



## HEDMARK OG OPPLAND STATSADVOKATEMBETER

Justis- og beredskapsdepartementet

**Deres ref.**  
15/3783-SWO

**Vår ref.**  
AID/tba

**Dato**  
15. september 2017

### NOU 2017:5 – En påtalemyndighet for fremtiden – høringsuttalelse

#### Innledning

Bakteppet for Påtaleanalysen er Nærpolitireformen. Denne reformen medfører endringer både med hensyn til struktur og krav til kvalitet i oppgaveløsningen som har direkte betydning også for påtalemyndigheten. Påtaleanalysen må således anses som et naturlig supplement og en nødvendig gjennomgang av hvilke konkrete problemstillinger endringene reiser i forhold til påtalemyndighetens organisering og ansvarsområde, og hvilke løsninger som kan/skal velges.

For så vidt gjelder struktur har det vært alminnelig enighet om at ingen politidistrikter skal måtte forholde seg til mer enn ett statsadvokatembete. De nødvendige minimumsjusteringer i så måte har allerede skjedd ved at Vestfold og Telemark statsadvokatembeter er utvidet til også å omfatte Buskerud fylke, Sogn og Fjordane er overført til Hordaland statsadvokatembeter og ved at grensen mellom henholdsvis Nordland statsadvokatembeter og Troms og Finnmark statsadvokatembeter nå går langs fylkesgrensen mellom Nordland og Troms.

Påtaleanalysen har fremtidsperspektivet som utgangspunkt. Det er særlig følgende problemstillinger som står sentralt:

- ✓ Hvilken organisering av påtalemyndigheten (statsadvokatembetene) vil gi den beste oppgaveløsningen?
- ✓ Hvordan skal høyere påtalemyndighet prioritere henholdsvis behandling av straffesaker og utøvelse av fagledelse?
- ✓ Har personell i påtalemyndigheten tilstrekkelig og tilpasset kompetanse?
- ✓ Har man i dag et tilfredsstillende system for vedlikehold og utvikling av kompetanse?
- ✓ Hvilke prinsipper bør gjelde for samhandlingen mellom statsadvokater og politiet?
- ✓ Er påtalemyndigheten ressursmessig dimensjonert for å kunne ivareta sitt fagansvar?

Det er grunn til å presisere at kjerneområdet for påtalemyndighetens funksjon og virksomhet – behandling av straffesakene – er lovregulert. I den henseende er det prosessen i forbindelse med forslaget til ny straffeprosesslov som vil ha betydning. De fleste av påtaleanalyseutvalgets forslag kan behandles, avgjøres og iverksettes uten at det krever regelendringer.

Det som er det kritiske spørsmål, er at iverksettelsen og en tilfredsstillende gjennomføring av mange forslag indirekte i noen grad vil avhenge av en ressurstilførsel til påtalemyndigheten som sådan. Dette forutsetter behandling på politisk nivå, hvilket vil måtte ta tid.

---

**Postadresse:**  
Postboks 4457  
2326 Hamar

**Besøksadresse:**  
Østregate 61  
Hamar

**Telefon:**  
62 53 42 40

**Telefaks:**  
62 53 42 49

**E-post:**  
post.hop@statsadvokatene.no

Påtaleanalysen har særlig interesse for spørsmålet om hvordan høyere påtale kan/skal ivareta fagansvaret for straffesaksbehandlingen. Sett i sammenheng med tiltakene i Nærpolitireformen som allerede er under utarbeidelse og iverksettelse, er det derfor grunn til å påpeke at det må vurderes om noen av de foreslåtte tiltak må avklares og gjennomføres *parallelt* med behandlingen av forslagene i Påtaleanalysen.

Påtaleanalyseutvalget har i kapittel 15 listet opp 21 forslag til tiltak. Forslagene er i varierende grad konkrete. Mange av forslagene representerer i praksis forskjellige sider av én og samme problemstilling, hvilket gir særlig vekt til utvalgets understreking av at forslagene til tiltak må sees i sammenheng og vurderes som en helhet.

I det følgende vil kommentarer til Påtaleanalysens drøftinger og konklusjoner, samt forslag til tiltak bli behandlet tematisk så langt dette er mulig. For sammenhengens skyld har vi også funnet det hensiktsmessig å gjengi noen av Påtaleanalysens konklusjoner under de forskjellige punkter.

### **Påtaleordningen ligger fast – vesentlige endringer som har skjedd**

Det fremgår av mandatet at påtaleordningen som sådan – det såkalte tosporede system – ligger fast. Dette innebærer at påtalemyndigheten fortsatt vil ha tre nivåer, hvor nivå 3 organisatorisk er en integrert del av politiet. Riksadvokaten har det administrative ansvar for eget embete og statsadvokatembetene, og det overordnede faglige ansvaret for straffesaksbehandlingen. Politimesteren har det administrative og ressursmessige ansvar for påtalemyndigheten i politiet.

Til tross for at prinsippene for vår påtaleordning har vært de samme siden straffeprosessloven av 1887, har det i årenes løp skjedd store endringer som har betydning for hvilke løsninger man har valgt og skal velge i tiden fremover.

Av slike endringer nevnes:

- ✓ Innføring av to-instansordningen (fra 1. august 1995)
- ✓ Delegasjon av påtalekompetanse fra statsadvokatnivå til politinivå
- ✓ 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 etterforskning (etterforskningsløftet)
- ✓ Opphevelse av juryordningen (juni 2017)

I sum innebærer disse endringene at innholdet i vårt system fremstår som vesentlig annerledes enn det historiske utgangspunkt selv om den prinsipielle overbygning langt på vei er den samme. Dette faktum understreker også at det er nødvendig og viktig å foreta en ny gjennomgang og autoritativ konsolidering av ansvars- og arbeidsfordelingen på straffesaksområdet.

### **Påtalemyndigheten – begrepsbruk**

Påtaleanalysen omtaler i stor grad påtalemyndigheten som en enhet. Den norske ordningen tilsier at påtalemyndigheten *funksjonelt* er forutsatt å operere som én enhet. Organisatorisk og administrativt er man derimot to-delt – nemlig den høyere påtalemyndighet (nivå 1 og nivå 2) og påtalemyndigheten i politiet (nivå 3). En god del av drøftelsene i rapporten har derfor først og fremst relevans for den høyere påtalemyndighets rolle og plass i det samlede system.

Den norske påtaleordningen er ansett som effektiv. Det faktum at påtalemyndighetens personell tilhører to forskjellige etater, hvorav langt de fleste er ansatt i etaten som ikke har fagansvaret,

gjør ordningen krevende med hensyn til samordning, fleksibilitet og tydelighet hva gjelder ansvarsdeling. Dette er en grunnleggende problemstilling som fortsatt vil gjelde, og som igjen forutsetter omforente og tydelige avklaringer av hvem som har ansvaret for hva, uten at dette fører til etablering av unødvendige byråkratiske hindre. En omforent og godt innarbeidet forståelse av arbeids- og ansvarsdelingen mellom nivå 2 og nivå 3 vil ha stor betydning for den gjensidige tillit som er forutsetningen for en best mulig samhandling.

## **Faglederrollen – kort historikk og status**

Arbeidet med å systematisere høyere påtalemyndighets fagansvar *regionalt* ble påbegynt tidlig på 1990-tallet. Begrepet "faglederrolle" som betegnelse på statsadvokatenes utøvelse av fagansvaret hadde sitt utspring her.

