



Justis- og beredskapsdepartementet

Deres referanse:
15/3883

Vår referanse:
201700028-4

Dato:
2.10.2017

Høring - NOU 2017:5 En påtalemyndighet for fremtiden

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev datert 5.5.2017. ØKOKRIM avgir med dette sin høringsuttalelse.

1. INNLEDENDE MERKNADER

Påtaleanalyseutvalgets mandat innebar bl.a. å gjennomføre en analyse som kunne gi grunnlag for en videreutvikling av og en kvalitetsreform i påtalemyndigheten, både for statsadvokatene og påtalemyndigheten i politiet, og derved bidra til en forbedring i straffesaksarbeidet. Et overordnet mål for påtalemyndigheten er som kjent å bidra til reduksjon i kriminaliteten i Norge gjennom målrettet og effektiv straffesaksbehandling av høy kvalitet, og der hensynet til rettssikkerhet og menneskerettigheter er vel ivaretatt.

Hovedinntrykket er at utredningen fra Påtaleanalyseutvalget (heretter utredningen) løser oppgaven som ble gitt i mandatet på en grundig måte. Utredningen gir en god deskriptiv redegjørelse for gjeldende rammer for påtalemyndighetens virksomhet, dens organisasjon, styringsverk, arbeidsoppgaver og oppgaveløsning, samt grundige vurderinger og drøftelser av temaene kapasitet, effektivitet, kompetanse og organisering. Videre gis det en samlet vurdering av Den høyere påtalemyndighet og påtalemyndigheten i politiet som er overbevisende. I utredningens kap. 15 foreslås til sammen 21 tiltak som skal sikre en slagkraftig påtalemyndighet rustet for fremtiden.

ØKOKRIM vil uttrykke anerkjennelse for det meget solide arbeide Påtaleanalyseutvalget har utført.

Som kjent har det vært et grunnleggende premiss for utvalgets arbeid at det ikke skal skje noen endringer i det integrerte to-sporede system; det ligger altså fast at påtalemyndighetens laveste nivå fortsatt skal være integrert i politiet, og at det skal være et "påtalespor" fra dette nivået via statsadvokatene til riksadvokaten

De organisatoriske endringer som har funnet sted i norsk politi de siste 15 år, hvorav etableringen og oppbyggingen av Politidirektoratet, og senest vedtakelsen og gjennomføringen av Nærpolitireformen utgjør viktige milepæler, har medført store endringer i måten organiseringen og oppgaveløsningen i norsk politi skjer på, ikke minst på straffesaksområdet. Ytterligere reformer må også påregnes i kjølvannet av Særorganutvalgets utredning. Disse fundamentale endringene nødvendiggjør en klargjøring av den rolle påtalemyndigheten skal spille i fremtiden.

Viktige temaer i denne forbindelse er spørsmålet om hvilken kapasitet og kompetanse påtalemyndigheten bør ha, spørsmålet om hvilken fagledelse Den høyere påtalemyndighet skal utøve, og spørsmålet om påtalejuristene rolle som ledere av etterforskningen i straffesaker bør klargjøres. Påtaleanalyseutvalget gir grundige analyser av disse spørsmålene, og ØKOKRIM slutter seg utvalgets vurderinger om at det må skje en styrking av kapasitet i påtalemyndigheten, at kompetanseutvikling må vektlegges i betydelig større grad enn i dag, at det i fremtiden kreves en langt mer strategisk og aktiv faglederrolle, og at det også er behov for å tydeliggjøre politijuristenes rolle som etterforskningsledere. Fra ØKOKRIMS ståsted fremstår dessuten utvalgets forslag om å styrke stabskraften ved riksadvokatembetet som særlig viktig.

I likhet med Påtaleanalyseutvalget vil ØKOKRIM fremheve betydningen av at utvalgets forslag til tiltak vurderes samlet og ikke løsrevet og enkeltvis. Utvalget uttaler at "det er viktig å understreke den 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." (jf. utredningen s. 211 første spalte.)

2. INSTRUKSJONSADGANG PÅ INDIVIDNIVÅ, JF. UTREDNINGENS PKT. 2.8.3

I utredningens pkt. 2.8.3 behandler utvalget spørsmålet om hvilken instruksjons- og omgjøringsadgang som gjelder innenfor det enkelte nivå i påtalemyndigheten.

Når det gjelder politimestrenes adgang til instruksjon og omgjøring i enkeltsaker, viser utvalget bl.a. til riksadvokatens rundskriv 2/2012 om krav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene, samt til riksadvokatens rapport om Monika-saken av 26. januar 2016, og uttaler at "[e]n logisk konsekvens av et slikt ansvar blir at politimesteren 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."

