



**Justis- og beredskapsdepartementet**  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

**NATIONAL POLICE DIRECTORATE**

Deres referanse:  
2017/2029

Vår referanse:  
201702102

Sted, Dato  
Oslo, 30.11.2017

## **HØRING – NOU 2017:5 – EN PÅTALEMYNDIGHET FOR FREMTIDEN**

Vi viser til høringsbrev av 5. mai 2017 hvor *NOU 2017: 5 En påtalemyndighet for fremtiden – påtaleanalysen* ble sendt på høring. Høringsfristen er etter avtale satt til 1. desember 2017.

Politidirektoratet har forelagt høringen for alle politidistrikt og særorgan, Politihøgskolen, Politiets IKT-tjenester og Sysselembarn på Svalbard.

Vi har mottatt innspill fra Oslo, Vest, Innlandet, Agder, Øst, Sør-Vest, Trøndelag, Møre og Romsdal, Nordland, Sør-Øst politidistrikter, Politihøgskolen, Kripos, Utrykningspolitiet (UP), Økokrim og Politiets utlendingsenhet (PU). Innspillene er delvis innarbeidet i direktoratets høringssvar, og følger vedlagt i sin helhet.

Politidirektoratet vil innledningsvis komme med noen generelle kommentarer til utredningen, for så å kommentere på de enkelte tiltakene som er foreslått av utvalget. Som utvalget selv påpeker henger flere av tiltakene nært sammen og de må således leses i sammenheng.

Høringsinstansene er blant annet bedt om å vurdere tiltakene opp mot den pågående implementeringen av nærpolitireformen<sup>1</sup> og særorganutredningen<sup>2</sup>. Direktoratet vil gi sine kommentarer til nærpolitireformen der dette er relevant. Høringen har videre en side mot forslaget til ny straffeprosesslov<sup>3</sup>, som vil bli omtalt der dette er aktuelt.

Når det gjelder særorganutredningen påpeker påtaleanalyseutvalget at det er enkelte tangeringspunkter mellom denne og påtaleanalysen, men at utredningen av påtalemyndigheten gjelder et systemisk nivå, og at enkeltutslag av organisering eventuelt må behandles av særorganutvalget. Politidirektoratet har merket seg at særorganutredningen inneholder forslag til hvordan påtalemyndighetsfunksjonen bør løses ved eventuell endring av de særorganene som innehar påtalemyndighet i dag. Politidirektoratet har ikke avgitt høringssvar til særorganutredningen, og vil derfor kommentere dette i vårt høringssvar til særorganutredningen.

<sup>1</sup> Prop. 61 LS (2014–2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)

<sup>2</sup> NOU 2017: 11 Bedre bistand – bedre beredskap

<sup>3</sup> NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

### **Politidirektoratet**

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo  
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14/16

Tlf: 23 36 41 00  
Faks: 23 36 42 96  
E-post: [politidirektoratet@politiet.no](mailto:politidirektoratet@politiet.no)

Org. nr.: 982 531 950  
Giro: 7694.05.02388  
[www.politi.no](http://www.politi.no)

## **Innledning**

Påtaleanalyseutvalgets mandat har vært å gjennomføre en analyse som kan danne grunnlag for en videreutvikling av og en kvalitetsreform i påtalemyndigheten, både for statsadvokatembetene og for påtalemyndigheten i politiet, og derved bidra til en forbedring i straffesaksarbeidet. Av mandatet fremgår det at utvalget skal foreta en gjennomgang av om påtalemyndigheten har riktig kapasitet og kompetanse, og om påtalemyndigheten har den nødvendige uavhengighet og gjennomslagskraft.

Politidirektoratet mener at påtaleanalysen gir en god beskrivelse av dagens situasjon i påtalemyndigheten i politiet og Den høyere påtalemyndighet. Videre er direktoratet enige i at det er behov for en gjennomgang av påtalemyndigheten, og at det mandatet som ble gitt utvalget oppstiller de temaer det er naturlig å vurdere i denne sammenheng. Etter Politidirektoratets syn kunne utvalget med fordel vært noe mer konkret i forslag til løsninger og beskrivelser under de ulike tiltakene.

Direktoratet vil videre bemerke at politiet er inne i en krevende reformperiode, som også vil ha betydning for påtalemyndigheten, og at dette må hensynstas ved eventuell gjennomføring av de tiltak utvalget foreslår. Påtaleanalyseutvalget ferdigstilte utredningen før mye av reformarbeidet hadde materialisert seg, slik at dagens situasjon ikke nødvendigvis er slik den var for snart ett år siden. Etter direktoratets syn, kan det være hensiktsmessig at man lar de funksjonene som etableres gjennom nærpelitireformen og de tiltak som følger av Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet (etterforskningsløftet) får virke en periode før man innfører enkelte av tiltakene som er foreslått i utredningen.

### *En eller to etater*

Det fremgår av utvalgets mandat at målet med utredningen ikke er å endre det to-sporede system. Utvalget har uavhengig av dette uttalt at de mener det er naturlig å se på påtalemyndigheten som en etat. Politidirektoratet deler ikke utvalgets syn her. Vi mener at påtalemyndigheten i politiet er en del av politietaten, og at Den høyere påtalemyndigheten utgjør en etat. Direktoratet viser i denne forbindelse til Prop. 1 S (2017–2018), hvor riksadvokatens rolle i forhold til påtalemyndigheten i politiet er omtalt på følgende måte: "Riksadvokaten leder Den høyere påtalemyndighet og har det faglige overordnede ansvaret for all straffesaksbehandling i egen etat, samt i politiet..".

Politidirektoratet mener at utvalgets premiss om at påtalemyndigheten er en etat, sammenholdt med enkelte av tiltakene der utvalget foreslår at riksadvokaten skal ha et ansvar- som etter direktoratets syn tilligger politimester/Politidirektoratet – kan bidra til å svekke dagens struktur med en integrert påtalemyndighet i politiet.

### *Forholdet mellom Riksadvokatembetet og Politidirektoratet/politimester*

Som fremhevet av utvalget kan den ordningen vi har i dag, hvor politimester er øverste leder i politidistriktet, herunder for påtalemyndigheten i politiet, men hvor riksadvokaten har ansvaret for straffesaksbehandlingen, skape uklare grenseflater mellom Politidirektoratet/politimester og riksadvokaten hva gjelder mål, prioriteringer og ressurser i behandlingen av straffesaker. Etter direktoratets mening kan det enkelte steder i utredningen fremstå som om riksadvokatens selvstendige myndighet til eksempelvis å fastsette mål og krav i

straffesaksbehandlingen trekkes noe langt. Politidirektoratet viser også her til Prop. 1 S (2017–2018), hvor det fremgår at Politidirektoratet har ansvaret for administrativ og faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorganer, og at dette på straffesaksområdet skjer i samarbeid med riksadvokaten. Direktoratet vil således påpeke at dagens system fordrer et samarbeid, der både Politidirektoratet og riksadvokaten legger føringer for straffesaksarbeidet i distriktene. Et slikt samarbeid må ikke forveksles med riksadvokatens tydelige rolle når det gjelder behandlingen av straffesaker.

Videre savner direktoratet en mer utførlig beskrivelse av politimestrenes rolle under enkelte punkter i utredningen. Mange av de tiltakene utvalget foreslår om statsadvokatenes rolle og fagledelse overfor påtalemyndigheten i politiet, sier ikke noe om hvilke rolle politimester skal utøve i denne relasjonen. Etter direktoratets syn er det viktig at politimesteren involveres og har innsikt i det arbeidet som utøves mellom påtalejuristene og statsadvokatene, idet det er politimesters oppgave å drive kontroll med straffesaksbehandlingen i distriktet. Videre mener direktoratet at statsadvokatenes fagledelse overfor påtalemyndigheten i politiet må tilpasses de endringer politiet gjennomgår i det pågående reformarbeidet.

#### *Nærpolitireformen*

Som det fremgår av påtaleanalyseutvalgets mandat er bakgrunnen for påtaleanalysen nærpolitireformen. Nærpolitireformen medfører endringer både med hensyn til struktur og krav til kvalitet i oppgaveløsningen, som også har direkte betydning for påtalemyndigheten. Etter direktoratets syn vil således påtaleanalysen være et nødvendig supplement til de endringer som foreslås, og tiltakene må tilpasses de endringene som skjer i forbindelse med dette.

Direktoratet går ikke nærmere inn på organiseringen og de ulike funksjonene som skal etableres som følge av nærpolitireformen, men påpeker at den nye organiseringen av distriktene og funksjoner som felles straffesaksinntak og felles enhet for påtale vil kunne ha innvirkning på hvordan påtalearbeidet i distriktene innrettes, og må derfor vurderes opp mot de tiltakene som foreslås i utredningen.

#### *Nærmere om Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet*

I Justiskomiteens behandling av nærpolitireformen<sup>4</sup> fremmet flertallet følgende forslag:

*Stortinget ber regjeringen sørge for en nasjonal handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet.*

Politidirektoratet og Riksadvokatembetet kom i 2016 med Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet (etterforskningsløftet)<sup>5</sup>. Utvalget har vist til etterforskningsløftet flere steder i utredningen, uten at utvalget videre har innlemmet denne i de tiltak de har kommet frem til. Etter direktoratets syn vil etterforskningsløftet bidra til å løse flere av de manglene påtaleanalyseutvalget påpeker i utredningen. I denne sammenheng viser vi også til at riksadvokaten i brev til statsadvokatembetene har påpekt at: "Det understrekes allerede nå at planen bør tas i betraktning ved planlegging av fagledelsen av politidistriktene".<sup>6</sup> For

<sup>4</sup> Innst. 306 S – 2014-2015

<sup>5</sup> Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet (POD) 2016

<sup>6</sup> Riksadvokatens brev av 5. juli 2016

oversiktens skyld har direktoratet utarbeidet en sammenstilling av de tiltak som foreslås i påtaleanalysen opp mot tiltak som er vedtatt i etterforskningsløftet. Fremfor å kommentere dette under hvert tiltak, vedlegges denne oversikten.

Politidirektoratet vil i det følgende knytte kommentarer til de enkelte tiltakene.

### **Tiltak 1 - Påtalemyndighetens samfunnsoppdrag**

Det fremgår av utvalgets mandat at påtalemyndighetens samfunnsoppdrag er å ivareta borgernes rettsikkerhet under politiets etterforskning. Videre påpekes det at påtalemyndigheten gjennom god ledelse av etterforskningsarbeidet skal bidra til at håndheving av lover og regler gir en effektiv kriminalitetsbekjempelse og legger til rette for et best mulig grunnlag for at domstolene treffer riktige avgjørelser og ilegger adekvate reaksjoner. Utvalget viser til ulike dokumenter der påtalemyndighetens samfunnsoppdrag er omtalt, og anser at det er behov for en omforent og kortfattet formulering av samfunnsoppdraget.

Utvalgets forslag til formulering er:

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

Utvalget mener at en slik forståelse synliggjør påtalemyndighetens viktigste rolle både som kontrollør og rettsikkerhetsgarantist, men også som deltakende, kompetent og aktuell samarbeidspartner og ressurs for politiet i prioriteringsspørsmål, utviklingsarbeid og annen ledelse av politiet.

#### Mottatte innspill

*Agder, Oslo, Sør-Vest, Innlandet, Trøndelag, Nordland, Sør-Øst og Møre- og Romsdal politidistrikter, samt Økokrim støtter i det vesentligste utvalgets definisjon av samfunnsoppdraget. Sør-Øst politidistrikt mener at man bør synliggjøre ledelseelementet i påtalefunksjonen, og at det bør inntas i teksten at påtalemyndigheten "skal gjennom sin ledelse av – og sitt ansvar for straffesaksbehandlingen" ivareta borgernes rettsikkerhet flg. Møre og Romsdal politidistrikt mener at ordlyden " sammen med politiet" er for snever til å beskrive det tverretatlige samarbeidet som er påkrevd, og at det bør inntas i formuleringen at man bekjemper kriminalitet sammen med politiet "og andre relevante aktører og etater".*

*Øst politidistrikt påpeker at det er en rimelig antagelse at det hersker uklarhet blant ansatte i påtalemyndigheten omkring innholdet i påtalemyndighetens samfunnsoppdrag og rolleforståelse, og at dette har ført til at mange i påtalemyndigheten har følt at de har tapt terreng og mistet gjennomslagskraft hva gjelder prioriteringer i straffesaksbehandlingen og etterforskningsledelse. Videre mener distriktet at definisjonen tydeliggjør at påtalemyndigheten skal være noe mer enn en reaktiv kontrollør og produsent av straffesaker.*

*Kripos støtter også utvalget i at påtalemyndighetens samfunnsoppdrag bør defineres videre enn til bare å omfatte behandling av enkeltsaker. Kripos uttaler at de er enige i at borgernes rettsikkerhet må fremheves, men mener at også nasjonale interesser må ivaretas. De foreslår derfor at det inntas i formuleringen at påtalemyndigheten også skal "verne rikets interesser".*



### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet mener at det i utgangspunktet kan reises tvil både om behovet for og nytteverdien av en enkel og kortfattet versjon av samfunnsoppdraget. Erfaringsmessig er det vanskelig på en rimelig presis og utfyllende måte å angi ansvarsområdet for en funksjon. Politidirektoratet viser også til at påtalemyndighetens rolle og samfunnsoppdrag er beskrevet på en utfyllende måte i riksadvokatens styringsdokumenter og at kjerneområdet for påtalemyndighetens virksomhet er nedfelt i straffeprosessloven og oppfattes som uomtvistet.

Politidirektoratet har imidlertid ingen merknader til den formuleringen utvalget har kommet frem til, men mener at det fremstår som noe kunstig å bruke formuleringen "sammen med politiet". Formuleringen kan gi mening for Den høyere påtalemyndighet, men den foreslåtte definisjonen har liten relevans for påtalemyndigheten i politiet, all den tid denne er en integrert del av politiet.

Vi viser i denne sammenheng til Prop. 1 S (2017–2018), side 105 pkt. 1.2.5 hvor riksadvokatens rolle i forhold til påtalemyndigheten i politiet er omtalt på følgende måte:

*Riksadvokaten leder Den høyere påtalemyndighet og har det faglige overordnede ansvaret for all straffesaksbehandling i egen etat, samt i politiet, Spesialenheten for politisaker, Økokrim og PSR.*

Etter Politidirektoratets mening bør, om man ønsker en kortfattet angivelse av samfunnsoppdraget, derfor følgende formulering benyttes:

*Påtalemyndigheten skal gjennom sitt ansvar for straffesaksbehandlingen ivareta borgernes rettssikkerhet og bidra til å skape et trygt samfunn, ved aktivt og effektivt bekjempe og forebygge kriminalitet.*

### **Tiltak 2 – Kompetanse**

Påtaleanalyseutvalget vektlegger nødvendigheten av en planmessig satsning på kompetanse i påtalemyndigheten, både for politijurister og statsadvokater og mener det sentrale ansvaret for kompetanseutvikling for disse gruppene bør legges til riksadvokaten. Det presiseres at riksadvokaten ikke nødvendigvis skal stå for gjennomføringen av kompetansetiltakene.

Politidirektoratet behandler i det følgende først spørsmålet om hvor kompetanseansvaret for politijurister og statsadvokater bør ligge. Dernest behandles spørsmålet om hvilke krav det bør stilles til kompetansen.

### **Ansvar for kompetansestyring**

#### Mottatte innspill

*Sør-Øst, Vest, Agder, Øst, Oslo, Møre og Romsdal, Trøndelag, Innlandet og Sør-Vest politidistrikter, samt PU og Kripos er samstemte i at riksadvokaten bør inneha det strategiske kompetanseansvaret for påtalejuristene.*

For statsadvokatene fremhever Innlandet, Trøndelag, Oslo og Øst politidistrikter, samt Kripos betydningen av et helhetlig kompetanseansvar fra riksadvokaten når det gjelder statsadvokatene.

### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er enige i at det er viktig med tiltak for å målrette det videre kompetansearbeidet i påtalemyndigheten. Strategisk kompetansestyring krever at man foretar systematiske krav- og behovsanalyser for å gi en retning av skreddersydde tiltak for å anskaffe, utvikle, mobilisere, beholde og avvikle kompetanse. Hovedmålet med strategisk kompetansestyring er å sikre virksomheten og den enkelte medarbeider nødvendig kompetanse og kapasitet i forhold til fremtidens mål og oppgaver, og det er vesentlig at strategisk kompetansestyring er en kontinuerlig prosess forankret i virksomhetens ledelse og underlagt dennes styringsrett.

Når det gjelder påtalemyndigheten i politiet er det etter dette Politidirektoratet og den enkelte politimester som har ansvar for strategisk kompetansestyring. Dette innebærer at for politiets jurister skal strategisk kompetansestyring ledes av og forankres i politidistriktene med et overordnet strategisk ansvar i Politidirektoratet. I arbeidet med å utmeisle kompetansekrav for politijuristene bør man imidlertid samarbeide med Riksadvokatembetet som stiller krav innenfor sin fagledelse og Politihøgskolen som ansvarlig for all utdanning i etaten. Arbeidet med etterforskningsløftet er et godt eksempel på at denne type samarbeid er hensiktsmessig.

Statsadvokatene tilhører Den høyere påtalemyndighet og det er riksadvokaten som skal stille krav til deres kompetanse og drive det strategiske kompetansearbeidet der. Utvalget nevner at enkelte av statsadvokatembetene i dag utvikler kompetansekrav for statsadvokatene, mens andre ikke ivaretar dette området. Her må det utvikles en sentral strategi for hva innholdet i kompetansekravene for Den høyere påtalemyndighet skal være og hvor det strategiske kompetanseansvaret bør ligge.

### ***Krav til kompetanse***

Påtaleanalyseutvalget påpeker at det i påtalemyndigheten i politiet er store produksjonsforskjeller, og at det faglige nivået er for ujevnt. Utvalget mener derfor at kompetansen bør heves generelt, men særlig i relasjon til etatskompetanse og etterforskningslederrollen. Utvalget foreslår at påtalemyndighetens rolle som leder av etterforskningen videreføres, men at det må etableres et kompetanseløp hvor påtalejuristene tilegner seg etatskompetanse og nødvendig kunnskap om taktisk etterforskning.

### Mottatte innspill

Samtlige politidistrikter og særorgan er enige med utvalget i at dagens kompetansetilbud ikke er godt nok for politijuristene. Både et endret kriminalitetsbilde og endrede rettslige krav til politiets aktører er begrunnelser som er trukket frem. Flere distrikter støtter behovet for enhetlige kompetansekrav for statsadvokatene.

Innspillene fra distrikter og særorgan inneholder ulike forslag til hvordan et fremtidig kompetanseløft kan gjøres for politijuristene. Politihøgskolen nevner i denne sammenheng at:

*...det vil være naturlig at rammene for et slikt nytt utdanningstilbud vurderes av Politihøgskolen i samarbeid med ett, eller flere av universitetene som tilbyr master i rettsvitenskap og Riksadvokaten. Et slikt funksjonsrettet utdannings-tilbud bør slik Politihøgskolen ser det, omfatte de juridiske tema fra de allerede eksisterende utdanningstilbudene i politi- og påtalerett, i tillegg til egne tilpassede tema fra de etablerte spesialiserte etterforskningsutdanningene som tilbys etterforskere i politiet.*

#### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er enige med utvalget i at når påtalejuristene i fremtiden skal lede etterforskningen, med stadig skjerpede krav, er dagens tilbud til grunn- og videreopplæring ikke tilfredsstillende, sett i lys av kravene som må stilles til denne rollen. Et uttrykt mål om å styrke hele straffesakskjeden lar seg vanskelig nå uten også å omfatte et målrettet tilbud til de som fortsatt skal lede etterforskningen.

Det er flere steder i utredningen dokumentert at kompetansegapet til påtalemyndigheten i politiet er betydelig og svært varierende. Som ansvarlige for etterforskningen bør det legges til rette for og stilles krav til at påtalejuristene får den nødvendige kompetansen til å utføre sitt arbeid i henhold til felles standarder og kompetansekrav for de ulike roller.

Det bør etter dette legges opp til en lik grad av opplæring for alle påtalejurister som sikrer at disse i større grad vil ha et likt utgangspunkt når de trer inn i rollen som påtalejurist enn tilfellet er i dag. Innholdet bør forankres i et strategisk kompetanseverk der det tydelig framgår hva som er behovet for kompetanse framover og hvordan man tenker å innrette denne betydelige satsningen på kompetanse.

Politidirektoratet er derfor enig med utvalget i at det er nødvendig med en planmessig satsing på kompetanse i påtalemyndigheten. Den nærmere utformingen av det endelige kompetansetilbudet bør etter vår oppfatning gjøres etter at det er gjort en grundig analyse av kompetansebehovene i samarbeid med riksadvokaten, og etter involvering av politidistriktene. Et eksempel til etterfølgelse er det arbeid som er utført i etterforskningsløftet. Detaljene må komme på plass senere, men arbeidet bør gjøres i samarbeid mellom Politihøgskolen, politidistriktene, riksadvokaten og Politidirektoratet, noe som fremheves i høringsssvarene fra Møre og Romsdal, Sør-Vest og Vest politidistrikter og Politihøgskolen.

Møre og Romsdal politidistrikt formulerer i denne sammenheng sitt syn slik:

*Det er likevel slik at et av suksesskriteriene for norsk politi- og påtalemyndighet ligger i samvirket mellom ulike profesjoner, og en god del av kompetanseutviklingen innenfor spesialiserte felter bør fortsatt være felles for politiutdannet personell og påtalejuristene. Med det utgangspunktet kommer en ikke unna at ansvaret for kompetanseutviklingen for påtalejuristene bør skje ved et tett samarbeid mellom Riksadvokaten og Politidirektoratet*

Politidirektoratet bemerker at kompetansepåfyll innebærer et ressursuttak. For at denne investeringen skal gi ønsket effekt, kreves som forutsatt ovenfor gjennomføring av det strategiske kompetansearbeidet.

### **Tiltak 3 – Økt stabskraft ved Riksadvokatembetet**

Påtaleanalyseutvalget påpeker flere steder i utredningen at Riksadvokatembetet ressursmessig er betydelig underdimensjonert sett i forhold til det ansvar og de oppgaver de er tildelt. Etter utvalgets mening foreligger det et særlig behov for styrking knyttet til områdene strategi og utvikling, fag- og etatsledelse, kompetanse/HR og rettsutvikling. Slik Politidirektoratet forstår utvalget, ligger det i begrepet "økt stabskraft" et ønske om at det skal arbeides mer innenfor nevnte områder og at embetet skal drive noe mindre med enkeltsaksbehandling. Satsingsområdene er omtalt flere steder i utredningen og gjenspeiles i de øvrige foreslåtte tiltakene.

#### Mottatte innspill

*Agder, Sør-Vest, Trøndelag, Vestfold og Innlandet politidistrikter, samt Økokrim* er enige i at det bør skje en styrking av Riksadvokatembetet slik utvalget foreslår.

*Nordland politidistrikt* mener at Riksadvokatembetet i Norge er flinke i enkeltsaker, men at det er et stort behov for strategisk ledelse for øvrig, og at det derfor er helt nødvendig med en revitalisering av Riksadvokatembetet, slik at det er denne som styrer påtalemyndigheten, og ikke andre aktører.

*Øst politidistrikt* fremhever at det er positivt at Politidirektoratet og Riksadvokatembetet har en felles tilnærming til prioriteringer, faglig standard og utvikling av straffesaksbehandlingen, og er enig med utvalget i at en styrking av embetets stabskraft vil gjøre riksadvokaten til en mer relevant samarbeidspartner og motpart for Politidirektoratet.

*Møre og Romsdal politidistrikt* peker også på at det er viktig med en viss balanse mellom bemanningen i Politidirektoratet og hos Riksadvokatembetet og at Riksadvokatembetet har vært underdimensjonert i forhold til den aktivitet som er initiert av Politidirektoratet.

*Kripos* påpeker at en styrking av Riksadvokatembetet er nødvendig dersom det skal være praktisk å gjennomføre de tiltakene utvalget foreslår. Kripos mener at tiltaket bør gis førsteprioritet, slik at det kan utmeisles en overordnet strategi for kompetanseheving og utvikling.

*Oslo politidistrikt* fremhever at en utvikling av etterforskningsfaget gjennom tiltakene i etterforskningsløftet, bare kan oppnås ved en styrking som foreslått. Det er videre vist til at en utvikling av kompetanseplaner og kvalitetssikring i påtalesporet i seg selv vil kreve ressurser, og at det også bør vurderes hva slags kompetanse en utvidelse av embetet bør besitte. Distriktet trekker frem at aktorrollen er krevende og at det i dag ikke foreligger noen kompetanseutvikling knyttet til denne delen av påtalearbeidet, og at dette burde vært gitt en grundigere vurdering i utredningen. Distriktet mener at en utvikling av aktorrollen kan kreve annen kompetanse enn jus-kompetanse, som pedagogisk og kommunikasjonskompetanse, og at denne type kompetanse bør tilføres i den økte stabskraften hos Riksadvokatembetet.

#### Politidirektoratets vurdering

Tradisjonelt har den høyere påtalemyndighet vært en etat som har vært beskjedent dimensjonert. I påtaleanalysen har man blant annet sammenlignet med den ressursmessige

situasjonen i Sverige og Danmark. Selv om man ikke uten videre kan legge til grunn at dette er overførbart til norske forhold, gir det likevel et bilde av en etat som har begrensede ressurser.

Den norske påtaleordningen forutsetter ikke bare at det er et godt løpende samarbeid mellom riksadvokaten og Politidirektoratet. Behovet for å følge opp faglige utredninger og foreta løpende avklaringer av problemstillinger som både involverer Riksadvokatembetet og Politidirektoratet, bør skje så samordnet som mulig. Dette forutsetter at man i begge spor har en utredningskapasitet som er tilpasset dagens behov og gir en viss grad av balanse mellom de to etater.

Politidirektoratet er således enig i påtaleanalyseutvalgets forslag om at det kan være behov for å styrke kapasiteten ved Riksadvokatembetet. Slik direktoratet ser det er denne problemstillingen i særlig grad et spørsmål om hvilken kapasitet som er nødvendig for at riksadvokaten henholdsvis skal kunne drive en god og oppdatert etatsledelse og ivareta fagansvaret på straffesaksområdet. Politidirektoratet vil imidlertid bemerke at det kan synes som om utvalget går noe langt i å problematisere den ulike dimensjoneringen av Politidirektoratet og Riksadvokatembetet. Det vises til at Politidirektoratet har et annet ansvarsområde og omfang av oppgaver enn det Riksadvokatembetet har, og at det derfor er behov for en annen organisering og dimensjonering i direktoratet enn hos Riksadvokatembetet.

Direktoratet har ikke forutsetning for å på en kvalifisert måte kommentere utvalgets konkrete forslag til kapasitetsmessig styrking av Riksadvokatembetet. Størrelsen på en eventuell kapasitetsøkning vil i stor grad avhenge av oppgaveomfanget ved Riksadvokatembetet.

#### **Tiltak 4 – En mer fleksibel kompetansefordeling mellom riksadvokaten og statsadvokatene**

Påtaleanalyseutvalget foreslår en mer fleksibel kompetansefordeling mellom riksadvokaten og statsadvokatene. Utvalget mener at riksadvokatens rolle som kvalitetssikrer og rettssikkerhetsgarantist bør forsterkes, og at dette skjer best ved at fag- og etatsledelsen styrkes, samtidig som enkeltsaksbehandlingen reduseres. Etter utvalgets mening bør utviklingen derfor gå i retning av at påtalekompetansen flyttes nedover i etaten.

Påtaleanalyseutvalget har vist til straffeprosesslovutvalgets forslag til ny § 2-11, og drøftet om denne går langt nok i en slik retning. Utvalget har blitt stående ved at straffeprosessutvalgets løsning, som i det vesentlige innebærer at dagens system med en detaljert regulering i lovs form opprettholdes, i hovedsak gir en tilstrekkelig god løsning i dagens situasjon. Utvalget mener at dette forutsetter at delegasjonshjemlene som er inntatt i forslaget § 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.

#### **Mottatte innspill**

Hoveddelen av politidistriktene og særorgan, som har uttalt seg om tiltaket, støtter det. Flere uttaler dessuten at de er enige i utvalgets vurdering av at den delegasjonshjemmelen som er foreslått i ny straffeprosesslov, er tilstrekkelig.



Både Øst, Sør-Vest, Innlandet og Oslo politidistrikter fremhever imidlertid at en konsekvens av en aktiv bruk av delegasjonshjemmelen vil medføre en betydelig økning i aktorater for påtalemyndigheten i politiet, og at dette derfor vil utløse behov for økte ressurser i politiet. Øst politidistrikt påpeker at bruk av delegasjonshjemmelen vil kunne skape mindre forutsigbarhet med hensyn til dimensjonering av påtalegruppene i politiet, samt at det er en risiko for at omfanget i bruk av delegasjon vil variere mellom statsadvokatembetene, noe som vil undergrave forutsetningen i nærpolitireformen om at politidistriktene i størst mulig grad skal arbeide på samme måte.

Kripos mener at det er få betenkeligheter med at det delegeres oppgaver fra riksadvokaten til regionale statsadvokatembeter, men at dette krever en konkret og nøye vurdering av hva som egner seg for delegasjon. De fremhever at det er viktig at de prinsipielle spørsmålene får sin avklaring ved Riksadvokatembetet, slik at hele påtalelinjen følger en felles strategi. Dette gjelder påtaleavgjørelser, klagebehandling og iretteføring av saker for Høyesterett. Kripos har trukket frem at embetet i større grad bør engasjere seg i rettsprosesser som gjelder lovanvendelse og saksbehandling knyttet til lovfestet og ulovfestet metodebruk. Kripos viser til at rettstilstanden hovedsakelig utvikles gjennom Høyesteretts praksis, og at å drive rettsutvikling er en av påtalemyndighetenes viktigste oppgaver. Etter Kripos' syn bør denne funksjonen ligge hos Riksadvokatembetet.

Agder politidistrikt mener at hensynet til Den høyere påtalemyndighets legitimitet i samfunnet tilsier at Den høyere påtalemyndighet behandler det antall saker og den type saker som de gjør i dag. Videre påpeker distriktet at behandling av enkeltsaker vil være en viktig forutsetning for riksadvokatens fagledelse. Distriktet fremhever at det innebærer en kvalitetssikring av påtalearbeidet i tre ledd når riksadvokaten avgjør tiltalespørsmålet og har videre påpekt at dette har en viktig rettsikkerhetsfunksjon og betydning for tilliten til politiet. Også Øst politidistrikt fremhever at en aktiv bruk av delegasjonsadgangen kan medføre en svekkelse av fagledelsen og svekkelse av rettsikkerheten. Trøndelag politidistrikt viser også til den avveiningen som her må gjøres mellom effektivitet og den kvalitetssikring som ligger i at tiltalespørsmålet vurderes av flere ledd.

#### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet viser til at det i løpet av de siste 25 årene har skjedd en betydelig utvidelse av påtalekompetansen til påtalemyndigheten i politiet. I forslaget til ny straffeprosesslov foreslås det en ytterligere utvidelse. Dagens situasjon er således at en overveiende del av straffesakene avgjøres av politiet, uten at hverken Den høyere påtalemyndighet eller domstolene er inne i bildet.

Erfaringene 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 denne ordningen/utviklingen. Utvidelsen av påtalekompetansen i politiet har skjedd uten at det har skjedd en tilsvarende forskyvning i fordelingen av påtalekompetanse mellom riksadvokaten og statsadvokatene. Dette betyr at det er færre saker hvor tiltalespørsmålet må avgjøres av statsadvokaten. Det fremstår derfor både som logisk og hensiktsmessig at det blir foretatt en ny gjennomgang av fordelingen av påtalekompetanse mellom riksadvokaten og statsadvokatene, slik at flere saker enn nå eventuelt kan avgjøres på statsadvokatnivå.



Politidirektoratet har således forståelse for utvalgets vurderinger under dette punktet, og ser at det kan være behov for å avlaste Riksadvokatembetet med enkeltsaksbehandling, gitt de ressurser og oppgaver de er tillagt. Direktoratet er imidlertid enig med politidistriktene i at tiltaket vil medføre et merarbeid for påtalemyndigheten i politiet dersom flere saker flyttes nedover, og at dette vil kreve ekstra ressurser. Videre deler direktoratet Øst politidistrikts bekymring om at ulik bruk av delegasjonshjemmelen kan bidra til mindre forutsigbarhet i dimensjoneringen av påtalegruppene i politiet, samt at dette kan skape ulikheter i distriktene. Som påpekt i direktoratets svar til høring om ny straffeprosesslov, er det viktig med klare direktiv fra Den høyere påtalemyndighet om bruk av delegasjonshjemmelen for å sikre forutsigbarhet og legge til rette for at påtalemyndigheten dimensjoneres i tråd med dette. Dette har en side mot selve ressursbruken, men ikke minst også mot opplæring og kvalifisering av de påtalejuristene som skal håndtere denne typen saker.

### **Tiltak 5 – Økt bruk av forskning i straffesaksbehandlingen**

Påtaleanalyseutvalget peker på at også for påtalemyndigheten vil forskningsbasert kunnskap kunne bidra til å høyne kvaliteten på straffesaksarbeidet. Utvalget har identifisert to viktige forhold i denne sammenheng. Det ene er at Riksadvokatembetets kobling til Politihøgskolen formaliseres og videreutvikles og det andre er at embetet styrker sin bestillerkompetanse.

#### Mottatte innspill

*Nordland, Innlandet, Sør-Vest og Sør-Øst politidistrikter* uttaler at de støtter forslaget om at påtalemyndigheten gjennom Riksadvokatembetet blir mer kunnskapsbasert.

*Trøndelag politidistrikt* støtter en "styrket bestillerrolle fra Riksadvokaten til Politihøgskolen". Distriktet mener imidlertid at "det blir for snevert kun å anvende forskning på Politihøgskolen. Det er mye viktig forskning på områder av betydning for straffesaksbehandlingen innen samfunnsvitenskapelige, psykologiske og medisinske miljø både i Norge og ellers i Europa og USA. Vi etterlyser innspill til hvordan politiet og påtalemyndigheten kan "bestille" forskning lokalt og lage rutiner for anvendelsen av dette."

*Øst politidistrikt* er positive til at utvalget trekker frem økt bruk av forskning i straffesaksbehandlingen. Distriktet uttaler at det i et rettssikkerhetsperspektiv er viktig at kvaliteten på straffesaksarbeidet er høyt og at beslutninger knyttet til arbeidet er av høy kvalitet. Et slikt kvalitetsnivå forutsetter et best mulig beslutningsgrunnlag hvor forskningsbasert kunnskap kan være en faktor som inngår i dette grunnlaget. Øst politidistrikt understreker imidlertid at den formaliserte koblingen mellom Riksadvokatembetet og Politihøgskolen ikke må legge begrensninger på riksadvokatens mulighet til å utøve en bestillerrolle i forhold til andre forskningsmiljøer innen academia. Distriktet påpeker viktigheten av åpenhet i forhold til andre forskningsmiljøer utenfor politietaten.

*Kripos* poengterer at det er på høy tid å intensivere forskningsarbeidet innenfor straffesaksfeltet. De påpeker at det er et uutnyttet potensiale som kan bidra til at påtalemyndigheten jobber mer kunnskapsbasert. Kripos mener at det er like viktig å sørge for å ha tilgjengelig kompetanse innen forskning som forslaget om å opprette en egen rettsavdeling ved Riksadvokatembetet.

*Politihøgskolen* er enig i utvalgets forslag og presiserer at en etablering av en ny funksjonsrettet utdanning tilpasset masterutdanningen for jurister vil innebære et mer robust

fagmiljø, slik at Politihøgskolen i større grad kan møte de forventningene som fremkommer i påtaleanalysen knyttet til økt bruk av forskning i straffesaksbehandlingen. Det vil være naturlig, innenfor rammene av et fritt og uavhengig forskningsmiljø, at en har et tett samvirke med den øverste leder av påtalemyndigheten for å utvikle forskningen knyttet til straffesaksbehandlingen videre.

#### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er enig i at straffesaksbehandlingen i større grad bør være fundamentert i forskning. Et sentralt element i dette er på den ene side politiets eget arbeid med å utvikle en kunnskapsstrategi som skal styrke, systematisere og være styrende for arbeidet med å innhente, produsere og formidle den kunnskap politiet trenger for å nå etatens virksomhetsmål. Politiet har i dag ikke systematisk oversikt over kunnskap eller kunnskapshull, og dermed forskningsbehov, innenfor sine ansvarsområder. Hvordan sentrale arbeidsprosesser, rutiner, tjenester, ytelser og tiltak samvirker, har i for liten grad vært gjenstand for systematisk evaluering. Det er behov for å iverksette kontrollerte forsøk og registerbaserte effektstudier for å evaluere effekten av innsatsen på kjerneområder som politiet og påtalemyndigheten arbeider innenfor. Det er også behov for at den omfattende nasjonale og internasjonale forskningen på politiets områder blir systematisert, oppsummert og tilgjengeliggjort til bruk på f.eks. hele straffesaksområdet.

På den annen side anerkjenner Politidirektoratet riksadvokatens eget behov for å kunne bestille forskning på de områder embetet finner at det er behov. Dette forutsetter imidlertid at Riksadvokatembetet selv rekrutterer personell med nødvendig kompetanse for å kunne utøve den målrettede bestillerkompetanse. Utvalgets forslag forutsetter, slik Trøndelag politidistrikt skisserer i sin høringsuttalelse, at aktuelle forskningsmiljøer ikke bare bør utgjøre PHS, men et videre spekter av forskningsinstitusjoner.

#### **Tiltak 6 – En redefinering av statsadvokatrollen**

Tiltak 6 har som utgangspunkt at det er behov for å redefinere statsadvokatrollen. Utvalget mener at statsadvokatene i fremtiden må identifisere seg med faglederrollen, og i noe mindre grad se på seg selv som en avansert enkeltsaksbehandler. Utvalget fremhever at faglederrollen vil stille økte krav til etatskompetanse, og fordre løpende involvering i politiets virksomhet. Etter utvalgets syn er det også et behov for å redefinere embetslederrollen.

Som påpekt av påtaleanalyseutvalget henger flere av forslagene til tiltak sammen. Tiltak 6, 7, 8 og 9 må derfor leses i sammenheng.

#### Mottatte innspill

*Trøndelag politidistrikt* støtter forslaget. Også *Sør-Vest politidistrikt* er positive til at statsadvokatrollen redefineres og at statsadvokatene skal bedrive økt fagledelse, men savner en mer konkret beskrivelse av ordet fagledelse.

*Sør-Øst politidistrikt* fremhever at betydning av fagledelse fra statsadvokatene er helt avgjørende for utviklingen av påtalemyndigheten, og at tett involvering og tydelige kvalitetskrav fra statsadvokaten trolig er et avgjørende moment i arbeidet med å redefinere politijuristenes status i politidistriktene.

*Kripos* uttaler at det umiddelbart kan synes feil å definere statsadvokatrollen som en faglederrolle da en viktig og sentral del av statsadvokatrollen er enkeltsaksbehandling, og at det er viktig å fremheve det betydelige ansvaret som ligger i å påtaleavgjøre og irretteføre de mest alvorlige og/eller prinsipielle straffesakene. *Kripos* er imidlertid enig med utvalget i at det tradisjonelle synet om at fagledelsen er noe som kommer i tillegg til enkeltsaksbehandling og aktorering, er for snevert og at denne forståelsen kan være en årsak til at en ikke har kommet lenger i å utvikle fagledelsen.

*Kripos* påpeker at samtidig som den enkelte statsadvokat må identifisere seg med faglederrollen, må hvert embete organiseres slik at det dekker ansvarsområdet til Den høyere påtalemyndighet, med utgangspunkt i samfunnsoppdraget, og at hvert regionale embete må settes i stand til å drive fagledelse slik utredningen gir anvisning på.

*Oslo politidistrikt* mener at den endring i statsadvokatrollen som utvalget foreslår ikke er uproblematisk. Distriktet påpeker at økt fokus og ressurser på fagledelse er viktig for utvikling av påtalemyndigheten, men at det likevel er viktig at statsadvokatene fortsetter å gjøre den kvalitetssikring som to-instansbehandlingen garanterer. Distriktet mener at den redefineringen som utvalget foreslår går for langt, og at statsadvokatene fortsatt må aktorere store, kompliserte og prinsipielle saker for selv å opprettholde kompetanse og erfaring.

*Møre og Romsdal og Agder politidistrikter* peker også på at behandling av enkeltsaker, herunder aktorering, er en viktig forutsetning for statsadvokatenes fagledelse overfor påtalemyndigheten i politiet. *Agder politidistrikt* påpeker at dette gir statsadvokatene kunnskap om kvaliteten på etterforskning og påtalearbeid i politiet, samt et innblikk i politiets prioriteringer og fremdrift i sakene, noe som gir grunnlag for hvilke områder statsadvokatene må rette sin fagledelse mot.

*Møre og Romsdal politidistrikt* har vist til at utviklingen av faglederrollen må ses i sammenheng med pågående reformer i politiet. Dersom målene med politireformen, herunder målene i etterforskningsløftet, skal nås må det kunne forventes en sterkere påtalemessig fagledelse også internt i politiet. Fagledelsen på statsadvokativnivå vil da kunne samvirke med et fagelement i felles enhet for påtale i politiet.

*Økokrim* mener at det kan 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.

#### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet viser til det som gis av bemerkninger under tiltak 7 nedenfor for så vidt gjelder innholdet i fagledelsen og hvordan gjennomføringen forutsettes organisert ved statsadvokatembetene. Etter Politidirektoratets oppfatning er det et viktig poeng at ansvaret for å tilrettelegge fagledelsen ikke skal være spredt på samtlige statsadvokater, men ligge på en dedikert statsadvokat. Dette vil gi mulighet for en mer aktiv og forutberegnelig fagledelse.

Etter direktoratets syn bør derfor en/noen ha som særskilt oppgave å legge til rette for gjennomføring av den generelle fagledelsen. Den/de som har sin hovedinteresse i det juridisk/faglige knyttet til saksbehandling, må ikke nødvendigvis "omskoleres", men må trekkes inn som viktige bidragsyttere i form av foredrag/veiledning av kolleger i påtalemyndigheten på sine respektive spesialområder og ved etablering/vedlikehold av fagmiljøer på de forskjellige områder. Etter direktoratets oppfatning vil de fleste statsadvokatene, som nå, måtte sørge for kvalitet og fremdrift i straffesakene, men dog med en høyere bevissthet om og forpliktelse til å bidra i fagledelsen når det konkret blir forutsatt av embetsleder eller det blir etterspurt av den som ved embetet er pålagt ansvaret for fagledelsen.

Politidirektoratet er videre enig med distriktene i at det er viktig at statsadvokatembetene fortsatt behandler de mest alvorlige og prinsipielle sakene, og at dette også er en forutsetning for å drive god fagledelse, jf. også våre kommentarer om dette under tiltak 8.

Politidirektoratet bemerker at utvalgets forslag til den nye faglederrollen, økte krav til etatskompetanse og løpende involvering i politiets virksomhet forutsetter et tett samarbeid med politimesteren i distriktet, samt at det her må foretas en rolleavklaring, slik at det ikke skapes uklare grensesnitt mellom statsadvokatene og politimestrenes roller.

#### **Tiltak 7 – En styrking, videreutvikling og profesjonalisering av fagledelsen**

Tiltaket er i hovedsak et spørsmål om hvilken innretning og hvilket innhold statsadvokatenes fagledelse skal ha. Påtaleanalyseutvalget har i begrenset grad redegjort for hva som konkret bør være innholdet i fagledelsen, men har stilt spørsmål ved om det bør ligge noe mer i faglederrollen enn det tradisjonelle tilsyns- og inspeksjonsarbeidet. Etter utvalgets syn bør virksomhetsområdet utvikles og forankres i et strategisk planverk. Utvalget har videre fremhevet det arbeidet Oslo statsadvokatembeter har gjort i sitt bidrag til et forbedret og mer systematisk tilsyns- og inspeksjonsarbeid.

##### Mottatte innspill

*Øst, Innlandet, Oslo, Sør-Vest, Sør-Øst og Nordland politidistrikter støtter forslaget.*

Øst politidistrikt fremhever at det er gode grunner for at innholdet i fagledelsen tydeliggjøres, slik at ulikt omfang og kvalitet mellom statsadvokatembetene når det gjelder fagledelse minimaliseres. Distriktet mener at ansvaret for en slik tydeliggjøring bør legges til riksadvokaten. Videre fremhever distriktet at det er ønskelig at de inspeksjonene statsadvokatene foretar, i større grad standardiseres og bygges på samme plattform med hensyn til hvilke informasjon og tallmateriale som skal fremlegges ved inspeksjonen. Dette vil også kunne gi et bedre grunnlag for å dra nytte av erfaring på tvers av politidistriktene i arbeidet med økt kvalitet på straffesaksarbeidet. Distriktet peker også på at det er en forutsetning for en god faglederrolle at det innehas god etatskompetanse for å få en helhetsfølelse i straffesaksarbeidet.

*Trøndelag politidistrikt* uttaler at dersom ordningen med utvidet påtalekompetanse blir forlatt, i tråd med forslaget fra straffeprosesslovutvalget, bør fagledelsen styrkes ved opplæring av nyansatte politijurister. Dette må skje planmessig, og i tett samarbeid med politidistriktets fag- og opplæringsansvarlig.

*Økokrim* mener at 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. Etter Økokrims syn krever en stadig mer kompleks politiorganisasjon at Den høyere påtalemyndighet må ha bredere kontaktflater og tydeligere kontaktpunkter med politidistriktene enn det som er situasjonen i dag. Som eksempel på at Den høyere påtalemyndighet ikke er oppsatt med tilstrekkelig ressurser til å øve faglederrollen på en tilfredsstillende måte, er påtalemyndighets involvering i etterforskningsløftet.

Kripos og Økokrim mener at det arbeidet som Oslo statsadvokatembeter har nedlagt, er et godt utgangspunkt for den videre utviklingen av fagledelsen på landsbasis.

#### Politidirektoratets vurdering

Den siste ajourføring og samlede beskrivelse av innholdet i statsadvokatenes fagledelse finner man i riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv. For sammenhengens skyld vedlegges Riksadvokatens rundskriv 2/2012 av 29. februar 2012 – del III, der dette er omtalt.

Riksadvokatens rundskriv viser at fagledelsen inneholder mange elementer, som både innbefatter fag, prosess og relasjoner til påtalejurister i politiet.

Det fremgår av utredningen at utvalget med hensyn til å beskrive hvordan statsadvokatenes fagledelse faktisk utøves, i stor grad har forholdt seg til Oslo statsadvokatembeter. Hva gjelder status med hensyn til innhold og omfang av fagledelsen i de øvrige regioner har utvalget i liten grad undersøkt og beskrevet i utredningen.

Politidirektoratet mener at det må legges til grunn at Oslo statsadvokatembeter er det embetet som i størst grad har klart å avsette en dedikert/definert ressurs til systematisk fagledelse. Direktoratet forutsettes imidlertid at flere av de elementer som er beskrevet av Oslo statsadvokatembeter, også er gjenkjennbare i de øvrige regioner. Den største forskjellen består formentlig i utøvelsen og volumet av tiltak innenfor tilsyns- og kontrollfunksjonen.

Påtaleanalyseutvalget mener at det må tilrettelegges for en mer aktiv fagledelse, uten å konkretisere dette nærmere.

Politidirektoratet antar at det kan være hensiktsmessig å inndelegge fagledelsen i to, den fagledelse som skjer i enkeltsaker og den generelle fagledelse. Vi oppfatter det slik at når påtaleanalyseutvalget ønsker en mer aktiv fagledelse er det særlig knyttet til omfanget av den generelle fagledelsen, og at denne om nødvendig må prioriteres foran den fagledelse som skjer som ledd i den ordinære straffesaksbehandling.

For så vidt gjelder fagledelse i enkeltsaker er det grunn til å tro at det kan være behov for å vurdere om måten denne delen av fagledelsen utføres på kan gjøres mer enhetlig.



Med utgangspunkt i den beskrivelse som er gitt i riksadvokatenes rundskriv 2/2012 antar Politidirektoratet at en mer aktiv fagledelse tematisk vil kunne inneholde følgende elementer:

- Forankring av samarbeid statsadvokater/politi – møtesyklus og møteform
- Løpende samarbeid – porteføljestyring, fordeling av aktorater
- Arenaer for kompetansebygging – obligatorisk ajourføring, program/målgruppe
- Etablering og vedlikehold av fagmiljøer
- Oppfølging av personell
- Oppfølging av enkeltsaker
- Tilsyn- og inspeksjon

Politidirektoratet mener at det er viktig at fagledelsen får den nødvendige prioritet og innretning i det enkelte embetet. Det vil være embetslederens ansvar å trekke statsadvokatene med i fagledelsen på en hensiktsmessig måte, slik at de enkelte statsadvokatembeter har en klart definert og oppgående funksjon innenfor området fagledelse (generell fagledelse).