En viktig milepæl i så henseende var et foredrag som daværende riksadvokat Rieber-Mohn holdt på politisjefmøte 1/1994, hvor han skisserte utfordringen og aktuelle problemstillinger. Arbeidet med å beskrive rollen ble systematisert og var en del av lederutviklingsprogram for førstestatsadvokatene som ble gjennomført i 1994/1995. I kjølvannet av dette programmet ble det i juni 1995 utferdiget et sluttdokument<sup>1</sup>, som ble sendt ut til embetene ved riksadvokatens følgebrev av 2. august 1995.<sup>2</sup>

Den siste ajourføring og samlede beskrivelse av innholdet i statsadvokatenes fagledelse finner man i riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for 2012.<sup>3</sup>

Dersom man sammenligner beskrivelsen av faglederrollen i 1995 og 2012 er det særlig to ting som slår en. For det første er det egentlig ingen store endringer i *beskrivelsen* av innholdet i rollen. Dernest må det konstateres at begrepet "fagledelse" er godt innarbeidet og at mange av de tiltak som ble foreslått i 1995-dokumentet tross alt er blitt gjennomført.

Status er likevel at det helt fra Fosheim-utvalgets og Fornebo-utvalgets rapporter fra henholdsvis 2001 og 2010 til riksadvokatens styringsdokumenter uttrykkes ønske om en sterkere fagledelse fra statsadvokatenes side. Det er m.a.o. gjennomgående enighet om at situasjonen ikke er tilfredsstillende.

## **Ønsket om en sterkere fagledelse – hvilke forutsetninger er endret?**

Riksadvokatens fagansvar utøves dels ved generelle (nasjonale) retningslinjer og årlige styringssignaler fra riksadvokaten, dels gjennom tiltak i grensesnittet mellom statsadvokater og politiet. Som hovedregel er statsadvokater og politiet på lik linje adressat for nasjonale retningslinjer og føringer fra riksadvokaten. Det er i grensesnittet og samhandlingen mellom statsadvokater og politiet operasjonaliseringen av de generelle føringer må *gjennomføres*.

Som det fremgår av Påtaleanalysen har det over lang tid gjentatte ganger blitt uttrykt behov for og et ønske om at fagledelsen må ha en større plass. Som nevnt foran er dette blant annet konklusjonen i rapporten fra Fosheim-utvalget fra april 2001 og gjentatt i rapporten fra Fornebo-utvalget som kom i mai 2010. Påtaleanalysen slutter seg i det alt vesentlige til vurderingene til nevnte utvalg.

Når omfanget av fagledelsen ikke har vært tilfredsstillende har den gjennomgående begrunnelse vært at kapasiteten er begrenset og at straffesaksbehandlingen må gå foran når det må prioriteres. Riksadvokaten har imidlertid i den senere tid gitt uttrykk for at det må skje en forskyvning av

<sup>1</sup> Utarbeidet av redaksjonsgruppe som ble ledet av førstestatsadvokat Walter Wangberg.

<sup>2</sup> Riksadvokatens ref. 16/95 TAB/GML

<sup>3</sup> Riksadvokatens rundskriv 2/2012 av 29. februar 2012 – del III.

prioriteringen i favør av fagledelsen, uten at det i praksis synes å ha skjedd noen vesentlig endring.

Det er da betimelig å reise spørsmålet om hva som egentlig er annerledes i dagens situasjon sammenlignet med tidligere utredninger og sentrale føringer, hvor det i (for) stor grad har forblitt med et uttrykt ønske om endring. Hva er det som tilsier at oddsen nå er større for at det faktisk kommer til å skje en realitetsendring?

Når betegnelsen "fagledelse" brukes er det i praksis ansett som synonymt med høyere påtalemyndighets rett og plikt til å ha oppfatninger og gi direktiver om juridisk/faglige problemstillinger, og kontrollere politiets virksomhet og resultater på straffesaksfeltet. Det er et perspektiv som i denne sammenheng (for) ofte blir underkommunisert. Det er politimesterens ansvar for at politidistriktet har systemer og rutiner som sikrer god kvalitet på behandlingen av straffesakene. At dette fungerer er viktig, ikke minst fordi det store volum av saker avgjøres og avsluttes i politidistriktets systemer. En (svært) viktig del av statsadvokatenes fagansvar består derfor i å påse og bidra til at politidistriktet har en oppegående *intern* fagledelse i form av rutiner, oppfølging og kontroll, samt kompetansearenaer som bidrar til å sikre god kvalitet også på saker som behandles og avsluttes i politidistriktet. Man kan derfor noe spissformulert si at målet med statsadvokatens fagledelse er å bidra til at politiet er mest mulig selvhjulpne.

### **Endringene i rammer og forutsetninger – konsekvenser for fagledelsen**

Som nevnt foran har Nærpolitireformen medført endringer i politiet som ikke bare gjør det ønskelig, men helt nødvendig å foreta en ny gjennomgang av prinsippene for samhandling mellom høyere påtale og politiet, herunder måten fagledelsen kan/skal utøves på. Som illustrasjon på slike endringer i rammene som etablerer et klart behov for endringer med hensyn til forankring, samhandling og arbeidsprosesser, nevnes nedenfor ett eksempel som går på struktur og ett som går på kvalitet.

*Ad struktur.* Dersom man tar for seg de *organisatoriske* endringer i politiet de siste femten år var for eksempel situasjonen i Vestfold og Telemark i 2001 at det var ni politidistrikter. Et eller flere årlige møter mellom statsadvokater og 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 kontaktsyklus som bare omfatter politimester og påtaleleder gir derfor ingen fornuftig kontaktflate 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*.

*Ad kvalitet.* Det har over tid vært fokusert på behovet for å styrke etterforskningen av straffesaker i sin alminnelighet. Dette har etter hvert materialisert seg i en omforent handlingsplan<sup>4</sup> - etterforsklingsløftet – som er et viktig element i Nærpolitireformen. Mange av de sentrale problemstillingene i etterforsklingsløftet er i kjerneområdet for påtalemyndighetens fagansvar. *Det er derfor både faktisk og logisk nødvendig at høyere påtalemyndighet regionalt må involverer seg i det løpende (og langvarige) arbeid som skjer og kommer til å skje på etterforsklingsfeltet.*

<sup>4</sup> Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet 1.0 med politidirektørens og riksadvokatens forord datert 31. mai 2016.

## Etterforsningsløftet – nærmere om forutsetningen om bedre kvalitet

Konkret er det således ambisjonene og tiltakene i etterforsningsløftet som særlig representerer en kvalitativt ny situasjon og forpliktelse for alle nivåer i påtalemyndigheten.

Den overordnede plan for etterforsningsløftet er et felles initiativ fra riksadvokat og politidirektør, hvilket for det første understreker ambisjonen om at planen skal gjennomføres, dernest at gjennomføringen er et felles ansvar. For så vidt gjelder etterforsningsløftet og statsadvokatene har riksadvokaten i brev til statsadvokatembetene påpekt at: "Det understrekes allerede nå at planen bør tas i betraktning ved planlegging av fagledelsen av politidistriktene"<sup>5</sup>.

Effektiviteten og kvaliteten i straffesaksbehandlingen er *et felles ansvar* for påtalemyndigheten og politiet. Tiltakene som inngår i etterforsningsløftet øker således den *felles forpliktelse* til å bidra til og oppfylle målsettingen med planen, hvilket igjen vil måtte forsterke kravet til samhandling og fremtidige prioriteringer.

I gjentatte utredninger har man konkludert på samme måte, nemlig at kvaliteten på etterforskning og påtalearbeid er for ulikt innrettet og har for ujevn kvalitet. Riksadvokaten har vært den fremste talsmann for at dette er en svært uheldig situasjon som ikke bør vedvare.

For så vidt gjelder politiet er den overordnede ambisjon og forutsetning i etterforsningsløftet at man organisatorisk og med hensyn til arbeidsprosesser og kontrollmekanismer, vil etablere større likhet og felles standarder. Det samme bør definitivt gjelde for måten statsadvokatembetene utøver sitt fagansvar på. Den foreløpige konklusjon må derfor være at fagledelsen i praksis både må gis høyere prioritet og utøves etter samme mal i de forskjellige regioner.

