



RIKSADVOKATEN

Justis- og beredskapsdepartementet
Politiavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

DERES REF.:

VÅR REF.:

2017/00791-020 HST/ggr
09

DATO:

01.12.2017

HØRINGSUTTALELSE TIL NOU 2017: 5 – EN PÅTALEMYNDIGHET FOR FREMTIDEN

1. Innledning

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets brev av 5. mai 2017. Etter avtale med departementet er fristen for å avgi uttalelse forlenget til 1. desember d.å. Riksadvokaten er kjent med høringsuttalelsene fra politidistriktene, særorganer i politiet, statsadvokatembetene mv. I noen, men begrenset, utstrekning gjengir eller viser vi til enkelte av dem.

Ved avgivelsen av høringsuttalelse herfra er det naturlig å ta utgangspunkt i mandatet for Påtaleanalyseutvalget. Utvalget fikk i oppdrag 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. Analysen skulle ha særlig oppmerksomhet mot påtalemyndighetens kapasitet og kompetanse for å ivareta de mål som er angitt, og identifisere forbedringspotensial og foreslå løsninger for både kapasitetsutvikling og kompetanseutvikling. Departementet har presisert at formålet med utredningen ikke skulle være å endre den grunnleggende norske modellen som innebærer at laveste nivå i påtalemyndigheten (politijuristene) er integrert i politiet.

Det formelle ansvarsforholdet og arbeidsfordelingen mellom nivåene i påtalemyndigheten har i hovedtrekk vært den samme fra den ble opprettet ved straffeprosessloven av 1887 og frem til i dag. Bak denne tilsynelatende stabilitet skjuler det seg imidlertid betydelige strukturelle endringer. De siste decennier har både samfunnet og strafferettspleien gjennomgått store forandringer, og derved endrede arbeidsbetingelser, utfordringer og oppgaveløsninger for politiet og påtalemyndigheten. Innen strafferettspleien tenker vi her især på toinstansreformen i 1995, Politireform 2000 (reduksjon av antall politidistrikter fra 54 til 27) og den pågående nærpolitireform. Men også på endringer som ledet til opprettelsen av ØKOKRIM i 1989 og Det nasjonale statsadvokatembetet i 2005; den siste sammenfallende med at Kripos fikk egen

påtalekompetanse. Nevnes kan også overføringen av det administrative ansvaret for statsadvokatembetene fra Justisdepartementet til riksadvokaten i 2004. Samme år ble også politiets påtalekompetanse utvidet.

I løpet av de siste femten år har blant annet antall politidistrikter endret seg fra 54 til 12 distrikter. Det innebærer omfattende forandringer i kontaktflaten mellom nivå 2 og 3 i påtalemyndigheten. Fra høringsuttalelsen fra Hedmark og Oppland statsadvokatembeter gjengis et illustrerende eksempel:

"Dersom man tar for seg de *organisatoriske* endringer i politiet de siste femten år var for eksempel situasjonen i Vestfold og Telemark i 2001 at det var ni politidistrikter. Et eller flere årlige møter mellom statsadvokater og ni politimestre (og kanskje også ni påtaleledere) ga da i seg selv en ganske stor og fornuftig kontaktflate mellom statsadvokater og politidistrikter. Fra 2016 er situasjonen i den utvidede statsadvokatregionen (Vestfold, Telemark og Buskerud) at det i det nye distriktet er "igjen" én politimester og én påtaleleder. En fortsatt kontaktsyklus som bare omfatter politimester og påtaleleder gir derfor ingen fornuftig kontaktflate mellom statsadvokater og politiet."

Den historiske utvikling er tilfredsstillende fremstilt i utredningen, og vi dveler ikke ved den. Noen utfordringer som nærpolitireformen aktualiserer, kommer vi dog tilbake til i kommentarene til foreslåtte tiltak. Den danner like fullt et bakteppe som illustrerer behovet for analysen, forsterket ved at påtalemyndigheten er stemoderlig behandlet i Politianalysen, NOU 2013: 9, som ga støtet til politireformen.

Etter riksadvokatens oppfatning har utvalget ivaretatt oppgaven på en fyllestgjørende måte ved at dets analyse gir et godt grunnlag for en videreutvikling av, og en kvalitetsreform i, påtalemyndigheten. Den besvarer også spørsmålet om påtalemyndigheten har riktig kompetanse og identifiserer forbedringspotensial i så måte. Om utredningen gir svar på spørsmålet om påtalemyndigheten i politiet har «riktig» kapasitet, er en annen sak. Riksadvokaten har forståelse for synspunkter fra påtalemyndigheten i politiet om at utvalget kunne foretatt en dypere analyse av dette spørsmål. Det vises til våre merknader til forslag til tiltak 12 nedenfor. Utvalget har imidlertid rukket over mye på den relativt korte tid som det fikk til rådighet.

De tiltak utvalget foreslår gjelder primært utvikling og ivaretagelse av kvalitet i utførelsen av det påtalemessige arbeid, og på dette punkt treffer utvalget godt.

2. En overordnet tilslutning til Påtaleanalysen

Rapporten fra utvalget gir en enestående mulighet til å videreutvikle påtalemyndigheten i alle ledd og gjøre vår etat rede til å møte morgendagens utfordringer. Disse utfordringene er av en noe annen karakter enn gårsdagens. Stortingets og regjeringens klare forventning om at straffesaksbehandlingen i politiet og påtalemyndigheten skal holde en høyere og jevnere kvalitet, slik at man oppklarer flere straffesaker og reduserer risikoen for justisfeil, medfører at straffesaksarbeidet nå er gjenstand for en etterlengtet og nødvendig utvikling. Vi står i kraft av blant annet nærpolitireformen og etterforsklingsløftet overfor et betydelig skifte, fra en tradisjon der kompetanseutvikling nærmest utelukkende skjer ved at nye påtalejurister og etterforskere lærer av de mer erfarne, og der de faglige standarder først og fremst kommer til uttrykk gjennom den enkeltes praktisering av faget i enkeltsaker med de variasjoner dette medfører – til en profesjonalisering med et betydelig større innslag av obligatorisk kompetanseheving, mål- og resultatstyring, kvalitetskrav, erfaringslæring, kvalitetssikring og -kontroll og en formalisering av standardiserte arbeidsprosesser og prosedyrer. Dette er gledelig, men også et utfordrende farvann.

Et slikt reformarbeid er helt nødvendig for å realisere de ambisjoner Storting og regjering har gitt anvisning på, og det kan ikke gjennomføres uten en velfungerende påtalemyndighet med tilstrekkelig kapasitet. Ikke minst er det et behov – slik Påtaleanalyseutvalget påpeker – for å styrke Den høyere påtalemyndighet og især Riksadvokatembetet. Vi kommer tilbake til dette under merknadene til tiltak 3, men vil utdype behovet allerede her innledningsvis.

Etterforsklingsløftet og annet pågående arbeid for å heve kvaliteten på straffesaksbehandlingen forutsetter at to sentrale aktører – Politidirektoratet og Riksadvokatembetet – på hvert sitt område fyller sine funksjoner fullt ut. I kapittel 2 av handlingsplanen for etterforsklingsløftet er disse organenes respektive roller og ansvarsområder beskrevet slik:

”Straffesaksbehandlingen ligger under riksadvokatens ansvarsområde, hvilket blant annet innebærer et ansvar for å definere den til enhver tid gjeldende norm om hvilke krav som skal stilles til etterforskningen både generelt og i den enkelte sak. Politidirektøren har for sin del ansvaret for at den definerte normen realiseres på en effektiv og hensiktsmessig måte gjennom kompetansehevende tiltak, god ressursallokering og organisering.”

Denne rolle- og ansvarsfordelingen er lagt til grunn både av direktoratet og Riksadvokatembetet, og det kan vanskelig være annerledes. Direktoratet har ingen plass i behandlingen av den enkelte straffesak, og kan ikke ha som oppgave å definere generelle normer for straffesaksbehandlingen som kan komme til å avvike fra de krav påtalemyndigheten stiller i den enkelte sak. Avklaring her hører hjemme i linjen fra politimester som lokal påtalemyndighet og videre til statsadvokaten og riksadvokaten.

Gjennom et godt samarbeid med direktoratet, ikke minst som ledd i gjennomføringen av det nevnte etterforsklingsløftet, er det riksadvokatens klare inntrykk at Politidirektoratet etter omfattende endringer de senere år nå både har evne og vilje til å utvikle og forbedre de rammebetingelser for straffesaksbehandlingen som direktoratet har et ansvar for. Det er meget gledelig at direktoratet har prioritert dette feltet i en tid med krevende reformarbeid også på annet hold.

For Den høyere påtalemyndighet, og da særlig Riksadvokatembetet, er situasjonen en ganske annen. Vårt embete er på ingen måte dimensjonert for en kvalitetsreform av et slikt omfang som man nå er i gang med. Riksadvokatens begrensede ressurser er i stor grad bundet opp i enkeltsaksbehandling. Det er illustrerende at vårt bidrag til etterforsklingsløftet har måttet begrense seg til avgivelsen av en statsadvokat i 0,75 % stilling, samt enkelte overordnede avklaringer i dialog mellom ledelsen her og ledelsen i Politidirektoratet. Det sier seg selv at dette ikke er tilstrekkelig for å kunne fylle en nøkkelfunksjon i reformarbeidet på etterforsklingsfeltet – selve fastsettingen av de nasjonale normer som skal gjelde for etterforskning og straffesaksbehandling i politiet og påtalemyndigheten. Det er ikke tilstrekkelig som bidrag til gjennomføringen av de ulike tiltakene i etterforsklingsløftet, og det vil ikke være tilstrekkelig i det løpende kvalitetsarbeidet som skal gjennomføres etter at handlingsplanen er oppfylt.