Dernest hevder utvalget at "[t]ilsvarende betraktninger gjør seg gjeldende mellom førstestatsadvokaten som embetsleder innenfor eget embete, og dennes statsadvokater", jf. utredningen pkt. 2.8.3 side 40 annen spalte.

Utvalget viser også til Straffeprosesslovutvalgets utredning der spørsmålet om nivåintern instruksjons- og omgjøringsadgang er behandlet. I sistnevnte utredning gis en grundig drøftelse av gjeldende rett på dette området, og utvalget konkluderer med at «det ut fra generelle forvaltningsmessige prinsipper kan legges til grunn at politimestrene og embetsledere på statsadvokatnivå i dag har instruksjonsmyndighet overfor underordnede tjenstepersoner ved samme tjenestested», jf. NOU 2016:24 side 193 annen spalte. Utvalgets vurderinger munner ut i et forslag om å lovfeste instruksjons- og omgjøringsadgangen til lederen av embetet eller politidistriktet, jf. NOU 2016:24 side 24 (forslag til § 2-9 annet ledd i ny straffeprosesslov).

Det er et faktum at flere av de regionale statsadvokatembetene i sine høringsuttalelser til Straffeprosessutvalgets utredning, har uttrykt skepsis til den rettsoppfatning som Straffeprosesslovutvalget har gjort seg til talsmann for, og reist innvendinger mot forslaget til ny § 2-9 annet ledd. Ved de regionale embetene har den oppfatning som Høyesterett la til grunn i sin kjennelse 23. januar 2002 vedrørende ØKOKRIM, vært rådende, nemlig at embetsleder *ikke* har instruksjonsmyndighet. Som kjent har riksadvokatens senere lagt til grunn en rettsoppfatning i motsatt retning, jf. Riksadvokaten i Politidirektoratets rapport 2. mars 2012 i anledning tilsyn ved ØKOKRIM. Også utvalget som ble oppnevnt av riksadvokaten for å evaluere *Transocean-saken*, har lagt til grunn at det gjelder en instruksjonsadgang for ØKOKRIM-sjefen overfor den enkelte statsadvokat ved enheten.

Mot dette bakteppet er det, etter ØKOKRIMs oppfatning, helt maktpåliggende at man får en avklaring av spørsmålet om det skal gjelde en instruksjons- og omgjøringsadgang for embetsleder ved det enkelte statsadvokatkontor.

3. NÆRMERE OM DE ENKELTE TILTAK SOM FORESLÅS I UTREDNINGENS KAP. 15

3.1 Påtalemyndighetens samfunnsoppdrag (tiltak 1)

Påtaleanalyseutvalget har funnet det påkrevet å gi en definisjon av påtalemyndighetens samfunnsoppdrag. Bakgrunnen er at man ønsker å synliggjøre 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 politidistrikt." ØKOKRIM kan slutte seg til dette synspunktet, og kan tiltre den definisjon som utvalget har formulert.

3.2 En systematisk og strategisk kompetansebygging for hele påtalemyndigheten der ansvaret foreslås lagt til riksadvokaten (tiltak 2)

Påtaleanalyseutvalgets mandat la opp til utvalget skulle ha et særlig fokus på om påtalemyndigheten var i besittelse av riktig kompetanse for å ivareta sitt samfunnsoppdrag; videre skulle utvalget vurdere om det kunne påvises forbedringspotensial og endelig komme med forslag til kompetanseutvikling for fremtiden.

Spørsmålet om statsadvokatenes kompetanseutvikling har tidligere vært utredet både av Fosheim-utvalget i 2001, og senest av Fornebu-utvalget i 2010. Begge utvalg påpekte en mangelfull kompetansesituasjon. Fornebu-utvalget uttrykte bekymring bl.a. for "statsadvokatenes muligheter for en mer systematisk og spesialisert kompetanseutvikling [...]", (jf. utredningen pkt. 9.7 side 153). Etter å ha vist til deler av situasjonsbeskrivelsen fra Fornebu-utvalget, uttaler Påtaleanalyseutvalget at det "må, på bakgrunn av de uttalelser utvalgets respondenter har kommet med, konkludere med at situasjonen i dag i all hovedsak er uendret." (jf. utredningen pkt. 9.7 side 153.)

Når det spesielt gjelder politijuristene har utvalget konkludert med at dagens tilbud til grunn- og videreopplæring er for dårlig sett i lys av det viktige oppdrag de er satt til å løse. Utvalget viser bl.a. til at det fra fagforeningen Politijuristene har "mottatt en undersøkelse, som underbygger at påtalejuristene i politiet opplever at de i liten grad gis nødvendig kompetanse til å fylle rollen som etterforskningsleder fullt ut" (NOU 2015:5 pkt. 5.4.2.5).