Av spesifikke problemstillinger knyttet til etterforsningsløftet nevnes:

- ✓ Forvaltningsapparat, etablering og videreføring
- ✓ Innholdet i opplærings- og kompetanseutviklingsmoduler
- ✓ Saksportefølge – problemstillinger knyttet til initialfase og oppfølging
- ✓ Krav til internkontroll i politiet
- ✓ Systemer for rekruttering og oppfølging av ansatte
- ✓ Krav til samhandling mellom statsadvokater og politiet

Det er også grunn til å poengtere at endringer i regi av etterforsningsløftet vil skje kontinuerlig over lang tid (antakelig over flere år). Den faglige målsetting i straffesaksbehandlingen gjelder imidlertid også i endringsfasen, hvilket tilsier at det ligger et hasteelement i å få avklart premissene for samhandlingen i den videre prosess.

Nødvendige endringer og forbedringer vil derfor (også) måtte *avklares og iverksettes parallelt* med større og mindre prosjekter i den styrte endringsprosessen.

Når det gjelder kvalitetstiltakene i etterforsningsløftet er det for det første bestemt at det skal være et *forvaltningsapparat* som skal sørge for at man kan etablere og videreføre tiltakene. Således skal det etableres funksjoner som *fagkoordinator* både på områdene politifag og påtale. Høyere påtalemyndighets fagansvar tilsier at det må være nær kontakt mellom nøkkelpersoner i politiet og statsadvokatene med henblikk på å bidra til å utforme/tilpasse og kvalitetssikre innholdet i opplæringsmoduler og opplegget til fagkoordinatorene.

I utviklings- og endringsfasen er det også nødvendig med et tett samarbeid mellom politiet og statsadvokatene relatert til arbeidet med å etablere felles straffesaksinntak (FSI). Det er i og for seg ingen tvil om at ansvaret for ressurssettingen og arbeidet med å etablere en slik funksjon,

<sup>5</sup> Jf riksadvokatens brev av 5. juli 2016 – riksadvokatens ref. 2015/01371-013 RBR/ggr

hviler på politimesteren. Det er imidlertid interessant for den/de som har fagansvaret å kunne komme med råd og innspill underveis i prosessen slik at ordningen man etablerer kan fungere optimalt, herunder sikrer at man bygger på omforente vurderinger av retningslinjer og kvalitetsparametre.

Det er grunn til å understreke at dersom ambisjonene og forslagene til tiltak i etterforsklingsløftet faktisk skal gjennomføres, vil det i sum representere et **paradigmeskifte** for så vidt gjelder volum og struktur på løpende kompetansetiltak. Endringen er så vidt omfattende at den langt på vei må kunne karakteriseres som en "ny" oppgave.

Uansett valg av løsning hva gjelder ansvarsdeling mellom Politidirektoratet og riksadvokaten for så vidt gjelder etablering og gjennomføring av kompetansetiltakene vil dette være en svært ressurskrevende oppgave. Dette illustreres blant annet ved at påtaleanalyseutvalget har foreslått at dersom Riksadvokatembetet skal ha hovedansvaret for innholdet i kompetansetiltakene, vil det forutsette en vesentlig økning i embetets stabskraft.

Påtaleanalyseutvalget har dessuten foreslått en viss økning av ressursene til påtalemyndigheten i politiet for å kompensere for fravær i forbindelse med obligatoriske kompetansetiltak, og en forventet økning i antallet aktorater.

Hva angår statsadvokatembetene har utvalget konkludert med at fagledelsen kan og bør prioriteres høyere ved at man i større grad pålegger påtalemyndigheten i politiet å aktorere saker, og derved får frigjort nødvendig kapasitet til fagledelsen. Etter vår oppfatning vil det være både ønskelig og nødvendig å vurdere behov for en viss ressurstilførsel til statsadvokatnivået. Den nærmere begrunnelse for dette vil fremgå under avsnittet: Påtalemyndigheten – organisering og kapasitet.

### **Påtalemyndighetens samfunnsoppdrag**

Som **tiltak 1** har utvalget argumentert for og foreslått at man bør ha en omforent og kortfattet formulering av påtalemyndighetens samfunnsoppdrag (jf side 165/kapittel 11).

Forslaget til formulering av samfunnsoppdraget er slik:

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

I utgangspunktet kan det reises tvil både om behovet for og nytteverdien av en (så) enkel og kortfattet versjon av samfunnsoppdraget. Erfaringsmessig er det vanskelig på en rimelig presis og utfyllende måte å angi ansvarsområdet til en etat. Den foreslåtte formulering er også egnet til å skape misforståelser med hensyn til ansvaret for den forebyggende kriminalitetsbekjempelse. Det fremstår for øvrig som noe kunstig å bruke formuleringen "sammen med politiet", i og med at nivå 3 i påtalemyndigheten er en integrert del av politiet.

Etter vår oppfatning er påtalemyndighetens rolle og samfunnsoppdraget mer presist og tilstrekkelig kortfattet beskrevet i riksadvokatens styringsdokumenter. Vi synes det er vanskelig å komprimere denne/disse beskrivelsene uten at det får betydning for presisjon og meningsinnhold.

For øvrig registrerer vi i denne forbindelse at man verken i Sverige eller Danmark som det generelt er naturlig å sammenligne med, har funnet grunn til å prøve å gi en enkel beskrivelse av samfunnsoppdraget. For så vidt gjelder Danmark synes man således å ha nøyd seg med følgende kortversjon (jf side 165): "Politidirektøren bestemmer hvem som gjør hva, med mindre riksadvokaten har bestemt noe annet". Og i Sverige (jf side 166): "Enhver sak som kommer inn til påtalemyndigheten, skal håndteres korrekt i henhold til lov og til rett tid".

Spørsmålet om en kort eller noe lengre beskrivelse av påtalemyndighetens samfunnsfunksjon vil neppe ha noen praktisk betydning for de konklusjoner man vil trekke. Kjerneområdet for påtalemyndighetens virksomhet oppfattes som uomtvistet.

## Den høyere påtalemyndighet – fordeling av påtalekompetanse

Det vises til *tiltak 4* hvor utvalget foreslår en mer fleksibel kompetansefordeling mellom riksadvokaten og statsadvokatene.

Fra Påtaleanalysen hitsettes:

(Side 185/kapittel 12.3.4):

Etter påtaleanalyseutvalgets mening bør riksadvokatens rolle som kvalitetssikrer og rettsikkerhetsgarantist forsterkes. Dette skjer etter utvalgets syn best ved at fag- og etatsledelsen styrkes, samtidig som enkeltsaksbehandlingen reduseres. Utvalget mener at riksadvokaten fortsatt skal avgjøre 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.

(Side 189/kapittel 12.3.5.3):

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 at påtalekompetansen flyttes nedover i etaten. Dette kan skje ved at 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.

Som kjent har det i løpet av de siste 25 årene skjedd en betydelig utvidelse av påtalekompetansen til påtalemyndigheten i politiet. I forslaget til ny straffeprosesslov foreslås det en ytterligere utvidelse. Erfaringen med kompetanseutvidelsene til påtalemyndigheten i politiet er gjennomgående gode, og det synes ikke å være noen instanser som har tatt til orde for å reversere ordningen.

Utvidelsen av påtalekompetansen i politiet har skjedd uten at det har skjedd en tilsvarende forskyvning i fordelingen av påtalekompetanse mellom riksadvokaten og statsadvokater. Dette betyr at det er færre saker hvor påtalespørsmålet må avgjøres av statsadvokaten. Det fremstår derfor som logisk at man vurderer om det nå vil være hensiktsmessig å foreta en ny gjennomgang av fordelingen av påtalekompetanse mellom riksadvokaten og statsadvokatene, slik at flere saker eventuelt kan avgjøres på statsadvokatnivå.

Det bemerkes at en eventuell slik forskyvning av påtalekompetansen mellom riksadvokat og statsadvokater i praksis ikke vil medføre noen økt arbeidsbelastning på statsadvokatene fordi man i disse sakene utarbeider innstilling til riksadvokaten. For riksadvokaten vil det derimot kunne innebære en nødvendig avlastning.

Vi finner derfor å kunne slutte oss til Påtaleanalyseutvalgets forslag og begrunnelse for dette.

