

UiO • Det juridiske fakultet

Prinsipiell eller personavhengig?

Erfaringer med og synspunkter på den integrerte påtalefunksjonen

Kandidatnummer: 219

Leveringsfrist: 01.06.2014

Antall ord: 39 297



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Tema og hovedproblemstilling.....	1
1.2	Temaets aktualitet	2
1.3	Underordnede problemstillinger	3
1.4	Definisjon av sentrale begreper.....	5
1.4.1	Rettssikkerhet.....	5
1.4.2	Legitimitet.....	7
1.4.3	Legalitet	8
1.4.4	Uavhengighet	9
1.4.5	Effektivitet og kvalitet	10
1.4.6	Tillit.....	12
1.5	Gangen i oppgaven.....	14
2	PÅTALEMYNDIGHETENS BAKGRUNN OG FORUTSETNINGER	15
2.1	Anklageprinsippet	15
2.2	Påtalemyndighetens historiske utgangspunkt.....	16
2.3	Partsprosessen	18
2.4	Påtalemyndighetens oppgaver.....	19
3	SYSTEMETS STRUKTUR	19
3.1	Pålemyndighetens oppbygning	19
3.2	Det tosporede systemet.....	20
3.2.1	Ansvarsfordelingen i politiet.....	21
3.2.2	Overordnede ansvarsforhold.....	26
3.2.3	Spesielt om ressursansvaret	27
3.2.4	Påtalekompetansen i politiet	28
3.3	Den høyere påtalemyndighet.....	29
3.3.1	Påtalekompetansen.....	29
3.3.2	Den høyere påtalemyndighets virksomhetsområde	30
3.3.3	Statsadvokatenes fagledelse.....	30

3.3.4	Riksadvokatens fagledelse	31
3.4	Kongen som påtalemyndighet	33
3.5	Instruksjon, delegasjon og omgjøring	33
4	KRAV OG FORVENTNINGER TIL PÅTALEMYNDIGHETEN	34
4.1	Krav til arbeidets utførelse	35
4.2	Krav til resultater	36
4.3	Endrede krav?	38
5	PÅTALEMYNDIGHETENS UAVHENGIGHET	39
5.1	Påtalemyndigheten og de politiske myndigheter	39
5.2	Spesielt om enkeltsaker	41
5.3	Spesielt om riksadvokatens fagledelse	43
5.4	Uavhengighetens flere sider	44
6	METODE	45
6.1	Valg av metode	45
6.2	Kvalitativt intervju	46
6.3	Utvalg	47
6.4	Utvikling av intervjuguide	47
6.5	Gjennomføring av intervju	48
6.6	Transkripsjon	48
6.7	Analyse	49
6.8	Vitenskapelig kvalitet	50
6.9	Etiske betraktninger	51
7	ETTERFORSKNING OG LEGALITETSKONTROLL	51
7.1	Tingenes generelle tilstand	52
7.1.1	Den faktiske gjennomføringen	52
7.2	Straffesakens art og omfang	53
7.3	Organisasjonsform: spesialavsnitt versus stasjon	54
7.4	Kommunikasjon	55
7.4.1	(U)enighet?	55
7.4.2	Kommunikasjon	57

7.5	Rolleforståelse og gjennomslagskraft	58
7.5.1	Roller og ansvarsfordeling	58
7.5.2	Påtalemyndighetens gjennomslagskraft	59
7.6	Fysisk avstand	61
7.7	Tidsnød	62
7.8	Fremskutt påtale?	65
8	FAGLEDELSE	67
8.1	Riksadvokatens fagledelse	68
8.1.1	Gjennomføring	68
8.1.2	Kapasitet	69
8.1.3	Mottakernes opplevelser	69
8.2	Statsadvokatenes fagledelse	69
8.2.1	Gjennomføring	69
8.2.2	Utfordringer	70
8.3	Verdiforiming	72
8.3.1	Verdien av integrert påtale	72
8.3.2	Viktigheten av en uavhengig påtalemyndighet	72
8.4	Et helhetlig hierarki?	73
8.5	Etterutdanning	74
8.6	Betydningen av et fagmiljø	75
9	ORGANISASJON OG POLITIKK	76
9.1	Organisatoriske vurderinger	76
9.1.1	Rammevilkår	76
9.1.2	Overordnet ressursansvar	76
9.1.3	Omorganisering i det store politidistriktet	79
9.2	Politiske vurderinger	81
9.2.1	Politianalysen 2013	81
9.2.2	Beredskapsfokus	81
9.2.3	Profesjonskamp?	85
10	RESSURSER OG KAPASITET	85
10.1	Høyere påtalemyndighets oppfatning av ressurstilstanden i politiet	85

10.1.1	Spesielt om politijuristene	86
10.1.2	Spesielt om etterforskerne	86
10.1.3	Ressursmangelens følger	88
10.2	Erfaringer fra det store politidistriktet	88
10.2.1	Juristene	89
10.2.2	Etterforskerne	90
10.2.3	Hvem har det verst?	91
10.2.4	Samlede konsekvenser	91
10.2.5	Faktisk behov	93
10.3	Erfaringer fra det mindre politidistriktet	93
10.4	Over- og underetterforskning	94
10.4.1	Omfang	94
10.4.2	Årsakene	96
10.5	Budsjettmessige bindinger	97
10.6	Arbeidspresset i Den høyere påtalemyndighet	97
11	HOLDNINGER TIL SYSTEMET	98
11.1	Grunnholdninger	98
11.2	Konkrete eksempler	100
11.2.1	Betraktninger fra politisiden	100
11.2.2	Betraktninger fra påtalemyndigheten i politiet	100
11.2.3	Betraktninger fra Den høyere påtalemyndighet	101
11.3	Fred og ingen fare?	102
11.3.1	Eventuelle alternativer	103
11.4	Til Dovre faller?	103
12	SAMMENFATTENDE DISKUSJON	103
12.1	Overordnede synspunkter rundt den integrerte påtalesfunksjonen	104
12.2	Ressursmangelens mange følger	104
12.2.1	Manglende etterforskningsledelse	105
12.2.2	Kommunikasjon	106
12.2.3	Vanskelig å være ny	106
12.3	Personavhengig påtalesfunksjon?	107
12.4	Politisk og offentlig kontekst	108

12.5	Fyller systemet sin funksjon?.....	110
12.5.1	Kvalitet	110
12.5.2	Effektivitet.....	112
12.5.3	Kravet til objektivitet.....	113
12.5.4	Påtalemyndighetens uavhengighet	114
12.5.5	Så hva med rettssikkerheten?	117
12.5.6	Legitimitet og tillit.....	118
13	LITTERATURLISTE.....	121
14	VEDLEGG.....	125
14.1	Godkjenning fra NSD – Vedlegg 1.....	125
14.2	Informasjonsskriv – Vedlegg 2.....	125
14.3	Intervjuguide – Vedlegg 3	125

1 Innledning

1.1 Tema og hovedproblemstilling

Temavalget for denne masteroppgaven bunner i en interesse for det norske påtalesystemet, som i sin utforming er forholdsvis unikt i en internasjonal sammenheng. Mens land flest har en anklagemyndighet organisasjonsmessig helt atskilt fra politiets arbeid, har vi valgt å gjøre påtalemyndighetens lokale nivå til en integrert del av politiet. Dermed skiller vårt system seg prinsipielt fra systemene i de fleste andre land vi vanligvis sammenligner oss med. Vi skal ikke lenger enn til Sverige for å finne en gjennomgående fristilt "åklagarmyndighet." Danmark derimot, har en ordning lignende vår.

En viktig forutsetning for hele påtalemyndighetens eksistens, er dens avstand og uavhengighet fra politiets etterforskning. Når vi i Norge har valgt å delvis integrere politi og påtale, medfører det en del prinsipielle utfordringer, særlig med hensyn til objektivitet. På hvilken måte man i dag møter slike utfordringer, skal belyses i denne oppgaven. Til tross for utfordringene har man allikevel valgt å opprettholde systemet i godt over 100 år. Hvilke fordeler systemet gir, og i hvilken grad man faktisk nyttiggjør seg disse, vil det også redegjøres for.

At man har valgt en så særskilt ordning er interessant, og innbyr til mange spennende spørsmål og vurderinger. Av den grunn opplevde jeg det som krevende å skulle utforme og konkretisere prosjektet til et overkommelig format. Den hovedproblemstillingen jeg til slutt landet på, er nokså vid og åpen i sin form:

"I det norske påtalesystemet er det lokale nivået integrert i politiet. Hvordan oppleves og ivaretas den integrerte påtalesfunksjonen i dagens etterforsknings- og påtalearbeid?"

Som det fremkommer av problemstillingens formulering, ønsket jeg å undersøke hvordan de som daglig arbeider med etterforskning og påtalearbeid opplever den integrerte funksjonen. Av den grunn var det naturlig å anvende en samfunnsvitenskapelig metode med kvalitative intervju, selv om oppgaven er del av master i rettsvitenskap.

Problemstillingens omfangsrige fasong nødvendiggjør visse avgrensninger. Når det gjelder etterforskningsarbeidet fokuserer oppgaven på etterforskningsledelsen fra påtalemyndigheten og samarbeidet mellom etterforsker- og juristsiden. Dermed blir ikke den rent materielle gjen-

nomføringen av etterforskningsarbeidet belyst i særlig grad. Heller ikke den delen av påtalearbeidet som omhandler hovedforhandling og straffefullbyrdelse vil være tema. Rent juridiske vurderinger rundt avgjørelse av påtalespørsmål og tvangsmiddelbruk holdes også utenfor.

1.2 Temaets aktualitet

For få tiår tilbake ble forholdet mellom politi og påtale offentlig diskutert i ganske stor utstrekning. Debatten bar tidvis preg av profesjonskamp, men en del av argumentene som ble flagget høyt var også av prinsipiell karakter. Siden den tid har uenighetene avtatt, og man er i dag stort sett enige om at systemet i all hovedsak fungerer godt. Da jeg ble klar over det, gjorde det meg litt bekymret for oppgavens relevans. Men så leste jeg i Juristkontakt fra november 2012 at leder for Politijuristene, Sverre Bromander, uttrykte bekymring for den integrerte påtalemyndighetens uavhengighet og gjennomslagskraft. Han uttalte seg så sterkt som å si at påtalemyndigheten i politiet tidvis er ”under massivt press.”¹ Videre ga en del av høringsuttalelsene til Politianalysen fra 2013 inntrykk av at påtalemyndighetens situasjon er et tema flere er opptatt av.

Politianalysen (NOU 2013:9) var ment å skulle ”danne grunnlag for en langsiktig plan for videreutvikling av etaten.”² Påtalemyndigheten i politiet er kun omtalt i få ordelag, og utvalget går ikke nærmere inn på det tosporede systemet eller påtalemyndigheten i politiet.³ Heller ikke når det gjelder de foreslåtte organisasjonsmodellene, er påtalemyndighetens rolle vurdert. NOU 2009:12 (Et ansvarlig politi) evaluerte kontrollmekanismene i politiet, eksempelvis Spesialenheten for politisaker,⁴ og heller ikke her tok man for seg ordningen med integrert påtale i særlig grad. Imidlertid nevnes påtalejuristenes betydning for kvalitetssikring enkelte steder, bl.a. sies det at ”vaktordningssystemet med jourhavende jurist, som er en følge av den norske ordningen med integrert påtale, har stor betydning for kvalitetssikringen.”⁵ Hva den type vaktordning innebærer, vil komme frem i oppgavens resultatdel.

¹ Gangnes (2012) s. 18-19

² NOU 2013:9 s. 11

³ NOU 2013:9 s. 12

⁴ NOU 2009:12 s. 16

⁵ NOU 2009:12 s. 139

Så vidt jeg har kunnet registrere, foreligger det lite empirisk arbeid på hvordan den integrerte påtalefunksjonen fungerer i dag. Jeg har bl.a. gjennomført to kommenterte bibliografier over nyere nordisk politiforskning: Cecilie Høigårds ”Nytt politi?” fra 2005 og Tatanya Ducran Vallands “Nordisk politiforskning 2004-2009” fra 2011. Førstnevnte går ikke inn på etterforskning og påtalearbeid i det hele tatt.⁶ Vallands bibliografi derimot, er litt innom delegert påtalekompetanse i konfliktrådssaker og saksutvelgelse rundt økonomisk kriminalitet, samt litt annet om taktisk etterforskning,⁷ men ingenting som går inn under denne oppgavens problemstilling. En arbeidsgruppe satt sammen av Politidirektoratet i 2013 har skrevet en rapport om etterforskningen i politiet. Når det gjaldt den integrerte påtalefunksjonen har man ikke trukket noen sikre konklusjoner, grunnet preliminare resultater og lav svarprosent.⁸ Da jeg forsto at det var lite aktuell forskning på området, ble jeg enda mer lysten på å forfølge temaet videre.

1.3 Underordnede problemstillinger

Siden hovedproblemstillingen favner så vidt, er det nødvendig med tematiske og konkrete underproblemstillinger, som samler sentrale aspekter ved fenomenet som skal undersøkes.

Det er påtalemyndigheten som har det overordnede ansvaret for etterforskningen i politiet. Man sier gjerne at etterforskning skal være ”påtalestyrt,” noe som bærer bud om et juridisk drevet etterforskningsarbeid, i samsvar med de strafferettslige og –prosessuelle regelverk. Oppgavens første underproblemstillingen blir derfor:

- I hvilken grad evner påtalemyndigheten i politiet å drive reell etterforskningsledelse, derunder fortløpende og etterfølgende legalitetsveiledning og –kontroll?

I Norge har vi et tosporet ansvarsforhold i politietaten. Det er Politidirektoratet, og i siste instans Justisdepartementet, som har det økonomiske, administrative og polisiære ansvaret, mens ansvaret for straffesaksbehandlingen, dvs. etterforskning, påtaleavgjørelse og aktorering

⁶ Høigård (2005)

⁷ Valland (2011) s. 48, s. 56. m.fl.

⁸ Politidirektoratet (2013) s. 46

i enkeltsaker, ligger til riksadvokaten, og i siste instans Kongen i statsråd. En viktig del av påtalesidens overordnede ansvar er den faglige ledelsen. Av den grunn blir oppgavens andre problemstilling:

- I hvilken grad driver Den høyere påtalemyndighet i dag god og kontinuerlig fagledelse, derunder fokus på system og verdier?

Et kjent uttrykk sier at ”penger er makt,” og det er ingen tvil om at ressurser har mye å si for utøvelsen av offentlig myndighet og kontroll. For det første ligger ansvaret for etterforskningsressursene til politisiden, og for det andre befinner dagens politi og påtalemyndighet seg i en ganske presset økonomisk situasjon. Eksempelvis ble det i 2013 henlagt i overkant av 7600 straffesaker av kapasitetsgrunner, mens tilsvarende tall i 2007 var i overkant av 3800.⁹ Neste problemstilling er:

- Hvordan oppleves dagens ressursituasjon av etterforskere og representanter fra påtalemyndigheten, og er man faktisk i stand til å drive god etterforskning, samt foreta uavhengig kontroll av den? Implisitt i denne problemstillingen vil det bli belyst hvilken betydning det har for balansen i det tosporede systemet, at påtalesiden ikke har et ressursansvar tilsvarende det politisiden har.

”Vil bruke 614,4 millioner kroner mer på beredskap,” var en overskrift i Dagbladet i fjor.¹⁰ En enkeltstående avisoverskrift sier riktignok lite om et helhetsbilde, men uansett virker det som det generelt er et stort beredskapsfokus i den norske offentligheten, både fra politikere, media og aktuelle offentlige instanser. Den fjerde problemstillingen blir dermed:

- Hvordan opplever intervjuobjektene generelt fokuset på politi- og påtalearbeid, og da først og fremst fra overordnet og politisk hold?

Det norske påtalesystemet har en sjelden utforming, som bringer med seg både fordeler og utfordringer. Et naturlig siste spørsmål blir derfor:

- Hvilke tanker gjør de aktuelle aktørene seg om det integrerte påtalesystemet i dagens samfunn?

⁹ Riksadvokaten henvist til av Helsingeng (2014)

¹⁰ Hansen (2013)

1.4 Definisjon av sentrale begreper

Enkelte begreper er mye brukt i denne oppgaven. Eksempelvis ”integrert påtalefunksjon” og ”tosporet system,” som omtales i kapittel 3. I denne omgang blir det redegjort for den mer generelle begrepsbruken.

1.4.1 Rettssikkerhet

Flere steder i oppgaven belyses momenter som kan ”verne om/utfordre/sette i fare/etc.” den enkeltes, eller vår alles, rettssikkerhet. Jeg har i løpet av det juridiske embetsstudiet tatt meg selv i å tenke: ”hva innebærer egentlig denne rettssikkerheten?” For begrepet er mangslungen og tidvis diffust, og derfor vanskelig å få skikkelig tak på. Først og fremst har det preg av å være et hedersord. Rettssikkerhet er noe vi etterstreber i vår moderne demokratiske rettsstat. I dagligtalen brukes nok begrepet ofte i en videre betydning enn hva man gjør i rettslige sammenhenger, og det er sistnevnte bruk av begrepet det skal redegjøres for her.

Når det i rettsvitenskapen snakkes om rettssikkerhet siktes det gjerne til forholdet mellom private rettssubjekter og offentlige myndigheter, spesielt det faktum at private i stor grad er underlagt statlig myndighet. Innenfor et slikt system er det flere viktige verdier som kan komme under press, og derfor bevisst må ivaretas.¹¹ Begrepet rettssikkerhet inneholder et krav om vern av enkeltindividet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side. Borgerne skal gis muligheten til å både forutberegne sin rettsstilling og beskytte sine rettslige interesser.¹² Rettssikkerheten anses gjerne som den mest sentrale verdien innenfor den offentlige rettens område.¹³

Både etterforskning og påtalearbeid kan være inngripende for de borgerne som utsettes for det, enten det er snakk om mistenkt/siktet, fornærmet eller andre involverte. Her er det mange rettssikkerhetsmessige hensyn å ivareta, men som ikke alltid er like forenelige. Eksempelvis

¹¹ Boe (2005) s. 201

¹² Bernt (1996) s. 416

¹³ Boe (2005) s. 201

kan det være en vanskelig avveining mellom siktedes og fornærmedes interesser. Straffeprosessens inngripende karakter plasserer den i kjernen av menneskerettighetene og legalitetsprinsippet, hvor rettssikkerhetshensyn står sentralt. Derfor er det viktig at det arbeidet som gjennomføres av etterforskere og påtalemyndighet ikke medfører at borgernes rettssikkerhet settes i fare, men heller verner om den.

For å kunne forutberegne sin rettsstilling må nødvendigvis rettslige avgjørelser være i samsvar med gjeldende rett. Videre følger det at myndighetene må opptre betryggende når de foretar handlinger av betydning for borgerne og deres rettslige posisjoner. I tillegg må lovgivning, offentlig forvaltning (herunder påtalemyndigheten) og domstolvesenet være organisert på en legitim måte.¹⁴ Rettssikkerheten stiller altså krav til forholdet mellom myndighetene og rettssystemets individer: alle borgere skal i prinsippet tildeles likt utfoldelsesrom, og det rommet skal ikke reduseres mer enn nødvendig fra myndighetenes side.¹⁵

Hva som ligger i rettssikkerhetsbegrepet avhenger av hvilket rettssystem det opererer i. Vår rettstradisjon bygger i stor grad på verdier som frihet, rettferdighet og likhet.¹⁶ Velferdsstatens utvikling har gjort at vi i dag stiller enda sterkere krav til rettssikkerheten og de hensyn som skal tilgodeses. På den måten får rettssikkerhetsbegrepet en dynamisk dimensjon hvor den henviser til en verdimesig minimumsstandard.¹⁷

Anne Robberstad opererer med det hun beskriver som den mer klassiske betydningen av begrepet, hvor ”rettssikkerhet betød *sikkerhet for sine rettigheter*, til ære, liv, frihet og til eieendom.”¹⁸ Definisjonen utvider vår alminnelig bruk av rettssikkerhetsbegrepet til å også omhandle borgernes beskyttelse mot overgrep fra medborgere. Ved å ha innsnevret begrepet mener Robberstad at man har latt kun siktedes rettigheter i en straffesak omfattes, i motsetning til rettighetene til fornærmede eller samfunnet som helhet. Den siden av begrepet som dermed er

¹⁴ Boe (2005) s. 202

¹⁵ Bernt (2006) s. 416

¹⁶ Bernt (2006) s. 417-418

¹⁷ Bernt (2006) s. 426-427

¹⁸ Robberstad (1999) s. 360

sjaltet ut, omtales heller som ”samfunnets trygghet” eller ofrenes ”rettsbeskyttelse.”¹⁹ Robberstad anfører at ”lovbryteres interesser prioriteres foran dem som rammes av lovbruddene.”²⁰

1.4.2 Legitimitet

Universitetsforlagets bokmålsordbok definerer legitimitet slik: ”det at noe er lovlig; det at noe er rettferdig el. moralsk forsvarlig.”²¹ At retten har legitimitet, vil i prinsippet si at selve retten og de rettslige institusjonene, både gjennom rettsanvendelse og rettskapende virksomhet, har tillit i samfunnet. Begrepet har både en deskriptiv og en normativ dimensjon. Den deskriptive siden forteller oss hvorfor retten og de rettslige institusjonene anses som legitime. Den normative siden rettferdiggjør hvorfor de er legitime.²² Krav om legitimitet vil altså si at en regel eller avgjørelse skal kunne grunngis og rettferdiggjøres.²³ Legitimitet vil dermed si at noe har en nødvendig form for aksept. Men hva som kreves for at noe har legitimitet, må avgjøres mer konkret i det enkelte tilfelle, og også ses i forhold til andre momenter. Vi kan derfor si at legitimitet er et relasjonelt begrep.²⁴ Rettens legitimitet avhenger av hvordan den faktisk anvendes.²⁵

Rettferdiggjørelsen bygger delvis på en form for anerkjennelse. Moderne rettssystem er avhengige av en viss legitimitet for å kunne fylle sine oppgaver. Rettslig legitimitet medfører at borgerne opplever loven som en forpliktelse, snarere enn en form for tvang, og dermed blir lovene fulgt i et større omfang enn det som kan kontrolleres.²⁶ En viktig side er hvordan borgerne rent normativt forstår forholdet mellom retten og seg selv. Da dreier det seg ikke om tilslutning til de enkelte rettsregler, men om aksept av at statlige myndigheter er gitt legitim makt til å treffe gjeldende avgjørelser.²⁷ Rettens elementer, som normer og institusjoner, må

¹⁹ Robberstad (1999) s. 363

²⁰ Robberstad (1999) s. 364

²¹ Universitetsforlaget (1986) s. 337

²² Bernt (2006) s. 428

²³ Sand (2012) s. 104

²⁴ Sand (2012) s. 104

²⁵ Bernt (2006) s. 430

²⁶ Bernt (2006) s. 431-432

²⁷ Bernt (1996) s. 433

være alminnelig akseptert av dem som skal være underlagt deres funksjon. Det vil si at retten må oppfattes som legitim for at den skal kunne fungere som rett.²⁸

Rettsystemet i et demokrati antas å være i samsvar med flertallets mening, mens utpenslingen av lovverket er delegert til de valgte myndigheter. Videre er det offentlig forvaltning og uavhengige domstoler som skal anvende lovgivningen og bruke tvangsmakt. Disse institusjonene er dermed tillagt stor makt på vegne av samfunnet som helhet. Vårt moderne samfunn er variert og til dels komplisert, noe som nødvendiggjør et anselig regelverk, en solid offentlig forvaltning og uavhengige domstoler. Det krever igjen vid autoritet og legitimitet for samfunnets normer, og de institusjoner som skal forvalte dem.²⁹ Dette gjelder også i høy grad påtalemyndigheten.

1.4.3 Legalitet

I dagligtalen forstås begrepet legalitet som ”rettsgyldighet.”³⁰ I motsetning til legitimitetsbegrepet, som også viste til rettmessige og moralske standarder, synes legaliteten bare å favne om rettslige aspekter. Legalitet er et mer teknisk begrep, som omhandler hvorvidt noe er i overenstemmelse med positiv rett. Derfor er det fullt mulig å anse noe for legitimt, selv om det ikke er i overenstemmelse med krav om legalitet, og omvendt. Begrepet legalitet forbindes gjerne med forvaltnings- og strafferetten, hvor ”legalitetsprinsippet” gjør seg spesielt gjeldende. Legalitetsprinsippet anses å ha Grunnlovs rang, og hører inn under det vi kaller ”konstitusjonell sedvanerett.” Prinsippet gjelder på alle rettsområder, men blir først aktuelt ved inngrep i borgernes rettsfære. Det legger til grunn at offentlige myndigheter kun ved formell lov eller et annet gyldig kompetansegrunnlag kan gripe inn i, eller etablere, bindende rettsforhold for borgerne.

På strafferettens og -prosessens område vil det ofte være aktuelt med offentlige inngrep i den enkeltes rettslige sfære, og av den grunn gjør legalitetsprinsippet seg ekstra gjeldende. I tillegg opererer man med et lovkrav, forankret i Grl. § 96, som sier at ”ingen kan dømmes uten

²⁸ Sand (2012) s. 102

²⁹ Sand (2012) s. 105

³⁰ Universitetsforlaget (1986) s. 336

etter lov eller straffes uten etter dom.” Lovkravet utgjør en spesiell del av det generelle legalitetsprinsippet, og har av den grunn et snevrere virkeområde.

Innenfor strafferetten og –prosessen gjøres det ofte inngrep overfor den enkelte. Derfor får legalitetsprinsippet og lovkravet stor betydning for politiets og påtalemyndighetens virke, noe som betinger tilstrekkelig juridisk kompetanse, slik at arbeidet kan bli gjennomført i tråd med lov og grunnleggende prinsipper. Det er påtalemyndigheten som har det overordnede ansvar for etterforskningen. Da er det viktig at de blir gitt reell mulighet til å utøve legalitetsveiledning og –kontroll overfor politiets etterforskning, og at de utøver oppgaven på en god og riktig måte.

1.4.4 Uavhengighet

Påtalemyndighetens uavhengighet er en sentral del av oppgavens tema. Hvorfor påtalemyndigheten skal være uavhengig, og hva vi nærmere legger i det, skal det redegjøres for senere. Her skal vi se mer generelt på begrepet uavhengighet når det gjelder offentlige organer.

Uavhengighetsvurderinger forekommer i mange sammenhenger, bl.a. snakkes det ofte om politisk uavhengighet eller økonomisk uavhengighet. Uavhengighet og tillit henger tett sammen, og uavhengighetsbegrepet har flere aspekter. I NOU 2009:12 (Et ansvarlig politi) oppstiller utvalget flere dimensjoner av uavhengighet.

For det første viser de til *strukturell og juridisk uavhengighet*, som avhenger av hvorvidt de ulike partene er organisatorisk atskilt, bl.a. gjennom egne retningslinjer. En viktig side av denne dimensjonen er hierarkisk uavhengighet, som innebærer at organer med en kontrollfunksjon ikke burde være underlagt samme overordnede som de enheter kontrollen rettes mot. Når det gjelder påtalemyndighetens strukturelle uavhengighet, er den forsøkt ivaretatt gjennom at systemet er organisert som to spor.

For det andre nevnes *praktisk uavhengighet*, som også omtales som ressursmessig uavhengighet. Det vil si at man har en ressursituasjon som gjør at man rent praktisk er fristilt fra den annen part, og samtidig har evne til å drive ledelse og kontroll. Både den generelle ressursi-

tuasjonen i politi- og påtalearbeidet, og de ressursmessige ansvarsforholdene mellom de to sporene kan utfordre påtalemyndighetens uavhengighet.

Den tredje dimensjonen presenteres som *kulturell uavhengighet*. Det omfatter bl.a. de ansattes tilknytning til den enkelte institusjon, og viktigheten av kulturelle skillelinjer mellom de ulike organene. Påtalemyndighetens kulturelle uavhengighet kan bli stilt på prøve med tanke på samarbeidet mellom politi- og påtalesiden i forbindelse med etterforskningsarbeidet. Den integrerte påtalesaksjonen medfører at man arbeider tett, i tillegg til at man ofte er lokalisert nær hverandre. Et konsentrert arbeidsfellesskap, kanskje kombinert med privat sosial omgang, kan føre til at de kulturelle skillelinjene utvannes.

Den siste dimensjonen er såkalt *symbolsk uavhengighet*. Det dreier seg om i hvilken grad de ulike organene har egne symboler som signaliserer uavhengighet, eksempelvis logo, nettside og generell utadrettet virksomhet, og da spesielt hvor aktivt man synliggjør sin egen uavhengighet. Styringsmål og prioriteringer for kriminalitetsbekjempelsen generelt, og straffesaksbehandlingen spesielt, utarbeides delvis gjennom et samarbeid mellom de to sporene. Da er det viktig at man i fremsettelsen av slike mål har en tydelig profil av å samtidig være to forskjellige organer med ulikt ansvar.

Utvalget viser til at avhengighet har uheldige konsekvenser, bl.a. vil det medføre at organets saksbehandling ikke oppfattes som rettferdig. Man må imidlertid foreta en vekting av de ulike hensynene, hvor rettferdighetshensynet kan bli holdt opp mot hensynene til økonomi og effektivitet.³¹ Videre påpekes det at selv om enhver form for avhengighet i utgangspunktet er uheldig, er ikke total uavhengighet praktisk mulig. I kapitlet om påtalemyndighetens uavhengighet vil det komme frem at heller ikke den er fullt og helt uavhengig.