Til illustrasjon av det sistnevnte nevner vi tiltak 1, opprettelsen av et fagforvaltningsapparat, der Riksadvokatembetet i kraft av fagmyndighet vil ha en sentral rolle ved å etterspørre informasjon om hvilke trender som gjør seg gjeldende i kriminalitetsutviklingen, initiere en utvikling av ulike nasjonale standarder og prosedyrer for etterforskning, delta i utviklingsarbeidet og endelig beslutte hvilke standarder og prosedyrer som skal gjelde. Det vil kreve mer ressurser enn i dag. Vi har merket oss at i et alternativt budsjettforslag i Stortinget

er nettopp Riksadvokatembetets rolle under etterforsklingsløftet problematisert i form av et betydelig tillegg.

Som vi kommer tilbake til, kunne man tenke seg at ressursbehovet ved Riksadvokatembetet kan løses ved en utstrakt delegasjon av påtalespørsmålet i enkeltsaker til de regionale statsadvokatembetene. I noen grad gjøres dette allerede i dag. Men en adekvat løsning på de utfordringer vi har skissert, er dette ikke. Selv med en utstrakt delegasjon vil ikke en slik ressursomfordeling være tilstrekkelig. Viktigere er at det nettopp er avgjørelsen av påtalespørsmålet i et stort antall alvorlige straffesaker som gir Riksadvokatembetet den faglige autoritet og praktiske innsikt som gjør det mulig å fastsette hvilke kvalitetskrav som bør stilles til behandlingen av straffesakene. Dette moment er meget viktig og bør ikke underkommuniseres.

En kvalitetsmessig reform i påtalemyndigheten vil på denne bakgrunnen utvilsomt måtte ha budsjettmessige konsekvenser om den skal kunne lykkes. Utvalgets anslag over behov for styrking av Den høyere påtalemyndighet i form av stillingsvekst er etter riksadvokatens syn for lavt. Et foreløpig anslag fra vår side er at det er behov for å styrke Den høyere påtalemyndighet med ca. 50 fagstillinger – halvparten til Riksadvokatembetet og den andre halvparten fordelt på statsadvokatembetene – for å kunne gjennomføre en kvalitetsreform innen hele påtalemyndigheten, og med særlig vekt på å styrke kvalitet og effektivitet i de utøvende ledd i påtalemyndigheten i politiet. Det moderne PolitiNorge som nå vokser frem, preget av en viss sentralisering, et bredt ønske om likere polititjenester landet over, også i straffesaksbehandlingen, og med et – i positiv forstand – aktivt Politidirektorat med vilje til å styre prosessene i politiet, fordrer et riksadvokatembete som ressursmessig bringes i stand til å fylle sin ledende posisjon i straffesaksbehandlingen. Et i realiteten styrket politi krever en styrket påtalemyndighet, både av hensyn til behovet for overordnet faglig ledelse, men også i et uavhengighets- og rettsikkerhetsperspektiv. Riksadvokaten vil advare mot at utredningen bare skulle lede til mer kosmetiske oppfølginger.

De samfunnsøkonomiske og samfunnsmessige gevinster er naturligvis vanskelig å beregne, ikke minst stilt overfor et framtidsscenario. En kvalitativ heving av påtalemyndigheten på alle plan vil måtte føre til en bedre oppgaveløsning i bekjempelsen av kriminaliteten, og motsatt vil en manglende oppfølging av kjernen i forslagene fra Påtaleanalyseutvalget etter riksadvokatens oppfatning i betydelig grad redusere gevinstpotensialet som ligger i nærpoltireformen. Betydningen av rettsikkerhetsmessige gevinster skal heller ikke underslås. Politidirektoratet alene har ikke den tilstrekkelige kompetanse – og skal heller ikke ha det – til å kunne styrke den faglige kompetanse i påtalemyndigheten i politiet; her peker pilen primært på Den høyere påtalemyndighet, som sitter inne med erfaring og kunnskap i påtalearbeidet, og som er den som er i posisjon til å definere kvalitetsfaktorene.

Vi gir på denne bakgrunn vår fulle tilslutning til Påtaleanalyseutvalgets hovedkonklusjon om at etaten står overfor store utfordringer i tiden som kommer, og at det er behov for å etablere en mer fremtidsrettet påtalemyndighet. Griper man ikke mulighetene nå, kan det være lenge til disse åpner seg på en god måte.

3. Veien videre

De budsjettmessige virkninger reiser spørsmål ved den videre behandling. Det foreligger nå en utredning som foreslår større endringer i påtalemyndigheten. Den tar sikte på en kvalitetsmessig reform både av påtalemyndigheten i politiet og i Den høyere påtalemyndighet. I høringsrunden har den fått tilnærmet ubetinget tilslutning både i politiet og blant statsadvokatene. Politianalysen, NOU 2013: 9, vektla ikke straffesaksbehandlingen eller påtalemyndigheten. Den høyere påtalemyndighet, som er faglig ansvarlig for

straffesaksbehandlingen i politiet, er egen etat, som heller ikke kunne omhandles der, eller inngå i nærpoltireformen. Samtidig er sammenhengen mellom politi og hele påtalemyndigheten nær. En velfungerende påtalemyndighet, tilpasset en ny tid og nye utfordringer, er en forutsetning for at politireformen skal gi varige, gode resultater.

Noe forenklet kan følgende bilde skisseres: Politireformen slik den ble foreslått i Politianalysen (NOU 2013: 9) dreide seg primært om organisatoriske endringer for å styrke beredskap og sikkerhet. Etterforsklingsløftet har blitt en sentral del av politireformen, ikke minst takket være Riksadvokatembetet, men de behov som den foreliggende utredningen påviser kan ikke dekkes gjennom etterforsklingsløftet. Dette kan om nødvendig utdypes nærmere. Den høyere påtalemyndighet, især Riksadvokatembetet, men også statsadvokatembetene, er avgjørende for gjennomføringen av de viktigste kvalitetsmessige tiltakene. Når dette er sagt, skal tilføyes at riksadvokaten vil berømme Politidirektoratet for å ha grepet fatt i utfordringene innen etterforskning og påtale i politiet. Denne nødvendige innsats stiller imidlertid påtalemyndigheten som organisasjon overfor nye utfordringer, som må løses. Dette kommer vi for øvrig noe nærmere tilbake til under omtalen av det foreslåtte tiltak 3.

Etter riksadvokatens syn er det nødvendig at Stortinget tar stilling til de overordnede og prinsipielle spørsmål som en påtalereform reiser. Problemstillinger knyttet til kapasitet og kompetanse kan ikke drøftes uten at enkelte grunnleggende premisser er fastlagt, især hvilken rolle og funksjon påtalemyndigheten skal ha – hva som skal være dens samfunnsoppdrag. Vi foreslår derfor til overveielse at Stortinget får seg forelagt en stortingsmelding basert på utredningen, høringsuttalelsene og en bearbeidelse av disse. Riksadvokatembetet er selvsagt villig til å yte departementet bistand i den forbindelse. På en slik måte kan våre politisk foresatte ta stilling til veien videre og utmeisle denne slik at det legges føringer også for den nødvendige økonomiske satsningen.

4. Nærmere om ansvarsforhold mv

Før vi kommenterer de enkelte foreslåtte tiltak, ser vi i forlengelsen av våre merknader i punkt 2 grunn til å understreke noen grunnleggende trekk ved vår straffeprosessuelle ordning og fordelingen av ansvar og oppgaver mellom en politisk uavhengig påtalemyndighet ved behandling av enkeltsaker og et politi som også er undergitt politisk styring og ledelse i sin oppgaveutførelse. Organisering og gjennomføring av tiltak på ulike områder kan ikke løses uten å se dem i sammenheng med fordelingen av ansvar og oppgaver mellom Politidirektoratet og Riksadvokatembetet. Dette har, som vi har nevnt innledningsvis, også sider til styrkeforholdet mellom disse to institusjonene.

Påtalemyndigheten i alle ledd, fra yngste politifullmektig til riksadvokaten, er i behandlingen av enkeltsaker politisk uavhengig. Ordningen har full tilslutning i alle politiske miljøer av betydning. Virksomheten er i stor grad regelstyrt gjennom straffeprosesslov og påtaleinstruks, og for øvrig gjennom instruks og retningslinjer, både generelt og i enkeltsaker, fra overordnet påtalemyndighet, det være seg fra statsadvokat eller riksadvokaten. Den er også underlagt domstolskontroll; domstolsavgjørelser, især avgjørelser i Høyesterett, har flere ganger i betydelig grad påvirket arbeidsprosessene i politiet og påtalemyndigheten. Det vil være påtalemyndigheten som, med et blikk på de standarder som lov, domstolspraksis og folkerettslige forpliktelser krever, utformer kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen.

Riksadvokatens overordnede ansvar for fagledelse av straffesaksbehandlingen er uttrykkelig forankret i straffeprosessloven § 56 og påtaleinstruksen § 7-5 tredje ledd ("påtalemyndigheten gir nærmere generelle regler om prioritering og gjennomføring av etterforskningen i straffesaker"), og er understreket i en rekke dokumenter fra regjering og Storting. Det kan også ses på som en avledet konsekvens av ansvaret for å påtaleavgjøre og irettføre de enkelte

straffesaker, ettersom denne oppgaven ikke kan løses uten at en ser sakene i sammenheng og foretar en prioritering. Samspillet mellom våre politiske myndigheter, som fastlegger landets kriminalpolitikk, og riksadvokatens generelle, overordnede føringer er det ikke grunn til å komme inn på her. Forholdet til Politidirektoratet er, som vi allerede har berørt i punkt 2, mer sammensatt. Både for direktoratet og riksadvokaten er oppgaven og ansvaret å omsette den vedtatte kriminalpolitikken i handling. Direktoratet rår over politiets budsjetter og har på et overordnet nivå administrativt og organisatorisk ansvar både for de som utfører etterforskning og for de ansatte i påtalemyndigheten i politiet. Det skal sette politiet i stand til å utføre de oppgaver som følger av overordnede prioriteringer for straffesaksbehandlingen.