Utvalget er tydelige i sine uttaler om at dagens kompetansetilbud til statsadvokatene og påtalejuristene i politiet ikke er godt nok, og peker på at kompetanseutviklingen for påtalemyndigheten må få en mer sentral plass enn i dag, at dette arbeidet må styres av en helhetlig strategi. ØKOKRIM kan slutte seg til disse synspunktene.

ØKOKRIM er enig i Påtaleanalyseutvalgets synspunkt om at riksadvokatens rolle som leder av påtalemyndigheten tilsier at det sentrale ansvaret for kompetanseutvikling i etaten legges dit.

Utvalget uttaler at det "viker tilbake for en nærmere konkretisering av det materielle innholdet i et forbedret kompetansetilbud til statsadvokaten og påtalemyndigheten i politiet." Det fremholdes at innholdet må forankres i et strategisk kompetanseplanverk. Basert på entydige tilbakemeldinger til utvalget, har utvalget antatt at det bl.a. er aktuelt å vurdere mer obligatorisk utdanning, nettbasert læring, tette kobling mellom funksjoner og formell utdanning, samt økt fokus på kompetanse om politietaten." For ØKOKRIM fremstår dette som velfunderte synspunkter; ØKOKRIM slutter seg derfor til dette.

3.3 Fagledelsen (tiltak 6, 7, 8 og 9)

Som nevnt har det vært et viktig spørsmål for utvalget hvilke konsekvenser endringene i politiets organisering bør få for påtalemyndigheten. Påtaleanalyseutvalget foreslår en rekke tiltak som innebærer en utvikling i retning av en forsterket fagledelse i den høyere påtalemyndighet

Utvalget foreslår at det skjer en **redefinering av statsadvokatrollen (tiltak 6)**, at det skjer en **styrking, videreutvikling og profesjonalisering av fagledelsen (tiltak 7)**, **at det gis handlingsrom til økt fagledelse (tiltak 8) og at det skjer en reduksjon i antallet statsadvokatembeter og at det opprettes faglederstillinger (tiltak 9)**.

ØKOKRIM kan i det vesentlige slutte til de vurderinger og konklusjoner utvalget gir om endring av faglederrollen for Den høyere påtalemyndighet.

Påtaleanalyseutvalget foreslår tiltak som har som formål å styrke fagledelsen i Den høyere påtalemyndighet, men utvalget argumenterer også for at fagledelsen må videreutvikles. Utvalget tar til orde for at det må skje et tydelig retningsskifte fra en hovedsakelig reaktiv kontrollfunksjon til en aktiv og fremadrettet rolle som initiativtaker og strategisk medspiller i kriminalitetsbekjempelsen. ØKOKRIM er enig i at begge dimensjoner er viktige.

En styrking av fagledelsen innebærer at etaten utrustes - både når det gjelder kapasitet og kompetanse - til å fylle rollen som en profesjonell aktør som har bred kunnskap om den samlede virksomheten i politidistriktene, og som evner å være relevante medspillere for politiets ledelse, slik at kompetanse på påtale- og etterforskernivå i politiet styrkes. En stadig mer kompleks politiorganisasjon krever at Den høyere påtalemyndighet må ha bredere kontaktflater og tydeligere kontaktpunkter med politidistriktene enn det som er situasjonen i dag.

Et eksempel på at Den høyere påtalemyndighet i dag ikke er oppsatt med tilstrekkelig ressurser til å øve faglederrollen på en tilfredsstillende måte, er påtalemyndighets involvering i det pågående prosjektet *Etterforskningsløftet*. Påtaleanalyseutvalget berører denne problemstillingen flere steder, og uttaler bl.a.:

"En illustrasjon på dagens "uheldige" situasjon er det pågående arbeidet med handlingsplanen for etterforskningsløftet – et positivt initiativ, som forhåpentligvis vil kunne gi etterforskningsfaget 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 i Politidirektoratet. Den høyere påtalemyndighet deltar i dag med en deltidsstilling" (NOU 2017:5 pkt. 11.5.2).

I likhet med Påtalanalyseutvalget mener ØKOKRIM at *Etterforsningsløftet* er et typisk eksempel på strategisk arbeid som Den høyere påtalemyndighet som fagleder i større grad burde vært løpende og direkte involvert i. Det ligger i kjernen av hva faglederrollen bør inneholde.

