fokus på tverrfaglighet og internasjonale aspekter.

4.12 Nærmere om Tolletatens anmeldelser

Her sondres det mellom to hovedkategorier av kriminalitet;

- Anmeldelse av saker fra grensekontrollen (smuglingstilfellene)
- Anmeldelse av økonomisk kriminalitet/ avgiftsunndragelser

4.12.1 Anmeldelser og oppfølging av saker fra grensekontrollen

Det er ved smugling avdekket på grensekontroll at tollmyndighetene til daglig har tettest samarbeid med politi- og påtalemyndighet. Det er også her den klart største andelen av anmeldelser fra tolletaten oppstår.

Sakene kjennetegnes ved at overtredelser avdekkes i forbindelse med selve innføringen av en vare til Norge. For eksempel skjer dette i form av innførsel av ulovlige eller restriksjonsbelagte varer, eller innførsel av ellers vanlige varer der melde-, fremleggelse- og deklarasjonsplikten er overtrådt. De vanligste typetilfellene er overtredelser der ulovlige eller restriksjonsbelagte varer er innført enten ved vanlig post eller som pakke (post- og kurérsaker), og overtredelser tilknyttet passeringer på grønn og rød sone ved grenseovergangene hvor varer innføres ulovlig på person eller i bagasje (tollfiltersaker).

Tall fra 2013–2015 viser at Tolletaten politianmelder over 7 000 saker fra grensekontrollen hvert år. Dette omfatter både saker hvor Tolletaten sender en formell anmeldelse i tillegg til tollrapporten (rapporten fra tolltjenestemennene som har utført kontrollen), og saker hvor Tolleta-

År anmeldt	Antall	Dom/påtaleavgjørelse	Henlagt
2013	7 123	5 018	2 105
2014	7 305	5 120	2 185
2015	7 354	5 427	1 927
SUMMER	21 782	15 565 (71 %)	6 217 (29 %)

ten kun oversender tollrapporten til politiet. I de sistnevnte tilfeller legger politiet inn tollrapporten som anmeldelse, eller utferdiger selv en anmeldelse under henvisning til tollrapporten. Antall anmeldelser varierer fra tollregion til tollregion, men et klart flertall av anmeldelser skjer fra Tollregion Oslo og Akershus og Tollregion Øst-Norge.

Alvorlighetsgraden av de overtredelsene som anmeldes varierer, men de aller fleste sakene er innenfor det som kan avgjøres med et vanlig forelegg.

Av de rundt 7 000 sakene fra grensekontrollen som tolletaten politianmelder hvert år, henlegges i overkant av 2 000 saker. Det vil si at i gjennomsnitt henlegges i alt ca. 30 prosent av sakene etaten politianmelder. Av de 2 000 sakene som henlegges utgjør post- og kurérsakene den klart største andelen med ca. 75–80 %.

Det foreligger ikke bekreftet statistikk som viser årsaken til at anmeldelsene fra Tolletaten henlegges. Tollregionene opplyser at de vanligste henleggelsesårsakene de får underretning om, er manglende kapasitet eller bevisets stilling. Tollregionene opplyser om flere saker hvor henleggelsesårsaken oppgis å være bevisets stilling, men hvor tollregionen mener at bevissituasjonen er klar. Den anmeldte personen har for eksempel overfor tollmyndighetene erkjent å ha smuglet den mindre mengden narkotika det er tatt beslag i, og dette fremgår av tollrapporten. I disse sakene antar tollregionen at det i realiteten er manglende kapasitet hos politiet som har medført henleggelsen.

Fra dette kan det sluttes at en stor andel av de rene tollfiltersakene behandles på en kvalitetsmessig god måte og gis en adekvat påtalevurdering ved behandlingen hos politiet. Vi mener likevel det er mulig å effektivisere ressursbruken i begge etater i disse sakene, se nærmere nedenfor. Når det gjelder post- og kurérsaker, fremgår det at andel henleggelser er på ca. 75 prosent. Dette tallet er for høyt, og for tolletaten kan det synes som om en stor andel av disse sakene blir henlagt uten at det vurderes å foreta etterforskingskritt i sakene. Her er ofte bevissituasjonen klar i forhold til at det er foretatt en ulovlig innførsel, men skyldspørsmålet kan være mer utfordrende å avklare.

4.12.2 Anmeldelser og oppfølging av saker om økonomisk kriminalitet/ avgiftsunndragelser

Fra og med 1.1.2017 overtok Skatteetaten store deler av forvaltningsansvaret for innførsels-merverdiavgift og særavgifter. Tolletaten vil imidlertid fortsatt ha ansvaret for å kontrollere at reglene om korrekt toll- og vareførsel overholdes. Saker omtalt i dette punkt omfatter gjerne alvorlige overtredelser av avgiftsbestemmelsene, men samtidig også overtredelse av tollovens bestemmelser om korrekt vareførsel.

Anmeldelser som gjelder økonomisk kriminalitet knytter seg til saker som gjelder større avgiftsunndragelser, hvor overtredelsens alvorlighetsgrad tilsier en strengere reaksjon enn en administrativ sanksjon. Normalt er dette varer som i seg selv ikke er ulovlige å innføre, men hvor

År anmeldt	Antall	Dom	Henlagt	Pågående	Ingen svar
2013	26	11	10	1	4
2014	28	11	13	2	2
2015	21	8	2	1	10
SUMMER	75	30	25	4	16

NB: merk at dette ikke er bekreftet statistikk, men tall innhentet fra regionene i anledning henvendelsen

det foreligger en overtredelse i forbindelse med innførselen som kan, eller har, medført betydelige avgiftsunndragelser. For eksempel kan det være at varene er deklarert på feil varemottaker (som i motsetning til faktisk vareeier kan ha fradragsrett for mva.), at det er deklarert for lav verdi, eller at en vare er innført uten å bli deklarert og avgiftsbelagt (smuglingstilfeller). Denne typer overtredelser avdekkes normalt ved utførte deklarasjons- eller etterkontroller.

Interne tall fra tollregionene viser at det totalt er anmeldt ca. 75 saker om økonomisk kriminalitet i perioden 2013–2015. Det er således vesentlig færre anmeldelser som gjelder denne type overtredelser, enn tollfilter/post- og kurér-sakene. Av de 75 sakene som er blitt anmeldt har om lag 30 ført til domfellelse, 25 (33 %) er blitt henlagt og ca. 20 er pågående/ubesvart. Det er en liten overvekt av privatpersoner som er blitt anmeldt, i forhold til foretak.