1.4.5 Effektivitet og kvalitet

I økonomiens verden måles gjerne effektivitet gjennom en såkalt kostnad-nytte-analyse. Verdiskapningen innenfor offentlig sektor derimot, omfatter i stor grad interesser som ikke kan måles i kroner og øre, eksempelvis borgernes opplevelse av kvalitet.³² En sentral side ved

³¹ NOU 2009:12 s. 41

³² NOU 2009:12 s. 41

effektivitetsbegrepet er tidsmomentet. Både strpl. § 226 (4) og EKM art. 6 (1) stiller krav til fremdriften i saksbehandlingen gjennomført av politi og påtalemyndighet. Hva som anses som rask saksbehandling er det umulig å oppstille konkrete mål på, men avgjøres i stedet med å jamføre sammenlignbare tilfeller.³³ Begge de nevnte regler inneholder også et krav om at effektiviteten ikke går på bekostning av kvalitet og rettssikkerhet.

En variant av effektivitetsbegrepet ligger tett opptil begrepet tilstrekkelighet, hvor målet er et riktig saksutfall.³⁴ I påtalemessig sammenheng vil altså tilstrekkelighet si at de grunnleggende kravene til påtalearbeidet og straffesaksbehandlingen generelt er oppfylt.

Effektivitet og kvalitet har mange forbindelseslinjer, eksempelvis blir en avgjørelse svekket dersom tiden trekker ut.³⁵ Forholdsvis rask behandling av straffesaker er viktig av flere hensyn, både med tanke på bevisenes stilling, de involverte parter og allmennhetens tillit til politi og påtalemyndighet. Omvendt vil forhastet saksbehandling utfordre kvaliteten. Omfangsrrike og komplekse saker, gjerne av stor betydning for samfunnet og enkeltborgere, tar det naturlig nok tid å etterforske. Effektivitet på den ene siden og kvalitet og rettssikkerhet på den andre, kan altså være uforenelige størrelser, ved at økt effektivitet kan sette kvaliteten i fare.³⁶ Motsatt ”kan vekt på rettssikkerhet bidra til å undergrave effektivitet, fordi prosedyrer og saksbehandling kan ta lang tid.” Best resultat oppnås kanskje dersom man klarer å organisere seg på en slik måte at frigjorte ressurser som følge av økt effektivitet benyttes på en måte som styrker kvaliteten.³⁷

Både effektivitet og kvalitet er viktig for å bygge og opprettholde tillit. For å skape seg et overordnet bilde på etterforskningens kvalitet kan man holde saksbehandlingstiden opp mot de resultater som produseres.³⁸

³³ NOU 2009:12 s. 41

³⁴ NOU 2009:12 s. 42

³⁵ NOU 2009:12 s. 42

³⁶ NOU 2009:12 s. 41

³⁷ NOU 2010:12 s. 25

³⁸ NOU 2009:12 s. 42

1.4.6 Tillit

Ovenfor så vi at graden av rettslig legitimitet avhenger mye av hvor stor tillit den har i samfunnet. Men hva mener vi egentlig med tillit? Den kinesiske filosofen Confucius (ca. 500 f. Kr.) sa at man trenger tre ting for å kunne styre en stat: våpen, makt og tillit. Hvis man som hersker opplever at disse faktorene er truet, er det tilliten man må verne sterkest om. Uten den, vil alt annet rase sammen.³⁹ Man sier gjerne at tillit er samfunnets lim, smøremiddel og grunnmur, fordi mennesker som stoler på hverandre samarbeider bedre, samtidig som de er mer tolerante og kreative enn mennesker som ikke viser hverandre tillit på samme måte. Tillit omhandler ulike varianter av menneskelig samhandling. Når man stoler på noen, opererer man gjerne med færre forholdsregler enn man ellers ville gjort. Å ikke stole på noen, vil si at man tar slike forholdsregler. Videre kan det som beskytter en, også gi uttrykk for mistillit, f.eks. et piggtådgjerde. Det kan medføre mindre og dårligere kontakt mennesker i mellom, og gjensidig mistillit kan fortsette å øke i en ond spiral.⁴⁰

Som tillitsgiver overlater man gjerne noe i andres omsorg, f.eks. er rettsvesenet i vårt moderne samfunn gitt i oppgave å ta vare på individenes rettigheter.⁴¹ En sentral side ved tillit, er at det omhandler noe som er viktig for tillitsgiveren.⁴² Individuelle rettigheter er av stor betydning for den enkelte og derfor blir behovet for tillit større, samtidig som det også blir viktigere å vise seg tilliten verdig. Gjennom sitt ansvar med å sørge for rettssikker straffesaksbehandling, er politi og påtalemyndighet gitt stor tillit fra samfunnet som helhet. Den som gis ansvar gjennom tillit, kommer dermed i en maktposisjon. Individenes omgang med institusjoner medfører en ansvarsoverføring, hvor man overlater noe i andres omsorg, f.eks. rettighetskrav eller informasjon, og dermed kan en persons tillit bli en annens grunnlag for makt.⁴³ Gjennom etterforskning henter politi og påtale inn mye informasjon om enkeltmennesker, hvor noe også blir såkalt overskuddsinformasjon. Hvordan slik informasjon forvaltes, er av stor betydning for tilliten.

³⁹ Grimen (2009) s.11

⁴⁰ Grimen (2009) s. 8-9

⁴¹ Grimen (2009) s. 26-27

⁴² Grimen (2009) s. 33

⁴³ Grimen (2009) s. 28-29

I samhandling med profesjonelle har tillitsgiverne gjerne en generell forventning om profesjonalitet,⁴⁴ og hva som nøyaktig ligger i profesjonalitetskravet avhenger av arena. Det stilles mange krav til utøvere av påtalemyndighet, disse omtales senere. Tillitsgivere har også forventninger om pålitelighet. Når man opptreer med få forhåndsregler, selv når man betror viktige ting i andres omsorg, er det fordi man regner med at de man overlater det til, er pålitelige. En del av grunnlaget for tilliten er forventninger om at den andre vil handle i overensstemmelse med tillitsgiverens interesser.⁴⁵ Det virker som om både politi- og påtalemyndighet generelt har høy tillit i det norske samfunnet, selv i perioder med negativt ladet omtale. Norge er et av de landene i verden hvor tilliten generelt sett er høyest, både til medmennesker og institusjoner.⁴⁶

En potensiell følge av økt tillit er at informasjon og kunnskap lettere formidles mellom mennesker. Har man ikke tillit til mottakeren, ser man heller ingen grunn til å overføre informasjon, og dermed hindres samarbeid.⁴⁷ Dette er en viktig side av allmennhetens tillit til påtalemyndigheten, og spesielt etterforskningsarbeid. Skal etterforskning generelt gi gode og avgjørende resultater, betinger det at både de involverte og publikum bidrar med nødvendig informasjon.

Innenfor samfunnets institusjoner er brukerne (i påtalemyndighetens tilfelle: borgerne som helhet), avhengige av at systemet har en slags ”mistillit” til seg selv. Slik mistillit utøves gjennom interne kontrollordninger, noe som letter utlukingen av maktmisbruk og inkompetanse. Professor i etikk Harald Grimen hevder at ”indre mistillit kan være en forutsetning for ytre tillit til institusjonen.”⁴⁸ Dersom det foreligger mulighet for å bli stilt til ansvar, øker gjerne påliteligheten. Slik ”intern mistillit” viser påtalemyndigheten gjennom de hierarkiske kontrollfunksjonene, eksempelvis de overordnede organenes omgjøringsrett overfor beslutning tatt av underordnet nivå.

⁴⁴ Grimen (2009) s. 39

⁴⁵ Grimen (2009) s. 53

⁴⁶ Skirbekk (2012) s. 11

⁴⁷ Grimen (2009) s. 74-75

⁴⁸ Grimen (2009) s. 101-102

Innad i institusjonene er aktørene også avhengig av gjensidig tillit. Hvis man ikke har kunnskap om hverandres kompetanse, vil nødvendige tillitskjeder være vanskelig å opprettholde, spesielt med tanke på at man ofte samarbeider med fremmede.⁴⁹ Dette momentet gjør seg spesielt gjeldende i det integrerte påtalesystemet. Den integrerte funksjonen nødvendiggjør et tett og produktivt samarbeid mellom etterforsker- og påtalesiden, noe som igjen er avhengig av gjensidig tillit.

Nye kommunikasjonsmåter, spesielt fremveksten av massemediene, og det konstante søkelyset på betydningen av å kunne stole på samfunnets sentrale institusjoner, gjør fenomenet tillit svært aktuelt.⁵⁰ Utviklingen kan også få følger for tilliten til påtalemyndigheten. Gjennom økt fokus på offentlige organers myndighetsutøvelse, i kombinasjon med et forsterket rettighetsvern, vil slett arbeid fra påtalemyndigheten få større konsekvenser for dens tillit enn tidligere.

1.5 Gangen i oppgaven

Oppgavens videre oppbygging starter med en teoridel. Gjennom kapittel 2-5 behandles fortløpende: det norske påtalesystemets bakgrunn og struktur, krav og forventninger som stilles til påtalemyndigheten og påtalemyndighetens uavhengighet. Deretter følger metodekapitlet, med en redegjørelse for den empiriske undersøkelsen. Så presenteres resultatene over fem kapitler, som henholdsvis omhandler etterforskning og legalitetskontroll, påtalemyndighetens faglige ledelse, organisasjon og politikk, ressurser og kapasitet og til slutt det integrerte påtalesystemets status. For å redusere gjentakelser og overlapping drøftes ikke resultatene i lys av selve systemet eller med referanse til annen litteratur fortløpende, men samles i en sammenfattende diskusjon hvor hovedfunn i undersøkelsen løftes frem.

⁴⁹ Grimen (2009) s. 128

⁵⁰ Grimen (2009) s. 9

2 Påtalemyndighetens bakgrunn og forutsetninger

2.1 Anklageprinsippet

Før domstolene kan ta stilling til om straffbart forhold foreligger, og om straff eventuelt skal ilegges, må mye klarlegges. I straffeprosessteorien opereres det med to hovedtyper av rettergangsordninger, hvor oppgaven med å skaffe oversikt over saksforholdet enten er overlatt til domstolen selv eller til organer utenfor domstolene.⁵¹

I rettssystemer hvor etterforskning og saksforberedelse er lagt til domstolen, sier vi at prosessordningen bygger på et inkvisitorisk prinsipp.⁵² Prosessformen utviklet seg under den kanoniske straffeprosessen i middelalderen, og var dermed del av den katolske kirkes rett.⁵³ Inkvisisjonen forbindes som oftest med hekseprosesser og systemisert tortur, og et mindre belastet ord på prosessformen er undersøkelsesprosess. Straffesaksbehandling bygget på det inkvisitoriske prinsipp innebærer at det er dommeren selv som setter i gang undersøkelser, avhør og bevisinnsamling, og til slutt avgjør saken.⁵⁴ Rettssikkerhetsmessig kunne en inkvisitorisk ordning hatt enkelte fordeler, siden domstoler ofte har en nøytral og uavhengig form.⁵⁵ Imidlertid er det også en sjanse for at dommeren, når endelige avgjørelse skal treffes, har vanskeligheter med å løsrive seg fra oppfatninger og vurderinger fra etterforskningsstadiet.⁵⁶

Den motsatte ordningen, altså hvor etterforsknings- og påtaleoppgaver er lagt til andre organer, er basert på et anklageprinsipp, og det er den vi finner i det norske rettssystemet. Anklageprinsippet står uttrykt i strpl. § 63: ”Domstolene trer bare i virksomhet etter begjæring av en påtaleberettiget, og deres virksomhet opphører når begjæringen blir tatt tilbake.”⁵⁷ Det betyr at domstolene aldri skal foreta seg noe for å få en person straffedømt, uten at det blir be-

⁵¹ Hov (2009) s. 128

⁵² Andenæs (2010) s. 31

⁵³ Michalsen (2011) s. 178

⁵⁴ Andenæs (2010) s. 31

⁵⁵ Hov (1983) s. 11

⁵⁶ Hov (2009) s. 128

⁵⁷ Hov (2009) s. 128.

gjært av noen med påtalemyndighet.⁵⁸ Prinsippet omfatter også enkeltstående rettergangsskritt. § 63 utfylles videre av § 38, som gjelder forholdet mellom tiltalebeslutning og eventuell dom: ”Retten kan ikke gå utenfor det forhold tiltalen gjelder.” Dermed er det påtalemyndigheten som setter rammene for en straffesak.⁵⁹

Hovedhensynet bak anklageprinsippet er at det bidrar til å gi dommeren en mer objektiv og uavhengig stilling, og på den måten gis siktede større garanti mot overgrep. Dette i motsetning til inkvisisjonsprinsippet, hvor samme person kan være både etterforsker, anklager og dommer. Det er imidlertid en rekke mellomstadier mellom den rene anklageprosess og den rene inkvisisjonsprosess, og det er gjerne slike man har å gjøre med i praksis. Den danske juristen Stephan Hurwitz mente at betegnelsene på de to prosessformene langt på vei er det – betegnelser – på motstående sider i strafferettspleien.⁶⁰ Angelsaksiske land har en forholdsviss rendyrket anklageprosess, mens man sørover i Europa finner en straffeprosess som fremdeles i stor grad er inkvisitorisk. I de nordiske land derimot, opererer man mer med en hybrid av de to rettergangsordningene,⁶¹ og Andenæs karakteriserer vår moderne straffeprosess som en anklageprosess med enkelte inkvisitoriske innslag.⁶²

2.2 Påtalemyndighetens historiske utgangspunkt

I forarbeidene til straffeprosessloven av 1887 ble motsetningene mellom anklageprosess og inkvisisjonsprosess grundig drøftet. Kommisjonen nedsatt for å utarbeide ny straffeprosesslov mente den prosessordningen man hadde, i stor grad var inkvisitorisk. Med den nye loven skulle man gjeninnføre anklageprosessen, og i tillegg opprette et eget forvaltningsorgan til å forfølge lovbrudd.⁶³ Helt frem til utpå 1800-tallet var det som regel opp til den fornærmede selv å reise straffesak.⁶⁴ Den norske straffeprosessen ble ved loven av 1887 organisert som en

⁵⁸ Fredriksen (2013) s. 248.

⁵⁹ Andenæs (2010) s. 33

⁶⁰ Hurwitz (1940) s. 36

⁶¹ Andenæs (2010) s. 32

⁶² Andenæs (2010) s. 33

⁶³ Andenæs (2010) s. 31

⁶⁴ NOU 1984:27 s. 8

partsprosess, med påtalemyndigheten på den ene siden, og siktede med forsvarer på den andre.⁶⁵

Før straffeprosessloven av 1887 lå påtalekompetansen hos amtmannen (dagens fylkesmann),⁶⁶ som var underordnet Justisdepartementet.⁶⁷ Med loven ble altså et helt nytt embetsverk etablert, hvor en riksadvokat og hans underordnede statsadvokater skulle forfølge straffbare handlinger på statens vegne.⁶⁸ Det skjedde lenge før vi fikk et eget rikspoliti ved lov i 1936.⁶⁹

1870-årene bar preg av politisk kamp mellom en konservativ embetsstand på den ene siden og et radikalt ”bondevenstre” på den andre. Det var flere saker det stod strid om, eksempelvis den forestående innføringen av parlamentarismen. ”Venstre” kjempet gjennom den norske juryordningen, og ønsket i tillegg en ordning hvor tiltalespørsmålet ble avgjort av en anklagejury, slik man hadde i England. Det fikk de ikke gjennomslag for, i stedet ble den særskilte påtalemyndigheten opprettet, slik systemet var i Frankrike og Tyskland.⁷⁰

Bakgrunnen for påtalemyndighetens entré i det norske rettssystemet er fasettert, og både politiske idéer, fremmed rett og fagspesialisering virket inn.⁷¹ I tillegg hentet man frem elementer fra en tidligere norsk prosessordning basert på anklageprinsippet. Grensen mellom jus og politikk er ofte flytende, og det var spesielt tilfelle under embetsmannsstaten, hvor politikerne gjerne var jurister.⁷² Rettshistoriker Gudmund Sandvik anser etableringen av påtalemyndigheten som et eksempel på at stortingsopposisjonen ønsket å fjerne embetsmennesenes makt på lokalt nivå.⁷³ Dermed kunne man også i langt større grad hindre politisk innflytelse over anklagemyndigheten generelt, siden amtmannen som tidligere var gitt påtaleansvaret, var underordnet Justisdepartementet.

⁶⁵ Hov (2009) s. 521

⁶⁶ Hov (2009) s. 521

⁶⁷ Holme (1985) s. 1

⁶⁸ Holme (1985) s. 1

⁶⁹ Torgersen (2011) s. 55

⁷⁰ Hov (2009) s. 521

⁷¹ Holme (1985) s. 10

⁷² Holme (1985) s. 11

⁷³ Sandvik (1974) s. 69

Videre hentet man impulser fra utenlandsk rett. Det ble argumentert med at de utenlandske ordningene fungerte godt, og at man derfor burde innføre tilsvarende i Norge. Den fremmede retten ble både inspirasjonskilde og tolkningsredskap for den norske juriststanden. Både påtalemessig uavhengighet fra politiske organer og dens myndighet til å etter eget skjønn unnlate påtale, var grundig debattert på kontinentet før en lignende ordning nådde Norge.⁷⁴

Fagspesialisering vil i denne sammenheng si prosesser der offentlige ansvarsoppgaver blir skilt ut til særskilte profesjoner etter hvert som samfunnet utvikler seg. I dette tilfellet ble påtalekompetansen overført fra en generell forvaltningsmyndighet (amtmanden) til en særlig forvaltningsmyndighet (påtalemyndigheten).⁷⁵ Fagspesialiseringen bidro til å sikre bredere fagkunnskap og kvalitativt bedre skjønnsutøvelse, til det beste for både fornærmede og den straffeforfulgte. Videre ble straffeforfølgningen ytterligere styrket ved at en felles overordnet påtalemakt enklere kunne sikre rettsenhet.⁷⁶

2.3 Partsprosessen

Den norske straffesaksbehandlingen er altså organisert som en partprosess. Straffeprosessloven gir den siktede rettigheter som part (jfr. §§ 82-83), og omtaler flere steder påtalemyndigheten og siktede som sakens parter. Noen reell likestilling mellom partene er det imidlertid ikke, og det hadde heller ikke vært mulig å gjennomføre. Påtalemyndigheten er et statsorgan, og kan derfor gis flere rettigheter enn siktede, som på sin side skal kjempe for egen sak og et best mulig utfall for sin egen del.⁷⁷

Til gjengjeld oppstilles krav om at påtalemyndigheten skal sørge for objektiv etterforskning og rettergang, og at både det som taler til gunst og ugunst for siktede kommer frem.⁷⁸ Påtalemyndighetens objektivitetsplikt er et naturlig utslag av at det er to ujevnbyrdige parter som

⁷⁴ Holme (1985) s. 13

⁷⁵ Holme (1985) s. 14

⁷⁶ Holme (1985) s. 19

⁷⁷ Andenæs (2010) s. 34

⁷⁸ Andenæs (2010) s. 37

møtes. Det norske rettsvesenet skal verne om den enkelte borgers rettsikkerhet, noe som kan være en utfordrende oppgave under arbeidet med straffesaker, siden både etterforskning, og ikke minst domstolsbehandling, er en stor påkjenning for både siktet og fornærmet, samt andre involverte parter.

2.4 Påtalemyndighetens oppgaver

Begrepet ”påtalemyndighet” vitner om myndighet til å reise påtale, men det er bare én av påtalemyndighetens oppgaver. Kort oppsummert har påtalemyndigheten i Norge fem hovedoppgaver:⁷⁹

- (1) lede etterforskningen av straffbare handlinger
- (2) avgjøre om det skal reises tiltale
- (3) begjære bruk av tvangsmidler
- (4) forberede og aktorere hovedforhandling
- (5) beslutte fullbyrdelse av straffen.

Reglene om påtalemyndighetens organisasjon er å finne i strpl. kap. 6, mens reglene om den enkelte tjenestemanns kompetanse står i kap. 7.

3 Systemets struktur

3.1 Påtalemyndighetens oppbygning

Den norske påtalemyndigheten har en hierarkisk struktur, og påtalekompetansen er fordelt på de ulike organene i pyramiden etter straffesakenes alvorlighetsgrad. Kompetansefordelingen følger langt på vei av konkrete bestemmelser i straffeprosessloven og påtaleinstruksen. Påtalemyndigheten består av tre nivåer: riksadvokaten, statsadvokatene og påtalemyndigheten i politiet. Riksadvokaten har den overordnede ledelsen av påtalemyndigheten, og er kun under-

⁷⁹ Hov (2009) s. 521

lagt Kongen i statsråd, jfr. strpl. § 56 (2). Statsadvokatene og Riksadvokatembetet utgjør til sammen Den høyere påtalemyndighet.

Ved å fordele påtalekompetansen trinnvis kan overordnede nivå føre selvstendig kvalitetskontroll av lavere trinn. Et viktig moment bak nivåinndelingen er vernet om objektivitetskravet. Jo tettere etterforskningsarbeidet man er plassert, jo større er faren for å bli farget av dens utførelse og materiale. Derfor har man lagt påtalekompetansen for de mer alvorlige straffesakene til selvstendige og overordnede nivå. Det er gjerne slik at de rettsikkerhetsmessige utfordringene øker med sakens alvorlighetsgrad. Det gjelder imidlertid ikke ubetinget, og derfor er det også svært viktig med god legalitetsveiledning- og kontroll av de sakene hvor påtaleavgjørelsen er lagt til laveste nivå, altså påtalemyndigheten i politiet.

3.2 Det tosporede systemet

Det norske påtalesystemet har en særskilt løsning, med at det laveste nivået er gjort til en integrert del av politiet.⁸⁰ Det at påtalesfunksjonen er integrert, betyr at politiet sammen med påtalemyndighetens lokale nivå utgjør en administrativ enhet.⁸¹ Etterforskerne, som representanter for polititjenesten, samarbeider tett med påtalejuristene i etterforskningsfasen. Bortsett fra i Danmark og på Island, finner vi ikke lignende ordninger i de vesteuropeiske land.⁸² Av hensynet til påtalemyndighetens objektivitet og uavhengighet er den normale ordningen i demokratiske land, at anklagemyndigheten er organisert som et selvstendig organ, helt atskilt fra politiet.⁸³

I dag er landet delt inn i 27 politidistrikter. Politianalysen fra 2013 foreslo å redusere antallet, og anbefalte en ordning med seks store distrikt.⁸⁴ De enkelte politidistriktene ledes av en politimester, som har ansvar for den samlede polititjenesten innenfor distriktet.⁸⁵ Når det gjelder

⁸⁰ Hov (2009) s. 523

⁸¹ NOU 1988:39 s. 7

⁸² Visionsudvalget (2005) s. 140

⁸³ Visionsudvalget (2005) s. 143

⁸⁴ NOU 2013:9 s. 31

⁸⁵ Hov (2009) s. 524

etterforskning og påtaleoppgaver er politimesteren underordnet distriktets statsadvokat, som igjen er underlagt riksadvokaten, og i siste instans Kongen i statsråd. Hva angår politiets øvrige oppgaver, er politimestrene underordnet politidirektøren (sjef for Politidirektoratet), som er underlagt justisministeren. Således kan politiets virksomhet deles i to hovedområder, tilhørende to ulike ”spor” oppover i systemet. På laveste påtalenivå er de to sporene samlet hos politimesteren,⁸⁶ og møtes først igjen hos Kongen i statsråd.⁸⁷

3.2.1 Ansvarsfordelingen i politiet

Selv om påtalemyndigheten er integrert i politiet, har politi- og påtalesiden ulike oppgaver. Tjenestemennene som er underordnet politimesteren kan deles i to grupper: Den første gruppen består av polititjenestemenn,⁸⁸ mens den andre gruppen utgjør den lokale påtalemyndigheten, og består av politimesteren selv og distriktets politijurister.⁸⁹

Polititjenestemennene utfører de rent politimessige oppgavene, som kort oppsummert består av kontrollerende og ivaretakende tiltak på statens vegne. Politiets oppgaver er angitt i politiloven § 2.⁹⁰ Som eksempel kan nevnes at de skal opprettholde offentlig orden og sikkerhet jfr. første ledd, noe som bl.a. gjøres gjennom gatepatruljering eller promillekontroll i trafikken. Videre skal de forfølge straffbare forhold, jfr. tredje ledd, ved å etterforske begåtte straffbare handlinger.

Når man skal avklare ansvarsforholdet mellom politi- og påtalesiden, er etterforskningsbegrepet sentralt.⁹¹ Begrepet etterforskning rommer mye, og er vanskelig å definere konkret. Riksadvokaten sier i ett av sine rundskriv at etterforskning er en formålsstyrt faktainnsamling som skal skje med ”rettslige normer som bakgrunn, ramme og mål,” og viser videre til at det kun er rettsrelevante fakta som er av interesse. Målet for etterforskningen er å danne et godt

⁸⁶ Torgersen (2011) s. 44

⁸⁷ Busch (2002) s. 157

⁸⁸ Hov (2009) s. 524

⁸⁹ Hov (2009) s. 523

⁹⁰ Hov (2009) s. 523

⁹¹ Torgersen (2011) s. 48

grunnlag som påtalemyndigheten (og eventuelt senere retten) kan bygge på når de skal ta stilling til om straffbart forhold foreligger, og om straff bør ilegges.⁹²

Den sentrale bestemmelsen når det gjelder etterforskningens ansvarsforhold er strpl. § 225 (1) første punktum: ”Etterforskning iverksettes og utføres av politiet”. Selv om paragrafen bruker begrepet ”politiet,” er det ingen tvil om at man sikter til påtalemyndigheten i politiet.⁹³ Det blir enda tydeligere dersom man ser paragrafen i sammenheng med påt.instr. § 7-5 (2) første punktum, som sier at ”påtalemyndigheten har ansvaret for at etterforskningen skjer i samsvar med lov og instruks og kan etter behovet i den enkelte sak gi pålegg om etterforskningens gjennomføring.” Dersom tjenestemenn uten påtalemyndighet iverksetter eller utfører etterforskning på egenhånd, skjer det i så fall basert på avledet kompetanse, enten stilltiende eller uttrykkelig delegert fra påtalemyndigheten.⁹⁴ Med tanke på overfornevnte rundskriv, hvor etterforskningens rettslige sider ble sterkt fremhevet, er det naturlig at det er påtalemyndigheten som med sin juridiske kompetanse har ansvaret for dens gjennomføring.⁹⁵ Ved at etterforskning har påtaleavgjørelse og eventuell forberedelse av domsbehandling som mål, er det påtalemyndigheten som skal benytte etterforskningsmaterialet, og derfor burde legge føringer for arbeidet.⁹⁶ Etterforskning fremstår grunnleggende sett som en juridisk virksomhet.

Det at underordnede polititjenestemenn ikke har kompetanse som påtalemyndighet, er ikke helt konsekvent gjennomført, bl.a. har de en viss myndighet til å beslutte bruk av tvangsmidler, jfr. eksempelvis strpl. § 176 om situasjoner som krever rask pågripelse. Dermed gis de også en faktisk mulighet til å erklære siktelse.⁹⁷

Påtalemyndighetens etterforskningsledelse foregår gjennom fortløpende og etterfølgende legalitetsveiledning og –kontroll med etterforskernes arbeid.⁹⁸ Dette er en helt grunnleggende funksjon ved politijuristenes rolle, og det forventes at de er sitt ansvar og sine oppgaver be-

⁹² Riksadvokaten (3/1999) s. 2

⁹³ Andenæs (2010) s.247-248, Rieber-Mohn (1996) s. 21-29, Bjerke (2001) s. 814

⁹⁴ Rieber-Mohn (1996) s. 24

⁹⁵ Torgersen (2011) s. 48

⁹⁶ Rikadvokaten (14/5 1993) s. 4

⁹⁷ Hov (2009) s. 532

⁹⁸ Riksadvokaten (3/1999), (2/2012) m.fl.

visst.⁹⁹ Det betyr imidlertid ikke at juristene fotfølger etterforskerne og forteller dem hvordan det praktiske etterforskningsarbeidet skal gjøres.¹⁰⁰ Den politifaglige kompetansen er det representantene fra politisiden som besitter, eksempelvis kunnskap rundt avhørsteknikk og tekniske undersøkelser. Påtalejuristen skal derimot oppstille mer overordnede mål for etterforskningen, noe som er en naturlig følge av påtalemyndighetens overordnede ansvar for straffesaksarbeidets prioriteringer, jfr. påt.instr. § 7-5 (3). Videre skal påtalejuristene klargjøre hvilke faktiske forhold som må undersøkes, sett i forhold til sakens rettslig relevante temaer. Funksjonens betydning blir ekstra tydelig dersom saken reiser kompliserte rettslige spørsmål, men også i tilsynelatende enklere tilfeller kan de juridiske vurderingene være utfordrende. Som eksempel kan nevnes skyldvurderinger.¹⁰¹ Hvor aktiv påtaleledelsen er i den enkelte sak avhenger av både sakstype og den enkelte etterforsker/jurist sin erfaring.¹⁰² Riksadvokaten sier i sitt rundskriv at ”påtalemyndigheten bør unngå detaljstyring av etterforskningen. I store eller vanskelige saker skal etterforskningen ledes aktivt av påtalemyndigheten.”¹⁰³ I tillegg krever bruk av tvangsmidler ofte beslutning fra påtaleberettiget.