Som nevnt er det Påtalanalyseutvalgets syn at det ikke bare kreves en styrking av fagledelsen, men også at det skjer en tydelig kurs- og kulturendring på dette området. Utvalgets prinsipielle syn er at den fremtidige faglederrollen krever "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", jf. utredningens pkt. 11.3.1. Utvalget påpeker at det må finne sted en markant ressursvridning i retning av en bedre og mer systematisk fagledelse; fagledelsen må videreutvikles til noe mer enn inspeksjons- og tilsynsvirksomhet. Utvalget beskriver dette selv som "et mulig paradigmeskifte" der det skjer en "utvikling fra "enkeltsaksbehandler, med litt fagledelse på si" til, "fagledelse, med betydelige innslag av enkeltsaksbehandling, kontroll og oppfølging av politiet."" (jf. NOU 2017:5 pkt. 11.3.1.)

ØKOKRIM kan langt på vei slutte seg til en slik beskrivelse av den fremtidige faglederrollen for Den høyere påtalemyndighet. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om man bør tale om et egentlig paradigmeskifte, eller om man fastholder at det først og fremst er tale om tydelig kursendring der fagledelsen spiller en svært viktig rolle. Rettssikkerhetsmessige hensyn kan tale for at særlig faglig kompliserte og komplekse straffesaker også i fremtiden behandles av statsadvokatene. Også hensynet til statsadvokatenes faglige utvikling og ikke minst legitimitet som fagledere, tilsier at det er viktig at de behandler et betydelig antall saker også i fremtiden.

Utvalget uttaler at "det ikke [ser] det 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. Det omfatter forhold som kapasitet, kompetanse, strukturer, prioriteringer, strategisk planverk, implementeringsstrategi og motivasjon." (jf. NOU 2017:5 pkt.12.4.4.) ØKOKRIM har forståelse for denne tilnærming fra utvalgets side.

Når det gjelder utøvelse av påtalemyndighetens faglederrolle, er det imidlertid grunn til å se hen til det prisverdige arbeid som er gjort ved Oslo statsadvokatembeter de senere år. I utredningens pkt. 5.10.3 er inntatt Oslo statsadvokatembeters redegjørelse til utvalget om temaet fagledelse. Redegjørelsen inneholder også en beskrivelse av de ulike fagledelsestiltak som embetet hadde på dagsorden for 2016. Påtalanalyseutvalget uttaler at det "ikke [kan] 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." (jf. NOU 2017:5 pkt. 12.4.4.)

ØKOKRIM antar at de fagledelsestiltak som er beskrevet i ovennevnte redegjørelse fra Oslo statsadvokatembeter, og de erfaringer som embetet har høstet i denne anledning, vil være viktig bidrag til utvikling av den generelle standard for fagledelse i hele landet.

3.4 Reduksjon i antallet statsadvokatembeter og opprettelse av faglederstillinger (tiltak 9)

Utvalget foreslår at antallet statsadvokatembeter reduseres til seks. Utvalget peker på at dette forslaget må sees i sammenheng med den foreslåtte satsingen på fagledelse, med gode regionale fagmiljøer. Utvalgets drøftinger av spørsmålet om reduksjon av antall embeter fremgår av utredningens pkt. 10.4 og 12.4.6.

Som kjent ble ved kgl. res. 30. september 2016, etter tilråding fra riksadvokaten, fattet vedtak om justering av statsadvokatdistriktene i tråd med en såkalt minimumsløsning, kun med nødvendige tilpasninger til Nærpolitireformen.

ØKOKRIM ser at det kan anføres gode argumenter for en reduksjon av antallet statsadvokatembeter. ØKOKRIM reiser imidlertid spørsmålet om det kan være behov for en grundigere utredning av dette spørsmålet.

3.5 Økt stabskraft ved Riksadvokatembetet (tiltak nr. 3)

Riksadvokatens ansvar og oppgaveutførelse kan deles inn i fire funksjonsområder, nemlig etatsledelse, fagledelse, straffesaksbehandling og utadrettet virksomhet. I lys av samfunnsutviklingen er det helt på det rene at disse funksjonsområdene samlet sett innebærer at riksadvokatembetet har et svært krevende, men også ytterst viktig samfunnsoppdrag. Det er bred enighet om at riksadvokaten fyller sin rolle som en av rettsstatens voktere på en god måte, og embetet nyter stor tillit i det norske samfunn.

Utvalget uttaler at riksadvokaten - som leder av påtalemyndigheten - har en helt sentral rolle i utvikling av etats- og fagledelse, strategisk rettsutvikling, kompetanseutvikling og ulike prioriteringsspørsmål. Utvalget konstaterer at arbeidet som gjøres ved Riksadvokatembetet "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.", jf. utredningen pkt. 15.2.