## Påtalemyndigheten i politiet – (fag)kompetanse

Under dette tema kommenteres *tiltak 2* som gjelder behovet for kompetansetiltak, og dernest hvem som skal ha hovedansvaret for innhold og gjennomføring av tiltakene.

### *Ad tiltak 2 – behovet for kompetanseutvikling*

Fra Påtaleanalysen hitsettes:

(Side 172/kapittel 11.6):

Påtaleanalyseutvalgets 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 etterforskningsledelsesrollen, er en nødvendig forutsetning.

(Side 173/kapittel. 11.6.3):

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 irettføringsfasen skal påtalejuristene være gode, med oppdatert kunnskap. Mange har nok også slik oppdatert kunnskap. Utvalget mener like fullt det er behov for en systematisk kompetanseutvikling.
- ✓ Rollen som etterforskningsleder 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.

(Side 172/kapittel 11.5.3 – ad statsadvokater):

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 styrket fagledelse bidrar til økt kvalitet i 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.

(Side 175/kapittel 11.8.2 – gitt et handlingsrom, hva bør prioriteres):

Utvalget anbefaler at følgende prioriteres:

- ✓ Tilrettelegge for etterforskningsledelse og et godt samspill mellom påtalemessig og politifaglig etterforskningsleder.
- ✓ 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 etterforskning.

En vesentlig del av rapporten fra påtaleanalyseutvalget omhandler problemstillinger knyttet til påtalemyndighetens kompetanse og behovet for kompetanseutvikling. Dette fremgår blant annet av det som er gjengitt foran. Ingen av forslagene til tiltak gjelder spesifikt innholdet i ønskete kompetansetiltak. Utvalget nøyer seg stort sett med å konstatere at kompetansen varierer i for stor grad og at det er behov for å etablere et bedre system for kompetanseutvikling. Forslag til tiltak med hensyn til dette tema er således holdt på et overordnet nivå hvor perspektivet særlig er rettet mot *system og systemforvaltning*.



Spørsmål om tiltak for kompetanseheving for påtalejuristene har fått noe større oppmerksomhet de seneste årene. Hva gjelder nyansatte påtalejurister har det skjedd en klar forbedring ved at det er etablert et strukturert obligatorisk tilbud, som den enkelte må gjennomføre for å kunne få såkalt utvidet påtalekompetanse. Etter vår oppfatning er den største mangelen at det i stor grad er fravær av et gjennomarbeidet og standardisert opplegg for kompetanseutvikling for påtalejurister som har vært i politiet i lengre tid og kanskje ønsker å ha dette som yrkeskarriere.

Vi er enig med utvalget i at det samlede kompetansetilbud for påtalejurister ikke er på høyde med den oppmerksomhet og de tilbud som kan tilbys andre profesjoner i politiorganisasjonen. I så henseende er det "på høy tid" at dette tilbudet systematiseres og standardiseres. Som anført i rapporten bør utarbeidelsen av et samlet kompetansetilbud bygge på en strategisk kompetanseplan for etaten. Det er dog grunn til å påpeke at etterforskere befinner seg i en sammenlignbar situasjon.

Dagens situasjon for så vidt gjelder påtalejurister er formentlig et resultat av at man i for stor grad, bevisst eller ubevisst, har lagt og fortsatt legger til grunn at den enkelte påtalejurist, uansett tidligere bakgrunn, er "ferdigutdannet" når hun/han begynner i politiet. Som påpekt av utvalget er nok den største gjennomgående mangel kunnskap om etat og arbeidsprosesser. Dette perspektivet er i noen sammenhenger kanskje en like viktig del av kravet til kompetanse som den enkeltes juridisk/faglige kompetanse.

Det fremgår dessuten av utvalgets rapport at langt de fleste statsadvokater kommer fra politiet. Det innebærer at nye statsadvokater ikke bare tar med seg kompetanse fra jobben i politiet, men tilsvarende også mangel på fokus og kompetanse. Et bedre og etablert opplegg for påtalejuristene i politiet vil derfor på sikt også ha betydning for nye statsadvokaters "inngangskompetanse".

For så vidt gjelder statsadvokatenes kompetanse registrerer vi for øvrig at utvalget reiser spørsmål om statsadvokatene har *rett* kompetanse og at respondentene mener at det er et "ikke ubetydelig forbedringspotensial". Disse problemstillinger vil bli nærmere kommentert nedenfor relatert til behovet for eventuelt å endre innholdet i statsadvokatrollen.

Relatert til spørsmålet om kompetanse er det også et annet viktig poeng som er fremholdt i straffeprosesslovutvalgets utredning, nemlig det faktum at en overveiende del av straffesakene avgjøres av politiet, uten at verken høyere påtalemyndighet eller domstolene er inne i bildet. Oppbyggingen av forslaget til ny straffeprosesslov har derfor dette som utgangspunkt. Dette aspektet bidrar ytterligere til å understreke viktigheten av god kompetanse og gode arbeidsprosesser i politiet.

Relatert til fagansvar har etterforsklingsløftet både påtalejurister og etterforskere (herunder spesialmedarbeidere) som målgruppe. Fordelingen av oppfølgingsansvar vil være noe forskjellig for de forskjellige profesjonene. Innholdet i opplæringsmoduler og gjennomføringen av opplæring og ajourhold av kompetanse bygger dog på den samme faglige basis. Selv om innretningen vil måtte være noe forskjellig for de forskjellige grupper, må det være en betydelig overlappning i det praktiske kompetansearbeidet. Det er derfor viktig at man tar høyde for at også politifaglig personell må være målgruppe for og involvert i samordningen og samarbeidet mellom politiet og statsadvokatene.

Dette har vært perspektivet i Hedmark og Oppland statsadvokatembeter helt siden etableringen av embetet i 1996. Det har således vært og er fast praksis at nøkkelpersoner innenfor etterforsklingsfaget deltar på statsadvokatenes årlige påtalemøte. Vår erfaring er at dette konsept er ønsket både av påtalejurister og etterforskere og at det bidrar til bedre samarbeid i det daglige oppgaveløsning.

For oss er det dessuten viktig å understreke at kompetanseperspektivet både er knyttet til organisering og arbeidsprosesser, men fremfor noe er det knyttet til *personell*. Det innebærer i praksis at spørsmålet om organisasjonens kompetanse er relevant så vel ved rekruttering som ved oppfølging og karriereutvikling.

### ***Ad tiltak 2 – hvem skal ha hovedansvaret for kompetanseutviklingen***

Fra Påtaleanalysen hitsettes:

(Side 190/kapittel 12.3.6):

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 fremkommer 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 kompetansestrategi for påtalemyndigheten, kobling mot karriereutvikling m.v. 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 er nært samarbeid både med Politidirektoratet og politidistriktene.

Det nye i utvalgets forslag er at riksadvokaten ikke bare skal ha fagansvaret for straffesaksbehandlingen, men også ha ansvaret for innhold og volum i et adekvat kompetansetilbud rettet mot en del av det personell som behandler straffesakene. Når det foran anføres at ansvaret bare gjelder "en del" så er det bare en presisering av at fagansvaret også omfatter etterforskere med politifaglig bakgrunn og sivilt personell med spesialistkompetanse. Dette innebærer at innholdet i og volumet av kompetansetiltak for de forskjellige profesjoner må sees i sammenheng og samordnes i noe forskjellig grad med Politidirektoratet..

Som anført foran vil ambisjonene i etterforsklingsløftet innebære en nokså dramatisk heving av obligatoriske krav til det løpende kompetansetilbud og forvaltningen av dette.

Dersom man legger påtaleanalyseutvalgets beskrivelse av dagens situasjon til grunn må det konstateres at dette er et område som over lang tid har vært "stemoderlig" behandlet. Det tilsier at man her i realiteten står overfor en problemstilling hvor spørsmålet er hvem som skal fylle et "tomrom".