Gjennom siste halvdel av forrige århundre og frem til i dag har man sett et forstørret og stadig mer komplekst kriminalitetsbilde. Politiet og påtalemyndigheten som skal drive kriminalitetskontroll, deriblant gjennom straffesaksbehandling, har imidlertid ikke opplevd en tilsvarende økning i ressurstilfanget. Tilveksten innenfor påtalemyndigheten har i forholdsvis stor grad bestått av nyutdannede og mindre erfarne jurister, noe som har preget påtalemyndighetens samlede kompetanse. I kombinasjon med økende saksmengde ble det problematisk å opprettholde påtalemyndighetens totalansvar over etterforskningen, slik det fulgte av straffeprosessloven. Dermed ble erfarne polititjenestemenn gitt utvidet ansvar i de mer ordinære straffesakene, noe som innebar igangsettelse og gjennomføring av enkelte etterforskningskritt, uten at påtalemyndigheten nødvendigvis måtte involveres.¹⁰⁴

⁹⁹ Riksadvokaten (2/2010) s. 8

¹⁰⁰ Hov (2009) s. 532.

¹⁰¹ Torgersen (2011) s. 49

¹⁰² Torgersen (2011) s. 49

¹⁰³ Riksadvokaten (3/1999) s. 8

¹⁰⁴ Hollfjord (1999) s. 32

I tillegg til å være integrert, skal den norske påtalefunksjonen også være fremskutt. Det innebærer at påtalejuristene skal spille en aktiv rolle allerede i etterforskningens første fase, ”ved å treffe beslutning om hvilke saker som skal etterforskes og ved å gi retningslinjer for etterforskningen der det er nødvendig.”¹⁰⁵

De positive følgene av en integrert påtalemyndighet er fremhevet og understreket i mange sammenhenger, også fra politisk hold. Som eksempel kan det vises til en uttalelse i Budsjettinnst. S. nr. 4 (2008-2009): ”Flertallet mener at et godt samspill mellom etterforsker og påtalejurist er en av de viktigste suksessfaktorene for en god og riktig etterforskning. Flertallet vil påpeke at det er viktig at det blir lagt til rette for at påtalejuristen leder etterforskningen i riktig og formålstjenlig retning.”¹⁰⁶ Sitatet gir også uttrykk for viktigheten av en påtalestyrt etterforskning. Tilstrekkelig integrert påtaleledelse utgjør altså et nødvendig ledd dersom juristene skal kunne ivareta oppgavene de er tillagt etter straffeprosessloven, påtaleinstruksen og riksadvokatens rundskriv, og ”således er integrert påtale påkrevd for å sikre at etterforskningsmaterialet tilfredsstiller kravene om høy kvalitet.”¹⁰⁷

Dersom påtalemyndigheten ikke får drevet tilstrekkelig etterforskningsledelse, kan det medføre såkalt underetterforskning, og dermed et etterforskningsarbeid og påtalegrunnlag av lavere kvalitet. Videre kan manglende samhandling mellom etterforsker og jurist også utgjøre en fare for såkalt ”overetterforskning.” Det innebærer i så fall både unyttig ressursbruk og unødig belastning for de involverte.¹⁰⁸

Også betydningen av den fremskutte funksjonen er fremholdt som formålstjenlig. I riksadvokatens rundskriv nr.3/1999 sies det at ”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.”¹⁰⁹

¹⁰⁵ St.meld. nr. 22 (2000-2001) s. 112

¹⁰⁶ Budsjettinnst. S. nr. 4 (2008-2009) s. 36

¹⁰⁷ St.meld. nr. 22 (2000-2001) s. 112

¹⁰⁸ Torgersen (2011) s. 49

¹⁰⁹ Riksadvokaten (3/1999) s. 8

Et konkret eksempel hvor man har sett hvilken positiv betydning systemet kan ha, dersom det fyller sin funksjon, er et prosjekt som ble gjennomført i Nordmøre politidistrikt på slutten av 1980-tallet. Der forsøkte man å skape en mest mulig effektiv straffesakskjede, på bakgrunn av signaler om at det tok for lang tid fra et forhold ble anmeldt til det ble truffet endelig avgjørelse i saken.¹¹⁰ I etterkant uttrykte størsteparten av prosjektets deltakere at man opplevde forholdet mellom etterforsker og påtalemyndighet, og derunder påtalesystemets styringsmuligheter, som avgjørende for effektiv straffesaksbehandling. I løpet av prosjektet oppdaget man at man stedvis hadde beveget seg vekk fra de straffeprosessuelle forutsetningene, og man så behov for økt påtaledeltakelse i etterforskningen. I begynnelsen var etterforskerne noe betenkte, inntil man forsto at ingen ønsket å overta andres roller, men i stedet utvikle seg som et team med etterforskningsresultatet som et felles prosjekt.¹¹¹

Selv om det i dag stort sett er enighet om at det integrerte påtalesystemet er en god løsning, har ikke det alltid vært tilfelle. Forholdet mellom politi og påtalemyndighet har i flere runder vært tema for offentlig diskusjon, og den store striden har først og fremst stått om man bør opprettholde den særnorske ordningen, eller om politiet fullt ut burde skilles fra påtalemyndigheten. Representanter for polititjenesten, spesielt Politiets Fellesforbund (tidl. Norsk Politiforbund) har tidvis arbeidet aktivt for å få innført et skille. Det sies derimot klart i Ot. prp. nr. 35 (1978-79) s. 119 at ”Dette er ikke aktuelt i Norge i dag”. Standpunktet er opprettholdt flere ganger senere, jfr. bl.a. St.meld. nr. 23 for 1991-92 og Innst. s. nr. 192 (1991-92).¹¹²

En side ved debatten bunnet i at påtalemyndighetens tjenestemenn tidligere hadde omtrent monopol på de øverste stillingene innenfor politiet. Dermed var det begrensede muligheter for polititjenestemennene, både når det gjaldt forfremmelse og lønnsstigning. Mange oppfattet det som en nedvurdering av politiarbeidets faglige nivå, når personer uten i nærheten av samme erfaringsgrunnlag ble satt inn i lederstillinger, kanskje spesielt sett i sammenheng med at etaten i så stor grad gjør bruk av direkte kommandoforhold.¹¹³ Siden den tid har det skjedd mar-

¹¹⁰ Nordmøreprosjektet (1996) s. 3

¹¹¹ Nordmøreprosjektet (1996) s. 5

¹¹² Andenæs (2010) s. 45

¹¹³ Arnøy (1984)

kante forandringer i ledelsesstrukturen, og i dag besitter folk med politifaglig bakgrunn stillinger på alle trinn, også på politimesternivå.¹¹⁴

Andre har hatt hensynet til rettssikkerheten som viktigste begrunnelse for kravet om et skille. Man har vært skeptisk til at det er samme person som leder etterforskningen hele veien gjennom en straffesak, som senere også skal vurdere resultatet fra etterforskningen og eventuelt aktorere saken for domstolen.¹¹⁵

3.2.2 Overordnede ansvarsforhold

Det tosporede systemet innebærer at skillet mellom politi- og påtaleoppgaver har betydning for hvem som kan gi politiet instruks, og dermed også hvem de er underordnet. Det overordnede ansvaret for administrasjon, økonomi og polisiære oppgaver ligger til Politidirektoratet, og i siste instans Justisdepartementet, jfr. politiloven kap. 1 og 3.¹¹⁶

Som påtalemyndighet derimot, er politimesteren og politijuristene underlagt statsadvokatene, riksadvokaten og til slutt Kongen i statsråd. Det betyr at justisministeren ikke har adgang til å instruere politiet i påtalespørsmål.¹¹⁷ Ansvaret for straffesaksbehandlingen, det vil si etterforskning, påtaleavgjørelse og enkeltsakers føring for retten, samt fagledelse på feltet, er lagt til riksadvokaten og i siste instans Kongen i statsråd, jfr. straffeprosessloven kap. 6 og 7.¹¹⁸ Ordningen med at riksadvokaten er direkte underlagt Kongen i statsråd og f.eks. ikke Justisdepartementet, blir ansett som en garanti for at påtalemyndigheten skal kunne opptre uavhengig av de politiske myndigheter.¹¹⁹

Gjennom det tosporede systemet er altså ansvaret for bekjempelsen av kriminalitet delt mellom Justisdepartementet og riksadvokaten. Det at politiet har to overordnede instanser med

¹¹⁴ Torgersen (2011) s. 56

¹¹⁵ Arnøy (1984)

¹¹⁶ Torgersen (2011) s. 44

¹¹⁷ Hov (2009) s. 524

¹¹⁸ Torgersen (2011) s. 44

¹¹⁹ NOU 1988:39 s. 14

ulik ansvarsfordeling, nødvendiggjør et godt samarbeid mellom sporene. Skal man få samarbeidet til å fungere, krever det både fleksibilitet, lojalitet og ikke minst respekt, både for hverandre og for systemet. I en artikkel om påtalemyndighetens uavhengighet sier riksadvokat Tor-Aksel Busch, at ”i det daglige må dette løses – slik det hittil har vært gjort – gjennom en god og konstruktiv dialog.”¹²⁰

3.2.3 Spesielt om ressursansvaret

Statsadvokatenes og riksadvokatens instruksjons- og kontrollmyndighet omfatter også prioriteringsansvar, jfr. påt.instr. 7-5 (3). Det er ikke tvil om at politiet rettslig sett er forpliktet til å følge direktivene fra overordnet påtalemyndighet.¹²¹ Politiets ressursdisponering må både skje innenfor rammene av budsjettet og ses i forhold til politiets øvrige oppgaver. Det kan oppstå utfordringer siden politiet må følge direktiver fra overordnet påtalemyndighet, samtidig som man skal gjennomføre forsvarlig budsjettstyring og i den forbindelse følge ordre fra Justisdepartementet.¹²² Spesielt med tanke på politiets begrensede ressurser kan ansvarsfordelingen blir utfordrende.

Når det gjelder ressursfordelingen innad i politiet, skiller vi gjerne mellom ordre- og direktivmyndighet. Ordremyndighet er ensbetydende med linjemyndighet, og omfatter ressursbruk og –fordeling.¹²³ Myndigheten følger politilinjen helt ned. Påtalemyndigheten i politiet derimot, har såkalt direktivmyndighet. Politijuristene (under politimesteren) kan dermed gi ordre i forbindelse med etterforskning, men ikke forføyde ressursene som kreves for å innfri dem. Dersom det oppstår konflikt i den sammenheng, må saken legges frem for politimesteren, hvor ordre- og direktivmyndigheten er samlet.¹²⁴

Ansvarsfordelingen slik den fremstår i dag, tok form gjennom ulike omorganiseringsprosesser politietaten gjennomgikk på 80- og 90-tallet. Tidligere hadde alle politijurister samme myn-

¹²⁰ Busch (2002) s. 160

¹²¹ NOU 1988:39 s. 15

¹²² NOU 1984:27 s. 11

¹²³ Hollfjord (1999) s. 35

¹²⁴ Rieber-Mohn (1996) s. 40

dighet som politimesteren når det gjaldt å disponere etterforskningsressurser. Sterk vekst i kriminalitetsnivået og dermed også i påtalemyndigheten, i kombinasjon med forholdsmessig lavere ressurstilfang, nødvendiggjorde en organisasjonsendring.¹²⁵ Prosessen var preget av uenighet, og bl.a. mente påtalesiden at direktivmyndighet gir svakere kompetanse enn ordremyndighet. I et brev til Justisdepartementet av 29. april 1994, sier riksadvokaten: ”prioriteringskompetansen blir ’hengende i luften’ dersom den ikke kombineres med ordremyndighet i forhold til ressursbruk på etterforskningsstadiet.”¹²⁶ I et brev kort tid etterpå tilføyer riksadvokaten at man med direktivmyndighet vil ha ”få garantier for at denne blir fulgt opp når ressursene ’ikke strekker til.’”¹²⁷ I en artikkel om etterforskning og påtalemyndighet av tidligere riksadvokat Georg Fredrik Rieber-Mohn viser han til at fordi man må legge eventuelle uoverensstemmelser frem for den påtalejurist som er ”i linjen,” blir det av stor betydning hvem som er politimester, og sier videre at ”en direktivmyndighet er nokså formell, det er pengemakten som styrer.”¹²⁸ I en høringsuttalelse i forbindelse med overføring av det administrative ansvaret for lensmannsetaten i 1993, uttrykte riksadvokaten seg svært tydelig ved å si at uten ”mulighet for å øve innflytelse på ressursdisponeringen, både penger og personell, er det ikke mulig for påtalemyndigheten å fylle den oppgave som straffeprosessloven forutsetter.”¹²⁹

3.2.4 Påtalekompetansen i politiet

Reglene om påtalekompetansen i politiet finner vi i strpl. § 67. For det første kan politiet etterforske og reise siktelse i alle straffesaker, uansett alvorlighetsgrad, en ordning som er helt nødvendig av praktiske hensyn. Hvis det er begått en kriminell handling, må politiet kunne starte etterforskning umiddelbart, uten å først måtte be overordnet påtalemyndighet om lov.¹³⁰ På den måten spiller politiet en svært sentral rolle i straffesakens begynnelse, og de opplysningene politiet fremskaffer, danner grunnlag for bevisførselen ved eventuell rettergang.¹³¹ For det andre har påtalemyndigheten i politiet kompetanse til å begjære bruk av tvangsmidler,

¹²⁵ Hollfjord (1999) s. 32, Rieber-Mohn (1996) s. 41

¹²⁶ Brev fra Riksadvokaten 29/4 1994 s. 2 sitert i Randby (1994) vedlegg V

¹²⁷ Brev fra Riksadvokaten 13/5 1994 s. 1 sitert i Randby (1994) vedlegg VI

¹²⁸ Rieber-Mohn (1996) s. 42

¹²⁹ Rikadvokatens høringsuttalelse 14/5 1993 s. 4

¹³⁰ Andenæs (2010) s. 43

¹³¹ Fredriksen (2013) s. 60.

eksempelvis pågripelse, ransakelse eller beslag, dersom slik beslutningsmyndighet ligger til påtalemyndigheten og ikke til retten.¹³² For det tredje har påtalemyndigheten i politiet myndighet til å beslutte tiltale i enkelte sakstyper, deriblant forseelsaker, jfr. § 67 (2) bokstav a. I tillegg omfatter kompetansen, med noen unntak, forbrytelsessaker hvor det ikke kan ilegges mer enn ett års fengselsstraff (bokstav b-d). I strafferetten skilles det gjennomgående mellom forbrytelser og forseelser. Hovedgrunnet for skillet er at handlinger kalt forbrytelser er ansett som mer straffverdige enn forseelsene, noe som også reflekteres i strafferammene. Dersom politiet ikke selv har påtalerett, men mener det bør reises tiltale etter avsluttet etterforskning, sendes saken videre til statsadvokaten. En del saker aktoreres av påtalemyndigheten i politiet, selv om det er statsadvokatene som treffer påtaleavgjørelsen.¹³³

3.3 Den høyere påtalemyndighet

Statsadvokatene utgjør trinnivået over påtalemyndigheten i politiet, og er dermed politimestrenes overordnede når det gjelder de påtalemessige oppgavene.¹³⁴ Statsadvokatene utøver sin påtalemyndighet under riksadvokatens overledelse jfr. § 66 jfr § 56 (2). Riksadvokaten har altså den overordnede ledelse av påtalemyndigheten.

3.3.1 Påtalekompetansen

Statsadvokatenes påtalekompetanse er negativt avgrenset, og omfatter dermed alle straffesaker hvor kompetansen ikke ligger til overordnet påtalemyndighet (riksadvokaten og Kongen i statsråd) eller til underordnet påtalemyndighet (politiet). Organiseringen medfører at statsadvokatene har myndighet til å avgjøre påtalespørsmålet i de fleste ”middels alvorlige” forbrytelsessaker.¹³⁵ Statsadvokatenes påtaleavgjørelse skjer etter at politiet har gitt innstilling i saken jfr. påt.instr. § 22-2 (3). Det er naturlig siden det er politiet som har gjennomført etterforskningen.¹³⁶ På den måten fungerer statsadvokatene som en kontrollfunksjon overfor både

¹³² Andenæs (2010) s. 43

¹³³ Eskeland (2006) s. 73

¹³⁴ Hov (2009) s. 534

¹³⁵ Hov (2009) s. 534

¹³⁶ Hov (2009) s. 535

etterforskningsarbeidet og den vurderingen påtalemyndigheten i politiet har foretatt rundt selve påtaleavgjørelsen.

For visse alvorlige sakstyper er tiltalebeslutningen lagt til riksadvokaten, jfr. strpl. § 65. Det gjelder bl.a. dersom saksforholdet kan medføre bruk av lovens strengest straff, 21 års fengsel.

3.3.2 Den høyere påtalemyndighets virksomhetsområde

Både statsadvokatenes og riksadvokatens arbeid kan deles i tre virksomhetsområder: 1) *Straffesakshåndtering*. Den omfatter bl.a. tiltalespørsmål i sakstyper hvor påtalekompetansen er lagt til vedkommende påtalenivå. I tillegg fører overordnet påtalemyndighet selv en del sakstyper for retten. Videre behandles også klager på vedtak fra underordnet påtalemyndighet. 2) *Fagledelse*. Faglig ledelse av underordnet påtalenivå bidrar til å sikre høy kvalitet på straffesaksbehandlingen. Fagledelsen utøves på flere måter, og vil bli nærmere belyst nedenfor. 3) *Utadrettet virksomhet* bl.a. gjennom kontakt med andre offentlige myndigheter, høringsuttalelser osv.¹³⁷

En viktig forskjell fra statsadvokatenes virke, er at representantene fra Riksadvokatembetet sjelden aktorerer straffesaker i lavere rettsinstanser. Derfor innebærer ikke hverdagen ved Riksadvokatembetet på langt nær like mye aktorarbeid som ved statsadvokatembetene.¹³⁸

3.3.3 Statsadvokatenes fagledelse

I dag har statsadvokatene en langt tydeligere faglederrolle enn for få tiår tilbake.¹³⁹ Stor vekst innenfor påtalemyndigheten har medført at den gjennomsnittlige erfaringen nå er mindre, samtidig som enhetene har blitt større. Det har medført større utfordringer knyttet til både kontroll og korreksjon, samt fortløpende veiledning.¹⁴⁰ Parallelt med etatens, kriminalitetsni-

¹³⁷ Torgersen (2011) s. 57, Busch (2002) s. 156

¹³⁸ Torgersen (2011) s. 59

¹³⁹ Torgersen (2011) s. 58

¹⁴⁰ Myhrer (2005) s. 31

våets og medieoppmerksomhetens vekst, ble det naturlig nok også et behov for sterkere styring av påtalemyndigheten.¹⁴¹

I riksadvokatens rundskriv nr. 2/2010 pnkt. IV.1 står det at: ”gjennom sin fagledelse skal statsadvokatene medvirke til at politidistriktene når de mål som er satt for straffesaksbehandlingen og bidra til at denne både er effektiv og ivaretar hensynet til rettssikkerhet.”¹⁴² Det uttrykkes en forventning om at statsadvokatene setter av tid til fagledelsen.¹⁴³ Skal den enkelte straffesak behandles på best mulig måte er man avhengige av en målrettet utvikling av saksbehandlingen fra overordnet nivå. Fagledelsen er en viktig faktor for slik utvikling.¹⁴⁴ Kjernen i statsadvokatenes fagledelse består av deltakelse i beslutningsprosesser rundt lokale mål og prioriteringer, og å legge føringer for straffesaksbehandlingen i politiet, derunder tilsyn og kontroll, samt bidra til generell kompetanseheving i politiet.¹⁴⁵

Riksadvokaten har understreket viktigheten av at statsadvokatene gir faglig veiledning når påtalemyndigheten i politiet har behov for det, noe som forutsetter at de er tilgjengelige. I tillegg til fortløpende kontakt skal fagledelsen fra statsadvokatene bl.a. foregå gjennom stedlige inspeksjoner av politidistriktene, hvor formålet både er å kontrollere og veilede. Videre skal det enkelte embete også avholde årlige påtalemøter for politijuristene i regionen.¹⁴⁶

3.3.4 Riksadvokatens fagledelse

Riksadvokatens overordnede ansvar for påtalemyndigheten innebærer også overordnet ansvar for den faglige ledelsen av straffesaksbehandlingen,¹⁴⁷ og riksadvokaten skal selv drive fagledelse overfor både statsadvokatene og påtalemyndigheten i politiet.¹⁴⁸ I løpet av de siste tiår har det skjedd en gradvis endring når det gjelder riksadvokatens arbeidsoppgaver, og mens

¹⁴¹ Torgersen (2011) s. 55

¹⁴² Riksadvokaten (2/2010) s. 5

¹⁴³ Torgersen (2011) s. 58

¹⁴⁴ Torgersen (2011) s. 51

¹⁴⁵ Riksadvokaten (2/2012) s. 6

¹⁴⁶ Riksadvokaten (2/2012) s. 6-8

¹⁴⁷ Busch (2002) s. 160

¹⁴⁸ Busch (2002) s. 156

hovedvekten tidligere lå på enkeltsaksbehandling ligger den i dag på fagledelse.¹⁴⁹ Utviklingen har skjedd gjennom nært samarbeid med Justisdepartementet.¹⁵⁰

En viktig del av riksadvokatens fagledelse er å fastsette resultatmål for straffesaksbehandling, noe som bl.a. gjøres gjennom et årlig mål- og prioriteringsrundskriv.¹⁵¹ Påtalemyndigheten generelt har opplevd en økt mål- og resultatstyring i løpet av de siste tiårene,¹⁵² med et særlig fokus på oppklaringsprosent og saksbehandlingstid.¹⁵³

I vårt demokratiske system har Stortinget bevilgende myndighet, mens regjeringen og dens underliggende departementer iverksetter nasjonalforsamlingens vedtak og fordeler bevilgningene. Dermed er det regjeringen som har overordnet ansvar for kriminalpolitikken, innenfor rammene lagt av Stortinget, mens Justisdepartementet utøver politikken på regjeringens vegne. På den måten påvirkes riksadvokatens fagledelse og fremdriftsplan i forholdsvis stor grad av andre organer. Ved utformingen av riksadvokatens mål- og resultatskriv legges det bl.a. vekt på det som kommer frem i St. prp. nr. 1 (regjeringens forslag til statsbudsjett),¹⁵⁴ og omvendt gis riksadvokaten mulighet til å komme med sine innspill under forberedelsen av St.prp.nr.1.¹⁵⁵ På bakgrunn av dette ser vi at det i dag, ved fastleggelsen av mål og prioriteringer i det tosporede systemet, foregår vekselvirkninger mellom det politiske nivå, det administrative og politifaglige nivå og det påtalefaglige nivå.¹⁵⁶ Det er viktig at de ulike organene samarbeider, slik at man sikrer at det ikke gis motstridende styringssignaler, noe som krever at man snakker sammen på en konstruktiv måte. Statsadvokat Runar Torgersen sier i en artikkel om påtalejuristens rolle, at ”samarbeidet har fungert godt, og det er i så måte ingen ’skjær i sjøen.’”¹⁵⁷

¹⁴⁹ Torgersen (2011) s. 59

¹⁵⁰ Busch (2002) s. 160

¹⁵¹ Busch (2002) s. 161

¹⁵² Torgersen (2011) s. 58

¹⁵³ Torgersen (2011) s. 55

¹⁵⁴ Busch (2002) s. 161

¹⁵⁵ Busch (2002) s. 162

¹⁵⁶ Busch (2002) s. 162

¹⁵⁷ Torgersen (2011) s. 60

3.4 Kongen som påtalemyndighet

I strpl. § 55 er det riksadvokaten som står oppført øverst av påtalemyndighetens tjenestemenn. Når det gjelder enkelte sakstyper skal imidlertid påtaleavgjørelsen treffes av Kongen i statsråd, jfr. strpl. § 64. Dermed er det Kongen i statsråd som er øverste leder av påtalemyndigheten.¹⁵⁸ Det innebærer en instruksjons- og omgjøringsrett overfor riksadvokaten, både generelt og i den enkelte sak, jfr. strpl. § 56 (2) annet punktum. Hvilken betydning dette har for påtalemyndighetens uavhengige stilling av politiske myndigheter belyses senere.

3.5 Instruksjon, delegasjon og omgjøring

Innenfor det hierarkiet påtalemyndigheten utgjør, er det forholdsvis store muligheter for overordnede organ til å gi instruksjer om myndighetsutøvelsen nedover, noe som kan gjøres både gjennom generelle instruksjer og konkrete ordre. Instruksjonsmyndigheten hviler delvis på enkeltbestemmelser i straffeprosessloven og delvis på det alminnelige over- og underordningsforholdet i påtalepyramiden.¹⁵⁹

Når det gjelder delegasjon, er hovedregelen at overordnet organ ikke uten særlig hjemmel kan overføre sin myndighet til et underordnet organ. Det er ikke sagt uttrykkelig i loven, men må ses som en konsekvens av det hierarkiske instanssystemet påtalemyndigheten utgjør. Det ville undergrave den trinnvise kontrollfunksjonen, dersom man tillot fri delegasjon av avgjørelsesmyndighet. Det finnes imidlertid visse bestemmelser om delegasjon, både i straffeprosessloven og i påtaleinstruksen.¹⁶⁰

Derimot har overordnede organ alltid myndighet til å omgjøre avgjørelser truffet av underordnede. Eksempelvis kan statsadvokaten bestemme at påtale skal skje, der påtalemyndighe-

¹⁵⁸ Andenæs (2010) s. 38

¹⁵⁹ Hov (2009) s. 548

¹⁶⁰ Hov (2009) s. 553.

ten i politiet har besluttet påtaleunntatelse.¹⁶¹ Den høyere påtalemyndighet behandler også en god del klagesaker omhandlende avgjørelser fra underordnede nivå.¹⁶²

4 Krav og forventninger til påtalemyndigheten

Å være tildelt statlig anklagemyndighet er et stort og viktig ansvar, og må derfor skjøttes med aktelse. Påtalemyndighetens oppgave er å gjennom straffeforfølgning sørge for at samfunnets normer overholdes, noe som innebærer både tvangsbruk og straffesanksjoner. Rieber-Mohn sier at ”det dreier seg her om utøvelse av makt over publikum, ja om noen av de mest vidtgående fullmakter til inngrep i borgernes rettssfære som noe statsorgan er gitt i fredstid.”¹⁶³ Påtalemyndighetens valg og virke får på den måten inngripende konsekvenser for de involverte, noe som kan utfordre både grunnleggende menneskerettigheter og legalitetsprinsippet. Av den grunn har man oppstilt mange tunge materielle og etiske krav både til anklageren selv og den straffesaksbehandlingen som blir utført.¹⁶⁴

Den største gruppen er de prosessuelle normene. Hovedvekten av de grunnleggende prosessprinsippene er å finne gjengitt i konkrete regler, både i straffeprosessloven og påtaleinstruksen. En annen gruppe av prosessreglene er domstolskapte, og under utformingen av dem har retten måttet veie hensynet til mistenktes rettssikkerhet opp mot ønsket om en effektiv straffesaksbehandling. I tillegg oppstiller EMK flere viktige prosessuelle krav til straffesaksbehandlingen.¹⁶⁵ Også retningslinjer fra riksadvokaten, gjerne i form av rundskriv, legger føringer for påtalemyndighetens yrkesutøvelse.¹⁶⁶

¹⁶¹ Andenæs (2010) s. 36

¹⁶² NOU 1984:27 s. 9

¹⁶³ Rieber-Mohn (1996) s. 35

¹⁶⁴ Myhrer (2005) s. 19

¹⁶⁵ Myhrer (2005) s. 20

¹⁶⁶ Myhrer (2005) s. 21-22

4.1 Krav til arbeidets utførelse

Noen av verdiene normene er tuftet på utgjør også en del av fundamentet for vårt straffesystem. Helt sentralt er hensynet til rettssikkerhet. Gjennom sine påtaleavgjørelser og andre arbeidsoppgaver skal påtalemyndigheten verne om rettssikkerhet og ivareta hensynet til både siktet, fornærmet og andre involverte.¹⁶⁷ Rettssikkerhetskravet nødvendiggjør et visst kvalitetsnivå i straffesaksbehandlingen, og som man kan lese av riksadvokatens rundskriv utgjør det selve utgangspunktet: ”Høy kvalitet er et ufravikelig krav og en forutsetning for at de øvrige mål kan nås.”¹⁶⁸ Videre sies det at kravet gjelder gjennomgående for straffesaksbehandlingen, både for enkeltsaker og generelle retningslinjer.¹⁶⁹ Statsadvokat Runar Torgersen skriver i sin artikkel, at for å drive en kvalitativt god straffesaksbehandling stilles det krav om at påtalemyndigheten ”opptrer objektivt, uavhengig, selvstendig og samvittighetsfullt.”¹⁷⁰

Helt grunnleggende for påtalemyndighetens virksomhetsutøvelse er kravet til objektivitet. I sitt foredrag på det nordiske rettsmøtet i 1987 sa Johs. Andenæs at påtalemyndigheten skal ”sørge for at rettferdigheten skjer fyllest”, og viste til at påtalemyndigheten verken vinner eller taper saker.¹⁷¹ Objektivitetskravet kommer til uttrykk i strpl. § 226 (3), som sier at etterforskningen skal fokusere både på det som taler til gunst og ugunst for mistenkt/siktet. Påtalemyndigheten skal være objektiv og upartisk, samt sørge for fullstendighet i etterforskningen. Det finnes også andre bestemmelser som formidler prinsippet om upartiskhet, eksempelvis habilitetskravene nedfelt i § 60. I tillegg til å sikre objektivt utført etterforskning, skal påtalemyndigheten også være overbevist om siktedes skyld før man eventuelt tar ut tiltale. Det skal tas utgangspunkt i samme bevisterskel som domstolene, og man må derfor anta at bevisene vil stå seg i retten.¹⁷²

Kravet til påtalemyndighetens objektivitet gjelder spesielt under etterforskning. Det vil alltid være en fare for at den som tidlig har sett seg ut en teori, konsentrerer seg om momenter som

¹⁶⁷ Riksadvokaten (2/2012) s. 2

¹⁶⁸ Riksadvokaten (2/2012) s. 3

¹⁶⁹ Riksadvokaten (2/2012) s. 3

¹⁷⁰ Torgersen (2011) s. 47

¹⁷¹ Andenæs (1992) s. 90

¹⁷² Riksadvokaten (2/2012) s. 3

kan bygge opp under den, og dermed ser forbi andre spor eller forklaringer.¹⁷³ Derfor skal påtalemyndigheten, som særskilt organ et ledd bak, ivareta objektiviteten under etterforskning og ved eventuell påtaleavgjørelse. Siden man i det norske systemet har valgt å integrere den lokale påtalemyndigheten i politiet, og på den måten legger opp til et nært samarbeid mellom etterforsker og påtalejurist, kan det utfordre objektiviteten. Dermed medfører ordningen en prinsipiell balansegang mellom å drive tett og god etterforskningsledelse, og samtidig objektivt kontrollere arbeidet.