I utredningens pkt. 4.9.5 redegjør utvalget for tilbakemeldinger fra flere respondenter som fremholder at ubalansen i dimensjonering av Politidirektoratet og Riksadvokatembetet medfører at påtalemyndighetens gjennomslagskraft ikke er så sterk som ønskelig. Riksadvokatembetet har selv overfor Påtaleanalyseutvalget pekt på kapasitetsmessige begrensninger: "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." (utredningens pkt. 12.3.8.)

Ikke minst med tanke på den overordnede strategiske fagledelse, herunder forslaget om at ansvaret for et grunnleggende kompetanseløft og et strategisk kompetansearbeid for påtalemyndigheten foreslås lagt til Riksadvokatembetet, gir ØKOKRIM sin ubetingede tilslutning til Påtaleanalyseutvalgets forslag om at stabskraften ved Riksadvokatembetet styrkes, og ØKOKRIM antar at dette er et tiltak som bør gis høy prioritet. ØKOKRIM finner det imidlertid vanskelig å mene noe bestemt om kvantifisering av dette, utover det som er uttalt av utvalget.

3.6 En mer fleksibel kompetansefordeling mellom riksadvokaten og statsadvokatene (tiltak nr. 4)

Påtaleanalyseutvalget har grundige drøftelser av spørsmålet om det bør etableres en mer fleksibel kompetanseordning mellom riksadvokaten og statsadvokatene, og har herunder vurdert Straffeprosesslovutvalgets forslag til regulering av påtalekompetanse i utkastet til ny straffeprosesslov § 2-11. Forslaget innebærer at Straffeprosesslovutvalget går inn for å beholde dagens system med en detaljert regulering av påtalekompetanse, men slik at det i utkastets fjerde ledd er bygget inn en delegasjonshjemmel hvoretter riksadvokaten og statsadvokaten kan beslutte at saker kan behandles av lavere påtalemyndighet.

Påtaleanalyseutvalget problematiserer spørsmålet om den foreslåtte delegasjonsadgangen går langt nok. Utvalget konkluderer med at "[s]traffeprosesslovutvalgets 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." (NOU 2017:5 pkt. 12.3.5.3)

ØKOKRIM gir sin tilslutning til Påtaleanalyseutvalgets forslag om at utviklingen bør gå i retning av at påtalekompetansen flyttes nedover i etaten, noe som kan skje ved at man praktiserer en mer fleksibel kompetansefordeling mellom riksadvokaten og statsadvokatene (som muliggjøres av den foreslåtte delegasjonshjemmelen i forslag

til ny straffeprosesslov § 2-11 fjerde ledd), og ved at statsadvokatenes oppgaveportefølje reduseres, særlig hva gjelder behandling av enkeltsaker og aktorater.

I tilknytning til sistnevnte kan det være grunn til å fremheve følge beskrivelse gitt av en representant for statsadvokatkorpsset til utvalget: "Vi bruker uforholdsmessig mye tid på å aktorere straffesaker med høy strafferamme, men som bevismessig er relativt enkle. Dette er saker som mange politijurister også kunne aktorert på en god måte." (NOU 2017:5 pkt. 11.5.1). Uttalelsen illustrerer at det ikke bare er strafferamme som bør være avgjørende for om en sak bør håndteres av en statsadvokat eller ikke.

3.7 En klargjøring av påtalejuristenes rolle som etterforsningsledelse (tiltak nr. 11)

Påtaleinstruksen § 7-5 slår fast at det er påtalemyndighetens ansvar å lede etterforskningen. Straffeprosessutvalget har i sin utredning *NOU 2016:24 Ny straffeprosesslov* foreslått følgende ordlyd i utkast til ny straffeprosesslov § 13-4 første ledd første og annet punktum: "Etterforskningen besluttes, ledes og avsluttes av påtalemyndigheten. Etterforskningen skal styres, slik at formålet etter § 13-1 ivaretas, og kravene til gjennomføring etter § 13-5 overholdes". I spesialmotivene til den foreslåtte § 13-4 uttales bl.a. følgende: "Etter første ledd første punktum er det påtalemyndigheten – det vil i praksis gjennomgående si påtalemyndigheten i politiet – som har det formelle ansvaret for å iverksette og lede etterforskningen samt avgjøre når den skal opphøre. Ansvaret innebærer at påtalemyndigheten kan treffe beslutninger og gi pålegg om alle sider ved etterforskningen", jf. *NOU 2016:24* side 594 annen spalte. Utsagnet må også antas å være uttrykk for gjeldende rett.