4.13 Nærmere om Arbeidstilsynets anmeldelser

4.13.1 Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet, Dok 3:15 (2015 – 16)

«Riksrevisjonen registrerer at Arbeidstilsynet i perioden 2012–2015 har levert ca. 140–150 anmeldelser i året. En analyse av alle anmeldelser fra andre halvår 2014 viser at et klart flertall av disse omhandler arbeidsulykker eller fare for arbeidsulykke eller helseskade. Bare 17 av de 66 anmeldte sakene i andre halvår 2014 gjelder direkte eller indirekte sosial dumping. Konsekvensen av Arbeidstilsynets anmeldelsespraksis er at anmeldelse brukes lite som virkemiddel for å sikre et arbeidsliv uten sosial dumping og organisert kriminalitet.

En betydelig andel av Arbeidstilsynets inspektører, jurister og tilsynsledere oppgir i spørreundersøkelsen at de har vært involvert i tilsyn der det har vært aktuelt å anmelde, men der det likevel ikke ble anmeldt. I spørreundersøkelsen og i intervjuene med regionene blir det trukket fram som viktige årsaker at det er ressurskrevende å anmelde, og at politiet henlegger mange av anmeldelsene. Det foreligger samarbeidsavtaler mellom Arbeidstilsynets regioner og politidistriktene, men det varierer om samarbeidet innebærer jevnlig dialog om saker som er aktuelle for anmeldelse. Politiets prioritering av anmeldelser påvirker Arbeidstilsynets tilbøyelighet til å anmelde straffbare forhold. Riksrevisjonen mener derfor det er uheldig at Arbeidstilsynet og politidistriktene ikke har mer jevnlig dialog, fordi dette kunne gjøre anmeldelse mer egnet som virkemiddel mot arbeidsmiljøkriminalitet og redusert risikoen for sosial dumping.»

4.13.2 Arbeidstilsynets egenvurdering

Det er inngått lokale samarbeidsavtaler mellom Arbeidstilsynets syv regioner og politidistriktene. Det overordnede mål for samarbeidet er å styrke bekjempelsen av arbeidsmiljøkriminalitet og bidra til at behandlingen av saker som anmeldes til politiet holder høy kvalitet og er mest mulig effektiv. Felles problemer drøftes og løses, samt at etatene utveksler informasjon for bekjempelse av arbeidsmiljøkriminalitet.

Arbeidstilsynet deltar også i Sentralt Miljøforum i regi av politidirektoratet. I tillegg deltar alle regioner i de fylkesvise miljøforumene i regi av politiet. Direktoratet har årlige kontaktmøter med ØKOKRIM.

Arbeidstilsynet opplever at politiet i stor grad er positive til å samarbeide. Jevnlige møter og overordnede planer er suksesskriterier. Til tross for godt samarbeid har tilsynet likevel utfordringer med å få sakene våre prioritert av politiet.

Anmeldelsene

Arbeidstilsynet inngir anmelder og skriver tilrådninger til politiet. En tilrådning er Arbeidstilsynets vurdering av og anbefaling til oppfølging av et mulig straffbart forhold. Arbeidstilsynet tilrår også i saker uten forutgående anmeldelse, for eksempel etter en arbeidsulykke hvor politiet igangsetter etterforskning av eget tiltak.

Arbeidstilsynet har følgende oversikt over antall inngitte anmeldelser og tilrådninger:

Arbeidstilsynet erfarer at politiets oppfølging av anmeldelsene tar lang tid. Det tar lang tid før mulige straffbare forhold etterforskes, også etter at tilrådning er inngitt. Arbeidstilsynet opplever at viktige saker blir henlagt av politiet, og at dette kan skyldes kapasitetsutfordringer hos politiet. Arbeidstilsynet erfarer at politiets lange saksbehandlingstid gir strafferabatt i saker med alvorlige brudd på arbeidsmiljøregleverket. Dette svekker den preventive effekten og i siste instans undergraves anmeldelsesinstituttet.

Arbeidstilsynet ser at det er varierende kompetanse og kunnskap om dette regelverket i enkelte politidistrikt. Arbeidstilsynet blir i for liten

	2012	2013	2014	2015
Anmeldelser/tilrådinger	141	154	135	141
Henleggelser	32	39	38	15[1]

[1] Mange av disse sakene er fortsatt til behandling hos politiet.

grad involvert i politiets saksbehandling, for eksempel til bistand i avhør.

Samarbeid mellom jurister i tilsynet og påtalemyndigheten er varierende og er i noen distrikt personavhengig. Det er ofte tett samarbeid i tyngre saker.

Arbeidstilsynet har utarbeidet retningslinjer for hvilke typer lovbrudd som skal lede til anmeldelse og hvilke som bør sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Etaten erfarer at retningslinjene i stor grad blir fulgt og at alvorlige saker blir anmeldt. Arbeidstilsynet har likevel få anmeldelser og har i den siste tiden iverksatt tiltak for å sikre at de riktige sakene anmeldes og at antall anmeldelser vil dermed øke.

Den stadig økende alvorlige kriminaliteten må møtes med strenge reaksjoner. Det er avgjørende at politiet følger opp sakene og at straffenivået er høyt. Det er lite motiverende for etaten at kriminelle får strafferabatt på grunn av lang saksbehandlingstid hos politiet.

Arbeidstilsynet mener forbedringspotensialet i dagens system må utnyttes, og at politiet tar i bruk Arbeidstilsynets kompetanse i større grad der de selv ikke har nok kunnskap. Arbeidstilsynet legger omfattende ressurser i hver enkelt anmeldelse og tilrådning. Dette bør gjøre politiet godt rustet til videre etterforskning eller til avgjørelse av saken.

4.14 Oppsummering av punkt 4

Status pr dags dato er at politiets og påtalemyndighetens behandling av økonomiske straffesaker ikke er tilfredsstillende, hverken når det gjelder kapasitet eller kompetanse, bortsett fra for NAV-sakene og tildels for sakene fra Arbeidstilsynet, (som imidlertid jevnt over anmelder langt enklere saker enn det toll og skatt gjør). Man kan jo spørre seg hvordan denne situasjonen kunne oppstå, men for vårt formål er jo ikke dette nødvendig å besvare.

Det er ingen saklig grunn til å tro at det kommer til å bli mindre økonomisk kriminalitet i fremtiden, sml. også Økokrims trusselvurdering. Antall anmeldelser vil sannsynligvis øke. Er påtalemyndigheten rustet til å møte større utfordringer på området?

Nærpolitireformen skal gi færre distrikter og mer robuste økoteam, men vil dette fullt ut avhjelpe behovet for skjermede, samlokaliserte ressurser, enhetlig prioritering og oppgaveløsning på tvers av politidistrikter, slik at saksbehandlingen kommer opp på et tilfredsstillende nivå? Politidistriktene er ikke *pålagt* å samlokalisere de nye øko-seksjonene («Enhet for etterforsking av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet»), og det er nærliggende å anta at flere av dem vil videreføre dagens spredte lokalisering.