Som beskrevet under tiltak 6 mener direktoratet at dette i praksis betyr at det ved statsadvokatembetene må være en arbeidsdeling mellom statsadvokatene, der det er avsatt en eller flere personer som har dette særskilte ansvaret. Den eller de som innehar denne funksjonen bør ha ansvaret for å tilrettelegge for og vedlikeholde samarbeid og samordning med politidistriktet og gjennomføring av avtalte kompetansetiltak, og vil samtidig måtte sørge for at øvrige statsadvokater blir brukt. Videre er Politidirektoratet av den oppfatning at innholdet i fagledelsen bør være enhetlig.

Politidirektoratet viser for øvrig til at politidistriktene som en følge av nærpolitireformen er i ferd med å ansette egne fag- og opplæringsansvarlige. Videre vil det fra 1. januar 2018 etableres et system for evaluering av straffesaker i politidistriktene. Når en skal bestemme hva statsadvokatenes fagledelse skal gå ut på, må det derfor også hensyntas at politidistriktene selv er i ferd med å etablere egne kompetansemiljøer og system som er ment å kunne bidra til en fagutvikling internt i påtalemyndigheten i politiet. Statsadvokatenes tilsyns- og veiledningsansvar bør således tilpasses den styrkingen som politiet selv foretar på dette området.

### **Tiltak 8 – Handlingsrom for økt fagledelse**

Påtaleanalyseutvalget mener at dersom fagledelsen skal prioriteres i større grad enn i dag, må det skapes et nødvendig handlingsrom. Utvalget har pekt på at dette kan skapes gjennom økt effektivitet, en tilførsel av ressurser og en reduksjon av saksbehandling og/eller aktorering. Utvalget argumenterer for at det er mulig å jobbe noe mer effektiv, men har begrenset tro på at en generell økning i antall statsadvokater, vil gi en mer profesjonell, aktiv og tilstedeværende fagledelse. Utvalget mener derfor at utviklingen bør gå i retning av at statsadvokatene avlastes med enkeltsaker, og at statsadvokatene konsentrerer straffesaksbehandlingen om de mer kompliserte og prinsipielle sakene.



## Mottatte innspill

*Politiets utlendingsenhet og Sør-Øst politidistrikt støtter forslaget.*

*Øst, Oslo, Sør-Vest, Møre og Romsdal, Innlandet, Trøndelag og Nordland politidistrikter peker på at tiltaket innebærer at flere arbeidsoppgaver vil måtte utføres av påtalemyndigheten i politiet, og at dette vil medføre et behov for styrking av bemanningen i politiet. Oslo politidistrikt peker på at påtalemyndigheten i politiet må settes i stand til å overta økte arbeidsoppgaver før tiltakene om redusert saksbehandling i Den høyere påtalemyndighet iverksettes.*

*Også Nordland politidistrikt påpeker at dersom man skal gjøre endringen som foreslått må opprustingen av påtalemyndigheten skje før oppgaver flyttes. Det vil ta tid å bygge opp en robust nok påtalemyndighet i politiet som kan gå inn å overta oppgaver fra statsadvokatene. Distriktet mener at dersom dette ikke gjøres i riktig rekkefølge vil førstelinjen i påtalemyndigheten bli pålagt en oppgaveportefølje som ikke er håndterbar, med manglende resultat og måloppnåelse som en sannsynlig følge. Allerede i dag oppnevnes erfarne politijurister i en rekke saker som i utgangspunktet tilhører statsadvokatens område. Dette har medført et ressursuttak som påtalemyndigheten i politiet på ingen måte har fått kompensert personellmessig, noe som gir utfordringer med tanke på den totale porteføljehåndteringen i distriktet.*

*Nordland politidistrikt uttaler videre at de frykter at en bemanningsøkning i Riksadvokatembetet og statsadvokatembetene vil kunne medføre at de dyktigste politijuristene forsvinner, ved at det skjer en forskyvning av disse oppover i påtalemyndigheten.*

*Kripos støtter forslaget om økt fleksibilitet i oppgavefordelingen, men påpeker at dersom påtaleansvaret for flere saker delegeres nedover, vil det være svært viktig at de prinsipielle sakene, de som det er aktuelt å evaluere, sendes oppover i påtalelinjen for vurdering. Dette kan eventuelt løses ved en operasjonalisering av underretningsplikten i påtaleinstruksen § 7-2.*

*Kripos viser til at politiadvokatene allerede i dag avlaster statsadvokatene med aktorater, både etter oppnevning (med ansvar for gjennomføring av aktoratet alene) og som medaktorer. Kripos er fornøye med ordningen, idet den blant annet bidrar til kompetanseheving hos politijuristene, men viser til at aktoratene er svært ressurskrevende. Kripos mener derfor at økt handlingsrom også må skaffes gjennom en styrking av statsadvokatembetene, og ikke bare ved at oppgaver delegeres til politijuristene.*

*Trøndelag politidistrikt uttaler at flytting av påtalekompetanse fra statsadvokat til politiet vil frigjøre tid til økt fagledelse og at dette heller ikke vil medføre behov for økte ressurser i politiet da det er mer effektivt for politijuristene å slippe dette mellomledet. Distriktet peker imidlertid på at det da må skje en annen kvalitetssikring innad i politiet, særlig sett i lys av straffeprosesslovutvalgets forslag om å avvikle ordningen med utvidet påtalekompetanse.*

*Trøndelag politidistrikt har videre vist til straffeprosesslovutvalgets forslag om økt bruk av oppnevning av politiaktor i statsadvokataktorat og sitt høringssvar der om at det i arbeidet med å frigjøre mer ressurser til statsadvokatens fagledelse vil måtte påregnes at adgangen vil bli brukt i økende grad. Distriktet mener at det uten klare retningslinjer for når adgangen skal benyttes vil bli vanskelig for den enkelte politijurist å planlegge sin arbeidshverdag. For politidistriktene vil det bli vanskelig å dimensjonere sine påtaleenheter riktig ved en stadig*

endring av den reelle terskelen for oppnevning av politiaktor. Statsadvokaten rår ikke over politiets ressursbruk. Videre påpeker distriktet at terskelen også vil kunne bli forskjellig ved de ulike statsadvokatkontorene, og mellom de ulike statsadvokater ved samme kontor. Dette bør imidlertid kunne motvirkes ved at det utarbeides retningslinjer internt i påtalemyndigheten, og/eller ved god dialog mellom politimester og førstestatsadvokat.

#### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er i utgangspunktet enig i at det kan være rom for en mer fleksibel ordning med hensyn til fordelingen av aktorer mellom statsadvokater og påtalejurister i politiet. Av to årsaker er det imidlertid viktig at statsadvokatene fortsatt aktorerer det overveiende antall alvorlige saker.

For det første påpekes at påtalemyndigheten i politiet også har begrenset kapasitet. Det vil da være uheldig om det skulle gis rom for en oppfatning om at aktorerer delegeres uten at det er et faglig behov, og at påtalemyndigheten i politiet således blir en slags "saldningspost" i den totale sammenheng.

Dernest påpeker direktoratet at primæroppgaven til statsadvokatene er å sørge for at sakene den enkelte har ansvaret for, får en kvalitetsmessig god og rettidig behandling. Dette kan være saker hvor det er tatt ut tiltale og som statsadvokaten selv skal aktorere, saker hvor statsadvokaten har tatt ut tiltale og en påtalejurist skal aktorere saken, eller saker hvor politiets behandling eller avgjørelse er gjenstand for klage.

Statsadvokatenes spesialistkompetanse og faglige autoritet bygger i vesentlig grad på inngående kjennskap til et bredt register av faglige problemstillinger. Denne innsikten er igjen basert på behandling av en saksportefølge og erfaring fra iretteføring av saker. Statsadvokatenes kompetanse og autoritet i fagledelsen henger derfor nøye sammen med behandlingen av saksporteføljen.

Politidirektoratet viser til at de minste statsadvokatembetene har fire statsadvokater. Ved for eksempel gjennomføringen av tiltakene i etterforsklingsløftet må dette 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 det skal "øremerkes" en definert ressurs til fagledelsen og samtidig beholde en forsvarlig kapasitet til behandlingen av straffesaksporteføljen.

Utvalget tar i liten grad 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 iretteføringen av saker mellom statsadvokater og politiet vil det være uheldig om denne problemstillingen skulle føre til at det, som nevnt, etableres en oppfatning om at påtalemyndigheten i politiet (hvor også kapasiteten er begrenset) blir en "saldningspost" ved ekstraordinære situasjoner.

#### **Tiltak 9 – En reduksjon i antall statsadvokatembeter og opprettelse av faglederstillinger**

Påtaleanalyseutvalget foreslår at antall statsadvokatembeter reduseres. Etter utvalgets syn fremstår seks embeter som faglig fornuftig. Hvert embete vil da i utgangspunktet ha ansvaret

for to politidistrikter hver. Utvalget viser til at forslaget må ses i sammenheng med satsingen på fagledelse, med økt spesialisering, større fagmiljøer og tettere oppfølging av politiet.

#### Mottatte innspill

*Oslo og Trøndelag politidistrikter støtter forslaget om å redusere antall embeter som foreslått*

Trøndelag politidistrikt viser til at det for deres region trolig vil innebære at Trøndelag statsadvokatembeter slås sammen med Møre og Romsdal statsadvokatembeter. Dekningsområdet blir da det samme som for Frostating lagmannsrett, og embetet vil omfatte to politidistrikter.

*Møre og Romsdal politidistrikt* advarer mot en reduksjon i antall statsadvokatembeter, i alle fall før politireformen har fått virket en periode. De viser til at et bærende element for påtaleanalyseutvalget synes å være at en satsning på fagledelse forutsetter en reduksjon i antall embeter, og distriktet er usikre på om sammenslåinger av embeter vil gi en slik effekt. De peker på at en reduksjon i antall embeter vil føre til økt reiseaktivitet for den enkelte statsadvokat, og en kan ikke se at en slik løsning vil ha den ønskede effekt. Dette kan føre til et enda større arbeidspress for statsadvokatene, og dertil redusert mulighet til å drive aktiv fagledelse. Videre uttaler distriktet at en ikke kan se at spørsmålet om hensiktsmessigheten av å opprette egne faglederstillinger ved embetene skal knyttes til spørsmålet om reduksjon av antall statsadvokatembeter. Etter distriktets mening kan man opprette faglederstillinger ved hvert embete med dagens struktur. Dette vil medføre behov for 10 slike stillinger i stedet for 6.

Også *Sør-Øst politidistrikt* er noe usikre på nødvendigheten av å redusere antall statsadvokatembeter. Distriktet mener at man ikke må miste av syne at tett fagledelse også krever en viss grad av nærhet og at dagens politidistrikter er av en betydelig størrelse.

*Innlandet politidistrikt* støtter forslaget om en reduksjon i antall embeter og mener at dette vil styrke samarbeidet og fagledelsen av politiet. I tillegg til dette erfarer distriktet at relativt små embeter, slik som Hedmark og Oppland statsadvokatembeter, blir svært sårbare ved fravær. Da skal det ikke mye til før embetes arbeidskapasitet er brukt opp, og oppgavene må overføres til politiet og/eller at påtalemyndigheten i politiet har blitt rekruttert inn til embetet i engasjementer for kortere eller lengre perioder for å bidra til statsadvokatenes oppgaveløsning. Etter distriktets mening taler dette for en reduksjon i antall embeter selv om samfunnsoppdraget fortsatt blir produksjon, aktorering og enkel saksbehandling som i dag. Et alternativ er å styrke bemanningen ved statsadvokatembetene.

*Nordland politidistrikt* mener at en reduksjon i antall statsadvokatembeter synes å være riktig vei å gå. Etter distriktets syn vil det gi en mer enhetlig fagledelse og likeartet praksis over større områder. De geografiske grensene bør etter distriktets syn følge lagmannsrettene, slik at man sikrer enhet innenfor lagmannsrettene geografiske kretser.

*Kripos* mener den beste løsningen etter deres vurdering ikke nødvendigvis innebærer at hvert embete har ansvaret for to politidistrikter hver. Steds plassering av statsadvokatembetene må ses i sammenheng med distriktenes geografiske utstrekning og hovedseter, og bør heller ikke vurderes helt uavhengig av rettskretsen for de seks lagdømmene. Hvis to og to politidistrikter skal sokne til samme statsadvokatembete vil det i praksis innebære at Nordland og Trøndelag

slås sammen. Om det er den beste løsningen, med tanke på geografiske avstander og at embetet må forholde seg til to lagdommer, er Kripos usikre på.

*Agder, Oslo og Sør-Øst politidistrikter, samt Kripos støtter opprettelsen av faglederstillinger slik utvalget foreslår. Kripos påpeker at dette også må ses i sammenheng med utvalgets drøftelse i punkt 14.2 av behovet for økt spesialisering i den høyere påtalemyndighet. Som der uttalt, faller det naturlig inn under embetsledernes ansvarsområde å kartlegge kompetansen og prioritere kompetansehevede tiltak for eget embete.*

Kripos mener videre at det i tillegg til en tettere interaksjon innad i Den høyere påtalemyndighet, slik utvalget beskriver, også er viktig å opprettholde interaksjonen med etterforskningsløftet. De viser til at rapporten "Rammeverk for systematisk erfaringslæring", legger føringer for statsadvokatens faglederrolle. Dette er etter Kripos oppfatning positivt. Kripos viser til at deres ansatte jevnlig deltar i underveisevalueringer og i evalueringer av avgjorte straffesaker. Dette gjelder egne saker og i saker de bistår distriktene med. Kripos uttaler at de svært sjelden opplever at statsadvokatene tar initiativ til eller ansvar for slike prosesser. Evalueringene skjer som regel i regi av politiet, og statsadvokatene møter etter invitasjon.

#### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter forslaget om en reduksjon i antall statsadvokatembeter, og slutter seg til de argumentene utvalget har fremsatt i utredningen. Som utvalget påpeker vil dette også medføre en reduksjon i utgifter ved at man drifter et mindre antall embeter enn i dag. Denne innsparingen kan omsettes til mer kapasitet til å håndtere statsadvokatembetenes oppgaveportefølje og eventuelt finansiere opprettelse av faglederstillinger i de 6 foreslåtte embetene. Når det gjelder opprettelse av faglederstillinger, viser direktoratet til det som er skrevet under tiltak 7 om at det etter direktoratets syn bør være en/noen som har som særskilt oppgave å legge til rette for gjennomføring av den generelle fagledelsen. Ved opprettelse av faglederstillinger ved alle statsadvokatembetene, antas det at det med dagens saksomfang vil være et tilstrekkelig antall statsadvokater til å håndtere saksporteføljen.

#### **Tiltak 10 – Statsadvokatens rolle i påtalejuristenes ansettelses- og karriereløp**

Påtaleanalyseutvalget foreslår at statsadvokatene bør gis en rolle ved rekruttering av påtalejurister i politiet.

#### Mottatte innspill

Ingen politidistrikter gir uttrykk for at de ønsker at statsadvokatene skal ha en formell rolle i ansettelse av påtalejurister ved deltagelse i ansettelsesråd eller lignende, da dette bør tilligge politidistriktene som arbeidsgiver.

*Sør-Vest politidistrikt* viser til at det er en naturlig oppgave for arbeidsgiver å ha det totale ansvaret for selve ansettelsen. Møre og Romsdal politidistrikt er også kritiske til utvalgets forslag, idet ansettelse av påtalejurister ligger klart inn under ansvarsområdet til politimesteren på samme måte som for andre yrkesgrupper i politiet.

Også *Nordland politidistrikt* påpeker at det ikke vil være statsadvokatene som har arbeidsgiveransvaret for den enkelte jurist i politiet. Statsadvokatens rolle bør i så måte ikke være mer enn konsultativ, og ikke en avgjørende part. Distriktet stiller videre spørsmål ved

hvilken særlig kompetanse statsadvokatene skal ha i forbindelse med tilsettinger av nye påtalejurister, som politiet i dag ikke har.

*Oslo politidistrikt* mener at det enkelte politidistrikt med sine egne ledere innen påtalemyndigheten kan ivareta dette også i fremtiden. Distriktet mener at det er mer aktuelt å utvide bruken av statsadvokater i referanseinnhenting, noe statsadvokatene må være villige til hvis/når de mener å ha nødvendig forutsetning til det. For tilsettinger av eksterne ansees dagens tilsettingsprosesser å være gode nok.

*Sør-Øst politidistrikt* uttaler at fagledelse ikke må forveksles med personalledelse. Distriktet fremhever imidlertid at statsadvokaten kan være en viktig referanse å innhente opplysninger fra ved overgang fra midlertidig til fast stilling, samt ved samtykke til utstedelse av utvidet påtalekompetanse. Distriktet mener videre at det også er naturlig at statsadvokaten kan være referanse ved ansettelse, som for eksempel til politiadvokat 2 stilling.

#### Politidirektoratets vurdering

Det er Politidirektoratets vurdering at det ikke er hensiktsmessig at statsadvokatene gis en formell rolle ved ansettelse av påtalejurister. Det bør fortsatt være ansettelsesrådet i det enkelte politidistrikt som skal inneha den fulle ansettelsesmyndighet.

Politidirektoratet mener at det er viktig at politidistriktene har totalansvaret for selve ansettelsen. En forskyvning av arbeidsgivers styringsrett i forbindelse med ansettelser vil ikke være en hensiktsmessig løsning. Dette syn har også sammenheng med at vedkommende politimester ofte vil legge et bredere sett med premisser til grunn for ansettelse, mens en statsadvokat normalt kun vil ha innsikt i kandidatens straffesaksbehandling og opptreden for retten. Direktoratet er enig i at dette kan være viktige momenter i en rekrutteringsprosess for politijurister med tidligere erfaring, men mener at dette ivaretas innenfor dagens ordning.

Personalreglement for Politidirektoratet med underliggende enheter § 6 punkt 6 åpner for at nærmeste foresatte kan ha med seg en representant fra Den høyere påtalemyndighet i intervjuet ved ansettelse i påtalestilling. Det vil også kunne være naturlig å anvende statsadvokatene som referanse. Særlig gjelder dette ved videre ansettelser eller faste ansettelser da statsadvokatene ofte vil ha kjennskap til aktuelle kandidater.

Politidirektoratet viser i denne forbindelse til Oslo og Øst politidistrikters uttalelser som anbefaler en slik løsning. Referanseinnhenting ligger innenfor dagens ordning og kan gjennomføres som ledd i den alminnelige saksbehandlingen uten regelendringer, men forutsetter at kandidaten aksepterer at arbeidsgiver innhenter slik referanse.

Statsadvokatene vil følgelig kunne ha en rolle ved ansettelsen av påtalejurister i politiet. Det er Politidirektoratets syn at dagens ordning, hvor nærmeste foresatte kan velge å ha med seg en representant fra Den høyere påtalemyndighet i intervjuet ved ansettelse i påtalestilling og mulighet for referanseinnhenting, i tilstrekkelig grad sikrer ivaretagelse av de hensyn som fremkommer i Påtaleanalysen.



## **Tiltak 11 – En klargjøring av påtalejuristens rolle som leder av etterforskningen**

Påtaleanalyseutvalget argumenterer for at rollen som påtalemessig etterforsningsleder må konkretiseres nærmere for å styrke kvaliteten på straffesaksbehandlingen, herunder hindre usikkerhet rundt hva rollen innebærer. Ansvaret for å konkretisere denne rollen bør legges til riksadvokaten. I tillegg til å avklare rollen, kan det synes som om analysen ønsker å styrke påtalemyndigheten i politiet sin rolle innen etterforsningsledelse i forhold til dagens praksis.

Påtaleanalyseutvalget har ikke nærmere konkretisert hvordan ansvaret mellom påtale og politi skal fordeles.

### Mottatte innspill

*Øst politidistrikt* fremhever at styrking av påtalejuristens kompetanse på etterforsningsledelse vil trygge den enkelte påtalejurist i forvaltningen av rollen som leder av etterforskningen.

*Vest politidistrikt* fremhever særlig viktigheten av en avklaring og tydeliggjøring av hva som er påtalemyndighetens ansvars- og kompetanseområde i politiet, og til hvilket detaljnivå dette rekker. Det vises spesielt til senere års utredninger som har vist at ansvaret rekker ganske langt ned på detaljnivå – både for den enkelte påtaleansvarlige, men også for politimester som leder av påtalemyndigheten<sup>7</sup>. Straffeprosesslovutvalget har pekt på nettopp dette i sin utredning<sup>8</sup>, og tar der til orde for en tydeliggjøring av gjeldende rett - at det er påtalemyndigheten i politiet som iverksetter og utfører etterforskning. Distriktet mener at det er synd at dette ikke er fulgt opp av påtaleanalyseutvalget.

*Oslo politidistrikt* viser til at manglende forståelse og aksept for påtalemyndighetens ansvar har skapt mye unødig støy fra politinivå. Erfaringen fra Oslo politidistrikt viser at påtales rolle er helt avgjørende både for fremdrift, kvalitet og effektiv etterforskning. Avgrensning av rollen mot det politifaglige ansvar blir imidlertid diffust i store saker fordi styring av etterforskningen fra påtaleansvarlig innebærer strategiske valg, herunder innhold i avhør, oppfølging av avhør og direkte kvalitetssikring av de enkelte etterforskingsskritt.

*Møre og Romsdal politidistrikt* mener det vil by på utfordringer å konkretisere rollen som påtalemessig etterforsningsleder. For å lykkes med påtalemessig etterforsningsledelse er det viktig å sette av tilstrekkelig tid til etterforsningsledelse og at dette prioriteres for å sette jurister med riktig kompetanse til å lede etterforskningen.

*Trøndelag politidistrikt* påpeker at det er et lederansvar å sørge for at påtalejurister utøver god påtaleledelse og frykter at en standardisering vil bli for generell og lite styrende. For å utøve effektiv og god etterforsningsledelse er det etter distriktets mening nødvendig med tilstedeværelse, og det forutsettes at tjeneste og lokaler tilpasses dette. Det er også vesentlig at ressursituasjonen er slik at påtalejuristene har tid til å utøve denne ledelsen.

*Økokrim* støtter tiltaket. Det er problematisk at forestillingene om innholdet i en så sentral rolle i strafferettspleien er preget av uklarerheter.

---

<sup>7</sup> Se eksempelvis Riksadvokatens brev av 26.01.2016: "Rapport om Monica-saken – Enkelte tilrådinger og pålegg", pkt. 3.8. Politimesterens myndighet og ansvar i enkeltsaker.

<sup>8</sup> NOU 2016:24 pkt. 14.2.2. Ansvaret for og styringen av etterforskningen



Økokrim-modellen kjennetegnes ved at etterforskningen foregår i tverrfaglig sammensatte etterforskningsteam som ledes av en påtaleansvarlig. Denne er formell og reell leder av etterforskningen. Påtaleansvarlig er aktiv og deltagende leder av etterforskningen fra første stund. Økokrims erfaring er at den integrerte påtalemodellen sikrer kvalitet, rettssikkerhet og effektivitet i alle faser av straffesaksarbeidet, noe som er en forutsetning for å oppnå materielt riktige resultater i store og komplekse saker om økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet.

Kripos viser blant annet til sitatet under fra riksadvokatens rundskriv nr. 3/99, som fortsatt gir et riktig og viktig utgangspunkt for samvirket i straffesaksbehandlingen:

*Erfaring viser at den beste, og raskeste, straffesaksbehandlingen skjer hvor politijurister og etterforskere samarbeider godt helt fra anmeldelsestidspunktet. I dette samarbeidet må man utnytte best mulig den kompetanse som etterforsker og jurist har til sammen. En god dialog både om etterforskningsmessige og påtalemessige spørsmål er viktig*

Kripos viser videre til at utviklingen går i retning av at det i flere straffesaker også benyttes fagansvarlige innen elektronisk/digital sporsikring, avhør etc. Disse har en avgrenset lederrolle overfor sin gruppe med etterforskere. I enkelte straffesaker opprettes prosjektgrupper, og etterforskningen driftes som et prosjekt. Da kreves det i tillegg andre egenskaper av ledergruppen enn ren fagkompetanse. Arbeidsfordelingen mellom deltagerne i etterforskningen avhenger av hvem som til enhver tid bekler rollene. Å ta ansvar, og å være en god leder, innebærer å knytte til seg kompetanse på områder en selv ikke behersker. Samtidig skal påtalemyndigheten ha – og ta – hovedansvaret.

*Agder, Innlandet, Sør-Øst, Nordland og Sør-Vest politidistrikter støtter i all hovedsak det foreslåtte tiltaket.*

#### Politidirektoratets vurdering

Påtalemyndigheten er gjennom straffeprosessloven tillagt det overordnede ansvaret for etterforskningen i politiet. Ansvaret er videre beskrevet og vurdert i NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov kapittel 14.2.2. Dagens praksis kodifiseres i større grad, og ansvaret plasseres udelt hos påtalemyndigheten. Det vises til forslag til ny § 2-2 om påtalemyndighetens oppgaver, samt § 13-4 flg. om ansvaret for styringen av etterforskningen. Forslaget til ny straffeprosesslov går også lenger i å ansvarliggjøre påtalejuristen ved at det foretas en kompetanseforskyvning i forbindelse med for eksempel ransaking, beslag mm.

De rettslige rammene for påtalejuristens ansvar under etterforskningen er satt. I praksis er det ikke alle som anerkjenner dette ansvaret eller det utøves utilstrekkelig som følge av ressursmangel eller manglende kompetanse. I en kvalitetsreform for påtalemyndigheten er det derfor viktig at rollene under etterforskningen klargjøres.

Påtalejuristens rolle som leder for etterforskningen praktiseres svært ulikt. Det er ulikheter mellom distriktene, mellom ulike enheter, og mellom påtalejuristene. Likeledes er rollen definert ulikt av de politifaglige miljøene. Politidirektoratets oppfatning er at det ikke foreligger noe entydig beskrivelse eller norm for hvordan påtalejuristen skal løse sin rolle som etterforskingsleder i dag. Med dette som bakteppe må Politidirektoratet slutte seg til

innspillene fra politidistriktene og særorganene. Påtalejuristens rolle som leder av etterforskningen må defineres nærmere.

Enkelte påtalejurister er mer eller mindre passive mottakere av et ferdig etterforskningsprodukt. Dette uten at påtalemyndigheten har hatt noen som helst innvirkning på etterforskningens start, gjennomføring og sluttprodukt. I den andre enden av skalaen har man påtalejuristene som er med på å prege etterforskningen gjennom samtlige faser. Mellom disse to ytterpunktene har den enkelte påtalejurist funnet sin plass, enten som et resultat av prioriteringer, kultur, kompetanse eller annen forankring.

Det uttalte mål er en påtalejurist som er tett på etterforskningen. Opprettelsen av felles straffesaksinntak, som en del av nærpolitireformen, setter påtalemyndigheten i bedre stand til å ivareta sin rolle i en større andel saker i initialfasen.

Politidirektoratet ønsker å trekke frem Riksadvokatens arbeidsgruppes rapport om avhørsmetodikk i politiet. Der er det fremhevet som et av fire hovedfunn at mangel på tilstedeværende og deltagende saksledelse preget mange av de sakene som fikk et uheldig utfall i rettssystemet grunnet sviktende kvalitet på avhørene. Med saksledelse ble det pekt både på politifaglig og påtalemessig etterforskningsledelse. Dette innebærer at for å unngå ansvarsfraskrivelse eller uenighet om ansvarsfordelingen, bør begge disse rollene defineres nærmere.

Riksadvokaten har videre gjennom sitt rundskriv nr. 2/2016, det såkalte avhørsrundskrivet, fremhevet og definert påtalejuristens rolle i forbindelse med avhør. Avhør er av sentral betydning for all etterforskning, og rundskrivet setter klare rammer for hva som forventes av påtalemyndigheten i så henseende. Rundskrivets punkt III på side 3, om etterforskningsledelse, er illustrerende:

*En kompetent og tilstedeværende etterforskningsledelse (påtale- og politifaglig) er avgjørende for å sikre kvalitativt gode avhør. Etter pti. § 7-5 er det påtalemyndighetens ansvar å lede etterforskningen og påse at denne både er målrettet og har den nødvendige fremdrift. Saksledelsen forutsettes å skje i et tett samarbeid med den politifaglig ansvarlige.*

Politidirektoratet mener det som her er sagt om avhør har overføringsverdi til etterforskningen som helhet. For å lykkes med god etterforskningsledelse må det være et godt og tett samarbeid mellom påtalejuristen og politifaglig etterforskningsleder. Begge vil med hver sin bakgrunn kunne gi konstruktive innspill til nytte for etterforskningen.

#### *Ny nasjonal straffesaksinstruks (NSI)*

Ny nasjonal straffesaksinstruks er under utarbeidelse av Politidirektoratet og riksadvokaten i skrivende stund (november 2017).

Instruksen gir føringer om hva Politidirektoratet og riksadvokaten mener er en riktig organisering og arbeidsfordeling i dag. Instruksen er imidlertid ikke et statisk dokument og skal revideres innen oktober 2018. I denne konteksten er ikke utfallet av kvalitetsreformen bundet av en NSI. I forslaget til ny NSI er det definert fire ulike roller som antas å være av særlig betydning for tiltak 11. *Påtaleansvarlig jurist, jourhavende jurist, politifaglig*

*etterforskningsleder og etterforsker.* I det følgende er hovedpunktene i forslaget til rollefordelingen i NSI inntatt punktvis:

#### *Påtaleansvarlig jurist*

- Leder og er ansvarlig for etterforskningen i den enkelte sak.
- Sørger for kvalitetssikring av etterforskningen og at den er planmessig og formålsstyrt, og at den gjennomføres med nødvendig fremdrift
- Kan gi nærmere direktiver og etterforskningsordrer i den enkelte sak
- Utøver legalitetskontroll og sikrer at kravene til rettssikkerhet og objektivitet ivaretas på alle trinn i saksbehandlingen, og at behandlingen av den enkelte sak skjer i overensstemmelse med gjeldende regelverk, direktiver gitt av overordnet påtalemyndighet og i tråd med påtalemyndighetens etiske retningslinjer
- Ansvar for løpende påtalevurderinger og påtaleavgjørelser i egen saksportefølje

#### *Jourhavende jurist*

- Tjenestegjør ved Felles straffesaksinntak eller gjennom vaktordning representerer påtalemyndigheten
- Ved behov tre inn å utøve påtaleansvar, herunder utøve ledelsen av etterforskningen og foreta påtalemessige vurderinger og avgjørelser i en sak hvor en annen jurist er tildelt påtaleansvar

#### *Politifaglig etterforskningsleder*

- Deltar flere tjenestepersoner i samme etterforskning, ledes disse av en politifaglig etterforskningsleder
- Ansvarlig for at utførelsen av etterforskningen gjennomføres i tråd med de til enhver tid gjeldende faglige standarder og anerkjente etterforskningsmetoder
- Bidra til at etterforskningen besettes med tilstrekkelig personell med riktig kompetanse, og lede disse (det politifaglige ansvar)
- Samarbeider med påtaleansvarlig jurist om ledelsen og gjennomføringen av etterforskningen, herunder utarbeidelse av etterforskningsplan

#### *Etterforsker*

- Tjenesteperson som deltar i etterforskning med andre tjenestepersoner, eller etter bestemmelse eller instruks er utpekt som ansvarlig for gjennomføringen av etterforskningen i den enkelte straffesak
- Når vedkommende har selvstendig saksansvar, kan vedkommende la seg bistå av andre etterforskere eller sakkyndige
- Ansvar for at tildelte saker etterforskes i tråd med de til enhver tid gjeldende standarder og anerkjente etterforskningsmetoder og i tråd med direktiver gitt av påtaleansvarlig jurist, og eventuelt etterforskningsleder
- I enhver straffesak skal det utpekes en etterforsker, såfremt det ikke er utpekt en etterforskningsleder

Politidirektoratet er av den oppfatning at de nevnte ansvarsforhold er et godt utgangspunkt for videre arbeid og tydeliggjøring av både påtalejuristens og de politifagliges rolle under etterforskningen.

### *Oppsummering*

Politidirektoratets oppfatning er at det formelle ansvarsforholdet i etterforskningen er klart, og at dette bør videreføres i fremtiden. Rollene og arbeidsoppgavene må tydeligere defineres. Rollebeskrivelsene i forslaget til NSI gir et godt utgangspunkt for dette, uten at de detaljstyrer virksomheten i for stor grad. Det bør være rom for lokale tilpasninger.

Dersom påtalejuristene skal ha en reell mulighet til å ivareta det pålagte ansvaret etter loven kreves det tilstrekkelig juristkraft og nok kompetanse i påtaleleddet. Tiltaket må derfor sees i sammenheng med tiltak 2 i påtaleanalysen. Påtalejuristenes oppgaveløsning må bli likere, uavhengig av hvor de jobber i Norge.

### **Tiltak 12 – En ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet**

Utvalget foreslår at påtalemyndigheten i politiet kompenseres fullt ut for økt ressursbruk som følge av forslagene i påtaleanalysen. Dette skyldes økning i antall aktorater og behov for mer ressursbruk til saksbehandling, jf. drøftelsen under tiltak 8. Når en analyse av kompetansebehov for den samme gruppe gjennomføres som omtalt i tiltak 2, kan dette også foranledige behov for ressursøkning for å øke etatskompetanse.

### Mottatte innspill

Samtlige politidistrikter og særorgan tiltrer at påtalemyndigheten i politiet kompenseres for økt ressursbruk. *Agder, Sør-Vest, Innlandet, Trøndelag, Oslo, Møre og Romsdal og Sør-Øst politidistrikter*, samt *Økokrim* har alle ulike forslag til premisser for å gjennomføre en slik ressurstilførsel.

Oslo politidistrikt uttaler på sin side at:

*Dersom tiltakene som gir økt rom for fagutvikling i høyere påtalemyndighet skal bli en realitet, og arbeidsoppgaver sluses ned til påtalenivået i politiet, er det åpenbart at det vil kreve en betydelig ressurstilførsel. Påtaleanalysen kvantifiserer ikke behovet og går i stedet i kap. 8 inn på flere tiltak/forbedringer som kan effektiviserer saksbehandlingen og derigjennom utnytte dagens ressurser bedre*

Innlandet politidistrikt poengterer at det er åpenbart at kvaliteten på straffesakene vil øke dersom politiets jurister kan bruke mer tid til å følge opp sakene i etterforskningsfasen. Distriktet fremhever at dagens arbeidsbelastning er så stor at det ikke i særlig grad er rom for slik oppfølging. I tillegg er tiden som brukes til forberedelse av hovedforhandlinger begrenset. Alt i alt mener distriktet at dette kan medføre en fare for rettssikkerheten for den enkelte borger.

Møre og Romsdal politidistrikt uttaler at de er noe forundret over at påtaleanalyseutvalget ikke er mer konkret i forhold til å ta stilling til om påtalemyndighetene i politiet i dag er riktig dimensjonert, og ikke mer konkret i forhold til hva tiltakene som er foreslått i påtaleanalysen vil utløse av ressursbehov. Videre uttaler distriktet at slik de forstår utvalget skal det tas stilling til bemanningen av påtalemyndigheten i politiet senere, etter at endringene i Den høyere påtalemyndighet er avklart. Etter distriktets mening bør påtaleanalyseutvalgets arbeid snarest videreføres med en utredning av bemanningsbehovet i påtalemyndigheten i politiet basert på den ordning som er gjeldende i dag.

Øst politidistrikt uttaler at det er en svakhet ved analysen at det ikke er gjort noen grundigere vurdering av ressurssettingen av påtalemyndigheten, ut fra dagens oppgaveportefølje.

Sør-Øst politidistrikt har bemerket at det allerede per i dag er et behov for å styrke påtalemyndigheten i politiet. Dersom politiadvokatene i fremtiden skal overta aktorater og få utvidet påtalekompetanse for å avlaste statsadvokatene, vil det være et klart behov for ytterligere ressurser. Det vil kunne ha negative konsekvenser dersom spørsmålet om økt ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet skal utsettes til endringer hos Den høyere påtale er gjennomført. Også Sør-Øst politidistrikt påpeker at utvalget bøyer av for å kvantifisere tiltaket og at det er en svakhet ved utredningen. Distriktet har forståelse for de årsaker som påpekes, men det burde like fullt vært utredet.

#### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er enig i at prioritering av etterforskningsledelse, konsekvenser for politiet av at Den høyere påtalemyndighets oppgaveportefølje endres, og behovet for kompetanseheving er kostnadsdrivende elementer for politiet.

I forbindelse med Politidirektoratets hørings svar til forslag om ny straffeprosesslov har vi til kapittel 28 gitt en relativt utførlig oppstilling over hvilket omfang endring i påtalemyndighetens arbeidsprosesser antas å ha som følge av lovforslaget. Vi har i den forbindelsen gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse som angir en kostnadsramme på flere hundre millioner kroner dersom lovforslaget vedtas som foreslått. Dette er foreløpige estimat som ikke inneholder alle kostnadsområder. Når mulig delegasjon av påtalekompetanse, og skoloring for å øke kompetanse kommer i tillegg, må dette også kvantifiseres. Det er også mulig kostnadsendringer som følge av endret lokalisering av påtalemyndigheten som del av nærpolitireformen kan ha betydning for beregningene. For politiet er det viktig at slike kostnader synliggjøres og kvantifiseres og slik at dette gjøres i samsvar med retningslinjene i Utredningsinstruksen.

Vi støtter etter dette en utredning av nivået av en eventuell ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet. En slik utredning vil ligge til grunn for vurderinger av om politiet kan tilføres friske midler eller om politiet må nedprioritere hvis friske midler uteblir. En viktig premiss kan også være resultatet av kompetanseanalysene som bør gjøres som foreslått i tiltak 2. Et premiss bør også være kapasitetsvurderingen som gjennomføres som del av etterforskningsløftet, jf. tiltak 8.

#### **Tiltak 13 – Nye stillingskategorier i påtalemyndigheten i politiet – et mer strukturert system**

Påtaleanalyseutvalget foreslår at det bør utarbeides et mer strukturert system når det gjelder innholdet i de forskjellige stillingskategoriene til påtalemyndigheten i politiet, herunder en plan for et helhetlig karriereløp. Til stillingene må det knyttes et nærmere spesifisert innhold og kvalifikasjonskrav.

#### Mottatte innspill

Politidistriktene er delt i synet på hensiktsmessigheten av et mer strukturert system for stillinger i påtalemyndigheten i politiet, herunder om det bør knyttes kvalifikasjonskrav til stillinger.

Agder, Sør-Vest, Sør-Øst og Øst politidistrikter er betinget enig i forslaget.



Agder og Sør-Vest politidistrikter fremhever at tiltaket støttes i den forstand at det er behov for et mer forutsigbart og strukturert system. Et mer forutsigbart karriereløp vil etter distriktenes oppfatning ha positiv effekt med tanke på å beholde kompetanse i politiet.

Også etter Sør-Øst politidistrikts syn er det et klart behov for et mer strukturert system hva gjelder de ulike stillingskategoriene i påtalemyndigheten. Distriktet peker på at dagens system er for tilfeldig og lokalt altfor ulikt. I enkelte politidistrikter er for eksempel politiadvokat 2-graden forbeholdt noen få og smale fagfelt, mens selv den dyktigste og mest erfarne generalisten står uten karrierevei. Dette må ses i en helhet og helst med relativt stramme nasjonale normer. Politidistriktet er usikker på nødvendigheten av nye grader, men dette bør ses i en helhet sammen med et mer strukturert system.

Øst politidistrikt er positiv til tanken om å skape et mer strukturert karriereløp for påtalejurister i politiet. En forutsetning for dette er, som utvalget også påpeker, at det legges definerte funksjoner og oppgaver til den/de nye stillingskategoriene og at det stilles definerte krav til kompetanse. Nye stillingskategorier aktualiseres ytterligere dersom adgangen til å delegerer påtalemyndighet utvides, og/eller det besluttes at statsadvokatene i større utstrekning skal oppnevne aktor fra politiet for å frigjøre tid til fagledelse.

*Trøndelag og Møre og Romsdal politidistrikter* er blant distrikter som uttrykker skepsis til forslaget.

Trøndelag politidistrikt uttaler at de er skeptisk til å opprette ytterligere stillingskategorier når (og dels fordi) man ikke har lyktes å fylle de eksisterende stillingskategoriene med det innhold de etter intensjonene skulle ha. Møre og Romsdal politidistrikt er av den oppfatning at det er tilstrekkelig med stillingskategorier i påtalemyndigheten i politiet og kan vanskelig se de eventuelt positive effektene av å innføre ytterligere stillingskategorier.

#### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet mener at opprettelse av flere stillingskategorier for påtalejurister i politiet ikke vil innebære en langsiktig løsning på utfordringene knyttet til "turnover" og manglende karrierevei. Det vises bl.a. til at politiadvokat 2-stillingen ble opprettet fordi man ønsket en alternativ karrierevei utenom ledersporet. Det vurderes derfor ikke som hensiktsmessig å opprette flere stillingskategorier innenfor påtaleenheten i politiet.

Det bør på den annen side legges innsats i å få på plass en mer enhetlig bruk av de tre stillingskodene, politifullmektig, politiadvokat 1 og politiadvokat 2. Det vil imidlertid ikke være hensiktsmessig med for kategoriske skiller, ettersom det vil gi mindre rom for arbeidsgivers skjønsmessige vurderinger ved rekruttering. Det vises i den forbindelse til de gjennomgående stillingene i staten, bl.a. rådgiver/seniorrådgiver hvor det heller ikke foreligger konkrete beskrivelser eller kvalifikasjonskrav.

Når det gjelder konkrete kvalifikasjonskrav til de ulike stillingene vises det til at ordningen med politibetjent 1, 2 og 3 ikke fungerer optimalt grunnet ulik forståelse og praktisering både mellom politidistriktene og organisasjonene.



Lønnsspørsmålet bør etter vårt syn også løses på annen måte enn ved opprettelse av nye stillinger.

Hovedtariffavtalen i staten (HTA) gir oversikt over hvilke stillingskoder og stillingsbetegnelser som kan benyttes og det er ikke adgang til å bruke andre betegnelser enn disse. Dersom det skulle være behov for å ta i bruk andre stillingsbetegnelser enn de som ligger i HTA, bør behovet for nye stillingsbetegnelser beskrives og tas inn i HTA ved første anledning. Bruk av såkalte "arbeidstitler" bør så langt mulig unngås.

#### **Tiltak 14 – Merkantil støtte**

Påtaleanalyseutvalget foreslår å styrke den merkantile støtten til politijuristene i noen grad. Utvalget mener videre at det må vurderes om ansvaret for straffesakskontorene skal underlegges påtalemyndighetens ansvarsområde. I dette ligger at det administrative ansvaret legges til den lokale påtaleleder.

#### Mottatte innspill

Samtlige høringsinstanser som har kommentert tiltaket er positive.

#### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet mener at et riktig dimensjonert straffesakskontor med høy kvalitet er viktig for en velfungerende og effektiv straffesaksbehandling i politiet. Dette er det også bred enighet om blant distriktene. Påtalejuristene i politiet må i større grad rendyrkes som påtalejurister, og i størst mulig grad slippe arbeidsoppgaver som kan utføres av merkantilt personell. Tilgangen på merkantil støtte varierer, men hovedoppfattningen er at den i de fleste distrikt over tid har vært og er underdimensjonert. Knapphet på kontorstøtte hemmer effektiviteten av påtalearbeidet og oppfattes som svak ressursutnyttelse.

Tiltaket støttes fullt ut, men Politidirektoratet savner en konkretisering av påtaleanalyseutvalgets formulering om at den merkantile støtten til påtalejuristene "i noen grad" må styrkes. Det er videre behov for å få klarhet i om denne styrkingen skal erstatte eller om den skal komme i tillegg til den frigjorte tiden til påtalejuristene i politiet. Hvis den skal erstatte den frigjorte tiden betyr det at årsverk blant påtalejurister i politiet må reduseres. Dette er imidlertid ikke diskutert eller kvantifisert i høringen, og Politidirektoratet mener at det bør gjøres før tiltaket eventuelt besluttet, siden det vil kunne ha betydelige budsjettmessige konsekvenser for politiet. Effektene av ethvert tiltak bør belyses og kvantifiseres der det er mulig, noe direktoratet mener er mulig her.

De fleste påtalejurister i politiet sammenstiller og kopierer dokumentutdrag og juridiske utdrag til hovedforhandling. Dette støttes i påtaleanalysens kapittel 8, der det vises til en undersøkelse blant Politijuristenes medlemmer om deres tidsbruk. Majoriteten oppgir at de bruker en time eller mer per dag på merkantile oppgaver. I september 2016 var det 679 påtalejurister i politiet. Gitt at disse jobber fulltid og i gjennomsnitt bruker 1 time i løpet av en arbeidsdag på oppgaver som kunne ha vært utført av andre så vil det kreves:

$(679 \cdot 230^9) / 1\,850^{10} = 84$  årsverk. Med bruk av en årsverkskostnad på 970 000<sup>11</sup> kr utgjør dette 81,5 millioner kroner per år. Beregningen har ikke tatt hensyn til at noen av disse oppgavene eventuelt kunne ha blitt utført elektronisk.

På sikt vil økt digitalisering av straffesaksarbeidet, herunder digitale aktorater, kunne ha betydning for behovet for merkantil støtte. Med støtte fra flere av distriktene, er ikke Politidirektoratet nødvendigvis enig i at denne utviklingen uten videre medfører mindre behov for kontorphersonale i fremtiden. De administrative støttefunksjonene er tillagt en rekke oppgaver utover kopiering av saksdokumenter. Digitalisering av saker og overføring til elektroniske lagringsmedium vil i stor grad bli utført av merkantilt personell. De blir også stadig tilført nye oppgaver, eksempelvis innen tilrettelagte avhør, kvalitetskontroll innen datasystemer mm.

#### *Organisatorisk tilhørighet*

Utvalget tar opp problemstillingen vedrørende den organisatoriske tilhørigheten av den merkantile støtten. Politidirektoratet anser dette spørsmålet som besvart gjennom rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter kap. 3.2.44. Det er forutsatt at de administrative straffesaksfunksjonene skal ligge under felles enhet for påtale da en stor del av arbeidet er innenfor påtalesfunksjonens ansvarsområde. Sentral organisering er ikke til hinder for lokal plassering ved forskjellige enheter eller tjenestesteder. Det er imidlertid viktig å ha merkantil støtte der juristene faktisk er. Det er videre forutsatt i rammer og retningslinjer at funksjonen utøves i tett samråd og samhandling med distriktets etterforskningsseksjon.

Som det fremgår av rammer og retningslinjer antas en organisatorisk samling av de administrative støttefunksjonene å heve kvaliteten, gi økt fleksibilitet, ensartet praksis og bidra til å utvikle og ivareta et fagmiljø.

#### **Tiltak 15 – Utstyrspakke til påtalejuristene**

Påtaleanalyseutvalget foreslår at det bør lages en standardisert utstyrspakke til alle landets påtalejurister. Tiltaket skal bidra til å gi profesjonen gode rammebetingelser slik at de kan utføre tillagte oppgaver på en hensiktsmessig og effektiv måte.

#### Mottatte innspill

Samtlige politidistrikter som har kommentert tiltaket, er positive. De færreste har gått i dybden på hva en slik utstyrspakke bør inneholde, men telefon, laptop med mobilitetsløsning og aktorkappe går igjen i uttalelsene.

#### Politidirektoratets vurdering

Det er bred enighet i politidistriktene om at påtalejuristene i politiet bør utstyres med en form for standard utstyrspakke, grunnpakke. Politidirektoratet mener dette er et fornuftig forslag, og det bør gjøres raskt. Påtalejurister har på lik linje med polititjenestemenn behov for et minimum av verktøy for å kunne utføre sitt arbeid på en hensiktsmessig og effektiv måte.

---

<sup>9</sup> 230 arbeidsdager per år. En time per dag blir derfor 230 timer på et år.

<sup>10</sup> 1850 timer/årsverk

<sup>11</sup> Årsverkskostnad 970 000 kroner tilsvarer JDs årsverkssats for 2017.

Utvalget har ikke definert uttømmende hva som bør ligge i en slik standard utstyrspakke. Det er videre få politidistrikter som har konkretisert behovet. En del fremstår i dag som selvsagte. Personlig mobiltelefon og bærbar PC med mobitili-løsning antas å være et minimumskrav.

Tiltaket antas å ha nær sammenheng med tiltak 16 (bedre IKT-verktøy og opplæring), og til dels tiltak 18 (et tilgjengelig og oppdatert regelverk). Det store bildet er at personell som jobber med etterforskning og påtale er godt skikket og ønsker å gjøre jobben på digitale medier. Muligheten for dette har variert i stor grad fordi mange påtalejurister ikke har hatt enkel tilgang til nødvendig utstyr så som bærbar PC, tjenestetelefon, to skjermer på kontor og egnede høretelefoner (avspilling av lydopptak fra avhør). Videre har det vært varierende opplæringsbehov og ikke minst tilgang på slik opplæring.