Torgersen sier i sin artikkel at påtalemyndigheten skal opptre samvittighetsfullt. Grad av samvittighet kan være personavhengig og er dermed vanskelig å anvende som et generelt mål. Andenæs oppstiller derimot i nevnte foredrag fra 1987 et krav om hensynsfullhet i påtalearbeidet, ut fra den uunngåelige påkjennning straffesaksbehandling utgjør for involverte parter. Videre sier han at: ”medfølelse med menneskelig ulykke kan ikke holde påtalemyndigheten fra å oppfylle sin oppgave, men den bør prøve å begrense denne menneskelige omkostningskonto så langt det lar seg gjøre.”¹⁷⁴

4.2 Krav til resultater

I tillegg til å stille krav til straffesaksbehandlingens utøvere og dens vern om verdier, forlanges også visse resultater. Et helt overordnet mål for straffeforfølgningen, herunder arbeidet til politi og påtalemyndighet, er å skape en reduksjon i kriminalitetsnivået. Skal man få det til, er man avhengig av å først avdekke og oppklare straffbare forhold, for deretter å idømme de skyldige adekvat reaksjon. Riksadvokaten har oppstilt fire mål for straffesaksbehandling: høy kvalitet, kort saksbehandlingstid, høy oppklaring og adekvat reaksjon. Videre blir det understreket at påtaleledelsen i politiet må ha fokus på betydningen påtalestyrt etterforskning har for måloppnåelsen, samtidig som de skal drive generell oppfølging av straffesaksarbeidet.¹⁷⁵

¹⁷³ Andenæs (1992) s. 90-91

¹⁷⁴ Andenæs (1992) s. 90

¹⁷⁵ Riksadvokaten (2/2012) s. 2

Kvalitetskravet ble det redegjort for i forbindelse med hensynet til rettssikkerhet. Det andre målet riksadvokaten oppstiller er kort saksbehandlingstid, noe som på flere måter også vil ha betydning for kvaliteten. Først av alt er det selvsagt nødvendig med en viss saksbehandlingstid for å kunne oppfylle de grunnleggende kravene om kvalitet og objektivitet i arbeidet. Går det derimot for lang tid, kan etterforskningsresultatene bli svekket fordi bevisene gjerne er bedre når de er ferske. Eksempelvis kan fysiske spor forsvinne eller vitner glemme avgjørende detaljer. Videre gir effektiv etterforskning bedre ressursutnyttelse. Hvis saken har blitt liggende en stund, kan det ta unødig tid å sette seg inn igjen i saksforholdet og tilhørende bevismateriale. I tillegg blir påkjenningen for de involverte mindre dersom saken får rask avklaring.¹⁷⁶ Strpl. § 226 (4) gir uttrykk for hva som anses som optimal fremdrift i straffesaksbehandlingen: man skal arbeide effektivt, uten at det går på bekostning av sakens parter. Også EKM art. 6 (1) oppstiller krav til tempoet i påtalemyndighetens arbeid med at borgerne skal gis ”rettergang innen rimelig tid.” I tillegg til generelle krav om rask saksbehandlingstid, oppstilles det også enkelte særskilte tidsfrister. Dersom mistenkte var under 18 år på tiden for saksforholdet, er hovedregelen at tiltalespørsmålet skal avgjøres innen 6 uker, jfr. strpl. § 249 (2). Videre er hovedregelen for saker som gjelder legemsfornærmelse med skadefølge og legemsbeskadigelse, at saksbehandlingstiden ikke skal overstige 90 dager fra anmeldelse til påtaleavgjørelse.¹⁷⁷

For det tredje oppstiller riksadvokaten mål om høy oppklaring. Det offisielle synet er at oppklaringsgraden har betydning for eventuell reduksjon i kriminalitetsnivået, samtidig som målet henger sammen med kvalitet- og effektivitetskravene. Oppklaringsprosenten gir god indikasjon på hvorvidt straffesaksbehandlingen holder høy kvalitet.¹⁷⁸ Også det siste hovedmålet til riksadvokaten, kravet om adekvat reaksjon, har betydning for at straffesaksbehandlingen skal innfri sitt formål med å redusere kriminalitet.

Alle de fire hovedmålene nødvendiggjør aktiv og klar deltakelse fra påtalemyndigheten under etterforskningsarbeidet. I tillegg stiller de også krav til den enkelte påtaleavgjørelse. Skal kva-

¹⁷⁶ Riksadvokaten (2/2012) s. 5

¹⁷⁷ Riksadvokaten (17/1 2013) s. 3, Innst. S. nr. 77 (2008–2009) s. 2

¹⁷⁸ Riksadvokaten (2/2012) s. 5

liteten opprettholdes og rettssikkerheten vernes om, er en juristledet etterforskning der arbeidets legalitet sikres, helt avgjørende.

4.3 Endrede krav?

De store samfunnsendringene over de siste femti år, spesielt økning og endring i kriminalitetssituasjonen, har medført nye og flere krav til straffeforfølgningen.¹⁷⁹ Enkelte følger, med betydning for påtalehverdagen, skal det redegjøres for her.

For det første opplever man i dag en økt oppmerksomhet rundt rettigheter, åpenhet og krav til begrunnelse. Det økte rettighetsfokus har i en viss grad vært influert av internasjonale rettskildedefaktorer, kanskje spesielt EMK, og har bl.a. medført en styrking av fornærmedes stilling.¹⁸⁰ Videre har den generelle kunnskapsutviklingen medført at folk i dag lettere gjør bruk av sine rettigheter, samtidig som man stiller høyere krav til offentlige myndigheter, derunder påtalemyndigheten.¹⁸¹

For det andre lever vi i dag i et mer komplekst og mindre oversiktlig samfunn. Bl.a. har man i løpet av de siste tiårene fått en langt større innvandrerbefolkning. Noen kommer fra land med andre rettssystemer og annen rettskultur, noe som kan by på utfordringer. I tillegg er gruppen fremdeles lite representert i påtalemyndigheten.¹⁸² For det tredje har kriminalitetsutviklingen medført at politi og påtalemyndighet har tatt i bruk nye og langt mer inngripende etterforskningsmetoder, eksempelvis romavlytting. Dermed oppstår vurderinger rundt både igangsettelse av slik bevisinnhenting og behandlingen av eventuell overskuddsinformasjon. Begge vurderingstypene fordrer god juridisk innsikt, og nødvendiggjør derfor aktiv juristdeltakelse.¹⁸³

¹⁷⁹ Myhrer (2005) s. 26

¹⁸⁰ Torgersen (2011) s. 47

¹⁸¹ Myhrer (2005) s. 28

¹⁸² Myhrer (2005) s. 29

¹⁸³ Torgersen (2011) s. 47

5 Påtalemyndighetens uavhengighet

5.1 Påtalemyndigheten og de politiske myndigheter

Forarbeidene til straffeprosessloven av 1887 vitner om at lovgiverne var spesielt opptatt av å gjøre påtalemyndigheten uavhengig av politiske styringsmakter. I en innstilling fra revisjonskomiteen av 1886 står det som følger:¹⁸⁴ ”Grunnsetningen må være at ledelsen av påtalemyndigheten bør gjøres så stabil og uavhengig av politiske svingninger og hensyn som mulig, uten at den dog kan unndras fra den konstitusjonelle ansvarlighet. Riksadvokaten kan derfor visstnok på den ene side ikke gis en dommers uavhengighet av eksekutivmakten, men adgangen til å gripe inn bør dog på den annen side ikke således lettes for denne at han blir et viljeløst redskap.”

Lovens ordning er nedfelt i § 56 (2): ”Riksadvokaten har den overordnede ledelse av påtalemyndigheten. Bare Kongen i statsråd kan utferdige alminnelige regler og gi bindende pålegg om utføringen av hans verv.” Når bestemmelsen bruker ordet ”bare,” er det for å klargjøre at Stortinget ikke har en tilsvarende instruksjonsmyndighet. Stortinget har nemlig i andre sammenhenger en alminnelig instruksjonsadgang overfor forvaltningen.¹⁸⁵ Ved at det kun er Kongen i statsråd som kan instruere riksadvokaten, er også uavhengigheten av Justisdepartementet fastslått. Dersom justisministeren er misfornøyd med en avgjørelse tatt av riksadvokaten, har ikke han eller hun myndighet til å selv gripe inn, men må i stedet få saken behandlet i statsråd. I Danmark, som i utgangspunktet har et påtalesystem svært likt det norske, er imidlertid justisministeren overordnet riksadvokaten.¹⁸⁶

Under forberedelsen av straffeprosessloven av 1981 gikk man inn for å opprettholde ordningen slik den var, men med en viss utvidelse av riksadvokatens kompetanse. Med dette stadfestet dagens straffeprosesslov den allerede etablerte påtaleordningen.¹⁸⁷ Det er fremdeles bred enighet om at politisk innflytelse på straffesaksbehandlingen ikke er ønskelig, et perspektiv

¹⁸⁴ Dorenfeldt (1982) s. 91

¹⁸⁵ NOU 1988:39 s. 14

¹⁸⁶ Dorenfeldt (1982) s. 91

¹⁸⁷ Dorenfeldt (1982) s. 96

som også er opprettholdt av et samlet storting over tid.¹⁸⁸ Som eksempel kan det vises til en innstilling fra Justiskomiteen i forbindelse med lovendringer omhandlende overvåkningstjenestens oppgaver, hvor det påpekes at det er naturlig at Justisdepartementet er gitt styringsansvaret for vesentlige sider av overvåkningstjenestens arbeid. Videre sies det at det også er ”helt avgjørende i et demokrati at en politisk uavhengig påtalemyndighet styrer overvåkings-tjenestens etterforskning, slik at etterforskningen av straffesaker ikke påvirkes av partipolitiske hensyn.”¹⁸⁹ Påtalemyndigheten er imidlertid ikke gitt samme uavhengighet som domstolene, siden Kongen i statsråd har en teoretisk mulighet til å instruere riksadvokatens arbeid. Regjeringen må i sin tur igjen svare til Stortinget, og på den måten er påtalemyndigheten underlagt parlamentarisk kontroll.¹⁹⁰

Etterforskning og straffeforfølgning skal som kjent foregå i samsvar med demokratisk vedtatte lover, jfr. legalitetsprinsippet og Grl. § 96. Det er Stortinget som er lovgivende myndighet, og dermed er lovverket et produkt av politisk arbeid. Når det gjelder å utforme generelle regler, både om påtalemyndighetens organisering og straffesakshåndteringen, er kompetansen lagt til regjeringen, jfr. henholdsvis strpl. §§ 62 og 56 (2). Myndigheten er av stor praktisk betydning, og har bl.a. resultert i påtaleinstruksen vedtatt ved kongelig resolusjon.¹⁹¹ At regjeringen er tillagt slik myndighet er naturlig, siden det er den som har overordnet ansvar for kriminalpolitikken.

Når vi snakker om påtalemyndighetens uavhengighet fra politiske myndigheter skiller vil mellom behandlingen av enkeltsaker og riksadvokatens fagledelse overfor påtalemyndigheten, derunder generelle mål og prioriteringer. Når det gjelder sistnevnte, bør riksadvokaten lytte til kriminalpolitiske føringer fra Regjering og Storting.

¹⁸⁸ Torgersen (2011) s. 60

¹⁸⁹ Innst. O. nr. 89 (2000-2001) s. 2

¹⁹⁰ Andenæs (2010) s. 40

¹⁹¹ NOU 2000:6 s. 151

5.2 Spesielt om enkeltsaker

I sin artikkel om påtalemyndighetens uavhengighet nevner Tor-Aksel Busch bl.a. ”Treholt-saken” og ”AUF-saken” som eksempler på fordelene med en selvstendig og politisk uavhengig påtalemyndighet. Med tanke på de påtalemessige vurderingene og beslutningene i sakene, og deres betydning for påtalemyndighetens generelle troverdighet, var det nok gunstig at verken justisministeren eller Stortinget hadde mulighet til å gi påtalemyndigheten direksjoner.¹⁹² Et mer tidsaktuelt eksempel er den såkalte ”Øygard-saken” fra 2013, hvor en ordfører i Oppland ble funnet skyldig i seksuell omgang med et barn under 16 år. Ordføreren representerte Arbeiderpartiet, som på samme tidspunkt hadde regjeringmakten i Norge, derunder også justisministerposten. Saken er et godt eksempel på hvordan en påtalemyndighet direkte underlagt Justisdepartementet potensielt kunne reist spørsmål om ivaretagelsen av den enkeltes rettssikkerhet, dersom hensynet kom i konflikt med politiske hensyn.

Så langt har det aldri skjedd at Kongen i statsråd har overstyrt riksadvokatens avgjørelse i saker hvor beslutningsmyndigheten ligger til riksadvokaten, eller gitt instruksjoner for enkeltsakenes gjennomføring. Dermed benyttes ikke instruksjonsadgangen i praksis når det gjelder enkeltsaker. Det betyr imidlertid ikke at forholdet mellom påtalemyndigheten og de politiske myndigheter alltid har vært knirkefritt. Spesielt har man opplevd uenigheter i perioder preget av politisk konflikt, gjerne i forbindelse med en straffesak. Som eksempel kan nevnes ”Børre Knudsen-saken” fra 1980 hvor påtalekompetansen lå til Kongen i statsråd, og hvor regjeringen ga påtaleunntatelse i strid med innstillingen fra riksadvokaten.¹⁹³

De straffeprosessuelle normene omhandlende forholdet mellom påtalemyndigheten og regjeringen, er fæmælt når det gjelder såkalt underhåndspåvirkning. I det omfang slik påvirkning måtte skje, er den gjerne skjult, og på den måten unndrar den seg også kritikk. Prinsippet om påtalemyndighetens uavhengighet innebærer at den heller ikke skal utsettes for den type politisk påtrykk.¹⁹⁴ Johs. Andenæs sier i sin betenkning avgitt i forbindelse med NOU 2000:6 at ”En underhåndshenvendelse kan ha form av et ønske, en anbefaling, en henstilling. Uansett formen vil enhver henvendelse om saken fra en statsråd av vedkommende tjenestemann i på-

¹⁹² Busch (2002) s. 158

¹⁹³ Andenæs (2010) s. 39

¹⁹⁴ NOU 2000:6 s. 151

talemyndigheten føles som et politisk påtrykk. Det gjelder kanskje i særlig grad for de underordnede ledd i påtalemyndigheten.” Andenæs viser til at påtalemyndighetens beslutninger skal treffes på grunnlag av lov og bevismateriale, og sier at ”En innblanding fra politisk hold vil være et forstyrrende moment i beslutningsprosessen, og må som utgangspunkt betraktes som kritikkverdig selv om den ikke er lovstridig.”¹⁹⁵

Siden den teoretiske muligheten Kongen i statsråd har til å instruere riksadvokaten i enkeltsaker ikke benyttes i praksis, kan ikke uavhengigheten slik sett sies å være truet. Det har imidlertid kommet politiske utspill i media hvor man har funnet det nødvendig å understreke påtalemyndighetens uavhengighet.¹⁹⁶ Som eksempel kan nevnes et oppslag i Dagbladet i 2008 der det gikk frem at justisministeren ønsket i vite hvorfor en voldtektssak i Tønsberg var besluttet henlagt. Han hadde etterspurt en rapport fra politiet, og uttrykt at han ikke ville godta at årsaken til henleggelsen var ressursmangel, noe som senere kom frem at ikke var tilfelle. Riksadvokaten sendte da et brev til Justisdepartementet (12.08.08),¹⁹⁷ hvor det sto at det var ”grunn til å understreke *den prinsipielle betydningen av påtalemyndighetens uavhengighet* og dessuten tilliten til at påtalemyndigheten faktisk er uavhengig av politiske myndigheter i enkeltsaker.”¹⁹⁸

Med tanke på at Kongen i statsråd aldri har benyttet seg av den muligheten lovverket gir til å overstyre riksadvokatens avgjørelser, er det naturlig å stille spørsmål om hvorvidt man helt eller delvis skal opprettholde systemet slik det er, når det både har vist seg å ikke være behov for myndigheten, og når dens generelle eksistens i tillegg kan ha uheldige virkninger. Bl.a. drøfter tidligere høyesterettsdommer Finn Hiorthøy det i en artikkel om påtalemyndighetens uavhengighet fra 1964.¹⁹⁹ Det er dessverre ikke plass til nærmere vurderinger rundt problemstillingen her.

¹⁹⁵ NOU 2000:6 s. 152

¹⁹⁶ Torgersen (2011) s. 60

¹⁹⁷ Torgersen (2011) s. 62

¹⁹⁸ Letvik (2008)

¹⁹⁹ Hiorthøy (1964) s. 309 flg.

5.3 Spesielt om riksadvokatens fagledelse

Opp i gjennom årene har det skjedd en gradvis endring i riksadvokatens virksomhetsutøvelse, fra behandling av enkeltsaker til overordnet faglig ledelse. En diskusjon om påtalemyndighetens uavhengighet bør differensieres etter dens arbeidsoppgaver, siden det ikke er gitt at konklusjoner om uavhengighet når det gjelder enkeltsaker, alltid er overførbare til andre områder.²⁰⁰ Det norske påtalesystemet har i flere runder blitt diskutert og evaluert, og det har gjennomgående hatt bred politisk tilslutning, men diskusjonene har som regel oppstått i forbindelse med enkeltsaker.²⁰¹

Tor-Aksel Busch oppfatter at når det gjelder riksadvokatens faglige ledelse og forholdet til politiske myndigheter, er det et tema som har blitt viet langt mindre oppmerksomhet enn enkeltsaker. Han tror det kan ha sammenheng med at enkeltsaker i større grad opptar allmennheten interesse, i kombinasjon med at det er først i nyere tid at riksadvokaten har drevet aktiv og klar mål- og resultatstyring av etaten. Busch mener diskusjonen rundt roller og ansvar i den sammenheng burde være tydeligere og mer prinsipiell.²⁰²

Utviklingen av riksadvokatens fagansvar har vært preget av et nært samarbeid med Justisdepartementet, og en viktig del av fagledelsen er mål- og resultatstyringen. Som nevnt ovenfor, foregår det vekselvirkninger mellom på den ene siden politisk, administrativt og politifaglig nivå og på den andre siden det påtalefaglige nivå, i fastsettelsen av mål og prioriteringer.²⁰³ Slik ansvarsfordeling er en naturlig konsekvens av vårt demokratiske styresett. Derimot vil enkelte kanskje mene at utviklingen her har gått for langt, og at påtalemyndighetens uavhengighet er truet. Tor-Aksel Busch tror ikke så er tilfelle, og sier at dersom påtalemyndigheten kun skulle legge vekt på egne oppfatninger i fagledelsen, ser han for seg to mulige scenarier: 1. at påtalemyndigheten fratras den faglige ledelsen av straffesaksbehandlingen, eller 2. at påtalemyndighetens uavhengighet reduseres med at riksadvokaten legges under Justisdepartementet.²⁰⁴

²⁰⁰ Busch (2002) s. 155

²⁰¹ Busch (2002) s. 159

²⁰² Busch (2002) s. 159

²⁰³ Busch (2002) s. 162

²⁰⁴ Busch (2002) s. 163

Sistnevnte løsning er på ingen måte ønskelig, spesielt av hensyn til enkeltsakene og de tungtveiende grunner som taler for at disse bør holdes utenfor politisk kontroll. Samtidig er det en selvfølge i et demokrati at det folkevalgte organ må ha innflytelse på kriminalpolitikken. Busch tror at en ansvarlig og moderne påtalemyndighet, som i sine mål tar hensyn til politiske føringer, i sterkere grad vil få forståelse for at enkeltsaker skal gå sin gang uten innblanding fra politikerne. Statsadvokat Runar Torgersen sier i sin artikkel at samarbeidet rundt prioriteringene for straffesaksbehandlingen ikke har blitt oppfattet som en stor trussel mot uavhengigheten.²⁰⁵

Selv om innflytelse fra politisk hold ofte vil være gunstig i forbindelse med prioriteringer i kriminalpolitikken, er det likevel grenser for hvor utførlige målene kan være rundt fordeling av ressurser og annen styring, uten at det truer forutsetningene for riksadvokatens prioriteringsansvar. Dagens samarbeid foregår på en god måte ved at det bare fastsettes få og generelle mål. Det er imidlertid viktig å ha i mente at spillerommet heller ikke er særlig stort,²⁰⁶ kanskje spesielt sett i sammenheng med økt ressursmangel kan uavhengigheten stå i fare. Direktivmyndigheten kan ende opp som illusorisk dersom det ikke er midler til å oppfylle de påtalemessige ordrene. Dette er et tema som blir tatt opp til drøfting i den sammenfattende diskusjonen.

5.4 Uavhengighetens flere sider

Når vi snakker om påtalemyndighetens uavhengighet refereres det som oftest til forholdet mellom påtale og politiske myndigheter, og derunder at den enkelte straffesaksbehandling skal unndras politisk påvirkning. Man kan imidlertid si at kravet til påtalemyndighetens uavhengighet har flere fasetter. For det første kan det vises til kravet om objektivitet i påtalemyndighetens arbeid. Objektivitetskravet har sider som nødvendiggjør en viss uavhengighet. Både etterforskere og påtalemyndigheten skal være objektive i sitt arbeid, men det er flere faktorer som medfører et forsterket krav til påtalemyndighetens objektivitet. Disse kan utledes spesielt av særskilte regler og generelt av påtalemyndigheten som selvstendig organ. Etterforskerne

²⁰⁵ Torgersen (2011) s. 61

²⁰⁶ Torgersen (2011) s. 61

jobber tett på straffesakens materiale og involverte parter, og står slik sett i fare for å bli påvirket. Påtalemyndigheten derimot, skal operere et ledd bak for å unngå å bli farget av etterforskningen i sine påtaleavgjørelser, og gjennom sin posisjonering sikre uavhengighet og objektivitet. Da er det viktig at påtalemyndigheten også har i minne at man gjennom det tette samarbeidet med etterforskerne, kan stå i fare for å bli farget av etterforskernes oppfatninger og holdninger, som igjen arbeider tett med sakens bevismateriale.

Ovenfor ble det vist til etterforskningen som juridisk preget virksomhet, og at den av den grunn er påtalestyrt. Påtalemyndighetens rolle som ansvarlig for etterforskningen nødvendiggjør frihet og kapasitet til å kontrollere etterforskningen, selvstendig og fullt ut. Dersom påtalemyndighetens etterforskningsledelse blir forhindret, spesielt aktuelt er kanskje kapasitetsårsaker, utgjør dermed også det en fare for dens uavhengighet.

6 Metode

Snevert definert er metode den håndverksmessige siden av vitenskapelig virksomhet, eller mer presist læren om de verktøy som kan anvendes for å innhente informasjon. Metode er en systematisk måte å undersøke virkeligheten på, det vil si hvordan man samler inn, organiserer, bearbeider, analyserer og tolker data. Hvilken metode man velger avhenger av hva som skal undersøkes.²⁰⁷ Imidlertid har metodevalg også sammenheng med den forskningstradisjon man opererer innenfor.

6.1 Valg av metode

Som nevnt har jeg valgt en samfunnsvitenskapelig innretning på masteroppgaven, selv om det innebar at jeg måtte sette meg inn i forskningsmetoder som ikke inngår i jusstudiet. I samfunnsvitenskapelig forskning skilles det i hovedsak mellom to tradisjoner: den kvantitative og den kvalitative. I følge Grønmo refererer begrepsparet kvantitativ/kvalitativ i første rekke til egenskaper ved de dataene som samles inn og analyseres.²⁰⁸ Grovt skissert karakteriseres data

²⁰⁷ Halvorsen (2008) s. 20-21

²⁰⁸ Grønmo (1996) s. 73-74

som kvantitative dersom de uttrykkes i tall og mengdetermer, vanligvis frembrakt gjennom undersøkelser med et større utvalg respondenter, ved hjelp av spørreskjema. Kvalitative undersøkelser søker å gå i dybden og vektlegger betydning, vanligvis basert på observasjon eller intervju. Det primære mål med en kvalitativ undersøkelse er å oppnå en forståelse av virkeligheten ut fra hvordan de som intervjues forstår sin livssituasjon. Dette innebærer at forskeren utvikler en nær relasjon til informanten, til forskjell fra kvantitative metoder som kjennetegnes av større avstand, og hvor man i mindre grad får tak i informantenes perspektiv.²⁰⁹ Kvantitative undersøkelser foregår etter standardiserte prosedyrer. Kvalitative metoder kjennetegnes ved en fleksibel prosess, der forskeren kan veksle mellom de ulike forskningsstadiene fra problemformulering til analyse.²¹⁰

6.2 Kvalitativt intervju

For denne undersøkelsen var det naturlig å velge kvalitative intervju fordi jeg var interessert i synspunkter fra personer som har sitt daglige virke i det tosporede politi- og påtalesystemet. Et forskningsintervju bygger på dagliglivets samtaler, men er samtidig en profesjonell samtale med bakgrunn i forskningsspørsmål.²¹¹ Kvalitative intervju kan utformes på forskjellige måter. Den ene ytterligheten preges av lite struktur og kan betraktes som en samtale der bare enkelte hovedtema er bestemt på forhånd. Den andre ytterligheten har et relativt strukturert opplegg, med spørsmål som er utformet på forhånd og rekkefølgen i stor grad fastlagt. Imidlertid er kvalitative intervju vanligvis noe midt imellom, dvs. delvis strukturert med definerte tema, men fleksibilitet i rekkefølgen.²¹² For dette prosjektet var den siste varianten mest aktuell fordi jeg ønsket innblikk i ulike tema med flere dimensjoner.

²⁰⁹ Thagaard (2004) s. 16

²¹⁰ Grønmo (1996) s. 84-86

²¹¹ Kvale (2012) s. 21-23

²¹² Thagaard (2004) s. 84-85

6.3 Utvalg

Spørsmål om hvem forskeren skal innhente informasjon fra, innebærer å definere utvalget for undersøkelsen. I kvalitative studier er det vanlig å basere seg på såkalte strategiske utvalg, det vil si at man velger ut informanter som antas å ha de egenskaper eller kvalifikasjoner som anses relevante for problemstillingen.²¹³ I foreliggende prosjekt var derfor hensikten å sette sammen et utvalg bestående av representanter fra politisiden, påtalemyndigheten i politiet og Den høyere påtalemyndighet. På politinivå valgte jeg å inkludere et stort og et lite politidistrikt, og da intervjuer én etterforsker og én politijurist hvert sted. Fra Den høyere påtalemyndighet ønsket jeg å intervjuer både én statsadvokat og én representant fra Riksadvokatembetet. Jeg henvendte meg til en felles mailadresse ved Riksadvokat- og statsadvokatembetene, hvilket resulterte i positivt svar fra to representanter ved hvert embete. Politidistriktene tok jeg kontakt med både via veileder og på mail til en mellomleder ved stasjon. I det store politidistriktet fikk jeg også dobbel respons (to etterforskere og to jurister), slik at jeg endte opp med 10 intervjupersoner. Tilfeldigvis ble kjønns sammensetningen fem kvinner og fem menn. Alder ble ikke registrert.

6.4 Utvikling av intervjuguide

Intervjuguiden ble utviklet med utgangspunkt i problemstillingene (Vedlegg 1). Den er inndelt i flere hovedtema med mange undertema. Intervjuguiden starter med en fellesdel med følgende tema: litt generelt om arbeidshverdagen og mer inngående om selve etterforskningsarbeidet og –ledelsen, samt det integrerte samarbeidet. Videre gis fagledelse og verdiformidling en vesentlig plass, før forhold rundt organisasjon, politikk og ressurser. Til slutt stilles spørsmål om kompetanse, herunder videreutdanning. I neste del er det utformet separate spørsmål til etterforskere, og til påtalemyndighetens alle tre nivå, som dreier seg om spesifikke forhold ved arbeidssituasjonen og forholdet til motsatt side i det tosporede systemet.

Etter at jeg hadde laget et utkast til intervjuguide sendte jeg en forespørsel om prøveintervju til en politijurist jeg hadde litt kjennskap til. Vedkommende sa seg villig og vi avtalte tid og

²¹³ Thagaard (2004) s. 53

sted. Selve intervjuet tok en drøy time, og etterpå snakket vi litt sammen om spørsmålene. Vedkommende hadde noen få kommentarer som jeg tok hensyn til.

6.5 Gjennomføring av intervju

Intervjuene foregikk i tidsrommet midten av januar til slutten av februar 2014. Etter at jeg hadde kontaktet potensielle informanter og innhentet samtykke om at de ville delta, avtalte vi pr. mail tid og sted. Intervjuene foregikk på intervjupersonenes kontor, kantine eller møterom. Intervjuene tok fra 40 min til 1 time og 20 min.