Politidirektoratet har som nevnt ingen rolle i den konkrete straffesaksbehandling. Den faglige kompetanse i påtalearbeid befinner seg utenfor direktoratet, og overordnet kompetanse på dette felt befinner seg som nevnt i Den høyere påtalemyndighet, og utelukkende der. Det er på denne bakgrunn ikke overraskende at Påtaleanalyseutvalget peker på Riksadvokatembetet når det foreslår tiltak for å videreutvikle og gjennomføre en kvalitetsreform i hele påtalemyndigheten.

5. Vurderinger av de foreslåtte tiltak

Departementet har bedt høringsinstansene vurdere de foreslåtte tiltak, herunder i lys av den pågående implementering av nærpolitireformen og særorganutredningen. For vår del kan tilføyes NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov, som overlapper enkelte av problemstillingene i Påtaleanalysen. Departementet har videre bedt høringsinstansene bidra til å kvantifisere forslagene til tiltak der utredningen ikke gjør det, gi innspill til prioritering av tiltak og angi hvilke av dem som kan iverksettes innenfor eksisterende rammer, og hvilke som vil kreve ekstra ressurser.

I det følgende kommenterer vi de foreslåtte tiltak. Forslagene om satsing på merkbar bedring av arbeidet med kompetanseutvikling i hele påtalemyndigheten og forslaget om økt stabskraft til Riksadvokatembetet henger både sammen, og er, slik vi ser det, helt avgjørende for muligheten til å kunne videreutvikle en slagkraftig og kompetent påtalemyndighet. Det er naturlig for oss å gi disse forslagene særskilt oppmerksomhet.

Tiltak 1 – Påtalemyndighetens samfunnsoppdrag

Utvalget så det påkrevet å definere påtalemyndighetens samfunnsoppdrag og har foreslått en ordlyd som det har funnet dekkende. I den grad utvalgets formulering bidrar til at leseren av utredningen gis forståelsen av at samfunnsoppdraget strekker seg ut over det å behandle enkeltstående straffesaker, er dette selvsagt pedagogisk velegnet, og baner veien for flere av de foreslåtte tiltak.

Påtalemyndighetens virksomhet er forankret i lov og forskrift. Straffeprosessloven og påtaleinstruksen er her helt sentrale, jf. for øvrig henvisningen foran til påtaleinstruksen § 7-5 som tydeliggjør påtalemyndighetens myndighet til å gi generelle regler om prioritering og etterforskning av straffesaker. Forholdet til Storting og regjering er helt kortfattet tatt inn innledningsvis i riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv nr. 1/2017. Riksadvokaten vil vurdere om det i sentrale styringsdokumenter fra embetet er grunn til ytterligere presiseringer av påtalemyndighetens samfunnsoppdrag.

Tiltak 2 – Kompetanse

Utvalget har konkludert med at dagens kompetansetilbud til statsadvokatene og påtalejuristene i politiet ikke er godt nok, og foreslår at riksadvokaten gis det sentrale ansvaret for kompetanseutviklingen i hele påtalemyndigheten, også påtalemyndigheten i politiet.

Politihøgskolen er en sentral faginstans ved vurderinger av utdanningsløp og kompetanseutvikling i politiet. Vi registrerer at høgskolen i sin høringsuttalelse er kritisk til utvalgets fremstilling av etterutdanningstilbudet, men også at den uttaler at det ligger en klar begrensning i at studentene kun er samlet i tre uker på skolen. Politihøgskolen uttaler at den deler "oppfatningen av de svakheter og bekymringer som kommer frem i påtaleanalysen knyttet til grunnopplæringen", og anbefaler en omlegging av strukturen i denne opplæringen innenfor rammene av dagens modell.

Utvalgets synspunkter faller sammen med tilbakemeldinger i generell form som vi fra tid til annen mottar ved Riksadvokatembetet, fra politiet, statsadvokatene og domstoler. Vi nevner i den forbindelse at erfaringene fra statsadvokatenes fagledelse er at påtalejuristene i politiet etterlyser mer tilstedeværelse av statsadvokatene, og det som især etterspørres er flere bidrag til kompetanseheving. Høringsuttalelsene går i samme retning. *Domstoladministrasjonen* sender i sin høringsuttalelse til Politianalysen ut faresignaler når den under henvisning til Riksadvokatembetets brukerundersøkelse av i år advarer mot mer delegasjon av aktorater fra statsadvokatene til politiet, og viser til at dommerne i undersøkelsen "mener det er for lav kompetanse på iretteføring hos politiadvokatene og enkelte statsadvokater."

Dommerforeningen uttaler at "dommernes erfaring er at statsadvokater generelt holder et høyt faglig nivå", men, "når det gjelder politijuristene, er inntrykket at kompetansen varierer mer." Større politidistrikter vil ikke i seg selv øke kompetansen blant påtalejuristene, ifølge Dommerforeningen: "Erfaringen er således at også ved de større politidistriktene har påtalejuristene et varierende kompetansenivå. Om dette skyldes stor gjennomtrekk eller mangelfull opplæring vites ikke."

Høringsuttalelsene fra de politidistrikter, særorganer og statsadvokatembeter som har behandlet spørsmålet gir også i hovedsak, og med nyanser, uttrykk for utilfredshet med satsningen på kompetanseutvikling for påtalemyndigheten i politiet, og for ønsker om endring.

De inntrykk som formidles er i hovedsak sammenfallende med våre; kvaliteten er for ujevn i politiet, både hva gjelder etterforskning og påtalemessig behandling. Reduksjon i antall politidistrikter og derved organisering i større enheter løser i seg selv ikke utfordringene. I den utstrekning nærpolitireformen reelt sett skal kunne lykkes som en kvalitetsreform vil kompetansegivende tiltak som foreslått i Påtaleanalysen kunne være avgjørende. Dette forsterkes ved samfunnsmessige utviklingstrekk, det være seg innen teknologi, kriminalitetsformer, internasjonalisering mv., ikke minst i et fremtidsperspektiv. Riksadvokaten er på denne bakgrunn i store trekk enig med utvalget i dets vurdering av behovet for å styrke utdanning og videreutdanning i påtalemyndigheten, jf. foran.

Som redegjort for i utredningen er politijuristene ansatt i politiet, og det er ledelsen i politidistriktet – på et overordnet nivå Politidirektoratet – som har ansvaret for kompetansearbeidet overfor politijuristene. Grunnopplæringen for politijurister foregår imidlertid i praksis i ikke liten utstrekning i regi av Den høyere påtalemyndighet. Dette gjelder fullt ut for det ukeskurs som utgjør den såkalte regionale opplæringen og som Oslo statsadvokatembeter har ansvaret for gjennomføringen av. Videre gjelder det i ikke uvesentlige deler av det tre-ukers kurset som utgjør den sentrale opplæringen ved Politihøgskolen, hvor både Riksadvokatembetet og regionale statsadvokater yter betydelige innsats.

Det er en helt naturlig og hensiktsmessig oppgave for Den høyere påtalemyndighet å bidra til at juristene i påtalemyndigheten i politiet tilegner seg, opprettholder og utvikler den nødvendige kompetanse for å fylle rollen som påtalemessig leder av etterforskning og som aktor. Mye av den kunnskap som her er relevant, er juridisk spisskompetanse, som er

fagkunnskap forbeholdt den juridiske profesjon, og hvor personer med bakgrunn som statsadvokat erfaringsmessig har mye å tilby, gitt tilstrekkelige rammer for erfarings- og kunnskapsoverføring. En mer systematisk og i omfang mer omfattende kunnskaps- og erfaringsoverføring tilsvarende den som statsadvokatene alt i dag utfører i form av undervisning på Politihøgskolen, arrangering av eller deltakelse som foredragsholdere på ulike kurs og fagseminarer regionalt eller i de enkelte politidistrikter, på årlige påtalemøter i statsadvokatregionene etc., må være det relevante mål.

Aktorering utgjør en vesentlig del av arbeidet i påtalemyndigheten. Innspillene fra dommerhold bærer bud om at aktorering som fag og profesjon fortjener større oppmerksomhet. Behov for utvikling og forbedring av aktorrollen påpekes også særskilt av Oslo politidistrikt. Hvordan rollen utøves og aktorater gjennomføres baserer seg i stor grad på den enkeltes egne erfaringer, og hvor vedkommende er alene om gjennomføringen, understrekes i uttalelsen derfra; en beskrivelse som åpenbart er dekkende. Også på dette området bør det satses mer på opplæring og videreutvikling av faget.

Både påtalejurister i politiet og statsadvokater trenger også mer systematisk tilegnelse av kunnskap om etterforskning og etterforskningsmetoder, noe som vil involvere både kompetent politifaglig personell, og annen spesialkompetanse.