Uansett hvem som skal ha ansvaret for hva er dette en meget betydelig oppgave, hvis gjennomføring og vedlikehold krever et tett og løpende samarbeid mellom Politidirektoratet og Riksadvokatembetet på nasjonalt nivå, og statsadvokatene og politimesteren på regionalt nivå. Det er vanskelig å se at man vil kunne løse denne oppgaven uten å måtte foreta en merkbar omprioritering av ressursbruken på alle nivåer.

Påtaleanalyseutvalgets forslag om at riksadvokaten også skal ha hovedansvaret for kompetansetiltakene er logisk i den forstand at riksadvokaten allerede har fagansvaret på straffesaksområdet. Det som er en viktig innvending mot forslaget, er imidlertid at etterforsklingsløftet allerede er under "utrulling", og at Riksadvokatembetet i dag neppe er ressursmessig rigget for å kunne påta seg en slik oppgave på kort varsel. En eventuell økning av embetets bemanning forutsetter en økning av budsjetttrammene, hvilket må skje gjennom de ordinære prosesser knyttet til statsbudsjettet. Det vil med andre ord ta tid.

Inntil det er avklart hvem som skal ha ansvaret for hva på permanent basis og man har tatt stilling til spørsmålet om ressurstilførsel til Riksadvokatembetet, er det neppe tvil om at både Politidirektoratets og riksadvokatens kapasitet vil bli satt under betydelig press.

### **Påtalemyndigheten i politiet – rekruttering og oppfølging av personell**

Under dette tema kommenteres utvalgets forslag til **tiltak 10** (statsadvokatenes involvering ved ansettelse/oppfølging av påtalejurister), **tiltak 11** (påtalejuristenes rolle som etterforskningsledere), **tiltak 13** (nye stillingskategorier i påtalemyndigheten i politiet), **tiltak 15** (utstyrspakke) og **tiltak 16** (bedre IKT-verktøy og brukeropplæring).

#### ***Ad tiltak 10 – statsadvokatens involvering ved ansettelse/oppfølging av påtalejurister***

Utvalgets forslag er lite konkret. Problemstillinger knyttet til rekruttering og tiltak for å beholde nøkkelpersonell er like viktig relatert til påtalejurister som andre profesjoner. Gode utvelgesprosesser ved rekruttering av nytt personell og konkrete og forutsigbare tiltak for å beholde personell har avgjørende betydning for organisasjonens effektivitet og evne til å levere kvalitativt godt arbeid. Dette har blant annet betydning for å sikre kontinuitet som igjen er en nøkkelforutsetning for å sikre kompetanse (les: problemet med stor turnover).

Utvalgets forslag reiser særlig to problemstillinger. Det første spørsmål som kan reises, er i hvilke tilfeller det ut fra en hensiktsmessighetsbetraktning kan utgjøre en tilleggsverdi at statsadvokaten er involvert i prosessene. Det andre er på hvilken måte statsadvokaten eventuelt skal være involvert.

Det kan se ut som utvalget i ytterste konsekvens tenker seg at statsadvokatene skal ha en formalisert rolle i ansettelsesprosessen. Dette krever i så fall en endring av personalreglementet i politiet. Det vil være en komplisert og langvarig prosess som krever en særlig sterk argumentasjon hva angår hensiktsmessighet og behov. Etter vår oppfatning fremstår dette både som nødvendig og lite realistisk.

Når det gjelder nyansettelser av påtalejurister bemerkes at det ikke er noe som tilsier at statsadvokatembetene sitter med spesiell kompetanse relatert til ansettelsesprosesser som sådan. Ved nytilsetninger vil det stort sett være kandidater hvor statsadvokatene ikke har noen særskilt kunnskap om den enkeltes faglige kunnskaper og øvrige kvaliteter. Vurdering og rangering av de forskjellige kandidater vil derfor på vanlige måte måtte skje gjennom intervju og referansesjekker (hvor det selvfølgelig kan forekomme at en statsadvokat kan være aktuell som referanseperson).

Derimot bør det være et "must" også å innhente uttalelse fra statsadvokaten i de tilfeller det er spørsmål om fast ansettelse av personer som har tjenestegjort som vikarer, og forfremmelse av politiadvokater innenfor et fastlagt karriereløp. Her vil et viktig element i vurdering og rangering være kandidatens juridisk/faglige kompetanse og skjønn, et område hvor statsadvokatene gjennomgående vil ha bedre kunnskap og oversikt enn de foresatte i politiet.

En slik ordning forutsetter imidlertid ingen regelendringer, men fremstår snarere som en selvfølgelighet relatert til det alminnelige krav om at lokal innstillende myndighet gjennomfører en adekvat og tilstrekkelig saksforberedelse. Man snakker her med andre ord i realiteten om å etablere og innarbeide en (standardisert) praksis.

#### ***Ad tiltak 11 – påtalejuristenes rolle som etterforskningsledere***

Vi er enig i at det er behov for å forbedre kunnskapen om ansvar og innhold i funksjonen som etterforskningsleder. Dette er i praksis et spørsmål om klargjøring av grensesnittet mot den som har ansvaret for den politifaglige håndtering av saken. Det foreligger derfor et tilsvarende behov for en autoritativ beskrivelse av innholdet også i denne funksjonen.

Etter vår oppfatning er det neppe noe omfattende arbeid som kreves for at riksadvokaten og Politidirektoratet kan bli enige om en autoritativ beskrivelse av hva som er hovedinnholdet i de forskjellige funksjoner. Dette må så være et obligatorisk element i etatsutdanningen, hvor "budskapet" må være at dette er en nødvendig klargjøring for å sikre et effektivt samarbeid i den enkelte sak mellom de forskjellige profesjoner.

### ***Ad tiltak 13 – nye stillingskategorier i påtalemyndigheten i politiet***

Kvalitet og effektivitet i straffesaksbehandlingen på alle nivåer forutsetter personell med tilstrekkelig kompetanse og erfaring. I mange politidistrikter er for høy turnover både blant påtalejurister og etterforskere et hinder for å etablere og beholde fagmiljøer med tilstrekkelig soliditet.

Dette er i realiteten et spørsmål om å tilrettelegge bedre og gjøre det mer attraktivt for de som ønsker en fagkarriere i politiet. Vi er enig i at det fremover bør jobbes aktivt med nye løsninger på denne problemstillingen. Det vil her måtte være tale både om incitamentter som omfatter stillingskategorier og lønn.

### ***Ad tiltak 15 – utstyrspakke***

I praksis er det en nær sammenheng mellom dette tiltaket og tiltak 16. Det store bildet er at personell som i dag jobber med etterforskning og påtale er godt skikket til og ønsker å utnytte digitale medier i jobben. Muligheten for dette har variert i stor grad fordi mange påtalejurister ikke har hatt enkel tilgang til nødvendig utstyr som bærbar PC, tjenestetelefon, to skjermer på kontor og egnede høretelefoner (for avspilling av lydopptak av avhør).

Dette er en overmoden problemstilling i en tid hvor det er gjennomgående enighet om at alle må utnytte de muligheter som ligger å jobbe digitalt. Innlandet politidistrikt opplyser at det er lagt til rette for at hver enkelt påtalejurist *skal ha* utstyrspakke som nevnt.

### ***Ad tiltak 16 – bedre IKT-verktøy og brukeropplæring***

Vår oppfatning er at de endringer som er gjort i BL-plattformen, har bedret muligheten både for behandling og oppfølging av den enkelte sak. Konseptet "felles sak" øker også muligheten for tilsyn og kontroll med saksporteføljene via det digitale system.

I Hedmark og Oppland har det vært flere runder med intern opplæring av statsadvokater og påtalejurister/etterforskere i metodikk og rutiner for digital straffesaksbehandling. Pådriver i dette arbeidet har vært en felles intern arbeidsgruppe hvor statsadvokat Thorbjørn Klundseter har deltatt fra vår side. Dette har vært en ubetinget suksess og har ført til at flere av statsadvokatene og påtalejuristene nå har ført aktorater digitalt.