Det er, og vil antagelig dermed fortsatt være et klart avvik mellom de forventninger og føringer myndighetene har til etterforskning og iretteføring av økonomisk kriminalitet, og virkeligheten.

Dette bør utgjøre et tilstrekkelig omstillingstrykk til å begrunne endringer på feltet. Spørsmålet er jo om dette er et *erkjent* omstillingsbehov, noe som er vilkåret for endring.

Etter min mening må utvalget uttrykkelig ta stilling til om den eksisterende situasjonen for økonomiske straffesaker, og antatt fremtidig utvikling i samme spor, er akseptabelt eller ikke. Dersom situasjonen skal aksepteres som den er, må dette begrunnes. Dersom situasjonen ikke er akseptabel må utvalget komme med forslag til endringer.

Når det gjelder kompetanse, påpekes det kort at etter- og videreutdanning på feltet må tilbys og prioriteres av lokal ledelse.

5 Mulige tiltak som utvalget bør vurdere i lys av nå-situasjonen

5.1 Innledning

Man kan tenke seg flere mulige tiltak for å bøte på situasjonen som er beskrevet ovenfor:

- Bør politi- og påtalemyndigheten få økte øremerkede ressurser på øko-området?
- Organiseringen av arbeidet på området: Bør Økokrim beholdes og eventuelt styrkes som særorgan på feltet, herunder få et direkte styringsansvar for de lokale økoteamene?

- Bør kontrolletatene få større hjemler for å ilegge administrative sanksjoner i stedet for straffesak, kombinert med en avkriminalisering av mindre alvorlige overtredelser?
- Bør enkelte kontrolletater få utvidede kontroll- og sanksjonshjemler og/eller påtalekompetanse, slik at presset på påtalemyndighetene letter?
- Er det andre tiltak som kan bedre samhandlingen mellom påtalemyndigheten og samarbeidende aktører, typisk kontrolletatene?

5.2 Økte øremerkede ressurser til etterforskning og påtale på øko-området

Dette ville klart avhjelpe situasjonen, men vil kreve mye penger. Er det sannsynlig at dette vil bli gjennomført, og at midlene/personale ikke vil bli omdisponert av den enkelte politimester? Hvem skal i tilfellet øremerke midlene?

5.3 Organiseringen av Økokrim og økoteamene

Utvalget bør vurdere å si noe om Økokrims stilling som særorgan på dette området, samordnet med særorgansutredningen.

- Bør Økokrim få et nasjonalt fag- og styringsansvar for samtlige øko-team, uavhengig av lokal politimester?
- Bør Økokrim legges direkte under Riksadvokaten, utenom POD?
- Skal utvalget si noe om Økokrims indre organisering, der statsadvokaten er en integrert del av etterforskningen, og de sikkerhetsmekanismer som benyttes der for å sikre objektivitet (internkontrollsystemer)?
- Bør Øko-teamene ta samtlige mengdesaker, slik at disse løftes ut av generalistsfæren, gjennom standardiserte rutiner og begrenset arbeidsinnsats? (Se Nasjonalt Fagansvar, delrapport 2, side 28).

5.3.1 Kort om integrert påtale og etterforskningsledelse på statsadvokatnivå

Det minnes innledningsvis om at Økokrim har hatt en domfellelsesprosent på 85, de siste fem årene, noe som underbygger at etterforskningsledelsen og påtalearbeidet forøvrig er mer enn forsvarlig i enheten.

Her er det forøvrig av interesse å se på ordningen i Sverige, Danmark, Nederland osv. Også i disse landene har enhetene som tilsvarer Økokrim (Ekobrottsmyndigheten, SØIK) den samme ordningen som Økokrim har i dag, med integrert påtale på statsadvokatnivå, der samme statsadvokat følger saken fra oppstart til endelig dom.

For å sikre objektivitet og rettssikkerhet har disse organene implementert internkontrollsystemer som skal gi «motstand» under etterforskningen og påtaleavgjørelsen. I Økokrim er følgende tiltak etablert for å sikre kvalitet, objektivitet og rettssikkerhet:

- Etablert saksbehandlingsbase som omfatter en detaljert beskrivelse av obligatoriske rutiner for de ulike fasene i saksbehandlingen.
- Etablert rutine for forprosjekt før saksinntak, for å sikre at det er de riktige sakene som plukkes ut til behandling.
- Krav om løpende oppdatert arbeidssiktelse, som synliggjør påtalemessige beslutninger om avgrensning og målretting av etterforskningen.
- Løpende bruk av etterforskningsplan, bevisnotat, saksmøter og sjekkliste ved påtalevedtak.
- Samtlige saker Økokrim har hatt til behandling evalueres, både med henblikk på etterforskningen og iretteføringen.
- Opplæringsprogram og fadderordning for nyansatte, internundervisning for samtlige ansatte.

5.3.2 Kort om nasjonalt fagansvar for Økokrim

Riksadvokatens oppdragsbrev av 9.10.2014 ber om en bred vurdering av et nasjonalt fagansvar for Økokrim på området. Som resultat av dette avga en arbeidsgruppe «Utredning om nasjonalt fagansvar for Økokrim, delrapport 2», den 30.4.2015. Denne rapporten tar for seg hvordan innsatsen på området best kan innrettes i de nye politidistriktene, og må sees i sammenheng med forslagene som kom i delrapport 1.

I den første rapporten ble det foreslått at Økokrim skal ha ansvar for å utarbeide og ajourholde felles beste praksis for å håndtere saker på området. Det ble videre foreslått tettere dialog mellom Økokrim og økoteamene, samt evaluering av større saker for å avdekke utviklingsbehov. Det ble også foreslått tiltak for å styrke kompetanseoverføringen fra økokrim til økoteamene på ulike måter, samt at Økokrim etter avtale i enkeltsaker kunne få tildelt fagledelse over økoteamet.

I delrapport 2 foreslås det i tillegg at Økokrim tildeles fagledelsesmyndighet over økoteamene på statsadvokatnivå, for store og kompliserte saker på området, samt at Økokrim gis formell

kompetanse til å gi instrukser om arbeidsmetodikk i straffesaker på feltet. For å styrke oppfølgingen av måloppnåelse foreslås det videre at Økokrim får en formell rolle i styringsprosessen av økoteamene primært gjennom årlige lærings- og forbedringsprosesser basert på resultatmåling, samt at Økokrim utarbeider årlige måloppnåelsesrapporter.