Den høyere påtalemyndighet – riksadvokaten og statsadvokatembetene – som faglig overordnet og faglig kompetent organ må spille en nøkkelrolle dersom man skal kunne lykkes i å utvikle en systematisk kompetanseheving av påtalemyndigheten, som faglig sett er "vår" etat, selv om den største gruppen – påtalejuristene – administrativt er integrert i politiorganisasjonen. Fagkunnskapen befinner seg i stor grad hos påtalemyndigheten – i samvirke med ekspertise som nevnt ovenfor – som også har en nærhet til de praktiske utfordringene ved påtalearbeidet på en annen måte enn Politidirektoratet eller et universitet, jf. utredningen side 201 om dette. I tillegg vil det til syvende og sist være riksadvokaten som innenfor rammen av vår straffeprosess definerer kravene til kvalitet i påtalearbeidet og oppstiller standarder for kvalitet.

Riksadvokaten er kjent med at Politidirektoratet anser det som sin oppgave og sitt ansvar i fremtiden å sørge for at påtalejuristene i politiet utvikler og opprettholder et høyt kompetansenivå. Det følger av arbeidsgiveransvaret. Vårt syn er at ansvaret naturlig bør følge den administrative innretning av påtalemyndigheten i politiet, hvor politimesteren har arbeidsgiveransvaret for sine, herunder for grunnutdanning, videreutdanning og annet kompetanseutviklende arbeid med Politidirektoratet som overordnet. At ansvaret således ligger hos Politidirektoratet, og hører hjemme der, er konsekvensen av den norske påtaleordningen hvor nivå 3 i påtalemyndigheten er integrert i politiorganisasjonen og administrativt underlagt direktoratet. I den utstrekning utdanning og videreutdanning i fremtiden kan inngå i en form for kompetanseløp for juristene i politiet, taler det dessuten også for at ansvaret for kompetansebyggingen påhviler arbeidsgiver. En forutsetning for eventuelt å prøve ut en slik ordning som utvalget foreslår, må i det minste være at Politidirektoratet ønsker en slik løsning. Som nevnt er det ikke tilfelle.

Hvordan en skal nå frem til målet om en betydelig forbedring på dette området lar seg ikke løse i en høringsuttalelse som denne. Det er formentlig flere alternativer. Politihøgskolen foreslår f. eks. en utredning av mulighetene for å tilby en spesialisering av funksjonen som påtalejurist i det ordinære utdanningsløpet for jurister i samarbeid med ett eller flere universiteter og riksadvokaten. Det er nødvendig at Politidirektoratet og Riksadvokatembetet i samarbeid med Politihøgskolen går sammen om å utvikle en ny og/eller utvidet modell for systematisk grunnutdannelse og kompetanseutvikling for påtalemyndigheten. Vi understreker

at Den høyere påtalemyndighet i dette arbeidet både vil måtte være en bestiller og premissleverandør, og en løpende bidragsyter i gjennomføringen. I den praktiske tilnærming til arbeidet vil det måtte knyttes fagfolk innen andre disipliner (pedagoger og andre med spesialkunnskap om læremetoder, kunnskaps- og erfaringsformidling).

Utvikling og gjennomføring av et kompetanseløft som skissert, fordrer for vår etats vedkommende tilførsel av personell både ved Riksadvokatembetet og ved statsadvokatembetene, og vil ikke være mulig innenfor eksisterende budsjettammer, jf. spørsmål om dette i departementets høringsbrev. Som nevnt er det en tydelig sammenheng mellom flere av de foreslåtte tiltak, og vi velger derfor å behandle ressursspørsmålet samlet i våre bemerkninger til forslaget om økt stabskraft ved Riksadvokatembetet (tiltak 3) og i den felles omtalen av forslagene til tiltakene 7 (en styrking, videreutvikling og profesjonalisering av fagledelsen) og 8 (handlingsrom til økt fagledelse).

Vi forutsetter at det er vilje i direktorat og ved Politihøgskolen til en ikke ubetydelig satsning på utvikling av kompetanse for politijuristene. Men riksadvokaten kan vanskelig uttale seg om den nødvendige satsing for politiets vedkommende er mulig innenfor dets rammer.

Det tilføyes at de grep det her er aktuelt å ta i alle fall for Den høyere påtalemyndighets del, alene av kapasitetsgrunner ikke er mulig å ta innenfor etterforskløftet. Mulige store endringer av utdannings- og videreutdanningsløp er tiltak som bør utredes særskilt.

Hittil har vi ikke i særlig grad berørt særskilt behov for bedre kompetanseutvikling for statsadvokatene. Slik vi ser det vil statsadvokatenes behov langt på vei være tilsvarende som for påtalejuristene, i alle fall den overordnede inndeling av innholdet i en utviklingsmodell (rettsutvikling i strafferett og -prosess, etterforskningsmetoder og -ledelse, aktorering etc), men kanskje vil det for denne gruppen i større grad enn for påtalejuristene også kunne være erfaringer å hente fra kompetansearbeidet for dommere. En utfordring for utvikling av systematiske kompetansetiltak i Den høyere påtalemyndighet er, og har vært, at etaten er ganske liten. Mer som en digresjon, eller kanskje en kuriositet, kan tilføyes at da riksadvokaten i 2004 overtok fra Justisdepartementet det administrative ansvaret for statsadvokatene, beregnet departementet at omfanget av utøvelse av det administrative ansvaret tilsvarte én stilling som rådgiver. Den løpende saksbehandling og iretteføring har vært det som har preget innretningen av ressursbruk i etaten. De grep som tas for systematisk kompetanseutvikling for påtalemyndigheten vil vi ved Riksadvokatembetet måtte ta sikte på å kanalisere også inn i vår etat der det måtte passe inn.

Tiltak 4 – En mer fleksibel kompetansefordeling mellom riksadvokaten og statsadvokatene

Utvalget viser til at straffeprosesslovutvalget (NOU 2016: 24) har foreslått en regulering av påtalekompetansen som i det vesentlige innebærer at dagens system, med en detaljert regulering i lovs form, opprettholdes. Forslaget innebærer en viss utvidelse av dagens kompetansemyndighet fra statsadvokatene til politiet. Straffeprosesslovutvalget foreslår dertil en delegasjonsadgang ved at riksadvokaten gis adgang til å delegere saker til statsadvokatene, og til ved generell instruks å bestemme at avgjørelser som hører under statsadvokaten kan avgjøres av påtalemyndigheten i politiet. Statsadvokatene foreslås gitt mulighet til i den enkelte sak å delegere avgjørelsen av påtalespørsmålet til politiet. Utvalget mener utviklingen bør gå i retning av at påtalekompetansen flyttes nedover i etaten, forutsetter at delegasjonshjemlene benyttes aktivt, og støtter forslaget.

Riksadvokaten har i sin høringsuttalelse til NOU 2016: 24 i hovedsak støttet forslagene, med enkelte reservasjoner. Hva gjelder forslagene om økt adgang til delegasjon har vi uttalt følgende:

"Utvalget foreslår at statsadvokatene gis en tilsvarende hjemmel til å delegere i enkeltsaker, samt at riksadvokaten gis mulighet til å delegere både egen og statsadvokatenes kompetanse "ved generell instruks". Riksadvokaten slutter seg til begge forslagene. Med mindre Den høyere påtalemyndighet tilføres betydelig mer ressurser enn i dag, vil ulike former for delegasjon være et nødvendig grep for at statsadvokatene skal kunne styrke fagledelsen rettet mot straffesaksbehandlingen i politiet. Forslaget vil gi riksadvokaten og statsadvokatembetene økt fleksibilitet og en mer reell mulighet til å foreta prioriteringer basert på de behov man ser for å styrke kvaliteten på straffesaksarbeidet i politidistriktene. En vil like fullt herfra, for det tilfelle at forslaget blir vedtatt, allerede nå gi til kjenne at man vil gå varsomt og etappevis frem. Det vil også måtte vurderes å innføre enkelte kompenserende tiltak, for eksempel slik at Riksadvokatembetet i ettertid gjennomgår saker som statsadvokatene har delegert til politiet, med det formål å undersøke om delegasjonspraksisen er forsvarlig og hensiktsmessig."

Dersom området for politijuristenes påtalekompetanse utvides noe i tråd med forslaget fra Straffeprosessutvalget, herunder delegasjonsadgang for statsadvokatene i den enkelte sak, innebærer det en viss reduksjon i de kontormessige arbeidsoppgaver for statsadvokatene, og lite eller intet merarbeid for politijuristene, som også etter dagens ordning må skrive innstilling i sakene. Delegasjonsadgangen vil formentlig bli benyttet i saker som i dag aktoreres av påtalemyndigheten i politiet. Erfaringsmessig betyr justeringer som dette likevel lite for ressursbruken ved statsadvokatembetene.

Tiltak 6 – En redefinering av statsadvokatrollen

Utvalget foreslår statsadvokatrollen redefinert til «fagledelse, hvorav en stor del består av enkeltsaksbehandling og aktorering», noe som ifølge utvalget vil stille økte krav til etatskompetanse, og fordre løpende involvering ifra statsadvokatenes side i politiets virksomhet. Utvalget mener også at embetslederrollen bør profesjonaliseres.

Fagledelsen er over tid utviklet ved Riksadvokatembetet (og videreutviklet ved statsadvokatembetene, især ved Oslo statsadvokatembeter). Det er ingen tvil om at riksadvokaten har vært, og er, en pådriver for en aktiv fagledelse fra statsadvokatenes side. Departementet er vel kjent med dette.

Like fullt er det grunn til å understreke at straffeforfølgning er en offentlig anklagemyndighets primære funksjon. For å sitere fra Straffeprosessutvalgets utkast til ny straffeprosesslov § 2-2, som også er dekkende for gjeldende rett:

«Påtalemyndigheten skal forfølge overtredelser av straffelovgivningen når ikke annet er bestemt ved lov. Som ledd i forfølgningen skal påtalemyndigheten

- a) beslutte og lede etterforskning
- b) beslutte og fremsette begjæring om tvangstiltak
- c) avgjøre spørsmålet om påtale
- d) møte for domstolene, og
- e) sende avgjørelser til fullbyrding.»