## **Innholdet i statsadvokatenes fagledelse – redefinering av statsadvokatrollen?**

Her kommenteres **tiltak 6** (redefinering av statsadvokatrollen) og **tiltak 7** (styrking, videreutvikling og profesjonalisering av fagledelsen).

### ***Ad tiltak 6 – redefinering av statsadvokatrollen***

Fra Påtaleanalysen hitsettes:

(Side 175/kapittel 11.8.1 – gitt et handlingsrom, hva bør prioriteres/statsadvokatembeter):

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 prioriterings spørsmål.

- ✓ 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 kvaliteten i straffesaksarbeidet.
- ✓ Koblingen mellom kvalitet og kompetanse blir avgjørende.
- ✓ Statsadvokatenes rolle må utvikles og i noen grad justeres. Statsadvokatene skal i fremtiden være fagledere, med et stort innslag av saksbehandling. Dette fremfor å være saksbehandlere som også driver med fagledelse.

Utvalget gir klart uttrykk for at det er ønskelig med en mer aktiv fagledelse. Med dette utgangspunkt synes utvalget å trekke den slutning at en mer aktiv fagledelse forutsetter noe færre og mer robuste statsadvokatembeter og en *redefinering av "statsadvokatrollen"*.

Spørsmålet om behovet for å redefinere statsadvokatrollen er i realiteten et spørsmål om hvordan statsadvokatembetene skal prioritere fagledelsen. Denne problemstillingen forutsetter neppe at flertallet av landets statsadvokater må begynne å gjøre jobben på en helt annen måte enn i dag, men er snarere et spørsmål om å forskyve balansen mellom tidsbruken på *generell* fagledelse kontra fagledelse som skjer i tilknytning til *enkelt saker*.

Det vil nok fortsatt være slik at flertallet av statsadvokatene, på samme måte som påtalejuristene, bør og må vie det meste av sin arbeidskraft til juridisk/faglige problemstillinger knyttet til fagområder og enkelt saker. Dette utelukker ikke at problemstillinger knyttet til den generelle fagledelsen bør vektlegges noe sterkere ved utvelgelse av statsadvokater. Vi ser imidlertid ikke at en styrket fagledelse skulle tilsi et behov for å endre innholdet i statsadvokatrollen som sådan.

Fagledelsen kan ikke bero på den enkelte statsadvokats tilfeldige interesse for fagledelsen som sådan. Ansvaret for at fagledelsen får den nødvendige prioritet og innretning må ligge på den enkelte embetsleder. Dette innebærer at man bør tilstrebe å ha embetsledere som genuint har interesse og evner til å iverksette og opprettholde en tilstrekkelig effektiv fagledelse. Det vil så være embetslederens ansvar å trekke statsadvokatene med i fagledelsen på en hensiktsmessig måte, slik at de enkelte statsadvokatembeter har en klart definert og oppegående *funksjon* innen fagledelse.

I praksis innebærer dette at det (også) ved statsadvokatembetene må være en arbeidsdeling mellom statsadvokatene. Det betyr at en/noen må ha som oppgave å legge til rette for og være en pådriver i gjennomføringen av den generelle fagledelsen. Den/de som har sin hovedinteresse i det juridisk/faglige knyttet til saksbehandling, må ikke av den grunn "omskoleres", men må aktivt trekkes inn og brukes som viktige bidragsytere i form av foredrag/veiledning av kolleger i påtalemyndigheten på sine respektive spesialområder og ved etablering/vedlikehold av fagmiljøer på de forskjellige saksfelt.

Etter vår oppfatning er det derfor neppe behov for å omdefinere statsadvokatrollen som sådan. Slik vi ser det er den viktigste forutsetning for en styrket fagledelse at det gis et sterkere og mer enhetlig direktiv om innhold og gjennomføring av fagledelsen. For at dette skal være gjennomførbart må alle embetene ha mulighet for å prioritere og skjerme en minimumsressurs til generell fagledelse. For de minste embetene tenker vi da at *ett årsverk* vil være nødvendig og tilstrekkelig.

### ***Ad tiltak 7 – styrking, videreutvikling og profesjonalisering av fagledelsen***

Dette er et spørsmål om hvilken innretning og hvilket innhold statsadvokatenes fagledelse skal ha.

For det første må det være en klart definert personellressurs (i tillegg til embetsleder) som har et særlig ansvar for innretningen og gjennomføringen av fagledelsen. Den/de som innehar denne funksjonen vil ha ansvaret for å legge til rette for og vedlikeholde samarbeid og samordning med

politidistriktet og gjennomføring av avtalte kompetansetiltak, og vil samtidig måtte sørge for at øvrige statsadvokater blir brukt.

Det er ingen tvil om at Oslo statsadvokatembeter er det embetet som i størst grad har klart å avsette en dedikert/definert ressurs til systematisk fagledelse. Vi vil imidlertid påpeke at de fleste av elementene som er listet opp i redegjørelsen fra statsadvokatene i Oslo, er gjenkjennbar for de øvrige embeter. Den største forskjellen består antakelig i utøvelsen og volumet av tiltak innenfor tilsyns- og kontrollfunksjonen. Denne del av fagledelsen er spesielt synlig særlig fordi den materialiserer seg i form av rapporter. Dersom man helhetlig ser på tiltakene og samarbeidet mellom statsadvokatene og politidistriktene i landet for øvrig er nok bildet mer nyansert.

Tilsyns- og kontrollfunksjonen er viktig, men i sin kjerne en evaluering av oppgaver som er eller ikke er gjennomført, ofte nokså langt tilbake i tid. Det Oslo statsadvokatembeter beskriver som en særlig utfordring er at de (to)underlagte politidistrikter har så mange påtalejurister at det er vanskelig å etablere et brukbart system for tilbakemeldinger om den jobb den enkelte påtalejurist utfører. På det området er antakelig mange av de øvrige embeter "tettere på" sine kolleger i politiet.

Vi anser det som viktig at statsadvokatene har et system og en oversikt som gjør det mulig å gi tilbakemeldinger både til foresatte i politiet og den enkelte påtalejurist om hvordan man vurderer den faglige kvaliteten på den enkeltes straffesaksarbeid. Her har nemlig statsadvokatene jevnt over bedre oversikt enn påtalejuristenes foresatte idet man over tid konkret ser den enkeltes saksrelaterte arbeid.

Slik vi ser det må fundamentet for en god og aktiv fagledelse være en omforent holdning til behovet for samordning og samarbeid, basert på det faktum at straffesaksporteføljen er et felles ansvar og utfordring. Hvordan samarbeidet i praksis vil arte seg vil i stor grad avhenge av om det er godt forankret hos politimester og førstestatsadvokat.

Formålet med fagledelsen er ideelt sett at denne skal bidra til god kvalitet i behandlingen av den enkelte straffesak. Det betyr at statsadvokatenes fagledelse i større grad enn det som til nå har vært tenkningen, må bidra til å kvalitetssikre sakene i "sann tid". Forutsetningen for at det skal kunne skje vil antakelig være at det må være et tettere og mer "sømløst" løpende samarbeid mellom statsadvokatene og politiet.

#### Vårt arbeid med å utvikle fagledelsen

I Hedmark og Oppland har vi i løpet av det siste året systematisk jobbet med en revitalisering av fagledelsen basert på de strukturelle og kvalitative endringer som er på gang. Vi har definert hovedelementene i fagledelsen til å være:

- ✓ Forankring av samarbeidet – møtesyklus og møteform
- ✓ Løpende samarbeid – porteføljestyring, fordeling av aktører
- ✓ Arenaer for kompetansebygging – obligatorisk ajourføring, program/målgruppe
- ✓ Etablering og vedlikehold av fagmiljøer
- ✓ Oppfølging av personell
- ✓ Tilsyn og kontroll av rutiner og kvalitet knyttet til saksbehandling på utvalgte områder
- ✓ Oppfølging av enkeltsaker

Etter vår oppfatning bør hovedinnholdet i en fremtidsrettet fagledelse i sterkere grad enn nå vektlegge og sette krav til dynamikken i samordnings- og samarbeidsrelasjonen mellom statsadvokatene og politiet, og i noe mindre grad basere seg på direktivmyndighet og tradisjonelle inspeksjoner.