Sentralt ved intervju er registreringen av data, dvs. om man skal benytte båndopptaker eller skrive notater. Begge varianter har fordeler og ulemper. Styrken ved å bruke båndopptaker er at alt kommer med, mens ulempen er at intervjuet kan få et formelt preg.²¹⁴ I mitt tilfelle var det helt nødvendig å bruke båndopptaker, og informantene syntes det var helt greit. Et sentralt aspekt ved selve intervjusituasjonen slik det omtales i metodelitteraturen, er det asymmetriske maktforholdet mellom forsker og de som blir intervjuet. I følge Kvale og Brinkmann er ikke forskningsintervju noen åpen, dagligdags samtale mellom likestilte parter, fordi intervjueren har vitenskapelig kompetanse.²¹⁵ For egen del kjente jeg ikke på den asymmetrien som beskrives i litteraturen, snarere tvert om. Til tider følte jeg meg ganske ung og «grønn» i møte med erfarne fagpersoner. Det bør imidlertid bemerkes at jeg opplevde positiv mottakelse og at jeg absolutt ble tatt på alvor.

6.6 Transkripsjon

Når intervju transkriberes fra muntlig til skriftlig form, blir intervjuene strukturert slik at de er bedre egnet for analyse. Jeg satte forbokstaven min for å markere intervjuer og et tall for hver intervjuperson (1-10). Selv om det er en tidkrevende prosess, gjorde jeg transkripsjonen selv, noe jeg opplevde som svært nyttig. Som Kvale og Brinkmann påpeker, lærer man mye om seg selv som intervjuer samtidig som man allerede er i gang å tenke rundt meningsanalysen gjen-

²¹⁴ Thagaard (2004) s. 96-97

²¹⁵ Kvale (2012) s. 52

nom å høre på det som blir sagt.²¹⁶ Transkripsjonen ble foretatt ordrett. Det resulterte i ca. 170 maskinskrevne sider med enkel linjeavstand.

6.7 Analyse

Selv om man har gjort seg visse oppfatninger og tolkninger av materialet underveis i prosessen, starter den systematiske analysen med sortering av data. Ved å foreta intervju etter en viss struktur, slik jeg gjorde, er det lettere å sortere innholdet. Det var til stor hjelp da jeg skulle kode teksten, som betyr å utvikle kategorier for ulike fenomen, i hoved- og underkategorier.²¹⁷ Kodingen foregikk på den måten at jeg i utskriftene brukte tusj med forskjellig farge til å markere hovedtema, og skrev inn undertema i marginen. Til tider kan det være en utfordring å plassere på kategori, fordi noen intervjusekvenser kan spenne over flere kategorier. I slike tilfeller markerte jeg begge/flere. Når jeg etter kodingen skulle sammenstille data tematisk og skrive ut resultatene, foretok jeg en meningsfortetning av tekstutdrag, som innebærer å forkorte informantens uttalelser og komprimere lange setninger.²¹⁸

5.8. Presentasjon av resultater

I kvalitative studier står fortolkning sentralt, med tanke på tekstens meningsbærende karakter og at tekstens meningsinnhold gjenspeiler forfatterens fortolkninger av det som studeres. Det gjelder også hva som velges ut for presentasjon av data.²¹⁹ I sammenstilling av tekstsekvenser etter meningsfortetning forsøkte jeg å sette sammen teksten mest mulig tematisk med utgangspunkt i underproblemstillingene. I tekstutformingen forsøkte jeg etter beste evne å få frem hovedtrekk, men også mangfold og motsetninger, i tillegg til at jeg opptatt av at alle stemmer skulle med. For å illustrere hovedpoeng og spesielt illustrerende synspunkter benyttes sitater, både innvevd i teksten med noen få ord eller som sitater med et større meningsinnhold. Når jeg relaterer utsagn til de intervjuede veksler jeg mellom deltaker, informant og intervjuperson etter som det passer best og for variasjonens skyld.

²¹⁶ Kvale (2012) s. 189

²¹⁷ Thagaard (2004) s. 134

²¹⁸ Johannessen (2011) s. 174

²¹⁹ Thagaard (2004) s. 193

6.8 Vitenskapelig kvalitet

For å vurdere den vitenskapelige kvaliteten i kvalitative studier, er det vanlig å vurdere troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet. Troverdighet handler om i hvilken grad forskerens fremgangsmåte og funn reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten.²²⁰ Ut fra mine vurderinger er det grunn til å si at resultatene bidrar til å belyse problemstillingene i prosjektet, blant annet ved at intervjuguiden var relativt detaljert og flersidig, og favner mange relevante tema avledet av underproblemstillingene. Gjennom intervjuene fikk jeg inntrykk av at intervjupersonene meddelte egne, selvstendige synspunkter. Et annet forhold angår intervjueren og erkjennelse av egen rolle. Før intervjuet hadde jeg satt meg inn i systemet, men stilte ellers med et åpent sinn, uten noen forforståelse. Som jusstudent kan det tenkes at jeg hadde mer innsikt i juristsiden enn det politimessige, men jeg tviler på at det har hatt særlig innvirkning på intervjuene.

Bekreftbarhet omhandler vurderinger av de tolkninger undersøkelsen fører til. Det kan også knyttes til hvorvidt resultater og tolkninger fra ulike studier kan bekrefte hverandre.²²¹ I foreliggende undersøkelse var det lite å finne av sammenlignbare undersøkelser, men i enkelte debatter berøres beslektede tema, som støtter opp under noen av mine funn. Mye av det jeg tar opp er imidlertid utforsket.

Overførbarhet dreier seg hovedsakelig om tolkninger kan ha relevans i andre sammenhenger, eller lignende prosjekter, eller om funn og tolkninger vekker gjenklang hos lesere med kjennskap til fenomenet som studeres.²²² Hvorvidt det vil skje, får jeg overlate til eventuelle lesere å vurdere.

²²⁰ Johannsessen (2011) s. 229-230

²²¹ Thagaard (2004) s. 169-170

²²² Thagaard (2004) s. 169-170

6.9 Etske betraktninger

Det finnes visse etiske og juridiske aspekter ved forskningsmessig virksomhet, for eksempel skal hensynet til individet alltid gå foran hensynet til samfunns- eller forskningsnyten.²²³ Forskningsetiske retningslinjer omhandler spesielt informasjon til deltakerne både om hensikten med prosjektet, og at man har rett til å trekke seg når som helst, uten å måtte oppgi grunn, samt at det bør innhentes informert samtykke.²²⁴ I foreliggende undersøkelse sendte jeg informasjonsskriv med henvendelsen på e-post, men tok likevel med et eksemplar til intervjuet sammen med samtykkeerklæring (Vedlegg 2). Informantene ble informert om anonymitet og konfidensialitet i forbindelse med databehandling og presentasjon av resultatene. Med hensyn til anonymitet, er det kun veileder og meg selv som kjenner til hvem som inngår i utvalget.

I de transkriberte intervjuene er intervjupersonene bare gitt et nummer. I resultatpresentasjonen har jeg etterstrebet anonymitet i fremstillingen, bl.a. ved å henvise til stort eller mindre politidistrikt, samt anvendt benevnelsen «vedkommende» i stedet for hun eller han der jeg refererer til hva som blir sagt av enkelte deltakere i utvalget.

Forskningsprosjekter som genererer data med personopplysninger er meldepliktig til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD). Dette prosjektet ble innmeldt på NSDs melde-skjema, med vedlagt intervjuguide, følgebrev og samtykkeerklæring. Prosjektet ble anbefalt (Vedlegg 3). Implisitt i anbefalingen fra NSD inngår retningslinjer for oppbevaring av data. Disse er fulgt, ved at data oppbevares på privat PC og vil bli slettet etter at prosjektet er avsluttet.

7 Etterforskning og legalitetskontroll

Påtalemyndighetens overordnede ansvar for etterforskningen innebærer både at man skal drive fortløpende legalitetsveiledning overfor etterforskerne, samt føre en etterfølgende kontroll med arbeidet. Hensikten med ordningen er å sørge for god og effektiv etterforskning, hvor resultatet står seg i retten til slutt. I dette kapitlet belyses intervjupersonenes oppfatning av

²²³ Halvorsen (2008) s. 243

²²⁴ Halvorsen (2008) s. 251-256

hvorvidt påtalemyndigheten i dag evner å drive god nok veiledning og kontroll overfor politiets etterforskningsarbeid.

7.1 Tingenes generelle tilstand

De fleste deltakerne i undersøkelsen synes legalitetsveiledningen og -kontrollen i store trekk fungerer greit, og at man i utgangspunktet har et godt samarbeid mellom etterforskere og politijurister. En representant fra Riksadvokatembetet sier at de ikke har inntrykk av at legalitetsveiledningen er problematisk, og at det generelt virker som man ikke har vansker med å drive fortløpende kontroll.

Imidlertid blir det også fortalt at bildet er mer nyansert, og at det varierer i hvilken grad påtalemyndigheten driver reell etterforskningsledelse. Det er flere faktorer som påvirker legalitetsveiledningen, både mulighetene til å drive den og selve utførelsen. Disse virker inn på ulik måte og med ulik styrke, men kan grovt sett deles i: straffesakens art, organisasjonsform, kommunikasjon, rolleforståelse, fysisk avstand og tidsnød. Alle faktorene vil bli belyst nedenfor, men først litt om hvordan legalitetsveiledningen gjennomføres.

7.1.1 Den faktiske gjennomføringen

De som jobber på stasjonsnivå i et stort politidistrikt forteller at juristene og etterforskerne har kontor ved siden av hverandre, og at man ”går inn og ut hos hverandre hele tiden.” Det synes å være enighet om at man har innrettet seg på en god og nyttig måte.

Videre beskrives en ukentlig rullerende ordning som kalles ”saksjour,” der man gis ansvar for alle saker som kommer inn i løpet av uken. Det kalles å ”trekke saker.” Da sitter politijuristen og førstebetjenten/gruppelederen for etterforskning sammen på et kontor, og går gjennom de nye sakene i fellesskap. De foretar prioriteringer og legger opp de ulike etterforskningenes videre gang. En jurist påpeker at man dermed jobber med egne saker, sammen med faste etterforskere og førstebetjenter/gruppeledere, og at ordningen slik sett er svært integrert. Derfor er det som utgangspunkt kun når man må steppe inn for andre jurister, at man jobber tett med andre enn dem man samarbeider med til vanlig. Vedkommende tilføyer imidlertid at det for tiden er så mange fraværende, at man må gå inn for andre flere ganger i uken. En etterforsker

ved samme stasjon synes også at legalitetsveiledningen egentlig fungerer godt, men at den svekkes ved at juristene alltid er underbemannet.

Deltakerne fra et lite politidistrikt forteller om en lignende jourordning.

7.2 Straffesakens art og omfang

Flere sier at graden av påtalemyndighetens faktiske etterforskningsledelse beror på sakens omfang og alvorlighetsgrad, noe som har betydning for dens generelle prioritet. En representant for Den høyere påtalemyndighet viser til erfaringer fra et drøyt tiår tilbake, hvor man arbeidet ulikt med sakene avhengig av størrelsen. I de små sakene jobbet etterforskerne i stor grad alene. Vedkommende har inntrykk av at legalitetsveiledningen fremdeles er god i de store, grove og alvorlige sakene, hvor det settes inn ressurser nok til å kunne gjøre en ordentlig jobb. Alvorlighetsgraden gjør at juristen må tettere på, fordi de rettsikkerhetsmessige hensynene gjerne gjør seg mer gjeldende jo mer omfattende tilfellet er. I mindre saker derimot, blir kontrollen mer etterfølgende, og vedkommende er usikker på hvor bra og tett den egentlig er.

Ut fra disse beretningene skulle man tro det bare er ressursmangel som er årsaken til at legalitetsveiledningen ikke er tettere på i de mindre omfattende straffesakene. Men også jurister og etterforskere fra et lite politidistrikt, som ikke melder om den samme ressursproblematikken, gir lignende beskrivelser. Politijuristen fra det mindre distriktet sier at mange saker etterforskes uten at det blir foretatt legalitetskontroll på etterforskningsstadiet, men i saker med litt kompleksitet drives det fortløpende legalitetsveiledning. I følge en etterforsker ved samme distrikt er legalitetsveiledningen så rask som ønskelig i prioriterte saker, mens den generelt i hverdagen ikke er det. De fleste sakene sendes stort sett bare videre, kodet som ferdig etterforsket, uten at juristene har vært særlig inne i arbeidet. Vedkommende tror imidlertid at hvis man hadde hatt en tettere kontakt mellom etterforsker og påtale hele veien, kunne disse sakene blitt avgjort langt mer effektivt, eksempelvis ved å skrive tiltalen i fellesskap. Det hender at det gjøres i noen større saker, gjerne der det er flere saker i et sakskompleks, og det oppleves som svært verdifullt.

Videre viser resultatene at også den fremskutte funksjonen påvirkes av sakens alvor og rekkevidde, og at i de mer alvorlige sakene er påtalemyndigheten med fra første dag. Det hender også etableres et team, men uansett er juristen tidlig inne og ser på saken, slik at man kan utpense etterforskningsordre og delegerer arbeidsoppgaver umiddelbart. Intervjupersonene forteller om godt utviklete rutiner rundt tildelingen av etterforskningsordre. En statsadvokat er av den oppfatning at det gjelder i relativt små saker også.

En etterforsker forteller at påtalemyndigheten er tidlig inne også i mindre saker, men at det varierer. Det kan være flere grunner til at så er tilfelle, bl.a. kommer juristen tidlig inn hvis noen er pågrepet. I saker uten kjent gjerningsperson, deltar derimot ikke juristene tidlig, men blir først koblet inn når man har en antatt mistenkt. På spørsmål om det er et savn for etterforskerne at juristene ikke er med før, også i saker med ukjent gjerningsperson, svarer vedkommende at det hadde vært en fordel om juristene hadde hatt mulighet til å straks se de sakene som blir kodet på dem, og i tillegg hatt tid til å ha full oversikt over egne saker hele veien, uansett hvilket utgangspunkt de har. ”Men det er dessverre sånn at det blir gjerne til at vi må ta det i mot og gjøre en del ting før vi etter hvert, ja, tar den med juristen,” uttalte en av etterforskerne.

7.3 Organisasjonsform: spesialavsnitt versus stasjon

Videre beror den rollen du har som politijurist mye på hvor du jobber i politiet. Det fortelles om gjennomgående store forskjeller på legalitetsveiledningen som gjøres på spesialavsnitt og den som skjer på stasjonsnivå. På sett og vis handler det også om sakens størrelse og alvor, fordi mer alvorlige sakstyper gjerne legges ut på egne avsnitt. De sakene som behandles på stasjonsnivå dreier seg gjerne om såkalt hverdagskriminalitet, i motsetning til mer alvorlig kriminalitet, eksempelvis drap, grov vold og voldtekter, som går på spesialavsnittene.

En statsadvokat sier at det å være politijurist fortoner seg ulikt etter hvor i politiet du er. På stasjonsnivå er påtalejuristen ”på en måte bare en vanlig saksbehandler,” og det foregår i liten grad samarbeid mellom etterforsker og politijurist. En intervjudeltaker sier at legalitetsveiled-

ningen på stasjonsnivå blir litt personavhengig, og at det varierer litt hva de enkelte juristene gjør ut av det. På spesialavsnittene derimot, er man langt mer involvert i etterforskningen, og vedkommende tror juristene har et nyttig samspill med etterforskerne hele veien, og at de tar mer del i forkant, eksempelvis gjennom vurderinger knyttet til metodebruk.

7.4 Kommunikasjon

Det norske systemet med en del av påtalemyndigheten integrert i politiet forutsetter at de to sidene er i stand til å arbeide i fellesskap. Et fruktbart samarbeid oppnås bl.a. gjennom god kommunikasjon og en viss grad av samstemmighet.

7.4.1 (U)enighet?

Deltakerne i undersøkelsen tegner et bilde der etterforskere og jurister synes å være overveiende enige om hva som skal gjennomføres av tiltak i forbindelse med etterforskning. Det kan være flere grunner til at man ofte har sammenfallende syn. For det første blir det nevnt at man blir godt kjent ved å jobbe såpass tett sammen, og at man dermed også blir ganske lik i prioriteringene. Det blir understreket at det viktigste er å ha god dialog, og at man ikke nødvendigvis trenger å være enige. Skal man komme frem til den beste løsningen er det ofte nyttig å ha luftet ulike tanker. For det andre tror en deltaker at man kanskje utvikler en mer felles forståelse fordi man opplever å ha et felles ansvar.

Når det gjelder hva eventuelle uenigheter bunner i, forteller en etterforsker at det hender politiet ønsker å gjennomføre noe, eksempelvis ytterligere etterforskingsskritt, mens påtale har mer bremsen på. Politijuristene er gjerne ikke like offensive, fordi de må være sikre på at de velger ”en juridisk hvit inngang,” som referer til tiltakets legalitet. En annen etterforsker kommer med liknende betraktninger, og forteller at ”det er jo mange ganger vi skjønner at vi ikke har nok, men vi tror vi vet at det, ja, at vi mister rette gjerningspersonen eller noe sånn.” Vedkommende sier de ofte forstår hvorfor juristene ikke kan si ja, men at det også hender man ikke får gjennomført ting som etterforskerne mener man kunne kommet i mål med, dersom man hadde brukt litt mer tid. Selv om man stort sett forstår hvorfor juristene må sette på håndbrekket, gjelder det ikke bestandig. En etterforsker forteller at enkelte jurister skal snu

hver eneste stein, også i saker hvor etterforskerne mener det ikke er nødvendig, og heller ikke anledning. Vedkommende forteller om tilfeller der etterforskerne anser saken som ferdig etterforsket og har sendt den videre for påtaleavgjørelse, men får den i retur med pålegg om utfyllende arbeid. Det kan oppleves som demotiverende, spesielt hvis man selv mener det ikke er nødvendig.

Intervjuobjektene tror imidlertid at det er mer uenigheter rundt samarbeidet med operativ tjeneste. Det vises til at utetjenesten ofte trenger beslutning, f.eks. om urinprøve, samtidig som saksforholdet pågår. Det at det gjerne er snakk om akutte omstendigheter kan være utfordrende både for utetjenesten og for juristene, og dermed vanskeliggjøres kommunikasjonen. En etterforsker har blitt fortalt av folk i operativ tjeneste, at graden av enighet når det gjelder urinprøver varierer med hvem som er jourhavende jurist, og at det kan være forskjell på de forholdsmessighetsvurderingene som foretas. Vedkommende synes det er vanskelig å angi hvor stort problemet er, men tror nok en årsak til at det er slik kan være at juristene jobber med andre sakstyper til vanlig, og derfor ikke er vant med den aktuelle vurderingen. Adjutantvaktene dekkes av politijurister fra hele distriktet, og da også fra spesialseksjoner. Etterforskeren påpeker at man fra tid til annen opplever problemer med å få beslutning, fordi juristene er vant til spesielle sakstyper og ikke like lett gjør vurderinger i de mer hverdagskriminelle forholdene. Vedkommende tror kanskje at de som er i operativ tjeneste kunne tenke seg at kveldsjouren i stedet kun rullerte mellom jurister som vanligvis jobber på stasjonsnivå.

En politijurist ved samme stasjon tror det mer er snakk om enkelttilfeller, men er enig i at det sikkert handler mye om juristenes erfaring. På spørsmål om en del slike avgjørelser blir personavhengig, svarer vedkommende at ”det kan jo være det. Det burde jo ikke være det. Men det kan jo være det.”

Det akutte momentet får kanskje mer betydning i politidistrikt med høyere kriminalitetsnivå. En etterforsker viser til hvordan man f.eks. i de store byene kan få problemer der en patrulje skriver en rapport de mener er god nok, også er de kanskje på ti andre oppdrag i mellomtiden, før de blir konfrontert med: ”hva mente du egentlig her?” Manglende informasjon medfører potensielt at saken blir henlagt, noe vedkommende sier kan bidra til uenighet eller misnøye. Etterforskeren trekker parallell til egne erfaringer fra et mindre distrikt, hvor man var mer med hele veien ”omtrent fra åsted til retten.”

7.4.2 Kommunikasjon

Eventuelle uenigheter rundt etterforskningsbeslutninger kan potensielt skape splid, og informantene er samstemte om at det i slike situasjoner er viktig å snakke sammen. Intervjupersonene forteller at kommunikasjonen i all hovedsak er god og tydelig, samt at kulturen preges av fellesskapsfølelse, selv om man bestandig ikke er helt enige. Det trenger man heller ikke være, men det er viktig at man håndterer uenighetene på en konstruktiv og fruktbar måte. Som oftest gjør man det, men det oppstår også enkelte kommunikasjonsproblemer.

For det første påpekes det at det er med politi og påtale som med folk flest, at man kommuniserer bedre med noen enn med andre, og at man ikke alltid forstår hverandre like godt. Men intervjupersonene tror ikke at det er en større utfordring i politiet enn på arbeidsplasser generelt.

For det andre blir det påpekt at kommunikasjon til en viss grad påvirkes av kjennskap. Det kan ta tid å utvikle en nyttig kommunikasjonsform. En etterforsker som jobber på en gruppe ikke tilknyttet faste jurister, synes det kan være en utfordring å lære seg å samarbeide og kommunisere på en best mulig måte. Vedkommende viser også til at ikke alle etterforskerne er like vant med ”juristspråket,” og det kan tidvis blir litt ”akademikerne og oss.” Men vedkommende tilføyer at det er forskjell på de enkelte juristenes formuleringsform, og oppfatter at så lenge kjemien ellers stemmer, så løser som regel ting seg.

For det tredje påpekes det at kommunikasjon handler mye om tilnærming. En statsadvokat understreker viktigheten av at juristene er ydmyke overfor all den kompetansen etterforskerne besitter, som påtalemyndigheten ikke har. Å lytte til deres synspunkter og utvise en grunnleggende respekt, har mye å si for hvordan ting faller ut. Det er viktig at man ser verdien av ulike vinklinger, siden systemet er basert på samarbeid. Vedkommende selv opplever at juristene i dag generelt har gode holdninger, og både håper og tror at etaten har gjennomgått en kulturendring. Videre sier vedkommende at det tidligere var langt større avstand mellom etterforsker og jurist, og politijuristene var ”ansett som en høyere divisjon og, at man skulle helst ikke plage dem med etterforsknings spørsmål, det var kanskje bare i forbindelse med tvangstiltak,” mens det er et helt annet forhold i dag. En annen etterforsker oppfatter at påtale er mottakelige

for de innspillene etterforskerne kommer med, i hvert fall hvis man er litt rutinert og erfaren, og at det er ”sjelden noen sitter oppe på sin høye hest.”

For det fjerde omtales den stadige ressursmangelen som uheldig for kommunikasjonen mellom politi og påtale. De fleste sier de har for mye å gjøre, og at man dermed må holde styr på mange tanker parallelt. En etterforsker opplever tidvis at juristene sier: ”ja, jeg skal svare på det,” men merker samtidig at han eller hun egentlig har tankene et annet sted. Da blir etterforskeren nødt til sørge for at juristen kobler over og hører etter, noe som er med på å gjøre etterforskernes jobb tyngre. I følge en politijurist ved samme stasjon gjør det høye arbeidspresset at man blir svært rask, både i tankegang og talemåte, siden tidsmomentet nødvendigvis gjør korte beskjeder.

Det blir tilføyet at for å ha en god dialog rundt utfordringer, er det viktig at man henvender seg til riktig vedkommende. En etterforsker forteller at det fort blir slik at de med politifaglig bakgrunn diskuterer med hverandre, mens juristene snakker seg imellom. Vedkommende synes man heller må samsnakke på tvers av grupperingene. På den måten kan man få frem den enkeltes synspunkter, i stedet for å skape misnøye og prat bak ryggen, noe som ”er destruktivt, men veldig fort gjort.” Dette forsøkes unngått med felles møter, men det blir dessverre for sjelden. Gjennom økt møtevirksomhet tror vedkommende at man kunne løftet frem flere problemstillinger, noe som kunne vært nyttig for nyansatte etterforskere og jurister. Vedkommende påpeker også at det kanskje har bygget seg opp en stasjonskultur over tid, som ikke alltid er like sunn, og da kan det være spesielt nyttig med innspill fra nytilsatte med andre innfallsvinkler.

7.5 Rolleforståelse og gjennomslagskraft

7.5.1 Roller og ansvarsfordeling

Det synes å være bred enighet blant deltakerne om at rollefordelingen mellom politi og påtale i dag er lite konfliktfylt. Som hovedregel har man en felles forståelse hva gjelder roller og ansvar, og den profesjonskampen som pågikk for et par tiår tilbake har i stor grad opphørt. Intervjudeltakerne tror mye bunner i at det har skjedd et generasjonsskifte i etaten, spesielt på etterforskningssiden. Dagens politihøgskole er mer akademisk rettet, og det er mindre fokus

på fysiske egenskaper enn tidligere. Også de juridiske fagene er gitt større plass, noe som nok har medført økt forståelse for de juridiske kravene til etterforskningen.

Som tidligere nevnt, har det vært uenigheter hvorvidt straffeprosessloven er tydelig nok i sin utforming. Resultatene viser imidlertid at de fleste i dag ikke opplever straffeprosessloven som uklar. Derimot nevner en politijurist at begrepet ”etterforskningsledelse” kan oppleves som vanskelig. Det er påtalemyndigheten som har den overordnede ledelsen av etterforskningen, men når man i litt større straffesaker oppretter et team av etterforskere kalles gjerne teamlederen for ”etterforskningsleder.” Deltakerne synes de fleste i dag utviser god rolleforståelse, men mener allikevel at de to begrepene (ledelse/leder) brukt om hverandre kan bidra til å gjøre bildet mer uskarpt.

Deltakerne forteller at det i dag stort sett er samstemmighet om at etterforskningsarbeidet skal være påtalestyrt. Allikevel melder enkelte om at det tidvis kan forekomme kniving. Representanter fra påtalesiden forteller om opplevelser der etterforskerne ikke har hatt forståelse for politijuristens rolle i straffesaksbehandlingen, mens en etterforsker på sin side har opplevd at enkelte jurister har hatt veldig sterke meninger om det politifaglige. En annen etterforsker synes ikke politijuristene instruerer for mye, men sier at noen kan ha en holdning som skaper distanse, selv om det er sjelden. En statsadvokat tror graden av slike holdninger varierer mellom spesialseksjoner og stasjon, og at den overordnede og prinsipielle tankegangen om at etterforskningsarbeidet skal lede frem til eventuell påtaleavgjørelse, som igjen skal stå seg i retten, ikke er like tydelig på stasjon som på spesialseksjon. På stasjonsnivå kan det være vanskelig å se det helhetsbildet etterforskningsarbeidet utgjør. Vedkommende tror en del av disse utfordringene går igjen landet over, men gjør seg spesielt gjeldende i de store byene.

7.5.2 Påtalemyndighetens gjennomslagskraft

Påtalejuristenes overordnede ansvar for etterforskningen medfører en del vanskelige beslutninger. Flere påpeker at det er mange flinke jurister, og at de fleste er sin rolle bevisst og tør å sette ned foten der det er nødvendig. Resultatene viser at selv om man stort sett er enige om rolleavklaringen, kan det veksle avhengig av person, noe som kan være med på å vanskeliggjøre påtalemyndighetens gjennomslagskraft. Både politijuristene og etterforskerne i utvalget

opplever at gjennomslagskraften kan bli personavhengig, og sier at det varierer både etter hvem som er jurist på saken – og hvem som er etterforsker.

Flere viser til et tenkt eksempel hvor en ung og nyutdannet jurist føler seg presset av erfarne etterforskere, og derfor kanskje ikke treffer fullt så tydelige beslutninger som man burde. En politijurist peker på at jobben krever at man er offensiv og treffer beslutninger raskt, noe man naturlignok bruker lengre tid på som ny. Vedkommende forteller at ”jeg har jo selv opplevd å bli snakket i senk, hvor du etterpå tenker at ’hva var det egentlig som skjedde nå?’ ’Hvorfor sa jeg egentlig ja til den beslutningen?’” Videre viser vedkommende til egne og andres erfaringer, hvor man har fått negative tilbakemeldinger etter å ha truffet en beslutning noen fra etterforskningssiden er misfornøyd med, f.eks. at ”man har fått en mail, som kanskje har gått til flere, kanskje min leder og meg selv og polititjenestemannens leder.” Vedkommende har også opplevd at noen har gått til andre jurister i stedet, som kanskje har sagt ja.

En politijurist forteller at det er enkelte etterforskere som ”presser veldig på, noen er sterke,” og sier at juristene godt kan mene at de har rett, men at å presse det gjennom overfor etablerte etterforskere, er noe annet. Vedkommende sier at noen forsøker seg på diverse omkamper, og noen går kanskje til påtaleleder og klager, selv om det er statsadvokatene som er politijuristenes overordnede når det gjelder etterforskningen og beslutningens innhold. Men vedkommende tror det balanserer seg greit, spesielt i de store sakene, fordi juristene er ansvarsbevisste, og som oftest setter foten ned der det spisser seg til. Utfordringene gjelder nok først og fremst unge jurister, for man blir som regel tryggere i rollen etter hvert. Fler oppfatter at juristenes gjennomslagskraft varierer med erfaring, men tror at der juristene er usikre, er det oftere at de utsetter avgjørelsen eller sier nei, enn at de treffer forhastede beslutninger under press.