5.4 Nye hjemler for administrative sanksjoner

I NOU 2003: 15 «Fra bot til bedring» la utvalgets forslag til rette for at å avkriminalisere overtredelser som nå er belagt med straff, der administrative sanksjoner eller tvangsmulkt kan sikre etterlevelse. Reglen i straffeprosessloven § 71 c som gir adgang for påtale til å henlegge sak og overføre den til administrativ sanksjon i forvaltningen, har ennå ikke trådt i kraft.

Både Riksadvokatens prioriteringsrundskriv, Nærpolitireformen samt Etterforskningsløftet underbygger at det å avgjøre saken på stedet, og i én etat, ansees å være mest ressurseffektivt. I Prop. 62 L (2015–2016) støtter Justis- og Beredskapsdepartementet følgende utsagn i NOU 2003:15 i pkt. 10.5.2.2:

> «Kostnadene reduseres (totalt sett) ved at saken normalt bare behandles i én etat (forvaltningen) istedenfor i to eller tre (forvaltningen, politiet/påtalemyndigheten og eventuelt domstolene)».

Dersom enklere forhold tas ut av straffebestemmelsen, samsidig som kontrolletatene får hjemmel til å ilegge administrative sanksjoner i form av betydelige beløp, vil man kunne «flytte» de mindre alvorlige straffesakene ut fra politi- og påtale, og på den måten frigjøre kapasitet som kan brukes på de mer omfattende sakene. Se nærmere NOU 2003:15:

> «Mandatet fremhever to hovedsvakheter ved det nåværende sanksjonssystem for overtredelser av særlovgivningen: Altfor mange, til dels bagatellmessige regelbrudd er straffbare, og en altfor stor del av straffebestemmelsene er tomme trusler i den forstand at de i liten grad – eller ikke i det hele tatt – blir håndhevet. Begge deler er samfunnsmessig uheldig og svekker respekten for straff. På mange områder er det dessuten grunn til å anta at andre sanksjoner enn straff både kan gi bedre etterlevelse av reglene og kreve færre ressurser.» (pkt. 1.2)
>
> «Administrative sanksjoner vil normalt være mer effektive enn straff ved at man sparer tid og kostnader, samtidig som håndhevelsen bedres. Kostnadene reduseres (totalt sett) ved at saken normalt behandles i én etat (forvaltningen) istedenfor i to eller tre (forvaltningen, politiet/ påtalemyndigheten og eventuelt domstolene). Behandlingen i forvaltningen vil dessuten ofte være enklere enn i strafferettsapparatet. At saken behandles i én etat istedenfor i flere, medfører også at administrative sanksjoner normalt kan ilegges raskere enn straff. Kort tid mellom overtredelse og sanksjon er viktig for sanksjonens preventive virkning.» (pkt 1.3)

I Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet, Dok 3:15 (2015–16) blir det imidlertid fremhevet at Arbeidstilsynet ikke har vært flinke nok til å benytte den administrative sanksjonsmuligheten de fikk med hjemmel i lov, i 2013:

> «I juni 2013 vedtok Stortinget at Arbeidstilsynet skal kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på arbeidsmiljøregelverket. Det ble ved innføringen av dette virkemiddelet forutsatt at det ville gi en mer effektiv håndhevelse av og respekt for regelverket, og at virksomheter som gjør seg skyldig i brudd på regelverket, skulle få en merkbar økonomisk reaksjon. Flertallet i arbeids- og sosialkomiteen framhevet det økte omfanget av sosial dumping som en begrunnelse for å utvide Arbeidstilsynets sanksjonsmuligheter, jf. Innst. S. 333 (2011–2012).
>
> Riksrevisjonen registrerer at overtredelsesgebyr har blitt svært lite brukt etter at dette virkemiddelet ble innført 1. januar 2014. Det er i perioden 2014–2015 ilagt 33 overtredelsesgebyrer.
>
> Spørreundersøkelsen til Arbeidstilsynet viser at en viktig årsak er at det er ressurskrevende og komplisert å vurdere om det er grunnlag for å ilegge gebyr. Gebyrene er i all hovedsak ilagt for forhold som gjelder sikkerhet, for eksempel farlig arbeid i høyden. Riksrevisjonen ser det som uheldig at Arbeidstilsynet ikke har innfridd forutsetningene om å bruke overtredelsesgebyr som et virkemiddel mot sosial dumping – noe som var en viktig begrunnelse fra Stortingets side. Riksrevisjonen mener at Arbeidstilsynet i større grad burde ha tatt i bruk overtredelsesgebyr for å sikre mer effektiv håndhevelse av og respekt for arbeidsmiljøregelverket.»

5.5 Utvidelse av kontroll- og sanksjonshjemlene til kontrolletatene

5.5.1 Innledning

Utvalget bør ta stilling til om det er oppgaver som i dag tilligger politi/påtalemyndigheten, som heller kan legges til andre, slik at straffeforfølgningen og dermed etterlevelsen styrkes. Svært mange andre land har slike ordninger.