### *Ad forankring av samarbeidet*

Det er enighet mellom Hedmark og Oppland statsadvokatembeter og Innlandet politidistrikt at sammenslåingen av de tre tidligere politidistriktene til ett distrikt innebærer at statsadvokatene og politidistriktet nå forholder seg til samme basisportefølje. Dette faktum sammenholdt med det arbeidet som skjer for å øke kompetansen på etterforskningsfeltet tilsier i sum at det må være et systematisk og tett samarbeid, både innenfor rammen av avtalt møtestruktur, men også saksrettet mellom møtene.

Hva angår møtestruktur er man blitt enig om følgende.

- ✓ To årlige møter mellom statsadvokatene (SA) og politimester/visepolitimester/leder enhet påtale/leder enhet etterretning og etterforskning (nivå1-møte). Temaer: status portefølje på distriktsnivå, organisering av personell på straffesaksområdet og tiltak som vil ha betydning for distriktets kapasitet, fremdrift og kvalitet.
- ✓ Kvartalsvise møter mellom SA og leder enhet påtale/leder enhet etterretning og etterforskning, avsnittsledere påtale (nivå2-møte). Temaer: status portefølje, status og fremdrift i prioriterte saker, spesifikke problemstillinger knyttet til større enkeltsaker, aktuelle faglige problemstillinger og kompetansetiltak, fordeling av aktorater.

### *Ad løpende samarbeid*

Under denne overskriften tenker vi særlig på gjensidig kontakt knyttet til aktorater og planlagte interne kompetansetiltak, herunder planlegging og gjennomføring av saksevaluering.

### *Ad arenaer for kompetansebygging*

Det er enighet i regionen om at *interne* tiltak har stor, kanskje avgjørende, betydning for en effektiv utvikling, deling og ajourføring av kompetanse som vil heve kvaliteten på påtalejuristenes og etterforskernes arbeid på straffesaksfeltet.

I dialog med Innlandet politidistrikt er vi derfor blitt enige om at man skal ha en felles arena – *Straffesaksforum* – hvor en vesentlig del av interne fagtemaer kan fases inn og behandles. Opplegget så langt og fremover er at det i regi av Straffesaksforum årlig skal være tre-fire endagssamlinger, hvor SA og politiet i fellesskap forbereder og gjennomfører det fastsatte program. Målgruppe for Straffesaksforum er påtalejurister og nøkkelpersonell på etterforskning og støttefunksjoner. Det er utpekt én statsadvokat som fra vår side skal ha ansvaret for denne oppgaven (statsadvokat Iris Storås).

I tillegg kommer statsadvokatenes årlige påtalemøte med politidistriktet. Som nevnt foran er det en innarbeidet praksis at nøkkelpersonell innen etterforskning deltar sammen med påtalejuristene.

### *Ad etablering og vedlikehold av fagmiljøer*

Kontinuitet, kompetanseutvikling og kompetansedeling er etter vår oppfatning avhengig av at det i regionen finnes *fagmiljøer* med en viss robusthet. Et tema som i denne forbindelse også er aktuelt er å etablere en hensiktsmessig kontakt med politidistriktets fagkoordinatorer.

Utenom Oslo er ikke forholdene noe sted større enn at etablering og systematisk vedlikehold av fagmiljøer må være felles prosjekter mellom politiet og statsadvokatene. I Hedmark og Oppland er Økoteamet i tidligere Hedmark politidistrikt et vellykket eksempel i så måte. Her har en liten enhet (en påtalejurist, to etterforskere, to revisorer, en sekretær) over lang tid levert svært gode resultater som også er lagt merke til på nasjonalt nivå. I faglig sammenheng har Økoteamet hatt et tett løpende samarbeid med statsadvokatembetet.

### *Ad oppfølging av personell*

For så vidt gjelder involvering i tiltak som gjelder rekruttering og beholde personell vises til det som er omtalt foran under tiltak 10.

Av innarbeidede interne tiltak i Hedmark og Oppland nevnes at nye påtalejurister skal ha en hospiteringsperiode på to uker hos statsadvokatene før de kan få utvidet påtalekompetanse. Det arbeides med å utvikle et bedre konsept for rutinemessige faglige tilbakemeldinger til den enkelte påtalejurist.

#### *Ad tilsyn og kontroll*

Dette er en nødvendig del av fagledelsen, men vi mener at man bør vurdere om det finnes enklere konsepter som kan gi like stor effekt. Tradisjonelle inspeksjoner er svært ressurskrevende og vil erfaringsmessig legge beslag på det meste av vår kapasitet til fagledelse. Etter vår oppfatning vil det vesentlig forringe muligheten for en aktiv løpende fagledelse med de elementer som er beskrevet foran, hvor statsadvokatene i større grad sitter i førersetet relatert til initiativrett og initiativplikt.

#### *Ad oppfølging av enkeltsaker*

Dette er en problemstilling som både er tema i nivå2-møtene og i den tradisjonelle og vel etablerte forutsetning om at det i spesielle saker skal være en dialog mellom ansvarlig statsadvokat og påtalejurist.

#### **Ad nasjonal ledergruppe.**

Slik vi leser rapporten synes påtaleanalyseutvalget å legge til grunn at en standardisert fagledelse forutsetter et særskilt forum av type "nasjonal ledergruppe". Etter vår oppfatning er det i prinsippet opp til riksadvokaten alene å treffe bestemmelse om innholdet i og prioriteringen av statsadvokatenes fagledelse. Dialog om utviklingsarbeid og rapportering vil kunne skje innenfor den møtesyklus riksadvokaten allerede har etablert med embetslederne.

## **Påtalemyndigheten – organisering og kapasitet**

Her kommenteres **tiltak 3** (økt stabskraft ved Riksadvokatembetet), **tiltak 8** (handlingsrom til økt fagledelse), **tiltak 9** (en reduksjon i antall statsadvokatembeter og opprettelse av faglederstillinger), **tiltak 12** (forslag om ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet) og **tiltak 14** (merkantil støtte).

### **Ad tiltak 3 – økt stabskraft ved Riksadvokatembetet**

Fra Påtaleanalysen hitsettes:

(Side 171/kapittel 11.5.2 – ad høyere påtalemyndighets kapasitet):

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.

(Side 172/kapittel 11.6.2 – ad påtalemyndigheten i politiet/kapasitet):

Påtaleanalyseutvalgets syn er dette:

- ✓ En snever tolkning, med vekt på produksjon og relativ 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 gjennom aktiv etterforskningsledelse bidrar til økt kvalitet på straffesaksarbeidet, er 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 modereres av at ansvarlig påtalejurist kjenner sakens faktum godt, hvilket har betydning når aktoratet skal forberedes.

Påtaleanalyseutvalget har understreket behovet for å styrke kapasiteten ved riksadvokatembetet. Vi er helt enig i at det foreligger et slikt behov. Størrelsen på en eventuell kapasitetsøkning vil i stor grad måtte avhenge av om riksadvokaten også tillegges hovedansvaret for kompetansetiltakene.

### ***Ad tiltak 8 – handlingsrom for økt fagledelse***

Gjennomføringen av tiltakene i etterforsklingsløftet må skje internt i politiet og ved statsadvokatembetene, men først og fremst i samhandlingen mellom statsadvokater og påtalemyndigheten i politiet. Dette tilsier at man også må vurdere om det er behov for å styrke kapasiteten ved noen av statsadvokatembetene slik at det i praksis blir mulig å stille et ufravikelig krav om at det skal "øremerkes" en definert ressurs til fagledelsen og samtidig beholde en forsvarlig kapasitet til behandlingen av straffesaksporteføljen.