En etterforsker forteller at det hender noen etterforskere ”kan bli fornærma dersom juristen kommer med pekefingeren,” men opplever at påtale vanligvis evner å si nei når de må. En annen etterforsker tror det kan være utfordrende for juristene hvis noen etterforskere har en sak de synes er svært spennende, og derfor er veldig offensive med tanke på videre etterforskningsskritt. Juristen derimot, er nødt til å ta stilling til om det faktisk er anledning til å gjennomføre det. Vedkommende sier at det i slike tilfeller kan være sterke uenigheter, og at ”kanskje enkelte jurister kan bli populære fordi de har litt guts og tør å gå litt sånn helt på knivseggen av hva som er juridisk innenfor eller ikke, mens andre tar ut mer sikkerhetsmargin.”

En politijurist tror utfordringer knyttet til juristenes gjennomslagskraft spisser seg mest i samarbeidet med operativ tjeneste, i motsetning til etterforskerne som er mer vant til å jobbe inngående med sakene, og dermed rutinert i prioriteringene. Vedkommende viser til at ordenstjernen må forholde seg til adjutantvaktens dersom noe skjer kveld, natt eller helg, og vakthavende er ofte noen man ikke kjenner, noe som kan oppleves vanskelig. ”For en ting er jo når det er folk du kommuniserer med i hverdagen og vet hvordan man tenker og hvilke saker man prioriterer og sånn.” En annen politijurist peker på at utetjeningen faktisk er første etterforsker på stedet, og at man derfor har interesse av å kunne ha innvirkning på deres arbeid også.

I det norske tosporede systemet er det politilinjens som sitter på det meste av etterforskningsressursene. Hvorvidt det generelt anses som en gunstig løsning, berøres i kapitlet om organisasjon og politikk. Her skal vi kun se kort på om ordningen gjør det vanskeligere for påtalemyndigheten i politiet å beordre etterforskningskritt. En statsadvokat er overbevist om at det i dag er etterforskning som ikke blir gjennomført med bakgrunn i ulik ressursprioritering mellom politi og påtale, men synes det er vanskelig å angi hvor stort problemet er. Vedkommende sier det bl.a. kommer an på sakens alvorlighetsgrad, og at store saker blir prioritert høyt. Statsadvokaten tror at man tidvis går på akkord med ulike retningslinjer, og viser som eksempel til bruk av tolk, hvor man av ressurs hensyn ikke alltid benytter seg av statsautoriserte tolker. Den andre statsadvokaten har imidlertid ikke hørt at etterforskningskritt beordret av påtalemyndigheten ikke har blitt gjennomført fordi politiet sier de ikke har ressurser nok. En politijurist forteller at man pålegger de etterforskningskrittene som anses nødvendige. Men legger til at siden vedkommende jobber på stasjonsnivå, vil det sjelden være snakk om de store tiltakene, og tror situasjonen er en annen på spesialseksjoner.

7.6 Fysisk avstand

Intervjudeltakerne fra det store politidistriktet viste til fordelene med at etterforskere og jurister arbeider samme sted, gjerne på nabokontor. I et langstrakt land som Norge er ikke det alltid gjennomførbart. Representantene fra Riksadvokatembetet forteller at de har tatt til orde for at politi og påtale bør være lokalisert nær hverandre, men at det ikke alltid er praktisk mulig.

En politijurist fra det store politidistriktet, sier at det å være plassert samme sted er helt avgjørende for tempo og kvaliteten på saksbehandlingen. Vedkommende opplever at det å ta en telefon ikke er like verdifullt som å kunne gå innom et nabokontor, og tror den fysiske nærheten i seg selv gjør påtalefunksjonen enda mer integrert. En etterforsker ved samme stasjon viser til egen erfaring fra et mindre lensmannskontor hvor juristene var plassert et annet sted. Da måtte saksdokumentene sendes dit juristene satt, noe vedkommende opplevde som lite hensiktsmessig: ”For da var jeg ganske fersk, slik at jeg hadde kanskje ikke god nok helhetsforståelse av hva som var nødvendig i ulike straffesaker, jeg følte at tida gikk og det var for dårlig kommunikasjon.” Vedkommende skulle derfor ønske etterforskere og jurister var samlokalisert ved alle tjenestesteder.

Intervjudeltakerne fra et mindre politidistrikt forteller om store geografiske avstander, både mellom stasjonene, tidvis også mellom etterforsker og jurist på saken. De sier at selv om det meste går med dagens teknologi, så er det bedre å sitte i samme bygg hvor kommunikasjonen blir både tettere og bedre. I de litt større sakene forsøker man å ordne det slik at den ansvarlige juristen vanligvis er plassert på den stasjonen som etterforsker saken. Samlet sett opplever de den integrerte påtalefunksjonen som tilstrekkelig ivaretatt, og at selv om avstandene kan være utfordrende, går det mer på bekostning av effektivitet enn kvalitet.

7.7 Tidsnød

Som det kommer frem i kapittel 10, preges etterforskningsarbeidet på flere måter av mangel på ressurser, bl.a. ved stedvis underbemanning på juristsiden. Flere av intervjudeltakerne holder frem at det er mangel på ressurser som utgjør den største utfordringen når det gjelder påtalemyndighetens etterforskningsledelse, både med tanke på kommunikasjonsproblemer og manglende gjennomslagskraft. Ressursmangelen, og følgelig høyt press på påtale, medfører at en del etterforskning gjennomføres uten aktiv deltakelse fra politijuristene. Overfor kom det frem at en del etterforskning utføres etterforskerne vanligvis helt på egenhånd, selv i distrikt med rimelig bra ressurstilfang. De fleste deltakerne synes at det i utgangspunktet fungerer greit, mens enkelte mener at både kvaliteten og effektiviteten kunne vært høyere dersom juristene hadde deltatt mer og kommet tidligere inn i de mindre sakene. I det følgende drøftes spesielt tilfeller der påtalemyndighetens oppfølging blir forhindret av ressursmessige årsaker.

En politijurist fra et stort distrikt forteller om høyt arbeidspress, med flere dager i retten per uke, noe som medfører mindre tilgjengelighet for etterforskerne. Videre har saksporteføljer blitt stående tomme over tid pga. mangel på folk, i kombinasjon med stor gjennomtrekk. Vedkommende har vært inne og jobbet i noen av de tomme porteføljene, og sier at ”hvor det er ingen som styrer og ingen som kan svare på spørsmål. Da er det jo mye rart, synes jeg, at man prioriterer feil saker, at man ikke gjør de riktige tingene i sakene, og så blir det sendt fra seg som ferdig etterforsket uten at det har vært en jurist som har vurdert eller kommet med noen tilbakemeldinger, som kanskje ikke alltid er bra.” På spørsmål om hva slags sakstyper det kan gjelde, er svaret at det bl.a. dreier seg om voldssaker, som utgjør et alvorlig samfunnsproblem. I tillegg har de tidsrammer, noe som gjør det enda mer krevende.

En etterforsker fra det store politidistriktet skildrer en arbeidshverdag med tidvis utilgjengelige jurister, og sier det naturlignok gir ringvirkninger for etterforskernes arbeid når de ikke får svar ved behov. Vedkommende viser til at man er helt avhengig av samarbeidet, selv om etterforskerne er rutinerne på sine oppgaver, fordi ”det skal jo være de som leder etterforskningen da.” Etterforskerne prøver til enhver tid å oppsøke juristene for å kunne få en avgjørelse på stedet, siden alternativet gjerne er at saken blir liggende i hylla til juristen frem til han eller hun ser den. Hvis juristen som egentlig har saken er for travel til å besvare spørsmål, men det er ting som haster, må etterforskerne finne andre jurister å spørre. Vedkommende peker på at en del sakstyper er gitt prioritet, og derfor har man ikke bestandig mulighet til å vente. Ved at etterforskerne må få andre til å svare, medfører det mye dobbeltarbeid. Den som i utgangspunktet er jurist på saken har mest sannsynlig brukt tid på å sette seg inn i den, og det blir vist til et tenkt eksempel hvor juristen så blir satt til å ta en fengsling, og etterforskerne dermed blir nødt til å finne en annen jurist, som igjen trenger tid til å sette seg inn i saksforholdet. I tillegg må kanskje etterforskerne selv være behjelpelig med det, noe vedkommende understreker at ”ikke er den beste måten å bruke tiden på.”

Videre forteller etterforskeren at høyt press på juristene, og dermed begrenset tid til å kommunisere med politisiden, gjør at etterforskerne må forsøke å formidle informasjonen kort og konkret, men samtidig sørge for å få med det juristene trenger å vite. Vedkommende synes det kan være utfordrende, og sier at ”vi har jo lyst til å fortelle om hele saken, fra A til Å, sånn at de skal kjenne hele saken godt nok, like godt som oss. Det er jo fordi at vi ikke vil at de skal blir farget av det vi har kommet frem til. Vi vil jo at de skal kjenne hele saken, og så komme

frem til, forhåpentligvis det samme som vi har tenkt.” Vedkommende presiserer at ”de jeg kan uttale meg om, meg selv og de jeg jobber sammen med,” forsøker å legge frem informasjonen på en objektiv måte, og ikke si ting som ”her har vi bevist skyld.” Etterforskeren skulle ønske at juristene noen ganger leste seg opp på saken og gjorde egne vurderinger, før man diskuterer den seg i mellom.

Etterforskeren forteller videre at tidspresset også kan medføre at man ikke får tid til å snakke sammen overhodet, og at juristene dermed kun tar til seg informasjonen gjennom sakens dokumenter. Det igjen, er heller ikke bra, og vedkommende er redd for at det i slike tilfeller kan gå informasjon tapt. Da er det helt avgjørende at det etterforskerne tror kommer frem på papiret, faktisk gjør det. ”Kanskje mangler det en rapport. Det ville jo ikke juristen få greie på hvis de ikke tok praten med etterforskerne. ’Er det noe som mangler her? Har dere funnet ut av, hvor endte det sporet der?’ ’Jojo, nei, åja, det står ikke her.” Vedkommende tror generelt det er få jurister som føler de får hele saksbildet bare av å lese saken, og påpeker at det også er forskjell på hvordan etterforskerne skriver rapporter og hvor enkelt det er å hente informasjon ut av dem. Innholdet i rapportene beror mye på hvilket erfaringsgrunnlag den enkelte sitter på. Vedkommende har stor forståelse for at det kan være vanskelig å lese seg opp på en sak på kort tid, bl.a. fordi rapportene har så ulik kvalitet.

Spørsmål om det kun er tidsnød som er årsaken til at enkelte jurister ikke alltid leser seg opp på saken før de prater med etterforskerne, synes vedkommende det er vanskelig å svare på, men tror det hender at juristene synes det er en fordel å høre det fra etterforskerne, i stedet for å lese det selv. Vedkommende ønsker derimot ”ikke at det skal være noe istedenfor, jeg vil at det skal være i tillegg til, at ting skjer i riktig rekkefølge.”

Hvilket utfall eventuell manglende oppfølgingen fra juristene får, tror man nesten blir litt tilfeldig, fordi det blir så personavhengig. Delvis beror det på hvem som er etterforskere på saken, og hvor mye spørsmål de stiller. En etterforsker tror også det kan avhenge av juristen som stepper inn, og forklarer at noen ”ikke tar så mange baller parallelt.” Derfor kan det være vanskelig å skifte over for vurdering i en ny sak, hvis man f.eks. sitter fordypet i en prosedyreforberedelse.

7.8 Fremskutt påtale?

I tillegg til å være integrert, skal den norske påtaleordningen også være fremskutt. Det vil si at påtalemyndigheten skal ta del i etterforskningsarbeidet allerede i tidlig fase. Resultatene viser imidlertid at den fremskutte funksjonen er varierende, og at det i all hovedsak er de samme faktorene som påvirker veiledningen generelt, som også virker inn på hvor fremskutt påtalemyndigheten er.

For det første avhenger den fremskutte funksjonen av det generelle sakstilfanget, ressurser og samlet kapasitet. På bakgrunn av vurderinger omkring de sakene som kommer til statsadvokatembetet for tiltalebeslutning, uttrykker en statsadvokat bekymring for om politijuristene har tid og anledning nok til å velge ut de riktige sakene. En etterforsker sier at hvor tidlig påtale tar del i etterforskningen varierer med ledig kapasitet, og videre at det kan ta tid før man får opprettet en dialog i sakene fordi man må finne et tidspunkt der begge kan. Vedkommende tror at dersom ”juristene hadde hatt mindre saksmengde, så kunne de i hvert fall vært på saken fortere.”

For det andre spiller det en rolle når og hvordan straffesakene kommer inn. På kveld og natt ringer utepatruljene inn og melder i fra til Operasjonssentralen. En statsadvokat påpeker at ”der sitter det ikke en jurist,” og sier at man dermed ”sitter hele tiden og sandpåstrør i ettertid.” Vedkommende beskriver ordningen som ”kjempedårlig.” Ordningen med saksjour derimot, hvor jourhavende jurist og jourhavende førstebetjent sitter og diskuterer sakene i fellesskap, beskriver vedkommende som svært fremskutt, og påpeker at juristene der har anledning til å umiddelbart veilede i retning av ønskede etterforskningsskritt.

En etterforsker som jobber på stasjonsnivå i et stort politidistrikt forteller mer inngående om den uken man har saksjour. Der vedkommende jobber begynner hvert sakstrekk midnatt fredag. Da er juristen potensielt på jobb fredag, mens det i helgen er adjutanter på vakt. Gruppelederen for etterforskerne derimot, har gjerne vakt i helgen og mulighet til å jobbe med sakene da. Det påpekes at etterforskningens initialfase ofte er avgjørende. Etter vedkommendes mening kommer juristene passelig tidlig inn, men det kunne vært en fordel om også de var der i helgen. Det varierer, men spesielt mye av voldssakene skjer ofte tilknyttet helg. Etterforskeren forteller at kommunikasjonen med adjutantvaktene går greit, og i tillegg mener vedkommende

at førstebetjentene både har og skal ha kompetanse nok til å styre etterforskningen over helgen. Det viktigste er at de påtalemessige beslutningene faktisk kommer på mandag.

Videre sier vedkommende at det er mer et problem dersom den juristen som har saksjour blir nødt til å gå i retten med egne eller andres saker, eller blir tildelt andre oppgaver pga. mangel på folk. Da hender det man sitter uten særlig kontakt med juristen før et stykke ut i uka, og det er ikke like heldig. Vedkommende opplever det likevel ikke som noe stort problem, fordi det er andre personer å spørre, og ved hjelp av gode rutiner er man i stand til å ta de nødvendige valgene. Men en god del beslutninger må tas av påtale, og da må man kanskje henvende seg til jourkontoret dersom juristen som har saken ikke er tilgjengelig. En påtalejurist ved samme stasjon synes samarbeidet med sakstrekket er en ganske optimal ordning. På spørsmål om det kan være et problem at juristene først er på plass etter helgen, viser vedkommende til at etterforskerne jobber over helgen, og dermed har fulgt alle sakene. Vedkommende har inntrykk av at det fungerer bra.

En annen etterforsker sier ting ofte tar lengre tid når man ikke får samarbeide tidlig nok. Da må det hele veien foretas prioriteringer ut fra hva som må komme først og hva som kan vente, for ”vi kan ikke begynne å gjøre deres jobb.” Vedkommende tror også at juristene selv kunne tenke seg å følge saken fra A til Å, og viser til at det uansett alltid er en jurist som gjør vurderingene, men at man gjør dem for andre. Etter hvert kommer saken til den juristen som egentlig skal ha den, men da har det kanskje blitt mandag eller tirsdag, mens saksforholdet skjedde fredag kveld. Eller det kan være fra kveld til dagen etter. Vedkommende synes imidlertid det er vanskelig å si noe om hva alternativet skulle vært, ”for det er jo ingen som kan jobbe døgnet rundt og fange opp alle sine egne saker.”

I hvilken grad påtalefunksjonen er fremskutt synes å variere en del med hvor flinke juristene er til å integrere seg i etterforskningsbiten tidlig, og dermed blir det litt personavhengig. Det samme gjelder etterforskningssiden, for hvis ikke juristene har tid til å følge opp de mindre sakene fra start, har det også en del å si hvem som er etterforsker på saken og hvor flink han eller hun er til å se hva som må gjøres. Det påpekes at en del etterforskere er utrolig dyktige, men at det er variasjoner.

Deltakerne i undersøkelsen er ikke helt samstemte om hvor tidlig påtale bør være deltakende i de ulike etterforskningene. Alle er enige om at i de store og alvorlige sakene er det nødvendig at man er på med en gang, men når det gjelder de mindre sakene er meningene delte. En representant fra Riksadvokatembetet sier at for å få en påtalemessig styrt etterforskning, må påtalemyndigheten gis mulighet til å ”styre beslutningene før etterforskningsskrittene gjøres, ikke passivt kontrollere de i ettertid.” Vedkommende sier videre at ”påtale skal inn veldig tidlig for å ta stilling til, særlig når det gjelder mengdekriminalitet selvfølgelig der er det og viktig, når det gjelder hvilke saker er mer etterforskningsverdige enn andre saker. Slik at man får en riktig ressursbruk.” En annen representant fra samme embete understreker betydningen av at juristene jobber tett sammen med etterforskerne, slik at man kan legge opp etterforskningen etter de rettslige spørsmålene som potensielt vil dukke opp, eksempelvis en nødvergesituasjon. Det er viktig å få etterforsket på en riktig måte tidlig, siden bevisene kan stå i fare for å forsvinne. En etterforsker fra et lite politidistrikt påpeker det faktum at det er juristene som skal stå med saken i retten til slutt, og at det derfor er veldig nyttig å få høre deres ønsker for etterforskningen, så tidlig som mulig.

Imidlertid er det få som uttrykker reell bekymring for at påtale ikke bestandig er med i de mindre sakenes tidligste etterforskningsfase. Flere fra påtalesiden understreker bl.a. at etterforskere er forholdsvis flinke til å velge ut saker til etterforskning. En førstebetjent forteller at saksutvelgelse og prioriteringer er det vedkommende selv som står for, og synes det fungerer godt. Vedkommende viser til at riksadvokaten har satt rimelig klare krav til prioriteringer, og derfor fremstår utvelgelsen av de mindre sakene i stor grad som selvforklarende.

En statsadvokat mener derimot at det som utgangspunkt ville vært fordelaktig om påtalemyndigheten hadde blitt involvert tidligere, også i de mindre sakene. Vedkommende viser til at det er juristene som skal ta saken til retten, og best vet hva som vil bli krevd av den der, noe som også gjelder småsaker. Statsadvokaten understreker at det er viktig å huske på at også de mindre sakene er betydningsfulle for de involverte.

8 Fagledelse

Ansvar for hva gjelder økonomi, administrasjon og organisering av påtalemyndigheten, ligger som nevnt til Justisdepartementet. Dermed hviler påtalesporets autoritet i stor grad på fagle-

delse. Tilstrekkelig etterforskningsledelse og gjennomslagskraft fra påtalemyndigheten i politiet fordrer at juristene både har kompetanse og tillit. Kompetansen oppnås først og fremst gjennom det juridiske embetsstudiet. Imidlertid nødvendiggjør strafferettens kompleksitet, i kombinasjon med et stadig skiftende samfunnsbilde, aktiv og klar fagledelse fra overordnet hold. Gjennom god fagledelse fra høyere påtalemyndighet kan man på den måten bidra til å trygge effektiv og rettssikker etterforskning. Også for å skape balanse i det tosporede systemet, er det viktig at både riksadvokaten og statsadvokatene får drevet fagledelse på den måten de er tiltenkt.

8.1 Riksadvokatens fagledelse

8.1.1 Gjennomføring

Fagledelsen fra riksadvokaten foregår på flere måter, både skriftlig og muntlig. Mye formidles gjennom brev, bl.a. når det foreligger nye retningslinjer, eller via rundskriv når det er spesielle saksområder som krever utdypning, i tillegg til det årlige mål- og resultatskrivet. Brev og skriv blir formidlet nedover hele påtalelinjen.

Videre foregår en del fagledelse gjennom møtevirksomhet. For det første avholdes det statsadvokatmøte en gang i året, hvor riksadvokaten samler alle landets statsadvokater. Der beretter man om erfaringer fra store straffesaker, som kan ha overføringsverdi til andre situasjoner, i tillegg til at man tar opp generelle problemstillinger. Det åpnes også for samtale og diskusjon. For det andre arrangeres det møte for alle embetslederne to ganger i året. For det tredje deltar representanter fra Riksadvokatembetet på de møtene statsadvokatembetene holder for politijuristene, lokalt rundt om i landet. I tillegg foregår den faglige ledelsen på et mer uformelt plan, gjennom f.eks. telefonkontakt med statsadvokater.

Gjennomgående skjer mye av riksadvokatens fagledelse også gjennom enkeltsaker, både ved fortløpende kontakt med statsadvokatene under arbeid med saker, og som eksempel når det dukker opp lignende problemstillinger i ettertid.

8.1.2 Kapasitet

En del straffesakstilfeller krever påtalebeslutning fra riksadvokaten, og noen saker fører også embetet selv. Representantene fra Riksadvokatembetet hevder at arbeidspresset rundt enkeltsaker ikke er verre enn at man stort sett er i stand til å drive tilstrekkelig fagledelse. Imidlertid blir det tilføyet at det kan være en utfordring å ha tid nok til både faglig ledelse, etatstyring og utadrettet virksomhet, og at man tidvis må inngå noen kompromisser med seg selv. En av dem savner tid nok til å ta opp mer generelle problemstillinger, og skulle ønske man hadde mulighet til å selv sette overordnede spørsmål på agendaen, uavhengig av hva som skjer i de enkelte sakene.

8.1.3 Mottakernes opplevelser

Når det gjelder konkret innenfor enkeltsaker, sier en statsadvokat at de har et veldig godt forhold til riksadvokaten. Vedkommende er aldri redd for å ringe og be om assistanse. Noe som imidlertid kan være en utfordring, er måten embetet sender ut informasjon på. Internett siden deres oppleves som uoversiktlig, og den skriftlige fagledelsen beskrives som ”en strøm av ting som kommer ut i brevs form.”

8.2 Statsadvokatenes fagledelse

8.2.1 Gjennomføring

Statsadvokatembetene driver faglig ledelse i flere varianter. For det første gjennom møtevirksomhet. En gang årlig avholdes det påtalemøte for de politijuristene som hører inn under det enkelte embete. Der gjennomgås mye forskjellig, bl.a. typiske feil man ønsker å luke ut, samt tiltak pålagt av riksadvokaten. Påtalemøtene anses som en viktig del av den samlede fagledelsen.

For det andre foregår fagledelsen gjennom inspeksjoner av politidistriktene. Da besøker statsadvokatene en politistasjon over et par dager, hvor de går inn i spesifikke saker og skriver en etterfølgende rapport. Via de funnene man gjør på stasjon, forsøker statsadvokatene å veilede med tanke på fremtidig saksbehandling. En statsadvokat viser til et tilfelle hvor man oppdaget

at en politistasjon ikke hadde fått med seg noen nye retningslinjer, og dermed gjennomgående la straffepåstandene for lavt. Vedkommende sier at de har fått beskjed om at inspeksjonsrapportene blir lest av politikerne. Hvilke funn man gjør har følgelig betydning, både for å kunne øke kunnskapen i politisk ledelse om statusen i politi- og påtalearbeidet, og for å eventuelt kunne påvirke i en bestemt retning. Statsadvokaten synes det er viktig å bidra til at etatens utvikling bygges på kunnskap, og ikke bare blir en politisk styrt prosess og en kamp om ressurser. Inspeksjonsrapportene er også viktig lesning når Riksadvokatembetet skal få oversikt over hvordan tilstandene faktisk er.

En tredje variant av statsadvokatenes fagledelse er den som finner sted i det daglige arbeidet med enkeltsaker. Når politiet får inn en sak til etterforskning, hvor påtalekompetansen er lagt til statsadvokaten, skal de så raskt som mulig sende inn et forhåndsvarsel til det statsadvokatembetet de hører til. De blir da tildelt en statsadvokat, som de kan forholde seg til under hele etterforskningen. Statsadvokatembetene har også et jourkontor, hvor det sitter en jourhavende statsadvokat og svarer på generelle spørsmål fra politijuristene. En statsadvokat forteller at de forsøker å ha en kort linje mellom seg og politiet. Mye av kontakten skjer på telefon, men på grunn av høyt arbeidspress hos påtalemyndigheten i politiet, må også en god del gå på mail. Vedkommende sier det går mye tid med til å diskutere med juristene i politiet. Når statsadvokatene har fått inn en sak for påtaleavgjørelse, foretar de gjerne påtegninger før saken sendes tilbake. Uavhengig av hvilken avgjørelse tilfellet får, gjør statsadvokatene rettinger på politijuristenes arbeid, der det er nødvendig. En statsadvokat forteller at vedkommende selv forsøker å ta seg god tid med påtegningene. Det kan f.eks. være at man mener noe burde vært gjort annerledes, eller at man ikke er enig i straffepåstanden. Statsadvokaten sier at man gjerne har flere påtegninger hvis det er snakk om politifullmektiger, hvor behovet for rettleiding naturlig nok er større. Intervjudeltakerne er enige om at påtegninger også er en viktig del av fagledelsen.

8.2.2 Utfordringer

Resultatene viser videre at kontakten mellom politijuristene og statsadvokatene varierer fra sak til sak, alt etter hvor vanskelig saken er og hvor usikker politijuristen er. En statsadvokat forteller at det er mye opp til den enkelte statsadvokat, hvordan og i hvilken grad, man utøver fagledelse. I tillegg er det forskjeller på hvor mye kontakt politijuristene søker.

Statsadvokatene oppfatter at de i politijuristenes øyne er tilgjengelige. Selv om høyt sakspress gjør at man er mye ute av kontoret, er det alltid en jourhavende statsadvokat å henvende seg til. De er opptatt av å ha en åpen linje med politiet, men med tanke på hvor hektisk hverdagen ved embetene er, synes de noen ganger enkelte politijurister har for lav terskel for å ta kontakt, og heller kunne ha undersøkt bedre selv. En politijurist derimot, oppfatter avstanden opp til statsadvokatene som stor. Selv om det alltid er en statsadvokat å forholde seg til, enten på jourkontoret eller som fast på saken, opplever man fra den andre siden ganske høy terskel for å ta kontakt. Vedkommende forteller at det gjerne er enda verre når man er ny, samtidig som at behovet da er større. Politijuristen jobber selv i et stort politidistrikt, og tror at avstanden er kortere og dialogen tettere i mindre distrikt.

Det blir derimot fortalt at det varierer hvorvidt statsadvokatene faktisk får drevet fagledelse i den utstrekning de ønsker. En representant fra Riksadvokatembetet tror nok mange vil si at den blir en salderingspost, og viser til at statsadvokatene også må treffe påtaleavgjørelse i et bredt utvalg av saker, i tillegg til å aktorere egne saker. Saksbehandling er ”primærfunksjonen deres, som må gå foran.” Riksadvokatembetet er ikke misfornøyd med den generelle fagledelsen fra statsadvokatene, men tror de kunne bidra til å gjøre politiet bedre, dersom de hadde vært gitt en økt mulighet til det.

En statsadvokat forteller at det store sakstilfanget gjør at man ikke har nok tid til fagledelse. Det berammes så tett med saker, at ”du på en måte flyr i retten hele tiden.” Vedkommende har allikevel valgt å prioritere faglig ledelse, og tar seg tid til det. Men ved å bruke god tid på påtegningene sine, tar saksbehandlingen lengre tid, noe som betyr at man blir nødt til å jobbe utover normal arbeidstid. Vedkommende tror alle ved embetet sliter med at det blir for liten tid til fagledelse, noe som er uheldig med tanke på hvor viktig del av jobben det faktisk er.

Også kapasitetsutfordringer i politiet påvirker den faglige ledelsen. En politijurist fra et stort politidistrikt forteller at ressursituasjonen i det siste har vært så dårlig, at ikke alle har kunnet dra på påtalemøte en gang i året. Vedkommende synes at det er ganske skremmende med tanke på at det også er bortimot den eneste organiserte faglige oppdateringen man får. Når det imidlertid gjelder selve utføringen, synes intervjuobjektene at fagledelsen generelt holder høy

kvalitet. Utfordringene dreier seg stort sett om manglende tid og kapasitet til å øve den faglige innflytelsen man burde.

8.3 Verdiformidling

Straffeprosessen ligger som kjent i kjernen av menneskerettighetene. Legalitets- og lovkravene forutsetter at straffeforfølgning skal foregå i tråd med lov og rett, noe som igjen stiller krav til fagledelsen, både hva gjelder kvalitet og kvantitet. Straffeprosessen er tuftet på grunnleggende verdier, og for å få en helhetlig fagledelse er det nødvendig at også verdiene formidles på en skikkelig måte. Deltakerne i undersøkelsen ble spurt om på hvilken måte man vektlegger verdien av integrert påtalemyndighet, samt viktigheten av dens uavhengighet.

8.3.1 Verdien av integrert påtale

Synet på den integrerte påtalesfunksjonen har vekslet både over tid og mellom personer. Som tidligere nevnt, mener de fleste at integrert påtalemyndighet er et god ordning. Derimot er det uenigheter om hvor tydelig verdien av systemet kommuniseres. En representant fra Riksadvokatembetet mener at det er klart og tydelig formidlet, bl.a. gjennom mål- og prioriteringsrundskrivene, og at det er et budskap som er kjent. Vedkommende sier at ”Riksadvokaten forfekter jo i enhver sammenheng en godt integrert påtale,” og legger til at det også jobbes med å få det inn i stortingsdokumenter. I følge en annen ved samme embete, er det et tema som dukker opp i mange ulike sammenhenger, og kommuniseres ut både skriftlig og muntlig. Vedkommende tror imidlertid at det kunne vært formidlet nedover i systemet på en bedre måte, og peker på at temaet gjerne dukker opp i diskusjoner om å skille politi og påtale, noe som gir det et negativt bakteppe. Utover det, tror vedkommende at en del kanskje glemmer å tenke i gjennom argumentene i hverdagen. Man kunne nok generelt vært dem mer bevisst, bl.a. ved å snakke mer om systemet innad i påtalemyndigheten.