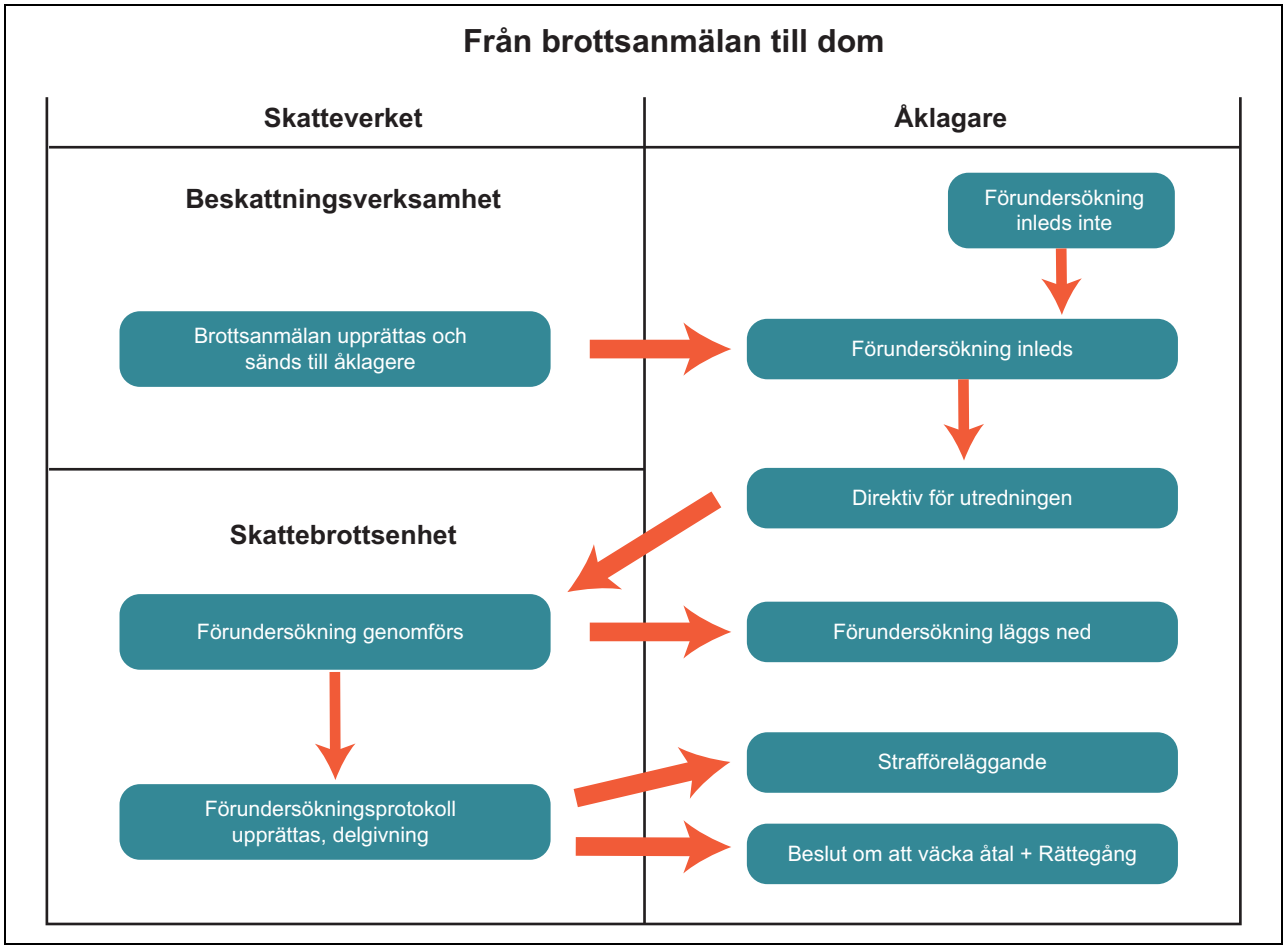
Samtlige kontrolletater har i sitt mandat at de skal opptre objektivt i sin saksbehandling. Etatene møter av og til en «fordom» om at de på grunn av sin anmelderrolle er partiske og subjektive. Etatene er imidlertid ikke mindre objektive enn politiet. Beviskravene er selvsagt ulike, men det er liten grunn til å tro at jurister i kontrolletatene vil ha problemer med å vurdere en sak i lys av det relevante beviskravet avhengig av om saken er rent sivil eller om den skal vurderes strafferettslig. Dette er jo f.eks. vurderinger dommere klarer utmerket.

Regelverk i Danmark og Sverige mv.

I Danmark og Sverige har de andre ordninger enn i Norge, når det gjelder økonomisk kriminalitet. Det kan være god grunn til å vurdere disse som alternativer også her.

I Danmark har skatteetaten hjemmel til å skrive ut administrative straffegebyr på opp mot Dkr 440 000 ved forsettlig skatteunndragelse på opp til Dkr 250 000, og straffegebyr uten maksgrense for grov uaktsom unndragelse, der skattyter erkjenner forholdet. Skatteetaten kan også skrive ut «ordensbøder» på mellom Dkr 1 000 og 5 000, for forhold som ikke har medført unndragelser. Dersom disse typene sanksjoner ikke vedtas av skattyter, oversender Skat en tiltalebegjæring til politiet, som i mange tilfeller vil kunne tas til retten uten ytterligere etterforskning.

I Sverige har Skatteverkets skattebrottsenheter (SBE) etterforskningskompetanse i straffesaker. Etterforsknings-kompetansen er regulert i Lag (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar. Det er etablert SBE-kontorer i



Figur 1.6

åtte av Sveriges største byer, og bemanningen er på totalt ca 200 personer.

Det er statsadvokaten som beordrer og styrer etterforskingen i regi av Skattebrottsenheter. Sverige har et eget myndighetsorgan Ekobrottsmyndigheten, som er underlagt Justisdepartementet på linje med riksåklagaren og rikspolischefen. Enheten har ansvaret for saker om regnskapsovertredelser, skattesvik, konkurssaker, VPS-overtredelser, aksjelovbrudd og lignende kompliserte økonomisaker. De får saker gjennom egen etterretning, anmeldelser fra kontrollmyndigheter og andre, og fra Grov Organiserad Brottslighets-satsningen.

Andre saker på området som ikke håndteres av Ekobrottsmyndigheten håndteres av ordinær politi- og påtalemyndighet.

I 2014 behandlet Ekobrottsmyndigheten 5 573 saker, hvorav 2 514 var mengdesaker. Mengdesaker omfatter bl a enklere skattesaker, selskapslovbrudd og konkurssaker, og siles ut av utvalgte, erfarne jurister ved enheten. Selve etterforskning av en slik mengdesak skal ikke overstige 8 timer. En del av disse sakene er av samme type som i Norge i dag henlegges i stort omfang.

I 2014 ble ca ¼ av Ekobrottmyndighetens saker etterforsket av Skattebrottenhetene innenfor det svenske skatteverket. Ekobrottsmyndigheten driver kompetansehevende tiltak for SBE for å sikre best mulig etterforskning av sakene.

Som det fremgår av figuren er Skattebrott helt adskilt fra Skatteverkets øvrige drift.

Den svenske modellen utløser kapasitet hos politiet, gir klarhet i forhold til bevissikring og bevisopptak samt eierskap til ressursstyring og ansvar. Alt av maktutøvelse, sikkerhet i forhold til tjenestemenns arbeid ivaretas av det ordinære politiet. Skattebrott har slik det oppleves i Sverige vært en suksess både med hensyn til etterforsking av skattekriminalitet, og etterforsking av organisert kriminalitet.

Nederlandske FIOD (som er den del av skatteadministrasjonen som har politimyndighet) har tydelig gitt uttrykk for at de ikke ville ha kunnet holde et nivå på etterforsking av økonomisk kriminalitet dersom de hadde vært nødt til å la dette skje gjennom det ordinære politisystemet.

Politimessig etterforskningskompetanse er forøvrig gitt til skatteetaten i 28 land, hvorav vi sammenligner oss med de fleste av dem. Se Modell 1 og 2 i tabellen nedenfor, som er hentet fra OECD-rapporten «Effective Inter-Agency Cooperation in fighting tax crimes and other financial crimes – 2013, Second edition», der det også heter at landene bør:

> «[E]evaluate the legal and operational ability of the tax administration to be involved in tax crime investigations, where these are conducted by other agencies. Countries should explore ways to remove potential barriers, and consider requiring increased participation in investigations by tax officials, taking into account the peculiarities of the different organizational models discussed in the report.»