Statsadvokatenes funksjon i fagledelsen er foreslått forankret i utkastet til ny straffeprosesslov § 2-5 tredje ledd.

Statsadvokatenes oppgaver er særlig knyttet til gjøremålene angitt § 2-2 bokstavene c, d og e, til behandling av klager over politiets henleggelsesbeslutninger mv, og for øvrig til kontroll,

tilsyn og veiledning av politiet, jf. utkastet § 2-5 tredje ledd («Statsadvokatene skal føre tilsyn med straffesaksbehandlingen i politiet og gi faglig veiledning til påtalemyndigheten i politiet»). I tillegg kommer blant annet ikke ubetydelige utadrettede aktiviteter, herunder opprettholdelse av kontakt med andre aktører i strafferettspleien.

Statsadvokatene aktorerer de alvorligste straffesakene her i landet og møter også for Høyesterett. I fagledelsen henter de sin troverdighet og faglige autoritet fra erfaring og kunnskap statsadvokatene har opparbeidet gjennom behandlingen av enkeltsaker og fra hoved- og ankeforhandlinger. Også med en utvidet fagledelse vil aktorering være en sentral komponent i identiteten som statsadvokat, og den definisjon man velger bør – i den grad en måtte trenge en definisjon utover det som følger av lovens beskrivelse – være gjenkjennbar for den enkelte i Den høyere påtalemyndighet.

Signalene fra Riksadvokatembetet til flere av embetslederne og embetene om en sterkere prioritering av fagledelsen er tydelige. Forståelsen av fagledelsens betydning påvirkes neppe av korte definisjoner. En formell «redefinering» av statsadvokatrollen har ingen umiddelbare konsekvenser per se og utløser i seg selv ingen budsjettmessige eller andre konsekvenser. For så vidt gjelder mulige ulemper med den begrepsbruk utvalget legger opp til fremstår det som noe kontraintuitivt å betrakte statsadvokatenes behandling og aktorering av egne saker som et utslag av fagledelse i stedet for en primæroppgave som står på egne ben. Riksadvokaten er således i utgangspunktet kritisk til forslaget om en ny og kanskje noe kunstig vidtfavnende forståelse av fagledelsesbegrepet, som i og for seg først og fremst fremstår som symbolsk. Utvalgets tilrådning her tas likevel til overveielse i utformingen av et nytt rundskriv under utarbeidelse, og som vil erstatte rundskriv nr. 2/2012 om krav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene.

Utvalget eksemplifiserer på side 193 sine forventninger til effekter av en profesjonalisering av faglederrollen, nemlig en tettere interaksjon innad i Den høyere påtalemyndighet. Eksemplene er relevante, og det er på dette felt naturligvis et forbedringspotensial, som riksadvokaten er oppmerksom på i utøvelsen av den løpende etatsstyringen og ved utnevnelser av embetsledere. Til det siste må tilføyes at etaten er liten og det er års mellomrom mellom nyutnevnelser av embetsledere. Økt stabskraft ved Riksadvokatembetet, se kommentarene til det foreslåtte tiltak 3, vil i tilfelle også bli brukt til å søke å oppnå bedring av effekter som utvalget har eksemplifisert.

Tiltak 7 – En styrking, videreutvikling og profesjonalisering av fagledelsen

Utvalget reiser spørsmål ved om utviklingsarbeidet innen statsadvokatens fagledelse den senere tid er tilstrekkelig, og besvarer spørsmålet ved å konkludere med at endringstrykket foranlediger forbedringer og ytterligere utvidelse av statsadvokatens fagledelse. Utvalget trekker frem faktorer som kapasitet, kompetanse, strukturer, prioriteringer, strategisk planverk, implementeringsstrategi og motivasjon. Riksadvokaten ser forslaget i sammenheng med tiltak 8.

Tiltak 8 – Handlingsrom til økt fagledelse

Utvalget konkluderer med at det må skapes et nødvendig handlingsrom, dersom statsadvokatens fagledelse skal prioriteres i større grad enn i dag. Dette kan skje enten ved å ansette flere statsadvokater, gjennom å jobbe mer effektivt eller ved en reduksjon i oppgaveporteføljen. Utvalget går inn for det siste, hvor statsadvokatene avlastes med enkeltsaker og særlig aktorater.

Tiltakene 7 og 8 henger så vidt nær sammen at vi som nevnt velger å kommentere dem samlet.

Det er iøynefallende forskjeller i utøvelsen av og intensiteten i fagledelsen ved ulike statsadvokatembeter. Forskjellene lar seg etter riksadvokatens syn ikke bare forklare i ulikheter i kapasitet, selv om de minste embetene åpenbart møter større utfordringer ved gjennomføringen av fagledelsen enn de andre gjør. Kultur, holdninger og ledelse har vært oppmerksomhetsområder i politiet i alle fall siden Gjørsv-rapporten, og arbeides bevisst med også i Den høyere påtalemyndighet. Ulik vektlegging av forholdet mellom enkeltsaksbehandling, aktorering og fagledelse blant embetsledere og stor autonomi i oppgaveløsningen, er utfordringer for Riksadvokatembetet, og krever justeringer.

Når dette er sagt, er det på det rene at fagledelsen i perioder er særlig utfordrende for embeter som i perioder, som kan strekke seg over år, belastes med meget langvarige eller store og mange aktorater, som legger beslag på en betydelig del av kapasiteten ved embetet. Det er også på det rene at de signaler Riksadvokatembetet mottar, fra statsadvokatembeter, politidistrikter og enheter i politiet, i all hovedsak er entydige: Mer fagledelse ønskes, og da især i form av ulike kompetansegivende tiltak – både fra påtalejurister og etterforskere.

En av de sentrale oppgaver for Den høyere påtalemyndighet, blant annet i lys av Påtaleanalysen, høringsuttalelsene til den og andre innspill, vil være å bidra til økt kompetanse – og derved både kvalitet og effektivitet – i påtalemyndigheten i politiet. Til dette trengs, foruten en styrking av Riksadvokatembetet, bistand fra statsadvokatembetene utover de rammer en rår over i dag.

Utvalget går inn for at handlingsrom til økt fagledelse skapes ved å avlaste statsadvokatene for enkeltsaker og aktorater. Riksadvokaten ser på forslaget med en viss skepsis, som også åpenbart har feste i domstolene. Som nevnt foran er det nok først og fremst gjennom avlastning av aktorater at handlingsrommet skapes, slik at arbeidsbelastningen skyves over på politiet. Riksadvokaten har i uttalelsen til forslaget til ny straffeprosesslov uttalt at ved en fremtidig delegasjon av påtalebehandling av saker fra statsadvokatene til politiet vil man gå varsomt og etappevis frem, jf. foran om dette. Det samme vil måtte gjelde ved en forsiktig utvidelse av andelen såkalte politiaktorater. Dette innebærer at statsadvokatenes mulighetsrom for økt fagledelse og kompetanseutviklende tiltak for påtalemyndigheten i politiet i det vesentlige ikke bør hentes ved å øke belastningen for politiet.

I den sammenheng minner en om at frem til to-instansreformen i 1995 aktorerte statsadvokatene så godt som alle de alvorlige sakene selv, dvs. de saker som etter loven skulle føres direkte for lagmannsrett av en statsadvokat, og i utgangspunktet de relativt få – og mindre alvorlige – ankesakene som slapp gjennom for behandling av skyldspørsmålet også for lagmannsrett (såkalt fornyet behandling).

To-instansreformen snudde opp ned på denne eldre prosessordningen. Den innebar som kjent at alle straffesaker skulle starte i tingretten, og at domfelte i de alvorlige sakene fikk en automatisk adgang til å få skyldspørsmålet – med full bevisførsel – prøvd på nytt i lagmannsretten. Denne reformen innebar en endring i arbeidsdelingen mellom statsadvokatene og påtalemyndigheten i politiet. Siden den gang har det, for å kunne avvikle hoved- og ankeforhandlinger i de saker som i utgangspunktet er statsadvokataktorater, jf. straffeprosessloven § 76 tredje ledd første punktum, av ressursgrunner vært nødvendig for statsadvokatene å oppnevne politiaktorater i en del av sakene. De siste årene har statsadvokatene oppnevnt politiaktor i ca. halvparten av "statsadvokataktoratene". Aktorater utført av oppnevnte politiaktorater utgjør et sted mellom 25 og 33 % av rettsdagene slike

aktorater genererer.¹ At rettsdagsandelen er lavere enn andelen aktorater viser at statsadvokatene tar flere tidkrevende aktorater. I tillegg bistår politiadvokater som medaktor for statsadvokatene i en del større saker.

Med de signaler som domstolene gir, er det således, også i et fremtidsperspektiv på noen år, lite aktuelt å åpne for *vesentlig* økt bruk av politiaktorer i saker som statsadvokatene i utgangspunktet skal aktorere.