For påtalejurister med jevnlig oppmøte i retten bør en standard utstyrspakke inneholde:

- Bærbar PC med mobiliti-løsning
- Tjenestetelefon
- Tilgang og lisenser til nødvendig oppslagsverk- og regelverk
- 2 PC-skjermer
- Særtrykk (oppdatert utvalg av sentralt regelverk)
- Uniformspakke
- Aktorkappe

Utstyrspakken bør kunne suppleres om "førsteutgaven" skulle vise seg utilstrekkelig. Utover dette kan det også være behov for lokale og personlige tilpasninger, da utstysbehov og ikke minst oppgaveløsning varierer. En jurist tilknyttet en jourseksjon og en jurist på spesialavsnitt for familievold og seksuelle overgrep vil ha ulike behov. Hodetelefoner og PC med integrert DVD-spiller bør for eksempel være et minimum for jurister innen sistnevnte kategori.

Noe av utstyret som nevnes i tiltaket vil allerede i dag være tilbudt påtalejurister i politiet, men ikke alt. Politidirektoratet foreslår derfor at det foretas en kartlegging av dagens situasjon og at det så utarbeides forslag, med kostnadsbilde, til ulike utstyrspakker.

### **Tiltak 16 – Bedre IKT-verktøy og brukeropplæring**

Påtaleanalyseutvalget viser i utredningen til at det i en fremtid hvor en stadig større del av straffesaksbehandlingen forutsettes å skje elektronisk, er avgjørende at datasystemene er gode og brukervennlige. Etter utvalgets syn er virkeligheten i påtalemyndigheten at dataverktøyet er gammelt og delvis udatert. Utvalget mener videre at det er viktig at innretningen på prosessene og valg av løsninger må skje i tråd med påtalemyndighetens behov, og at påtalemyndigheten således må være en bestiller og premissleverandør på området. Utvalget ser videre et klart behov for å øke påtalemyndighetenes IKT-forståelse og kompetanse.

#### Mottatte innspill

*Sør-Øst, Sør-Vest, Øst, Innlandet, Oslo, Møre og Romsdal og Trøndelag politidistrikter støtter forslaget om at det er nødvendig med bedre IKT-verktøy og bedre brukeropplæring.*

Flere av distriktene trekker frem prosjektet med Digitale aktorater som svært vellykket. De peker samtidig på at det er viktig med god og strukturert brukeropplæring på området.

Øst politidistrikt uttaler at kompetansebehovet etter deres syn ligger i to spor, påtalejuristene som brukere og kompetanse hos påtalemyndigheten som premissleverandør/bestiller. Distriktet mener at brukerkompetansen i påtalemyndigheten (både i politiet og Den høyere påtalemyndighet) antakelig har et utviklingspotensial. Distriktet deler videre utvalgets vurdering av at dagens IKT-systemer mangler nyttige funksjoner som mer moderne løsninger kan tilby. Etter distriktets syn er det imidlertid grunn til å påpeke at brukerkompetansen også er mangelfull, og at de systemene man har, har et potensial som ikke utnyttes fullt ut fordi det ikke tilbys systematisk opplæring til brukerne.

Øst politidistrikt peker videre på at kompetansen i bruk av BL er forholdsvis god blant juristene, mens kompetansen på de øvrige systemene som benyttes i straffesaksbehandlingen, er svak. Distriktet viser til en nylig gjennomført kartlegging av kompetanse på Indicia i distriktet, som viste at en overveldende majoritet av påtalejuristene helt manglet eller hadde behov for oppfriskning av helt grunnleggende ferdigheter. Tilsvarende kompetanseunderskudd er etter distriktets vurdering også til stede når det gjelder andre IKT-systemer. PAL for Strasak trekkes frem som et eksempel på et tilgjengelig verktøy som er nyttig for å holde oversikt over straffesaksporteføljer, både for ledere og påtalejurister, men som svært få kan bruke.

Øst politidistrikt mener også at påtalemyndigheten i liten grad har satset på å skaffe seg eller utvikle kompetanse for å ivareta rollen som premissleverandør og bestiller når nye IKT-løsninger utvikles og innføres i straffesaksbehandlingen. Distriktet viser til at IKT-systemene legger premisser for flyten i straffesaksbehandlingen og måten politiet og påtalemyndigheten jobber på. Det er etter distriktets mening ønskelig at Riksadvokatembetet besitter tilstrekkelig kompetanse til å delta i, og sette retning for, utvikling av IKT-løsningene som brukes i straffesaksbehandlingen.

#### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er enig i at den teknologiske understøttelsen i form av gode elektroniske verktøy og system har stor betydning for effektiviteten i straffesaksarbeidet. Som utvalget og flere av distriktene påpeker har prosjektet med Digitale aktorater vært svært vellykket. Det er direktoratets inntrykk at mange politidistrikter (og statsadvokatembeter) har kommet langt i å utnytte muligheten både for å presentere dokumentasjonen for retten digitalt og for å jobbe i den digitale straffesaken. Digitale aktorater er et av flere områder som inngår i tiltakene i etterforskningsløftet. Politidirektoratet viser til at det i etterforskningsløftet er flere tiltak som omhandler satsninger på IKT-området, både i form av løsninger og brukeropplæring. Direktoratet viser i denne sammenheng til tiltak 17, 18, 19 og 20, som omhandler:

- Sammenslåing av dagens BL-løsninger til et felles nasjonalt straffesakssystem. Hensikten med tiltaket er å legge til rette for at politi og påtalemyndighet enkelt kan dele informasjon og kunnskap på tvers av distrikter. (Tiltaket erstatter ikke behovet for nye straffesaksløsninger på sikt.)
- Basis etterforskningsverktøy. Tiltaket innebærer en etablering av multimedialager som lagrer lyd, bilde og film, og som kobles opp mot saksbehandlingsverktøy (BL). Videre ligger det i tiltaket en anskaffelse og nasjonal tilgjengeliggjøring av analyseverktøy og

etablering og innføring av prosjektstyringsverktøy for planlegging, styring og ledelse av etterforskningsaker. Hensikten med tiltaket er å sikre tilgjengelighet på helt nødvendige etterforskningsverktøy for å kunne øke kvalitet i ledelse av saker, sikre notoritet og redusere behovet for arbeidsintensive manuelle analyser og oppgaver.

- Økt digital samhandling internt og eksternt. Tiltaket har til hensikt å legge til rette for økt grad av digital samhandling med patrulje, borgere, organisasjoner, og innad i justissektoren for å forbedre dagens tjenester og samhandling. Tiltaket innebærer en videreføring av Digitale aktorater, tilpasse løsninger for mobile tjenester hos patruljene, som støtter mer etterforskning på stedet, etablere løsning for elektronisk signatur, etablere løsning for bedre samhandling med borgere, utbedre og etablere bedre mekanismer for elektronisk samhandling mellom parter i justissektoren, herunder spesielt domstolene og kriminalomsorgen for å redusere behovet for manuelle operasjoner.
- Digital straffesaksbehandling. Hensikten med tiltaket er å øke kvalitet og effektivitet i hele straffesakskjeden fra mottak/registrering, bearbeiding og behandling av opplysninger til overføring til rettsapparatet. Å legge til rette for en papirløs straffesaksbehandling er viktig for å utvikle norsk politi til en effektiv leverandør av polititjenester og vil også ha en positiv effekt på domstolene. Papirløs straffesaksbehandling består av flere tiltak, der også de foregående tiltakene er steg på veien mot en papirløs straffesaksbehandling. Dette tiltaket fokuserer på å etablere digital samhandling med andre parter med roller innen politiets straffesaksbehandling som forsvarsadvokater, bistandsadvokater, barnevern, sakkyndige med fler. Løsningen skal gi samtlige parter effektiv mulighet til å ivareta egne roller i sakene, og baseres på tilgang til lovpålagt/nødvendig informasjon digitalt, samt etablere papirløst saksarkiv med søkemulighet i både strukturert og ustrukturert informasjon for å effektivisere innhenting av nødvendige informasjon under etterforskning og i retten. Videre inneholder tiltaket IKT-støtte til beslagshåndtering for bedret sporing og notoritet av beslag, spor, og andre fysiske gjenstander politiet håndterer

#### **Tiltak 17 – Kontrolletatene - utvidet bruk av forenklet forelegg, overføring til forvaltningen for vurdering av administrativ sanksjon, avkriminalisering**

For å lette påtalemyndighetens arbeid er utvalget positive til utviklingen med å utvide rammene for kontrolletater til å avgjøre saker ved forenklet forelegg. Videre foreslås det å gi 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. Utvalget foreslår videre at det bør vurderes avkriminalisering av mindre overtredelser og av saksområder som er perifere i kriminalitetsbekjempelsen.

#### Mottatte innspill

*Trøndelag politidistrikt* er enig i at det kan være rom for å utvide rammene for kontrolletatenes bruk av forenklet forelegg. Dette vil typisk være aktuelt ved overtredelser som har et betydelig omfang og hvor det i praksis er lite rom for skjønn, eksempelvis ved tollovertredelser av mindre alvorlig art. For øvrig savnes det nærmere beskrivelse av rammene for bruk av forenklet forelegg. Dette har blant annet en side til rettssikkerhet. Videre stiller distriktet



spørsmål ved hvordan man ser for seg sluttbehandlingen av forenklete forelegg som ikke vedtas.

Distriktet fremhever videre at gebyrområdet bør kunne utvides. Som eksempel på sakstyper hvor det antas å være hensiktsmessig med økt bruk av gebyr, er saker forvaltet av Mattilsynet. Som nevnt er utvalgets foreslåtte tiltak begrunnet i påtalemyndighetens ressursituasjon. Utvalgets foreslåtte tiltak vil i første rekke berøre kontrolletater som økoteamene har kontakt med. Asymmetri i ressursfordelingen mellom kontrolletatene og politi/påtalemyndighet er gjentatte ganger bemerket. Problemstillingen tilsier at man i tillegg til de nevnte tiltak, også vurderer ressursfordelingen. En jevnere ressursfordeling vil således forbedre påtalemyndighetens behandling av økonomiske straffesaker.

*Sør-Øst politidistrikt* mener tiltaket utfordrer den tradisjonelle påtaletanken, og det er en styrke ved utredningen. Forslaget om et vidt rom for anvendelsen av straffeprosessloven § 71c, er meget godt. Distriktet fremhever at forslaget om økte ressurser til påtalemyndigheten i politiet og økt fagledelse/klarere styring, står faglig sterkere enn forslaget om overføring av ansvar til kontrolletatene. Samtidig vil vi understreke at man ikke bør ha en dogmatisk holdning til dette. Økt kapasitet til påtalemyndigheten er det vesentligste i denne sammenheng.

*Politiets utlendingsenhet* støtter forslaget om å benytte straffeprosessloven § 71c mer aktivt. Dette forutsetter tilstrekkelig kunnskap og bevissthet om handlingsrommet som ligger innenfor forvaltningsmessige og administrative reaksjoner. En mer konsekvent og ensartet praktisering vil kunne frigjøre kapasitet til straffeforfølgning av saker hvor det er eneste alternativ.

*Oslo politidistrikt* er enig i at det kan være ressurser å spare ved å overføre noen flere reaksjonstyper som forenklet forelegg og økt bruk av gebyrer til kontrolletatene enn det som allerede foreligger og er enig i at dette bør utredes videre. Bruk av hjemmelen i straffeprosessloven § 71c vil gjøre slik overføring lettere og samtidig synlig i forhold til avgjørelsesgrunnlag i enkeltsaker.

*Oslo politidistrikt* mener videre at tildeling av påtalekompetanse og utvidede hjemler for etterforskning, tvangsmidler og irettføring til kontrolletatene, da særlig skatteetaten som foreslås i vedlegg 1, har viktige prinsipielle og organisatoriske sider som må utredes grundig. Manglende ressurser kan ikke være hovedbegrunnelsen for overføring av slik myndighet til et forvaltningsorgan, noe som synes å være bakgrunnen for forslaget. Distriktet viser her til at skatteetatens rolle inn i etterforskningen har reist noen viktige prinsipielle spørsmål og viser særlig til dommen i Transocean-saken.

*Nordland politidistrikt* frykter at politiet vil kunne miste kompetanse dersom for mange saker overlates til kontrolletatene, noe som igjen vil medføre at man ikke har denne kompetansen i de større sakene som naturlig hører under politiet. Dette vil gjelde både for påtalejuristene og etterforskere. Distriktet mener at dersom man ønsker å frigjøre kapasitet gjennom å flytte påtalekompetanse ut av politiet bør dette utredes nærmere. Dette krever en prinsipiell avklaring som en ikke ser at er fullt ut utredet i NOUen.

*Kripas* støtter forslaget om å utvide rammene for kontrolletatene til å avgjøre saker ved forenklet forelegg. Økt bruk av administrative sanksjoner for å frigjøre kapasitet, slik at de mer alvorlige og prinsipielle straffesakene kan håndteres bedre, er etter Kripas' oppfatning en

ressursprioritering som det i dagens økonomiske virkelighet synes stadig vanskeligere å argumenter godt mot.

*Utrykningspolitiet* anbefaler bruk av bestemmelsen i straffeprosessloven § 71c fremfor utvidelse av bruk av forenklet forelegg for kontrolletatene. Bestemmelsen fremstår som en praktisk tilnærming uten at en rokker ved skillet mellom forvaltning og politi- og påtalemyndighet. Straffeprosessloven § 71c ivaretar at sakene får en påtalemessig vurdering før eventuell overføring til forvaltningsmessig behandling. Utrykningspolitiet viser til at det er områder i dag som ikke blir prioritert av politi- og påtalemyndighet, og mener at disse kan vurderes avkriminalisert, og følges opp med gebyr av kontrollmyndigheten i normaltillfeller. Eksempelvis driver Statens vegvesen en betydelig kontrollinnsats mot tunge kjøretøy, hvor høye gebyr fremstår som mer preventivt enn en henlagt straffesak.

*Øst, Trøndelag, Sør-Vest, Innlandet og Innlandet politidistrikter, samt Økokrim* støtter i det vesentligste forslaget.

#### Politidirektoratets vurdering

Tiltaket er tredelt. For det første foreslås det å utvide rammene for kontrolletater til å avgjøre saker ved forenklet forelegg. For det andre er tiltaket en oppfordring til mer aktivt bruk av straffeprosessloven § 71c. For det tredje foreslås det å vurdere avkriminalisering av overtredelser og saksområder som er perifere i kriminalitetsbekjempelsen. Politidirektoratet har vurdert de tre forslagene enkeltvis under.

Det er vanskelig å se tiltak 17 som et tiltak på lik linje med de øvrige i påtaleanalysen. Politidirektoratets oppfatning er at punktet i større grad gir uttrykk for en holdning til utvikling i en bestemt retning. En del av tematikken i dette punktet var gjenstand for behandling i forbindelse med NOU 2003: 15 Fra bot til bedring.

De fleste politidistriktene og særorganene er positive til en viss utvikling på området. Spørsmålet om eventuell avkriminalisering er imidlertid minimalt behandlet i høringsinnspillene.

#### *Utvidet bruk av forenklet forelegg*

Politidirektoratet er positiv til en nærmere utredning av muligheten for å utvide rammene for bruk av forenklet forelegg i kontrolletatene. Det er ingen tvil om at et slikt tiltak vil frigjøre kapasitet hos politi- og påtalemyndighet. På den annen side bør det utvises varsomhet med å overføre kompetanse til å etterforske og deretter avgjøre forhold som etter loven er belagt med straff, fra påtalemyndigheten til kontrolletatene.

Mindre justeringer av rammene for forenklet forelegg i såkalte massesaker virker uproblematisk. Politidirektoratet er likevel bekymret for at utvidelse av fullmaktene kan føre til at kontrolletatene påtar seg etterforskningsoppgaver i form av en slags påtalemyndighet. Det er viktig at en slik effektiviseringsprosess ikke går på bekostning av rettssikkerheten. Enkelte distrikter har fremhevet at politiet og påtalemyndigheten til en viss grad mister erfaring fra enkeltområder, noe som kan gå utover kvaliteten i større saker innen saksfeltet.

Politidirektoratet mener en forutsetning for utvidelse av rammene for bruk av forenklet forelegg er at det organiseres på en måte som gjør at gjentakelsestilfellene fanges opp. I

vegtrafikkloven fanges dette til en viss grad opp av prikkssystemet. Noe tilsvarende må vurderes innen andre saksfelt, slik som toll.

#### *Straffeprosessloven § 71c*

Straffeprosessloven § 71c er et direkte resultat av NOU 2003: 15, Fra bot til bedring, der oppdraget var å utarbeide forslag til reaksjoner mot mindre alvorlige overtredelser av særlovgivningen som ville gi et mer effektivt og nyansert sanksjonssystem med mindre bruk av straff. Såkalte administrative sanksjoner skal kunne tre i stedet for ordinær straff. Vernet mot dobbeltstraff ivaretas ved at saken henlegges av påtalemyndigheten med overføring til administrativ sanksjon.

I motsetning til kompetanseforskyving, som i punktet over, vil foreliggende bestemmelse ivareta at sakene får en påtalemessig vurdering før eventuell overføring til forvaltningsapparatet. Til tross for at bestemmelsen trådte i kraft 1. juli 2017, er den ikke ment benyttet før riksadvokaten kommer med nærmere retningslinjer.

Fra et påtaleperspektiv vil bestemmelsen åpne for raskere avslutning av enkeltsaker. Dette er positivt for påtalemyndigheten og politiet. I et større perspektiv antas imidlertid den totale ressursbruken for det offentlige å være minst dersom saken har sin oppstart og slutføres i samme etat. Sett fra gjerningsmannens perspektiv er ikke nødvendigvis bestemmelsen en fordel, all den tid en må forholde seg til ulike aktører. Straffeprosessloven § 71c legger med dette opp til en dobbeltbehandling av saken.

#### *Avkriminalisering*

Politidirektoratet er enig i at det må være en løpende vurdering av om enkelte av dagens straffehjemler bør oppheves. Utvalget har ikke eksemplifisert forslaget. Direktoratet antar at det særlig siktes til straffehjemler innen spesiallovgivningen som i liten eller ingen grad anmeldes og forfølges i dag. Signaleffekten av avkriminalisering må ikke undervurderes, og denne må nøye vurderes i hvert enkelt tilfelle. Tiltaket antas å ha minimal effekt med tanke på frigjøring av ressurser.

Ingen av de tre tiltakene bryter rent prinsipielt med dagens prosessordning. Det er likevel ikke til å komme fra at de to første, til en viss grad, utvanner anklagerprinsippet og bør utredes/reguleres nærmere før fastsettelse av omfang og virkeområde.

#### **Tiltak 18 – Et tilgjengelig og oppdatert regelverk**

Påtaleanalyseutvalget foreslår at det utarbeides et mer strukturert system, hvor nødvendig kildemateriale samles, og hvor det innføres et tydelig redaktøransvar lagt til Riksadvokatembetet.

#### Mottatte innspill

*Sør-Øst politidistrikt* tiltrer tiltaket og viser til sammenlikning til KO:DE som er politiets fagdatabase. Basen er en ressurs – også for påtalemyndigheten. En tilsvarende fagdatabase administrert av riksadvokaten med hovedvekt på påtalearbeid, ønskes velkommen.

*Oslo politidistrikt* støtter utvalgets forslag. Distriktet påpeker i forlengelsen av forslaget at ansvaret for utarbeidelse og vedlikehold av lovgrunnlagene i BL bør tillegges riksadvokaten. I dag er dette for personavhengig, og derfor sårbart.

*Nordland politidistrikt* mener det i større grad må tilrettelegges for at påtalemyndigheten gis tilgang til andre kilder enn Lovdata. Det vises til at de fleste distrikter har kjøpt tilganger til f.eks. Rettsdata og Lovkommentarene. Disse tilgangene er svært kostbare. En anser det som en selvfølgelighet at det sees på muligheten for å inngå rammeavtale med leverandører av slike tjenester, og at hvert distrikt får lisenser til disse. Ordningen bør være tilsvarende som for Lovdata. Videre viser distriktet til at StraffeWiki er en god og målrettet erfaringsdatabase, som med fordel kan utvikles til å bli påtalejuristenes prefererte erfaringsdatabase.

*Kripos* tror ikke at opprettelse av en egen, ny database for påtalemyndigheten er veien å gå. Det fremstår som bedre ressursutnyttelse å benytte og videreutvikle den eksisterende løsningen. Den høyere påtalemyndighet har samme tilgang til denne som politiet. Det er også begrenset hvor mange ulike databaser det er praktisk for brukerne å forholde seg til, og for eierne å holde oppdatert. Rettskildematerialet man forholder seg til i etterforskingssporet vil uansett være det samme, uavhengig av om en tilhører politiet eller Den høyere påtalemyndighet. Det fremstår derfor for distriktet lite hensiktsmessig å samle data på to ulike steder.

*Øst og Sør-Vest politidistrikter* er positive til forslaget, da dette vil øke kvaliteten i avgjørelsene og styrke en effektiv straffesaksbehandling.

#### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter tiltaket, idet forslaget antas å øke kvaliteten og effektiviteten i påtalearbeidet. En stor svakhet i dag er at ulike rettskilder er spredt, uoversiktlig, ufullstendig og ofte lite brukervennlig. Gjentakende problemstillinger er fravær av gode søkefunksjoner, og manøvrering mellom de ulike rettskildene. Det meste er å finne elektronisk, dog på ulike plattformer. Enkelte rettskilder er fortsatt i papirform og mer eller mindre utilgjengelig for både påtalejurister og politiansatte.

Ved spørsmål om for eksempel straffeutmåling antas en mer enhetlig bruk av rettspraksis å være positiv. Et godt oppdatert og strukturert system vil etter Politidirektoratets vurdering bidra til en mer uniform tilnærming ved forslag til straff. Erfaring viser at straffepåstander i tilsynelatende sammenliknbare saker divergerer stort fra jurist til jurist. Dette kan være utslag av flere ting, blant annet manglende opplæring og den enkeltes evne til å holde seg oppdatert på rettspraksis. Et mer tilgjengelig og strukturert rettskildemateriale vil etter direktoratets vurdering bidra til å heve kvaliteten på produktet som leveres, samt skape mer forutberegnelighet.

Det finnes allerede løsninger i Lovdata som tillater mappestruktur med utvalg som kan deles med andre brukere. Det ligger åpenbart et mulighetsrom for bedre og mer samlet utnyttelse av denne tjenesten. Politidirektoratet er kjent med at enkelte ressurspersoner har utviklet svært gode løsninger innenfor de rammene Lovdata i dag legger til rette for.

Videre vil direktoratet nevne at det er igangsatt et arbeid, i samarbeid med PFT, om inngåelser av slike rammeavtaler som Nordland politidistrikt etterlyser.



Politidirektoratet er enig i at det må foreligge et formelt redaktøransvar for materiale utenfor dagens kjente databaser (Lovdata, rettsdata mv). Riksadvokaten bør ha en sentral rolle i dette. I likhet med Kripos, er imidlertid ikke Politidirektoratet av den oppfatning at et redaktøransvar nødvendigvis må tillegges Riksadvokatembetet. Det antas å være bedre ressursutnyttelse å videreutvikle eksisterende løsning/-er. Det vises i denne sammenheng til KO:DE, StraffeWiki og de lokale ressursene som enkelte distrikter har, så som for eksempel Oslo politidistrikt.

Politidirektoratet mener tilstrekkelig opplæring vil være et av suksesskriteriene dersom man skal få et fullgodt utbytte av dette tiltaket.

### **Tiltak 19 – En servicestrategi**

Påtaleanalyseutvalget savner en samlet servicestrategi som omfatter hele påtalemyndigheten. En definert og målrettet strategi på dette området vil kunne fungere disiplinerende i etaten og for den enkelte slik at service prioriteres, og bidrar til at publikums opplevelse av kontakten med påtalemyndigheten blir bedre. Det vises som eksempel til formatet på underretninger om henleggelse. Området foreslås forankret sentralt hos riksadvokaten.

#### Mottatte innspill

*Trøndelag politidistrikt* viser til at god service og tilgjengelighet krever adekvate ressurser. Distriktet viser til at turnusjobbing og rettsoppmøter vanskeliggjør tilgjengeligheten, og at tilgjengelighet vil gå på bekostning av andre gjøremål. Oppfølging av sivile krav kan forbedres ved å gi bedre veiledning. På den annen side må ikke påtalemyndighetens involvering i dette gli over til å bli erstatningsrettslig rådgivning. Etter distriktets syn må det fortsatt være slik at arbeidet med å fremskaffe tilstrekkelig dokumentasjon påhviler skadelidte. Henvendelser fra forsvarer og bistandsadvokat om oversendelse av saksdokumenter kan ekspederes raskere når dette kan gjøres elektronisk. Trøndelag politidistrikt er enig i at orienteringene om saksavgjørelse kan bli mer informative, særlig i de mest alvorlige sakene.

*Sør-Øst politidistrikt* mener profesjonell håndtering av de involverte i en straffesak er en selvfølge. Distriktet er usikker på om det er behov for en egen servicestrategi.

*Nordland politidistrikt* mener at midler tenkt til utvikling og vedlikehold av en servicestrategi i stedet bør brukes til å styrke kompetanse og ressurser generelt. Bedre kontorstøtte vil også bidra til et økt servicenivå. Distriktet mener at man har systemtekniske utfordringer som kunne ha bidratt til å øke servicenivået. Mye korrespondanse går på e-post, med liten grad av notoritet i BL. Dersom man kunne integrere e-postløsninger i BL vil mye av den allerede gitte service kunne dokumenteres.

*Innlandet politidistrikt* er enig i at påtalemyndigheten bør yte god service, men er skeptiske til å bruke for mye tid til begrunnelser og møter med partene i en straffesak. Det er en selvfølge at henvendelser til politiet besvares innen rimelig tid.

*Øst og Oslo politidistrikter* er positive til en servicestrategi som omfatter hele påtalemyndigheten.



### Politidirektoratets vurdering

Profesjonell håndtering av alle involverte i en straffesak er en selvfølge. Politidirektoratet oppfatter imidlertid at det ligger mer i dette tiltaket enn kun tilgjengelighet overfor aktørene som på ulike måter treffes av en straffesak. En felles servicestrategi kan inneholde relativt mye, og på mange plattformer. Som eksempler nevnes i denne sammenheng møtevirksomhet, telefontid, hjemmesider, sosiale medier, seminarer, formulering av brevmalen, underretninger om saksavgjørelse mv.

Ut fra påtaleanalysen er det vanskelig å se konkret hva utvalget mener bør innbefattes i en slik servicestrategi. Det vises til påtaleinstruksens § 25-10, og retten til samtale med aktor før hovedforhandling. Videre vises det til underretninger om henleggelse, som kan være gjenstand for revidering. Politidirektoratet savner en bredere og mer konkret vurdering av dette temaet i utredningen.

I likhet med utvalget mener direktoratet at dagens ordning med underretninger om saksavgjørelse er moden for gjennomgang og revidering. Automatisk genererte underretninger bør til en viss grad omformuleres og skrives på et språk som er lett tilgjengelig. Enkelt saker som ikke automatisk genererer underretninger, så som vold i nære relasjoner, bør ha en felles mal. I de alvorlige sakene som krever underretning i brev form fra påtaleansvarlig, bør det utarbeides felles retningslinjer, kanskje med mulighet for visse standardformularer.

Politidirektoratet er positiv til at riksadvokaten har et overordnet ansvar for en felles servicestrategi for påtalemyndigheten.

Det er utfordrende å beregne kostnader av et slikt tiltak uten konkret å vite hva strategien omfatter. Det antas likevel klart at det vil være en kostnadsside ved dette tiltaket, og ikke nødvendigvis ha gevinst i form av effektivisering.

### **Tiltak 20 – Etske retningslinjer**

Utvalget foreslår at det bør vurderes å etablere et uavhengig etisk råd eller tilsynsorgan, som kan behandle klager over uetisk adferd, og hvor rådets avgjørelser publiseres på samme måte som for advokater og dommere.

### Mottatte innspill

*Sør-Vest politidistrikt* uttaler at de er enige i at det er grunnleggende at påtalejurister på alle nivåer holder en høy etisk standard. Distriktet er positive til at det etableres et uavhengig etisk råd eller tilsynsorgan, som kan behandle klager over uetisk atferd og at avgjørelsene publiseres i anonymisert form. Etter distriktets syn er det viktig at politiets virksomhet er transparent og åpen. Et slikt organ som kan behandle klager over uetisk opptreden vil bidra til tillit til politiets virksomhet, og til en oppfatning om at vi behandler slik uetisk adferd med største alvor.

*Innlandet, Oslo, Nordland, Sør-Øst og Øst politidistrikter* er imidlertid ikke enige i dette utgangspunktet.

Innlandet politidistrikt uttaler at de mener at dagens ordning med klageadgang til politimesteren, Den høyre påtalemyndighet, Politidirektoratet og eventuelt anmeldelse til Spesialenheten for politisaker må være tilstrekkelig.

Nordland politidistrikt fremhever at en ordning med et tilsynsorgan som kan håndtere klager på uetisk adferd for påtalejurister særskilt framstår som overflødig. Distriktet viser til at det i dag er klagemulighet til politimester og i ytterste konsekvens også Spesialenheten for politisaker. Sammenlignet med advokater og dommere har en ikke denne klagemuligheten, og for disse er det derfor naturlig med en egen klageinstans.

Sør-Øst politidistrikt fremhever at politiet er i en annen stilling enn dommere og statsadvokater ved at vi er i et hierarkisk system og kontrolleres/sanksjoneres i dette hierarkiet.

Øst politidistrikt er heller ikke enig i forslaget om et etikkråd og uttaler at distriktet har betenkeligheter knyttet til forslaget. Når det gjelder klager er det allerede i politidistriktene etablert en klageordning knyttet til politi- og påtalemyndighetens tjenesteutførelse. I tillegg har publikum adgang til å anmelde forhold til Spesialenheten for politisaker. På denne bakgrunn er det distriktets oppfatning at det allerede er etablert ordninger for å ivareta uønsket etisk atferd når det gjelder påtalemyndigheten i politiet.

*Oslo politidistrikt* mener i samme retning at det allerede innenfor arbeidsgiverrollen og klagesporet i påtalemyndigheten er tilstrekkelige virkemidler til å håndtere de saker som man i analysen tenker seg inn i et eget tilsynsorgan. Likeledes håndterer Spesialenheten for politisaker slike anmeldelser i dag. Distriktet mener at spørsmålet heller er om det skulle presiseres til også å gjelde Den høyere påtalemyndigheten.

#### Politidirektoratets vurdering

Det er på det rene at det nå er gitt etiske retningslinjer for Den høyere påtalemyndighet og for påtalemyndigheten i politiet. Spørsmålet er om arbeidet bør følges opp med å etablere et etisk råd eller tilsynsorgan som skal kunne arbeide på samme måte som tilsvarende råd for advokater og dommere.

Gjennom tjenesteordningene som følger av å være ansatt i en hierarkisk organisasjon står spørsmålet etter Politidirektoratets syn i en annen stilling for påtalemyndighetens tjenestepersoner enn for advokater. Som påpekt av blant annet Oslo politidistrikt, finnes det virkemidler i arbeidsgiverrollen som gir adgang til illeggelse av ordensstraff etter statsansatteloven. Videre vil det foreligge adgang til anmeldelse til Spesialenheten for politisaker. Politidirektoratet støtter derfor majoriteten av høringsinnspill der man går i mot å etablere et etikkråd for påtalemyndigheten i politiet.

#### **Tiltak 21 – Økt satsing på tilståelsesdommer**

Påtaleanalyseutvalget peker på tilståelsesdommer som et satsningsområde. At straffesaker avgjøres ved tilståelsesdom og ikke hovedforhandling er ressursbesparende. Tall innhentet fra Domstoladministrasjonen for 2015 viser at gamle Sør-Trøndelag politidistrikt hadde en andel på 64 % tilståelsesdommer. Østfinnmark politidistrikt hadde til sammenlikning 25 %.

Landsgjennomsnittet var 45 %. Det er med dette store og til dels uforklarlige ulikheter mellom politidistriktene i andelen saker som avgjøres ved tilståelsesdom.

#### Mottatte innspill

Sør-Øst politidistrikt mener dette er et tema som hører innunder fagledelsen fra statsadvokatembetene. Det er likevel også et ansvar som bør ligge hos den lokale ledelsen ved at man påser at saker avgjøres på denne forenklete måten.

*Innlandet politidistrikt* oppfatter forslaget mer som en oppfordring, enn et konkret tiltak så lenge det ikke skal følges opp med lovendringer eller andre forslag.

*Trøndelag politidistrikt* slutter seg til forslaget, idet dette frigjør kapasitet for politi/påtalemyndigheten, og dessuten er ressursbesparende også for domstolen. Som utvalget er inne på har begge de gamle politidistriktene som nå utgjør Trøndelag politidistrikt arbeidet bevisst over år med å ha en høy andel tilståelsesspådommelser, i godt samarbeid med domstolen.

*Oslo politidistrikt* har hatt utfordringer med å øke andelen tilståelsesdommer. Begrunnelsen er sammensatt. Stort antall siktede med ukjent oppholdssted, lite samarbeidsvillige siktede under avhør, forsvarere som ikke råder klient til samtykke mv. Distriktet ser ikke umiddelbart det store potensiale i eget distrikt på dette punktet. Tilskjæring av saker, særlig innen økonomisk kriminalitet, har blitt kritisert av skatteetaten. Oslo politidistrikt viser videre til at det er et balansepunkt mellom bruken av tilståelsesdommer og hensynet til fornærmede/anmelder.

*Agder og Sør-Vest politidistrikter* er positive til et slikt tiltak.

#### Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter tiltaket. Som det fremgår av påtaleanalysen er det store ulikheter i andelen tilståelsesdommer mellom politidistriktene. Det er grunn til å tro at det også er store forskjeller mellom påtalejuristene.

Det ligger åpenbart et effektiviseringspotensial nasjonalt på dette punktet. Direktoratet savner derfor en nærmere redegjørelse av mulige effekter av et slikt tiltak i påtaleanalysen. På lik linje med vårt svar under tiltak 14 mener Politidirektoratet at effektene av ethvert tiltak bør belyses og kvantifiseres der det er mulig. Utvalget har tatt for seg tall fra 2015, fra gamle politidistrikt.

Omfanget av en tilståelsessak spenner fra små kurante foreleggsaker, til mer omfattende saker om økonomisk kriminalitet. Det er således en krevende øvelse å konkretisere ressursmessige og økonomiske gevinster ved å øke antall tilståelsesdommer.

Politidirektorater ønsker å påpeke noen av fordelene ved tilståelsessaker. Utover å ta ut siktelse og skrive påtegning med et begrunnet straffeforslag unngår aktor å forberede hovedforhandling. Aktor møter som hovedregel ikke i retten. I flere distrikter er det også langt mellom tjenestested og tingrett, slik at det vil være en reisebesparelse for aktor. Bevisførsel utgår, herunder oppmøte for og forklaring fra vitner. Disse har ikke behov for å ta fri fra jobb, skole etc. Ikke rent sjeldent har også vitner lang reisevei til domstolen. Dersom det er politivitner, noe det ofte er, vil tilståelsessaker ikke gripe inn i polititjenesten og eventuelt

generere overtid. Majoriteten av sakene kan avholdes uten forsvarer. Det er ikke behov for meddommere, og siktede kan møte i sitt eget verneting. Flere tilståelsessaker er således også ressursbesparende for domstolene.

Nevnte momenter gjør gjennomføringen av straffesaken smidig, og ikke minst er det tidsbesparende og kostnadseffektivt. Av menneskelige hensyn er det verdt å trekke frem unnlåtelsen av å belaste vitner/fornærmede med oppmøte i retten.

Politidirektoratet ønsker å peke på særlig fire forhold som medvirker til å øke andelen tilståelsesdommer.

- God dialog med lokal tingrett, herunder jevnlige møter mellom representant fra påtalemyndigheten og ledelsen i tingretten. Også i enkeltsaker er det viktig med dialog. Dersom gjennomføring av en tilståelsessak står og faller på enkeltforhold i siktelsen bør det innarbeides rutiner i domstolen som gjør at påtaleansvarlig eller stedfortreder kontaktes av dommeren for mulig frafallelse.
- God dialog mellom påtalemyndighet og forsvarer (eventuelt siktede). Om mulig, tidlig avklare bevistema for saken og rydde unna eventuelle misforståelser. Tydeligere informasjon til siktede om bevisbildet kan være fornuftig. I avhørssituasjon må informasjon om tilståelsesrabatt gjennomgås grundig av avhører.
- Fagledelse og fokus på tilståelsesinstituttet. Det påligger påtaleleder og lokale opplæringsansvarlige å vie tiltaket oppmerksomhet.
- Tilskjæring av saker. Ut fra høringsinnspillene er det grunn til å tro at det er noe å hente på dette punktet. Prosessøkonomisk påtaleunnlåtelse for forhold av mindre betydning er en mulig løsning. Dette punktet er riksadvokaten nærmest til å gi føringer om.

Trøndelag politidistrikt, som har en høy andel tilståelsesdommer, fremhever de nevnte punktene som sentrale for sin oppnåelse.

**Meddommersaker og tilståelsessaker avgjort ved dom i 2015 fordelt på politidistrikt:**

<b>Politidistrikt</b>	<b>Antall MED dom</b>	<b>Antall tilståelsespådommeiser - dom</b>	<b>Andel MED dom</b>	<b>Andel tilståelsesdom</b>
Agder	911	549	62 %	38 %
Asker og Bærum	267	276	49 %	51 %
Follo	322	313	51 %	49 %
Gudbrandsdal	109	85	56 %	44 %
Haugaland og Sunnhordland	447	265	63 %	37 %
Hedmark	341	329	51 %	49 %
Helgeland	171	131	57 %	43 %
Hordaland	615	596	51 %	49 %
Midtre Hålogaland	211	180	54 %	46 %
Nordmøre og Romsdal	200	202	50 %	50 %
Nordre Buskerud	148	128	54 %	46 %
Nord-Trøndelag	151	174	46 %	54 %
Oslo	1 984	1 100	64 %	36 %
Rogaland	702	567	55 %	45 %
Romerike	641	534	55 %	45 %
Salten	113	162	41 %	59 %
Sogn og Fjordane	153	136	53 %	47 %
Sunnmøre	232	231	50 %	50 %
Søndre Buskerud	484	429	53 %	47 %
Sør-Trøndelag	311	551	36 %	64 %
Telemark	396	300	57 %	43 %
Troms	311	239	57 %	43 %
Vestfinnmark	127	67	65 %	35 %
Vestfold	514	501	51 %	49 %
Vestoppland	173	194	47 %	53 %
Østfinnmark	147	49	75 %	25 %
Østfold	622	551	53 %	47 %
<b>Totalt</b>	<b>10 803</b>	<b>8 839</b>	<b>55 %</b>	<b>45 %</b>



Politidistrikt	Antall MED dom	Antall tilståelsespådommelser - dom	Totalt antall dommer	Andel MED dom	Andel tilståelsesdom
Agder	911	549	1 460	62 %	38 %
Finnmark	274	116	390	70 %	30 %
Innlandet	623	608	1 231	51 %	49 %
Møre og Romsdal	432	433	865	50 %	50 %
Nordland	495	473	968	51 %	49 %
Oslo	2 251	1 376	3 627	62 %	38 %
Sør-Vest	1 149	832	1 981	58 %	42 %
Sør-Øst	1 542	1 358	2 900	53 %	47 %
Troms	311	239	550	57 %	43 %
Trøndelag	462	725	1 187	39 %	61 %
Vest	768	732	1 500	51 %	49 %
Øst	1 585	1 398	2 983	53 %	47 %
<b>Totalsum</b>	<b>10 803</b>	<b>8 839</b>	<b>19 642</b>	<b>55 %</b>	<b>45 %</b>

Politidirektoratet skal være varsomme med å tallfeste et fornuftig prosentmål. Det er et balansepunkt mellom den besparelsene en tilståelsessak representerer og fornærmedes/anmelders interesser og hensyn. Også allmennhetens interesser skal hensynstas. Direktoratet vil i denne sammenheng også nevne faren for uriktige tilståelser og dermed uriktige domfellelser.

Med utgangspunkt i foreliggende tall fra 2015 har Politidirektoratet forsøkt å se hvilke potensial som ligger i tiltaket. Dersom andelen tilståelsesdommer øker med 2 % nasjonalt, vil dette utgjøre 393 saker. 5 % økning utgjør 982 saker. 7 % utgjør 1375 saker. Som en ser vil en økning på bare 2 % utgjøre en ikke ubetydelig forskjell.

Iverksetting av tiltaket bør initieres av riksadvokaten, og behøver ikke nødvendigvis å utsettes til etter at påtaleanalysen er behandlet i departementet.

### **Økonomiske og administrative konsekvenser**

Påtaleanalysen er for en stor del spørsmål om kompetanse og ressurser. Mange av tiltakene utvalget har foreslått omhandler endringer i Den høyere påtalemyndighet, men flere av disse vil medføre konsekvenser for påtalemyndigheten i politiet, blant annet i form av økt saksmengde og tid til kompetanseutvikling. Som utvalget fremhever, kan enkelte av tiltakene medføre besparelser på sikt, eksempelvis med økt kompetanse og bedre støttetjenester.

Flere av politidistriktene har i deres høringsuttalelser påpekt viktigheten av at det tilføres ressurser til påtalemyndigheten i politiet, før endringene i Den høyere påtalemyndighet iverksettes. Politidirektoratet er enig i dette, og mener at det må foretas en utredning av konsekvensene og kostnadene ved tiltakene, for alle ledd i påtalemyndigheten, før det avgjøres om de skal gjennomføres. Direktoratet er videre enig med distriktene som skriver at utredningen med fordel kunne hatt en mer utførlig beregning og omtale av de økonomiske konsekvensene tiltakene vil medføre. Som nevnt under enkelte av tiltakene, bør effektene av ethvert tiltak belyses og kvantifiseres der det er mulig. For øvrig viser direktoratet til det som er skrevet under tiltak 12.

Med hilsen



**Odd Reidar Humlegård**

Vedlegg:

Sammenstilling av tiltak i Etterforskningsløftet og Påtaleanalysen

Riksadvokatens rundskriv 2/2012

Høringssvar fra politidistrikter og særorgan





**Politidirektoratet**  
Postboks 8051 Dep  
0031 OSLO

**VESTFOLD POLICE DISTRICT**

Deres referanse:  
201702102-4 008

Vår referanse:

Sted, Dato  
Tønsberg, 13. september 2017

## **ANMODNING OM INNSPILL TIL PÅTALEANALYSEN - NOU 2017:5 EN PÅTALEMYNDIGHET FOR FREMTIDEN**

Det vises til brev av 30. mai 2017 og senere fristutsettelse til 15. september 2017. Dette høringsbrevet er utarbeidet etter tett involvering av påtalejurister og seksjonsledere påtale.

### **INNLEDNING**

Sør-Øst politidistrikt er svært positiv til at det settes fokus på påtalemyndigheten. Påtalemyndigheten er øverste ansvarlig for all etterforskning og det er på høy tid at påtalemyndighetens kapasitet og kompetanse vies oppmerksomhet.

### **KOMMENTARER TIL DE ENKELTE FORESLÅTTE TILTAK**

Vi vil kommentere de enkelte tiltakene i rekkefølge.

#### **Tiltak 1: Definisjon av påtalemyndighetens samfunnsoppdrag**

Påtalemyndighetens rolle synes for oss fornuftig synliggjort og Sør-Øst PD støtter viktigheten av å definere samfunnsoppdraget. For å tydeliggjøre ledelseelementet i påtales funksjon, foreslås at definisjonen tar med "ledelse" slik at den lyder: "Påtalemyndigheten skal gjennom sin ledelse av - og sitt ansvar for straffesaksbehandlingen ivareta borgernes rettssikkerhet...".

#### **Tiltak 2: Kompetanse påtale**

Vi deler utvalgets konklusjon om at dagens kompetansetilbud er utilstrekkelig. At riksadvokaten skal gis det sentrale ansvaret for kompetanseutvikling, er vi også helt enige i.

Å bedre formalkompetansen blant juristene i politiet er et meget viktig tiltak. Dette kan gjøres ulike måter. Det finnes eksempler på at kurs/videreutdanning for påtalejurister avlyses grunnet dårlig oppslutning. Obligatorisk videreutdanning, kanskje særlig knyttet mot grad og lønn, kan derfor synes som en mulig løsning. Det er et paradoks at advokater har årlig obligatorisk etterutdanning mens politiadvokatene kan jobbe et helt liv i påtale uten faglig oppdatering.

#### **Tiltak 3: Økt stabskraft ved Riksadvokatembetet**

Tiltaket støttes herfra.

### **Sør-Øst politidistrikt**

Sør-Øst politidistrikt  
Post: Postboks 2073, 3103 TØNSBERG  
Besøk: Baglergaten 2

Tlf: 33 34 44 00  
Faks: 33 31 36 02  
E-post:  
post.vestfold@politiet.no

Org. nr.:  
Giro:  
www.politi.no

#### **Tiltak 4: En mer fleksibel kompetansefordeling mellom riksadvokaten og statsadvokatene**

Vi er enige i tiltaket og stiller oss bak utvalgets gode formulering om at utviklingen bør "gå i retning av at påtalekompetansen flyttes nedover i etaten".

#### **Tiltak 5: Økt bruk av forskning i straffesaksbehandlingen**

Vi er enige i tiltaket og i særdeles at koblingen mellom PHS og Riksadvokatembetet formaliseres og styrkes.

#### **Tiltak 6: En redefinering av statsadvokatrollen**

Betydning av fagledelse fra statsadvokatene er helt avgjørende for utviklingen av påtalemyndigheten. Vi har i deler av Sør-Øst PD tidligere opplevd varierende grad av fagledelse og involvering. Dagens embetsleder ved Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembete har tatt tak faglederrollen på forbilledlig vis. Tett involvering og tydelige kvalitetskrav fra statsadvokaten, er trolig et avgjørende moment i arbeidet med å redefinere politijuristenes status i politidistriktene.

For å sikre at fagledelsen ikke lider under stort arbeidspress ift enkeltsaker og aktorater, kan man vurdere at statsadvokatembetene deles inn i en fagledelsesgruppe og en gruppe for saksbehandling og aktorater.

#### **Tiltak 7: En styrking, videreutvikling og profesjonalisering av fagledelsen**

Vi er enig i tiltaket og viser også til kommentarer under tiltak 6.

#### **Tiltak 8: Handlingsrom til økt fagledelse**

For å oppnå de gode intensjoner om økt fagledelse, må det helt utvilsomt skapes et handlingsrom for dette. Når vi også er enige i at mer påtalekompetanse flyttes nedover, se tiltak 4, gir det seg nesten litt selv at handlingsrommet best skapes ved å redusere oppgavene til statsadvokatene.

En utfordring er at det vil bli mindre faglig kontroll fra statsadvokatenes side dersom politijuristene selv skal ta ut tiltale i flere saker. Dette kan tenkes løst for eksempel ved at politijuristene i større grad aktorer saker *på vegne av* statsadvokaten, men her kan det kanskje tenkes andre løsninger også.

#### **Tiltak 9: En reduksjon i antall statsadvokatembeter og opprettelse av faglederstillinger**

Vi er nok noe usikre på nødvendigheten av å redusere antall statsadvokatembeter. Man må ikke miste av syne at tett fagledelse også krever en viss grad av nærhet og dagens politidistrikter er jo dessuten av en betydelig størrelse. Faglederstillinger er klart fornuftig, jf også kommentarer under tiltak 6.

#### **Tiltak 10: Statsadvokatenes rolle i påtalejuristens ansettelses- og karriereløp**

Fagledelse må ikke forveksles med personalledelse. Det synes verken naturlig eller nødvendig at statsadvokatene skal delta i ansettelsen av nye politiadvokater. Det fremheves at statsadvokaten kan være en viktig referanse å innhente opplysninger fra ved overgang fra midlertidig til fast stilling samt ved samtykke til utstedelse av utvidet påtalekompetanse. Det er også naturlig at statsadvokaten kan være referanse ved ansettelse som for eksempel politiadvokat 2. I disse tilfellene vil statsadvokatene sitte inn med kunnskap og oppfatning av



den enkelte og dennes utførelse av arbeidet. Det vil ikke være tilfelle ved førstegangsansettelser.