Rapporten fremhever således fordelene ved å i større utstrekning involvere skatteansatte i etterforskningen av skatte- og avgiftssaker.

De organisatoriske modellene det her vises til fremkommer på side 31 i rapporten:

Spørsmålet om påtalekompetanse til kontrolletatene ble også behandlet i Juristforbundets utredning av november 2013 «Bekjempelse av organisert økonomisk kriminalitet gjennom etterforsknings- og påtalesamarbeid mellom politiet og statlige kontrolletater»:

> «Juristforbundet mener at det haster med å vurdere ansvars- og oppgavefordelingen innenfor i alle fall området for mindre saker med økonomiske kriminalitet. Derfor har forbundet initiert et samarbeidsprosjekt mellom representanter for politijuristene og juristene i Skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten og Tollvesenet. Målet har vært å belyse i hvilken grad de ressurser samfunnet benytter til bekjempelse av økonomisk kriminalitet brukes hensiktsmessig og hvilke utfordringer etatene står overfor når de skal samarbeide om å bekjempe denne kriminaliteten, dessuten foreslå konkrete tiltak som kan bidra til en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse. (...)
>
> En tildeling av etterforskningskompetanse til fagetatene vil fravike prinsippet i Norge om ett enhetlig politi som monopolist på å etterforske straffbare forhold. Men som beskrevet er det flere etater som avdekker, undersøker og oppklarer straffbare forhold. Forholdene blir så oversendt politiet, som vil kunne etterforske saken dersom det er grunnlag for det og dersom de har kapasitet. Denne modellen har lange tradisjoner i Norge. Spørsmålet er om tradisjon alene er en god nok grunn til å ikke tenke nytt på dette feltet. Det er etter vår oppfatning tvilsomt om dette er den optimale modellen for samfunnets straffeforfølgning av kriminalitet.
>
> Dersom man evner å skape organisasjoner og kultur som ivaretar rettssikkerhetsgarantier og personvern, med kontroll og styring fra en

Model 1 *Tax administration directs ad conducts investigations*	Model 2 *Tax administration conducts investigations, directed by prosecutor*	Model 3 *Specialist tax agency outside tax administration conducts investigations*	Model 4 *Police or public prosecutor conducts investigations*
Australia	Austria	Ghana	Belgium
Canada	Azerbaijan	Greece	Brazil
Germany	El Salvador	Iceland	Burkina Faso
Greece	Estonia	Turkey	Chile
India	Hungary		Colombia
Ireland	Latvia		Costa Rica
Japan	Netherlands		Czech Republic
Korea	Portugal		Denmark
Malaysia	Serbia		Finland
New Zealand	Sweden		France
Singapore	Spain[1]		Iceland
South Africa	United States		Lithuania
Switzerland			Luxemburg
Uganda			Mexico
United Kingdom			Norway
United States			Peru
			Slovak Republic
			Slovenia
			Spain
16 countries	12 countries	4 countries	19 countries

[1] In Spain, tax crime investigations are currently directed by an examining judge.

uavhengig påtalemyndighet, vil man kunne få flere ben å stå på. Det er grunn til å tro at de fagpersonene som kontinuerlig arbeider med disse problemstillingene, kan utføre dette vel så godt som politiet. (...)»

5.5.2 *Kontrolletatene gis (utvidet) hjemmel til å ilegge forenklet forelegg eller betydelige gebyr*

Et mulig tiltak for å lette arbeidsbyrden for påtalemyndigheten er at man beholder kriminaliseringen av overtredelsen, men lar forvaltningen ilegge forenklet forelegg, eller betydelige gebyr.

Som vist ovenfor er danske skattemyndigheter gitt hjemmel til å ilegge tildels betydelige bøter for skatte- og avgiftsunndragelser.

I Norge har tollmyndighetene allerede i dag hjemmel til å utstede forenklet forelegg for tollovertredelser av mindre alvorlig art, jf. tolloven § 16-9. Dette gjelder innførsel av bestemte mengder alkoholholdige drikkevarer, tobakksvarer, drivstoff og andre varer. Overtredelser som overstiger disse mengde- og verdibegrensningene må forfølges ved anmeldelse til politiet. Forenklet forelegg kan heller ikke utstedes for vare som det krever særskilt tillatelse til å innføre, som for eksempel narkotika, legemidler og våpen. Det innebærer at alle tollovertredelser knyttet til innførsel av narkotika, legemidler og våpen som Tolletaten avdekker, må politianmeldes og avgjøres av politiet. Dette gjelder selv om overtredelsen gjelder mindre mengder.

Det er imidlertid mest effektivt å få avgjort en straffesak på stedet, der det er grunnlag for det. Enkelte politidistrikt har utviklet en praksis der vanlig forelegg kan meddeles overtrederen på stedet mens han fortsatt står i tollkontrollen, fordi det har vist seg å være en effektiv og ressursbesparende måte å avgjøre mindre alvorlige saker på.

Tolletatens beslagsstatistikk viser 69 372 beslag av alkohol- og tobakksvarer i årene 2013–2015

som ble avgjort med forenklet forelegg av Tolletaten. Mengdegrensene for forenklet forelegg i dag er imidlertid såpass lave at selv en dobling av disse vil ha relativt liten effekt volummessig. For å sikre en betydelig besparelse for politiet ved at tolletaten tar flere av disse sakene, vil det antagelig være hensiktsmessig ikke bare å doble mengdegrensen, men å øke disse opp til det nivået for ordinære forelegg utstedt av politiet i Øst benyt-

ter, ved smugling av alkohol og tobakk. Da ville ytterligere ca. 1700 beslagstilfeller årlig vil kunne avgjøres med forenklet forelegg.

Når det gjelder narkotika har tolletaten i årene 2013–2015 registrert 3737 beslag innenfor de mengdene som Riksadvokaten i rundskriv har angitt at det kan utstedes forelegg for innførsel av. Antall beslag av forholdsvis mindre mengde narkotika, alkoholholdig drikke og tobakksvarer alene, er så høyt at det er grunn til å anta at ressursbesparelsene for staten totalt kan være betydelig dersom behandlingen av sakene kan effektiviseres ved en høyere grad av behandling på stedet.

Utvalget bør vurdere om det er hensiktsmessig å heve tolletatens mengde- og beløpsgrensene for forenklet forelegg opp til grensene for ordinært forelegg, herunder å innføre en registreringsordning for vedtatte forenklede forelegg.

Det kan også være grunn til å vurdere om mindre mengder av restriksjonsbelagte varer som legemidler, narkotika og våpen skal kunne sanksjoneres med forenklet forelegg. Bruk av forenklet forelegg for narkotikaovertredelser reiser en del prinsipielle problemstillinger, og inngår i den generelle narkotikadebatten. Når det gjelder andre restriksjonsbelagte varer enn narkotika, er betenkelighetene mindre med å senke terskelen for bruk av forenklet forelegg.