Behovet for en forsterket fagledelse er betydelig. Statsadvokatembetene vil med sin nærhet til politiet og gjennom sine kontinuerlige erfaringer i møte med domstolene være nøkkelpersoner både i kompetanseutviklingsarbeidet for påtalemyndigheten i politiet og i utøvelsen av fagledelsen av straffesaksbehandlingen. Skal denne del av virksomheten gis et løft – det nødvendige handlingsrom – kreves ytterligere satsning. Riksadvokaten anslår at det vil være behov for å styrke hvert av embetene med i hvert fall to nye statsadvokatstillinger. For Oslo statsadvokatembeter er behovet større, og anslås til ca 5 stillinger. I alt ca 25 stillinger. Disse stillingene kan ikke avsettes til kun å drive fagledelse og kompetanseutvikling ved eget embete og overfor politiet. Statsadvokatenes legitimitet både i fagledelsen og i kunnskapsformidling hentes som nevnt fra arbeidet med enkeltsaker og aktorering, og må ikke tapes av syne. Dette tilsier at oppgavene ved det enkelte embete alternerer, det er funksjonen som her bør styrkes som nevnt. Opprettelse av slike stillinger vil samtidig gi noe mer handlingsrom for den tradisjonelle tilsynsrollen, som fortsatt er viktig.

Tiltak 9 – En reduksjon i antall statsadvokatembeter og opprettelse av faglederstillinger
Utvalget foreslår at antall regionale statsadvokatembeter reduseres fra ti til seks, som et ledd i satsningen på styrket fagledelse, og at det opprettes en faglederstilling ved hvert av de nye embetene.

Som det fremgår av utredningen, har dette spørsmålet vært utredet to ganger i nyere tid, og begge ganger har de utvalg som sto for utredningene gått inn for en reduksjon som nå utvalget gir sin tilslutning til.

Det er som kjent gjort noen mindre justeringer i embetskretser som direkte følger av nærpolitireformen; Buskerud er skilt ut fra Oslo statsadvokatembeter og inngikk fra 1. juli i det nye Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter. Hovedkontoret flyttes etter planen fra Skien til Tønsberg i februar 2018. Sogn og Fjordane er besluttet skilt ut fra Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter og vil inngå i et nytt Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter fra 1. mars 2018 etter riksadvokatens forslag. Det er gjort en grensejustering mellom embetene i Nordland og Troms og Finnmark som følge av justeringer mellom politidistriktene der.

Riksadvokaten går ikke inn for omfattende sammenslåinger av de regionale statsadvokatembetene. Det er store geografiske avstander mellom flere av embetene som de tidligere utvalg har foreslått nedlagt, og virksomheten er nært forbundet med domstolstrukturen og nærhet til politiet. Det siste er ikke uviktig i et fagledesperspektiv. En vil av den grunn de fleste steder måtte sitte igjen med avdelingskontorer med en minimumsbemanning både av statsadvokater og administrativt personell; en situasjon som for øvrig ikke er veldig avvikende fra dagens.

¹ Oversikten over andelen aktorater og rettsdager er basert på statsadvokatenes innberetninger til riksadvokaten. Antall rettsdager i «statsadvokataktorater» utført av politiet bygger på manuell registrering i politidistriktene etter initiativ fra statsadvokatene. Statsadvokatenes generelle inntrykk er at det er en viss underrapportering i politiet pga. dårlige rutiner for registrering av arbeidsbelastningen for politijuristene.

Forslaget om opprettelse av faglederstillinger dekkes av våre merknader til de foreslåtte tiltakene 7 og 8 foran.

Tiltak 3 – Økt stabskraft ved Riksadvokatembetet

Utvalget foreslår en kapasitets- og kompetansemessig styrking av Riksadvokatembetet. Det vises til embetets sentrale rolle i utviklingen av etaten innen både etats- og fagledelse, strategi og utvikling, strategisk rettsutvikling, kompetanseutvikling og ulike prioriterings spørsmål.

De viktigste tiltakene som utvalget foreslår innebærer en nødvendig kvalitetsreform for påtalemyndigheten, særlig påtalemyndigheten i politiet. En effekt av bedret kompetanse og en styrket, mer profesjonalisert og ensrettet fagledelse (tiltak 7) vil gi bedre tjenester i form av kvalitet og effektivitet. Nærpolitireformen er også en kvalitetsreform. For at den skal kunne få de positive effekter som den har potensial til, må det gjennomføres en kvalitetsreform i påtalemyndigheten, primært i politiet. Skal dette lykkes er det en absolutt forutsetning at de øverste nivåer i påtalemyndigheten tilføres ressurser for å utvikle ferdighetene og effektiviteten i hele organisasjonen.

Riksadvokatembetet har administrativt ansvar for de ca. 170 ansatte i Den høyere påtalemyndighet. Embetet har som kjent også det overordnede faglige ansvaret for all straffesaksbehandling, ikke bare i egen etat, men også i politiet, ved Spesialenheten for politisaker, ØKOKRIM og Politiets sikkerhetstjeneste. Riksadvokaten avgjør tiltalespørsmålet i de alvorligste straffesakene og er klageinstans for påtalevedtak truffet ved statsadvokatembetene og Spesialenheten.

I nordisk sammenheng er det norske Riksadvokatembetet meget beskjedent i størrelse med sine 24 ansatte, hvorav 14 stillinger er juriststillinger (statsadvokater, assisterende riksadvokat og riksadvokaten), de øvrige administrativt personale, og må være et av de aller minste riksadvokatembeter i Europa. Til sammenligning er det 120 ansatte, inklusive administrativt personell, ved Riksadvokatembetet i Danmark. Det kan tilføyes at størrelsen på *ledergruppen* til den svenske riksadvokat tilsvarer antall jurister totalt ved det norske Riksadvokatembetet. Tallene er ikke sammenlignbare; i Danmark overtok riksadvokaten i 2007 det personal- og budsjettmessige ansvaret for anklagemyndigheten i politiet; i Sverige er anklagemyndigheten en egen organisasjon atskilt fra politiet. Ifølge Påtaleanalysen er det ved det danske Riksadvokatembetet i alt åtte jurister (av 120 ansatte) som arbeider med utdanningsløpet og det personalmessige. Men det er ikke tvilsomt at det norske riksadvokatembetet ressurs- eller kapasitetsmessig står meget langt tilbake for embetene i våre naboland, også tatt hensyn til forskjellene.

Det er vårt ubeskjedne inntrykk at Riksadvokatembetet har et godt omdømme i politiet og hos påtalemyndigheten, i domstolene og, så vidt vi oppfatter det, generelt i offentligheten. Måloppnåelsen for egen straffesaks- og klagebehandling er høy, og embetet markerer seg på det overordnede plan som aktør både i angivelse av styringssignaler og prioriteringer for straffesaksbehandlingen, som kriminalpolitisk aktør gjennom høringsuttalelser og, ved behov, gjennom å ta initiativ til lovendringer mv.

Som en overordnet betraktning er det fortsatt slik at Riksadvokatembetet innretter ikke ubetydelige deler av sin virksomhet etter den embetsmannstradisjon det oppsto i. Gjennom vektlegging av behandling av enkeltsaker med krav til kvalitet, og ved utgivelse av retningslinjer for statsadvokatenes og politiets straffesaksbehandling i form av skriftlige direktiver, retningslinjer eller rundskriv understrekes dette. Innføringen av en mer systematisk fagledelse har innebåret endringer. Som det fremgår av utredningen side 61 ble Den høyere

påtalemyndighets fagledelse nasjonalt nærmere utviklet av riksadvokaten i dialog med Justisdepartementet på 1990-tallet. Innføringen av en målrettet fagledelse har åpenbart vært viktig og riktig. Både enkeltsaker, faktiske prioriteringer i straffesaksbehandlingen i politiet og aktuelle kriminalpolitiske spørsmål tiltrekker seg oppmerksomhet både fra media og politikere, og er et felt som legger beslag på ressurser ved embetet. Kontaktflaten utad har nok også økt – det er mange offentlige, men også private aktører, som ønsker, og gis, embetets oppmerksomhet. En markert endring for virksomheten ved Riksadvokatembetet skjedde ved opprettelsen av Politidirektoratet 1. januar 2001. Samarbeidet må karakteriseres som godt og stadig mer omfattende. Nærpolitireformen stiller Riksadvokatembetet overfor store utfordringer. Det er viktig å understreke at dette ikke bare er knyttet til gjennomføringsfasen, men til de nye strukturer som etableres i norsk politi, og til Politidirektoratet. Det nye Politinorge som nå vokser frem med et dominerende Politidirektorat med ambisjoner også innen straffesaksfeltet stiller Den høyere påtalemyndighet overfor nye utfordringer, i nåtid og i fremtid.

Politidirektoratet opptrer nå som en sterk og aktiv aktør på det felt hvor både riksadvokat og direktorat har ansvar som tangerer, og av og til overlapper den annens ansvarsområde. At direktoratet nå bruker krefter på å søke å forbedre straffesaksbehandlingen i politiet er naturligvis en utvikling som riksadvokaten har ønsket velkommen etter at etterforskningsfeltet over mange år har vært forsømt. I og med at det er riksadvokaten som har det overordnede, faglige ansvaret for straffesaksbehandlingen i politiet, er dette krevende alene i kraft av skjevheten i styrkeforholdet mellom de to instansene, målt i antall årsverk til disposisjon. Dette gir seg også utslag i reduserte muligheter for å initiere i ulike prosjekter innenfor det som er påtalemyndighetens ansvarsområde, og for å medvirke til gjennomføringen av slike.

Riksadvokaten må ha et betydelig ansvar for og påvirkning på både det løpende og det langsiktige arbeidet på etterforskningsfeltet. I denne sammenheng er Riksadvokatembetet underbemannet, og balansen i styrkeforholdet mellom direktorat og riksadvokat bør jevnes noe ut. Dette har også en side til påtalemyndighetens uavhengighet og gjennomslagskraft i møte med et politisk underlagt direktorat. For å unngå misforståelser tilføyes at vi fortsatt har meget god kontroll over denne uavhengigheten som er nødvendig i alle relasjoner – i de løpende enkeltsaker, men det er viktig at denne ikke kommer under press.