### **Tiltak 11: En klargjøring av påtalemyndighetens rolle som leder av etterforskningen**

Dette er blant de viktigste tiltakene som foreslås av utvalget og vi er enig i at ansvaret for klargjøring av rollen bør ligge til riksadvokaten. Politidistriktet finner grunn til å påpeke særlig to betraktninger omkring politijuristens rolle. Politijuristen er ansvarlig for etterforskningen og det ansvaret utøves svært ulikt. Generelt kan det være grunn til også å utfordre politijuristene til ikke bare å *ha* ansvaret, men også til å *ta* ansvaret. Her ser vi altfor store ulikheter og som det kan være grunn til å se nærmere på. Samtidig vil det være nødvendig at etterforskerne får den samme oppfatningen av påtales rolle. Uten en slik forståelse fra politietterforskerne har en klargjøring av rollen mindre betydning i det daglige arbeidet.

### **Tiltak 12: En ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet**

Det er allerede per i dag et behov for å styrke påtalemyndigheten i politiet. Dersom politiadvokatene i fremtiden skal overta aktorater og få utvidet påtalekompetanse for å avlaste statsadvokatene, vil det være et klart behov for ytterligere ressurser.

Det vil kunne ha negative konsekvenser dersom spørsmålet om økt ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet skal utsettes til endringer hos høyere påtale er gjennomført.

Utvalget bøyer av for å kvantifisere tiltaket og det er en svakhet ved utredningen. Politidistriktet har forståelse for de årsaker som påpekes, men det burde like fullt vært utredet. Det er gjort forskjellige utredninger lokalt, men også sentralt, som sier noe om hva som kreves av ressurser for å håndtere ulike oppgaver. Et konkret eksempel er Barnehus-analysen, som er ledet av POD. Analysen, som enda ikke er publisert, vil formentlig si noe om antall etterforskere, avhørere og koordinatorene, som kreves for å håndtere tilrettelagte avhør. Noe tilsvarende bør komme også for påtale.

### **Tiltak 13: Nye stillingskategorier i påtalemyndigheten i politiet – et mer strukturert system**

Det er et klart behov for et mer strukturert system hva gjelder de ulike stillingskategoriene i påtalemyndigheten. Dagens system er for tilfeldig og lokalt altfor ulikt. I enkelte politidistrikter er for eksempel politiadvokat 2-graden forbeholdt noen få og smale fagfelt, mens selv den dyktigste og mest erfarne generalisten står uten karrierevei. Dette må ses i en helhet og helst med relativt stramme nasjonale normer.

Politidistriktet er usikkert på nødvendighetene av nye grader, men dette bør ses i en helhet sammen med et mer strukturert system.

### **Tiltak 14: Merkantil støtte**

Vi er enige i tiltaket. Ved å styrke den merkantile støtten til juristene, vil politiadvokatene få frigjort mye tid til saksbehandling. At straffesakskontorene skal underlegges påtale er nokså åpenbart og vel også helt i tråd med Rammer og retningslinjer om organiseringen av de nye politidistriktene.

### **Tiltak 15: Utstyrspakke til påtalejuristene**

Vi er enig i tiltaket. Det er store variasjoner på nasjonalt og også innenfor de nye distriktene når det kommer til hvilket tilgjengelig utstyr politijuristene har/får ved ansettelse. Påtalejuristene må sikres det utstyret som gjør at de kan utøve et godt påtalearbeid også i

retten. Utstyrspakken må inkludere ikke bare fysiske verktøy, men også nødvendige tilganger til relevante nettsteder som rettsdata.no.

#### **Tiltak 16: Bedre IKT-verktøy og brukeropplæring**

Vi er enige i tiltaket.

#### **Tiltak 17: Kontrolletatene – utvidet bruk av forenklet forelegg, overføring til forvaltningen for vurdering av administrativ sanksjon, avkriminalisering**

Tiltaket er i noen grad utfordrende for den tradisjonelle påtaletanken og det er en styrke ved utredningen. Forslaget om et vidt rom for anvendelsen av straffeprosesslov § 71c, er meget godt. Generelt mener vi forslaget om økte ressurser til påtalemyndigheten i politiet og økt fagledelse/klarere styring, står faglig sterkere enn forslaget om overføring av ansvar til kontrolletatene. Samtidig vil vi understreke at man ikke bør ha en dogmatisk holdning til dette. Økt kapasitet til påtalemyndigheten er det vesentligste i denne sammenheng.

#### **Tiltak 18: Et tilgjengelig og oppdatert regelverk**

Vi tiltrer tiltaket. Det vises til sammenlikning til KO:DE som er politiets fagdatabase. Basen er en ressurs – også for påtalemyndigheten. En tilsvarende fagdatabase administrert av Riksadvokaten med hovedvekt på påtalearbeid, ønskes velkommen.

#### **Tiltak 19: En servicestrategi**

NOU'en har mange gode og nødvendige tiltak. Profesjonell håndtering av de involverte i en straffesak, er en selvfølge. Om det er behov for en egen servicestrategi, er vi derimot mer usikre på.

#### **Tiltak 20: Etiske retningslinjer**

Riksadvokatens rundskriv 2/2017 inneholder etiske retningslinjer for alle medarbeidere i påtalemyndigheten. Politidistriktet har vansker med å se behov for opprettelse av et etisk råd eller tilsynsorgan. Det fremheves at politiet er i en annen stilling enn dommere og statsadvokater ved at vi er i et hierarkisk system og kontrolleres/sanksjoneres i dette hierarkiet.

#### **Tiltak 21: Økt satsing på tilståelsesdommer**

Det er helt sikkert et forbedringspotensial på dette området. Dette er et tema som hører innunder fagledelsen fra statsadvokatembetene. Det er likevel også et ansvar som bør ligge hos den lokale ledelsen å påse at saker avgjøres på denne forenklete måten.

## **AVSLUTTENDE BEMERKNINGER**

Sør-Øst PD er midt i reformen og felles enhet for påtale ble fullt ut driftsatt den 1. september 2017. Mange mener påtaleanalysen har lidd av å komme midt i nærpolitireformen og det er lett å være enig i det. Samtidig pågår Etterforskningsløftet for fullt og det kan legge til rette for en del av Påtaleanalysens foreslåtte tiltak, for eksempel tiltak 15 og 16. Alle distriktene skal nå dessuten få på plass viktige instruks (nasjonal og lokal straffesaksinstruks) og planverk (beredskapsplanverk for etterforskning). Det gir et mulighetsvindu for å implementere deler av politijuristens funksjon i etterforskningen, jf tiltak 1, 11 og del 14.

Med hilsen

**Kjell Johan Abrahamsen**

*Fungerende påtaleleder*

*Sør-Øst PD*

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*



**Politidirektoratet**

**AGDER POLITIDISTRIKT**

Deres referanse:

Vår referanse:

Sted, Dato

KRS, 15. september 2017

## **PÅTALEANALYSEN – HØRINGSUTTAELSE FRA AGDER POLITIDISTRIKT**

Påtaleanalysen inneholder til sammen forslag til 21 tiltak. Departementet har anmodet høringsinstansenes vurdering av samtlige tiltak. Apd finner det ikke naturlig å avgi uttalelse om samtlige tiltak, men berører de tiltak som vi har størst forutsetning for å ha en formening om.

Flere av tiltakene henger sammen. En tilslutning til et av tiltakene vil ha betydning for vurderingen av andre foreslåtte tiltak.

**Tiltak 1 – Definisjon av påtalemyndighetens samfunnsoppdrag.**

Apd slutter seg til utvalgets definisjon av samfunnsoppdraget.

En bemerker likevel at vår erfaring er at påtalemyndigheten i politiet har en noe bedre kjennskap til den samlede straffesaksporteføljen enn hva PJ har gitt uttrykk for er virkeligheten i politiet, jf. beskrivelsen gitt side 111, nederst. Beskrivelsen er likevel gjenkjennbar for Apd, i all hovedsak for de sakene som kan beskrives som "mengdesakene". Slik påtalemyndigheten i politiet i dag er innrettet, både med tanke på organisering og ressurser, er dette saker som ikke er undergitt påtalemessig etterforskningsledelse. For de alvorlige straffesakene er bildet etter vår oppfatning annerledes. Sakene er undergitt påtalemessig etterforskningsledelse fra dag en.

Etter Apd oppfatning vil politireformen med opprettelse av FSI et stykke på vei styrke den påtalemessige etterforskningsledelsen i enkeltsaker, i hvert fall initialt. En antar også at dette tiltaket kan ivaretas uten vesentlig tilføring av nye ressurser på påtalesiden.

**Tiltak 2 – Kompetanse**

Apd er enig med utvalget at dagens kompetansetilbud til politijuristene ikke er godt nok. Det har vært en positiv utvikling med tanke på opplæringsprogrammet for nye politijurister. Etter grunnutdanningen fremstår det mer tilfeldig og fragmentert hvilke kompetansehevende tiltak

### **Agder politidistrikt**

som settes i verk. Til spørsmålet om hva slags kompetanse påtalejuristen bør besitte vil en spesielt peke på at kompetanse på politifaglig etterforskningsledelse må besittes av påtalemyndigheten for å kunne ivareta også den reelle påtaleledelse av etterforskningen. Dette er en kompetanse som i liten grad besittes i påtalemyndigheten pr. i dag.

Etter Apd's syn vil dette tiltaket kreve tilførsel av ekstra ressurser.

Apd er enig i at det må utarbeides en overordnet strategi for kompetanseheving og at det sentrale ansvaret legges til Riksadvokatembetet.

### Tiltak 3 – Økt stabskraft ved Riksadvokatembetet

Som nevnt ovenfor henger flere av tiltakene sammen. En kan vanskelig være uenig i utvalgets forslag til tiltak med tanke på kompetanse og styrking, videreutvikling og profesjonalisering av fagledelse. Tiltakene vil nødvendigvis kreve økt stabskraft ved riksadvokatembete. Det er for øvrig vanskelig å ha noen formening om antallet, jf. utvalgets antydning om styrking av embete med minimum 16 stillinger.

### Tiltak 4 – En mer fleksibel kompetansefordeling mellom riksadvokaten og statsadvokatene

Apd har et noe reservert syn på tiltaket. Hensynet til den høyere påtalemyndighets legitimitet i samfunnet tilsier at den høyere påtalemyndighet behandler det antall og den type saker som de gjør i dag.

Behandling av enkeltsaker vil etter vår oppfatning være en viktig forutsetning for riksadvokatens fagledelse.

Når tiltalespørsmålet avgjøres hos riksadvokaten i de alvorligste sakene, innebærer det en kvalitetssikring av påtalearbeidet i tre ledd. Dette har en viktig rettssikkerhetsfunksjon og har betydning for samfunnets tillit til påtalemyndigheten og politiet.

### Tiltak 6 – En redefinering av statsadvokatrollen – Tiltak 8 – Handlingsrom til økt fagledelse

Utvalget mener at handlingsrommet til økt fagledelse best skapes ved en reduksjon i oppgaveporteføljen, hvor statsadvokatnivået avlastes med enkeltsaker, særlig aktorater, og at flere oppgaver overføres til påtalemyndigheten i politiet.

Utvalget anbefaler en by reell satsing i påtalemyndigheten, særlig Riksadvokatembetet og påtalemyndigheten i politiet.

Som nevnt ovenfor gir en sin tilslutning til at Riksadvokatembetet må styrkes, men er i hovedsak uenig i at flere oppgaver overføres til påtalemyndigheten i politiet.

Som også nevnt under tiltak 4 er det vår oppfatning at behandling av enkeltsaker, herunder aktorering, er en viktig forutsetning for statsadvokatens fagledelse overfor påtalemyndigheten i politiet. Statsadvokaten får på denne måten god kunnskap om kvaliteten på etterforskningen og påtalearbeidet i politiet. Behandling av enkeltsaker gir også statsadvokatembetene innblikk i politiets prioriteringer og fremdrift i sakene. Behandling av enkeltsaker gir over tid innblikk i hva som gjøres bra og mindre bra, og gir grunnlag for hvilke områder statsadvokatembete bør rette sin fagledelse mot.



En er også noe skeptisk til at påtalemyndigheten i politiet gis påtalekompetanse i flere saker enn i dag. Etter dagens ordning tilligger påtalekompetansen i de aller fleste sakene til påtalemyndigheten i politiet. Etter Apd's syn er totrinns prøvingen av tiltalespørsmålet en viktig rettssikkerhetsgaranti som i all hovedsak bør videreføres som i dag.

Apd gir for øvrig sin tilslutning at opprettes en faglederstilling ved hvert av embetene, gitt at forslaget til reduksjon av antall embeter realiseres.

Tiltak 10 – Statsadvokatenes rolle i påtalejuristenes ansettelses- og karriereløp

Apd støtter forslaget om at statsadvokaten bør ha en rolle om hvem som ansettes fast stilling i påtalemyndigheten i politiet. Forslaget om obligatorisk innhenting av uttalelse fra statsadvokatembetet ved fast ansettelse synes å ha mye for seg. En bemerker for øvrig at dette langt på vei er praksisen i Apd, uten at dette er formalisert.

Tiltaket kan gjennomføres innenfor eksisterende rammer.

Tiltak 11 – En klargjøring av påtalemyndighetens rolle som leder av etterforskningen

APD gir sin tilslutning til forslaget

Med utgangspunkt i Sjøvoldrapporten, referert i pkt. 5.4 kan ikke tiltaket iverksettes fullt ut innenfor eksisterende rammer. Det vises for øvrig til kommentarer til tiltak 2 ovenfor.

Tiltak 12 – En ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet

En er enig i at tiltaket bør utredes nærmere.

En økning i oppgaveporteføljen som følge av delegasjon av aktorater til påtalemyndigheten i politiet vil uten større arbeidsinnsats la seg kvantifisere i behov for økt antall stillinger.

Tiltak 13 – Nye stillingskategorier i påtalemyndigheten i politiet – et mer strukturert system

Tiltaket støttes i den forstand at det er behov for et mer forutsigbart og strukturert system. Et mer forutsigbart karriereløp vil etter vår oppfatning ha positiv effekt med tanke på å beholde kompetanse i politiet.

Tiltak 14 – Tiltak 20

APD gir sin tilslutning til tiltakene uten nærmere kommentar.

Tiltak 21 – Økt satsing på tilståelsesdommer

Dette er et tiltak som bør utredes nærmere. Som utvalget påpeker er det stor ulikheter fra politidistrikt til politidistrikt, uten at en kan se de klare årsaker til dette.

Tiltaket er viktig. Økt antall tilståelser medfører flere oppklarte straffesaker, samtidig som det er svært ressursbesparende for hele straffesakskjeden.

Med hilsen

**Arne Sundvoll**  
*Visepolitimester*

**Terje Kaddeberg Skaar**  
*Leder Felles påtaleenhet*



**Politidirektoratet**  
Postboks 8051 Dep.  
0031 OSLO

**TRØNDELAG POLITIDISTRIKT**

Deres referanse:  
201702102-4 008

Vår referanse:  
201710484-3 52

Sted, Dato  
Trondheim, 11.09.2017

## **HØRINGSINNSPILL – NOU 2017:5 EN PÅTALEMYNDIGHET FOR FREMTIDEN**

### **1 Innledning**

Det vises til Politidirektoratets brev av 30.05.2017, og det avgis her høringsinnspill fra Trøndelag politidistrikt.

### **2 Påtalemyndighetens uavhengighet i det integrerte system**

Innen det integrerte system er det vesentlig at påtalemyndigheten i politiet sin reelle gjennomslagskraft samsvarer med den formelle rollen politijuristene har i lovverket.

Straffeprosesslovutvalget (NOU 2016:24 Ny straffeprosesslov) er i punkt 8.2.3.1 inne på at selve ordningen med integrert påtalemyndighet i politiet kan innebære at den

*«[...] ikke fremstår som en uavhengig aktør utad, hvilket kan påvirke den alminnelige tillit til påtalemyndighetens objektivitet og upartiskhet».*

Vi er tilfreds med at Påtaleanalyseutvalget fremhever at valg av organisering ikke kan baseres på "godværsdagene", og at man derfor må unngå organisering som åpner for eksternt og uønsket press. Det er helt sentralt at befolkningen har tillit til at påtalemyndigheten er uavhengig i sitt virke. Samlet utgjør forslagene fra Påtaleanalyseutvalget og Straffeprosesslovutvalget viktige bidrag i så måte.

Et sjeldent unntak er begge utvalgenes syn på instruksjonsmyndighet for leder på samme nivå i påtalemyndigheten. Vi gjengir her våre bemerkninger i høringsinnspillet til ny straffeprosesslov:

*"Straffeprosesslovutvalget uttaler på side 196 at*

*«spørsmålet om intern instruksjonsmyndighet ikke må blandes sammen med spørsmålet om påtalemyndighetens uavhengighet, som handler om frihet fra politisk innblanding i enkeltsaker for påtalemyndigheten som sådan».*

**TRØNDELAG POLITIDISTRIKT**

*Et slikt utgangspunkt for vurderingen av instruksjonsmyndighet blir etter vår oppfatning feil. Særlig tydelig blir dette for påtalemyndigheten i politiet. Politimesteren fyller to roller. Den ene som leder av påtalemyndigheten i politiet, den andre som øverste leder for all annen virksomhet i distriktet. I den sistnevnte rolle er politimesteren underlagt politisk styring fra Justis- og beredskapsdepartementet via Politidirektoratet. Som utvalget selv er inne på i punkt 8.2.3.1 kan selve ordningen med integrert påtalemyndighet i politiet innebære at den*

*«[...] ikke fremstår som en uavhengig aktør utad, hvilket kan påvirke den alminnelige tillit til påtalemyndighetens objektivitet og upartiskhet».*

*Med et slikt utgangspunkt bør lovgiver være varsom med å redusere påtalemyndighetens uavhengighet innenfor det integrerte system. Å åpne for å legge instruksjonsmyndighet i enkeltsaker til nettopp det nivået hvor påtalemyndigheten og politiet møtes hos samme person vil innebære en slik svekkelse. De påtaleoppgaver som i dag ligger til politimesteren personlig er få (men inngripende). Blir utvalgets forslag om å avskaffe «politimesterankene» realitet, blir det enda færre. Selv om det i dagens situasjon neppe vil medføre den store praktiske endringen med instruksjonsmyndighet bør ikke organiseringen av påtalemyndigheten basere seg på «godværsdagene», for å låne et uttrykk fra Påtaleanalyseutvalget. Uavhengigheten ivaretas best dersom instruksjonsmyndigheten overfor politijuristene i enkeltsaker utøves av påtalemyndigheten utenfor politiet.*

*Hovedregelen er at politimesteren skal ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap. Det er imidlertid anledning til å gjøre unntak fra kravet, hvilket også skjer fra tid til annen. Det anses å være særlig betenkelig at en politimester uten juridisk utdanning skal instruere politiadvokaten om avgjørelsen i en enkeltsak. De betenkeligheter som Påtaleanalyseutvalget (NOU 2017:6 En påtalemyndighet for fremtiden) tilkjenner om at visepolitimestere uten juridikum tildeles påtalekompetanse (punkt 3.5.3) gjør seg etter vårt syn også gjeldende på politimesternivå. Det bør ikke være ønskelig å problematisere dette ytterligere ved å innføre/videreføre en instruksjonsmyndighet i enkeltsaker.*

*Utvalget skriver at*

*«en ordning der den enkelte påtalejurist ved utøvelse av påtalemyndighet skulle «stå fritt» i forhold til ledelsen ved tjenestestedet, samtidig som overordnet nivå kan gi bindende instruksjoner og leder ved tjenestestedet selv kan overta og avgjøre saken, mangler indre sammenheng»*

*Trøndelag politidistrikt er ikke enig i dette. Å gi bindende generelle instruksjoner eller selv fatte avgjørelser i en straffesak vil tydeliggjøre ansvaret til leder/politimester. Det vil etter vår oppfatning være et markant brudd med synet på den enkelte påtalejurists ansvar og uavhengighet dersom vedkommende i strid med egen oppfatning av bevissituasjonen i en sak skal pålegges å utferdige en tiltalebeslutning i eget navn.*

*Det er ellers i straffeprosessen flere bestemmelser som tydeliggjør at påtalemyndighetens tjenestemenns ansvar er selvstendig. Ett eksempel er straffeprosessloven § 304 om møtende aktors plikt til å frafalle tiltalen eller nedlegge*

*påstand om frifinnelse hvis det er klart for aktor at det ikke er ført tilstrekkelig bevis for domfellelse. Det kan like gjerne hevdes at det vil mangle en indre sammenheng at påtalejuristen som aktor er lovpålagt å følge sin egen overbevisning, mens han forut for hovedforhandlingen er pålagt i eget navn å følge ordre fra sin leder.*

*Det er vanskelig å lese seg til hvilke fordeler utvalget mener en instruksjonsmyndighet gir, all den tid politimesteren uansett kan overta saksbehandling og fatte beslutningene i eget navn. Særlig ved tiltalespørsmålet må det forventes at den som fatter beslutningen har satt seg inn i den totale bevissituasjonen i saken. Det er derfor ingen effektivitetshensyn som gjør seg gjeldende. Betenkelighetene er færre for tvangsmiddelbruk hvor avveiningene står mellom etterforskningstaktiske hensyn og avverging av ytterligere kriminell virksomhet til skade for andre borgere.*

*Dagens rettstilstand synes uavklart på dette punktet. Uklarheten bør ryddes av veien ved at lovgiver gjør det uttrykkelig klart at det ikke skal være noen slik instruksjonsmyndighet i enkeltsaker. Leder kan ved behov selv overta saksbehandlingen, eller overføre den til annen påtalejurist.*

### **3 Bemerkninger til de enkelte tiltak**

#### **Tiltak 1 – Påtalemyndighetens samfunnsoppdrag**

Trøndelag politidistrikt støtter forslaget og definisjonen.

#### **Tiltak 2 – Kompetanse**

Utvalgets beskrivelse av dagens kompetansetilbud for politijuristene samsvarer i det alt vesentlige med vårt inntrykk.

Forslaget om å samle ansvaret for kompetanseutvikling i hele påtalemyndigheten hos Riksadvokatembetet støttes.

Den manglende interessen for Politihøgskolens videreutdanningstilbud kan i noen grad skyldes at det både på grunn av arbeidshverdag og familieforpliktelser anses å være uoverkommelig med flere lengre samlinger i Oslo. Momentene er nevnt av utvalget i tilknytning til den sentrale opplæringen av nye politijurister (på side 199), men gjør seg nok gjeldende generelt.

Det må i større grad benyttes digitale undervisningsverktøy og undervisningsmetoder som "flipped classroom". Dette innebærer at samlinger brukes til oppgaveløsning og gruppearbeid, mens forelesninger skjer digitalt. Det vil redusere behovet for samlinger. Dersom videreutdanning gjøres obligatorisk, vil antallet deltakere tilsi at de nødvendige samlinger tilbys flere steder i landet.

I tillegg bør man knytte til seg pedagogiskfaglig kompetanse ved utarbeiding av utdanningsopplegg.



### **Tiltak 3 – Økt stabskraft ved Riksadvokatembetet**

Tiltaket er en naturlig konsekvens av det ansvaret utvalget foreslår tillagt embetet, og Trøndelag politidistrikt støtter forslaget.

### **Tiltak 4- En mer fleksibel kompetansefordeling mellom riksadvokaten og statsadvokatene**

Under dette tiltaket berører også utvalget spørsmålet om riksadvokaten ved generell instruks skal kunne bestemme at avgjørelse som hører under statsadvokaten, kan treffes av påtalemyndigheten i politiet. Riksadvokaten vil måtte foreta avveininger mellom effektivitetshensyn og frigjøring av ressurser hos statsadvokaten på den ene siden, og på den andre siden den kvalitetssikring som ligger i at påtalespørsmålet vurderes av flere ledd.

For påtalemyndigheten i politiet vil det trolig være ressursbesparende å slippe turen om statsadvokaten.

### **Tiltak 5 – Økt bruk av forskning i straffesaksbehandlingen**

Trøndelag politidistrikt støtter forslaget på økt bruk av forskning i straffesaksbehandlingen, og en styrket bestillerrolle fra Riksadvokaten til Politihøgskolen støttes. Vi mener imidlertid at det blir for snevert kun å anvende forskning på Politihøgskolen. Det er mye viktig forskning på områder av betydning for straffesaksbehandlingen innen samfunnsvitenskapelige, psykologiske og medisinske miljø både i Norge og ellers i Europa og USA. Vi etterlyser innspill til hvordan politiet og påtalemyndigheten kan "bestille" forskning lokalt og lage rutiner for anvendelsen av dette.

### **Tiltak 6 – En redefinering av statsadvokatrollen**

### **Tiltak 8 – Handlingsrom for økt fagledelse**

Tiltakene har fra politiets perspektiv en slik innbyrdes sammenheng at de kommenteres samlet.

Trøndelag politidistrikt er enig med utvalget i at statsadvokatrollen bør endres slik at en større del av tiden går med til fagledelse.

Flytting av påtalekompetanse fra statsadvokat til politiet vil frigjøre tid til dette. Det vil heller ikke medføre behov for økte ressurser i politiet. Det er mer effektivt for politijuristen å slippe dette mellomledet. Imidlertid må det også skje en annen kvalitetssikring innad i politiet, særlig sett i lys av straffeprosesslovutvalgets forslag om å avvikle ordningen med utvidet påtalekompetanse. Det vil derfor samlet sett trolig ikke ligge noen effektivitetsgevinst av betydning for politiet her.

Økt bruk av oppnevning av politiaktør i statsadvokataktorat har også straffeprosesslovutvalget foreslått. I vårt høringsinnspill dertil uttalte vi følgende:

*"Utvalget foreslår å videreføre den nylige endringen av straffeprosessloven § 76 som ga en økt adgang for statsadvokaten til å oppnevne politiaktør for tingrett og lagmannsrett i saker som gjelder lovbrudd med strafferamme på fengsel i mer enn seks år. I arbeidet*

*med å frigjøre mer ressurser til statsadvokatens fagledelse vil det måtte påregnes at adgangen vil bli brukt i økende grad. Uten klare retningslinjer for når adgangen skal benyttes vil det bli vanskelig for den enkelte politijurist å planlegge sin arbeidshverdag. For politidistriktene vil det bli vanskelig å dimensjonere sine påtaleenheter riktig ved en stadig endring av den reelle terskelen for oppnevning av politiaktør. Statsadvokaten rår ikke over politiets ressursbruk. Terskelen vil også kunne bli forskjellig ved de ulike statsadvokatkontorene, og også mellom de ulike statsadvokater ved samme kontor. Dette bør imidlertid kunne motvirkes ved at det utarbeides retningslinjer internt i påtalemyndigheten, og/eller ved god dialog mellom politimester og førstestatsadvokat."*

I tillegg til retningslinjer og/eller dialog vil påtalemyndigheten i politiet trenge ressurstilførsel for å kunne overta deler av statsadvokatens arbeidsoppgaver. Under denne klare forutsetningen støtter Trøndelag politidistrikt forslaget.

### **Tiltak 7 – En styrking, videreutvikling og profesjonalisering av fagledelsen**

Dagens fagledelse består av enkeltsaksbehandling, inspeksjoner samt fagmøter hvor statsadvokaten foredrar for distriktets politijurister om ulike temaer. I tillegg kommer det årlige påtalemøtet. Utvalget viker tilbake for å konkretisere hva en utvidelse av fagledelsen skal bestå i.

Dersom ordningen med utvidet påtalekompetanse blir forlatt, i tråd med forslaget fra Straffeprosesslovutvalget, bør fagledelsen styrkes ved opplæring av nyansatte politijurister. Dette må skje planmessig, og i tett samarbeid med politidistriktets fag- og opplæringsansvarlig.

Statsadvokatens fagledelse bør også benyttes til å bidra i undervisning ved en eventuell obligatorisk videreutdanning for påtalemyndigheten i politiet. Det vil da også bli enklere å desentralisere videreutdanningen, jf våre merknader til tiltak 2.

### **Tiltak 9 – En reduksjon i antall statsadvokatembeter og opprettelse av faglederstillinger**

Trøndelag politidistrikt støtter forslaget om en reduksjon i antall statsadvokatembeter. I vår region vil det trolig innebære at Trøndelag statsadvokatembeter slås sammen med Møre og Romsdal statsadvokatembeter. Dekningsområdet blir da det samme som for Frostating lagmannsrett, og embetet vil omfatte to politidistrikt.

### **Tiltak 10 – Statsadvokatenes rolle i påtalejuristenes ansettelses- og karriereløp**

Utvalget tar til orde for at statsadvokatene i særlig grad bør ha en rolle ved videre ansettelser eller faste ansettelser. Dette begrunnes med at statsadvokaten normalt sett ha et grunnlag for å kunne bidra aktivt i prosessen på dette tidspunktet. Det uttales på side 210 at

*"[d]a har gjerne statsadvokaten fått et faktisk grunnlag som gjør det mulig å ha en kvalifisert oppfatning om vedkommende og dennes faglige kvalifikasjoner, herunder også i spørsmålet om utvidet påtalekompetanse."*

Når dette ses i sammenheng med utvalgets forslag om at flere oppgaver bør overføres til påtalemyndigheten i politiet kan det stilles spørsmål ved om statsadvokatens grunnlag for å

bidra blir svekket. Straffeprosesslovutvalget har også foreslått at ordningen med utvidet påtalekompetanse ikke blir videreført. I vårt høringsinnspill til straffeprosesslovutvalget anførte vi følgende om dette:

*"Utvalget foreslår å oppheve ordningen med utvidet påtalekompetanse. Når det i tillegg foreslås en generell utvidelse av påtalekompetansen i politiet, innebærer dette en betydelig økning i påtalekompetansen til politijurister uten erfaring fra påtalemyndigheten. Dette medfører også en tilsvarende reduksjon i statsadvokatens kontroll med kvaliteten på arbeidet til den nyansatte. For å ivareta kvalitetskontroll må det innad i politiet tenkes nytt, med en mer formalisert oppfølging av nyansatte. I tillegg må en del av statsadvokatens styrkede fagledelse settes inn her"*

I tillegg kommer at politimesteren må ha samtykke fra førstestatsadvokaten for å tildele utvidet påtalekompetanse.

Samlet sett gjør de foreslåtte endringer at den oppfølgingen som i dag er en tvungen konsekvens av lovens system, i stor grad vil falle bort. Det må da etableres andre rutiner som gjør at statsadvokaten rent faktisk har grunnlag for å vurdere politijuristens egnethet for jobben. Dersom så blir tilfelle, er Trøndelag politidistrikt positiv til at statsadvokaten i større grad kan bidra i prosessen. Et slikt bidrag bør imidlertid begrenses til en obligatorisk rådgivning, slik at det fortsatt er politietaten ved ansettelsesrådet som avgjør hvem som skal ansettes.

### **Tiltak 11 – En klargjøring av påtalemyndighetens rolle som leder av etterforskningen**

Det er klart gjennom oppbygningen av påtalemyndigheten i politiet, straffeprosesslovens regler og påtaleinstruksen at man som påtaleansvarlig leder etterforskningen sammen med politifaglig etterforskningsleder.

Utvalget peker på at dette i liten grad er regulert og at rollen utøves svært ulikt. Det er foreslått å konkretisere, eventuelt regulere innholdet i rollen og at oppgaven skal legges til Riksadvokaten.

Et problem med å utarbeide standardisering på dette feltet er kompleksiteten og variasjonen i sakene, i tillegg til den ulike ressursituasjonen og organiseringen i de ulike politidistrikt. Det kan også være begrensende for utøvelsen av rollen med konkret beskrivelse. Vi frykter at en slik standardisering blir for generell og lite styrende. Det er mulig det kan formuleres minimumskrav, men vi er usikre på om det er nødvendig.

Vi åpner for at det er mulig at påtalejurister skal ha et gradert system, der mer aktiv etterforskningsledelse er forbeholdt kompetente og erfarne jurister

Økt kunnskap om politietaten og rollen som etterforskningsleder må være en del av kompetanseheving generelt, se egen beskrivelse av dette.

Vi mener også at det er et lederansvar å sørge for at påtalejurister utøver god etterforskningsledelse, og at det må settes krav til den enkelte medarbeider på dette feltet. I tillegg finner vi grunn til å understreke at politijurister selv må ta ansvar for denne og tilegne seg kompetanse og aktivt søke og ta rollen. Riksadvokaten har gjentatte ganger uttalt at aktiv integrert påtale er forventningen.

For å utøve effektiv og god etterforskningsledelse er det etter vår mening nødvendig med tilstedeværelse, og det forutsettes at tjeneste og lokaler tilpasses dette. Det er også vesentlig at ressursituasjonen er slik at påtalejuristene har tid til å utøve denne ledelsen.

### **Tiltak 12- En ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet**

Det må åpenbart komme en ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet dersom den skal ta over flere av statsadvokatens oppgaver, bruke mer tid på kompetansehevende tiltak og kunne utøve en mer aktiv etterforskningsledelse.

Det må også ses på om øvrige tiltak vil bidra til mer effektive arbeidsformer. En ordning hvor original straffesak oppbevares hos og holdes a jour av straffesaksstøtten og juristen forholder seg til digital sak vil frigjøre tid.

Digitale fengslingsmøter har gitt politidistriktet en effektivitetsgevinst ved at påtalejuristen i større grad kan konsentrere seg om selve fengslings spørsmålet, uten å måtte bruke tid på å forsikre seg at saksdokumentene blir kopiert og distribuert.

### **Tiltak 13 – Nye stillingskategorier i påtalemyndigheten i politiet – et mer strukturert system**

Trøndelag politidistrikt er skeptisk til å opprette ytterligere stillingskategorier når (og dels fordi) man ikke har lyktes å fylle de eksisterende stillingskategoriene med det innhold de etter intensjonene skulle ha. Å ha en stillingskategori utelukkende basert på ansiennitet anses lite formålstjenlig for påtalemyndigheten. Kategoriene bør basere seg på kompetansen den ansatte besitter, og på hva vedkommende bidrar med. De må også medføre et utvidet ansvar, uten at dette nødvendigvis lovfestes.

Adgangen til å bli oppnevnt som aktor i statsadvokataktorat bør ikke styres av om påtalemyndigheten i politiet har utstyrt vedkommende med en bestemt stillingskode. Statsadvokaten bør stå fritt til å vurdere hvilke politijurister som er egnet for aktoratene. Med en intensivert fagledelse vil statsadvokaten ha det beste grunnlaget for en slik vurdering.

### **Tiltak 14 – Merkantil støtte**

Forslaget om styrking av den merkantile støtten tiltres. Det bør også ses på om man rekrutterer riktig. Det er flere arbeidsoppgaver som kan overføres fra påtalejuristen til kontorstøtten dersom sistnevnte har den riktige kompetansen og forståelse for at man er nettopp en støttefunksjon for påtalejuristen.

Straffesakskontoret i Trøndelag politidistrikt er alt en del av felles enhet for påtale, og følgelig underlagt påtaleleder.

### **Tiltak 15 – Utstyrspakke til påtalejuristene**

Som et ledd i arbeidet med digitalisering av straffesaksbehandlingen er det påkrevd at juristene har teknisk utstyr av god nok kvalitet og utstyrt med nødvendig programvare. Uavhengig av digitaliseringen er det behov for bærbar pc og enkel tilgang til relevante

rettskilder. Selv om dette fremstår som selvsagt viser erfaring at det kan være nødvendig å standardisere dette.

### **Tiltak 16 – Bedre IKT-verktøy og brukeropplæring**

Politidistriktet er godt i gang med digitale aktorater. Det er utpekt superbrukere blant påtalejuristene, og det er godt samarbeid med Sør-Trøndelag tingrett og Frostating lagmannsrett. Det er etablert en gruppe med representanter fra tingrett, forsvarersiden, statsadvokat og påtalemyndigheten i politiet, hvor oppdykkende problemstillinger tas opp. Superbrukere har arrangert kurs for de øvrige påtalejuristene.

Det er likevel store mangler med IKT-verktøyene. En fullstendig digitalisert straffesakskjede burde være en selvfølge i dag. Dersom man skal ivareta formalia med dagens system må alle de dokumentene som produseres i BL skrives ut, signeres og scannes inn igjen. Mulighet for elektronisk signatur må komme på plass.

### **Tiltak 17- Kontrolletatene – utvidet bruk av forenklet forelegg, overføring til forvaltningen for vurdering av administrative sanksjoner, avkriminalisering.**

Tiltaket er foreslått for å kunne lette påtalemyndighetens arbeid/reducere påtalemyndighetens oppgaveportefølje.

Trøndelag politidistrikt er ikke uenig i at det kan være rom for å utvide rammene for kontrolletatenes bruk av forenklet forelegg. Dette vil typisk være aktuelt ved overtredelser som har et betydelig omfang og hvor det i praksis er lite rom for skjønn, eksempelvis ved tollovertredelser av mindre alvorlig art. For øvrig savnes det nærmere beskrivelse av rammene for bruk av forenklet forelegg. Dette har blant annet en side til rettsikkerhet. Videre stilles spørsmål ved hvordan man ser for seg sluttbehandlingen av foreklede forelegg som ikke vedtas. Det foreslåtte tiltaket angir ikke om eventuelt alle kontrolletater bør omfattes, eller om det bør være en differensiering. Uansett antas det at skatteetaten vil være aktuell, jf uttalelser under 14.1.1 – 14.1.3. Erfaringsmessig vil disse sakene kreve etterforskning/påtalemessig vurdering av subjektiv skyld, i tillegg til avklaring av faktum. Sakene vil også regelmessig omfatte flere saker, og/eller sammensatt kriminalitet. I utgangspunktet synes ikke forenklet forelegg for kontrollmyndigheten å være et egnet tiltak her. I stedet bør man heller fastholde praksisen med tilleggsatt.

Gebyrområdet bør kunne utvides. Som eksempel på sakstyper hvor det antas å være hensiktsmessig med økt bruk av gebyr, er saker forvaltet av Mattilsynet.

Trøndelag politidistrikt er positiv til utvalgets innstilling om at det bør gis et vidt rom for å benytte den vedtatte hjemmelen i strpl § 71c til å henlegge straffesaker med overføring til forvaltningen for vurdering av administrativ sanksjon.

Som nevnt er utvalgets ovennevnte foreslåtte tiltak begrunnet i påtalemyndighetens ressursituasjon. Utvalgets foreslåtte tiltak vil i første rekke berøre kontrolletater som økoteamene har kontakt med. Asymmetri i ressursfordelingen mellom kontrolletatene og politi/påtalemyndighet er gjentatte ganger bemerket. Problemstillingen tilsier at man i tillegg til de nevnte tiltak, også vurderer ressursfordelingen. En jevnere ressursfordeling vil således forbedre påtalemyndighetens behandling av økonomiske straffesaker.



### **Tiltak 18- Et tilgjengelig og oppdatert regelverk**

Forslaget støttes uten bemerkninger.

### **Tiltak 19 – En servicestrategi**

Å yte god service ved å være tilgjengelig for henvendelser og respondere raskt krever adekvate ressurser. De fleste politijurister er turnusarbeidere. I tillegg er det periodevis tett med berammelser, slik at det kan gå uker før man får kontortid og kan gjennomgå henvendelser. Det er tidvis svært mange telefoniske henvendelser, langt flere enn tilfelle er for den høyere påtalemyndighet. Mange av politijuristene strekker seg langt for å besvare henvendelsene. Det er gode grunner for å prioritere bedre tilgjengelighet, men ved begrensede ressurser må det i så fall gå på bekostning av andre gjøremål.

Oppfølging av sivile krav kan nok forbedres ved at det gis bedre veiledning. På den annen side må ikke påtalemyndighetens involvering i dette gli over til å bli erstatningsrettslig rådgivning. Det må fortsatt være slik at arbeidet med å fremskaffe tilstrekkelig dokumentasjon påhviler skadelidte.

Henvendelser fra forsvarer og bistandsadvokat om oversendelse av saksdokumenter kan ekspederes raskere når dette kan gjøres elektronisk.

Trøndelag politidistrikt er enig i at orienteringene om saksavgjørelse kan bli mer informative, særlig i de mest alvorlige sakene.

### **Tiltak 20 – Etiske retningslinjer**

Dette er nå utarbeidet av riksadvokaten i rundskriv 2/2017, og kommenteres derfor ikke nærmere.

### **Tiltak 21 – Økt satsning på tilståelsesdommer**

Trøndelag politidistrikt slutter seg til forslaget, i det dette frigjør kapasitet for politi/påtalemyndigheten, og dessuten er ressursbesparende også for domstolen. Som utvalget er inne på har begge de gamle politidistriktene som nå utgjør Trøndelag politidistrikt arbeidet bevisst over år med å ha et høy andel tilståelsespådommelser, i godt samarbeid med de lokale tingretter.

Med hilsen

**Nils Kristian Moe**  
*Politimester*

**Eli Aasland**  
*Påtaleleder*

Saksbehandler: Hans Vang

## 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 tjenestepersoner 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 *Etterforsklingsløftet* 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 foreslaget 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 hvorefter 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 politilavhør, 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, påtalefasen 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, arbeidssiktelser 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 påtalansvarlig 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 rettsikkerhet.

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. Påtalanalyseutvalget 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)**

Påtalanalyseutvalget 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 transparenss.

### **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



**Politidirektoratet**

Pb 8051, Dep  
0031 OSLO

**NATIONAL MOBILE POLICE SERVICE**

Deres referanse:

Vår referanse:  
2017

Sted, Dato  
Stavern, 13.9.2017

## **HØRINGSBREV - PÅTALEANALYSEN**

Utrykningspolitiet har gjennomgått NOU 2017:5 – "En påtalemyndighet for fremtiden".

### **Generelt**

Utrykningspolitiet stiller seg bak hovedtrekkene i det som fremgår av NOU 2017:5, og særlig betraktningene om påtalemyndighetens samfunnsoppdrag, og forutsetningene for å nå dette.

Påtaleanalysens grunnleggende spørsmål om hvordan de ulike nivåene på en best mulig måte kan og bør påvirke kvaliteten i straffesaksarbeidet, er svært relevant. Utrykningspolitiet støtter ønsket om en styrking av kompetansen og fagledelsen, samt en synliggjøring av påtalemyndighetens viktige rolle.

### **Forslag til tiltak**

Vi har merket oss utvalgets understreking av den indre sammenhengen mellom de foreslåtte tiltakene. Vi har likevel funnet grunn til å knytte merknader til enkelte av tiltakene.

#### **Tiltak 8) Handlingsrom til økt fagledelse.**

Utrykningspolitiet støtter synet om økt fagledelse fra statsadvokatene. Vi ser at dette særlig kan bidra til kvalitetssikring, samt håndtering av saker i samsvar med Riksadvokatens prioriteringsrundskriv.

#### **Tiltak 12) En ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet.**

En reduksjon i oppgaveporteføljen til statsadvokatene til fordel for fagledelse (tiltak 8) er beskrevet løst ved at flere oppgaver overføres til påtalemyndigheten i politiet. Dette vil ha betydning for kapasiteten hos politijuristene – når oppgaver overføres til påtale i politidistriktene, vil det naturlig bli mindre tid til behandling av straffesaker som allerede er skadelidende.

Utrykningspolitiet ser det som uheldig om tiltak 8 innføres, mens utredningen av tiltak 12 utsettes. Manglende kapasitet i påtalemyndigheten i politiet medfører erfaringsmessig betydelige restanser. For Utrykningspolitiet knytter bekymringen seg særlig til håndteringen av trafikksaker, spesielt de mer alvorlige. "Analyse av dødsulykker og straffesaksbehandlingen i

trafikksaker" (Riksadvokatens publikasjon 4/2015) viser at trafikksaker allerede er skadelidende mtp prioritering i politidistriktene.

Tiltak 17) Kontrolletatene – utvidet bruk av forenklet forelegg, overføring til forvaltningen for vurdering av administrativ sanksjon, avkriminalisering

Tiltaket beskriver et prinsipielt spørsmål som rokker ved det grunnleggende skillet mellom forvaltning og politi- og påtalemyndighet.

Utrykningspolitiet anbefaler bruk av bestemmelse i strpl § 71c fremfor utvidelse av bruk av forenklet forelegg for kontrolletatene. Bestemmelsen fremstår som en praktisk tilnærming uten at en rokker ved skillene nevnt over – ettersom sakene har vært gjenstand for en påtalemessig vurdering før en evt overføring til forvaltningsmessig behandling hvor dette fremstår som mest hensiktsmessig.

Vi ser at det er områder som i dag ikke blir prioritert av politi- og påtalemyndighet. Disse kan vurderes avkriminalisert, og følges opp med gebyr av kontrollmyndigheten i normaltilfeller. Eksempelvis driver Statens vegvesen en betydelig kontrollinnsats mot tunge kjøretøy, hvor høye gebyr fremstår som mer preventivt enn en henlagt straffesak.

Utrykningspolitiet støtter styrking av påtalemyndighetens kompetanse, fagledelse og rolle ved tiltak slik NOU 2017:5 beskriver, med presiseringer som nevnt.

Med hilsen

**Runar Karlsen**

*UP sjef*

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*

Saksbehandler:

Kristin Bjelkemyr-Østvang

*politiadvokat 2*

Telefon:





# POLITIET

## Politidirektoratet

Pb.8051 Dep  
0031 Oslo

## VEST POLITIDISTRIKT

Deres referanse:  
201702102-4 008

Vår referanse:

Sted, Dato:  
Bergen 3.04.2017

## PÅTALEANALYSEN

Det vises til høringsbrev av 30.05.2017 fra Politidirektoratet og til senere mailkorrespondanse der høringsfristen utsettes til 15.09.2017. Vi beklager at fristen ikke er overholdt.

Utvalget tar opp en rekke forhold som antas å ville bli behørig omtalt og kommentert fra de ulike høringsinstansene. Særlige gjelder dette spørsmålet om påtalemyndigheten i politiet er rett dimensjonert og organisert til å vareta den funksjon de er tiltenkt. Til dette siste vil vi herfra kort gi tilslutning til synspunkt om at påtalemyndigheten både i politiet og i den høyere påtalemyndighet, er underdimensjonert gitt at rollen skal fylles etter intensjonene.

Her velger vi i det videre å fokusere på to hovedspørsmål som vi mener er særlig viktige, og som er av betydning for spørsmålene om dimensjonering og organisering:

1. Behovet for å skape klarhet i begrepsbruk og ansvarsforhold
2. Behovet for å tydeliggjøre påtalerollen i politiet, herunder særlig påtaleansvarlige sin rolle som etterforskningsleder, og hvilke implikasjoner det har både for ansvars- og ressurs spørsmål.

### Begrepsbruk og ansvarsforhold

Det er to sentrale begrep som stadig brukes, men som ut fra måten de blir brukt og omtalt på, kan etterlate tvil ved om alle har samme forståelse av begrepenes innholdsmessige og rettslige betydning.

#### Politifaglig

Begrepet "politifaglig" er et sentralt og mye brukt begrep. Det kan synes som det ofte brukes for å gi uttrykk for noe annet enn det "påtalemessige", uten at det er mulig helt å få fatt i hva det egentlig er. Hva menes med den "politifaglige" del av etterforskningen og etterforskningsledelsen, hvordan skal vi definere og forstå begrepet, hvor er det regulert, hvilken kompetanse utledes av begrepet, og hvilke mulige implikasjoner har dette for samarbeids-, over- og underordningsforhold. Det er uheldig at et uttrykk som er så mye brukt har et uklart innhold, og at det tolkes svært ulikt. Hvis uttrykket skal brukes i etterforskningssammenheng, bør gis en klar definisjon, tydelig rekkevidde og avgrenses i en rettslig kontekst.

### Vest politidistrikt

Bergen  
Post: Postboks 285 Sentrum, 5804 BERGEN  
Besøk: Allehelgens gate 6

Tlf: 55 55 63 00  
Faks: 55 55 65 50  
E-post: [post.hordaland@politiet.no](mailto:post.hordaland@politiet.no)

Org. nr.: 983 998 461  
Giro:  
[www.politi.no](http://www.politi.no)

### Det 2-sporede system

Rammene for det 2-sporede system synes å ligge fast siden innføringen i 1887. Gjentatte angrep og innspill – i det alt vesentlige fra politiansattes interesseorganisasjoner – er hver gang avvist fra politisk hold, jf utredningen kap. 2. Den oppsummering av siste tiårs utvikling og den oppfatning og som påtaleanalyseutvalget gir i sin utredning, gjør at man likevel må stille spørsmål ved om det i løpet av denne perioden har skjedd en slik utvikling og endring i oppfatningen og forståelsen av hvordan ordningen med det 2-sporede system skal fungere i norsk politi, at den ikke lenger er samsvarer med lovgiverviljen.

Manglende klarhet og fellesforståelse vil bidra til en negativ utvikling og mangelfull oppgaveløsning på alle berørte plan i organisasjonen. Dette er problemområder som er trukket fram i flere av senere års undersøkelser og utredninger, og som fra politisk hold er understreket at man må gjøre noe med<sup>1</sup>.

En viktig forutsetning for bedret oppgaveløsning innenfor straffesaksarbeidet er at man avklarer og skaper en ensartet og klar forståelse for hva det 2-sporede system er, hvordan det skal virke, og hvilke implikasjoner det har for ansvars- og myndighetsforhold *internt i politiet*.