Se forøvrig NOU 2003:15 «Fra bot til bedring» på side 260, hvor utvalget anbefaler de samme tiltak.

Videre bør utvalget vurdere å anbefale en utredning av hjemmel for skatteetaten til å ilegge forenklet forelegg/betydelige gebyrer i skatte- og avgiftssaker, etter mønster fra Danmark.

5.5.3 Bevissikring/ etterforskningskompetanse i skatteetaten

Straffeprosessuelle elementer er allerede inne i forvaltningssporet. At tilleggsskatt er straff innebærer bl.a. forbud mot dobbelstraff, vern mot selvinkriminering og krav til bevis utover rimelig tvil ved ileggelse av skjerpet tilleggsskatt. Skattyter har på denne måten fått en del straffeprosessuelle rettigheter uten at forvaltningen samtidig har fått straffeprosessuelle virkemidler til å etterforske.

Skatteetaten bidrar i straffesaksbehandlingen bl.a. gjennom bistandsrevisorordningen og operativ samarbeidsinstruks, og har avgitt ca 30 bistandsrevisorer som er tilknyttet økoteamene i politidistriktene der de styres av politiet. De utgjør ca 10 % av økoteamenes ressurser.

I tillegg bistår skatterevisorer i betydelig grad i etterforskningen av saker som anmeldes fra skatteetaten. Dette avtales i den enkelte sak, med utgangspunkt i operativ samarbeidsinstruks mellom politi/påtale og skatteetaten. Skatterevisor deltar da i etterforskningen i straffesporet, f.eks. ved å delta på i ransaking/beslag, beslagsgjennomgang, forberedelser og deltagelse i avhør, bisitter/sakkyndig vitne i retten mv. Skatterevisors bidrag styres da av påtale/politi i den enkelte sak.

Det er altså slik at forvaltningen allerede i dag deltar i straffeforfølgning av skatte- og avgiftskriminalitet. Spørsmålet er om dette bør utvides.

5.5.4 Bevissikringshjemmel til skatteetaten

Stortinget har bedt regjeringen utrede om Skatteetaten kan få bedre muligheter til å innhente relevant informasjon og sikre bevis, blant annet gjennom beslag. Det vises til Representantforslag om tiltak for å styrke kampen mot svart arbeid, Dokument 8:7 S (2014–2015), Innst. 218 S (2014–2015) med tilhørende stortingsvedtak 513.

Skatteetaten har hjemmel til å gjennomføre kontroll hos de opplysningspliktige ihht ligningsloven. De opplysningspliktige skal gi adgang til virksomhetens arkiver og fremlegge informasjon av betydning for skatter og avgifter og kontrollen av disse. Kontrollhjemlene forutsetter imidlertid her medvirkning fra den opplysningspliktige. Dersom opplysningspliktige har hjemmekontor, driver næring på bopelsadressen eller oppbevarer virksomhetens materiale på bopel vil imidlertid ikke skatteetaten ha hjemmel til å ta seg inn og få dette utlevert.

Ved å innføre regler om bevissikringskompetanse, vil skatteetaten sikres tilgang også til informasjon oppbevart på bopel.

5.5.5 Etterforskningskompetanse til skatteetaten

I tillegg til bevissikring kan en politimyndighet i skatteetaten omfatte hele eller deler av etterforskingen. En viktig del av etterforsking i straffesaker er avhør. Bistandsrevisorene har i dag avhørskompetanse når de jobber for politiet. Hvis skatteetaten får muligheter til å gjennomføre bevissikring og avhør på samme måte som politiet, vil etaten i enda større grad kunne levere «ferdig» etterforskede anmeldelser og på denne måten også luke ut saker som ikke vil føre frem straffe-rettslig.

Man kan også tenke seg at Skatteetaten får etterforskningsansvar f.eks. etter modell fra Sverige, der påtalemyndigheten styrer Skattebrottsenhetens etterforskning. Ansatte i Skattebrott er helt adskilt fra skatteverkets øvrige ansatte og systemer. Den svenske modellen har gitt viktige resultater i arbeidet mot organisert kriminalitet, og svenske myndigheter er helt klare på at etableringen av Skattebrott i 1997 har gjort politiet bedre i stand til å bekjempe slik kriminalitet.

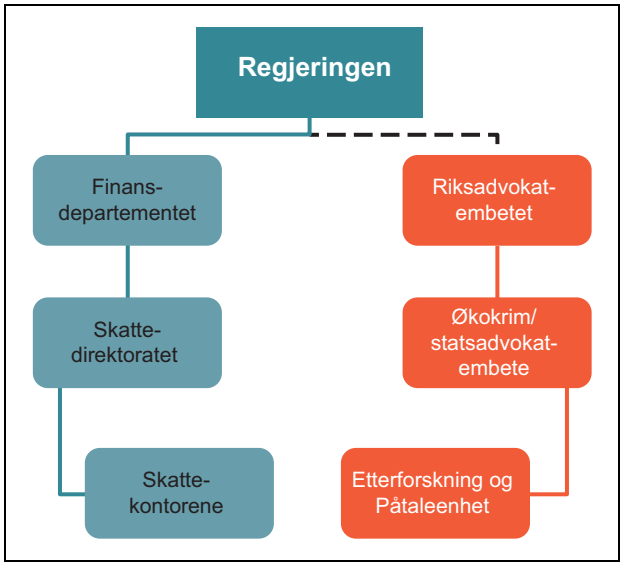
Dersom skatteetaten gis etterforskningskompetanse, vil det antagelig bli nødvendig å tilby videreutdanning innen etterforskingsfaget for de aktuelle ansatte i etaten.

5.5.6 Påtalekompetanse til skatteetaten

Utvalget bør vurdere å anbefale en utredning av en riksadvokatstyrt påtaleenhet i skatteetaten.

Dette kunne f eks gjøres gjennom etablering av et etterforsknings- og påtaleorgan som er organisatorisk adskilt fra skattekontorets virksomhet forøvrig. Dette ville sikre et skille mellom forvaltningsoppgavene (fastsetting, kontroll og innkreving) og straffesaksbehandlingen, slik at man ikke risikerer sammenblanding av opplysninger. Enheten kunne ha ansvar for etterforskning og påtale, og kunne ligge i linje under statsadvokatembetet, ev. Økokrim, og riksadvokaten.

Modellen viderefører at det er politiet (her: den organisatorisk avgrensede enheten med politimyndighet) som skal «avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov», jf. politiloven § 2 nr. 3. Grensesnittet mellom etatens påtaleenhet og ordinær påtalemyndighet kan tas inn i påtaleinstruksen.