En styrking av Riksadvokatembetet i form av økte ressurser vil danne grunnlaget for, og formentlig være en betingelse for en moderne, mer effektiv påtalemyndighet med kvalitet i alle ledd. Dette vil gi muligheter til systematisk kompetanseheving av påtalemyndigheten i politiet ved at Riksadvokatembetet sammen med Politihøgskolen og Politidirektoratet deltar i utvikling av opplæringsprogrammer for politijuristene. Politidirektoratet vil som arbeidsgiver ha ansvaret for gjennomføring, men riksadvokaten vil som faglig ansvarlig for straffesaksbehandlingen være den som definerer kravene til kompetanse i det påtalemessige arbeidet. Embetet bør også i kraft av sin spisskompetanse delta i planlegging og ha ansvar for å stille nødvendig kyndig personell fra egne rekker til undervisning mv. Økt satsing fra Den høyere påtalemyndighet på kompetanseheving for påtalemyndigheten i politiet krever bruk av statsadvokater fra de ulike embeter, jf. kommentarene til forslagene til tiltakene 7, 8 og 9 foran.

En styrking av embetet vil også gjøre det mulig å bedre kompetansearbeidet for statsadvokatene og andre ansatte i Den høyere påtalemyndighet. Andre faggrupper bør trekkes inn i et slikt arbeid ved planlegging og gjennomføring av tiltak.

Den nærmere utvikling av dette arbeidet vil som nevnt måtte foregå i et samspill med Politidirektorat/PHS, og tiden er således ikke moden for nærmere utvikling av detaljer på

dette tidspunkt. Riksadvokaten vil imidlertid med dette gi klart uttrykk for at embetet både ser det som svært viktig at arbeid med systematisk kompetanseutvikling igangsettes, og at embetet ønsker å yte betydelige bidrag til dette viktige arbeidet. Det forutsetter den samme vilje i politiet.

For å kunne utvikle påtalemyndigheten og på et overordnet strategisk nivå bidra til effektiv kriminalitetsbekjempelse i samspill med Politidirektoratet er det nødvendig med en stillingsvekst ved Riksadvokatembetet. Det er, og kommer til å være, politirettede prosjekter som overordnet påtalemyndighet i et kvalitets- og rettssikkerhetsperspektiv bør både kunne initiere og ha hånd om. I den nåværende situasjon er man dessverre for ofte både på etterskudd og i underskudd, blant annet vis-a-vis Politidirektoratet. Vi kan her vise til formuleringen i Påtaleanalysen side 191: «Påtalemyndighetens samlede aktiviteter må koordineres og styres sentralt og fortløpende, og få et organisatorisk uttrykk som Politidirektoratet og andre kan forholde seg til.»

Det er også nødvendig å styrke embetets egen etatsstyring, herunder sikre mer lik, målrettet og jevn kvalitet i fagledelsen over hele landet.

IKT-forståelsen og kunnskapen bør utvilsomt videreutvikles ved Riksadvokatembetet. Påtalemyndigheten bør i større utstrekning engasjere seg i blant annet i utviklingen av gode saksbehandlingssystemer for politiet og statsadvokatene, og det er naturlig at riksadvokaten tar et større ansvar på dette feltet.

En avdeling for rettsutvikling bør etableres ved Riksadvokatembetet. Dette har vært fremmet som satsningsforslag fra vår side tidligere – i og med at det krever ressurstilførsel i form av stillinger – og behovet understrekes. Vi tror dette gir en bedre kvalitet både for arbeidet mot domstolene og for arbeidet i hele påtalemyndigheten. Vi kan ikke understreke sterkt nok betydningen av kompetente aktører for Høyesterett; avgjørelser der har stundom vidtrekkende betydning for norske myndigheter, det være seg jurisdiksjonsspørsmål i nordområder, håndhevelse av naturressurser, prosessuelle tvistesporsmål hvis løsninger kan ha betydelige økonomiske og ressursmessige konsekvenser for strafferettspleien osv. En slik avdeling vil også bidra til i langt større grad enn nå å formidle kunnskap og veiledning til politiet og påtalemyndigheten gjennom utvikling av retningslinjer og veiledning. En slik styrking vil også gjøre det mulig å initiere den rettsutvikling som kan finne sted i et samspill mellom domstolene og lovgiver, ved at vi herfra mer systematisk evner å benytte Høyesteretts avgjørelser som grunnlag for innspill til politikktutforming på strafferettens område. Etter vårt syn er kriminalpolitikken i dag i altfor stor grad basert på mer eller mindre tilfeldige kommentarer/vurderinger med utgangspunkt i enkeltsaker som gis stor oppmerksomhet.

Påtaleanalyseutvalget anslår at stabskraften ved Riksadvokatembetet bør økes med 14 stillinger. Da har utvalget lagt til grunn at riksadvokaten overtar ansvaret for kompetanseutviklingen til politijuristene. Selv om riksadvokaten holder fast ved at det formelle ansvar for dette bør følge arbeidsgiveransvaret, og således fortsatt beholdes i Politidirektoratet, innser vi at en vesentlig del av arbeidet med å utvikle og vedlikeholde kompetansen til påtalemyndighetens representanter i politiet skal og må falle på fagmyndigheten, med andre ord Riksadvokatembetet og statsadvokatene. Dette har også vært realiteten i dagens mer beskjedne omfang. Ansvaret for å styrke det faglige, pedagogiske element som formentlig bør tilføres, oppfatter vi dog med en slik ansvarsdeling mellom direktorat og riksadvokat, faller på direktoratet. Med den reservasjon at vi må vurdere å trekke inn slik kompetanse i utviklingsarbeidet for våre egne medarbeidere i Den høyere påtalemyndighet. Alt i alt innebærer dette at det neppe er grunn til å redusere behovet for

ressurstilførsel selv om vi ikke påtar oss det formelle ansvar for kompetanseutviklingen hos politijuristene.

Utvalgets anslag om 14 stillinger ved Riksadvokatembetet virker som omtalt foran å være markert for lavt, og bør oppjusteres, både ved flere stillinger som statsadvokat og administrativ støtte. Dette vil bli bearbeidet mer fra vår side og lagt frem som et satsningsforslag i den ordinære budsjettprosess. Men den foreløpige vurderingen er at vi heller mot en økning i størrelsesorden 25 stillinger ved Riksadvokatembetet og ca 25 statsadvokatstillinger ved statsadvokatembetene.

Også etter en økning i antall ansatte ved Riksadvokatembetet fra dagens ca. 25 til ca. 50 personer, vil embetet være meget beskjedent i størrelse sammenlignet med Danmark og Sverige. Fortsatt vil man neppe kunne finne et offentlig kontor med et så begrenset antall ansatte, særlig om vår 130-årige historie tas i betraktning. Slik kan også den ovenfor beskrevne embetsmannstradisjonen beskrives.

Tiltak 5 – Økt bruk av forskning i straffesaksbehandlingen

Utvalget understreker at forskningsbasert kunnskap vil kunne bidra til å høyne kvaliteten på straffesaksarbeidet, og mener å ha identifisert to forhold som vil kunne bidra til å bedre dagens situasjon: at Riksadvokatembetets kobling til Politihøgskolen formaliseres og videreutvikles, og at forutsetningen for å drive løpende kompetansearbeid ved Riksadvokatembetet styrkes.

Premisset om at forskningsbasert kunnskap vil kunne bidra til å høyne kvaliteten i straffesaksarbeidet, synes selvsagt. Politihøgskolen uttaler blant annet at det vil være naturlig for skolen – innenfor rammene av et fritt og uavhengig forskningsmiljø – å ha et tett samvirke med den øverste leder av påtalemyndigheten for å utvikle forskningen knyttet til straffesaksarbeidet videre. Riksadvokaten viser til dette, og legger til grunn at en tettere kontakt med Politihøgskolen er oppnåelig uten en formalisering som utfordrer den frie forskningen der. Noe er selvsagt mulig innenfor dagens økonomiske rammer, men utvidet kapasitet til løpende kompetansearbeid ved embetet vil trolig være viktig for å holde seg ajour og kunne ha tid og mulighet til å identifisere og analysere potensielle temaer og spille dem inn som muligheter for forskningsprosjekter. Styrking av embetet har vi omtalt under tiltak 3 foran.

Tiltak 10 – Statsadvokatenes rolle i påtalejuristenes ansettelses- og karriereløp

Utvalget mener at statsadvokatene bør ha en rolle i ansettelsen av påtalejurister i politiet, særlig ved videre ansettelser eller faste ansettelser, men hvordan dette best kan skje «overlates til de involverte etatene å vurdere.»

Riksadvokaten går ikke inn for at statsadvokatene skal ha noen formalisert rolle i ansettelsesprosessen for påtalejurister i politiet. Dette er en konsekvens av vår påtaleordning og av at arbeidsgiveransvaret ligger til direktoratet. Det er ikke til hinder for at politiet ved behov forhører seg med embetsleder i regionen, hvilket utvilsomt anbefales. En mer utstrakt bruk av tester for å kartlegge søkerens egenskaper og faglige ferdigheter bør vurderes, og det må antas at statsadvokatene på forespørsel vil kunne bidra positivt ved en slik utvikling.

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

Utvalget viser til at rollen som påtalefaglig ansvarlig for etterforskningen i liten grad er regulert, utøves svært forskjellig og at dette har bidratt til å skape usikkerhet. På denne bakgrunn foreslår utvalget at det igangsettes et arbeid med å konkretisere, eventuelt regulere,

innholdet i rollen som påtalemessig etterforskningsleder «på en måte som gir mening og veiledning», og at ansvaret bør legges til riksadvokaten.