### Ansvarsforhold og kompetanse

Det er helt avgjørende at man får en avklaring og tydeliggjøring av hva som er påtalemyndighetens ansvars- og kompetanseområde i politiet, og til hvilket detaljnivå dette rekker. Senere års utredninger har vist at ansvaret rekker ganske langt ned på detaljnivå – både for den enkelte påtaleansvarlige, men også for politimester som leder av påtalemyndigheten<sup>2</sup>. Samtidig understrekes de samme stedene at noen detaljstyring [selvfølgelig] verken er ønskelig eller riktig.

I mange tilfeller rekker ansvarsområdet til de som tilhører påtalemyndigheten i politiet langt ut over det rent påtalemessige. Politiansatte med påtalekompetanse er kanskje de som av lovgiver er tildelt det videste ansvarsområdet og den mest komplekse rollen i politiet. Er det full klarhet og enighet om rekkevidden av ansvaret, og har vi organisert oss slik at vi er i stand til å realisere lovgivers intensjoner, og slik at det gir de påtaleansvarlige en reell mulighet for å vareta ansvaret som er pålagt?

Påtaleanalyseutvalgets utlegninger bidrar etter vår mening ikke til klargjøring om dette. Eksempelvis uttales at utvalget<sup>3</sup> i det alt vesentlige tiltrer Sjøvold-rapportens beskrivelse og oppsummering, for deretter å gjengi deler av denne i punkt 5.4.1. Etterforskningsfasen:

---

<sup>1</sup> I samedokument for enighet mellom Ap, FrP, KrF og Venstre om nærpoltireformen av juni 2015 heter det eksempelvis: «Disse medlemmene vil sterkt understreke betydningen av god fagledelse innen etterforsningsfeltet. Dette skal ivareta både en effektiv kriminalitetsbekjempelse og god rettssikkerhet. Disse medlemmene vil spesielt peke på at det etableres arbeidsformer og rutiner som ivaretar klare ansvarsforhold og gode kontrollprosedyrer. Videre understreker disse medlemmer at det er et lederansvar å legge til rette for systematisk læring og erfaringsutveksling innen etterforsningsfeltet. Disse medlemmene vil videre peke på noen viktige utfordringer knyttet til etterforskning og ledelse. Riksadvokatens rapport av 9. februar 2015, etter den såkalte Monika-saken, påviser blant annet mangelfull etterforsningsledelse og kritikkverdig håndtering av interne varslere.»

<sup>2</sup> Se eksempelvis Riksadvokatens brev av 26.01.2016: "Rapport om Monica-saken – Enkelte tilrådinger og pålegg", pkt. 3.8. Politimesterens myndighet og ansvar i enkeltsaker.

<sup>3</sup> Pkt. 5.3.2. nederst på s. 81

*"Av dette følger at den påtaleansvarlige ikke har til oppgave å bestemme eller kan gjøres direkte ansvarlig for beslutninger om hvordan det rent praktisk og taktisk skal gås fram under etterforskningen, med mindre etterforskningen fordrer bruk av tvangsmidler, eller etterforskningsmetodene kan antas å overskride grensene for det lovlige".*

Slike uttalelser er etter vårt syn egnet til å så tvil om forståelsen og rekkevidden av straffeprosessloven § 225, og bidrar slik sett mer til å skape grunnlag uklarhet og splittelse enn til avklaring og konsensus om avgjørende ansvars- og kompetanseforhold.

Straffeprosesslovutvalget har pekt på nettopp dette i sin utredning<sup>4</sup>, og tar der til orde for en sterkere tydeliggjøring av gjeldende rett - at det er påtalemyndigheten i politiet som iverksetter og utfører etterforskning. Det er synd at dette ikke er fulgt opp av påtaleanalyseutvalget.

Etter vårt syn viser eksempelet, også sett i sammenheng med bruken av uttrykk som "politifaglig" etterforskningsledelse, at det er ulike oppfatninger om helt sentrale ansvars- og kompetanseforhold i politiet. Senere års utredninger og rapporter som har satt fokus på politiets etterforskning generelt og i enkeltsaker peker også på manglende tydelighet som kilde til alvorlige justisfeil.

I noen distrikt er påtalemyndigheten administrativt underlagt rene politienheter (Oslo-modellen) og det er relevant å vurdere de prinsipielle sidene ved dette. Særlig bør det vurderes i hvilken grad slike ordninger reelt sett er i samsvar med, eller utfordrer, de konstitusjonelle grunnprinsippene som samfunnet har ønsket å realisere gjennom ordningen med en fri og uavhengig påtalemyndighet, slik straffeprosesslovutvalget har tatt til orde for. Utvalget synes å se at det ligger et dilemma her<sup>5</sup>, men uten i tilstrekkelig grad å vise vilje til å problematisere dette videre eller ta opp en mer prinsipiell drøftelse om spørsmålene.

Samfunnet er ikke tjent med at det over tid får herske uklarhet på et så sentralt område. Det er en fare for demokratiet om det får utvikle seg andre og alternative strukturer enn de lovgiver har bedt om.

Det virker derfor noe tannløst når utvalget (bl.a. på s. 197) ser ut til å se disse utfordringene, men likevel velger å peke på at det "[samtidig] er viktig å være oppmerksom på at en slik regulering kan være konfliktskapende". Det bør ikke være et gyldig argument for å la være å ta nødvendige grep for å rette opp en uønsket situasjon.

Gunnar H. Fløystad  
Leder Felles enhet for påtale  
Vest politidistrikt

---

<sup>4</sup> NOU 2016:24 pkt. 14.2.2. Ansvaret for og styringen av etterforskningen

<sup>5</sup> Pkt. 2.4.4. Påtalemyndighetens gjennomslagskraft, siste avsnitt: "En generell utfordring for påtalemyndigheten på alle nivå er at Politidirektoratet og politimestrene har hånd om midlene som må til for å kunne foreta faktiske prioriteringer"

Med hilsen

**<Underskriver Fornavn Etternavn>**  
<tittel>

**<Parafert av Fornavn Etternavn>**  
<tittel>

**Hørings svar fra Øst politidistrikt, 14. september 2017  
til NOU 2017:5**

**"En påtalemyndighet for fremtiden"**

**Påtaleanalysen**

## Innhold

<i>Innledning</i> .....	3
<i>Tiltak 1 - Påtalemyndighetens samfunnsoppdrag</i> .....	4
<i>Tiltak 2 - Kompetanse</i> .....	4
<i>Tiltak 3 - Økt stabskraft ved Riksadvokatembetet</i> .....	5
<i>Tiltak 4 - En mer fleksibel kompetansefordeling mellom riksadvokaten og statsadvokaten</i> .....	6
<i>Tiltak 5 - Økt bruk av forskning i straffesakspleien</i> .....	8
<i>Tiltak 6 og 8 - En redefinering av statsadvokatrollen og en redefinering av statsadvokatrollen, handlingsrom til økt fagledelse</i> .....	9
<i>Tiltak 10 - Statsadvokatenes rolle i påtalejuristenes ansettelses- og karriereløp</i> .....	10
<i>Tiltak 11 - En klargjøring av påtalemyndighetens rolle som leder av etterforskningen</i> .....	11
<i>Tiltak 12 - Ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet</i> .....	11
<i>Tiltak 13 - Nye stillingskategorier i påtalemyndigheten i politiet</i> .....	13
<i>Tiltak 14 - Merkantil støtte</i> .....	14
<i>Tiltak 15 - Utstyrspakke til påtalejuristene</i> .....	14
<i>Tiltak 16 - Bedre IKT-verktøy og brukeropplæring</i> .....	14
<i>Tiltak 17 - Kontrolletatene – utvidet bruk av forenklet forelegg, overføring til forvaltningen for vurdering av administrativ sanksjon, avkriminalisering</i> .....	16
<i>Tiltak 18 - Tilgjengelig og oppdatert regelverk</i> .....	16
<i>Tiltak 19 – Servicestrategi</i> .....	16
<i>Tiltak 20 - Etiske retningslinjer</i> .....	17



## **Innledning**

Ved gjennomgang av påtaleanalysen er det vår oppfatning at utredningen har en god struktur og er leservennlig.

Utredningen er kommentert med utgangspunkt i de av utvalget foreslåtte tiltak, da disse berører sentrale områder i analysen.

Det vil fremkomme av høringssvaret at Øst politidistrikt stiller seg positivt til analysen og flere av de tiltakene som utvalget foreslår. Forslagene vil etter vår vurdering bidra til å klargjøre og styrke påtalemyndighetens rolle i straffesaksbehandlingen.

## Tiltak 1 - Påtalemyndighetens samfunnsoppdrag

Påtaleanalysen foreslår følgende definisjon av påtalemyndighetens samfunnsoppdrag:

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

En slik definisjon tydeliggjør at påtalemyndighetens ansvarsområde går utover enkeltsaksbehandlingen.

Øst politidistrikt er positive til at utvalget har utledet en definisjon av påtalemyndighetens samfunnsoppdrag. Det er en rimelig antagelse, som utvalget påpeker, at det hersker uklarhet blant ansatte i påtalemyndigheten omkring innholdet i påtalemyndighetens samfunnsoppdrag og rolleforståelse. Uklarheten har nok spredt seg over tid hvor mange i påtalemyndigheten i politiet føler at de har "tapt terreng" og mistet gjennomslagskraft hva gjelder prioriteringer i straffesaksbehandlingen og etterforskningsledelse.

Øst politidistrikt er av den oppfatning at definisjonen tydeliggjør påtalemyndighetens samfunnsoppdrag og at påtalemyndigheten skal være noe mer enn en reaktiv kontrollør og produsent av straffesaker.

## Tiltak 2 - Kompetanse

Straffesakene fremstår i dag som mer kompliserte, blant annet fordi kriminalitetsbildet er endret. Dette stiller høyere krav til påtalemyndighetens fagkompetanse og har gjort det nødvendig med en større grad av spesialisering blant påtalejurister.

Påtalemyndigheten og dens rolle i straffesaksbehandlingen er sammensatt, og påtalemessig ledelse av etterforskning er sentral. Tilstrekkelig høy kompetanse er viktig for å nå målsettingene om redusert kriminalitet, god rettssikkerhet og mer effektiv justissektor.

God utøvelse av samfunnsoppdraget, herunder etterforskningsledelse fordrer at påtalejuristen besitter tilstrekkelig høy kompetanse. Dette er nødvendig for å ivareta rettsikkerheten og samtidig være en deltakende ressurs for politiet.

Øst politidistrikt deler utvalgets konklusjon om at dagens tilbud til landets påtalejurister er langt fra godt nok. Utvalget identifiserer en sentral grunn til dette og det er at ingen har tatt reelt ansvar. Det foreligger ingen sentrale føringer for kompetansesarbeider, det finnes ingen strategi.

Øst politidistrikt deler utvalgets syn på at det sentrale fagansvaret for påtalemyndigheten, også i politiet, legges til riksadvokaten. Det er riksadvokaten som er øverste leder av påtalemyndigheten og dermed har den faglige styringen av denne.

Øst politidistrikt mener at kompetansehevende tiltak for påtalemyndigheten bør gjøres obligatorisk slik at kompetanseheving ikke blir nedprioritert i det enkelte politidistrikt.

### Tiltak 3 - Økt stabskraft ved Riksadvokatembetet

Øst politidistrikt er enig i at Riksadvokatembetet bør styrkes. Utvalget refererer til dette som "økt stabskraft". Vi forstår det slik at dette begrepet favner oppgaver utenfor embetets enkeltsaksbehandling.

Sett fra ståstedet til påtalemyndigheten i politiet, er det svært positivt at Politidirektoratet i større grad har engasjert seg i utvikling av etterforskningsfaget. Det er også positivt Politidirektoratet og Riksadvokatembetet har en felles tilnærming til prioriteringer, faglig standard og utvikling av straffesaksbehandlingen.

Øst politidistrikt er imidlertid enig med utvalget i at det er ønskelig at Riksadvokatembetet gis kapasitet til i større grad å drive strategi- og utviklingsarbeid. Det arbeidet som utføres ved Riksadvokatembetet holder en høy standard, og embetet utfører etter vår oppfatning sine oppgaver, også med hensyn til faglig ledelse, på en god måte innenfor den rammen ressursen setter. Øst politidistrikt er enige med utvalget i at

nevnte ramme er for liten. Politidistriktet støtter derfor utvalgets anbefaling om økt stabskraft, slik at embetet i større grad enn nå kan sette dagsordenen for prioriteringer, utviklingsarbeid og kompetheving i påtalemyndigheten.

Politidirektoratet tar initiativ til, og gjennomfører, utviklingsprosjekter som skal heve kvaliteten i straffesaksbehandlingen. Det er udelt positivt at utviklingsarbeidet finner sted og at Riksadvokatembetet er involvert. Politidistriktet er enig med utvalget i at en styrking av embetets stabskraft vil gjøre riksadvokaten til en mer relevant samarbeidspartner og motpart for Politidirektoratet og i større grad gjøre embetet til premissleverandør i endrings- og utviklingsprosesser.

#### Tiltak 4 - En mer fleksibel kompetansefordeling mellom riksadvokaten og statsadvokaten

Utvalget mener utviklingen bør gå i retning av at påtalekompetansen flyttes nedover i etaten gjennom en aktiv bruk av straffeprosesslovutvalgets lovutkast § 2-11, fjerde ledd:

*"Riksadvokaten kan ved generell instruks og i den enkelte sak overlate beslutning etter første ledd bokstav c til statsadvokaten og ved generell instruks bestemme at avgjørelse som hører under statsadvokaten, kan treffes av påtalemyndigheten i politiet. Statsadvokaten kan i den enkelte sak overlate avgjørelsen av spørsmålet om påtale til påtalemyndigheten i politiet".*

Delegasjonsmuligheten vil utvilsomt gi fleksibilitet og gi riksadvokaten rom for fagledelse og etatsstyring. Forslaget vil også medføre en effektivitet i saksbehandlingen.

Dagens ordning er detaljstyrt av loven. Det er meget gode grunner for en slik detaljstyring, idet fordeling av påtalekompetanse mellom nivåene i påtalemyndigheten sikrer betryggende behandling og sikrer hensiktsmessig arbeidsdeling internt i påtalemyndigheten, som straffeprosessutvalget påpeker i NOU 2016:24 s.197.

Utvalget drøfter problemstillingen, om en mer fleksibel kompetansefordeling, i lys av nærpolitireformen, og ut fra en tilnærming til påtalemyndigheten som etat i et fremtids- og utviklingsperspektiv. I denne drøftelsen er det en rekke hensyn som er vurdert.

Utvalget foreslår å opprettholde dagens modell med en endring i at påtalemyndigheten i politiets generelle kompetanse bør heves til å gjelde lovbrudd med strafferamme inntil to år. Utvalget legger særlig vekt på løsninger som har positive konsekvenser for effektiviteten i saksbehandlingen. Det foreslås en delegasjonsmulighet hvoretter riksadvokaten og statsadvokaten kan beslutte at saker kan behandles av lavere påtalemyndighet.

Øst politidistrikt mener at et viktig hensyn er den høyere påtalemyndighets fagledelse og kontroll med politiet. Enkeltsaksbehandling innehar også en fagledelse og kontroll av påtalemyndigheten i politiets saksbehandling. En aktiv bruk av delegasjonsadgangen kan medføre en svekkelse av fagledelsen og dermed en svekkelse av rettsikkerheten. Det er mulig at fagledelsen og kontroll aspektet fortsatt er betryggende ivaretatt gjennom inspeksjoner samt at klagebehandlingen forestås av nivået over. Det er likevel slik at det kun er et mindretall av sakene som påklages så utvalget av saker vil bli mindre. Det foreslåtte forslaget som er en videreføring av dagen system med detaljert regulering i lovs form er således et forslag som Øst politidistrikt støtter.

En stor konsekvens, som vil komme av en aktiv bruk av delegasjonsmulighet, vil være en ikke ubetydelig økning i aktorater for påtalemyndigheten i politiet. En slik delegasjonsadgang må derfor ses i sammenheng med ressursbehovet for påtalemyndigheten i politiet. Det er på det rene at en aktiv bruk av delegasjonsadgangen vil utløse et behov for markant ressursøkning hos påtalemyndigheten i politiet. Øst politidistrikt vil påpeke at bruk av delegasjonsadgangen i forslaget til ny straffeprosesslov § 2-11, fjerde ledd, vil kunne skape mindre forutsigbarhet med hensyn til dimensjonering av påtalemyndigheten i politiet. I tillegg er det en risiko for at omfanget i bruk av delegasjon vil variere mellom statsadvokatembetene. Dette vil kunne undergrave hensynet til at politidistriktene i størst mulig grad skal arbeide på samme måte, slik det er forutsatt i nærpolitireformen.

## Tiltak 5 - Økt bruk av forskning i straffesakspleien.

Øst politidistrikt er positive til at utvalget trekker frem økt bruk av forskningen i straffesaksbehandlingen. I et rettssikkerhetsperspektiv er det viktig at kvaliteten på straffesaksarbeidet er høyt og at beslutninger knyttet til arbeidet er av høy kvalitet. Et slikt kvalitetsnivå forutsetter et best mulig beslutningsgrunnlag hvor forskningsbasert kunnskap kan være en faktor som inngår i dette grunnlaget. Øst politidistrikt oppfatter det imidlertid slik at forskningsbasert kunnskap i begrenset grad inngår som en del av beslutningsgrunnlaget i dagens straffesaksbehandling.

Utvalget har vist til at påtalemyndigheten er avhengig av å utvikle en bestillerrolle for å utnytte potensialet med bruk av forskningsbasert kunnskap, og at denne rollen bør legges til riksadvokaten. Øst politidistrikt er enig med utvalget i at det er nødvendig med en slik rolle og at denne legges til riksadvokaten, som øverste leder av påtalemyndigheten.

Sett i forhold til dagens situasjon, når det gjelder forskning i straffesaksbehandlingen, har utvalget vist til at situasjonen vil kunne forbedres gjennom at koblingen mellom Riksadvokatembetet og Politihøgskolen formaliseres og utvikles. Forslaget støttes, men Øst politidistrikt vil understreke at den formaliserte koblingen mellom Riksadvokatembetet og Politihøgskolen ikke må legge begrensninger på riksadvokatens mulighet til å utøve en bestillerrolle i forhold til andre forskningsmiljøer innen akademien. Øst politidistrikt vil påpeke viktigheten av åpenhet i forhold til andre forskningsmiljøer utenfor politietaten.

Riksadvokatembetet må tilføres ressurser for kunne ivareta bestillerrollen. Det vises her til det som fremkommer under tiltak tre.



## Tiltak 6 og 8 - En redefinering av statsadvokatrollen og en redefinering av statsadvokatrollen, handlingsrom til økt fagledelse

Utvalget har foreslått en redefinering av statsadvokatrollen, slik at økt og systematisk fagledelse gis en større rolle sammenlignet med i dag. Utvalget har videre, som et tiltak, pekt på at det må skapes et nødvendig handlingsrom for slik fagledelse.

Øst politidistrikt gir sin tilslutning til de foreslåtte tiltak, og er enig med utvalget i at tiltakene vil kunne bidra til økt kvalitet i straffesaksbehandlingen. Det understrekes imidlertid at det forutsettes at statsadvokatembetene ressurs- og kompetansemessig settes i stand til å utføre en slik kvalitativ god fagledelse.

Utvalget har vist til at fagledelse fra statsadvokatene finner sted på forskjellige arenaer, men at det er variasjoner mellom statsadvokatembete når det gjelder omfang av dette. Øst politidistrikt mener det vil være gode grunner for at innhold i fagledelsen tydeliggjøres, slik at ulikt omfang og kvalitet mellom statsadvokatembetene når det gjelder fagledelsen minimaliseres. Ansvar for en slik tydeliggjøring bør etter vår oppfatning legges til riksadvokaten, som øverste ansvarlige for straffesaksbehandlingen.

Øst politidistrikt viser til at en ikke ubetydelig del av fagledelsen fra statsadvokatembetet i dag finner sted gjennom inspeksjoner av straffesaksbehandlingen i politidistriktet. Det er vår erfaring at kvaliteten på denne formen for fagledelse har økt gjennom de siste årene. I større grad enn tidligere legges det vekt på konstruktive tilbakemeldinger og fokus på forbedringspunkter.

For ytterligere å øke kvaliteten på inspeksjonene som ledd i fagledelse ønsker Øst politidistrikt at disse i større grad standardiseres og bygges på samme plattform med hensyn til hvilken informasjon og tallmateriale som skal fremlegges før inspeksjonen. Tilsvarende gjelder for oppbygning av inspeksjonsrapportene. Det er vår oppfatning at dette vil lette en sammenligning av utviklingen fra år til år. I tillegg vil denne formen for fagledelse bli mer aktuell idet den vil gi bedre grunnlag for å dra nytte av erfaring på tvers av politidistrikter i arbeidet med økt kvalitet på straffesaksarbeidet.

Utvalget har vist til at en kompetanseheving hos høyere påtalemyndighet innen etatskompetanse er nødvendig såfremt de skal være en relevant samarbeidspartner for politiledelsen. Øst politidistrikt deler dette synet, da det er erfart at kompetansen i dag varierer mellom enkeltpersoner, hvilket igjen synes å være avhengig av tidligere yrkeskarriere og generell interesse for politietaten. Såfremt en påtalemyndigheten for fremtiden skal ha en kvalitativ god faglederrolle er det en forutsetning at det innehas god etatskompetanse for å få en helhetsforståelse i straffesaksarbeidet.

Utvalget har vist til at et handlingsrom for økt fagledelse best skapes ved reduksjon i oppgaveporteføljen til statsadvokatene, og hvor disse avlastes med enkeltsaker og aktorater. Øst politidistrikt forstår det slik at et større fokus på faglederrollen hos statsadvokatembetene vil medføre at flere arbeidsoppgaver vil måtte utføres av påtalemyndigheten i politiet. Et slikt økt oppgavetilfang, i tillegg til at påtalemyndigheten i politiet skal ha en mer aktiv rolle i politiet, vil medføre et behov for styrking av bemanningen i påtalemyndigheten i politiet.

#### Tiltak 10 - Statsadvokatenes rolle i påtalejuristenes ansettelses- og karriereløp

Utvalget fremhever viktigheten av en satsing på fagledelse og etatsledelse. Øst politidistrikt støtter dette. En naturlig forlengelse av en systematisert fagledelse vil være at statsadvokaten spiller en rolle i ansettelsesprosessen til stillinger i påtalemyndigheten i politiet. Å plukke ut de riktige medarbeiderne er sentralt for å sikre best mulig oppgaveløsning. En involvering fra statsadvokaten sin side i ansettelsesprosessen vil kunne gi økt involvering i politiets virksomhet og således styrke fag- og etatsledelsen.

Øst politidistrikt er enig med utvalget i at statsadvokatens bidrag ved førstegangsansettesler og ansettelse i midlertidige stillinger er av mer beskjeden karakter. Ved videre ansettelser og ved vurdering av stillinger som fordrer utvidet påtalekompetanse bør imidlertid statsadvokaten kunne ha en rolle. Statsadvokaten har da gjennom tidligere vurderinger av det arbeid som utføres av den enkelte medarbeider et grunnlag for å vurdere de faglige kvalifikasjoner.

Vi er enige med utvalget i at statsadvokatembetene bør involveres i ansettelsesprosesser i form av referanseuttalelser. Vi er ikke tilhenger av at statsadvokatene gis plass i ansettelsesrådet eller gis avgjørende myndighet i ansettelsesprosesser i politiet. Dette begrunnes med at ansettelsesforholdet ligger til det enkelte politidistrikt.

#### Tiltak 11 - En klargjøring av påtalemyndighetens rolle som leder av etterforskningen

Øst politidistrikt er enig med utvalget i at innholdet i påtalemyndighetens rolle som leder av etterforskningen i dag er uklar og praktiseres forskjellig. Vi mener det er viktig å trygge den enkelte påtalejurist i forvaltningen av rollen som leder av etterforskningen. Det kan gjøres ved å styrke påtalejuristenes kompetanse på etterforskningsledelse. Vi er videre enige med at rollen som etterforskningsleder også bør avklares og reguleres i den utstrekning det er mulig, og at dette er en oppgave som bør ligge hos riksadvokatembetet.

En regulering av påtalemyndighetens rolle som leder av etterforskningen vil trolig medføre en mer lik praktisering av den påtalefaglige etterforskningsledelse mellom distriktene. Det er viktig å viske bort den usikkerheten om rollen som hersker i dag.

#### Tiltak 12 - Ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet

Påtalemyndigheten har de senere årene opplevd en økning i antall oppgaver, mer komplekse straffesaker og lengre hovedforhandlinger. Rollen som avhørsleder i tilrettelagte avhør representerer alene et stort ressursuttak. Ressurstilførselen til påtalemyndigheten kompenserer ikke for økningen i oppgavetilfanget. I tillegg har endringer i arbeidstidsbestemmelsene medført kapasitetstap.

Utvalget vurderer det slik at ressursene til påtalemyndigheten i politiet er utilstrekkelige, dersom samfunnsoppdraget tolkes som noe mer enn å være en reaktiv kontrollør og produsent av straffesaker.

I lys av at politiet har store utfordringer med restanser og det avdekkes uønskede variasjoner i kvaliteten i straffesaksbehandlingen, mener vi at påtalemyndighetens ressurser er sterkt utfordret selv med en meget snever tolkning av samfunnsoppdraget. Vi deler utvalgets syn på at påtalemyndigheten bør bidra i prioriteringsspørsmål og drive aktiv ledelse av etterforskningen. Kapasiteten til slike oppgaver, og til å utvikle kompetansen til påtalejuristene er ikke ivaretatt i dag.

I Øst politidistrikt kan vi uten videre slutte oss til utvalgets konklusjon om at endringer i oppgaveporteføljen til høyere påtalemyndighet og økt fravær tilknyttet kompetanseheving må kompenseres ressursmessig.

Etter Øst politidistrikts syn er det en svakhet ved analysen at det ikke er gjort noen grundigere vurdering av ressurssettingen av påtalemyndigheten, ut fra dagens oppgaveportefølje.

Som det framgår i analysen er det betydelige forskjeller mellom politidistriktene i ressurssettingen av påtalemyndigheten i politiet. Det er likeledes store ulikheter i gjennomsnittlig påtaleproduksjonen per jurist. Det kan etter vårt syn ligge et effektiviseringspotensial i omfordeling av eksisterende ressurser dersom fordelingen i dag ikke er optimal. Uten at det bør være bindende for politimestrene, tror vi det ville være nyttig å ha en "veiledende norm" for dimensjonering av påtalekapasiteten i politidistriktene. En norm for kapasitet kan defineres med utgangspunkt i ulike størrelser, f.eks. størrelsen på en gjennomsnittlig straffesaksportefølje for en politijurist, forholdstall mellom etterforskere og jurister eller at man på samme måte som for polititjenestemenn har et mål for påtalekraft per 1000 innbyggere.

Ut fra distriktets synspunkt bør dagens dimensjonering av påtalemyndigheten i politiet totalt, og fordelingen av påtalekraft mellom distriktene gjennomgå og vurderes. Dette arbeidet bør etter vårt syn gjennomføres før man tar stilling til behovet for

ressurstilførsel som følge av eventuelle endringer i oppgaveporteføljene i alle nivåer i påtalemyndigheten.

Basert på vår erfaring er riktig ressurssetting av påtalemyndigheten av vesentlig betydning for kvaliteten i straffesaksarbeidet.

Lav deltakelse fra politijuristene på Politihøgskolens utdanninger og andre utdanningstilbud, skyldes i stor grad kapasitetsmangel. Dels kan ikke arbeidsgiver prioritere å bruke ressurser på kompetanseheving, men må prioritere produksjon for å motvirke restanser. Dels har påtalejuristene i politiet et så høyt arbeidspress at de på individuelt nivå velger bort videre- og etterutdanning.

Kapasitetsmangel oppleves også som en vesentlig årsak til de avvik som avdekkes gjennom statsadvokatenes inspeksjoner. Vi er enig i at god fagledelse fra høyere påtalemyndighet er viktig for å sikre tilstrekkelig og jevn kvalitet i straffesaksbehandlingen. Som det fremgår foran er distriktet enig i at statsadvokatenes fagledelse bør styrkes. Ressursuttaket til fagledelse må kompenseres fullt ut for at det skal være produktivt. Dersom resultatet blir at påtalemyndigheten i politiet belastes ytterligere med oppnevninger, er det grunn til å frykte at endringen vil virke direkte negativt på oppgaveløsningen i politiet. For å få full effekt av den foreslåtte endringen må politiet på forhånd ha kapasitet til å ta i mot og implementere direktiver gitt gjennom fagledelsen i egen praksis.

#### Tiltak 13 - Nye stillingskategorier i påtalemyndigheten i politiet

Øst politidistrikt er positiv til tanken om å skape et mer strukturert karriereløp for påtalejurister i politiet. En forutsetning for dette er som utvalget også påpeker, at det legges definerte funksjoner og oppgaver til den/de nye stillingskategoriene og at det stilles definerte krav til kompetanse. Nye stillingskategorier aktualiseres ytterligere dersom adgangen til å delegerer påtalemyndighet utvides, og /eller det besluttes at statsadvokatene i større utstrekning skal oppnevne aktor fra politiet for å frigjøre tid til fagledelse.

#### Tiltak 14 - Merkantil støtte

Øst politidistrikt støtter utvalgets syn på at den merkantile støtte til påtalejuristene bør styrkes. Det vises i den forbindelse til at effektiv ressursutnyttelse tilsier at påtalejuristene i politiet i størst mulig grad bør bruke sin kapasitet til påtalemessig arbeid, og så langt det lar seg gjøre avlastes for merkantile gjøremål. Når det gjelder organisatorisk tilhørighet er det vår oppfatning at merkantil støtte organisatorisk bør ligge til påtalemyndighetens ansvarsområde. Dette er begrunnet i at arbeidsoppgavene i hovedsak er knyttet til påtalemyndighetens ansvarsområde og at det fra et organisasjonsmessig perspektiv er naturlig at dette gjenspeiler seg i organisatorisk tilhørighet. Øst politidistrikt har av nevnte grunner en slik organisering og har hittil ingen nevneverdige negative erfaringer med dette.

#### Tiltak 15 - Utstyrspakke til påtalejuristene

Utvalget har som et tiltak foreslått at det utarbeides en utstyrspakke til påtalejurister. Utvalget har imidlertid ikke gått nærmere inn på innholdet av en slik pakke. Øst politidistrikt mener det er viktig at påtalejurister har relevante hjelpemidler tilgjengelig. Dette vil bidra til en større effektivitet og kvalitet i påtalearbeidet.

Øst politidistrikt er ikke enig i utvalget når den foreslår at det utarbeides en standardisert utstyrspakke, da behovene for relevante hjelpemidler vil være ulik mellom den enkelte påtalejurist. Vurderingen av hvilke hjelpemidler som skal gjøres tilgjengelig for den enkelte påtalejurist må tilligge politidistriktene.

#### Tiltak 16 - Bedre IKT-verktøy og brukeropplæring

Øst politidistrikt deler utvalgets oppfatning av at det er behov for å styrke IKT-kompetansen i påtalemyndigheten, og kan uten videre være enig i at utvikling av nye systemer også må imøtekomme påtalemyndighetens behov.

Kompetansebehovet ligger etter vårt syn i to spor, påtalejuristene som brukere og kompetanse hos påtalemyndigheten som premissleverandør/bestiller.

Brukerkompetansen i påtalemyndigheten (både i politiet og den høyere påtalemyndighet) har antakelig et utviklingspotensial. Vi er enig i utvalgets vurdering av at dagens IKT-systemer mangler nyttige funksjoner som mer moderne løsninger kan tilby. Det er likevel grunn til å påpeke at brukerkompetansen også er skral, og at de systemene vi har, og antakelig må påregne å bruke enda en tid, har et potensial som ikke utnyttes fullt ut fordi det ikke tilbys systematisk opplæring til brukerne. Basert på erfaring fra eget distrikt, er kompetansen i bruk av BL forholdsvis god blant juristene, mens kompetansen er svak på de øvrige systemene som benyttes i straffesaksbehandlingen og til oppfølging av denne. En nylig gjennomført kartlegging av kompetanse på Indicia i vårt distrikt, viste at en overveldende majoritet av påtalejuristene helt manglet eller hadde behov for oppfriskning av helt grunnleggende ferdigheter. Tilsvarende kompetanseunderskudd er til stede i forhold til andre IKT-systemer. PAL for Strasak er et eksempel på et tilgjengelig verktøy som er nyttig for å holde oversikt over straffesaksporteføljer, både for ledere og påtalejurister, men som svært få kan bruke.

Basert på nivået på brukerkompetanse på politiets IKT-løsninger i eget distrikt tror vi det ligger et effektiviseringspotensial i systematisk opplæring.

Påtalemyndigheten har i liten grad satset på å skaffe seg eller utvikle kompetanse for å ivareta rollen som premissleverandør og bestiller når nye IKT-løsninger utvikles og innføres i straffesaksbehandlingen. IKT-systemene legger premisser for flyten i straffesaksbehandlingen og måten politiet og påtalemyndigheten jobber på. Det er etter vår mening ønskelig at Riksadvokatembetet besitter tilstrekkelig kompetanse til å delta i, og sette retning for, utvikling av IKT-løsningene som brukes i straffesaksbehandlingen. Politidistriktet er enig med utvalget i at det er positivt at det gjennomføres digitalisering av aktorat og fengslinger, og er likeledes glad for at dette arbeidet er forankret hos Riksadvokatembetet. Det er etter vårt syn ønskelig at påtalemyndigheten i enda større grad tar plass i utviklingen av IKT-løsninger som brukes i straffesaksbehandlingen og i større grad er bestiller av prosjekter og utredninger.



### Tiltak 17 - Kontrolletatene – utvidet bruk av forenklet forelegg, overføring til forvaltningen for vurdering av administrativ sanksjon, avkriminalisering

Øst politidistrikt støtter utvalget i at en utvikling i retning av å utvide rammene for kontrolletater til å avgjøre saker ved forenklet forelegg vil lette påtalemyndighetens arbeid. Sakene vil få en hurtig avgjørelse, og ikke minst vil det komme en umiddelbar reaksjon mot lovovertrедeren hvilket er viktig for straffens preventive virkning. En umiddelbar reaksjon på stedet er videre ressurseffektivt/kostnadseffektivt. En utvidet bruk av forenklet forelegg vil medvirke til at kapasitet hos påtalemyndigheten i politiet kan brukes på mer omfattende saker. Det foreslåtte tiltaket er ikke i strid med dagens prosessordning.

### Tiltak 18 - Tilgjengelig og oppdatert regelverk

Øst politidistrikt er enig i at det er behov for å gjøre relevant regelverk for påtalemyndigheten tilgjengelig på ett sted.

Et slikt tiltak vurderes å ville gi en betydelig effektiviseringsgevinst og øke etterlevelsen av direktiver gitt i brev og rundskrivs form. Det er også sannsynlig at lettere tilgjengelig regelverk vil bidra til å gjøre kvaliteten i straffesaksarbeidet jevnere ved at en del avvik antakelig kan unngås, samt lette opplæringen av nye politijurister.

Politidistriktet slutter seg til utvalgets vurdering med hensyn til at redaktøransvaret bør ligge hos påtalemyndigheten, hos Riksadvokatembetet eller hos noen som arbeider på embetets mandat.

### Tiltak 19 – Servicestrategi

Øst politidistrikt er positiv til at det utarbeides en servicestrategi som omfatter hele påtalemyndigheten. Dette vil bidra til at det settes fokus på at påtalearbeidet berører

andre aktører i det sivile samfunn. Det understrekes imidlertid at en slik strategi har begrenset verdi hvis den ikke forankres blant medarbeidere i påtalemyndigheten og trekkes frem som relevant i utøvelse av påtalearbeidet.

#### Tiltak 20 - Etske retningslinjer

Øst politidistrikt er enig i at det er grunnleggende at påtalejurister har en høy etisk standard. Vår erfaring er at den enkelte medarbeider i sitt påtalearbeid har en stor etisk bevissthet. Det er på den annen side et potensial når det gjelder å sette etikk og etiske problemstillinger på agendaen, for eksempel i forbindelse med faglederrollen til statsadvokatene. Et tiltak for å sette større fokus på etikk vil derfor kunne være utarbeidelse av etiske retningslinjer for påtalemyndigheten i politiet, slik at det blir en formalisering av den etiske standarden.

Utvalget har vist til at det bør vurderes å opprette et uavhengig organ eller tilsynsorgan knyttet til uetisk adferd. Øst politidistrikt har betenkeligheter knyttet til forslaget. Når det gjelder klager er det allerede i politidistriktene etablert en klageordning knyttet til politi- og påtalemyndighetens tjenesteutførelse. I tillegg har publikum adgang til å anmelde forhold til Spesialenheten for politisaker. På denne bakgrunn er det vår oppfatning at det allerede er etablert ordninger for å ivareta uønsket etisk atferd når det gjelder påtalemyndigheten i politiet.

Ski, 20. september 2017



Jon Steven Hasseldal  
politimester



Jens Elsebutangen  
påtaleleder



# POLITIET

**Politidirektoratet**  
Postboks 8051 Dep.  
0031 OSLO  
Norge

**NORDLAND POLITIDISTRIKT**

Deres referanse:  
201702102-4 008

Vår referanse:  
201710674-2 500

Sted, Dato  
Bodø, 15.09.2017

## **HØRING - NOU 2017:5 EN PÅTALEMYNDIGHET FOR FREMTIDEN – PÅTALEANALYSEN – HØRINGSSVAR FRA NORDLAND POLITIDISTRIKT**

Nordland politidistrikt har gjennomgått NOU 2017:5 (Påtaleanalysen), og våre kommentarer til denne følger nedenfor.

Vårt høringssvar vil følge tematikken i NOUens kapittel 15, og knyttes til hvert enkelt foreslåtte tiltak. Denne tilbakemeldingsformen er valgt for gjør det lett gjenkjennelig for å se i sammenheng med NOUens øvrige innhold.

Innledningsvis vil en kort resitere utvalgets konklusjon på side 220: "[...]utvalget [mener] det er vanskelig å finne andre statlige etater hvor en så vidt beskjedne investering vil kunne gi like høy avkastning". Dette er en vurdering som tiltres, og som også bør legges til grunn i det videre arbeidet med Påtaleanalysen.

### ***Tiltak 1 – Påtalemyndighetens samfunnsoppdrag***

Politiet i Nordland mener det er viktig med en klargjøring av påtalemyndighetens samfunnsoppdrag og hilser en definisjon velkommen.

### ***Tiltak 2 – Kompetanse***

Kompetansetiltakene og -kravene for dagens påtalemyndighet er i dag for dårlig definert og fastsatt. Det mangler en helhetlig kompetanseplan for de ulike delene av påtalemyndigheten.

Dagens ordning med obligatorisk opplæring for nytilsatte påtalejurister er man fornøyd med. Imidlertid er det ingen krav eller plan for hva påtalejuristene skal måtte igjennom etter gjennomført

**NORDLAND POLITIDISTRIKT**

Post: Postboks 1023, 8001 Bodø  
E-post: post.nordland@politiet.no

Tlf.: 75545800  
Faks: 75546053

Org. nr.: 983999999  
www.politi.no

opplæring. Dette kan medføre at det ikke skjer noen form for planmessig og målrettet opplæring for juristene etter gjennomført grunnopplæring.

For sivile advokater er det krav til 80 timer etterutdanning i løpet av en femårsperiode. Kravet for påtalemyndigheten bør være minst tilsvarende.

Det må stilles krav til et minimum av kompetanseutviklingstiltak innenfor påtalemyndigheten, og dette må være obligatorisk. Det er etter vår oppfatning uakseptabelt at politijurist kan begynne i politiet og ta obligatorisk grunnutdanning – for deretter aldri trenge å gjennomføre noen som helst slags videreutdanning fram til vedkommende slutter.

Det bør fastsettes at minst en uke i året benyttes til kompetansehevende tiltak. Til sammenligning IP4-utdanning er 48 timer vedlikeholdstrening i året. Det er for oss vanskelig å forstå at tidsbruken at tidsbruken for utvikling av påtalemyndigheten ikke bør ligge opp mot dette nivået. For øvrig kan årlig vedlikeholdsopplæring av etterforskere inngå som en del av kompetansehevingen.

Som det framkommer NOU 2017:5 er sakenes kompleksitet økende. Dette vil stille krav til kompetanse hos påtalemyndigheten. Ved og ikke jevnlig bygge opp påtalemyndighetens kompetanse frykter en at kompetansen vil være for dårlig til å møte framtidige krav til kunnskap og kjennskap til nye fagområder og utvikling innen faget.

En systematisk og planmessig gjennomføring av kompetansepåfyll for påtalejurister vil bidra til at en også får økt status innen faget. Det vil også kunne bidra til å velge spesialisering innen gitte retninger, f.eks. økonomi og sedelighet. En sertifiseringsordning med krav til å utvikle og vedlikeholde kompetanse vil etter vårt syn også være en verdi for den enkelte påtalejurist som vil kunne bidra til å motvirke turnover ved at den enkelte vil kunne oppleve at det satses på dem.

Det må også påhvile et ansvar for politidistriktene å sørge for en systematisk og planlagt gjennomføring av kompetansehevende tiltak. En må forplikte politidistriktene til å sette av tid og ressurser for slik gjennomføring, på samme måte som man i dag pålegger forpliktelser til å utdanne tilstrekkelig IP-godkjente mannskaper.

En mener videre at det i tillegg til særskilt utdanning og kompetanseheving skreddersydd for påtalejuristene vil være nyttig med felles utdanning mellom jurister og etterforskere/politiutdannet personell. For å utvikle samspillet mellom juristene, og særlig etterforskerne, har det en stor verdi at man har felles utgangspunkt. Utdanning og kompetansehevende tiltak bør derfor gjennomføres av PHS, i tillegg til andre faginstanser. For de rene påtalemessige utdanningene mener man at Riksadvokaten har de beste forutsetningene for å sy sammen et opplegg spisset mot påtalemyndigheten.

Alle kompetansetiltak vil medføre ressursuttak fra påtalemyndigheten. Erfaringen så langt er at mange påtalejurister vegrer seg for å ta videre utdanning, fordi denne kommer i tillegg til andre pålagte gjøremål. Man gis rett og slett ikke rom for å ta utdanning. Det vil derfor være avgjørende at påtalemyndigheten ressurssettes slik at kompetanse kan utvikles.

### ***Tiltak 3 – Økt stabskraft ved Riksadvokatembetet***

Innledningsvis er man enig i at Riksadvokatembetet må styrkes.

Riksadvokatembetet er i dag sammenlignbart med et mindre advokatkontor. Sammenlignet med f.eks. Riksadvokaten i Danmark er denne dimensjonert mer som et direktorat, med den kraft det ligger i denne størrelsen.

Det er vår oppfatning at Riksadvokaten i Norge er flink i enkeltsaker, men det er framtreddende manglende strategisk ledelse av påtalemyndigheten forøvrig. Der hvor andre offentlige enheter har sette betydning av strategisk ledelse, synes dette å gått påtalemyndigheten hus forbi. Det er derfor helt nødvendig med en revitalisering av Riksadvokatembetet, slik at det er denne som styrer påtalemyndigheten, og ikke andre aktører.

For øvrig vil en økning av kompetanseutviklingen av påtalemyndigheten naturlig nødvendiggjøre en styrking av Riksadvokatembetet, og eventuelt fagavdelingen i POD.

### ***Tiltak 4 – En mer fleksibel kompetansefordeling mellom riksadvokaten og statsadvokatene***

Det er naturlig å se tiltak 4 i sammenheng med tiltak 3. Det vil nærliggende med den fordeling av oppgavene mellom Riksadvokat og Statsadvokat som forslaget legger opp til, særlig dersom Riksadvokaten skal kunne ivareta den strategiske ledelsen.

### ***Tiltak 5 – Økt bruk av forskning i straffesaksbehandlingen***

Politiet i Nordland er positiv til at man søker å benytte mer forskningsressurser inn mot påtalemyndighetens virke. Dette vil kunne bidra til å få en faglig forankring for å belyse de utfordringer og tiltak som er nødvendige for å bringe enheten videre.

### ***Tiltak 6 – En redefinering av statsadvokatrollen***

En er i utgangspunktet ikke avvisende til at statsadvokaten må involveres på mer innen den faglige utviklingen av påtalemyndigheten, særlig rettet mot påtalemyndigheten i politiet.

En klar forutsetning for at statsadvokatens rolle redefineres er at påtalemyndigheten i politiet rustes til å kunne ta større del av de oppgaver som i dag tilligger statsadvokatene i form av aktorering og straffesaksbehandling. En absolutt forutsetning for å kunne gjøre en arbeidsbelastningsforskyving fra statsadvokatene til politiet er at påtalemyndigheten i politiet ressurssettes for å kunne ivareta dette.

Statsadvokatene har i dag gjerne ansvaret for saker av et visst omfang eller kompleksitet. Hovedforhandlinger går gjerne over flere dager, om ikke uker. Dette i motsetning til de aller fleste saker som i dag irtteføres av politijurister. Skal en slik endring lykkes må en bygge opp påtalekraften i politiet *før* en overfører arbeidsoppgaver. Dagens situasjon i politiet er at påtalemyndigheten ikke er klar eller rustet til å få tilført nye oppgaver uten at det tilføres ekstra ressurser. Allerede i dag er det et ikke ubetydelig ressursuttak fra påtalemyndigheten til statsadvokatene, gjennom oppnevninger og medaktor/bisitteroppgaver som pålegges politiets jurister.

Dersom man skulle gjøre endringen som foreslått må opprustingen av påtalemyndigheten skje før oppgaver flyttes. Det vil ta tid å bygge opp en robust nok påtalemyndighet i politiet som kan gå inn å overta oppgaver fra statsadvokatene. Gjøres ikke dette i rett rekkefølge vil førstelinjen i påtalemyndigheten bli pålagt en oppgaveportefølje som ikke er håndterbar, med manglende resultat og måloppnåelse som en sannsynlig følge. Allerede i dag oppnevnes erfarne politijurister i en rekke saker som i utgangspunktet tilhører statsadvokatens område. Dette har medført et ressursuttak som påtalemyndigheten i politiet på ingen måte har fått kompensert personellmessig, noe som gir utfordringer med tanke på den totale porteføljehåndteringen i distriktet. På den annen side har dette medført en høyere kompetanse for de jurister som har blitt oppnevnt.

En frykter også at en bemanningsøkning i Riksadvokatembetet og Statsadvokatembetet vil kunne medføre at de dyktigste politijuristene forsvinner, ved at det skjer en forskyvning av disse oppover i påtalemyndigheten. Disse vil måtte erstattes, og i dagens arbeidsmarked opplever man sjelden søkere med påtaleerfaring, en må nær sagt alltid begynne grunnopplæring.

### ***Tiltak 7 – En styrking, videreutvikling og profesjonalisering av fagledelsen***

Positivt til fagledelse som en har opplevd i den senere tid fra Statsadvokatene, med utvikling av fag. Men dersom dette medfører økt rapportering og oppfølging av fagleder, vil dette gå på bekostning av produksjon.

Det vises til punkt 6.

### ***Tiltak 8 – Handlingsrom til økt fagledelse***

Det vises til punkt 6 og 7.

### ***Tiltak 9 – En reduksjon i antall statsadvokatembeter og opprettelse av faglederstillinger***

En reduksjon i antall statsadvokatembeter synes å være riktig vei å gå. Det vil gi en mer enhetlig fagledelse og likeartet praksis over større områder. Særlig ved den nye tiltenkte statsadvokatrollen vil dette være rett vei å gå.

De geografiske grensene bør følge lagmannsrettene, slik at man sikrer enhet innenfor lagmannsrettens geografiske kretser.

Den digitale hverdagen bør ikke nødvendigvis medføre at man endrer lokasjonene av dagens organisering. En må vurdere om samlokalisering vil medføre tap av kompetanse ved de eksisterende embeter, og også ta hensyn til reisetid innad i kretsen.

### ***Tiltak 10 – Statsadvokatenes rolle i påtalejuristenes ansettelses- og karriereløp***

En stiller seg noe forbeholden til dette forslaget. Det vil ikke være statsadvokatene som har arbeidsgiveransvaret for den enkelte jurist i politiet. Statsadvokatens rolle bør i så måte ikke være mer enn konsultativ, og ikke en avgjørende part. En stiller også spørsmål hvilken særlig kompetanse Statsadvokatene skal ha i forbindelse med tilsettinger av nye påtalejurister som politiet i dag ikke har. For øvrig konfereres det i dag med statsadvokatene i forhold til jurister som har en rolle opp mot denne ved videre ansettelse (referansesjekk). I tillegg har Statsadvokatene en formell rolle knyttet til tildeling av utvidet påtalekompetanse, som i mange tilfelle i realiteten vil fungere som en siling av egnede kandidater. Det kan i framtiden være formålstjenlig om Statsadvokatene gis en større rolle i forbindelse med tildeling av stillingskategoriene politiadvokat 2, og dersom den blir innført, politiadvokat 3-stillingskategorien.