Politijuristene er altså forutsatt å spille en helt fundamental rolle som garantist for at etterforskning gjennomføres i henhold til det straffeprosessuelle regelverk og i samsvar med rettsstatlige standarder.

Klargjøring av påtalejuristenes rolle som etterforsningsledere

Påtaleanalyseutvalget påpeker at rollen som påtalefaglig etterforsningsleder i liten grad er regulert, og at rollen utøves svært forskjellig. Det er videre grunn å ta på alvor uttalelsen om at "[u]tvalget sitter med et inntrykk av at mange i etaten er usikre på hva som forventes av dem som etterforsningsleder, og etterlyser avklaringer" (*NOU 2017:5* pkt. 5.7). Utvalget bygger her på tilbakemeldinger fra flere respondenter.

I utredningens pkt. 5.7 uttaler utvalget at det "kan være viss fare for at en operasjonalisering [av rollen som påtalemessig etterforsningsleder] i et kortsiktig perspektiv kan være konfliktskapende, og gå utover samhandlingen med de politifaglige."

Utvalget uttaler videre at "[å] konkretisere, eventuelt regulere, innholdet i rollen som påtalemessig etterforsningsleder på en måte som 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." (jf. NOU 2015:5 pkt. 15.2 tiltak 11.)

ØKOKRIM slutter seg til Påtaleanalyseutvalgets vurderinger på dette punkt. Sterke hensyn taler for at man foretar en gjennomgang med sikte på å *klargjøre og formulere* innholdet i rollen som påtalansvarlig etterforsningsleder. Hensynet til at strafferettslig etterforskning skjer på en betryggende og rettsikker måte, og hensynet til effektiv kriminalitetsbekjempelse, tilsier at det bør foreligge klare kriterier og rammer for hva som ligger i denne rollen. Det er problematisk at forestillingene om innholdet i en så sentral rolle i strafferettspleien er preget av uklarheter. Ikke minst er det utilfredsstillende at mange av aktørene som utøver rollen som påtalejurist i politiet i dag, ikke har en klar oppfatning om hva som forventes av dem.

Det er selvsagt også problematisk hvis uklarheter som måtte hefte ved innholdet i rollen som etterforsningsleder, influerer på oppfatningen om *ansvarslinjene*. Utgangspunktet er at tjenstlige gjøremål som skjer i anledning en etterforskning, er regulert av det straffeprosessuelle regelverk og skjer i påtalelinjen.

Det som her er sagt rokker selvfølgelig ikke ved viktigheten av et godt og konstruktivt samarbeid mellom påtalemessig og politifaglig ledelse av etterforskningen. Dette er understreket enn rekke ganger fra ulike hold, f.eks. i riksadvokatens rundskriv 2/2016 om politiavhør, jf. også utredningens pkt. 5.4.2.6.

Den såkalte *Sjøvold*-rapporten fra 2001 (omtalt i utredningens pkt. 5.3 og 5.4) gir et utgangspunkt for forståelsen av innholdet i rollen som politijurist, herunder gir den beskrivelse av hva som forventes av en påtalejurist i etterforsningsfasen. Forventingene knytter seg til fem hovedelementer. 1) Veiledning om straffebudets rettslige merker, 2) beslutning om og kontroll med bruk av tvangsmidler, 3) kontroll av at etterforskningen er objektiv, 4) rettslig kontroll av etterforskningsmetoder, 5) kontroll av og/eller frister for fremdriften.

Den kan hevdes at norske modellen med integrert påtale i etterforskningen, og der påtalemyndigheten er formell og reell leder av etterforskningen, krever en sterkere og mer aktiv involvering i de taktiske vurderingene fra påtalemyndighetens side enn det som praktiseres mange steder. Synspunkter på hvor langt påtalejuristens ansvar og involvering bør være på dette området er bl.a. berørt i utredningens pkt. 5.4.2 "Grenseflaten mellom påtaleansvarlig og politifaglig ansvarlig".

Påtaleanalyseutvalget nevner kort – under overskriften "rendyrkede påtaleledede modeller" ØKOKRIMs modell for etterforskning- og påtale av straffesaker innenfor sine ansvarsområder (utredningen side 84). Som kjent er ØKOKRIM-modellen kjennetegnet av at etterforskningen foregår i tverrfaglig sammensatte

etterforskingsteam som ledes av en førstestatsadvokat eller statsadvokat. Det praktiseres en integrert påtalemodell der påtaleansvarlig er formell og reell leder av etterforskingen. I ØKOKRIM er det utviklet en tydelig kultur for at påtaleansvarlig skal være en aktiv og deltagende leder av etterforskingen fra første stund. Dette innebærer f.eks. involvering i taktiske vurderinger knyttet til gjennomføring av avhør av mistenkte og vitner. Det kan også gjelde involvering i de ulike faser som gjelder sikring, gjennomgang og analyse av digitalt lagrede bevis. Håndtering av straffeprosessuelt databeslag har utviklet seg til å bli en svært krevende og kompleks disiplin, som fordrer aktiv deltagelse fra påtaleansvarlig.