8.3.2 Viktigheten av en uavhengig påtalemyndighet

Intervjuobjekter fra høyere påtalemyndighet mener at uavhengigheten representerer en så grunnleggende og selvsagt verdi, som det ikke er tvil om at er tydelig formidlet. Det er et

gjentakende tema, som man nærmest bare minner om. Fokuset er der fra alle nivåer, både i skriv og møtevirksomhet. Når det gjelder fokuset på objektivitet i det daglige etterforskningsarbeidet, mener de aller fleste at det ikke er særlige utfordringer knyttet til det. Imidlertid tror en representant fra Riksadvokatembetet at det er noe man kunne vært tydeligere på i fagledelse, og er usikker på om man er systematiske nok i å formidle den kontrollerende og objektive rollen påtalemyndigheten har i etterforskningsarbeidet. En politijurist sier at man er så vant med systemet, at selv om man ikke snakker så mye om det kollegialt, tror vedkommende at de aller fleste har det godt prentet inn i påtalearbeidet sitt.

Undersøkelsen tar i utgangspunktet kun for seg påtalesporets fagledelse, men også en etterforsker hadde synspunkter på verdiformidlingen. Vedkommende opplever ikke at man har særlig fokus på uavhengighetens betydning overfor etterforskerne, verken fra politi- eller påtalesiden, men understreker at folk er vant med systemet. En annen etterforsker sier at politikutdanningen kunne vært litt klarere hva gjelder samarbeidet med påtalemyndigheten. I følge en representant fra påtalemyndigheten har man ikke hatt utfordringer knyttet til hvorvidt politisiden har vektlagt temaet nok i sin egen faglige dialog.

8.4 Et helhetlig hierarki?

For å drive en best mulig fagledelse, kan det være nyttig med signaler nedenfra om hva som fungerer og ikke. Intervjudeltakerne gir til kjenne litt ulike oppfatninger om hvor tett kommunikasjonen er mellom de ulike trinn i påtalehierarkiet. En representant fra Riksadvokatembetet opplever at linjene er forholdsvis åpne, og at man evner å fange opp problemstillinger nedenfra. Når det gjelder hvorvidt meldinger når opp til øverste nivå, sier derimot en annen representant fra embetet at ”det skulle ikke forundre meg at svaret er nei, men det vet jo ikke vi,” og viser til at mye av det som blir formidlet oppover, har gått tjenestevei, og kanskje har blitt filtrert underveis. Dermed blir det nesten litt tilfeldig hva som kommer dem for øret. Vedkommende har tidligere arbeidet som politijurist og statsadvokat, og hadde bedre føling med tingenes faktiske tilstand da. Men legger til at selv om man hadde mye meninger om ting, tok man ikke det opp med riksadvokaten, og at det sikkert er noe som gjelder de fleste. Vedkommende gikk ikke rundt og ”tenkte på riksadvokaten som en kollega liksom.” Også en statsadvokat opplever at avstanden tidvis blir stor mellom de som sitter på nederste trinn og de som

treffer endelig beslutning, mens linjene er mye kortere innad på nivå. Det blir påpekt at man oftere ser på påtalemyndigheten som en helhet i saker der alle skal inn å vurdere.

8.5 Etterutdanning

Det er viktig at påtalearbeid og etterforskningsledelse holder høyt faglig nivå, og kanskje kreves det enda mer kompetanseheving enn hva fagledelsen fra høyere påtalemyndighet alene kan bidra med. Resultatene indikerer et forholdsvis stort, udekt behov for etterutdanning av påtalemyndighetens representanter i politiet. Det foregår noe undervisning på Politihøgskolen, spesielt for de nye juristene i politiet. I tillegg finnes enkelte muligheter for de mer erfarne, men per dags dato oppleves tilbudet som snevert, nesten ikke-eksisterende. En politijurist peker på at polititjenestemennene ved samme stasjon har en eller annen form for undervisning hver uke, riktignok med varierende faglig relevans, mens juristene har ingenting. Vedkommende synes det er spesielt med tanke på at det er påtalemyndigheten som har øverste ansvar for etterforskningen, noe som i høy grad er et faglig ansvar. Behovet for å være faglig oppdatert er stort, men uten organiserte opplegg fordrer det at juristene ordner det på egenhånd. Vedkommende forteller at man prøver å ajourføre seg ”godt nok, der og da.”

Hovedgrunnen til manglende etterutdanning synes å være høyt arbeidspress og ressursunderskudd. Det er verken tid eller økonomi til å sende folk på kurs. En statsadvokat forteller at man prøver å bøte på situasjonen med internseminarer innad i politiet, men det hender dessverre ofte at disse må utgå til fordel for mer presserende oppgaver. En politijurist mener at insentivet må komme fra ledelsen, utfra interesse og ønske om å øke den generelle kompetansen. I så fall blir det kanskje enklere for påtalejuristen å si at ”okei, selv om jeg har mye saker, så kan vi kanskje gjøre en omfordeling, slik at jeg kan dra på kurs for en periode.”

For flere andre profesjonsgrupper stiller lovverk og standarder krav til et visst omfang av etterutdanning for å beholde en offentlig bevilgning til å utøve yrket. Bl.a. inneholder Revisorloven en slik bestemmelse. På spørsmål om en lignende ordning kunne være aktuelt for påtalejuristene i politiet, stiller de aller seg fleste positive til en slik idé. En statsadvokat synes ”det hadde vært helt genialt,” både for politijurister og statsadvokater. Det kommer stadig endringer og ny informasjon man må sette seg inn i. Vedkommende tror kanskje man må gjøre etterutdanning obligatorisk, for å faktisk få det til. Statsadvokaten forteller at enkelte ting er

det forutsatt at man setter seg inn i underveis i hverdagen, og noe er også tema på påtalemøtene. Men vedkommende påpeker at tre dager i løpet av et år, som påtalemøtene varer, ikke er veldig mye.

Slik situasjonen er i dag, blir det gjerne opp til den enkelte, hva man gjennomgår av etterutdanning, både når det gjelder kurs og selvstudier. En informant forteller at det var først da vedkommende ble statsadvokat, at det ble tydelig hvor mye man egentlig bør lese ved siden av for å holde seg tilstrekkelig oppdatert. Det blir et problem hvis noen ikke føler eller ser dette ansvaret, og derfor ikke er flinke til å oppdatere seg på egenhånd. En politijurist er redd for at det rett og slett ”kan gå på rettssikkerheten løs.” Vedkommende mener dette også er et lederansvar å følge opp.

8.6 Betydningen av et fagmiljø

Faglig utvikling avhenger også av det daglige arbeidsmiljøet. Det er stor enighet blant intervjupersonene om at det er svært nyttig og fruktbart å diskutere med kollegaer, og da spesielt med tanke på den manglende etterutdanningen. En politijurist viser til vanskelige beslutninger uten fasitsvar, men som kan få store konsekvenser. Derfor er det viktig at man utvider perspektivet og ihensyntar flere eventualiteter, noe som gjerne er enklere å gjøre i samråd med andre.

I noen politidistrikt er enhetene små, med bare noen få jurister. En representant fra Riksadvokatembetet sier at det godt kan fungere hvis man er heldig med sammensetningen, men at det normalt sett burde være flere. Når man har så få å spille på, vil den enkeltes personlige egenskaper ha stor betydning for det samlede arbeidsmiljøet. Med få ansatte blir sårbarheten stor. Hvis én blir fraværende for en periode, vil det kunne påvirke fagmiljøet i betydelig grad. I tillegg blir sakstilfanget for de resterende større, noe som kommer som en ekstra utfordring på toppen.

En politijurist fra et lite politidistrikt med få jurister per stasjon, sier at det ideelt sett ville vært bedre med et større fagmiljø. Vedkommende tror at det også kunne bidratt til å styrke det generelle samholdet. Men vedkommende påpeker at bemanningen må stå i forhold til sakstilfang og arbeidsmengde, og mener at slik situasjonen er i dag, er den faglige dialogen god nok. Når

en politijurist fra et stort politidistrikt blir spurt om å se for seg egen hverdag i et så lite miljø, tror vedkommende at det hadde vært "helt forferdelig," og viser til at selv etter mange års erfaring som politijurist, diskuterer man mye fag med kollegaer.

På spørsmål om hvor mange statsadvokater som er nødvendig per embete for å opprettholde et fruktbart fagmiljø, sier en representant fra Riksadvokatembetet at man ikke ønsker å sette noe minimum, men påpeker at med mindre enn fem er man veldig avhengig av godt samarbeid. Vedkommende tror allikevel at det som regel fungerer greit landet over.

9 Organisasjon og politikk

9.1 Organisatoriske vurderinger

9.1.1 Rammevilkår

I kapitlet om etterforskningsledelse kom det frem at påtalemyndighetens faktiske gjennomslagskraft kan bli personavhengig. De intervjudeltakerne som fortalte om utfordringer knyttet til dette, fikk oppfølgingsspørsmål om de mente noe kunne vært gjort med de skriftlige betingelsene rundt ansvarsfordelingen, og om de savnet tydeligere rammevilkår for politijuristene å slå i bordet med. De aller fleste mente at rammevilkårene er klart nok utpenslet, og viste bl.a. til at det i dag er lite tvil om at straffeprosessloven legger ansvaret for etterforskningen til påtalemyndigheten.

9.1.2 Overordnet ressursansvar

9.1.2.1 Sentralt nivå

Deltakerne i undersøkelsen ble spurt om hvilken betydning det har for maktbalansen i det tosporede systemet, samt for påtalemyndighetens arbeid generelt, at påtalelinjen selv ikke sitter med ressursansvar. De fleste ser enkelte haker ved ordningen, men synes allikevel den i all hovedsak fungerer godt. En representant fra Riksadvokatembetet mener at det heller er mangel på penger som er en utfordring, enn hvor de kommer fra. Vedkommende legger imidlertid til at det fort kunne vært et problem, siden det ikke er gitt at det er tilstrekkelig å sitte på

den rettslige myndigheten, hvis man ikke samtidig har penger til å styre med. ”Det vil jo alltid være sånn at den som betaler orkesteret, får de sangene man vil ha.” Men slik situasjonen er i dag, har vedkommende inntrykk av at ressursene disponeres på en fornuftig måte, og at det heller ikke er særlig skjevhet i maktbalansen.

Den andre fra Riksadvokatembetet sier at man av og til kunne ønske at man hadde penger å dele ut, men selv om Den høyere påtalemyndighet ikke kan tilby andre tiltak enn faglig veiledning, synes vedkommende at det også gir en viss frihet å være løsrevet fra budsjettansvar. En statsadvokat er enig i det, og sier at det gjør at man kan be om å få ting gjort, uten å måtte tenke på hvor pengene skal tas fra, for hvis man hadde budsjettansvar, ville det sikkert blitt langt mer diskusjoner og vekting innad på nivå.

Den andre statsadvokaten opplever at man alltid kan sende ting tilbake for ytterligere etterforskning hvis det er nødvendig for å kunne treffe påtalemessige beslutninger. Men selv om de får det de bestiller, tror statsadvokaten at man på politinivå sliter med å finne pengene til det, mye pga. budsjettmessige prioriteringer og bindinger. Ressursmangel generelt er nok grunnen til at man i politiet tidvis ser seg nødt til å sende saken videre til statsadvokat, uten å ha etterforsket den godt nok. Vedkommende tegner et bilde av situasjonen på politinivå, hvor man er dynget ned i arbeid, og derfor tilslutt tenker at ”da tar jeg ut en tiltale, og så går jeg i retten med den, selv om jeg kanskje burde sjekket ut det og det, men nå har vi ikke tid til mer rett og slett. Men jeg mener at dette holder til en tiltale.”

9.1.2.2 Lokalt nivå

Politimesteren er påtalemyndighetens fremste representant på lokalt nivå. En representant fra Riksadvokatembetet påpeker at påtalemyndigheten dermed formelt sett, og til en viss grad reelt sett, har ressursansvar på politinivå. Men som det kommer frem i kapitlet om ressurser og kapasitet, mener flere at det ligger for mange politiske føringer på budsjettbehandlingen i politiet, og at politimestrene derfor ikke er spesielt autonome.

Det blir vist til at man som politijurist har et ansvar ved å være etterforskningsleder, men samtidig styrer man ikke etterforskningsressursene. Det innebærer bl.a. at man ikke kan pålegge en etterforsker å jobbe overtid, selv om det skulle være behov. En politijurist forteller at ved å

oppretholde en god dialog, løser det seg som regel i praksis. En del saker har tidsfrister, og vedkommende forteller at det som oftest blir besluttet at en etterforsker må jobbe overtid. Selv om systemet stort sett ikke byr på utfordringer, mener politijuristen at de kanskje burde hatt større beslutningsmyndighet når det gjelder å prioritere saker, og dermed også kunne disponere mer ressurser. Vedkommende føler at det hadde vært riktigere, sett i forhold til det ansvaret man sitter på, både på papiret og i realiteten. En statsadvokat viser til at ting fungerte annerledes for et par tiår tilbake. Da var det politijuristene som signerte straffesaksutgiftene, ikke politi, lensmann eller avdelingsleder, som innebar en reell styringsmulighet, for ”styrer du pengene, styrer du etterforskningen.”

Flere av intervjupersonene prøver å forestille seg hva alternativet skulle vært når de evaluerer måten ressursansvaret er organisert. En representant fra Riksadvokatembetet synes det er vanskelig å se for seg andre farbare måter å legge det opp. Vedkommende viser til land uten integrert påtalemyndighet, og at heller ikke i slike system vil anklagemyndigheten kunne disponere politiets ressurser. Man vil kunne ha direktivmyndighet, men ”ikke penger til å smøre systemet.”

9.1.2.3 Politidirektoratet og riksadvokaten

Et tosporet system der ressursansvaret er lagt til den ene siden, mens den andre skal drive mål- og resultatstyring, fordrer et godt samarbeid. En representant fra Riksadvokatembetet viser til at man forsøker å bygge ut samarbeidsordningen med Politidirektoratet (POD), som bl.a. innebærer jevnlig møter og kommunikasjon på mail, brev og telefon. Det synes å være stor enighet om hva som skal gripes fatt i, også i saker som kan ha betydning for hvordan politiet skal disponere sine ressurser. Vedkommende beskriver samarbeidet med POD som ”forbausende lite konfliktfylt.”

Når det gjelder mål- og resultatskriv for den samlede straffesaksbehandlingen utvikler POD og riksadvokaten hver sine. En representant fra Riksadvokatembetet sier det er viktig å markere både at man er to ulike etater og at POD er underlagt politisk ledelse. I forkant av utstedelsen av diverse dokumenter har man imidlertid en del dialog rundt innhold. Vedkommende sier at de selvfølgelig aksepterer det departementet ønsker på vegne av regjeringen, og slik må

det må være i et demokratisk samfunn. Det betyr likevel ikke at man bestandig er enige, men generelt synes det å være ganske ens oppfatning om hva signalene skal inneholde.

9.1.3 Omorganisering i det store politidistriktet

Første januar 2014 ble det gjennomført en omorganisering i det store politidistriktet, som innebar at arrest- og påtaleseksjonen ble avviklet og politijuristene i stedet ble organisert på avsnitt innad på hver enkelt stasjon. Administrativt betyr det at der man tidligere var direkte underlagt visepolitimester, ligger man nå under stasjonssjef på stasjonen, samt seksjonssjef på etterforskningsseksjonen. Juristene hadde en seksjonssjef tidligere også, men da på den seksjonen som organiserte juristene som helhet. Selv om politijuristene og etterforskerne jobbet sammen på enhet også før endringen, var man imidlertid underlagt hver sin ledelse. Forslaget om omorganisering var først ute på høring, og det blir fortalt at det over lang tid pågikk diskusjon om hvorvidt endringen var fornuftig. Intervjuobjektene har litt ulike syn på endringen, og noen synes det er vanskelig å si sikkert om endringen er til det gode eller til det dårlige.

Det tyngste argumentet for en endring var å gi stasjonene totalansvar for egen ressursbruk og eget resultat. En politijurist har i flere år tenkt at det er en bra løsning, mye fordi man på påtaleseksjonen har hatt stor og langvarig mangel på ressurser. Vedkommende forteller at det har følt rart å være plassert på en stasjon hvor stasjonssjefen kanskje prioriterer å styrke ordens-tjenesten og etterforskerne, mens påtale sitter vingeklippet, uten midler til overtid eller nye stillinger. Vedkommende har tenkt at hvis stasjonssjefen også gis ansvaret for påtalesiden, vil det medføre en egeninteresse i å fordele ressursene tilstrekkelig utover, slik at man unngår en kork på juristsiden. Med den ordningen som nå er innført blir stasjonssjefen ansvarlig også for påtalemyndighetens resultater. Politijuristen uttrykker optimisme når det gjelder endringen. En statsadvokat mener det er åpenbart at juristene påvirker stasjonsresultatene, både med tanke på oppklaringsprosent og saksbehandlingstid. Vedkommende tror at de enhetslederne som innser det, kommer til å tilby høyere lønn for å sikre seg gode jurister, og dermed blir kanskje politijuristenes arbeidsvilkår forbedret. En etterforsker håper at det igjen kan føre til redusert turnover, og det blir fortalt at man allerede er i gang med å ansette flere jurister.

Det vises også til en del motargumenter som ble reist i forkant av endringen. For det første lå det rent prinsipielle strukturmessige grunner bak skepsisen. En politijurist sier at man "hadde

en gordisk knute, og det var påtalelinjen. Den kan man egentlig ikke hogge over. Man må forsøke å løse den. Det er veldig vanskelig.” Det endte med at man lagde en linje fra påtaleavsnittsleder til visepolitimester, som gikk forbi seksjons-/stasjonssjef. Vedkommende synes det er en ”veldig konstruert ordning.” Faglig sett går linjen rett fra politijurist til statsadvokat.

For det andre innebærer omorganiseringen at det nå er stasjons-/seksjonssjefene som har personalansvar overfor politijuristene. Tidligere ble juristene lønnet av påtaleseksjonen, og den enheten man var plassert på hadde verken lønnsmidler å påvirke med eller instruksjonsmyndighet. En politijurist viser til at det nå er stasjonssjefen som forestår utbetaling av juristenes lønn, og også vurderer eventuell lønnsforhøyelse. Vedkommende forteller at det har vært mye diskusjon rundt akkurat det. Motforestillingene har i stor utstrekning dreid seg om ordningen kan utgjøre en fare for juristenes objektivitet og uavhengighet. Som eksempel vises det til en situasjon der stasjonsledelsen øver sterkt påtrykk i en bestemt sak, og hvor juristen er uenig, men samtidig vet at det er den samme ledelsen som skal ta stilling til en potensiell lønnsforhøyelse. Det er på ingen måte gitt at politijuristene bestandig vil mene det samme som stasjonssjefen. Vedkommende tror i utgangspunktet at det ikke vil bli problematisk, men forstår samtidig hvorfor spørsmålet har blitt stilt.

En tredje innvending er at man frykter at den nye strukturen kan bli veldig personavhengig, og da avhengig av hvem som til enhver tid er stasjon-/seksjonssjef, og hvilket syn vedkommende har på påtales rolle. Det kan ha betydning for påtalemyndighetens gjennomslagskraft og uavhengighet, men også politijuristenes lønns- og arbeidsvilkår. Gode vilkår bidrar igjen til en dyktig og stabil juriststab. En politijurist viser til et tenkt eksempel hvor man kanskje får bevilget øremerkede midler til arbeidet med en bestemt sakstype. Det er både politifolk og jurister som jobber med sakene, og det er fordelingen dem i mellom som blir spennende. Der kan det nok, i følge vedkommende, ha betydning hvilket syn den som foretar fordelingen har på påtalemyndighetens rolle, og påpeker samtidig at det er ingen stasjonssjefer som er jurister. De fleste intervjudeltakerne mener at det er for tidlig å kunne si noe sikkert om hvorvidt det faktisk vil bli personavhengig.

Hovedargumentet for omleggingen var altså å i større utstrekning samle ressursansvaret. En statsadvokat frykter imidlertid en økt konflikt rundt stasjonenes overordnede ressursfordeling, og da kanskje spesielt etterforskningsposten, som allerede er sterkt nedprioritert.

Når det gjelder prosessen frem mot endringen, sier en politijurist at det var ”forbausende stille” når det dreide seg om de prinsipielle utfordringene knyttet til påtalemyndighetens uavhengighet. Vedkommende opplevde nærmest ”en naiv tro på at alt skulle bli så mye bedre.” Et par politijurister legger til at de mest kritiske til den nye ordningen, var gjerne de som har vært lenge i etaten, og dermed kjenner den godt.

9.2 Politiske vurderinger

9.2.1 Politianalysen 2013

Denne undersøkelsen var ikke ment å skulle berøre Politianalysen fra 2013 i særlig grad, men i enkelte intervju kom man allikevel inn på temaet, og særlig gis det uttrykk for skuffelse over analysens manglende behandling av påtalemyndighetens rolle. En statsadvokat uttaler at ”det var for så vidt ingen som tenkte noe særlig på påtale i det hele tatt, da de gikk igjennom det.” En annen statsadvokat legger til at det er mye bra som kommer frem i analysen, men synes samtidig det er dårlig at påtalemyndighetens situasjon er gitt så minimalt med plass. Vedkommende mener at man på ingen måte har sett helheten i norsk straffesaksbehandling, og kaller fokuset ”utrolig nonchalant.” I følge en politijurist er det mange som i kjølvannet av Politianalysen etterlyser en skikkelig påtaleanalyse.

9.2.2 Beredskapsfokus

Deltakerne i undersøkelsen er samstemte om at både Politidirektoratet og politiske myndigheter i dag har altfor stort fokus på beredskap og operativ tjeneste, og at det til dels går på bekostning av etterforskning. Alle understreker at beredskap er veldig viktig, men ikke i en slik grad at andre viktige ledd i straffesaksbehandlingen samtidig blir forbigått. En statsadvokat hevder at Politidirektoratet har ”et sjukt fokus på kuler og krutt og beredskap,” og at etterforskning som helhet blir sterkt nedprioritert. En etterforsker sier at ”det er jo ikke sånn at alle saker kan avgjøres i politibilen, det er ikke der en etterforsker, selv om Politidirektoratet gjerne gir inntrykk av det.” Flere opplever det skjeve fokuset som svært bekymringsfullt og tror at det kan få både ressursmessige konsekvenser og betydning for etterforskningsfagets status.

9.2.2.1 Ressursmessige utfall

For det første får prioriteringene til fordel for operativt arbeid ressursmessige konsekvenser. En representant for Riksadvokatembetet sier de har uttrykt bekymring for at etterforskning blir nedprioritert, og at de er redd det er en trend som kommer til å fortsette. Etterforskning er et område ”som allerede har vært tynt lenge, og som heller burde rustes opp.” Det er viktig at etterforskning og påtale får en andel av ressursfordelingen, som står i forhold til det viktige leddet av rettskjeden det faktisk utgjør. Vedkommende mener det burde være mulig å få på plass både operativ tjeneste og etterforskning, men at det er et spørsmål om politisk vilje og hva man ønsker å prioritere. Uansett er det viktig å si tydelig i fra, for å gjøre politikerne klar over hva de faktisk velger å nedprioritere. Riksadvokaten har påpekt dette i flere sammenhenger.

En politijurist fra et lite politidistrikt forteller at etterforskningsarbeidet ikke har blitt en salderingspost i deres distrikt, men tror at distrikt med en annen ressursdekning har problemer med å gjennomføre fullgod etterforskning. Distriktet vedkommende jobber i har i tillegg en politimester som er svært tydelig på at etterforskningsarbeidet er viktig, noe som også kan ha betydning for situasjonen.

9.2.2.2 Etterforskningsfagets status innad i polititjenesten

For det andre kan beredskapsfokuset få følger for etterforskningens generelle status innad i polititjenesten. En representant fra høyere påtalemyndighet viser til erfaringer fra 20 år tilbake, hvor polititjenestemennene som oftest startet ut i ordenstjeneste, og gikk over på etterforskningsavdelingen etter hvert. Det å bli etterforsker var ansett som å stige i gradene, mens nå er det omtrent omvendt. Vedkommende synes det er litt rart, og mener det burde være mulighet for karriereløp innad på hver avdeling, særlig fordi det egentlig dreier seg om to veldig ulike jobber, og legger til ”det var vel gærent før også, men nå har man gått i en helt annen grøft altså, som bærer helt gærent av sted.” En statsadvokat synes det er synd å miste rutinerne etterforskere til operativ tjeneste, men sier det også kan ha en positiv synergieffekt, fordi man med en ballast fra etterforskning kan få utført god initialetterforskning straks.

En etterforsker viser til at operativ tjeneste er bedre betalt, bl.a. fordi det innebærer en del turnusarbeid, og at slik må det kanskje være pga. ukurante arbeidstider. Vedkommende er imidlertid bekymret for hvilken virkning ressursfordelingen vil ha på etterforskningsfagets generelle status. En statsadvokat sier at etterforskerrollens noe reduserte status har bidratt til at etterforskerne nå er yngre og mer uerfarne, noe som igjen medfører at politijuristenes arbeid blir mer krevende. En politijurist poengterer at de ser på etterforskningsfagets status som en stor utfordring, og at det er noe man har vært bekymret for lenge.

9.2.2.3 Bakgrunnen for beredskapsfokuset

Det synes å være flere årsaker til at diskusjonen rundt norsk politi i så stor grad har dreid seg om beredskap. For det første handler det nok om hva befolkningen som helhet er opptatt av. Et svekket fokus på etterforskning er ikke noe folk i det daglige lett ser konsekvensene av, og befolkningen generelt har nok heller ikke alltid begrep om hva påtalemyndigheten driver med, i hvert fall ikke sammenlignet med det bildet de har av politiet.

For det andre tror enkelte at det dreier seg litt om fagforeningspolitikk. En intervjudeltaker mener Politiets Fellesforbund seiler på beredskapsbølgen ”og kjører på der de kan, og kjører opp lønna.” Vedkommende legger til at påtalesidens fagforeningsfolk er flinke, ”men at det er kjøttvekta som rår.” En politijurist støtter dette synet, og sier at påtale har lidd av å være små i alle år, og at det nok også til en viss grad kommer til å fortsette. En annen politijurist legger til at det kanskje heller ikke har vært så mye tradisjon fra juristenes side, med å offentlig sette fokus på etterforskningsarbeidet. Polititjenestemennene har bestandig vært langt mer synlig i media, noe som selvfølgelig bidrar til at man blir hørt.

For det tredje mener deltakerne at det dreier seg mye om nasjonal politikk. Det er nok enklere å tilfredsstille den gemene hop ved å si at ”nå er det masse politi i gatene, og de er på plass innen to minutter,” enn å si at man skal gjøre et stort løft på etterforskningssiden. En statsadvokat mener at man i løpet av de siste 20 årene har sett en økende populisme, både innenfor lovgivning, og ikke minst ressursfordeling.

For det fjerde tror flere at debatten fort blir mediestyrt, noe som igjen påvirker både politikk og allmenhetens generelle holdninger. Helheten har nok også blitt farget av ekstreme situasjo-

ner, hvor man har erfart delvis sviktende beredskap. Et nærliggende eksempel er 22. juli-saken. En statsadvokat mener at debattene som har kommet i kjølvannet av disse hendelsene, har kommet ut av kurs, mye på grunn av situasjonenes ekstreme karakter. Vedkommende mener at det er for få som har tatt til motmæle for å gjøre debatten mer balansert.

Deltakerne ble spurt om man tror at vektleggingen av beredskap og operativ tjeneste også innbefatter en undervurdering av godt etterforskningsarbeid. En statsadvokat tror man fra politisk hold rett og slett ikke har tenkt så mye over at man ved å prioritere noe, må nedprioritere noe annet. Konsekvensene blir at man gjennom det store operative fokuset over lengre tid har ”fullstendig undervurdert betydningen av god etterforskning.”

9.2.2.4 Mangel på helhetlig tankegang

Det er enighet blant de fleste intervjuobjektene om at man generelt i kriminalitetspolitikken mangler en helhetlig tankegang og ikke ser straffesakskjeden i sin fulle bredde.

Som eksempel viser politijuristene til målet om mer synlig politi i gatene, som er et godt tiltak, men peker samtidig at en økning i utetjenesten vil medføre flere straffesaker. En politijurist forteller at når man har mye politi ute ser man også en økning i bl.a. voldssaker, fordi man har kapasitet nok til å holde lav responstid, og dermed fange flere gjerningspersoner. Det nødvendiggjør en styrket etterforskning til å ta unna alle sakene, ellers vil det bare bygge seg opp restanser.

En statsadvokat synes heller ikke at man i tilstrekkelig grad anerkjenner den forebyggende og allmennpreventive effekten, som et godt og effektivt etterforskningsarbeid har. En annen understreker etterforskningens viktighet, med hensyn til de som blir berørt av den enkelte sak, både fornærmet, mistenkt og andre. Vedkommende mener at man ikke klart nok ser etterforskningens betydning for den enkeltes rettssikkerhet.