### ***Tiltak 11 – En klargjøring av påtalemyndighetens rolle som leder av etterforskningen***

Det er etter vår mening sjelden problematisert hvem som er etterforskningsleder i straffesaker i vårt distrikt, rent formelt. Men som utvalget er inne på vil det i mange tilfelle oppstå situasjoner hvor påtalejuristen mangler den nødvendige kompetanse til å ivareta rollen fullt ut. I noen tilfelle vil det reelt sett være tjenestemann som sitter med den kompetansen som er nødvendig, og påtalejuristen blir derved leder formelt, men ikke reelt. Ved å gjennomføre en systematisk kompetanseoppbygging, jfr. ovenfor vil dette kunne bidra til at etterforskningslederrollen også blir reell. Samutdanning på PHS vil kunne bidra til å forstå og akseptere de ulike rollene.

I praksis ser en også til tider at påtalejuristene må ta hele ansvaret i etterforskningen og ledelsen av dette, da det er til dels mange uerfarne etterforskere som tildeles saker. Det er da særlig viktig å ha kompetente jurister til å lede slike saker.

Påtalemyndigheten har heller ingen innvirkning på hvorledes saker ressurssettes, og kan ikke beordre personell til å bidra i saken. Påtalemyndigheten kan kun anmode og beordre etterforskningsskrittene, noe som ikke vil bli gjennomført innen akseptabel tid dersom ledelsen av etterforskningsavdelingen velger å prioritere bort disse.

Optimal ressursbruk i politiet forutsetter at politijuristene er inne i saker så tidlig som mulig, dette bidrar til å spisse etterforskningen, slik at kvalitet sikres og overetterforskning unngås.



Tiltaket må sees i sammenheng med tiltak 2- heving av kompetanse. Utvikling og opprettholdelse av kompetanse for politiets jurister vil bidra til at de kan være reelle etterforskningsledere. Det delvise fraværet av politijuristene som etterforskningsleder har sammenheng med den totale arbeidsbelastningen.

Arbeidsmetodikken Politiarbeid på Stedet (PPS) gjennom tilbakemeldingsmøter bidrar i dag til å fremme juristens rolle som etterforskningsleder.

### ***Tiltak 12 – En ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet***

Det vises til det som er sagt under punkt 6.

Det er fra utvalget uttalt at det vil være problematisk å tallfeste hvor stor økning som er nødvendig for å kunne ivareta den nye strukturen i påtalemyndigheten med den forskyving av arbeidsoppgaver som foreslås. For politiet i Nordland framstår det som formålstjenlig å forsøke å tallfeste et forholdstall. Dette har vært gjort for tjenestemannssiden, med et uttalt mål om 2 tjenestemenn pr 1000. Tallfestingen har gjort det til et politisk styringsmål, noe man kan komme til å oppleve også for påtalemyndigheten. Færre distrikter gir mer rom for å plassere påtalejuristene hvor behovet er størst, innen egen enhet. På denne måten kan en hensynta lokale utfordringer.

Det vil være særs viktig at man hensyntar følgene av tiltakene som foreslått i denne NOU'en. Tiltakene vil være bestemmende for hvilken bemanning som er nødvendig i fremtidens påtalemyndighet.

Ved ressursfastsettelsen må det tas hensyn til at kravene til videreutdanning og kompetanseøkning vil "spise" av den totale ressurstilgangen. Det må tas hensyn til reiseavstander, nærhet til etterforskere geografisk desentralisert (integreert påtale). Det antas for Nordlands vedkommende at reisetid utgjør en stor del av tidsbruken for juristene, sammenlignet med f.eks. Oslo og Bergen.

### ***Tiltak 13 – Nye stillingskategorier i påtalemyndigheten i politiet – et mer strukturert system***

Politiet i Nordland tiltrer utvalgets forslag for så vidt gjelder et helhetlig karriereløp. Det bør dog være slik at de ulike stillingskategorier forbeholdes både innhold og kompetanse, og dersom kravet til kompetanse faller bort, vil også stillingskategori måtte endres. Dette vil gi stillingen tyngde, og utad vil det også være klart hvilke kvaliteter stillingsinnehaver har.

En må unngå å utvanne kategoriene ved og ikke stille absolutte krav til stillingsinnehaver.

### ***Tiltak 14 – Merkantil støtte***

Merkantil støtte er en forsømt post i påtalemyndigheten i politiet. De siste års styrking av politiet har gjerne skjedd ved øremerking av stillingskategorier, enten ved polititjenestemenn eller jurister. De merkantile oppgavene har derved blitt mer omfangsrik, og har medført at stadig flere av disse må håndteres av både tjenestemenn og jurister. Dette er svært dårlig ressursutnyttelse.

En har i Nordland sammenlignet tilgangen til merkantil støtte for påtalejuristene i politiet med statsadvokatene. Statsadvokatene har i dag et forholdstall på 0,75 pr. statsadvokat, mens man i politiet har tilsvarende forholdstall på 0,43. I regnestykket må en også hensynta at straffesaksstøtten i politiet krever mer enn hva tilfelle er på et statsadvokatkontor ettersom disse i mange tilfelle må følge saken fra start til slutt. Det kan trygt legges til grunn at straffesaksstøtten i politiet har en mye større arbeidsbelastning enn hva tilfelle er for tilsvarende stillinger hos statsadvokatene.

Etter vår oppfatning bør det som et minimum besluttes at det skal være et forholdstall på minst 0,5 kontoransatte pr. påtalejurist. Dette er et realistisk forholdstall ut fra dagens ressursituasjon i politiet. Kontorstøtten må knyttes direkte til påtaleenheten. Kontorstøtte i andre deler av politiet f.eks. i FSI kan ikke hensyntas, da disse håndterer andre deler og oppgaver en hva som naturlig tillegger den administrative straffesaksstøtten.

I dagens organisering har man i Nordland lagt straffesaksstøtten under påtaleenhetens styring, men flere oppgaver som tilligger enheten er direkte støtte til andre enheter enn påtale.

Kompetansehevende tiltak må også settes inn i denne kategorien, og det bør bestrebes å få på plass en opplæringspakke for å sette de ansatte. Til sammenligning vil de fleste advokatkontoret etterspørre advokatsekretærutdanning hos sine kontoransatte. Opplæringsansvaret bør tillegges PHS.

### ***Tiltak 15 – Utstyrspakke til påtalejuristene***

En forutsetning for å kunne fylle sine oppgaver er at man har korrekt utstyr og tilgjengelig utstyr. Dette er en selvfølgelighet for tjenestemannssiden, og bør være like selvfølgelig for påtalejuristene.

Som et minimum bør en utstyrspakke inneholde:

- \* PC
- \* Mobiltelefon tilgjengelig i arbeidstid
- \* Personlige kapper
- \* Pilotkoffert
- \* Uniform
- \* Mobiliti-tilgang

### ***Tiltak 16 – Bedre IKT-verktøy og brukeropplæring***

Politiets IKT-verktøy utvikles uten særlig innvirkning fra påtalemyndigheten, og dette må endres slik at alle brukere involveres. Dette vil innebære at kompetansen må økes for påtalejuristene slik at de reelt gjøres i stand til å kunne påvirke utviklingen.

Opplæring må gjøres innen de rammer som nevnt under punkt 2.

En vil også framheve betydningen av en velfungerende BL-ansvarlig i hvert distrikt for å sikre at saksbehandlingen og sakshåndteringen holder den kvalitet og nivå som forventes. Det framstår som et stort udekt behov for å klare opprettholde en kontinuitet i opplæringen av de som benytter dette systemet. BL oppdateres jevnlig, og det er stadig behov for opplæring. Konsekvensen av dårlig kunnskap er mye etterarbeid, som følge av dårlig kompetanse hos brukerne. Brukeropplæringen har rett og slett ikke holdt tritt med utviklingen av systemene. Vi har dermed heller ikke kunne nyttiggjøre oss av de endringer som har funnet sted.

### ***Tiltak 17 – Kontrolletatene – utvidet bruk av forenklet forelegg, overføring til forvaltningen for vurdering av administrativ sanksjon, avkriminalisering***

Politiet vil kunne miste kompetanse dersom for mange saker overlates kontrolletatene, noe som igjen vil medføre at man ikke har denne kompetansen i de større saker som naturlig hører under politiet. Dette vil gjelde både for påtalejuristene og etterforskere.

Dersom man ønsker å frigjøre kapasitet gjennom å flytte påtalekompetanse ut av politiet bør dette derfor utredes nærmere. Dette krever en prinsipiell avklaring som en ikke ser at NOU'en fullt ut har utredet.

Noen kontrolletater har imidlertid anledning til å utferdige forenklede forelegg. Som et umiddelbart tiltak kan man heving av grensene som hva som ligger innenfor f.eks. tollmyndighetens eksisterende foreleggskompetanse.

### ***Tiltak 18 – Et tilgjengelig og oppdatert regelverk***

Det må legges til rette for at påtalemyndigheten gis tilgang til også andre kilder enn Lovdata. De fleste distrikter har kjøpt tilganger til f.eks. Rettsdata og Lovkommentarene, og tilganger deles mellom juristene. Disse tilgangene er svært kostbare. En anser det som en selvfølgelighet at det sees på muligheten for å inngå rammeavtale med leverandører av slike tjenester, og at hvert distrikt får lisenser til disse. Ordningen bør være tilsvarende som for Lovdata.

StraffeWiki er en god og målrettet erfaringsdatabase, som med fordel kan utvikles til å bli påtalejuristenes prefererte erfaringsdatabase.

### ***Tiltak 19 – En servicestrategi***

Straffeprosessloven inneholdt retningslinjer som fanger opp dette. En hektisk hverdag medfører dessverre at man må prioritere bort en del oppgaver. Midler tenkt til utvikling og vedlikehold av en servicestrategi bør i stedet brukes til å styrke kompetanse og ressurser generelt. Bedre kontorstøtte vil også bidra til et økt servicenivå.

En har også systemtekniske utfordringer som kan bidra til å øke servicenivået. Mye korrespondanse går på epost, som i liten grad notoriseres i BL. Dersom man kunne integrere epostløsninger i BL vil mye av den allerede gitte service kunne dokumenteres.

### ***Tiltak 20 – Etske retningslinjer***

Etske retningslinjer for påtalejurister er kommet gjennom Riksadvokatens rundskriv nr. 2 for 2017, datert 6. juli 2017.

Etske retningslinjer for politietaten vil dekke også påtalejuristene.

En ordning med et tilsynsorgan som kan håndtere klager på uetisk adferd for påtalejurister særskilt framstår som overflødig. En har i dag klagemulighet til politimester og i ytterste konsekvens også Spesialenheten for politisaker. Sammenlignet med advokater og dommere har en ikke denne klagemuligheten, og for disse er det derfor naturlig med en egen klageinstans.

### ***Tiltak 21 – Økt satsing på tilståelsesdommer***

Det er utvilsomhet noe å hente på å få opp andelen tilståelsessaker. En er lite kjent med hvilke tiltak som er gjennomført i Trøndelag, men tallene viser iallfall at målrettet arbeid kan medføre at man kan få til en økning av instituttet. Det imidlertid klart at rollen til etterforsker vil være viktig, ved at denne er i stand til formidle status til mistenkte i straffesakene og hva en tilståelse kan medføre. Videre vil erfarne påtalejurister være i stand til og "skjære til" saker, slik at man kan la saker gå som tilståelsessaker.

Med hilsen

**Heidi Kløkstad**  
Visepolitimester

**Stig Morten Løkkebakken**  
Påtaleleder



Politidirektoratet

NCIS Norway

*pr e-post*

Deres referanse:  
201702102-4 008

Vår referanse:  
201701130

Sted, dato  
Oslo, 19.09.2017

## HØRINGSSVAR FRA KRIPOS - NOU 2017: 5 PÅTALEANALYSEN

### 1 INNLEDNING

NOU 2017: 5 En påtalemyndighet for fremtiden (Påtaleanalysen), ble sendt på høring ved Justis- og beredskapsdepartementets brev av 5. mai d.å. Kripos er oppført som egen høringsinstans. Ved brev av 30. s.m. har Politidirektoratet videresendt Påtaleanalysen på høring til underliggende enheter, herunder Kripos, og bedt om at høringsuttalelsene sendes via direktoratet, som vil utarbeide et felles hørings svar.

Påtaleanalysen inneholder forslag til 21 tiltak, som retter seg mot henholdsvis ressursbehov, struktur, kompetanse, fagledelse, påtalemyndighetens rolle som leder av etterforskningen, IKT og effektivisering av straffesaksbehandlingen. Høringsinstansene er bedt om å vurdere de enkelte tiltakene, og at det klart fremgår hvilke tiltak som omhandles. Vår uttalelse konsentrerer seg om tiltak 1-14, samt tiltak 18. Tiltakene vurderes i punkt 3 nedenfor, i samme rekkefølge som i høringsbrevet. Flere av tiltakene har en innbyrdes sammenheng og kan vanskelig vurderes adskilt fra hverandre. Der hvor flere tiltak er vurdert i sammenheng, fremgår det eksplisitt.

Kripos vil innledningsvis kort redegjøre for hvordan påtalemyndigheten ved Kripos er organisert. I punkt 2 presenteres våre overordnede synspunkter på utredningen.

Kripos har siden 2005 hatt egen påtalemyndighet, jf. riksadvokatens tildelingsbrev av 28. desember 2004, med Det nasjonale statsadvokatembetet (NAST) som overordnet på statsadvokatnivå. De første årene var påtalejuristene både organisatorisk og stedlig plassert i fagmiljøene. Med virkning fra 1. januar 2013 ble det opprettet en egen Retts- og påtaleenhet (RPE), som alle politiadvokatene er organisatorisk samlet i, under en felles påtaleleder, samtidig som de fortsatt er steds plassert i sine respektive fagmiljøer. Ved endringen var det viktig for Kripos å beholde interaksjonen mellom påtalejuristene, etterforskerne og øvrige fagpersoner som deltar i etterforskningen, samtidig som det var ønskelig å samle det administrative og faglige ansvaret. Det siste har blant annet en side til kompetanseutvikling. Videre var det ønskelig å gi påtalemyndigheten et tydeligere uttrykk i organisasjonen, som

#### Kripos

internt og eksternt innslagspunkt for spørsmål som ligger under påtalemyndighetens funksjon. Påtaleleder er del av sjef Kripos ledergruppe.

Generelt bistår politiadvokatene i alle deler av Kripos ansvarsområder avhengig av de behov som oppstår. Våre påtalejurister yter konsultativ bistand til distriktene og øvrige særorganer og er påtaleansvarlige for Kripos' egne saker. I tillegg håndterer de ulike oppdrag som aktorater etter oppnevning, utredningsarbeid, foredragsvirksomhet og andre kompetansehevende tiltak.

RPE består også av personvernrådgivere. Ansettelsene har sin bakgrunn i Kripos' rolle som behandlingsansvarlig etter politiregisterloven og det generelle veiledningsansvar for politietaten som Kripos er tildelt på personvernområdet. Plassering av påtalejurister og personvernrådgivere i en felles enhet har vist seg å gi gode synergieffekter, og oppleves av Kripos som en vellykket løsning. Selv om personvernrådgiverne har et annet primæransvarsområde enn påtalejuristene, drar en gjensidig nytte av hverandres kunnskap og utfyller hverandre godt ved løsning av arbeidsoppgavene, herunder utarbeidelse av de mange skriftlige produkter som Kripos leverer.

I tillegg består RPE også av en nestleder og en sivilt ansatt rådgiver. Sistnevnte drifter straffesakskontoret.

## **2 NOEN OVERORDNEDE SYNSPUNKTER FRA KRIPOS' STÅSTED**

Vårt hovedinntrykk er at utvalget gjennom Påtaleanalysen har klart å trekke med seg de historiske linjene, samtidig som det har lyktes med å tenke nytt og legge til rette for fremtidens påtalemyndighet. Analysen fremstår særlig relevant og aktuell i lys av de mange andre prosesser som nå pågår i etaten.

Som utvalget redegjør for, må påtalemyndighetens kompetanse og kapasitet ta utgangspunkt i samfunnsoppdraget. En svakhet ved tidligere utredninger er at de ikke har definert et klart og utvetydelig samfunnsoppdrag som utgangspunkt for foreslåtte tiltak. Det kan være noe av forklaringen på at man ikke har kommet lenger. For øvrig har påtalemyndigheten slitt med noen av de samme utfordringene som politietaten; manglende implementering og manglende evne til å gjennomføre endringsprosesser. På samme vis som i politietaten er det i påtalemyndigheten vanskelig å endre en innarbeidet kultur. Nå opplever vi imidlertid at det betydelige arbeidet for å løfte etterforskningsfaget også baner vei for et påtaleløft. Følgende uttalelse fra riksadvokaten, gjengitt i utredningen side 35, beskriver hva løftet først og fremst må bestå i:

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

En sentral oppgave nå er derfor å enes om hvilke tiltak som skal prioriteres høyest, og deretter starte implementeringen. En oversikt over samtlige tiltak er gitt i kapittel 15. I innledningen, på side 12, første spalte, nest siste avsnitt, uttales:

*Utvalget har ikke foretatt en nærmere rangering av de foreslåtte tiltakene, men følgende fire områder anses særlig viktige:*

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

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

Kripos mener økt stabskraft ved Riksadvokatembetet er en forutsetning for at de øvrige tiltakene kan gjennomføres etter intensjonen. Når ansvaret for styrket fagledelse og systematisk kompetanseoppbygging ligger til Riksadvokaten, må embetet settes resursmessig i stand til å håndtere ansvaret. Først når denne kapasiteten er på plass er det mulig å gjennomføre øvrige tiltak og implementere disse nedover i påtalelinjen. Økt kapasitet på toppen er også nødvendig for å unngå at merbelastningen for statsadvokatembetene blir så stor at disse ikke klarer å håndtere sin samlede oppgaveportefølje. Påtalemyndigheten bør ikke komme i en situasjon hvor ansvaret skyves nedover på grunn av manglende kapasitet. Tiltak 8 går ut på å skape rom for økt fagledelse. Dette rommet må heller ikke gå på bekostning av tiltak 11. Statsadvokatens handlingsrom bør ikke skapes ved å delegere oppgaver til politiet. I så fall kan merbelastningen på politijuristene bli så stor at de ikke klarer å fylle rollen som etterforskningsledere. Ivaretagelse av denne rollen er en grunnleggende forutsetning for høy kvalitet i straffesaksbehandlingen. Sett på bakgrunn av utvalgets forslag i utredningen side 194, annen spalte, om at politijuristene skal gis påtalekompetanse i flere saker enn i dag, blir rollen som etterforskningsleder enda viktigere i fremtiden.

I utredningen side 27, annen spalte, har utvalget sitert fra riksadvokatens rundskriv 2/2012 kapittel II punkt 2: «Høy kvalitet er et ufravikelig krav og en forutsetning for at de øvrige mål kan nås». Hva som er tilstrekkelig høy kvalitet er relativt; det avhenger blant annet av sakens art, alvorlighetsgrad, kompleksitet og omfang. I handlingsplanen for løft av etterforskningsfeltet, avgitt 31. mai 2016, kapittel 2; Riksadvokaten om etterforskning og kvalitet, er det på grunnlag av riksadvokatens rundskriv og forskning i regi av Politihøgskolen<sup>1</sup> oppstilt 13 kvalitetsindikatorer. Som et ledd i utviklingen av kvalitetsbegrepet ble det i handlingsplanen også tilkjenne gitt behov for å supplere de allmenne kvalitetsindikatorene med saksspesifikke kvalitetsindikatorer. Det ble gjort i Kvalitetsundersøkelsen 2016<sup>2</sup>, hvor det på side 12 uttales:

*Kvalitetsindikatorer skal speile den til enhver tid gjeldende normen. Utvelgelsen av indikatorene må utledes av føringer fra lovgiver (eksempelvis om tidsbruk) eller direktiver og retningslinjer. Beste praksis kan også angi en ønsket retning.*

Samtidig advarer riksadvokaten mot å styre utviklingen i retning av et "merkantilt" kvalitetsbegrep, der kvaliteten tallfestes etter en avkryssing av "ja" eller "nei" på et høyt antall

<sup>1</sup> Tor-Geir Myhrer: *Kvalitet i etterforskningen*, PHS forskning 2015:1

<sup>2</sup> Riksadvokaten: *Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2016 – voldtekt og mishandling av nærstående*, Riksadvokatens skriftserie 1/2017



spørsmål. En god kvalitetsbedømmelse vil alltid forutsette en selvstendig og faglig skjønnsutøvelse underlagt påtalemyndighetens ansvar. Kvalitetsindikatorerne må derfor utformes slik at de krever en slik faglig, konkret vurdering i den enkelte sak.

Det er naturlig at riksadvokaten har det overordnede ansvaret for å fastsette indikatorerne. Det er i tråd med embetets uttalelse gjengitt i utredningen side 97 annen spalte: «(...) Det sentrale er at Den høyere påtalemyndighet i overenstemmelse med påtaleinstruksen § 7-5 tredje ledd har definisjonsmakten innenfor straffesaksbehandlingen.»

Kvalitetsundersøkelsen 2016 omfattet også kvaliteten på påtalearbeidet i politiet. Resultatene påviste et forbedringspotensial. Herunder må påtaleansvarlig sørge for at det utarbeides etterforskningsplaner i flere saker. Et viktig skritt på veien er at det nå tas i bruk en felles, standardisert plattform for utarbeidelse og bruk av etterforskningsplaner. Politiet har de siste årene kommet langt i å benytte abduktiv metode i etterforskningen. Oppstilling og testing av hypoteser inngår i den standardiserte planen. En forutsetning for at høyere påtalemyndighet skal kunne drive fagledelse innenfor etterforskning, og for at politijuristene skal kunne ivareta sin lederrolle, er at disse besitter den samme forskningsbaserte kunnskapen som etterforskerne. Her er det et forbedringspotensial.

På side 13, første spalte, siste avsnitt, presiserer utvalget at «arbeidet med å vurdere kapasitet og kompetanse i påtalemyndigheten må sees i sammenheng med det pågående arbeidet til Særorganutredningen». Det er vi enige i. Høringsuttalelse til NOU 2017: 11 skal avgis innen 1. november d.å. Tiltakene i Påtaleanalysen må videre ses i sammenheng med Etterforskningsløftet. Arbeidet med å styrke etterforskningsfaget har som kjent materialisert seg i en omforent handlingsplan. Utvalget bemerker, i utredningen side 103, at den isolert sett er et viktig og nødvendig grep. Vi deler imidlertid følgende bekymring fra utvalget:

*Utfordringen knytter seg til det faktum at de tyngste problemstillingene i etterforskningsløftet befinner seg i kjerneområdet for den høyere påtalemyndighets fagansvar. Når de 20 tiltakene i planen skal fylles med innhold, kreves en løpende og aktiv deltagelse fra påtalemyndigheten, som ikke kan avgrenses til formelle møtepunkter. I noen grad er dette forsøkt etterkommet, men ubalansen mellom Politidirektoratet og påtalemyndigheten gjør at den reelle påvirkningsmuligheten er begrenset.*

Kripos er enig med utvalget i at Den høyere påtalemyndighet må ha et betydelig ansvar for og påvirkning på både det løpende og det langsiktige arbeidet på etterforskningsfeltet. Det er svært viktig at Etterforskningsløftet ikke stopper opp. Samtidig mener Kripos det er klokt å avvente resultatet av de pågående høringer før det fattes en endelig beslutning om hvordan fagforvaltningsapparatet skal rigges.

Utvalget forklarer i kapittel 1.3.3, på side 15, første spalte, og i kapittel 2.3.2, forskjellen mellom det tosporede systemet, og den organisatoriske ordningen med integrert påtalemyndighet i politiet. Førstnevnte innebærer at hele påtalelinjen, fra politiet og opp til riksadvokaten, er politisk uavhengige i straffesaksbehandlingen.<sup>3</sup> Dette til forskjell fra den polisierede linja, hvor ansvarsforholdet går fra politiet via direktoratet opp til politisk ledelse i

<sup>3</sup> Det er kun Kongen i statsråd som kan instruere i enkeltsaker. I forslaget til ny straffeprosesslov, NOU 2016: 24, kapittel 8.2.1, foreslås Instruksjons- og omgjøringsmyndigheten som i dag tilligger Kongen i statsråd opphevet, slik at uavhengigheten formelt styrkes ytterligere.

departementet. Politisk uavhengighet i etterforskningssporet sikrer stabilitet og forutsigbarhet både for borgerne og for de som er satt til å håndheve straffebestemmelsene Stortinget har vedtatt. Både riksadvokaten og andre i påtalelinjen har ved gjentatte anledninger redegjort for hva det tosporede systemet innebærer. Likevel eksisterer det fortsatt en misoppfatning – også innad i politietaten – om at påtalemyndigheten ikke lenger vil ha et lederansvar for etterforskningen hvis politijuristene organiseres utenfor politiet.<sup>4</sup> Det siste er et spørsmål om hvordan påtalemyndigheten bør organiseres, og må ikke blandes sammen med spørsmålet om hvem som har ansvaret for straffesaksbehandlingen. Kripos er enig med utvalget og deres oppdragsgiver i at den integrerte påtalesfunksjonen skal legges til grunn som en premiss, og at innsatsen først og fremst bør konsentreres om å gjennomføre en kvalitetsreform.

Vi er for øvrig av den oppfatning at en kompetanseheving og -utvikling i påtalemyndigheten kan bidra til å dempe noe av den kritikken som har vært rettet mot måten påtalemyndigheten ivaretar sitt lederansvar på, og som synes å danne grobunn for den såkalte "skilledebatten". Kritikken har til dels vært berettiget, og må tas på alvor. Påtaleanalysen, og en oppfølging av tiltakene der, er et steg i riktig retning.

I det følgende gir vi merknader til de tiltakene vi har valgt å behandle. De øvrige tiltakene foranlediger ingen særskilte merknader fra vår side nå.

### **3 MERKNADER TIL DE FORESLÅTTE TILTAKENE**

#### **Tiltak 1 – Definisjon av påtalemyndighetens samfunnsoppdrag**

I prop. 61 LS (2014-2015) ble det bebudet en utredning av om påtalemyndigheten «har riktig kapasitet og kompetanse». Dette er gjort i innst. 306 S (2014 – 2015). I mandatets første avsnitt, inntatt i analysen side 13 første spalte, uttales om dette:

*Analysen skal ha et særlig fokus på om påtalemyndigheten har riktig kapasitet og kompetanse for å ivareta de mål som er angitt, og identifisere forbedringspotensial og forelå løsninger for både kapasitetsutvikling og kompetanseutvikling (...).*

Svaret på om påtalemyndigheten har rett kapasitet og kompetanse avhenger naturlig nok av «de mål som er angitt», det vil si det oppdrag som skal utføres. Utvalget har innledningsvis, i kapittel 1.1, valgt å definere påtalemyndighetens samfunnsoppdrag, slik:

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

Kripos er enig med utvalget i at påtalemyndighetens samfunnsoppdrag bør defineres videre enn til bare å omfatte behandling av enkeltsaker. En definisjon som også omfatter påtalemyndighetens rolle som en aktiv samarbeidspartner for politiet er i samsvar med hvordan oppdraget etter vår mening er i dag og bør være i fremtiden.

---

<sup>4</sup> Se til illustrasjon PFs landsmøtevedtak 2016, gjengitt i utredningen side 28 første spalte.

Vi er videre enige i at borgernes rettssikkerhet må fremheves. Det er i tråd med politiets samfunnsoppdrag, definert i politiloven § 1. Men også nasjonale interesser må ivaretas. I en tid med skiftende trusselbilde er det viktig å fremheve også denne delen av oppdraget. Selv om det for så vidt kan hevdes at de nasjonale interessene er ivaretatt gjennom formuleringen «et trygt samfunn», mener vi at det med fordel kan uttrykkes mer direkte, ved formuleringen «verne rikets interesser». Vi tillater oss derfor å foreslå et tillegg, slik at oppdraget får følgende definisjon:

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

## **Tiltak 2 – Kompetanse**

Kripos er enig med utvalget i at Riksadvokaten skal ha det overordnede ansvaret for kompetanseheving og – utvikling i påtalelinjen, slik vi allerede har understreket i punkt 2 ovenfor. Det eksisterer en gråsoner mellom riksadvokatens og politidirektørens ansvarsområder. Kripos mener gråsonen bør reduseres ved i større grad å definere hva påtalemyndigheten har ansvaret for, jf. våre overordnede merknader om ansvarsfordelingen i Etterforskningsløftet. Løsningen med delt ansvar er av flere grunner problematisk, og kan medføre en utilsiktet ansvarspulverisering.

En viktig del av ansvaret er å definere kompetansebehovet, og sørge for å innhente nødvendig kapasitet og ekspertise for å imøtekomme dette. At det defineres hvor ansvaret ligger, betyr selvsagt ikke at det gode, tverrfaglige samarbeidet skal opphøre. På samme måte som politiet benytter påtalepersonell i undervisningen, må påtalemyndigheten benytte seg av kompetansen som politiet besitter. Det gjelder også innen områder som teknologi, psykologi, psykiatri, biometri, kjemi osv. Påtalemyndigheten må være flinke til å spille på andre for å utvikle egen kompetanse. For øvrig mener Kripos det er en klar fordel at de som skal samhandle i etterforskningen også deltar i felles kompetansehevende tiltak. Det gir økt samhold, økt forståelse og respekt for hverandres roller og gode faglige synergier. Politihøgskolens utdanning i funksjonsrettet ledelse for etterforskningsledere er etter vår oppfatning et eksempel på at felles kompetansehevende tiltak fungerer godt i praksis. Her deltar både taktiske etterforskningsledere og påtalejurister på samme utdanning. Et annet eksempel er kurs i avhørsmetodikken KREATIV.

## **Tiltak 3 – Økt stabskraft ved Riksadvokatembetet**

Styrking av Riksadvokatembetet er som nevnt nødvendig dersom det skal være praktisk mulig å gjennomføre det utvalget foreslår, særlig tiltak 7 om styrking, videreutvikling og profesjonalisering av fagledelsen. Samtidig må en sørge for å bevare de elementene som gjør at embetet nyter så stor tillit både innad i etaten og utad. Det er etter vår oppfatning en ubetinget styrke at embetet er effektivt og evner å områ seg raskt når situasjonen krever det, samtidig som kvaliteten er gjennomgående høy.

Kripos mener tiltak 3 bør gis førsteprioritet, slik at det kan utmeisles en overordnet strategi for kompetanseheving og -utvikling. De som skal utforme strategien må få på plass nødvendig kompetanse og kapasitet først.

Tiltak 3 må ses i sammenheng med tiltak 5 om økt bruk av forskning i straffesaksbehandlingen. Deler av den økte stabskraften bør brukes til å definere standarder,

og til å ivareta en "bestillerrolle" innenfor forskning. Det er ønskelig at Riksadvokaten tar stilling til hva det skal forskes på, og hva som kan/skal brukes i straffesaksarbeidet og i de ulike utdanningstilbudene.

En fleksibel kompetansefordeling mellom Riksadvokaten og statsadvokatene, jf. tiltak 4, gjør det formentlig mulig å gjennomføre de øvrige foreslåtte tiltakene uten radikale organisatoriske endringer ved Riksadvokatembetet. Riksadvokatembetet bør ikke bli for stort i antall ansatte. Vi er imidlertid enige med utvalget i at tiden har kommet for en utvidelse, og en foreløpig økning på foreslåtte 14 statsadvokater synes både realistisk og hensiktsmessig.

#### **Tiltak 4 – En mer fleksibel kompetansefordeling mellom riksadvokaten og statsadvokatene**

Forslaget om en fleksibel kompetansefordeling støttes av Kripos. Hva gjelder enkeltsaksbehandling, er det også innenfor eksisterende lovverk lagt opp til en fleksibel kompetansefordeling. Det er få betenkeligheter ved at oppgaver delegeres fra Riksadvokaten til regionale statsadvokater, forutsatt en konkret og nøye vurdering av hva som egner seg for delegasjon. Det er svært viktig at de prinsipielle spørsmålene får sin avklaring ved Riksadvokatembetet, slik at hele påtalelinjen følger en felles strategi. Det gjelder både påtaleavgjørelser, klagebehandling og iretteføring av saker i Høyesterett. Eksempelvis er det for Kripos naturlig at embetet i større grad kan engasjere seg i rettsprosesser som gjelder lovanvendelse og saksbehandling knyttet til lovfestet og ulovfestet metodebruk. Her utvikles rettstilstanden løpende og for en stor del gjennom Høyesteretts praksis. Å drive rettsutvikling er en av påtalemyndighetens viktigste oppgaver. Dette kan både skje gjennom å anvende eksisterende lovverk på nye områder og ved å foreslå nye eller endrede lovbestemmelser. Koblingen mellom juss, taktisk politiarbeid og teknologi er ikke nødvendigvis enkel, og konsekvensen av valg som gjøres i enkeltsaker kan være vanskelig å overskue. Da er det behov for noen som evner å se sammenhengen og vurdere mulige løsninger i et fremtidsrettet perspektiv. Denne funksjonen bør ivaretas av Riksadvokatembetet.

#### **Tiltak 5 – Økt bruk av forskning i straffesaksbehandlingen**

Vi slutter oss til utvalgets vurderinger i kapittel 12.3.7 om at påtalemyndigheten må utvikle en bestillerrolle og at riksadvokatens kobling til Politihøgskolen utvikles og formaliseres. Det er på høy tid å intensivere forskningsarbeidet innenfor straffesaksfeltet. Her er det et uutnyttet potensiale som kan bidra til at påtalemyndigheten jobber mer kunnskapsbasert. Utvalget skriver at påtalemyndigheten treffer viktige beslutninger snarere med grunnlag i erfaringsbaserte oppfatninger enn med basis i forskningsbasert kunnskap. Det er et synspunkt Kripos deler, dog slik at det samtidig understrekes at "erfaringsbaserte oppfatninger" med god grunn alltid vil utgjøre et tilsvarende sentralt og verdigfult grunnlag for de beslutninger påtalemyndigheten treffer. Det er foreslått å opprette en egen rettsavdeling ved Riksadvokatembetet. Like viktig er det å sørge for å ha tilgjengelig kompetanse innen forskning.

I riksadvokatens brev til statsadvokatembetene og politimesterne av 6. juli d.å.<sup>5</sup> vises det til at arbeidsgruppen som gjennomgikk norske myndigheters behandling av straffesakene mot Sture Bergwall<sup>6</sup> har anbefalt å prioritere forskning på effekten av anbefalt metodikk, eksempelvis bevisvurdering med vekt på kognitive forenklingsstrategier. Riksadvokaten viser i brevet til Påtaleanalysens vurderinger og anbefalinger, jf. side 9, siste avsnitt: "For så vidt gjelder behovet for forskning er dette trukket frem også i påtaleanalysen som et mulig viktig bidrag for høyere kvalitet i påtalemyndighetens straffesaksarbeid". Vi oppfatter riksadvokatens henvisning som en støtte til påtaleanalyseutvalgets forslag, og anbefaler at tiltak 5 prioriteres av embetet så snart den nødvendige stabskraften er på plass.

#### **Tiltak 6 – En redefinering av statsadvokatrollen**

#### **Tiltak 7 – En styrking, videreutvikling og profesjonalisering av fagledelsen**

#### **Tiltak 8 – Handlingsrom for økt fagledelse**

#### **Tiltak 9 – En reduksjon i antall statsadvokatembeter og opprettelse av faglederstillinger**

Ovennevnte fire tiltak har en indre sammenheng som gjør det mest hensiktsmessig å behandle dem samlet. Med unntak av det organisatoriske spørsmålet om reduksjon i antall statsadvokatembeter dreier forslagene seg om å utvikle fagledelsen i Den høyere påtalemyndighet.

Umiddelbart kan det synes feil å definere statsadvokatrollen som en faglederrolle. En viktig og sentral del av statsadvokatrollen er enkeltsaksbehandling (påtaleavgjørelser og klagebehandling) og aktorering. Den tradisjonelle definisjonen sonderer mellom disse rollene. Det er viktig å fremheve det betydelige ansvaret som ligger i å påtaleavgjøre og iredteføre de mest alvorlige og/eller prinsipielle straffesakene. Statsadvokatene er, slik vi kjenner dem, ingen homogen gruppe. Ikke alle egner seg like godt til å drive utadrettet virksomhet i form av veiledning og opplæring. Mange har andre egenskaper som etter vår mening gjør dem til gode statsadvokater. Påtalemyndigheten har fortsatt behov for både «aktormaskiner» og «utredere». Det er etter vår mening en styrke for det samlede statsadvokatkorpsset.

Dersom statsadvokatrollen skal defineres som en faglederrolle er det derfor viktig å presisere – og forstå – hva rollen omfatter. Utvalget skriver, på side 212, at statsadvokatrollen for fremtiden skal forstås som «fagledelse, hvorav en stor del består av enkeltsaksbehandling og aktorering».

Kripos er enige i utvalgets forståelse av statsadvokatrollen. Det tradisjonelle synet har vært at fagledelse er noe som kommer i tillegg til enkeltsaksbehandling og aktorering. Denne snevre forståelsen kan være en årsak til at Den høyere påtalemyndighet ikke har kommet lenger i å utvikle fagledelsen.

---

<sup>5</sup> Riksadvokatens brev av 6. juli 2017: *Rapport om norsk politi og påtalemyndighets behandling av straffesakene mot Sture Bergwall – Riksadvokatens vurderinger, videre oppfølging og pålegg*

<sup>6</sup> Arbeidsgrupperapport; *Norsk politi og påtalemyndighets behandling av straffesakene mot Sture Bergwall*, Riksadvokatens skriftserie 3/2015.

Vi slutter oss derfor til følgende uttalelse på side 192, andre spalte:

*Statsadvokatene må i fremtiden identifisere seg med rollen som fagleder, og i mindre grad se på seg selv som en avansert enkeltsaksbehandler.*

Statsadvokatenes fagledelse er foreslått forankret i ny straffeprosesslov § 2-5, slik:

(...)

*(3) Statsadvokatene skal føre tilsyn med straffesaksbehandlingen i politiet og gi faglig veiledning til påtalemyndigheten i politiet.*

Fagledelse er ikke noe entydig begrep. Kjernen i statsadvokatenes fagledelse er i riksadvokatens rundskriv 2/2012 angitt til «å delta i beslutningsprosesser ved fastsettelse av mål og prioriteringer lokalt, å gi retningslinjer for straffesaksbehandlingen i politiet, herunder å føre tilsyn med og å utføre kvalitetskontroll av den, og å bidra til å heve kompetansen i politiet.»

Oslo statsadvokatembeter er landets største regionale embete, og det embetet som har kommet lengst i å utvikle fagledelsen. I utredningen kapittel 5.10.3 fremgår det hvilke elementer fagledelsen til Oslo statsadvokatembeter konkret bestod av i 2016. Kripos mener at arbeidet som Oslo statsadvokatembeter har nedlagt er et godt utgangspunkt for den videre utviklingen av fagledelsen på landsbasis.

Samtidig som den enkelte statsadvokat må identifisere seg med faglederrollen, må hvert embete organiseres slik at det dekker ansvarsområdet til Den høyere påtalemyndighet, med utgangspunkt i samfunnsoppdraget. Hvert regionale embete må settes i stand til å drive fagledelse slik utredningen gir anvisning på. I dag er det stor forskjell mellom statsadvokatregionene, både i størrelse, struktur og hvordan de løser sine oppgaver. Noen har utviklet fagledelsen til en utadrettet og proaktiv virksomhet, mens andre synes fortsatt å primært drive fagledelse gjennom grønne påtegningsark, og i et mer retroaktivt perspektiv. Det fremstår for tilfeldig hvilken kompetanseoverføring som skjer fra de regionale embetene og nedover i påtalelinjen. Utfordringen kan løses ved at embetene gjøres mer organisatorisk like, og ved at det stilles like krav til oppgaveløsningen (men samtidig slik at de regionale embetene fortsatt har noen særskilte ansvarsområder).

Hvordan ansvaret skal fordeles internt, og hvem som skal bekle de ulike rollene, bør det være opp til embetsleder å avgjøre. Det bør etter Kripos' vurdering heller ikke være noe mål at hver enkelt statsadvokat skal fylle alle elementer i en faglederrolle. Som foreslått av utvalget, bør det opprettes faglederstillinger ved alle statsadvokatembeter. Dette må også ses i sammenheng med utvalgets drøftelse i punkt 14.2 av behovet for økt spesialisering i den høyere påtalemyndighet. Som der uttalt, faller det naturlig inn under embetsledernes ansvarsområde å kartlegge kompetansen og prioritere kompetansehevende tiltak for eget embete.

Utvalget forutsetter at faglederne ved statsadvokatembetene skal samhandle tett med den sentrale fagledelsen ved Riksadvokatembetet. Det er vi enige i. I tillegg til en tettere interaksjon innad i Den høyere påtalemyndighet, slik utvalget beskriver i kapittel 12.4.7, er det viktig også å opprettholde interaksjonen med Etterforskningsløftet.

Rapporten «Rammeverk for systematisk erfaringslæring», sendt på høring fra Politidirektoratet med frist 22. d.m., legger føringer for statsadvokatens faglederrolle. Det gjenstår å se hvilke endringer som gjøres etter høringsrunden, men det ligger an til at statsadvokatene vil bli pålagt et større ansvar. Det er etter vår oppfatning positivt. Kripos' ansatte deltar jevnlig både i underveisevalueringer og i evalueringer av avgjorte straffesaker. Dette gjelder egne saker og i saker vi bistår distriktene med. Vi opplever svært sjelden at statsadvokatene tar initiativ til eller ansvar for slike prosesser. Evalueringene skjer som regel i regi av politiet, og statsadvokatene møter etter invitasjon.

I tiltak 8; Handlingsrom til økt fagledelse, mener utvalget at handlingsrommet best skapes ved en reduksjon i oppgaveporteføljen, hvor statsadvokatene skal avlastes av politiet både med enkeltsaksbehandling og aktorater. Vi støtter forslaget om økt fleksibilitet i oppgavefordelingen. Se våre merknader til tiltak 13 nedenfor. Dersom påtaleansvaret for flere saker delegeres nedover, er det imidlertid svært viktig at de prinsipielle sakene, de som det er aktuelt å evaluere, sendes oppover i påtalelinjen for vurdering. Det kan løses ved en operasjonalisering av underretningsplikten i påtaleinstruksen § 7-2. Det vises i denne forbindelse også til våre merknader til tiltak 13 nedenfor.

For øvrig er det mange politiadvokater, både fra Kripos og fra politidistriktene, som besitter kompetanse innenfor ulike områder av strafferetten og straffeprosessen, og som benyttes som forelesere på etter- og videreutdanningstilbud ved PHS. Dette vil det formentlig fortsatt være behov for selv om høyere påtalemyndighet tar et større og overordnet ansvar for fagledelsen. Interaksjonen mellom høyere påtalemyndighet og påtalemyndigheten i politiet vil derfor være viktig å ivareta.

Et annet poeng er at politiadvokatene allerede i dag avlaster statsadvokatene med aktorater, både etter oppnevning (med ansvar for gjennomføring av aktoratet alene) og som medaktorer. Slik er det også i forholdet mellom NAST og Kripos. Dette er en ordning vi er fornøyde med, i det den blant annet bidrar til kompetanseheving hos våre politijurister. Aktoratene er imidlertid svært ressurskrevende. Sett fra vårt ståsted må økt handlingsrom også skaffes gjennom en styrking av statsadvokatembetene, og ikke bare ved at oppgaver delegeres til politijuristene.

Hva gjelder organisering av de regionale embetene, er den beste løsningen etter vår vurdering ikke nødvendigvis at hvert embete har ansvaret for to politidistrikter hver. Steds plassering av statsadvokatembetene må ses i sammenheng med distriktenes geografiske utstrekning og hovedseter, og bør heller ikke vurderes helt uavhengig av rettskretsen for de seks lagdømmene. Hvis to og to politidistrikter skal sokne til samme statsadvokatembete vil det i praksis innebære at Nordland og Trøndelag slås sammen. Om det er den beste løsningen, med tanke på geografiske avstander og at embetet må forholde seg til to lagdømmer, er vi usikre på.

#### **Tiltak 10 – Statsadvokatenes rolle i påtalejuristenes ansettelses- og karriereløp**

Kripos støtter ikke dette forslaget. Utvalget skriver at det med en viss berettigelse kan anføres at statsadvokatene ikke vil ha så mye å tilføre ved førstegangsansettelse, men at de opparbeider seg et grunnlag som gjør det mulig å ha en kvalifisert oppfatning ved videre ansettelser. Dette siste er ikke alltid tilfelle. En statsadvokat kan ha mye å bidra med som referanse ved en videre ansettelse, men ikke nødvendigvis i større grad enn kollegaer i det aktuelle politidistriktet eller en lokal tingrettsdommer. Sett på bakgrunn av utvalgets forslag om at flere straffesaker enn i dag skal avgjøres i politiet, vil statsadvokatens faktiske grunnlag



for å vurdere politiadvokatens arbeid neppe bli bedre. Utvalget har heller ikke kommet opp med konkrete forslag til hvordan statsadvokatens rolle i ansettelsesprosessen i så fall skal formaliseres. Vår oppfatning er at statsadvokatens rolle i dag, som referansepersoner, bør videreføres.

### **Tiltak 11 – En klargjøring av påtalemyndighetens rolle som leder av etterforskningen**

Påtalemyndigheten er gjennom straffeprosessloven tillagt det overordnede ansvaret for etterforskningen. I tillegg til utvalgets beskrivelse og vurdering i kapittel 5.4 og 13.2, er ansvaret beskrevet og vurdert i NOU 2016: 24 kapittel 14.2.2. Fremtidens påtalemyndighet må forventes å fylle sin rolle bedre enn i dag. Det betyr ikke at alle påtalejurister skal tilegne seg samme kompetanse som en politifaglig etterforskningsleder, like lite som sistnevnte kan forventes å ha samme kompetanse som politijuristen. I så henseende mener Kripos sitatet under fra riksadvokatens rundskriv nr. 3/99; fortsatt er gir et riktig og viktig utgangspunkt for dette samvirket i straffesaksbehandlingen:

*Erfaring viser at den beste, og raskeste, straffesaksbehandlingen skjer hvor politijurister og etterforskere samarbeider godt helt fra anmeldelsestidspunktet. I dette samarbeidet må man utnytte best mulig den kompetanse som etterforsker og jurist har til sammen. En god dialog både om etterforskningsmessige og påtalemessige spørsmål er viktig.*

Som utvalget skriver, må en uerfaren politijurist søke støtte hos erfarne taktiske etterforskningsledere, og uerfarne etterforskere må søke støtte hos erfarne politijurister. Utviklingen går for øvrig i retning av at det i flere straffesaker også benyttes fagansvarlige innen elektronisk/digital sporsikring, avhør etc. Disse har en avgrenset lederrolle overfor sin gruppe med etterforskere. I enkelte straffesaker opprettes prosjektgrupper, og etterforskningen driftes som et prosjekt. Da kreves det i tillegg andre egenskaper av ledergruppen enn ren fagkompetanse. Arbeidsfordelingen mellom deltagerne i etterforskningen avhenger av hvem som til enhver tid bekler rollene. Å ta ansvar, og å være en god leder, innebærer å knytte til seg kompetanse på områder en selv ikke behersker. Samtidig skal påtalemyndigheten ha – og ta – hovedansvaret. Det er viktig å understreke at det gjelder både i små saker, hvor det kun er en påtalejurist og en etterforsker involvert, og i prosjekter med flere titalls deltagere.

I denne sammenheng er det også relevant å drøfte statsadvokatens ansvar i straffesaker hvor tiltalekompetansen ligger hos dem. Det har utvalget gjort i utredningen kapittel 5.11. Avveiningene som må gjøres i skjæringspunktet mellom statsadvokatens involvering og politijuristenes etterforskningsledelse er godt beskrevet av utvalget. Vi er enige i at statsadvokatene oftere enn i dag bør orientere seg om alvorlige og prinsipielle saker i en tidlig fase av etterforskningen, i den hensikt å gi råd og veiledning, herunder i saker hvor Kripos yter bistand. I noen tilfeller er statsadvokaten også pålagt et nærmere definert og avgrenset beslutningsansvar under etterforskningen. Oversendelse av rettsanmodninger til rettshåndhevende myndigheter i andre land er ett eksempel. Klarering av enkelte typer skjult metodebruk er ett annet. Vi er imidlertid enige med utvalget i at det ikke er naturlig at statsadvokatene tar en rolle som nærmer seg etterforskningsledelse.