ØKOKRIMs erfaring er at den integrerte påtalemodellen sikrer kvalitet, rettssikkerhet og effektivitet i alle faser av straffesaksarbeidet, dvs. etterforskningsfasen, påtalesfasen og iretteføringsfasen, og at en slik modell er en forutsetning for å oppnå materielt riktige resultater i store og komplekse saker om økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet.

ØKOKRIM antar at anvendelse av etterforskningsplaner, arbeidssiktelsener og bevisnotater, som oppdateres kontinuerlig i takt med utviklingen av etterforskingen, samt løpende saksmøter, dvs. møter med etterforsker(e) som arbeider med straffesaken, representerer viktige styringsverktøy for en politijurist i utøvelsen av etterforskningsledelsen. Noen av disse "verktøyene" antas å bli obligatoriske gjennom Etterforskningsløftet.

Påtaleanalyseutvalget foreslår at arbeidet med å konkretisere, og eventuelt regulere, rollen som påtalsansvarlig legges til riksadvokaten. ØKOKRIM kan ubetinget slutte seg til dette. Som øverste ansvarlige for påtalemyndigheten bør dette arbeidet opplagt legges dit; det vil sikre faglig kvalitet og gjennomslagskraft.

Organisering av påtalemyndigheten i politiet

Som Påtaleanalyseutvalget påpeker er det flere måter å organisere påtalemyndigheten i politiet på, men det er helt avgjørende at organiseringen ivaretar hensynet til at påtalemyndigheten kan utøve sin rolle som uavhengig kontrollinstans og garantist for rettssikkerhet.

Påtaleanalyseutvalget gir i kap. 10.3.4 en beskrivelse av aktuelle modeller for organisering, herunder en modell der påtalejuristene er organisert i en egen påtaleavdeling, i motsetning til den såkalte "Oslo-modellen" der juristene har vært ansatt og plassert ute på stasjonene, og derved en del av driftsenhetene.

Som det fremgår av utredningen kan det anføres en rekke gode argumenter for at påtalejuristene organisatorisk er knyttet til en driftsenhet under ledelse av en (ofte) politiutdannet leder, og i redegjørelsen fra Oslo politidistrikt (pkt. 10.3.4.3) gis et sterkt forsvar for denne organisasjonsformen.

Påtaleanalyseutvalget peker imidlertid på synspunkter og uttalelser fra respondenter ved Oslo politidistrikt som tegner et bilde av en utvikling der påtalemyndigheten i politiet er under press. Utvalget argumenterer for at påtalejuristenes kontrollfunksjon under etterforskningen best kan ivaretas ved en modell der påtalejuristene organisatorisk er knyttet til en egen påtaleavdeling. Utvalget peker særlig på at "den såkalte Oslo-modellen *åpner* for eksternt og uønsket press", jf. utredningen pkt. 10.3.4.5. Det uttales også samme sted at "[u]tvalget 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 derfor en organisatorisk modell hvor påtalejuristene er organisert i en egen påtaleavdeling, men er fysisk spredt og sitter helt eller delvis stedsplassert i etterforskningsmiljøene. Denne modellen ivaretar både et effektivitets- og et kvalitetsperspektiv." (se utredningen pkt. 10.3.4.5.)

ØKOKRIM har forståelse for de prinsipielle synspunkter utvalget her fremfører. Fra ØKOKRIMs ståsted er det også særlig viktig å fremheve at hensynet til at det integrerte påtalemodellen skal fungere effektivt, tilsier at påtalejuristene er *lokalisert* i etterforskningsmiljøene. F.eks. bør påtalejurister som arbeider med økonomiske straffesaker være samlokalisert med etterforskere som etterforsker denne sakstypen.

3.8 Ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet (tiltak 12)

Påtaleanalyseutvalget har gitt grundige vurderinger av ulike problemstillinger knyttet til kapasiteten for påtalemyndigheten i politiet, og har konkludert med at kapasiteten i påtalemyndigheten er for svak i lys av det viktige og krevende samfunnsoppdrag etaten skal løse.