Høringsuttalelser til Påtaleanalysen fra politiet synes å gi utvalget rett både i at rollen utøves forskjellig og at det hefter til dels betydelig usikkerhet om hva den i praksis innebærer. Det første var velkjent, det annet var vi her ved embetet ikke klar over omfanget av. I ny nasjonal straffesaksinstruks pkt. 2.3.3 er rollen som påtaleansvarlig jurist definert, herunder hva det innebærer å lede og være ansvarlig for etterforskningen i den enkelte sak. Vi nevner også at rollen som (politifaglig) etterforskningsleder nå er definert i pkt. 2.4.4 i samme instruks. Instruksen er utgitt av Politidirektoratet og Riksadvokatembetet. Den nye instruksen foreligger i disse dager. Den er blitt til etter innspill fra politidistriktene og særorgan.

Hvorvidt det ut over dette kan være behov for en ytterligere klargjøring fra vår side får en vurdere etter at instruksen har virket en tid. Det er for øvrig besluttet at den vil bli revidert innen oktober 2018. Dette kan selvsagt gjøres innenfor rammene.

Tiltak 12 – En ressurstilførsel til påtalemyndigheten i politiet

Utvalget foreslår at påtalemyndigheten i politiet, etter at dets forslag til endringer i Den høyere påtalemyndighet er avklart, fullt ut kompenseres for økningen i oppgaveporteføljen og for fravær i tilknytning til kompetansehevende tiltak. Omfanget av dette er ikke utredet.

Riksadvokatens holdning til de foreslåtte tiltak er – som det fremgår ovenfor flere steder – at det må satses til dels betydelig på kompetansehevende tiltak for påtalemyndigheten i politiet i form av en styrking av Riksadvokatembetet og statsadvokatembetene. Sistnevnte gir også større handlingsrom for økt tradisjonell fagledelse. Dette kan gjennomføres uten å belaste påtalemyndigheten i politiet vesentlig tyngre med aktoroppnevnelser i såkalte statsadvokataktorater enn det som gjøres i dag. De kompetansehevende tiltak vil nødvendigvis kreve ressursuttak fra politiet.

Riksadvokaten har forståelse for at flere av høringsinstansene er kritiske til Påtaleanalysens behandling av spørsmålet i mandatet om påtalemyndigheten har riktig kapasitet for å ivareta de angitte mål, for så vidt gjelder påtalemyndigheten i politiet. Riksadvokaten legger ikke skjul på at en er overrasket over at dette spørsmål ikke har fått en bredere plass i utredningen. Ikke minst fordi bakgrunnen for oppnevningen av utvalget var et initiativ fra politijuristenes fagforening.

Tiltak 16 – Bedre IKT-verktøy og brukeropplæring

Utvalget gir sin støtte til IKT-delen av handlingsplanen for løft av etterforskningsfeltet, med den presisering at det er et klart behov for å øke påtalemyndighetens IKT-forståelse og kompetanse.

Temaet er omtalt under våre kommentarer til tiltak 3 – økt stabskraft ved Riksadvokatembetet.

Tiltak 18 – Et tilgjengelig og oppdatert regelverk

Utvalget mener at tiden er overmoden for å utarbeide et mer strukturert system, hvor nødvendig kildemateriale samles, og hvor det innføres et tydelig redaktøransvar lagt til Riksadvokatembetet. Utvalget ser dette i sammenheng med dets forslag om en egen rettsenhet ved embetet.

Innenfor eksisterende rammer arbeider vi nå ved Riksadvokatembetet med en ny hjemmeside for Den høyere påtalemyndighet og et intranett for Den høyere påtalemyndighet (Riksadvokaten og statsadvokatembetene). Direktiver og retningslinjer fra riksadvokaten vil i

all hovedsak være offentlig tilgjengelig – i søkbar form – på hjemmesiden. Det utarbeides også et nytt rundskriv om overordnede krav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene, hvor man søker å innarbeide henvisninger og såkalte hyperlenker til andre rundskriv og styringsdokumenter fra riksadvokaten.

En systematisert samling og bearbeidinger av best practices mv., som noen av høringsinstansene har vist til behov for, faller utenfor dette arbeidet, og det er ikke realistisk å kunne etablere noe slikt med redaktøransvar for Riksadvokatembetet uten en styrking av kapasiteten ved embetet, omtalt og begrunnet ulike steder ovenfor.

Tiltak 20 – Etske retningslinjer

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

Riksadvokaten er opptatt av etikk i tjenesteutførelsen, og utga i den sammenheng 29. juni 2017 rundskriv nr. 2/2017 om etiske retningslinjer for medarbeidere i påtalemyndigheten. Vi ser likevel ikke grunn til å ta opp forslaget fra utvalget. I politiet er det etablert ordninger for klager over tjenesteutførelsen, og tilsvarende klager behandles i Den høyere påtalemyndighet. I motsetning til advokater og dommere er politijuristene og statsadvokater arbeidstakere i hierarkisk oppbygde organisasjoner og undergitt systemer for kontroll, herunder veiledning, tilrettevisning og, om nødvendig, med et regelverk for disiplinære forføyninger. Det er også opprettet et eget organ, Spesialenheten, som behandler anmeldelser mot ansatte i politi og påtalemyndighet.

Andre foreslåtte tiltak

Vi ser ikke grunn til å kommentere forslagene om nye stillingskategorier i påtalemyndigheten, merkantil støtte eller utstyrspakke til påtalejuristene, dvs. de foreslåtte tiltak 13, 14 og 15. Dette ligger åpenbart innenfor Politidirektoratets ansvarsområde.

Til tiltak 17 om utvidet bruk av forenklet forelegg, overføring til forvaltningen for vurdering av administrativ sanksjon og avkriminalisering, bemerkes kort:

Riksadvokaten er i utgangspunktet positiv til utvidelser av ordningen med forenklet forelegg, men vil måtte vurdere hver for seg forslag som fremmes. Det samme gjelder spørsmål om avkriminalisering. Endringen i straffeprosessloven § 71c har trådt i kraft. Ved Riksadvokatembetet tar vi sikte på å gi noen overordnede retningslinjer for påtalemyndighetens praktisering av bestemmelsen. I den forbindelse har vi merket oss høringsuttalelsene til Påtaleanalysen fra flere kontrollorganer.

Utvalget peker på at det er store og til dels uforklarlige ulikheter mellom politidistriktene i andelen saker som avgjøres med tilståelsesdom i stedet for i hovedforhandling, og at flere tilståelsessaker vil føre til en raskere og mer effektiv iretteføring av sakene, jf. tiltak 21. Dette er en problemstilling som det er naturlig at Riksadvokatembetet griper tak i innenfor gjeldende rammer.

Utvalget etterlyser en samlet servicestrategi hvor også påtalemyndigheten i politiet omfattes, jfr. tiltak 19. Det sies at det naturlige er at ansvaret legges til riksadvokaten. De eksempler som særskilt nevnes er svakheter ved den informasjon som gis ved henleggelse av saker og manglende eller svært sen besvarelse av henvendelser fra bistandsadvokater og forsvarere til påtalemyndigheten i politiet. Riksadvokaten er oppmerksom på disse forhold – manglende besvarelse av henvendelser er påpekt både av statsadvokater og riksadvokaten.

Problemstillinger knyttet til underretning har også sider til datasystemene i politiet (BL). Vi er enig i at det her er klare forbedringspunkter. Det er nok forfeilet å legge til grunn at innføring av en servicestrategi i politiet naturlig er riksadvokatens ansvar. Men de underliggende problemstillinger kan formentlig best løses i et samarbeid som på overordnet nivå involverer Politidirektoratet og Riksadvokatembetet, innenfor de gjeldende rammer.

6. Avsluttende bemerkninger

Etter vårt syn er en påtaloreform en nødvendig del av den politireformen som nå gjennomføres, og det er meget viktig at kjerneforslagene i Påtaleanalysen følges opp. En tilsvarende mulighet kan neppe påregnes i overskuelig fremtid.

En styrking av påtalemyndigheten i alle ledd er selvsagt ikke noe mål i seg selv, men et virkemiddel for å oppnå en straffesaksbehandling av høy kvalitet som bidrar til bekjempelsen av kriminalitet og som er rettsikker og effektiv. Dette er samfunnsøkonomiske gevinster som unndrar seg presis tallfesting, men som like fullt er høyst reelle. Behovet for et kvalitetsløft – som ikke vil kunne realiseres fullt ut uten en styrket påtalemyndighet – er ikke minst vesentlig for å kunne bekjempe avansert kriminalitet som har meget samfunnsskadelige virkninger, som for eksempel arbeidsmarkeds kriminalitet og annen alvorlig organisert og økonomisk kriminalitet. Det kan ikke herske noen tvil om at den tross alt beskjedne satsing på påtalemyndigheten som Påtalanalysen tilrår, vil være en god investering i bekjempelsen av kriminalitet som kan undergrave tilliten til hele strafferettsapparatet, ja endog vårt demokratiske system.

Riksadvokaten tilrår som nevnt utarbeidelse av en Stortingsmelding ved det videre arbeid for å få en nødvendig avklaring og ramme for vegen videre. Formentlig er det hensiktsmessig at Politidirektoratet, departementet og Riksadvokatembetet samtaler og avklarer premissene for et slikt arbeid.

For ordens skyld tillegges at foranstående kanskje kan oppfattes slik at det er en passiv og defensiv høyere påtalemyndighet som beskrives. Det er definitivt ikke situasjonen, etter vår vurdering. Beskrivelsene og vurderingene er gitt for å kunne møte morgendagens utfordringer på en god, konstruktiv og adekvat måte.


Tor-Aksel Busch


Harald Strand
førstestatsadvokat