Utvalget har på side 100 annen spalte omtalt underretningsplikten, og understreket at den korresponderer med en aktivitetsplikt. Dersom en statsadvokat mottar underretning fra en politiadvokat om et mistenkelig dødsfall, utløser det etter omstendighetene en aktivitetsplikt. En statsadvokat som i ettertid sier at han bare mottok underretning, og at det er

politiadvokatens ansvar at saken ble henlagt som intet straffbart forhold, har ikke tatt ansvaret som følger av påtaleinstruksen § 7-2. I utkast til rapport om rammeverk for systematisk erfaringslæring, som direktoratet har sendt på høring, med frist 22. d.m.<sup>7</sup>, er det blant annet foreslått «underveisevaluering». Formålet er å kvalitetssikre etterforskningen i ikke-påtaleavgjorte straffesaker. Statsadvokatene foreslås pålagt et ansvar for kvalitetssikringen. Hvilke saker som skal evalueres underveis er et av spørsmålene som må besvares i høringsrunden. Dette har en praktisk side til underretningsplikten. Vi trenger retningslinjer som sikrer at det underrettes oppover om saker som det kan være aktuelt å evaluere underveis. På bakgrunn av underretningen må det så forventes at statsadvokaten vurderer om (deler av) etterforskningen skal undergis en evaluering. Det er viktig at en eventuell underveisevaluering gjennom mandat klart avgrenses mot saksansvaret, slik at det ikke oppstår uklare ansvarslinjer. Formodentlig bør underveisevaluering konsentreres om prosess og metodikk og ikke gå inn på materielle spørsmål.

### **Tiltak 12 – En ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet**

Kripos er, gjennom bistandsrollen, relativt godt kjent med situasjonen i påtalemyndigheten i politidistriktene. Vi opplever at sammenslåingen av distriktene har ført til større arbeidsbelastning på jourhavende påtalejurist. De signalene vi har fanget opp hittil, tyder på at det er mindre tid til aktiv straffesaksledning enn tidligere. Dette kan skyldes at reformen er i en overgangsfase, hvor de nye distriktene ikke har rukket å besette alle rollene og endringsprosessene ikke er ferdigstilte.

Uansett gir omfanget av oppgaver som utvalget foreslår lagt til politijuristene grunn til bekymring for kapasiteten. Dersom flere oppgaver skal delegeres til påtalemyndigheten i politiet er det neppe mulig å utføre disse innenfor eksisterende rammer. Vi er enige med utvalget i at det er nødvendig med en ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet for å imøtekomme merbelastningen. Samtidig er vi enige i at en må starte med å definere oppgaver og avklare kapasitetsbehovet i Den høyere påtalemyndighet.

### **Tiltak 13 – Nye stillingskategorier i påtalemyndigheten i politiet – et mer strukturert system**

I kapittel 13.6 stiller utvalget spørsmålet: Bør det innføres flere stillingskategorier? Svaret avhenger av hva en ønsker å oppnå. Det er i alle fall viktig å skille mellom hva som er nødvendig for å sikre gode, helhetlige karriereløp, hva som er nødvendig for å kunne inneha ulike grader av påtalekompetanse og hva som er ønskelig av lønnspolitiske hensyn.

Dersom målet er å påvirke kvaliteten på arbeidet, mener Kripos dette også kan skje på andre måter enn ved stillingskategorier. Vektige argumenter for å innføre flere stillingskategorier er imidlertid at Den høyere påtalemyndighet har valgt å gjøre det, jf. utredningen kapittel 3.4.2, samt at det opereres med langt flere stillingskategorier i politiet. Tar man utgangspunkt i tanken om felles kompetanseheving i hele påtalelinjen fremstår det hensiktsmessig at også politijuristene har et sammenlignbart system som tilrettelegger for helhetlige og gode karriereløp.

---

<sup>7</sup> Kripos vil inngi høringsuttalelse til denne.

Uavhengig av nye stillingskategorier mener Kripos det er på tide å gjøre endringer i påtalekompetansen i politiet. I dag opereres det med henholdsvis delegert påtalekompetanse og delegert utvidet påtalekompetanse. I tillegg er kompetansen til å begjære og beslutte bruk av skjulte tvangsmidler tillagt politimesteren. Det siste er av flere grunner en lite hensiktsmessig løsning. Politimesterne i de nye, store distriktene kan ikke lenger forventes å ha verken den oppdaterte fagkunnskapen eller den nødvendige kapasiteten som kreves til å håndtere så vidt mange og kompliserte juridiske spørsmål som denne oppgaven innebærer. Det er formentlig en bedre løsning å legge kompetansen til et lavere nivå, og samtidig sørge for at det stilles konkrete kvalifikasjonskrav til de som skal inneha kompetansen. En mulig løsning er å operere med flere nivåer av utvidet påtalekompetanse, som ikke nødvendigvis trenger korresponderer med bestemte stillingskategorier. Dagens politidistrikter har politijurister med lang og bred erfaring, og som vil være skikket til å inneha en slik særskilt, delegert påtalekompetanse.

Endringer i den delegerte påtalekompetansen er behandlet i NOU 2016: 24 kapittel 8.4.4. En mulig løsning som foreslås der er at alle politijurister har samme kompetanse etter loven, og at den nærmere fordelingen bestemmes av påtalemyndigheten, eksempelvis gjennom retningslinjer gitt av riksadvokaten. Løsningen kan tilrettelegge for en bedre utnyttelse av den samlede kompetansen i påtalemyndigheten og samtidig gi en faglig karrierestige som er individuelt tilpasset. Formentlig vil en slik gradering eksempelvis virke faglig motiverende for politijurister som ønsker en annen karrierevei enn administrativ ledelse.

Det er samtidig viktig at det utarbeides gode rutiner for å sikre at de prinsipielle sakene likevel sendes oppover og påtaleavgjøres og aktoreres av en statsadvokat eller av riksadvokaten. Dette kan gjøres gjennom en operasjonalisering av underretningsplikten, jf. våre kommentarer til tiltak 11. Vi viser også til våre kommentarer til tiltak 4 om at de prinsipielle sakene må håndteres av riksadvokaten etter en felles strategi. Det er som kjent verken mengden narkotika eller summen av det økonomiske utbyttet som avgjør om saken er prinsipiell. Strafferammene er ikke alene egnet som målestokk for hvilke saker som bør håndteres av Den høyere påtalemyndighet. Ordningen med at underretning skjer ved gjenpart av første fengslingspåtegningen er det også grunn til å vurdere. Det bør være andre kriterier som utløser underretningsplikten. Disse kriteriene er det hensiktsmessig at riksadvokaten definerer.

#### **Tiltak 17 – Kontrolletatene – utvidet bruk av forenklet forelegg, overføring til forvaltningen for vurdering av administrative sanksjoner, avkriminalisering**

Kripos støtter forslaget om å utvide rammene for kontrolletatene til å avgjøre saker ved forenklet forelegg. Økt bruk av administrative sanksjoner for å frigjøre kapasitet, slik at de mer alvorlige og prinsipielle straffesakene kan håndteres bedre, er etter vår oppfatning en ressursprioritering som det i dagens økonomiske virkelighet synes stadig vanskeligere å argumenter godt mot

#### **Tiltak 18 – Et tilgjengelig og oppdatert regelverk**

Det finnes i dag flere offentlige databaser hvor en gjennom abonnement kan få tilgang til oppdatert rettskildemateriale. Lovdata er ett eksempel. Hva gjelder intern kunnskapsdeling, er KO:DE etablert som nasjonal digital fagportal for formidling av politiets fag og metoder. KO:DE skal gi raske svar på spørsmål og problemstillinger i politiets hverdag, og portalen dekker innhold for flere målgrupper innen politiet og påtalemyndigheten. Det er også utarbeidet en nettbrettversjon for politipatruljene i forbindelse med prosjektet Politiarbeid på stedet. Portalen er utviklet av Kripos i tett samspill med POD og andre enheter med fag-

og/eller bistandsansvar. Innholdet blir oppdatert og kvalitetssikret av fagpersonell. POD er øverste ansvarlig for KO:DE, mens Kripos ivaretar portalredaktøransvaret. Det er allerede opprettet egne sider for påtalemyndigheten på KO:DE.

Kripos tror ikke at opprettelse av en egen, ny database for påtalemyndigheten er veien å gå. Det fremstår som bedre ressursutnyttelse å benytte og videreutvikle den eksisterende løsningen. Høyere påtalemyndighet har samme tilgang til denne som politiet. Det er også begrenset hvor mange ulike databaser det er praktisk for brukerne å forholde seg til, og for eierne å holde oppdatert. Rettskildematerialet man forholder seg til i etterforskningssporet vil uansett være det samme, uavhengig av om en tilhører politiet eller Den høyere påtalemyndighet. Det fremstår derfor for oss lite hensiktsmessig å samle data på to ulike steder.

Med hilsen

  
Ketil Haukaas

Saksbehandler:

padv Anne Cecilie Dessarud

Kopi:

Riksadvokatembetet

Det nasjonale statsadvokatembetet

**Politidirektoratet**

Pb 8051 Dep

0031 Oslo

**OSLO POLITIDISTRIKT**Deres referanse:  
201702102-4 008Vår referanse:  
201712876Sted, Dato  
18.09.2017**PÅTALEANALYSEN – HØRINGSSVAR FRA OSLO POLITIDISTRIKT**

Det vises til høringsbrev datert 30 mai 2017 med anmodning om innspill til de tiltak som Påtaleanalysen forslår. Fristen for høring ble i brevet satt til 20 august 2017, men senere forlenget til 15 september 2017 i mail datert 11 juli 2017 fra POD. Etter samtale med saksbehandler Tone Grova Oppdal er fristen for oversendelse herfra satt til 18 september 2017.

OPD mener at det arbeid som ligger til grunn for analysen er svært grundig og at utvalget har hatt et bredt og åpent syn på påtalemyndighetens situasjon i dag og foretatt gode vurderinger om påtalemyndighetens rolle i fremtiden.

Nøkkelord er kvalitet og effektivitet samtidig som det skal sikres at like saker behandles likt i alle politidistrikter. Analysen åpner for en helt nødvendig utvikling av påtalemyndigheten og Riksadvokatembetets overordnede ansvar for strategi- og fagansvarsutvikling innen påtalemyndigheten.

Det avgjørende for å kunne heve kvalitet og effektivitet i strafferettspleien er at etterforskning og påtalebehandling sees i sammenheng. Kompetanseheving og økt fokus på etterforskning gjennom etterforskningsløftet må få tilsvarende virkning for påtalearbeidet og påtales rolle må være en del av de tiltak som arbeidet med etterforskningsløftet munner ut i.

Påtaleanalysen slår fast, i tråd med forslaget til ny straffeprosesslov § 2-2 og påtaleinstruksen § 7-5 at det er påtalemyndigheten som leder etterforskningen. Beskrivelsen i analysen om presiseringen og begrunnelsen for dette lovfestede ansvar og hva som omfattes av ansvaret er grundig og godt fundert. OPD støtter den vurdering som er gjort i analysen og ser at en slik gjennomgang har vært nødvendig og nyttig for å avklare ansvarsforhold.

En viktig premiss for flere av de foreslåtte tiltakene er at Riksadvokatembetet styrkes i vesentlig grad. OPD er enig i at en vesentlig forutsetning for at forslagene i analysen skal ha mulighet til å følges opp og dermed lykkes i sitt forsett om mer effektiv straffesaksbehandling med høyere kvalitet i alle ledd, må være at Riksadvokatembetet faktisk gis økte ressurser i betydelig grad. I denne sammenheng pekes på at styrkeforholdet mellom POD/Justisdepartementet og Riksadvokaten bør jevnes noe ut for at det skal sikres en realitet i påtalemyndighetens uavhengighet, myndighetsutøvelse og gjennomslagskraft også i

**OSLO POLITIDISTRIKT**

fremtiden. Det vises til bemanningsforskjellen på riksadvokatnivå f. eks i Danmark og det bør være et utgangspunkt for vurderingen av størrelsen på "nytt" Riksadvokatembete i Norge. Behovet for fagutvikling og strategisk ledelse er minst like stort her og det bør være et av de tiltak som raskest bør igangsettes/om nødvendig utredes ytterligere. Det påpekes herfra at Riksadvokatens strategiske ledelse i dag hovedsakelig kommer i Riksadvokatens årlige mål og prioriteringsskriv. Riksadvokatens overordnede føringer i prioriteringsskrivet burde kommet i god tid før politidistriktene og POD's virksomhetsstyring og målsetting fastsettes for kommende år.

Påtaleanalysens viktigste betydning er at de vurderinger og tiltak som fremmes, brukes aktivt og legges inn som premiss og grunnlag for vurdering av påtalemyndighetens rolle i fremtiden. Analysen gir gode signaler om i hvilken retning påtalemyndigheten bør utvikle seg og dette arbeidet må prioriteres og sikres fremdrift.

### **Kommentarer til tiltak:**

#### **Tiltak 1: Definisjon av Påtalemyndighetens samfunnsoppdrag.**

Påtalemyndighetens samfunnsoppdrag er definert i Påtaleanalysen (side 168) og slik det presiseres i kap. 11.4, side 170. OPD støtter den utvidede forståelse av samfunnsoppdraget slik det er beskrevet fordi dette er den tolking som sikrer en best mulig oppgaveløsning for alle sider av strafferettspleien. Påtalemyndigheten som garantist for rettssikkerheten kan bare fungere fullt ut når samfunnsoppdraget tolkes slik. Det vises til

#### **Tiltak 2: Kompetanse**

OPD støtter forslaget om at Riksadvokaten gis det sentrale ansvaret for kompetanse og fagutvikling i hele påtalemyndigheten. Det er riktig beskrevet i analysen at kompetanseutvikling og kompetanseheving for påtalejuristene i dag er svært mangelfull. PHS har svært få tilbud som kun er beregnet på påtalejurister i politiet. De fleste utdanninger som tilbys er rettet mot både polititjenestemenn, sivile og påtalejurister, holder god kvalitet og er svært nyttige, men tilfredsstillende ikke særbehovet som påtalejuristene har. Dessuten bygger disse utdanningene ved PHS på et for lavt opptakskrav slik at jurister ikke får innpasset utdanningen fra PHS ved andre læresteder.

Flere av analysens tiltak; økt fagledelse i høyere påtalemyndighet og utvidet delegasjonsadgang/kompetanse til å treffe påtaleavgjørelser må medføre at kompetanseoppbygging og utvikling i påtalemyndigheten i politiet prioriteres og OPD mener det er helt nødvendig.

Aktorrollen er lite omhandlet i Påtaleanalysen til tross for at aktorring utgjør en stor del av påtalearbeidet. Utvikling og forbedring av aktorrollen bør gis mer oppmerksomhet og det bør lages program/øvelser med kompetente fagfolk som tar for seg formidlings-, kommunikasjons- og pedagogiske ferdigheter for påtalejurister i hele påtalemyndigheten. Jfr. kommentarer til pkt. 3. Gjennomføring av hovedforhandling er slutføring av etterforsknings- og påtalearbeidet og det er ofte en synlig rolle utad gjennom mediedekning og annen presseomtale. Aktorrollen er som regel ensom og i større saker er det vanlig at aktor står overfor flere forsvarere. Styrkeforholdet forskyves og arbeidsoppgaver pålegges av retten som medfører uforsvarlig arbeidsbelastning for aktor. Hvorledes rollen utøves, hvorledes aktorrollen skal bygges opp og gjennomføres baserer seg i stor grad på den enkeltes egne erfaringer. En mer systematisk

opplæring og kompetanseheving ansees helt nødvendig, det er ikke, i alle fall i større saker, ikke lenger tilstrekkelig å kunne faktum og prosessreglene.

En styrking av høyere påtalemyndighets mulighet til å drive fagledelse vil medføre kompetanseoverføring både i enkeltsak og i påtalerollen, men det antas at behovet for mer spisset og strukturert kompetansetilførsel må skje i tillegg til utøvelse av fagledelse. Gitt at forutsetningen om vesentlig styrking av høyere påtalemyndighet (RA) slår til, vil dette kunne føre til at det innen påtalemyndigheten kan lages egne kompetanseløp som vil kunne sikre at juskompetansen opprettholdes gjennom år, at det sikres at jurister i påtalemyndigheten holder noenlunde likt nivå i hele landet, at fagutvikling blir sett på som nyttig og nødvendig og derfor blir prioritert og at et slikt kompetansehevingsløp kan underbygge krav om bedre lønnsutvikling.

### **Tiltak 3: Økt stabskraft hos Riksadvokatembete**

Det fremgår av det ovenstående at OPD støtter forslaget og begrunnelsen for en betydelig styrking av Riksadvokatembetet. Begrepet utvidet fagledelse slik det omtales og hvilket omfang denne fagledelsen bør og skal ha inn i hele straffesakskjeden, inkludert utvikling av etterforskningsfaget gjennom tiltakene i etterforskningsløftet, kan bare oppnås ved en styrking som foreslått. Utvikling av kompetanseplaner og sikring av kvalitet i påtalesporet vil i seg selv kreve behov for ressurser, og det bør også vurderes hva slags kompetanse en utvidelse av embetet bør besitte.

Det nevnes herfra at aktorrollen er krevende og at det i dag ikke foreligger noen kompetanseutvikling knyttet mot denne viktige delen av påtalearbeidet. Her savnes en mer grundig vurdering fra Påtaleanalysen og det hadde vært ønskelig at det hadde blitt lagt mer vekt på den delen av påtalearbeidet. Dette tas inn i kommentaren til dette tiltaket fordi en utvikling av aktorrollen kan kreve annen kompetanse enn jus-kompetanse, som pedagogisk og kommunikasjonskompetanse, og det bør tilføres inn i den økte stabskraften hos RA.

### **Tiltak 4: En mer fleksibel kompetansefordeling mellom riksadvokaten og statsadvokatene**

OPD støtter den vurdering at delegasjonshjemlene foreslått i ny straffeprosesslov er tilstrekkelige, men bør benyttes fullt ut hvis det skal gis rom for mer fagledelse i høyere påtalemyndighet. Det må her påpekes at all delegasjonsmyndighet ut over dagens nivå og økt bruk av ressurser til fagledelse på Riksadvokat - og statsadvokatnivå innebærer at arbeidsoppgaver skyves nedover i kjeden og ender hos påtalemyndigheten i politiet. Se kommentarer til pkt. 8.

Herfra støttes også de vurderinger om redusert saksbehandling av enkeltsaker ved riksadvokatembetet i fremtiden slik at det kan frigis mer ressurser til de øvrige oppgavene som tillegges embetet.

### **Tiltak 5: Økt bruk av forskning i straffesaksbehandlingen**

Ingen spesielle kommentarer til dette punkt ut over at OPD støtter de vurderinger om dette som er gjort i analysen.

### **Tiltak 6: En redefinering av statsadvokatrollen**

Behovet for endring av innholdet i statsadvokatrollen slik den beskrives i Påtaleanalysen bl.a. på side 192 og 193 er ikke uproblematisk. Økt fokus og ressurs på fagledelse er viktig for utvikling av påtalemyndigheten, men det er likevel viktig at statsadvokatene fortsetter å utgjøre den kvalitetssikring som "to-instansbehandlingen" garanterer. Spørsmålet blir grensesnittet mot hvilke straffebud og enkeltssakstyper som skal til statsadvokatnivå og hva som blir igjen på politijuristnivå. OPD mener at den redefinering som foreslås går for langt. Statsadvokatene må fortsatt aktorere store, kompliserte og prinsipielle saker for selv å opprettholde kompetanse og erfaring.

### **Tiltak 7: En styrking, videreutvikling og profesjonalisering av fagledelsen.**

OPD støtter synspunktene som fremkommer i Analysen rundt dette.

### **Tiltak 8: Handlingsrom til økt fagledelse**

Forutsetning for de fleste tiltak i Påtaleanalysen bygger på økt fagledelse og kompetanseutvikling særlig i høyere påtalemyndighet. Det er derfor helt nødvendig at det gis handlingsrom for dette arbeidet. På hvilken måte det kan gjennomføres er vanskeligere, uansett vil dette måtte kreve tilførsel av ressurser. Videre er OPD av den oppfatning at fagutvikling også skjer der faget utøves og at det viktigste er at det er rammene for fagledelse som legges til Riksadvokaten.

Dersom arbeidsoppgaver som økt akterrering og økt tildeling av påtalekompetanse sluses nedover og ender hos påtalemyndigheten i politiet, er det åpenbart at dagens ressurser ikke er tilstrekkelige. Herfra er det viktig å påpeke at tiltak om redusert saksbehandling i høyere påtalemyndighet ikke kan gjennomføres før påtalemyndigheten i politiet er satt i stand til å overta økte arbeidsoppgaver.

### **Tiltak 9: En reduksjon i antall statsadvokatembeter og opprettelse av faglederstillinger**

OPD støtter forslaget om å redusere antall embeter slik som foreslått og ser at det vil være behov for faglederstillinger i nye embeter.

### **Tiltak 10: Statsadvokatenes rolle i påtalejuristenes ansettelses- og karriereløp**

OPD støtter ikke anbefalingen i dette tiltaket. Det antas at det enkelte politidistrikt med sine egne ledere innen påtalemyndigheten kan ivareta dette også i fremtiden. Det er mer aktuelt å utvide bruken av statsadvokater i referanseinnhenting, noe da statsadvokatene må være villige til hvis/når de mener å ha nødvendig forutsetning til det. For tilsetninger av eksterne ansees dagens tilsettingsprosesser å være gode nok.

### **Tiltak 11: En klargjøring av påtalemyndighetens rolle som leder av etterforskningen**

Påtaleanalysen drøfter grundig det rettslige grunnlag for påtalemyndighetens ansvar for ledelse av etterforskningen. Dette ansvaret er det ikke alle som anerkjenner og det er derfor viktig at det tydeliggjøres. Manglende forståelse og aksept for dette ansvaret har skapt mye



unødig støy på politinivå. Uklar og usikker rolleforståelse blant påtalejurister er utbredt og det gjelder også på etterforskersiden.

OPD ser derfor behovet for en tydeligere konkretisering av rollene mellom politifaglig etterforskningsleder og påtales overordnede ansvar for etterforskningen. Det foregår en utredning om PEL-rollen (politifaglig etterforskningsleder) som slutføres i disse dager. Påtales rolle må også bli en del av det videre arbeid med Etterforskningsløftet og det vises til Handlingsplan for etterforskningsløftet under pkt. 6 der det foreslås nasjonale rolledefinisjoner og som må omfatte påtalerollen i sak.

Utøvelse av ansvaret vil variere etter behov i sak og også med erfarings- og kompetansebakgrunnen både til etterforsker og påtalejuristen. Utarbeidelse av etterforskningsplaner og oppfølging av disse er et viktig bidrag i riktig retning.

Førstebetjentrollen er noe endret til å dreie seg mest om personalansvar. Den kontroll, kvalitetssikring og veiledning som foregikk på førstebetjentnivå, er nå mangelfull og utøves for det meste av påtalejurister, ikke bare på spesialavnsittene, men også ute på GDE'ene. Samtidig er kompetanse og kvalitet på etterforskere på spesialavsnittene høy og samarbeidet med påtalejuristen fungerer i hovedsak godt.

Utviklingstrekk, og ikke bare i store saker, viser at påtales rolle er helt avgjørende både for fremdrift, kvalitet og effektiv etterforskning. Avgrensning av rollen mot rent politifaglig ansvar blir diffust i store saker fordi styring av etterforskningen fra påtaleansvarlig jurist innebærer også strategiske valg, innhold i avhør, oppfølging av avhør og direkte kvalitetssikring av de enkelte etterforskningskritt.

OPD mener likevel at det bør forsøkes en mer konkret beskrivelse av hovedtrekkene i de to rollene på en slik måte at rolleavklaring i enkeltsak ikke lenger er gjenstand for uenighet eller diskusjon og at det bør gjøres av Riksadvokaten og POD i samarbeid.

### **Tiltak 12: En ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet**

Dersom tiltakene som gir økt rom for fagutvikling i høyere påtalemyndighet skal bli en realitet og arbeidsoppgaver sluses ned til påtalenivået i politiet, er det åpenbart at det vil kreve en betydelig ressurstilførsel. Påtaleanalysen kvantifiserer ikke behovet og går i stedet i kap. 8 inn på flere tiltak/forbedringer som kan effektiviserer saksbehandlingen og derigjennom utnytte dagens ressurser bedre. OPD er enig i at det innen både bedre merkantil støtte, økning av tilståelsessaker og videreutvikling av elektronisk saksbehandling vil kunne frigjøre noe påtaleressurser, jfr. kommentarer til tiltak 14 og 15.

Det vil imidlertid ikke være på langt nær tilstrekkelig til å ta av for økt oppgavetilførsel slik som forutsatt i analysen. Antallet saker til påtalebehandling vil nødvendigvis ikke øke fordi alle saker allerede i dag går gjennom påtalemyndigheten i politiet først. Det er økt aktorring i første instans og for lagmannsrettene som vil kreve mest. Et forsøk på kvantifisering må ta utgangspunkt i de tall vi allerede har i dag om aktorater utført av statsadvokatene og hvilke aktorater som det er mest sannsynlig vil overføres til påtalenivået i politiet. Da kan man ut fra oversikten i tabell 7.7 side 130 se at 178 aktorater for lagmannsrett i såkalt "begrensede anker" – gjerne straffutmålingsanker, nokså sikkert vil bli utført av påtalejurister i politiet i fremtiden. (Mye utføres nok allerede i dag)

Videre er det grunn til å anta at også aktoratene i tabellens avsnitt om "bevisanker" på 401 saker totalt vil bli utført av politijurister. Det sies ikke noe om hva dette samlet sett utgjør av antall rettsdager, og for OPD utgjør da de samme tallene 80 og 138, til sammen 218 aktorater i 2015 tall. Allerede i dag utføres en lang rekke aktorater for statsadvokatene av

påtalejuristene i Oslo både for tingrett og lagmannsrett. I 2016 ble våre påtalejurister oppnevnt i statsadvokataktorater 279 ganger og det utgjorde til sammen 676 rettsdager.

Denne ressursoverføring som skjer allerede i dag fra OPD til Oslo statsadvokatembete kompenseres ikke. Det må kunne legges til grunn at dette til en viss grad går ut over påtaleproduksjonen. Denne ressursovergangen til OST er en av flere faktorer som påvirker produksjonen av påtaleavgjørelser i OPD. Samtidig skal det sies at dette også medfører kompetanseheving og økt erfaring og derfor er ønskelig.

For å kunne beregne ressursbehovet for disse aktoraterne totalt sett må man vite mer om antall rettsdager og hva som må legges inn av forberedelsestid. En slik analyse og deretter ressurssetting bør ikke være vanskelig å gjennomføre og det foreslåes at dette arbeidet legges til Riksadvokatembetet som har totaloversikten her for hele landet.

Hvilke øvrige arbeidsoppgaver som kommer i tillegg til dagens, er noe uklart og da må ressursbehovet evalueres fortløpende. Når det gjelder tidsbruk til gjennomføring av økt kompetanse i påtalemyndigheten i politiet, vil det foreløpig være vanskelig å si noe annet enn at det faktisk er ressurskrevende, noe også utvalget påpeker.

Påtalestyring og effektiv etterforskningsledelse krever allerede mye av påtalejuristens tid i OPD, særlig i større saker. En kartlegging i 2016 blant påtalejuristene på påtalegruppen Finans/Miljø viste at de allerede i dag bruker 60 – 70 % av sin arbeidstid på etterforskningsledelse/veiledning av etterforskere. Dette behovet vil variere sterkt med sakstype, erfaring og kompetanse i alle ledd, men bedre styring og effektiv bruk av etterforskningsplaner og en klargjøring av innhold og ansvar i PEL-rollen, vil på sikt avhjelpe det store behovet for påtales detaljoppfølging og veiledning i sakene og dermed også frigjøre påtaleressurser.

### **Tiltak 13: Nye stillingskategorier i påtalemyndigheten i politiet – et mer strukturert system.**

OPD støtter og er enig i de synspunkter som fremgår av analysen, pkt. 13.6. Det viktigste i denne vurdering er at det utarbeides et karriereløp for påtalejuristene og at lønsspennet brukes mer innen de eksisterende stillingskategoriene.

### **Tiltak 14: Merkantil støtte**

Administrativ støtte til påtalejuristene er gjennom år blitt vesentlig redusert. Mye av begrunnelsen har vært at påtalejuristenes saksverktøy BL har overtatt også administrasjon av sak. Dette er langt på vei riktig, men det er mange arbeidsoppgaver som med stor ressursgevinst kunne vært utført av administrativt personell. Mangel på slikt personell er en gjenganger i alle HMS vernerunder, medarbeidersamtaler og Risikovurderinger. Det er derfor noe overraskende at Påtaleanalysen ikke anbefaler sterkere en styrking av slik bistand/støtte.

Innføring av elektronisk sak er en gevinst i denne sammenheng, men det gjenstår fortsatt mye også innenfor behandling av elektroniske saker som med fordel kan utføres av sivilt personell.

Slik manglende støtte får også betydning for ressursbruken til etterforskere og det bør vurderes og gjennomgås hva som er arbeidsoppgaver som ikke behøver/må utføres av personell som det allerede er knapphet på. Bedre stillingsbeskrivelser hos sivilt ansatte innen

administrative støttestaber kan med fordel utarbeides slik at det tydeligere defineres hvilke arbeidsoppgaver som forventes utført av slike stillinger.

### **Tiltak 15: Utstyrspakke til påtalejuristene**

Se kommentarer under tiltak 16.

### **Tiltak 16: Bedre IKT-verktøy og brukeropplæring**

Disse to tiltakene henger nøye sammen slik OPD ser det. Det er allerede i dag slik at det enkelte juristkontor er utstyrt med nødvendig litteratur som man overtar. Dette er ikke personlig utstyrspakke slik analysen tenker seg det og det kan jo diskuteres hva som er mest hensiktsmessig. Det er viktigere at påtaleledere sørger for at kontorene er oppdatert med nødvendig litteratur og at det aksepteres som en nødvendig kostnad. Videre får politijuristene personlige aktorkapper som bør inngå i en fastlagt kravspesifikasjon til utstyrspakke.

I dag er det meste basert på elektronisk infohenting både av litteratur og annen rettskildeinnhenting. Det viktigste hjelpemiddelet til påtale allerede fra nå av er skikkelig oppdaterte og moderne både bærbare og stasjonære pc-er utstyrt med Adobe Pro og annen programvare som etter hvert kreves. Opplæring av programvarebruk og arbeid med elektronisk sak, ikke minst til bruk under hovedforhandling er helt nødvendig og må bare forseres. Kostnader til innkjøp bør allerede ligge inne i politidistriktenes budsjetter, hvis ikke må det pålegges sentralt fra. I Oslo har vi god erfaring med hvor ressursbesparende dette er og erfaringer og tilbakemeldinger fra retten og forsvarere er utelukkende positiv. Landets domstoler må utstyres med kompatibelt datautstyr slik at effekten tas ut i alle ledd.

### **Tiltak 17: Kontrolletatene – utvidet bruk av forenklet forelegg, overføring til forvaltningen for vurdering av administrativ sanksjon, avkriminalisering.**

Påtaleanalysen kommer her fornuftig nok ikke med konkrete tiltak. Det vises til vedlegg 1 i analysen, side 223, som er en utredning med klart ønske om å overføre flere oppgaver og myndighet til kontrolletatene, da særlig skatteetaten.

OPD er enig i at det kan være ressurser å spare ved å overføre noe flere reaksjonstyper som forenklet forelegg og økt bruk av gebyrer til kontrolletatene enn det som allerede foreligger og er enig i at dette bør utredes videre. Bruk av hjemmelen i strprl § 71c vil gjøre slik overføring lettere og samtidig synlig i forhold til avgjørelsesgrunnlag i enkeltsaker.

OPD er likevel av den oppfatning at tildeling av påtalekompetanse og utvidede hjemler for etterforskning, tvangsmidler og iretteføring til kontrolletatene, da særlig skatteetaten som foreslås i vedlegg 1, har viktige prinsipielle og organisatoriske sider som må utredes grundig. Manglende ressurser kan ikke være hoved begrunnelsen for overføring av slik myndighet til et forvaltningsorgan, noe som synes å være bakgrunnen for forslaget. Skatteetatens rolle inn i etterforskningen har reist noen viktige prinsipielle spørsmål og det vises særlig til dommen i Transocean-saken.

### **Tiltak 18: Et tilgjengelig og oppdatert regelverk**

OPD støtter forslaget om utarbeidelse av et mer strukturert system for samling av kildematerialet og at redaktøransvaret legges til Riksadvokatembete er naturlig ut fra de forslag som foreligger om egen rettsenhet der.

Det nevnes her at det bør vurderes et tydeligere sentralt ansvar for BL, at det tekniske ansvar ligger til POD/PIT og at Riksadvokaten har ansvar for utarbeidelse og vedlikehold av lovgrunnlagene som en del av det overordnede fagansvaret. I dag er dette for personavhengig og derfor sårbart.

### **Tiltak 19: En servicestrategi**

OPD har ingen kommentarer ut over det som påpekes i analysen mht til at det er klare forbedringspunkter i måten vi kommuniserer med publikum på. Automatisk genererte henleggelses- og avgjørelsesbrev har et innhold som klart kan forbedres og gis et språk folk forstår. Det bør ikke ta særlig lang tid å gjennomføre.

### **Tiltak 20: Etiske retningslinjer**

Det foreligger nå etiske retningslinjer for påtalemyndighetens medarbeidere i rundskriv nr.2/2017 av 29. juni 2017. I OPD er gjennomgang av disse et av punktene på opplæringsprogrammet for nye påtalejurister.

OPD mener at det allerede innenfor arbeidsgiverrollen og klagesporet i påtalemyndigheten er tilstrekkelige virkemidler til å håndtere de saker som man i analysen tenker seg inn i et eget tilsynsorgan. Likeledes håndterer Spesialenheten for politisaker slike anmeldelser i dag, spørsmålet er heller om det skulle presiseres til også å gjelde påtalemyndigheten.

### **Tiltak 21: Økt satsing på tilståelsesdommer**

Fokus i Påtaleanalysen på økt bruk av tilståelsesaker er viktig og det er antagelig mer å hente der i form av mindre tidsbruk på aktorater og bedre tilskjæring av saker. Dette har vi hatt fokus på lenge i OPD og det ser ut til at det har vært vanskelig å øke andelen, begrunnelsene er mange; stort antall siktede med ukjent oppholdssted, lite samarbeidsvillige siktede under avhør, forsvarere som ikke råder klient til å samtykke i tilståelsessak mv. Det antas derfor at det ikke er mye ressurspotensial å ta ut på dette området i OPD. Det bemerkes her at tilskjæring av saker særlig innen økonomisakene blir kritisert av særlig skatteetaten og det vises til vedlegg nr. 1.

Det viser at det går et balansepunkt mellom hensynet til å få gjennom en tilståelsessak og fornærmedes/anmelders interesser og hensyn.

OPD mener at fokuset må være de "riktige" avgjørelser og viser til arbeidet her med å endre tilnærming til straffesakene slik at personfokuset blir det viktigste, kalt "fra sak til person". Dette vil føre til riktigere prioriteringer, at saker samles og lettere tilskjæring av et sakskompleks for å optimalisere balansen mellom ressursbruk og forventet resultat.

## **Generelle kommentarer:**

Det fremgår av høringsbrevet datert 30. mai 2017 fra POD at det i tillegg til innspill i forhold til tiltakene, ønskes synspunkter på enkelte andre punkter; nærpolitireform og særorganutredningen, mulig kvantifisering opp mot enkelte tiltak og forslag til prioriteringer av tiltak.

OPD antar at de fleste av de foreslåtte tiltak ikke vil få direkte betydning for implementeringen av Nærpolitireformen, i alle fall ikke i OPD. Innen eksisterende organisasjon legges til grunn at kompetanseheving og overtagelse av arbeidsoppgaver fra høyere påtalemyndighet kan ivaretas med en definert ressurstilførsel ut fra hva økte arbeidsoppgaver generer av merarbeid.

Arbeidet med etterforskningsløftet pågår og det er viktig at påtalemyndighetens rolle og ansvar tas inn i det arbeidet.

OPD støtter mindretallet i Særorganutredningen når det gjelder Økokrim. Det er viktig å sikre kompetanse og ressurser innenfor det saksområdet Økokrim forvalter og OPD kan ikke se at det vil skapes så ressursbesparende synergieffekter av en sammenslåing med Kripos at det kan forsvare en nedleggelse av dagens Økokrim som selvstendig enhet. Særorganutredningen er på høring og det vises til det.

Et anslag over behov for økte påtaleressurser i politiet ved gjennomføring av tiltakene er vanskelig å angi konkret som Påtaleanalysen påpeker. Som nevnt i pkt. 12 kan et utgangspunkt for ressurssetting være en gjennomgang av antallet aktorater som kan forventes å sluses nedover fra statsadvokatene og se på hva disse vil kreve av påtalekraft for å gjennomføres i domstolen. Videre vil økning av antall rettsdager medføre større fravær fra kontoret og flere reisedager. I tillegg må det tas høyde for at dette vil medføre økt behov for administrativ støtte til berammelser og økt belastning på stevnekontor. Det antas fra OPD at dette er en kartlegging av ressursbehov som ikke behøver å være alt for komplisert.

OPD forslår å prioritere kartlegging av ressursbehov, utredning om ulike tiltak for kompetanseheving og rolleavklaring. Dette er tiltak som kan startes innenfor eksisterende rammer. Det samme gjelder forbedring av kommunikasjon til publikum ved å gjennomgå innholdet i databrev som sendes ut.

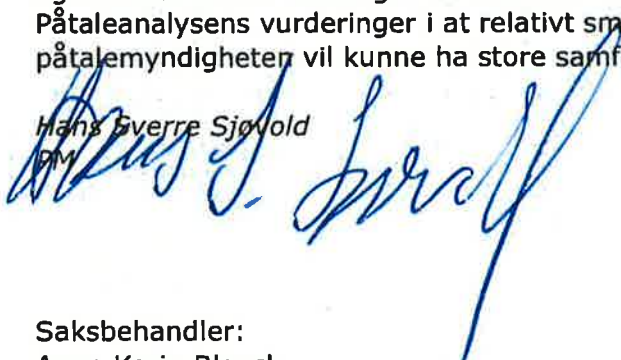
Styrking av Riksadvokatens fagledelse og oppbygging av rettsenhet bør prioriteres høyt selv om dette krever tilførsel av ressurser da en slik oppbygging er en vesentlig forutsetning for at flere av de øvrige tiltakene kan realiseres/gjennomføres. Det er i dette leddet i påtalemyndigheten at rammene og føringene for økt fagledelse i alle ledd ligger.

### **Økonomiske og administrative konsekvenser:**

De fleste av tiltakene som foreslås vil medføre bruk av mer ressurser, både personellmessig og administrativt. Omfanget vil være avhengig av nivået på tiltakene. OPD er enig med Påtaleanalysens vurderinger i at relativt små utgiftsøkninger/økte bevilgninger til påtalemyndigheten vil kunne ha store samfunnsgevinster. Med hilsen

Hans Sverre Sjøvold

PM



Saksbehandler:  
Anne Karin Blanck  
politiinspektør



**Politidirektoratet**  
Postboks 8051 Dep  
0031 OSLO

**NORWEGIAN POLICE UNIVERSITY COLLEGE**

Deres referanse:

Vår referanse:  
2017/03834-4 008

Sted, Dato  
Oslo, 15.09.2017

## **HØRINGSSVAR - NOU 2017:5 EN PÅTALEMYNDIGHET FOR FREMTIDEN (PÅTALEANALYSEN)**

Det vises til e-post 12. mai 2017 fra Justis- og beredskapsdepartementet om utsending av påtaleanalyseutvalgets rapport på høring. Politidirektoratet har i e-post 31. mai bedt om at Politihøgskolens høringsuttalelse sendes via direktoratet.

I høringsbrev av 5. mai s.å. anmoder departementet om høringsinstansenes vurdering av utvalgets 21 tiltak og ev. andre temaer som burde vært omtalt, gitt utvalgets mandat. Politihøgskolens høringsuttalelse er begrenset til de deler av rapporten og tema/tiltak som direkte berører Politihøgskolens kjerneområder.

### **Kapittel 13 – Utvalgets vurdering av påtalemyndigheten i politiet**

Politihøgskolen vil innledningsvis knytte noen bemerkninger til påtaleanalyseutvalgets generelle vurderinger av de eksisterende utdanningstilbud.

Grunnoplæringen for påtalejuristene er et omfattende opplæringsprogram hvor både ansvaret, organiseringen, gjennomføringen og kostnadene er lagt til arbeidsgiver. Påtaleanalysen peker på at en konsekvens av denne organiseringen innebærer til dels store lokale forskjeller i hva som tilbys nyansatte påtalejurister og videre at dette fører til ulik utøvelse av rollen som påtalejurist.

Politihøgskolen mener at en naturlig følge av de vurderinger som gjøres i påtaleanalysen vil være å utrede mulighetene for å tilby en spesialisering av funksjonen som påtalejurist, allerede i det ordinære utdanningsløpet for jurister. Per i dag har man utdanningstilbud i påtalerett og politirett ved Universitetet i Bergen. Utdanningstilbudene er imidlertid knyttet til de rettslige rammene og ikke knyttet til selve funksjonen påtalejuristene har som leder av etterforskningen.

Politihøgskolen mener derfor at det vil være naturlig at rammene for et slikt nytt utdanningstilbud vurderes av Politihøgskolen i samarbeid med ett, eller flere av universitetene som tilbyr master i rettsvitenskap og Riksadvokaten. Et slikt funksjonsrettet utdanningstilbud bør slik Politihøgskolen ser det, omfatte de juridiske tema fra de allerede eksisterende utdanningstilbudene i politi- og påtalerett, i tillegg til egne tilpassede tema fra de etablerte

spesialiserte etterforskningsutdanningene som tilbys etterforskere i politiet.

Det fremstår som et paradoks at etterforskerne i politiet gjennom etterforskningsløftet får en kompetanseheving i etterforskningsfaget, samtidig som påtalejuristen som skal lede etterforskningen, i liten grad har fått tilsvarende tilbud. Et uttrykt mål om å styrke hele straffesakskjeden lar seg, etter Politihøgskolens syn, vanskelig nå uten også å omfatte et målrettet tilbud til de som skal lede etterforskningen.

Fordelene knyttet til at juristene tilbys en slik funksjonsrettet utdanning allerede i det ordinære utdanningsløpet, vil være å sikre at juristene i større grad vil ha et likt utgangspunkt når de trer inn i rollen som påtalejurist enn tilfellet er i dag. De lokale forskjellene som er i det eksisterende opplæringstilbudet, vil bli redusert, eller falle bort, da den lokale opplæringen i større grad vil være knyttet til politiets systemer enn til selve funksjonen som påtalejurist.

For påtalejuristene vil et slikt tilbud gjøre at de kan spesialisere seg mot rollen i studiesituasjonen som en del av, eller tillegg til masterutdanningen og ikke slik tilfellet er i dag, at det må tas i tillegg til den ordinære porteføljen i arbeidssituasjonen. Etter Politihøgskolens syn vil en slik mulighet til å spesialisere seg allerede i det ordinære utdanningsløpet også føre til en faglig styrking og et større fokus knyttet til funksjonen som påtalejurist allerede under utdanningen.

Endelig vil etableringen av et slikt utdanningstilbud også løfte ansvaret og kostnadene knyttet til utdanningen fra arbeidsgiver.

En eventuell fremtidig etablering av et slikt utdanningstilbud vil skape behov for å avklare ordninger og overgangsordninger for de som allerede er i påtalemyndigheten og for de som i fremtiden gjennomfører masterutdanningen uten å velge å ta et slikt utdanningstilbud. Både frem til utdanningen er etablert, og for de som rekrutteres i fremtiden uten å ha tatt utdanningen, vil det være behov for et opplæringstilbud, men det må antas at målgruppen i fremtiden som en konsekvens av en slik utdanning vil bli mindre.

Politihøgskolens anbefaling vil være at de som i fremtiden ikke har en slik utdanning, følger en modell lik den som foreligger i dag, men med de endringer som følger videre i høringsuttalelsen.

## **Kapittel 9 Kompetanse – 9.5 Grunnopplæring**

Det er riktig som det fremheves i påtaleanalysen, at den obligatoriske etterutdanningens hovedinnhold i det ytre, i liten grad er endret og følger anbefalingene fra Sjøvold-rapportene. Det gis i påtaleanalysen en svært kortfattet beskrivelse av den obligatoriske etterutdanningen ved Politihøgskolen, som i stor grad later til å bygge videre på Lenth-rapporten (2006) og ikke er et resultat av en grundigere gjennomgang av innholdselementene i dagens obligatoriske etterutdanning for påtalejuristene. Påtaleanalysen tar også i liten grad for seg at studentevalueringene er svært gode på denne etterutdanningen. Det må være sentralt i en vurdering av etterutdanningstilbudet at kursdeltakerne, som i stor grad nylig har avsluttet en masterutdanning, i sin evaluering viser en stor grad av tilfredshet med etterutdanningstilbudet. Studentevalueringene er svært positive både i forhold til relevans for arbeidet og etterutdanningens faglige og pedagogiske innhold.



Det ligger naturligvis en klar begrensning i at studentene kun er samlet i 3 uker på Politihøgskolen. Dette setter rammer for både bredd og dybde i enkelte temaer. Samtidig er det slik at studentene både får elementer fra etterforskningsfagene fra bachelorutdanningen og videreutdanningene i etterforskning. Dette skjer både gjennom at studentene får tradisjonelle forelesninger, men også gjennom at de får nettbaserte leksjoner. Politihøgskolen har gjennom vektingene av disse temaene søkt i større grad å sette fokus på funksjonen som leder av etterforskningen.

Når det gjelder selve gjennomføringen av etterutdanningene er det riktig at Politihøgskolen bruker en stor grad av eksterne forelesere og at andelen med egne ansatte som benyttes som forelesere varierer mellom 10-30 prosent. Dels er dette begrunnet i at Politihøgskolen ønsker å benytte faglige spydspisser fra Riksadvokaten, Oslo Statsadvokatembeter, Kripos og Rettsmedisinsk institutt. Dels er det begrunnet i at det i en så mangefasert utdanning også er kompetansebehov som ligger utenfor Politihøgskolens kjernekompetanse. I forbindelse med samlingen gjennomføres en «aktor-uke» der deltagerne gjennomgår og forbereder en reell sak med aktor, normalt fra Oslo Statsadvokatembete, og følger sakens behandling i retten. Aktorruken alene bidrar til at Politihøgskolens benyttelse av egne ressurser i utdanningen er begrenset med mer enn 30 prosent. For Politihøgskolen er imidlertid innholdet og kvaliteten i utdanningen det sentrale temaet, og ikke andelen av egne ansatte som benyttes i undervisningen.

Politihøgskolen deler i det øvrige oppfatningen av de svakheter og bekymringer som kommer frem i påtaleanalysen knyttet til grunnopplæringen. Politihøgskolen vil derfor anbefale en omlegging av strukturen i grunnopplæringen innenfor rammene av dagens modell.

## **15 Tiltak**

### **Tiltak 2 - Kompetanse**

#### **Den lokale opplæringen**

Det bør utvikles et ensartet lokalt opplæringstilbud, der det er naturlig at Politihøgskolen bidrar til gjennomføringen etter modell av det som gjøres innen etterforskningsfeltet i dag. Det innebærer at opplæringen organiseres og gjennomføres lokalt, men at Politihøgskolen bidrar med innholdselementer og en overordnet struktur av opplæringstilbudet. En slik modell og en organisering med fagledere både hos statsadvokatembetene og i politidistriktene, vil sikre en likere gjennomføring med hensyn til både omfang og innhold, enn tilfellet er i dag.

#### **Den regionale opplæringen**

Politihøgskolen vil foreslå at aktorruken flyttes fra den sentrale delen av grunnopplæringen ved Politihøgskolen til den regionale opplæringen. Dette vil gi flere fordeler. For det første vil forholdene legges bedre til rette for et bedre læringsutbytte for den enkelte deltager enn tilfellet er i dag. En regional gjennomføring vil sikre at det blir en tettere oppfølging av den enkelte deltager gjennom at man reduserer antall deltagere fra rundt 30 til at man får oppfølging alene eller i mindre grupper. Videre vil statsadvokatembetene stå friere til å velge hvilke saker man ønsker å benytte som utgangspunkt for læring enn man gjør i dag, hvor tidspunktet for samlingen i stor grad begrenser hvilke saker som kan benyttes. Endelig vil deltagerne ha bedre muligheter til å følge saken tettere, også på etterforskningsstadiet enn tilfellet er i dag, noe som også vil bidra til å legge til rette for økt forståelse av funksjonen som leder av etterforskningen.