ØKOKRIM slutter seg til forslaget om at det skjer en kompensering av ressurser som følge av merbelastningen på grunn av endringene i oppgaveporteføljen til statsadvokatene. På den annen side fremstår det som hensiktsmessig at man avventer ressurstilførsel som følge av at påtalejuristene forutsettes å utøve en adskillig mer aktiv etterforskningsledelse enn det som gjennomgående er situasjonen i dag.

3.9 Kontrolletatene – utvidet bruk av forelegg, overføring til forvaltningen for vurdering av administrativ sanksjon, avkriminalisering (tiltak nr. 17)

Utvalget stiller seg positive til en utvidelse av rammene for kontrolletatene til å avgjøre saker ved forenklet forelegg. I likhet med utvalget ser ØKOKRIM at en slik utvikling vil kunne frigjøre kapasitet hos politiet og påtalemyndigheten. En slik ordning – hvor sanksjonen ilegges på stedet uten nærmere etterforskning - bryter heller ikke prinsipielt med dagens prosessordning der etterforsknings- og påtalekompetansen eksklusivt tilligger politi og påtalemyndighet.

Likeledes bør det – i samsvar med Påtaleanalyseutvalgets forslag – "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." Også dette vil bidra til å redusere påtalemyndighetens oppgaveportefølje.

3.10 Opprettelse av et uavhengig etisk råd eller tilsynsorgan som kan behandle klager om uetisk adferd begått av ansatte i påtalemyndigheten (tiltak nr. 20)

De senere år har det vært økt oppmerksomhet også i offentlig sektor om viktigheten av å etterleve profesjonsetiske standarder. Også i politi- og påtalemyndigheten har det vært fokus på dette temaet. Senest i sommer ble riksadvokatens etiske retningslinjer for påtalemyndigheten publisert, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 2/2017 datert 29. juni 2017.

Påtaleanalyseutvalget foreslår at det vurderes etablert et uavhengig etisk råd eller tilsynsorgan som kan behandle klager over uetisk adferd, og hvor avgjørelsene publiseres for offentligheten. Utvalget viser i denne sammenheng til de eksisterende tilsyns- og disiplinærorganene for advokater og Tilsynsutvalget for dommere.

Det kan være grunn til å peke på en signifikant forskjell mellom advokater og dommere på den ene side og ansatte i påtalemyndigheten på den annen side, nemlig at sistnevnte gruppe er offentlige tjeneste- eller embetsmenn undergitt overordnet myndighets instruksjons- og underordningsforhold. Anførsler om uetisk adferd fra påtalemyndighetens representanter kan altså påklages til overordnet myndighet. En pretensjon om at det foreligger straffbare forhold kan som kjent anmeldes til Spesialenheten for politisaker.

ØKOKRIM støtter likevel Påtaleanalyseutvalgets forslag om å vurdere etablering av et uavhengig etisk råd. Etablering av et slikt organ vil sikre at påstander om uetisk adferd begått av representanter for påtalemyndighet behandles av en frittstående instans – uavhengig av påtalemyndigheten. Dette vil virke tillitsskapende og sikre transparens.

3.11 Utvalgsmedlem Inger Colls notat *Påtalemyndighetens behandling av økonomiske straffesaker* (vedlegg 1 til NOU 2017:5), pkt. 5.3.1.

ØKOKRIM vil avslutningsvis henlede oppmerksomheten på utvalgsmedlem Inger Colls notat *Påtalemyndighetens behandling av økonomiske straffesaker* (vedlegg 1 til NOU 2017:5), pkt. 5.3.1.

Som utvalget selv uttaler har flere av de problemstillinger som notatet omhandler, ligget nærmere til Særorganutvalget å vurdere, og det er naturlig å kommentere

disse i høringsrunden etter Særorganutredningen. ØKOKRIM vil likevel peke på Colls oppsummering i notatets pkt. 4.14 der det uttales at "[s]tatus pr dags dato er at politiets påtalemyndighetens behandling av økonomiske straffesaker ikke er tilfredsstillende, hverken når det gjelder kapasitet eller kompetanse, bortsett fra for NAV-sakene og til dels for sakene fra Arbeidstilsynet (som imidlertid jevnt over anmelder langt enklere saker enn det toll og skatt gjør.)" [uthevet her.]

Etter ØKOKRIMs oppfatning er det viktig å bringe dette perspektivet inn i den videre prosess knyttet til kvalitetsreformen for påtalemyndigheten, særlig i forbindelse med strategisk kompetanseutvikling og ressurssetting.

Med hilsen


for **Hedvig Moe**
Ass. ØKOKRIM-sjef


Lars Stoltenberg
Førstestatsadvokat

Gjenpart: 1. Riksadvokaten
2. Politidirektoratet