Figur 1.7 Modell: Etterforskning og påtale, organisatorisk adskilt fra skattekontoret forøvrig, og under faglig styring av Riksadvokat og Økokrim eller statsadvokatembete

Organisatorisk kan etterforskning og påtale samles i samme organisatoriske enhet, eller holdes adskilt, dog slik at påtaledelen skal styre etterforskningen av sakene.

Påtalekompetansen kunne begrenses til å omfatte konkrete lovbrudd, eller f eks lovbrudd med lavere strafferamme, og kunne omfatte forelegg/bøter og eventuelt fengsel. Det er en rekke formelle overtredelser det kunne vært aktuelt å la skatteetaten ilegge forelegg/bøter, på som f eks manglende innslag på kasse mv.

For å få en reell bedring i politi- og påtalemyndighetens kapasitet er det viktig at også noen mer krevende saker kan tas av forvaltningen. Ved kun å flytte de enkleste foreleggssakene over til en påtaleenhet i skatteetaten, vil man neppe frigjøre tilstrekkelige ressurser til at ordinær politi- og påtale kan ta de største og mest krevende økonomiske straffesakene.

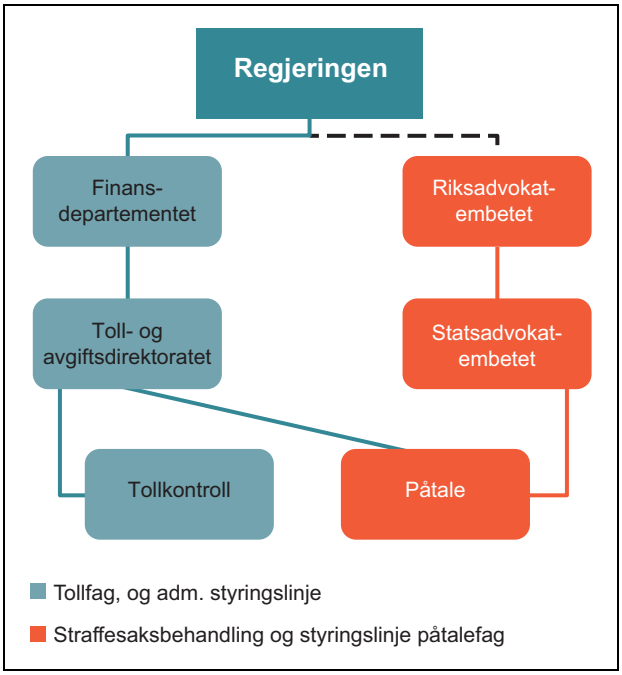
Det kan derfor også vurderes å la en påtaleenhet i skatteetaten ta ut tiltale, og gjennomføre hovedforhandling på enklere saker om uteholdt omsetning, som ikke omfatter skjønn, saker om fiktiv fakturering, med medvirkeransvar på uttaksleddene for merverdiavgiftsbedrageri og skattesvik, samt f eks bostedssaker, der skattyter uriktig har meldt utflytting fra Norge for å unngå skatteplikt. Her vil bevissituasjonen være temmelig klar, og avhør av de involverte gjennomført av etterforskere i etaten kan gi tilstrekkelig grunnlag til å ta ut tiltale.

En slik enhet kan gjøre det nødvendig å etter-/videreutdanne skatteansatte, for å kunne drive med etterforskningsledelse og iretteføring.

5.5.7 Begrenset etterforsknings- og påtalekompetanse til tolletaten

Det er tidligere blitt redegjort for flere alternative modeller for gjennomføring av et slikt forslag, se «Utredning om Tolletaten bør gis etterforsknings- og/eller påtalekompetanse» av mars 2016, i de saker som har så lav alvorlighetsgrad at de kan avgjøres med alminnelig forelegg.

I disse sakene er bevissituasjonen som regel såpass klar etter tolletatens kontrollarbeid, at sakene kan påtaleavgjøres direkte (på stedet), eller det gjenstår kun mindre inngripende etterforskningsskritt, som for eksempel gjennomføring av avhør.



Figur 1.8 Modell 2 – Kun påtale, ingen etterforskning

Grunnleggende hensyn som politisk uavhengig styring av påtalefunksjonen, vern mot selvinkriminering og rettssikkerhet sikres gjennom modellutformingen, domstolsprøving av enkeltsaker, kompetanseheving i etaten samt internkontroll.

Gevinsten er økt effektivitet i straffesaksbehandlingen ved at flere saker avgjøres på stedet og at færre saker henlegges, samtidig som politiet kan frigjøre ressurser til de mer alvorlige lovovertredelsene.

Modellen er ressurseffektiv ved at det kan opprettes et begrenset antall sentrale påtaleenheter i Tolletaten, som kan innrettes for raskt å behandle påtalespørsmålet i tollfiltersakene og utstede eventuelle forelegg slik at de kan meddeles overtrederen mens vedkommende fortsatt står i tollkontrollen.

Norges offentlige utredninger 2016

Arbeids- og sosialdepartementet:
NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget
NOU 2016: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2016
NOU 2016: 13 Samvittighetsfrihet i arbeidslivet

Barne- og likestillingsdepartementet:
NOU 2016: 16 Ny barnevernslov
NOU 2016: 17 På lik linje

Finansdepartementet:
NOU 2016: 2 Endringer i verdipapirhandelloven – flagging og periodisk rapportering
NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi
NOU 2016: 5 Omgåelsesregel i skatteretten
NOU 2016: 11 Regnskapslovens bestemmelser om årsberetning mv.
NOU 2016: 15 Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk
NOU 2016: 20 Aksjeandelen i Statens pensjonsfond utland
NOU 2016: 23 Innskuddsgaranti og krisehåndtering i banksektoren
NOU 2016: 27 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering II

Forsvarsdepartementet:
NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014
NOU 2016: 19 Samhandling for sikkerhet

Helse- og omsorgsdepartementet:
NOU 2016: 25 Organisering og styring av spesialisthelsetjenesten

Justis- og beredskapsdepartementet:
NOU 2016: 9 Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning
NOU 2016: 10 Evaluering av garantireglene i bustadoppføringslova
NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:
NOU 2016: 4 Ny kommunelov
NOU 2016: 18 Hjertespråket

Kulturdepartementet:
NOU 2016: 12 Ideell opprydding

Kunnskapsdepartementet:
NOU 2016: 7 Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn
NOU 2016: 14 Mer å hente

Nærings- og fiskeridepartementet:
NOU 2016: 21 Stiftelsesloven
NOU 2016: 22 Aksjelovgivning for økt verdiskaping
NOU 2016: 26 Et fremtidsrettet kvotesystem

Utenriksdepartementet:
NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:
Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 PrintMedia AS – 03/2017