### **Den sentrale opplæringen**

En endring av organiseringen og innholdet i grunnopplæringen som foreslått, sikrer at tematikken som bygger på Sjøvold-rapportene behandles likt, gjennom at større deler av den teoretiske grunnopplæringen vil bli behandlet i den lokale delen av opplæringsløpet. Gjennomføres også akторуken regionalt, vil dette gi større fleksibilitet i forhold til den tematikken som behandles i den sentrale del av gjennomføringen ved Politihøgskolen. Det innebærer at den sentrale opplæringen kan bygge videre på utbyttet av en mer ensartet lokal opplæring og akторуken. En slik organisering vil skape fleksibilitet i den sentrale opplæringen i forhold til behov for fleksibilitet for aktuelle tema og et større fokus på funksjonen som leder av etterforskningen enn tilfellet er etter dagens modell.

### **Tiltak 5 - Økt bruk av forskning i straffesaksbehandlingen**

En etablering av en ny funksjonsrettet utdanning tilpasset masterutdanningen for jurister vil innebære et mer robust fagmiljø, slik at Politihøgskolen i større grad kan møte de forventningene som fremkommer i påtaleanalysen knyttet til økt bruk av forskning i straffesaksbehandlingen. Det vil være naturlig, innenfor rammene av et fritt og uavhengig forskningsmiljø, at en har et tett samvirke med den øverste leder av påtalemyndigheten for å utvikle forskningen knyttet til straffesaksbehandlingen videre.

Med hilsen

**Nina Skarpenes**  
Rektor/sjef Politihøgskolen

**Jorunn Lindholt**  
Seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*

Saksbehandler:  
Seksjonsleder Ivar Flø, telefon: 23 19 97 69



# POLITIET

**Politidirektoratet**  
Postboks 8051 Dep.  
0031 OSLO

**INNLANDET POLITIDISTRIKT**

Deres referanse:  
201702102-4

Vår referanse:  
201703470-3 52

Sted, Dato  
, 22.08.2017

## **HØRING - NOU 2017:5 - EN PÅTALEMYNDIGHET FOR FREMTIDEN (PÅTALEANALYSEN)**

Vi viser til Politidirektoratets brev av 30.05.17 med vedlegg.

Vår besvarelse følger systematikken i Politidirektoratets høringsbrev.

### **Vedr. tiltak 1 – Definisjon av Påtalemyndighetens samfunnsoppdrag**

Vi slutter oss til utvalgets definisjon av samfunnsoppdraget for påtalemyndigheten.

### **Vedr. tiltak 2 – Kompetanse**

Innlandet politidistrikt er enig i at kompetansetilbudet for påtalejuristene i politidistriktene ikke er godt nok. Dette skyldes både at den enkelte jurist har mer enn nok med å ta unna sine daglige gjøremål i en krevende arbeidshverdag, og at tilbudet om kompetansehevende tiltak er marginalt både fra PHS (Politihøgskolen) og internt. Antall kursplasser på PHS er begrenset. I tillegg har politidistriktene en anstrengt økonomisk situasjon som legger begrensninger på antall personer som kan bli sendt på kurs/kompetansehevende tiltak.

Utvalget foreslår at riksadvokaten gis det sentrale ansvaret for kompetanseutvikling for hele påtalemyndigheten herunder påtalemyndigheten i politiet. Vi mener at dette ikke alene vil være tilstrekkelig. Vi ønsker i tillegg at PHS får i oppdrag og lage en obligatorisk kurspakke som alle politijurister med påtalemyndighet må gjennomføre regelmessig på lik linje med kurset nyansatte politijurister gjennomfører i dag. Dette fordi politijurister som har arbeidet i mer enn ett år i politiet faller utenfor all obligatorisk opplæring og derfor også kompetansehevende tiltak. Noen kommer inn på enkelte kurs, men dette er bare et fåtall. Det kan i denne sammenheng vises til at privatpraktiserende advokater årlig må gjennomføre kompetansehevende ajourføringskurs for å kunne beholde advokat bevilgningen. Det samme må kunne kreves av påtalemyndigheten i politiet. Årlige kurspakker må kunne utformes og gjennomføres i samarbeid med riksadvokaten.

Våre årlige påtalemøter med lokalt statsadvokatembete tilfredsstillende ikke politiets kompetansebehov. Vi mener derfor at en mer systematisk opplæring i regi av PHS vil være å foretrekke.

**INNLANDET POLITIDISTRIKT**

Dersom slik opplæring skal kunne gjennomføres i praksis vil dette medførte behov for bemanningen for å dekke opp fravær. Se også kommentarene under tiltak 6.

### **Vedr. tiltak 3 – Økt stabskraft ved Riksadvokatembetet**

Vi er enige i forslaget om en kapasitets- og kompetansemessig styrking av Riksadvokatembetet.

### **Vedr. tiltak 4 – En mer fleksibel kompetansefordeling mellom riksadvokaten og statsadvokatene**

Vi er enige i forslaget om en mer fleksibel kompetansefordeling, men ser at konsekvensen kan bli en ytterligere delegasjon til påtalemyndigheten i politiet. Dette vil igjen forutsette en økt bemanning som følge av at politijuristene må gjennomføre flere tunge aktorater (for statsadvokaten) hvilket vi i dag ikke har bemanning til.

### **Vedr. tiltak 5 – Økt bruk av forskning i straffesaksbehandlingen**

Vi er enige i forslaget og viser til våre merknader under tiltak 2 om at Riksadvokatembete og PHS bør etablere et tettere samarbeid.

### **Vedr. tiltak 6 – En redefinering av statsadvokatrollen**

En redefinering av statsadvokatrollen vil som nevnt ovenfor skyve flere oppgaver over til påtalemyndigheten i politiet. Dette forutsetter at bemanningen økes i politiet. En manglende eller dårlig måloppnåelse hos politiet kan ikke repareres ved å tilføre politiet ytterligere oppgaver som eksempelvis tunge aktorater. En økt fagledelse bør også forandre et tettere og mer strukturert samarbeid mellom påtalemyndigheten i politiet og den enkelte statsadvokat/statsadvokatembete. Vi har tro på at færre embeter vil føre til større likhet i oppgaveutførelsen og bidra til et bedre samarbeid med politiet.

### **Vedr. tiltak 7 – En styrking, videreutvikling og profesjonalisering av fagledelsen**

Vi støtter tiltaket jf. det som er beskrevet under tiltak 6 ovenfor.

### **Vedr. tiltak 8 – Handlingsrom for økt fagledelse**

Det vises i denne sammenheng til det som er beskrevet ovenfor. Overføring av oppgaver til politiet krever økt bemanning hos oss. Et alternativ vil være å styrke antallet statsadvokater for å øke handlingsrommet for fagledelse.

### **Vedr. tiltak 9 – En reduksjon i antall statsadvokatembeter og opprettelse av faglederstillinger**

Vi støtter forslaget om en reduksjon i antall embeter og viser til det som er beskrevet under tiltak 6 ovenfor. Vi har tro på at dette vil styrke samarbeidet og fagledelsen av politiet. I tillegg til dette erfarer vi at relativt små embeter, slik som Hedmark og Oppland statsadvokatembeter, blir svært sårbare ved fravær. Dette kan skyldes sykdom eller hvor embetet har flere (store) aktorater i samme periode. Da skal det ikke mye til før embetes arbeidskapasitet er brukt opp, og oppgavene må overføres til politiet og/eller at påtalemyndigheten i politiet har blitt rekruttert inn til embetet i engasjementer for kortere eller lengre perioder for å bidra til statsadvokatenes oppgaveløsning. Dette taler for en reduksjon i antall embeter selv om samfunnsoppdraget fortsatt blir produksjon, aktorering og enkel saksbehandling som i dag. Et alternativ er å styrke bemanningen ved statsadvokatembetene.

### **Vedr. tiltak 10 – Statsadvokatenes rolle i påtalejuristenes ansettelses- og karriereløp**

Vi er ikke enige i at statsadvokaten skal ha noen tyngre rolle enn i dag ved ansettelse av påtalejurister i politiet. De blir allerede i dag kontaktet ved behov. Når det gjelder produksjon for øvrig, har vi gode systemer for å følge opp dette gjennom blant annet PAL for STRASAK. Antall påtalejurister i politiet varierer fra distrikt til distrikt, men felles for alle er at det er en viss utskifting av mannskaper. Dette medfører at politiet til stadighet må ut å rekruttere nye jurister. Vi mener derfor at statsadvokaten, som heller ikke har arbeidsgiveransvar ikke skal ha noen formell rolle i ansettelsesprosessen.

### **Vedr. tiltak 11 – En klargjøring av påtalemyndighetens rolle som leder av etterforskningen**

Vi støtter en slik klargjøring og kodifisering av rollen. Dette må også ses i lys av blant annet Monika saken hvor den påtaleansvarlige juristen ble stilt til ansvar for mangelfull etterforskningen. En rolleavklaring bør også definere innholdet i rollen som leder av etterforskningen. Vi erfarer til stadighet at kapasiteten hos etterforskerne bidrar til at pålegg fra påtaleansvarlig ikke blir gjort eller tar uforholdsmessig lang tid, noe påtaleansvarlig i siste instans ofte blir holdt ansvarlig for. Vi er enige i at påtalejuristene i politiet med fordel kunne fått bedre kompetanse til å lede etterforskningen.

### **Vedr. tiltak 12 – En ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet**

Vi er helt enige i forslaget om en styrking av påtalemyndigheten i politiet for å skape handlingsrom til å drive etterforskningsledelse og kompetanseheving. I tillegg til dette vil mange av de foreslåtte tiltakene fra utvalget medføre en overføring av oppgaver fra statsadvokatene til påtalemyndigheten i politiet som må kompenseres. Det er åpenbart at kvaliteten på straffesakene vil øke dersom politiets jurister kunne brukt mer tid til å følge opp sakene i etterforskningsfasen. Dagens arbeidsbelastning er så stor at det ikke i særlig grad er rom for slik oppfølging. I tillegg er tiden som brukes til forberedelse av hovedforhandlinger begrenset. Alt i alt kan dette medføre en fare for rettssikkerheten for den enkelte borger.

### **Vedr. tiltak 13 – Nye stillingskategorier i påtalemyndigheten i politiet – et mer strukturert system**

Vi er enige i at dagens system må gjennomgås. Det er viktig at forholdene ligger til rette for alternative karriereveier for påtalemyndigheten i politiet. Nærpolitireformen medfører at antall lederstillinger i politiet reduseres (også for påtalejuristene) og at dette aktualiserer behovet for fagstillinger slik at politiets jurister kan ha en karriereveg. Det liten tvil om at effektivitet og kvalitet på påtalearbeidet øker med politijuristenes erfaring. Dersom tiltaket om å overføre ytterligere kompetanse til påtalemyndigheten i politiet blir gjennomført vil dette medføre at politiet blant annet må gjennomføre flere tyngre aktorater enn i dag. Dette er også et argument for å etablere tunge fagstillinger i politiet.

### **Vedr. tiltak 14 – Merkantil støtte**

Vi er enige i at den merkantile støtten bør styrkes for å frigjøre påtalekraft. I Innlandet politidistrikt er straffesakskontorene organisert i en egen seksjon underlagt påtaleleder. Organiseringen er i tråd med rammer og retningslinjer i PNP. Vi ser ikke et behov for at dette skal organiseres på noen annen måte. Utvalget viser til at behovet for merkantil støtte blir mindre med innføring av nye digitale plattformer (digitalt aktorat og elektronisk saksbehandling). Dette er ikke vår erfaring og heller ikke erfaringen til de distriktene som har kommet lengst med digital straffesaksbehandling. Den merkantile støtten vil utføre mindre kopiering, men selve digitaliseringen av sakene og overføring til elektroniske lagringsmedium vil i stor grad bli utført av merkantilt personell. De blir også stadig tilført nye oppgaver,

eksempelvis innen tilrettelagte avhør, kvalitetskontroll innen våre datasystemer (som Kripos hadde ansvaret for tidligere) mm.

### **Vedr. tiltak 15 – Utstyrspakke til påtalejuristene**

Vår erfaring er at juristene i politiet ofte kommer langt bak i køen når det gjelder tildeling av utstyr. Når den økonomiske rammen er trang blir utstyr til operative mannskaper prioritert først. Vi støtter derfor tiltaket om å lage en standardisert utstyrspakke til påtalejuristene. Vi er enige i at dette vil føre til at de kan utføre tillagte oppgaver på en mer hensiktsmessig og effektiv måte. I Innlandet politidistrikt har vi fått på plass personlig tjenestetelefon (smarttelefon), bærbar PC samt personlig mobilitetsløsninger for påtalejuristene. Viktig utstyr som personlige kapper og tilgang til kommentarutgaver på nettet (kommentarutgaver.no) er imidlertid ikke på plass. Det ville være en fordel om Politidirektoratet kunne inngå flere sentrale avtaler om bruk av elektroniske oppslagsverk slik som det er for Lovdata.

### **Vedr. tiltak 16 – Bedre IKT-verktøy og brukeropplæring**

Vi støtter forslaget og ønsker sterkt et mer stabilt elektronisk system for straffesaksbehandlingen som også er mer tilpasset påtalemyndighetens behov. Det forgår mye og godt arbeid på område når det gjelder overføring av straffesaksdokumenter (Alt-inn), samt digitale aktorater. Det vil derfor være viktig med god og strukturert brukeropplæring ikke bare for påtalemyndigheten i politiet, men også for forsvarere og bistandsadvokater.

### **Vedr. tiltak 17 – Kontrolletatene – utvidet bruk av forenklet forelegg, overføring til forvaltningen for vurdering av administrative sanksjoner, avkriminalisering**

Vi støtter forslaget om en utvidet ramme for kontrolletatene til å avgjøre saker med forenklet forelegg. Vi tenker da særlig på Statens vegvesen som ofte stopper utenlandske vogntog hvor det er avgjørende å gi en rask reaksjon før disse forlater landet. Det samme gjelder ved tollvesenets kontroller. Begge disse etatene bidrar sterkt til økt arbeidsbelastning for påtalemyndigheten i politiet og for de operative mannskapene.

### **Vedr. tiltak 18 – Et tilgjengelig og oppdatert regelverk**

Tiltaket støttes.

### **Vedr. tiltak 19 – En servicestrategi**

Påtalemyndigheten bør yte god service, men vi er skeptiske til å bruke for mye tid til begrunnelser og møter med partene i straffesakene. Det er en selvfølge at henvendelser til politiet besvares innen rimelig tid.

### **Vedr. tiltak 20 – Etiske retningslinjer**

Vi er enige i at påtalejuristene i politiet skal holde en høy etisk standard, men er usikre på om det er et behov for å etablere et uavhengig råd eller tilsynsorgan som kan behandle klager over uetiske atferd i påtalemyndigheten. Vi mener at dagens ordning med klageadgang til politimesteren, den høyre påtalemyndighet, Politidirektoratet og eventuelt anmeldelse til Spesialenheten for politisaker må være tilstrekkelig.

### **Vedr. tiltak 21 - Økt satsing på tilståelsesdommer**

Forslaget fremstår mer som en oppfordring enn et konkret tiltak så lenge det ikke skal følges opp med lovendringer eller andre forslag.

## **Sammendrag**

Vi er enig i mange av forslagene slik vi har kommentert ovenfor. Disse kan langt på vei gjennomføres samtidig som en implementerer nærpolitireformen. Flere av forslagene medfører imidlertid en økt arbeidsbelastning for påtalemyndigheten i politiet. Dette innebærer at økt bemanning må være på plass før disse kan iverksettes. Kostnadene med dette forutsetter vi må finansieres sentralt sett hen til politidistriktenes anstrengte økonomiske situasjon. Hvor stor bemanningsøkningen må være vil være avhengig av hvilke tiltak som blir gjennomført og om de gjennomføres på en slik måte som foreslått av utvalget. En kvantifisering av antall årsverk er derfor vanskelig.

Med hilsen

Johan Brekke  
Politimester

Kjell Kr. Ukkelberg  
Fungerende påtaleleder

Saksbehandler:  
Kjell Kr. Ukkelberg  
Rolf Thoresen  
Johan Petter Bærland



# POLITIET

Politidirektoratet  
Postboks 8051 Dep  
0031 OSLO

SØR-VEST POLITIDISTRIKT

Deres referanse:

Vår referanse:  
201710639-1 603

Sted, Dato  
Stavanger, 14. september 2017

## FORELEGGELSE AV HØRING - NOU 2017:5 HØRING - EN PÅTALEMYNDIGHET FOR FREMTIDEN (PÅTALEANALYSEN)

Det vises til Politidirektoratet sin foreleggelse av høringsbrev av 30. mai 2017 og fristutsettelse gitt i e-mail 11. juli 2017, til 15. september 2017.

Det er anmodet om innspill særlig til vurdering av de enkelte tiltakene og tiltakene sett i forhold til den pågående implementeringen av nærpolitireformen og videre til prioriteringen av tiltakene.

Ad vurdering av enkelte tiltakene:

### Tiltak 1 – Påtalemyndighetens samfunnsoppdrag

Påtaleanalyseutvalget har funnet det påkrevet å definere påtalemyndighetens samfunnsoppdrag, og foreslår følgende ordlyd:

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

Vi stiller oss positive til å synliggjøre påtalemyndigheten sin viktige rolle som leder av etterforskningen, og gjennom god ledelse bidra til en effektiv og god straffesaksbehandling. Vi er tilhenger av en offensiv og aktiv påtalemyndighet. Det er viktig at påtalemyndigheten aktivt tar rollen som etterforskningsleder for å sikre at det er en løpende kontroll, og ikke en bare en etterfølgende kontroll "når skaden har skjedd". Som utvalget viser får definisjon av samfunnsoppdraget betydning for hvordan en kan vurdere kapasitet, effektivitet kompetanse og organisering. De etterfølgende tiltakene må ses i lyset av dette viktige oppdraget og får betydning for alle de tre nivåene i påtalemyndigheten.

### Tiltak 2 – Kompetanse

Vi er enige i at dagens kompetansetilbud til påtalejuristene i politiet ikke er godt nok. Ut over grunnutdanningen det første året er det tilfeldig hvordan kompetanseutviklingen for den enkelte påtalejurist blir. Det er faglig krevende å være påtalejurist og forventningen om at den enkelte påtalejurist skal være offensiv og aktiv som etterforskningsleder fordrer en

SØR-VEST POLITIDISTRIKT



systematisk kompetanseutvikling for alle juristene i påtalemyndigheten. Riksadvokaten som leder av påtalemyndigheten bør – i samarbeid med POD og PHS - ta det sentrale ansvaret for utviklingen slik som utvalget foreslår, noe som bør tas hensyn til gjennom å styrke riksadvokatembetet.

#### Tiltak 3 – Økt stabskraft ved Riksadvokatembetet

Vi deler utvalgets syn på at riksadvokaten som leder av påtalemyndigheten bør ha en helt sentral rolle i utviklingen av etaten slik som beskrevet. Det fordrer betydelig ressurstilførsel slik som foreslått, uten at vi har grunnlag for å si noe mer konkret om dette.

#### Tiltak 4 – En mer fleksibel kompetansefordeling mellom riksadvokaten og statsadvokatene

Vi er i utgangspunktet ikke uenig i utvalgets sin vurdering når de uttaler; *"Den fremtidige utvikling bør imidlertid gå i retning av at påtalekompetanse flyttes nedover i etaten. Dette kan skje ved at de delegasjonshjemplene 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".*

En viktig forutsetning for en slik fleksibel omfordeling er allikevel at det må se hen til kapasiteten i påtalemyndigheten i politiet. En avgjørende forutsetning for at påtalemyndigheten i politiet kan ta en aktiv og offensiv del i den viktige rollen som etterforskningsleder er at det er tilstrekkelig kapasitet. Et økt antall aktorater innenfor dagens ressursrammer vil få direkte betydning for vår mulighet til sikre en løpende kontroll og fremdrift i sakene. Dersom en større andel av straffesakene skal aktoreres av påtalemyndigheten i politiet vil det utfordre denne viktige rollen med mindre påtalemyndigheten i politiet styrkes tilsvarende. Statsadvokatene har ikke denne rollen som etterforskningsleder. En endring av kompetansefordelingen innebærer i realiteten en økt arbeids- og oppgavebelastning for påtalemyndigheten i politiet. Dette poenget må ikke undervurderes.

For øvrig er vi positive til fleksible og konkrete løsninger for kompetansefordelingen og mener forslaget skissert av straffeprosesslovutvalget som hensiktsmessig og som gir riksadvokaten denne muligheten.

#### Tiltak 5 – Økt bruk av forskning i straffesaksbehandlingen

Vi er positive til Politihøgskolen som en fri og uavhengig forskningsinstitusjon og et viktig bidrag til å heve kvaliteten på straffesaksarbeidet. En kan da i større grad sikre at politiets arbeid er mer i en kunnskapsstyrt retning og mer i takt med utviklingen. Best nytte tror også vi at det skjer i tett samhandling med påtalemyndigheten som bestiller, og at kontakten i denne henseende formaliseres og utvikles med riksadvokaten.

#### Tiltak 6 – En redefinering av statsadvokatrollen.

En redefinering av statsadvokatrollen hvor en systematisk driver fagledelse av påtalemyndigheten i politiet, med løpende involvering av arbeidet i politiet vurderes som svært positivt. Vi er imidlertid bekymret som også nevnt ovenfor, til påtalemyndigheten i politiet sin mulighet til å drive en effektiv ledelse av straffesaksarbeidet med mindre det samtidig tilføres betydelig påtalekraft til påtalemyndighet i politiet. Statsadvokatene har mange og lange aktorater, og dersom det skal reduseres og overføres til påtalemyndigheten i politiet vil det som nevnt ovenfor få betydning for den løpende etterforskningsledelsen som politijuristene forventes

å drive.

Vi finner videre grunn til å stille spørsmål om hva som er det konkrete innholdet i begrepet "fagledelse". Dette spørsmålet reises også i utredningen pkt. 5.10.2., og vi er oppmerksomme på beskrivelsen av fagledelsen ved Oslo statsadvokatembeter. Like fullt anbefaler vi en presisering av innholdet i begrepet slik at det kan ha konkret nytte.

#### Tiltak 7 – En styrking, videreutvikling og profesjonalisering av fagledelsen

Det er positivt at en foreslår å styrke fagledelsen fra statsadvokatene sin side, og vi viser til avsnittet ovenfor. Sett hen til oppgavene og ansvaret som ligger til statsadvokatembetene må en utvikling og profesjonalisering av fagledelsen som nevnt ikke medføre en oppgaveforskyvning (aktorater) til politiet som innebærer en svekkelse av kapasiteten der.

#### Tiltak 8 – Handlingsrom til økt fagledelse

Som beskrevet av utvalget med hensyn til et siktemål om å styrke statsadvokatene som strategisk nivå, deler vi utvalgets syn med økte ressurser til påtalemyndigheten i politiet for å avlaste statsadvokatene med saksbehandlingsoppgaver og aktorater. Videre ser vi også behovet for økte ressurser til Riksadvokaten for blant annet å gi foreslåtte endringer i virksomheten den nødvendige forankring og styring. I motsatt fall vil det hindre en effektiv ledelse fra påtalemyndighetens side i politiet.

#### Tiltak 9 – En reduksjon i antall statsadvokatembeter og opprettelse av faglederstillinger

Vi mener at tett kontakt mellom statsadvokatene og påtalemyndigheten i politiet er en avgjørende forutsetning for å drive god fagledelse fra statsadvokatens side. Vi er bekymret for om en reduksjon i antall statsadvokatembeter gjør dette vanskelig i praksis og vil fraråde dette.

#### Tiltak 10 – Statsadvokatenes rolle i påtalejuristenes ansettelses- og karriereløp

Vi deler ikke utvalgets syn på at statsadvokatene bør ha en rolle i ansettelsen av påtalejuristene. Det er en naturlig oppgave for arbeidsgiver å ha det totale ansvaret for selve ansettelsen.

#### Tiltak 11 – En klargjøring av påtalemyndighetens rolle som leder av etterforskningen

Vi er svært positive til å klargjøre påtalemyndigheten i politiet som leder av etterforskningen som nevnt under tiltak 1. Videre er vi enige i at påtaleleder er sentral i å øve innflytelse for en mest mulig effektiv straffesaksbehandling. Det er viktig med fokus på god fremdrift og saksbehandlingstid og påtaleleder er her viktig for å ta ansvar for at det etableres gode styringsrutiner og oppfølging av hele straffesaksfeltet.

#### Tiltak 12 – En ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet

Etter at utvalgets forslag til endringer i Den høyere påtalemyndighet er avklart, foreslår utvalget at påtalemyndigheten fullt ut kompenseres for økningen i oppgaveporteføljen og for fravær i tilknytning til kompetansehevende tiltak. For øvrig vises til punkt 7.7 og kapittel 13.

#### Tiltak 13 – Nye stillingskategorier i påtalemyndigheten i politiet – et mer strukturert system

Vi støtter utvalget sitt forslag om at det bør utarbeides et mer strukturert system når det gjelder innholdet i de forskjellige stillingskategoriene, og et helhetlig karriereløp til påtalemyndigheten i politiet. Det er viktig at det er et system som gjør det attraktivt og forutsigbart både i forhold til en lønnsutvikling og muligheten til kompetanseutvikling.

#### Tiltak 14 – Merkantil støtte

Vi har i Sør-Vest organisert den merkantile støtten til påtalejuristene under en egen seksjon direkte under påtaleleder. Vi er av den oppfatning at det understøtter påtalejuristene og er et viktig arbeid for effektive og gode rutiner for hele påtaleenheten. At ressursene er direkte underlagt påtaleleder gir en mulighet til å organisere arbeidet slik at en sikrer like rutiner og at det etableres fagmiljø innenfor dette feltet. Det gjør det også mindre sårbart ved ferie og fravær eller det er spesielle oppgaver som må gjøres. Det sikrer videre en profesjonalisering og gjør at arbeidet til påtalejuristene blir mer effektivt, noe som er svært viktig for oss, og som bør styrkes.

#### Tiltak 15 – Utstyrspakke til påtalejuristene

Vi er svært positive til forslaget om at det bør lages en standardisert utstyrspakke til alle landets påtalejurister. Det vil gi forutsigbare og gode rammebetingelser, slik at de kan utføre tillagte oppgaver på en hensiktsmessig og effektiv måte. Vi har i Sør-Vest hatt en ordning med bærbare pc'er med personlig mobilitetsløsning og mobiltelefoner til alle påtalejuristene, noe som har vært et viktig tiltak. Dette bør videreføres og er viktige verktøy for full utnyttelse av kapasiteten til påtalejuristene.

#### Tiltak 16 – Bedre IKT-verktøy og brukeropplæring

Vi deler utvalgets syn om at det er svært viktig med gode og brukervennlige datasystemer. Vi er midt i store endringer med hensyn til digitale aktorater og forøvrig en forventning om i større grad om å arbeide digitalt. For full kapasitetsutnyttelse i distriktene er det avgjørende at en har tilgang og tilgjengelighet til systemene. Det er et klart behov for å øke påtalemyndighetens IKT-forståelse og kompetanse.

#### Tiltak 17 – Kontrolletatene – utvidet bruk av forenklet forelegg, overføring til forvaltningen for

Vi er enige i at det vil være positivt om en kunne utvide rammene for kontrolletater til å avgjøre saker ved forenklet forelegg, slik at en kan redusere påtalemyndighetens oppgaveportefølje. Det vil frigjøre kapasitet hos politiet og påtalemyndigheten. Vi er også enige i at det vil være ønskelig å benytte den vedtatte hjemmelen i straffeprosessloven § 71c til å henlegge straffesaker med overføring til forvaltningen for vurdering av administrativ sanksjon.

#### Tiltak 18 – Et tilgjengelig og oppdatert regelverk

Vi er positive til at det utarbeides et mer strukturert system, hvor nødvendig kildemateriale samles, og hvor det innføres et tydelig redaktøransvar hos Riksadvokatembetet. Det vil øke kvaliteten og avgjørelsene og styrke en effektiv straffesaksbehandling.

#### Tiltak 19 – En servicestrategi

Vi er enige i at god service overfor publikum og samarbeidende aktører er viktig. Som nevnt av utvalget har statsadvokatene i etterkant av sine inspeksjoner etterlyser et bedre kvalitet ved underretninger, f.eks ved henleggelse. Vi tror det vil bedre vår service om dette tydelig kommuniseres fra riksadvokaten om forventningen som ligger i ansvaret. Det vil virke disiplinerende og medvirke til at dette prioriteres.

#### Tiltak 20 – Etiske retningslinjer

Vi er enige i at det er grunnleggende at påtalejurister på alle nivå holder en høy etisk standard. Vi er positive til at det etableres et uavhengig etisk råd eller tilsynsorgan, som kan

behandle klager over uetisk atferd og at avgjørelsene publiseres i anonymisert form. Det er viktig at vår virksomhet er transparent og åpen. Et slikt organ som kan behandle klager over uetisk opptreden vil bidra til tillit til vår virksomhet, og til en oppfatning om at vi behandler slik uetisk adferd med største alvor.

#### Tiltak 21 – økt satsing på tilståelsesdommer

Vi er helt enige i at en satsing på at flere saker avgjøres ved tilståelsesdom innebærer klare ressursmessige besparelser, og en raskere og mer effektiv iretteføring av sakene. Det fordrer en tydelig fagledelse både fra politidistriktene og statsadvokatene sin side.

#### Prioriteringen av tiltakene

Etter vår oppfatning bør tiltak nr. 3 prioriteres først. En styrking av riksadvokaten er også en viktig forutsetning for at flere av de andre tiltakene kan gjennomføres, herunder tiltak nr. 2, 4, og 6. Det ansvaret som da vil bli overført til påtalemyndigheten i politiet fordrer at denne økningen i oppgaveportefølje fullt kompenseres som nevnt i tiltak 12.

#### Spørsmålet om politifaglig ledelse av politijuristene – utredningen pkt. 10.3.4.

Dette er etter vårt syn et viktig prinsipielt spørsmål, og vi synes utvalget har drøftet problemstillingen godt i pkt. 10.3.4.5. Etter vår oppfatning er det kun de grunnleggende og prinsipielle hensynene som utvalget peker på og drøfter som kan begrunne svaret. Det er fullt mulig – og helt vanlig – å finne gode ledelsesmodeller innenfor disse grunnleggende hensyn. Vi støtter derfor påtaleanalyseutvalgets anbefaling i pkt. 10.3.4.5 på det aller sterkeste; og vil advare tilsvarende sterkt mot enhver modell som kan tenkes å presse de grunnleggende prinsippene knyttet til uavhengighet.

Med hilsen



Hans Vik  
politimester



Kristin Nord-Varhaug  
påtaleleder



**Politidirektoratet**  
Postboks 8051 Dep  
0031 OSLO

**NATIONAL POLICE IMMIGRATION SERVICE**  
- NORWAY

Deres referanse:  
JD:15/3783 SWO

Vår referanse:  
201700442-3 008

Sted, Dato  
Oslo, 15.09.2017

## **SVAR PÅ FORELEGGELSE AV HØRING - NOU 2017:5 EN PÅTALEMYNDIGHET FOR FREMTIDEN - PÅTALEANALYSEN**

Det vises til ovennevnte høring og Politidirektoratets (POD) høringsbrev av 30.05.17. Frist for hørings svar var satt til 20.08.17, men er senere utvidet til 15.09.17.

Da Politiets utlendingsenhet (PU) ikke innehar påtalemyndighet, omhandler Påtaleanalysen ikke PUs virksomhet direkte. I hovedsak omhandler Påtaleanalysen forhold som ikke er relevant for PU. I det følgende vil vi utfylle utvalgets arbeid med noen bemerkninger ut i fra PUs faglige ståsted.

### **VEDRØRENDE KAP. 14.1 OG VEDLEGG 1**

#### *Innledning*

Politiets utlendingsenhet er et særorgan underlagt POD, og utøver en rekke ulike tradisjonelle politioppgaver. Som i enhver annen del av politiet, oppretter PU blant annet anmeldelse når det i tjenesteutøvelsen avdekkes omstendigheter som gir rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold. Politiets utlendingsenhet innehar imidlertid ikke påtalemyndighet, og den opprettede anmeldelse oversendes således til rett lokalt politidistrikt for etterforskning, påtaleavgjørelse og eventuell irettføring av forholdet.

Spørsmålet om å tildele påtalemyndighet til PU har tidligere vært diskutert i ulike sammenhenger, senest på grunnlag av oppdragsbrev av 12.01.15 fra Justis- og beredskapsdepartementet, med påfølgende rapport av 13.04.15 fra arbeidsgruppe med representanter fra Riksadvokaten, POD, Kripas, Oslo politidistrikt og PU. Ved Justis- og beredskapsdepartementets brev til POD av 17.06.15 ble det avklart at det på daværende tidspunkt ikke skulle arbeides videre med å tildele PU påtalemyndighet.

Politiets utlendingsenhet har merket seg Påtaleanalyseutvalgets avgrensning mot "[S]pørsmålet om hvorvidt særorganene i det hele tatt skal ha påtalemyndighet, og en fremtidig organisering av disse(...)" i Påtaleanalysen pkt. 1.5.16, med videre henvisning til Særorganutvalget. Politiets utlendingsenhet skal kommentere Særorganutvalgets utredning i eget høringsbrev.

### **Politiets utlendingsenhet**

Politiets utlendingsenhet  
Post: Postboks 8102 Dep, 0032 Oslo  
Besøk: Økernveien 11-13

Tlf: 22 34 24 00  
Faks: 22 35 37 00  
E-post:  
politiets.utlendingsenhet@politiet.no

Org. nr.: 986 210 504 mva  
Giro:  
www.politi.no

PU har imidlertid også merket seg at Påtaleanalyseutvalget har viet problemstillinger rundt påtalemyndighetens oppfølging av kontrolletatenes virksomhet oppmerksomhet, herunder er blant annet notatet "Påtalemyndighetens behandling av økonomiske straffesaker" inntatt som eget vedlegg til Påtaleanalysen. Det vises også til Påtaleanalysen pkt. 14.1.

Politiets utlendingsenhet er av den oppfatning at påtalemyndighetens oppfølging av straffbare forhold avdekket i forbindelse med en utlendingssak, i stor grad kan sidestilles med de utfordringer som beskrives i ovennevnte notat. Sett hen til PODs henvisning i høringsbrev av 30.05.17, til Departementets anmodning om også å påpeke dersom det er andre temaer som burde vært omtalt av Påtaleanalyseutvalget, mener PU det er relevant å redegjøre noe nærmere for ovennevnte.

#### *Parallell fra påtalemyndighetens behandling av økonomiske straffesaker til utlendingsrelaterte straffesaker*

Som vedlegg til Påtaleanalysen følger som nevnt notatet "Påtalemyndighetens behandling av økonomiske straffesaker", med redegjørelse av utfordringer knyttet til påtalemessig oppfølging av straffbare forhold innenfor ulike kontrolletaters ansvarsområder. Kontrolletater som er omhandlet er særlig Skatteetaten, Nav kontroll, Arbeidstilsynet og Toll.

De hensyn som det redegjøres for i notatet, kan med styrke også gjøres gjeldende innenfor PUs ansvarsområde. I likhet med forvaltningen av velferd, skatt, toll og avgift, er også utlendingsforvaltningens område et tillitsbasert system, blant annet fordi det ikke er mulig for myndighetene å oppnå effektiv kontroll med alle utlendingers innreise og opphold i Norge. Systemet er således svært sårbart for misbruk.

I tillegg er det nærmest utelukkende offentlige interesser som rammes når straffbare handlinger begås i tilknytning til en utlendingssak. En adekvat etterforskning og irettføring i straffespolet er således avgjørende for å oppnå en ønsket allmennpreventiv effekt. En adekvat oppfølging av straffesakene er også avgjørende for allmennhetens tillit til utlendingsforvaltningen, samt allmennhetens tillit til enkeltpersoner som får utstedt tillatelser fra utlendingsforvaltningen.

Straffbare handlinger i tilknytning til utlendingssak er videre som oftest nødvendige forutsetninger for alvorlige straffbare handlinger som menneskehandel, menneskesmugling og arbeidslivskriminalitet – en kriminalitet som også rammer private fornærmede. En negativ utvikling innenfor sistnevnte kriminalitetskategorier er beskrevet i en rekke etterretningsrapporter den siste tiden. Det vises særlig til Kripos' *Trendrapport 2017 - Organisert og annen alvorlig kriminalitet i Norge*, hvor store deler av rapporten er viet utfordringer med menneskesmugling og menneskehandel. På s. 6 fremgår blant annet;

*"Migrasjonsøkningen til Europa og Norge i 2015 har fått konsekvenser for flere typer organisert og alvorlig kriminalitet i Norge, blant annet menneskesmugling, produksjon og bruk av falske dokumenter, samt utnyttelse av sårbare personer. Menneskesmugling var det raskest voksende kriminelle markedet i 2015 ifølge Europol, og blant de mest lønnsomme formene for kriminalitet i Europa. (...)*

*Mange kriminelle nettverk har menneskesmugling som sin hovedaktivitet. Flere av nettverkene er imidlertid multikriminelle, og deres virksomhet inkluderer også dokumentforfalskning, menneskehandel, vinningskriminalitet, bedrageri, smugling av narkotika, våpen og andre ulovlige varer. (...) I tillegg til menneskesmugling har dokumentforfalskning utviklet seg til å bli en av de største kriminalitetsutfordringene i kjølvannet av migrasjonskrisen. Falske dokumenter kan også bli gjenbrukt i forbindelse*

*med annen kriminalitet. (...) Dokumentforfalskning vil fortsatt utgjøre en betydelig sikkerhetsutfordring i Europa og Norge i 2017."*

Når det gjelder arbeidslivskriminalitet, har Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter avgitt rapporten *Situasjonsbeskrivelse 2017 – Arbeidslivskriminalitet i Norge*, hvor blant annet ulike trender innen arbeidslivskriminalitet beskrives. På rapportens s. 19 fremgår det at " [A]lt i alt tyder datamaterialet på at ID- og dokumentmisbruket øker, samt at forfalskninger er mer utbredt (eller lettere å avdekke) enn imposter-saker." Til dette kommer at det er en kjensgjerning at en av hovedutfordringene innen arbeidslivskriminalitet er at personer uten lovlig opphold brukes som billig arbeidskraft, uten å være sikret ordinære rettigheter som arbeidstakere i Norge.

Viktigheten av adekvat straffeforfølgning i tilknytning til utlendingssak har i lang tid vært fremholdt av Riksadvokaten. Fra *Riksadvokatens retningslinjer av 01.12.08 (Ra 05-370)* pkt. II nr. 1 hitsettes blant annet;

*"Etter riksadvokatens syn er det i dag større behov enn tidligere for å straffeforfølge lovbrudd som avdekkes i utlendingssaker selv om lovbrøyteren også får et negativt forvaltningsvedtak mot seg. (...) Overtredelse av utlendingsregelverket er samlet sett en betydelig utfordring for de rettshåndhevende myndigheter. Lovbruddene vanskeliggjør utlendingsmyndighetens arbeid, medfører betydelig ressursbruk og kan undergrave asylinstituttet. Økningen av den organiserte kriminaliteten over landegrensene og terrortrusselen gjør det i seg selv nødvendig å intensivere forfølgningen av lovbrudd begått av utlendinger i egen utlendingssak."*

Retningslinjene er gjentatte ganger omerindret av Riksadvokaten, som blant annet i innværende års mål- og prioriteringsskriv fremholdt viktigheten av å straffeforfølge menneskesmugling og menneskehandel<sup>1</sup>. Fra rundskrivet hitsettes;

*"Det kan være glidende overganger mellom menneskehandel og menneskesmugling. Få saker om menneskesmugling er registrert, og langt færre leder frem til positiv påtaleavgjørelse. Kripas har uttalt at norsk politi har lav kunnskap om menneskesmugling til Norge. Menneskesmugling utgjør også en sikkerhetsmessig utfordring. Profittmotivert, organisert menneskesmugling bør vies større oppmerksomhet."*

Politiets utlendingsenhet er således av den oppfatning at de samfunnsmessige konsekvenser av en mangelfull påtalemessig oppfølging av straffesaker innenfor vårt ansvarsområde, kan likestilles med utfordringer knyttet til påtalemyndighetens behandling av økonomiske straffesaker slik det er beskrevet i notatet vedlagt Påtaleanalysen.

*PUs erfaring med etterforskning og iretteføring av straffesaker i tilknytning til utlendingssak*  
PU fører ikke samlet oversikt over anmeldelsene vi oppretter, da dette krever en omfattende manuell gjennomgang. I forbindelse med utredning av påtalekompetanse til PU våren 2015<sup>2</sup> viste det seg å være vanskelig å trekke ut tilfredsstillende statistikk fra STRASAK som kunne vise de sakene som PU har anmeldt til politidistriktene. Imidlertid klarte vi å skille ut anmeldelsene fra PU til Oslo politidistrikt i 2014. Vi fant at PU totalt hadde anmeldt 230 saker til Oslo politidistrikt, hvorav 137 ble henlagt, 56 fikk påtaleunntatelse, 8 domfellelser (hvorav 7 tilståelsessaker), 2 forelegg, 10 avgjort utenfor straffesak, 2 stilt i bero, 1 siktelse/tilståelsesdom og 14 ubehandlede. Vi mente da, og fastholder fortsatt at dette viser at

<sup>1</sup> Riksadvokaten RS nr. 1/2017 s. 9

<sup>2</sup> Se ovenfor

distriktene ikke i tilstrekkelig grad har kapasitet og anledning til å følge opp utlendingsrelatert kriminalitet i de sakene PU har ansvaret for. Det er verdt å merke seg at PUs anmeldelser ofte gjelder formalovertrедelser som krever lite etterforskning.

Vår erfaring er at det er svært varierende hvorvidt politidistriktene følger opp utlendingsrelatert kriminalitet når det gjelder utlendinger som faller innenfor PUs ansvarsområde. Det er likevel en grunn til å anta at det gjennomgående er krevende for politidistriktene å prioritere disse sakene, vurdert mot andre kriminalitetskategorier. I den forbindelse antas det å være en faktor at straffenivået gjennomgående er lavt.

For øvrig er den oppsummering som følger av pkt. 4.14 i notatet, også relevant for utlendingsrelaterte straffbare forhold. PU antar for øvrig at det også finnes andre saksområder der tilsvarende utfordringer gjør seg gjeldende.

## **VEDRØRENDE KAP. 15 TILTAK 2 – KOMPETANSE**

Et av tiltakene som utvalget har foreslått er *Tiltak 2 - Kompetanse*. Utvalget mener at dagens kompetansetilbud til påtalejuristene i politiet ikke er godt nok. PU stiller seg bak dette forslaget.

PU mener at en styrking av påtalemyndighetens kompetanse på utlendingsfeltet vil være et effektivt tiltak for å redusere kriminalitet og mener at dette spesielt må ses i lys av dagens kriminalitetsbilde, jf. ovenfor.

Prioriteringsrundskrivet fra Riksadvokaten omhandler hvordan migrasjonsutviklingen påvirker kriminalitetsbildet, i form av kriminalitet rettet mot sårbare utlendinger (menneskehandel, utnyttelse i arbeidslivet, utnyttelse av enslig mindreårige asylsøkere, hatkriminalitet) og kriminalitet begått av utlendinger som oppholder seg ulovlig i Norge. I trusselvurderingen 2016 fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST) fremheves det som avgjørende for en stabil sikkerhetssituasjon at staten opprettholder sin evne til territoriell kontroll og suverenitetshevdelse. Politiets omverdensanalyse 2015 peker på en kraftig økning i migrasjon til Norge og det globale trusselbildet er blitt stadig mer sammensatt og uoversiktlig. Av Politidirektoratets rapport *Tendenser i kriminaliteten. Utfordringer i Norge 2014* fremgår det at omfanget av tilrettelegging av ulovlig innreise og opphold (menneskesmugling) antas å være stort, og at kunnskap om feltet er forholdsvis lite i Norge. Det påpekes at for ofrene for menneskehandel er det avgjørende for deres rettigheter at lovbruddet defineres som menneskehandel der det er menneskehandel, og ikke som bruk av ulovlig arbeidskraft/sosial dumping. Videre fremheves det at kriminalitetsutviklingen nasjonalt må ses i forhold til den globale samfunnsutvikling, og at det er viktig at politiet har god oversikt over og innsikt i de ulike faktorene som tilrettelegger for gjennomføringen av kriminalitet, åpner nye markeder eller skaper potensiell ofre.

Nye påtalejurister gjennomfører en obligatorisk etterutdanning som går over 15 dager. Undervisning i utlendingsrett går over en dag à åtte timer, og består av en kombinasjon av forelesninger og praktiske oppgaver. Utover dette tilbys det ingen etter- eller videreutdanning i regi av Politihøgskolen om dette fagområdet. PU arrangerer imidlertid et årlig seminar om utlendingsfeltet for påtalejurister i tillegg til at det avholdes en årlig konferanse *Faglig forum* for hele Politi-Norge.



Selv om det foreligger et undervisningsopplegg for påtalejurister i dag, er PUs erfaring at dette ikke gir den tilstrekkelige kunnskapen til at utlendingsrelatert kriminalitet følges opp. I tillegg vil overordnede prioriteringer hos politiet og manglende bevissthet om de kriminalitetsbekjempende virkemidlene som ligger i at en sak følger utlendingssporet, påvirke hvordan en sak vurderes. Kompleksiteten i saker som gjelder blant annet menneskehandel og menneskesmugling krever også særskilt kompetanse hos påtalejuristen, noe som ikke dekkes gjennom den obligatoriske etterutdanningen.

Til illustrasjon vises det til at bort- og utvisning er to kriminalitetsbekjempende virkemidler som ikke ser ut til å anvendes fullt ut i dag. PUs erfaring er at politidistriktene ikke systematisk oppretter utvisningssaker der det er grunnlag for dette når det foreligger straffbare forhold. Dette kan enkelt løses ved at man i løpet av etterforskningen rutinemessig undersøker status i utlendingssaken. På denne måten vil påtalemyndigheten ha et klart alternativ dersom etterforskningen og iretteføringen ikke fører til domfellelse. Påtalemyndigheten bør være en pådriver for å sikre opprettelse av utlendingssak, og kompetanse på utlendingsfeltet er derfor avgjørende. Det vises i denne sammenheng til statistikk fra Utlendingsdirektoratet (UDI) fra 2016 *Utvisningsvedtak etter statsborgerskap og grunnlag* der det fremgår at det ble fattet totalt 6255 vedtak om utvisning dette året. Av disse var kun 899 på grunnlag av ilagt straff. Til sammenlikning ble 2268 personer som var ilagt straffereaksjoner uttransportert fra Norge i 2016<sup>3</sup>.

Videre er PUs erfaring, som vist til over, at majoriteten av anmeldelsene for brudd på utlendingsloven henlegges. Slik PU ser det gir dette uheldige signaler om at enkelte straffbare forhold ikke blir forfulgt, og bidrar også til å minimere den allmennpreventive effekten av straffebudet. Det kan også stilles spørsmål ved om manglende etterforskning og iretteføring av brudd på utlendingsloven medfører at forhold ikke anmeldes, noe som i ytterste konsekvens kan medføre at en person ikke kan sendes ut av Norge og Schengenområdet. PU ønsker avslutningsvis å understreke betydningen av rask retur av kriminelle. Ved rask retur frigjøres det ressurser i straffesakskjeden samtidig som det forhindrer nye straffbare forhold.

## **VEDRØRENDE KAP. 15, TILTAK 17**

Med henvisning til ovennevnte kommentarer, støtter Politiets utlendingsenhet forslaget om å benytte adgangen i straffeprosessloven § 71c mer aktivt. Det forutsetter imidlertid kunnskap og bevissthet om handlingsrommet som ligger innenfor forvaltningsmessige, administrative reaksjoner. Det følger av straffeprosessloven § 229 tredje ledd at dersom påtalemyndigheten mener det er grunnlag for å ilegge både straff og administrativ sanksjon mot samme forhold, må påtalemyndigheten i samråd med forvaltningsorganet avklare om forholdet skal forfølges strafferettslig, administrativt eller begge deler.

En mer konsekvent og lik praktisering vil kunne frigi kapasitet til straffeforfølgning av saker hvor det er eneste alternativ. Et forslag er at alternative forvaltningsspor kommer direkte til uttrykk i de enkelte politidistrikts påtaledirektiv.

---

<sup>3</sup> Se Politiets utlendingsenhets 2016 uttransporteringer

Med hilsen

**Kristel Lee Høgslett**  
*fung. avdelingsleder*

**Ida K. Johansen**  
*politiadvokat*

*Dokumentet er godkjent med  
elektronisk signatur*

Saksbehandler:  
Jan-Fredrik Senum  
*politiadvokat*

Ida K. Johansen  
*politiadvokat*