Utvalget har i liten grad tatt stilling til dette bortsett fra å antyde at det kan skje ved å endre prioriteringen mellom fagledelse og straffesaksbehandling. Selv om man åpner for en mer fleksibel fordeling av iverksettelsen av saker mellom statsadvokater og politiet vil det være uheldig om denne problemstillingen skulle føre til at det etableres en oppfatning om at påtalemyndigheten i politiet (hvor også kapasiteten er begrenset) blir en "salderingspost" i ekstraordinære situasjoner. Helheten tilsier derfor at man også må vurdere om det er behov for å styrke kapasiteten ved noen av statsadvokatembetene.

For så vidt gjelder Hedmark og Oppland statsadvokatembeter er vår oppfatning at dagens bemanning gjør det problematisk å kunne avsette/forsvare en tilstrekkelig øremerket ressurs til den generelle fagledelsen. En slik ressurs bør for vårt vedkommende utgjøre ca ett årsverk. Embetet har i dag tre statsadvokater i tillegg til embetsleder. Vi har klart å håndtere de fleste av oppgavene rimelig bra, ikke minst fordi vi har hatt veldig lavt fravær. Uansett prioritering av fagledelsen vil imidlertid uforutsette hendelser i form av akutte sykefravær måtte dekkes opp av en annen statsadvokat. Da vil kapasiteten langt på vei være oppbrukt i disfavør av fagledelsen. Vår oppfatning er derfor at en ordnet og forutsigbar fagledelse tilsier at bemanningen her bør være fire statsadvokater i tillegg til embetsleder.

### ***Ad tiltak 9 – reduksjon av antall statsadvokatembeter og opprettelse av faglederstillinger***

Fra Påtaleanalysen hitsettes:

(Side 163/kapittel 10.4.4 – ad organisering av statsadvokatembetene):

De undersøkelser 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.

Etter vår oppfatning er det dårlig sammenheng mellom påtaleanalyseutvalgets beskrivelse av hvilke elementer statsadvokatenes fagledelse bør inneholde, og utvalgets konklusjon. Vi oppfatter utvalget slik at man ønsker en aktiv fagledelse og en tett samhandling med politidistriktene knyttet til oppgaveløsningen. Det er vi helt enig i, jf vår redegjørelse under tiltak 7.

Slik vi ser det bør en fremtidsrettet fagledelse bygge på og tilstrebe et så "sømløst" samarbeid med påtalemyndigheten i politiet som mulig. Dette setter krav til nærhet og faglig kontrollspenn. Etter vår oppfatning tilsier dette utgangspunkt i sum at embetene utenom Oslo

statsadvokatembeter faktisk har et klart fortrinn. Vår mening er derfor at det i dagens situasjon definitivt ikke vil være noen fordel å redusere antallet statsadvokatembeter.

Vi har notert oss at utvalget mener at "komparative hensyn" tilsier at hvert statsadvokatembete bør ha ansvaret for minst to politidistrikter. Etter vår oppfatning har det komparative element i beste fall begrenset vekt. Gjennom nærpolitireformen er antallet politidistrikter redusert fra 27 til 12. En av hovedbegrunnelsene for reformen er å standardisere måten politidistriktene løser sine oppgaver på. Det betyr at de komparative hensyn i realiteten vil være ivaretatt i tilstrekkelig grad.

Med unntak av Oslo er statsadvokatembetene relativt små kompetanseforetak. Dette vil fortsatt være situasjonen selv om man, mot formodning, skulle følge påtaleanalyseutvalgets forslag om å redusere antall embeter. En fagledelse med innhold og aktivitet som beskrevet under tiltak 7 vil være basert på at hvert embete har en liten, men klart definert personellressurs knyttet til den generelle fagledelse som *funksjon*. Vi vil advare mot at dette gjøres til en egen stillingskategori, i alle fall ved de mindre embeter. Etter vår oppfatning vil det antakelig være en fordel at det er en form for rullering blant statsadvokatene i denne funksjonen, og at man unngår at enkeltpersoner kan oppnå stillingsvern i en så viktig funksjon.

#### ***Ad tiltak 12 – forslag om ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet***

Utvalget har brukt relativt mye plass på å evaluere dagens situasjon for påtalemyndigheten i politiet med hensyn til kapasitet kontra volumet av arbeidsoppgaver. I den forbindelse har man også drøftet flere problemstillinger knyttet til spørsmålet om effektivitet.

Det er vanskelig å ha en sikker oppfatning av hvilket nivå personellressursene til påtalemyndigheten i politiet bør ligge på, ut over en generell forutsetning om at politimesteren må sørge for en balansert fordeling av distriktets ressurser på politiets forskjellige oppgaver. I henhold til langvarig budsjettpraksis foretar Politidirektoratet en samlet rammetildeling til hvert politidistrikt. Det er så opp til politimesteren å fordele ressursene internt til de forskjellige funksjoner politiet har og de forskjellige oppgaver politiet skal løse, herunder det nivå av påtalemyndigheten som er en del av politiet.

Vårt inntrykk er at den relative kapasiteten til påtalemyndigheten i politiet varierer noe fra politidistrikt til politidistrikt. I den grad det er mulig å kunne si noe om hva som vil være riktig kapasitet i det enkelte distrikt, krever det antakelig en særskilt utredning.

#### ***Ad tiltak 14 – merkantil støtte***

Etter vår oppfatning er behovet for tilpasset merkantil støtte i straffesaksbehandlingen generelt undervurdert i politiet. Vi forutsettes at konseptet med integrert påtale i politiet videreføres, og at forutsetningen om et tett og konstruktivt samarbeid mellom politifag og påtale ikke svekkes. Generelt er tilgangen til (eller mangelen på) personell i støttefunksjoner en felles problemstilling for etterforskere og påtalejurister.

I den grad etterforskere og påtalejurister er samlokalisert vil spørsmål knyttet til merkantil støtte antakelig være hvordan man kan etablere en slik støttefunksjon som en *felles* ressurs. Hvem som skal ha personellansvaret for dette personellet er antakelig langt på vei et spørsmål om hva som er mest hensiktsmessig.

Dersom etterforskere og påtalejurister er lokalisert på forskjellige steder vil det være behov for å ha merkantil støtte på flere forskjellige steder. Et slikt behov for deling av en i utgangspunktet begrenset ressurs vil være en utfordring i et ressursperspektiv. Dersom delingen lar seg gjennomføre antar vi at personellet må organiseres i samme enhet som den man jobber i/for.

### Øvrige forslag til tiltak

De øvrige forslag til tiltak i Påtaleanalysen – tiltak 5 (Økt bruk av forskning i straffesaksbehandlingen), tiltak 17 (Kontrolletatene – utvidet bruk av forenklet forelegg, overføring til forvaltningen for vurdering av administrativ sanksjon, avkriminalisering), tiltak 18 (Et tilgjengelig og oppdatert regelverk), tiltak 19 (En servicestrategi), tiltak 20 (Etske retningslinjer) og tiltak 21 (Økt satsing på tilståelsesdommer) – gjelder problemstillinger av vidt forskjellig karakter og oppfattes å være av noe mer perifer sammenlignet med kjernespørsmålene i utvalgets mandat.

Således nøyer vi oss med å bemerke at tiltak 17 antakelig forutsetter en utredning i seg selv. Tiltak 18 gjelder en problemstilling som både kan ha betydning for kvalitet og effektivitet. En bedre løsning enn det som er dagens situasjon bør avklares i fortsettelsen. Behovet for å følge opp tiltak 19 og tiltak 20 vil formentlig kunne vurderes av riksadvokaten som etatsleder. For så vidt gjelder tiltak 21 har flere politidistrikter omkring 50% tilståelsesdommer. Hvorvidt andelen kan økes ytterligere bør være en problemstilling som påtalemyndigheten selv bør vurdere å følge opp uavhengig av departementets behandling av Påtaleanalysen.

Denne høringsuttalelsen oversendes *kun elektronisk*.

Arne Ingvald Dymbe  
Førstestatsadvokat

Tormod Bakke  
Kst

Kopi sendt riksadvokaten.