Flere intervjupersoner mener det har liten betydning at politikerne i diskusjoner om etterforskning, peker på at det er bevilget mer penger til politiet, siden man opplever at pengene har gått til andre oppgaver. En politijurist viser til at politikere ofte sier at de ikke får det politiet de betaler for, mens få snakker om økte straffesaksutgifter, bl.a. til bruk av tolk. En etterforsker synes det generelt ”blir hørt for lite på de som har skoen på.”

9.2.3 Profesjonskamp?

Resultatene av undersøkelsen tyder på at profesjonskampen som pågikk mellom politi- og påtalesiden på 80- og 90-tallet, i stor grad har stilnet. De mest markante ”stridbukkene” fra den tiden, har i dag gått av. I tillegg har heller ikke Politiets Fellesforbund lenger skille av politi og påtale som en fanesak. Visstnok er enkelte fortsatt opptatt av temaet, bl.a. sier en etterforsker at det forekommer friske debatter internt, og at flere polititjenestemenn er i mot ordningen med integrert påtale. En etterforsker ved en annen stasjon har derimot aldri hørt noen påberope seg at ting burde være annerledes. En statsadvokat tror imidlertid graden av uenighet avhenger av hvor man er i systemet. Men i det store og det hele omtaler intervjupersonene forholdet mellom politi og påtale som godt. Hovedårsaken til det, tror en etterforsker, er at man i dag ser på systemet som en verdi og at de tidligere uenighetene bunnet mye i en kamp om lederposisjoner .

10 Ressurser og kapasitet

Resultatene viser at flere aspekter har innvirkning på etterforskningsarbeidet og den integrerte påtalesfunksjonen, og litt ulike syn formidles. Men en faktor alle deltakerne er samstemte om, er at mangel på ressurser utgjør den aller største utfordringen. Flere intervjupersoner understreker at politietaten består av mye dyktige folk, både på etterforsker- og juristsiden, og selv i en presset hverdag blir mye av etterforskningsarbeidet godt og samvittighetsfullt utført. En statsadvokat uttaler seg slik om den utfordrende situasjonen: ”selv om de er flinke, så er det på en måte begrenset hva man klarer å skvise ut av hver enkelt.”

10.1 Høyere påtalemyndighets oppfatning av ressurstilstanden i politiet

I intervjuene med representanter fra Den høyere påtalemyndighet påpekes det at ressursmangelen i politiet påvirker arbeidet på både politi- og påtalesiden. En representant fra Riksadvokatembetet beskriver ressursmangelen som ”evig og ganske så ille,” og at ”den er verre enn folk tror.” Vedkommende sier det konstant er for lite penger, og at etterforskning generelt har vært tynt over lang tid. ”Så skal man endre ett sted og én ting, så tror jeg det er, rett og slett å gi

mer ressurser til flere etterforskere og flere politiadvokater. Den biten der, tror jeg er uhyre viktig.”

10.1.1 Spesielt om politijuristene

Når det gjelder politijuristenes situasjon opplever man at arbeidsstokken er altfor liten, sett i forhold til det store sakstilfanget, og at juristene generelt har for mye å gjøre. En statsadvokat uttrykker bekymring for om man har tid og anledning til å gå dypt nok ned i sakene, samt velge ut de riktige sakene. Vedkommende har en mistanke om at en del saker nærmest etterforskes i retten. En representant for Riksadvokatembetet mener at juristene har så mye å gjøre, at de sikkert kunne vært dobbelt så mange og allikevel hatt nok å stille med. Etter vedkommendes oppfatning er det uheldig med tanke på etterforskningens kvalitet. For det første fordi sakens tidligste fase alltid gjennomføres i politiet, uansett grad av alvorlighet, og for det andre fordi bortimot 90% av alle saker avgjøres endelig i politiet. Vedkommende tror at en årsak til den slette ressursituasjonen er at det i dagens samfunn er langt mer krevende å etterforske straffesaker, enn det var tidligere. Sakene har både blitt flere og mer komplekse, noe som har medført at jussen har blitt mer avansert, og dermed behov for enda tettere oppfølging fra politijuristene.

Videre viser resultatene at det er stor gjennomtrekk enkelte steder, og at det er lite effektivt å stadig måtte ansette nye folk. En statsadvokat meddeler at det tar i hvert fall et år før man er selvgående som politijurist, og at stor gjennomtrekk ”er så lite samfunnsøkonomisk som det går an.” Mye av årsaken til den store turnoveren tilskrives det høye arbeidspresset, der arbeidshverdagen visse steder beskrives som et rotterace. En representant fra Riksadvokatembetet peker på at hvorvidt slik turnover er et stort problem, beror på om de det gjelder forsvinner ut av etaten eller går til andre stillinger innad i politiet, f.eks. en spesialsaksjon. Enkelte steder er arbeidshverdagen tøffere og vanskeligere enn andre steder, og anses kanskje mer som en plikttjeneste. Vedkommende understreker at det uansett ikke er noen ideell situasjon, men at det i det minste er bedre enn at folk bare slutter.

10.1.2 Spesielt om etterforskerne

Men det er visst ikke bare juristsiden som lider under mangel på ressurser, også etterforskerne er underbemannet i følge representantene fra Den høyere påtalemyndighet. Det gjør at de tid-

vis er ”helt på hælene,” og ikke kan følge sakene lenger enn hva som er strengt nødvendig. Innimellom har de ikke engang nok kapasitet til å gjennomføre tilstrekkelig med etterforskningskritt. En representant fra Riksadvokatembetet stiller spørsmål om det av og til er fare for kvaliteten på etterforskningsarbeidet i mange politidistrikt, og viser til et tenkt eksempel hvor en jurist får overlevert en sak fra etterforsker. Juristen synes det burde vært gjort mer eller bedre arbeid, men hvis saken sendes tilbake havner den nok i ”et sånt stort sort hull og forsvinner der.” Dermed oppstår utfordringer med å skulle ivareta kvalitetskontrollen på en ordentlig måte.

En statsadvokat forteller at etterforskerne i større utstrekning enn tidligere, består av unge og uerfarne tjenestemenn som trenger mer oppfølging og kontroll. Men ofte er også førstebe-
tjentene unge mennesker med begrenset erfaring. Det gjør at politijuristene tidvis må fungere som en slags førstebetjent. En representant fra Riksadvokatembetet har et lignende inntrykk, og har fått meldinger om at etterforskerne innimellom bruker politijuristene også til politifaglig veiledning, i tillegg til det juridiske.

En informant beretter at det hender etterforskere blir tatt ut av jobben sin, og i stedet satt til operative oppgaver. Det kan gå lang tid før de er tilbake på den saken de jobbet med, og i mellomtiden har det gjerne kommet nye arbeidsoppgaver. Det får negative konsekvenser på flere måter. For det første medfører det naturlignok at saken tar lang tid, noe som er svært uheldig for de involverte. For det andre er det lite tilfredsstillende og motiverende for etterforskerne selv. De opplever at de ikke gis mulighet til å gjøre den jobben de opprinnelig er satt til, samtidig som de kanskje får dårlig samvittighet med tanke på sakene som ikke blir ferdig i tide. En representant fra Riksadvokatembetet synes dette er svært bekymringsfullt, og frykter at man står i fare for å miste gode etterforskere. For det tredje får situasjonen ringvirkninger for påtalemyndighetens arbeid, fordi man er avhengig av at begge sider leverer i den integrerte ordningen.

En statsadvokat er lite optimistisk, når det gjelder den fremtidige ressurs situasjonen, fordi det skal mye til for å snu situasjonen slik den har blitt, og beskriver tiltakene som er satt i gang som ”sandpåstrøing.” Men understreker samtidig at det ikke er til forkleinelse for de som er etterforskere i dag, fordi det gjennomføres mye godt etterforskningsarbeid.

10.1.3 Ressursmangelens følger

Som følge av ressursmangel hender det at straffesaker må henlegges av kapasitetshensyn. En statsadvokat forteller at det skjer i varierende grad. Noen distrikt har veldig lavt ressurstilfang sett i forhold til kriminalitetsnivået, og må derfor være hardere i prioriteringene. Vedkommende synes det er vanskelig å si noe sikkert om i hvor stor utstrekning det skjer, men presiserer at det er en lite ønskelig situasjon.

Flere av intervjuobjektene fra Den høyere påtalemyndighet ser for seg at ressurssituasjonen i politiet, og måten den påvirker arbeidssituasjonen på, må være frustrerende for de som jobber der, både jurister og etterforskere. Det vises til et tenkt eksempel hvor man ønsker å kjøre etterforskningen bredere fordi man ser muligheter for å avdekke flere lovbrudd, men pga. knapphet på tid og ressurser gis man ikke sjansen til det.

10.2 Erfaringer fra det store politidistriktet

I forrige avsnitt kom det frem at ressurssituasjonen i dagens politi er noe ulik fra distrikt til distrikt. Deltakere fra det store politidistriktet forteller at de er svært presset på ressurser, både på politi- og påtalesiden. Det at man er såpass underdimensjonert, gjør det nødvendig å henlegge straffesaker på kapasitet, både der det er kjent og ukjent gjerningsperson. Et forsterket press på jurister og etterforskere har også medført en økning i slike henleggelse. En etterforsker sier at ”det er jo ikke bra, og jeg forstår jo at folk reagerer på det.”

Straffesaker har ulik størrelse, hvor noen saker krever mye tid og kapasitet, noe som oppfattes som en stor utfordring sett i forhold til ressurssituasjonen. Det bygger seg opp restanser og store porteføljer, i tillegg til at en del porteføljer av ulike årsaker blir stående tomme over tid. En politijurist sier at det på stasjonen for tiden er ca 20% av porteføljene som ikke blir fulgt opp, og betegner det som ”ganske mye,” og ved at man stadig trekker nye saker, vokser porteføljene ytterligere. Det betyr at det blir mer jobb på de juristene som er tilstede, og at man må prioritere enda hardere. Årsakene til at porteføljer står tomme, er mange. Det kan f.eks. være

at juristen er utplassert et annet sted for en periode, at man er på kurs, eller at man er i fars-/morspermisjon.

En representant fra påtalemyndigheten har tidligere vært av den oppfatning at man har kunnet utnytte ressursene bedre, men oppfatter den pressede situasjonen nå som langt mer reell. Det koster atskillig mer å bekjempe kriminalitet enn det gjorde for få år siden, og dermed har straffesaksutgiftene ”eksplodert.”

10.2.1 Juristene

Det er enighet blant intervjuobjektene om at juristene langt på vei er for få, med tanke på distriktets store sakstilfang. En politijurist sier at man aldri helt vet hva man har å gjøre fra den ene dagen til neste, fordi man stadig må steppe inn for andre jurister ved behov. For øyeblikket skjer det visstnok flere ganger i uken. Generell mannskapsmangel gjør også at den enkelte jurist i utgangspunktet har forstørrede porteføljer, som også betyr å måtte gå oftere i retten, kanskje opptil fire dager i uken. I tillegg skal man presse inn kontortid, og politijuristen sier at man har mindre tid på kontoret enn man burde ha. Tidspresset gjør også at man må treffe beslutninger raskt, noe som kan være vanskelig når man har begrenset med tid til å danne seg et grunnlag for avgjørelsen. Vedkommende beskriver jobben som krevende, og ”skjønner at jeg ikke blir pensjonist i den.” En politijurist forteller at en del presserende oppgaver medfører at man ikke gis noe reelt valg, en konsekvens av å ha overordnet ansvar for etterforskningen. Man gjør det man må, selv om det går på bekostning av andre ting, bl.a. familie og fritid. Eksempelvis kan man ikke alltid gå hjem dersom man har folk i varetekt. Vedkommende beskriver tilstanden som bekymringsfull, men understreker at slike oppgaver gis høy prioritet, og dermed går ikke kapasitetsmangelen utover siktede i stor grad.

Intervjupersonene forteller alle om stor gjennomtrekk på juristsiden. En viktig grunn er nok det store arbeidspresset. Man blir utslitt, og ønsker seg en roligere hverdag med mer tid til grundige vurderinger. Etterforskerne på sin side skulle ønske situasjonen var annerledes, fordi det er utfordrende å hele tiden måtte forholde seg til nye jurister. Både det at juristene må steppe inn for hverandre, samt hyppige nyansettelser, gjør at man ofte må samarbeide med nye folk. Da kan det ta lengre tid å komme frem til en avgjørelse alle er enige om. En politijurist beskriver det som ”en veldig negativ spiral,” og legger til at det riktignok også medfører at enkelte ting blir gjennomført ekstra raskt, fordi man rett og slett må få det unna.

En representant fra påtalemyndigheten sier at i tillegg til å ansette flere jurister, er det behov for å heve lønnen. Vedkommende mener lønnsnivået må samsvare bedre med det ansvaret jobben faktisk innebærer, samt kompetansen den enkelte besitter. Det kan kanskje også bidra til lavere gjennomtrekk. Vedkommende sier at man ser behov for en bredere rekrutteringsbase for ledere blant juristene, og ønsker å øke lønnsnivået i et forsøk på å tiltrekke seg flere flinke kandidater.

10.2.2 Etterforskerne

Også etterforskerne forteller om stort arbeidspress, og sier de har det i overkant travelt. En førstebetjent sier at jobben går på bekostning av familieliv, og at trykket ikke står i forhold til antall arbeidstimer. Vedkommende tror presset på etterforskerne kan avhjelpes noe, ved at gruppelederne begrenser antall saker som settes ut til etterforskning. Hvorvidt man faktisk kan gjøre det, avhenger selvfølgelig av hvilke saker som kommer inn. Vedkommende mener at man på den måten får mulighet til å gi de viktigste sakene skikkelig behandling, samtidig som at etterforskerne kanskje kan ha en bedre faglig utvikling. Men det vil også innebære at ”man med tungt hjerte må foreslå henleggelse på en del saker som åpenbart skulle vært etterprøvd.”

Også blant etterforskerne er det høy turnover, hvilket i praksis betyr at politisiden består av mange uerfarne. En etterforsker tror at årsaken til den store gjennomtrekken er det store sakspresset, og sier ”det er grenser for hvor lenge folk kan stå i det.” En representant for påtalemyndigheten forteller at gruppelederne på etterforskning har et så høyt arbeidspress, at politijuristene tidvis må ta på seg en slags førstebetjentrolle, i tillegg til egne oppgaver. Juristene opplever det som krevende, og det går utover deres kapasitet til å treffe påtaleavgjørelser. Det betyr også mindre tid til å følge opp saker fortløpende, noe som resulterer i at mange saker ikke blir tilstrekkelig etterforsket i første runde, og derfor må sendes tilbake for ytterligere etterforskning når de egentlig kommer inn for påtaleavgjørelse. En annen konsekvens er at en del saker kan bli overetterforsket. Man står i fare for å bruke uforholdsmessig mye ressurser, fordi ingen er inne og sier at ”nå holder det.” Vedkommende sier at dette er en bekymringsfull situasjon.

10.2.3 Hvem har det verst?

Etterforskerne er sprenget på kapasitet og må prioritere knallhardt, men tror samtidig at påtalemyndigheten har det enda mer travelt. En jurist påpeker at etterforskerne ikke sitter med det samme ansvaret som det påtale gjør. Etterforskerne kan gå når arbeidsdagen er over, noe ikke nødvendigvis juristene kan. Fengslingsbegjæring må skje innen en viss frist, og eventuelt varetekstfengslede må følges opp.

10.2.4 Samlede konsekvenser

Intervjudeltakerne sier at distriktets betydelige ressursmangel får mange konsekvenser. For det første tar arbeidet med straffesakene ofte lengre tid enn nødvendig, bl.a. på grunn av manko på jurister. Det byttes ofte jurist under arbeidet med sakene, også i større sakskomplekser. Noen ganger skjer det rett før saken skal til retten, noe som gir den nye juristen minimalt med tid til å sette seg inn i det samlede saksbildet. I følge en informant har det stor betydning om man da får muligheten til å snakke med den juristen som kjenner saken. Situasjonen innebærer mye merarbeid, siden flere må lese seg opp på samme materialet. Riktignok krever ikke alle saker like mye forberedelse, og derfor har sakens omfang betydning for hvor stor kapasitetstappingen faktisk er. En annen informant tror det skal mye til for å endre denne utviklingen. Juristene sitter med altfor store porteføljer, og kan selvfølgelig ikke være på jobben til enhver tid for å håndtere alt som skjer i sine saker. Derfor er kanskje merarbeidet en uunngåelig konsekvens av dagens situasjon.

For det andre påpekes det at stor gjennomtrekk er uøkonomisk. En politijurist sier at undersøkelser viser at nyansatte produserer 30-40% mindre enn de med 2-5 års erfaring, og dermed er hyppige utskiftninger i arbeidsstokken kostbart. Det blir også fortalt at det går med mye tid til å veilede nyansatte. Politiadvokatene som skal gjennomføre opplæringen har allerede en presatt timeplan og rives mellom å forvalte egen portefølje og samtidig drive opplæring. Stor turnover kan skape et rykte om vanskelige arbeidsforhold, og dermed skremme vekk flinke folk, noe som kan bli en ond spiral.

For det tredje kan ressursmangelen få følger for kvaliteten på det etterforskningsarbeidet som gjennomføres. En politijurist sier at man gjennom henleggelse av kapasitetshensyn, også forsøker å skape seg litt rom for å kunne "være litt mer på ballen." Vedkommende tror at i det store og det hele, holder den gjennomførte etterforskningen god kvalitet. Kvaliteten kan på

sett og vis leses utav hvor mye som sendes tilbake for ytterligere etterforskning etter å ha vært hos statsadvokatene for påtaleavgjørelse. En statsadvokat forteller at det ikke er sjelden man sender saker tilbake, men at det varierer fra distrikt til distrikt. Årsaken for tilbakesendelse er som oftest at vedkommende synes saken er mangelfullt etterforsket, eller at man er slurvete. Det hender at statsadvokaten er enig i at det holder til tiltale, men at det er ”åpenbare ting som må innhentes for å kunne tette hull.”

For det fjerde får mangelen på ressurser konsekvenser for den enkelte samfunnsborgers møte med politi og rettstat. Ressursmangelen medfører, som tidligere nevnt, at mange saker må henlegges på kapasitet. En politijurist sier det gjelder i hvert fall 10% av sakene på stasjonen. Sett i forhold til sakstilfanget på flere titusener, dreier det seg faktisk om ganske mange enkeltmennesker involvert. En god del av sakene har også kjent gjerningsperson, eller man kunne funnet ut av hvem det var, hvis man utførte noen etterforskningskritt. En statsadvokat viser til et aktuelt eksempel fra avisene, hvor et ransoffer fortalte om å selv ha etterforsket seg frem til hvem gjerningspersonen var, etter at saken ble henlagt. Statsadvokaten forstår godt hvorfor saken ble henlagt, men synes det er en god illustrasjon på den faktiske situasjonen i dagens politi.

For det femte setter manglende ressurser og uoverkommelige arbeidsmengder sitt preg på de ansattes motivasjon og pågangsmot. ”Og kommer man inn som ny med friskt mot, men med et hav av saker som begynner å bli gamle, så er det ikke noen god start,” sier en etterforsker. Det høye arbeidspresset gjør at de fleste har svært travle dager, og dermed mindre tid til å veilede nyansatte. Flere tror at det kan være en faktor bak den høye turnoveren.

En etterforsker sier at en fare med evig ressursunderskudd, er at det kan bli en slags hvilepute, fordi man uansett ikke får gjort det man skal. Vedkommende signaliserer imidlertid en proaktiv holdning til arbeidet med straffesaker, og sier: ”Det er vi som er i jobben, som har en jobb å gjøre. Og da må vi gjøre den med de midlene og de personene som vi har tilgjengelige. Så vi må være offensive i stedet for defensive.”

Hvilke saker som prioriteres bort, avgjøres mye på bakgrunn av alvorlighetsgrad. For den som anmeldte forholdet derimot, var nok saken alvorlig. Juristen mener at situasjonen ikke er tilfredsstillende, og viser til at slike opplevelser kan være den eneste kontakten de involverte får med politiet, og at det da er uheldig hvis de da opplever at ”jaja, politiet gjorde ingenting.”

Vedkommende legger til at som påtalejurist kan man imidlertid ikke ta slikt innover seg, fordi ”det blir på en måte en del av jobben,” men sier også at mange nyansatte reagerer kraftig på situasjonen.

Selv om man henlegger etter alvorlighetsgrad, er det imidlertid variasjoner blant de sakene som blir henlagt. Det kan bl.a. dreie seg om trusler, sjikanering eller legemsfornærmelser, men også økonomisaker. Det blir vist til et tenkt eksempel hvor en person først får beskjed om at man er anmeldt for trygdesvindel, men like etterpå får beskjed om at saken er henlagt fordi politiet ikke har tid til å forfølge det. På den måten sendes det ut et svært uheldig signal til potensielle trygdelovbrytere, om at noen handlinger ikke nødvendigvis får konsekvenser. Intervjupersonene synes alle at det gjør vondt å måtte henlegge på kapasitet, som en etterforsker sa: ”hadde det vært min egen bror eller min familie som hadde blitt utsatt for det, så hadde jeg blitt dypt berørt og grusomt skuffet over at politiet ikke gjør noe med det.”

10.2.5 Faktisk behov

Hvor mange politijurister og etterforskere man helst burde være på stasjonen, er det delte meninger om. En etterforsker mener at man for å være forsvarlig bemannet, minimum burde øke med 40% på juristsiden og bortimot 50% på etterforskersiden. Vedkommende tror at flere etterforskere kunne lettet de påtalemessige avgjørelsene, fordi man hadde fått flere opplysninger å bygge på. Som oppfølgingsspørsmål blir vedkommende spurt om en dobling av antall etterforskere hadde fått bildet til å se helt annerledes ut. Det er ikke vedkommende helt sikker på, og viser bl.a. til en gammel organisasjonsstruktur, og at man muligens har en del å gå på når det gjelder ledelse og endringsledelse. Etterforskeren synes politiet burde jobbe med effektivisering, og kanskje lytte til andre instanser, gjerne i privat sektor, men mener også at slik kapasiteten er i dag, er det vanskelig å bli særlig mer effektive enn man allerede er.

10.3 Erfaringer fra det mindre politidistriktet

De som jobber i et lite politidistrikt skildrer en annen ressursituasjon, og mener at sakstiltanget og arbeidspresset jevnt over er stort, men ikke større enn at man klarer å behandle alle saker som kommer inn. En etterforsker sier det hender enkeltsaker blir liggende for lenge, men vedkommende mener at i det store og det hele håndteres etterforskningen innenfor gjel-

dende rammer. En politijurist omtaler situasjonen som svært tilfredsstillende, og viser bl.a. til høy oppklaringsprosent. En etterforsker legger til at høy oppklaring nok også bunner i et forholdvis oversiktlig kriminelt miljø, i motsetning til i større politidistrikt.

Bemanningsmessig mener intervjupersonene at distriktet generelt har god dekning. På etterforskersiden er man godt stilt, med mange ansatte sett i forhold til distriktets befolkningstall, men det er også nødvendig tatt i betraktning store geografiske avstander. Intervjupersonene er derimot litt uenige om hvorvidt juristsiden er tilstrekkelig bemannet. En etterforsker mener juristene er for få, og viser til at de bl.a. har større restanser enn etterforskerne, og legger til at juristene tidvis blir ”fraværende” og mindre tilgjengelige for etterforskerne. Vedkommende gir ikke inntrykk av at det utgjør et stort problem. Politijurist på sin side mener situasjonen er overkommelig med bra nok bemanning, men peker på utfordringer knyttet til avstand og reise, bl.a. til domstolen.

En etterforsker som i dag jobber i et stort politidistrikt, trekker paralleller til tidligere erfaringer fra et mindre distrikt. Vedkommende sier at hvis man skal se idealisme i den jobben man gjør, så var det enklere i et lite distrikt. Der opplevde vedkommende å være tilstede der det var behov, og man hadde i tillegg tid til forebyggende tiltak.

10.4 Over- og underetterforskning

Såkalt overetterforskning har ulike konsekvenser. Det kan medføre ekstra påkjenning for de involverte parter, f.eks. ved unødvendige avhør og beslag. I tillegg vil det også kunne trekke saken ut i tid. Videre kan det bety misbruk av samfunnets ressurser. Når det gjelder underetterforskning er en åpenbar fare at man ikke får saken godt nok belyst. I så fall kan det igjen bevirke at saken enten blir henlagt, eller blir prøvd i retten uten tilstrekkelige forutsetninger.

10.4.1 Omfang

Resultatene viser at det er delte meninger om det foregår *overetterforskning* i politiet, men flesteparten er av den oppfatning at det ikke utgjør noe stort problem. Etterforskerne fra et stort politidistrikt synes man i noen saker gjennomfører for mye etterforskning sett opp mot forholdets art. En politijurist ved samme stasjon derimot, opplever sjelden overetterforskning,

og tror det er fordi gruppelederne for etterforskerne prioriterer saker like hardt som det juristsiden gjør.

En representant fra Riksadvokatembetet påpeker at det er vanskelig å si noe helt klart om overetterforskning, fordi man innhenter informasjon på et tidspunkt hvor man ikke nødvendigvis kjenner sakens omfang, og dermed ikke helt vet hvor slagene til slutt kommer til å stå. Også i etterkant kan det være vanskelig å si hva som egentlig hadde vært riktig fremgangsmåte. Vedkommende forteller at måten man legger opp etterforskningen avhenger mye av hva slags forbrytelse det er snakk om. Noen saker er så alvorlige at overetterforskning nesten er uunngåelig, og man tar ikke sjansen på annet enn å snu hver stein. Men vedkommende understreker betydningen av å være på rett spor, fordi ”det er forskjell på å snu flere steiner enn man trenger, og det å snu steiner på helt feil strand.”

Intervjupersonene er enige om at det i dag snarere er et problem med *underetterforskning* enn overetterforskning. Begge statsadvokatene forteller om et betydelig gross av saker som returneres med krav om ytterligere etterforskning. På inspeksjoner har man oppdaget at saker har vært underetterforsket, også blant de henlagte. En del av sakene skulle, etter statsadvokatenes mening, ikke vært henlagt. Til gjengjeld forteller den ene statsadvokaten at politiet har blitt veldig rutinerte på sakstyper hvor det er tidsfrister, og får dem raskt unna. Det går imidlertid på bekostning av andre straffesaker og arbeidsoppgaver, fordi ressursene generelt er altfor knappe. Vedkommende tror også at det er mange henleggelse som ikke begrunnes med manglende kapasitet, men som i realiteten er det. Blant deltakerne i undersøkelsen er det bare de fra et lite politidistrikt som ikke opplever underetterforskning i særlig grad.

Det er varierende alvorlighetsgrad på de sakene som ikke blir etterforsket godt nok. I følge en etterforsker fra det store politidistriktet dreier det seg bl.a. om en del narkotikasaker. Vedkommende mener at man i for stort omfang slår seg til ro med å konsentrere saken rundt de personene som er mistenkt eller siktet i en tidlig etterforskningsfase, mens det gjerne er etterforskningskritt som potensielt kunne avdekket langt større forhold. Vedkommende skulle ønske at man hadde mer tid til hver sak, både fordi det som oftest fører til bedre resultater, og at det er stimulerende for egen yrkesfølelse.

10.4.2 Årsakene

Resultatene viser at det er flere faktorer som spiller inn, både når det gjelder over- og underetterforskning. Det som rapporteres som hovedårsaken til underetterforskningen, er ressursmangel. Ressurssituasjonen er så presset at man ikke alltid makter å få etterforskningen opp på et tilstrekkelig kvalitativt nivå. Det blir rett og slett ikke tid til å forfølge alle de sporene man burde. En statsadvokat skisserer en situasjon hvor politijuristen opplever press fra alle kanter, og til slutt tenker at ”vet du hva, nå må jeg bare få denne saken av gårde.” En etterforsker fra et stort politidistrikt sier at de gjerne skulle ha etterforsket de enkelte sakene mer, men av kapasitetshensyn har man ikke mulighet fordi man også har andre viktige arbeidsoppgaver å skjøtte. Vedkommende sier at ”man må på en måte akseptere en form for ”godt nok”-holdning.”

Deltakerne i undersøkelsen forteller at det store kapasitetspresset også kan være årsaken til eventuell overetterforskning. Stort trykk på juristene kan gjøre at de i mindre grad kommuniserer med etterforskningssiden, og dermed ikke alltid får formidlet hvor mye etterforskning som er tilstrekkelig. Spesielt hvis man har en etterforsker som er litt ivrig i tjenesten, kan overetterforskning bli resultatet. En etterforsker tror at hvis ikke juristene er aktive nok på et tidlig tidspunkt i etterforskningen, og signaliserer hva som trengs for å komme i mål, kan det bli en utfordring. Hvor mye erfaring etterforskerne besitter har også betydning i den forbindelse. Vedkommende opplever at noen unge etterforskere ønsker å ”lukke alle dører i en sak” før de sender den videre. En annen legger til at også uerfarne jurister kan være en utfordring. Av usikkerhet og frykt for å gjøre feil, beordrer man kanskje etterforskningsskritt som objektivt sett er lite hensiktsmessige. Både høy andel unge og uerfarne ansatte, samt begrenset mulighet for ledelse og generell tilstedeværelse fra juristsiden, er i stor grad resultat av ressursmangel. Det blir fortalt at det høye presset på politijuristene gjør at man har liten tid til å drive opplæring og veiledning av nyansatte jurister.

Aktiv ledelse er imidlertid ikke alltid ensbetydende med god ledelse. En representant fra Riksadvokatembetet mener at hvis man gjennomfører uproporsjonalt mye etterforskning, og kanskje også feil etterforskning, så er det et tegn på dårlig etterforskningsledelse. Det trenger ikke være fordi man ikke har ressursene til å drive god ledelse, men at den utøves på feil måte.

10.5 Budsjettmessige bindinger

Intervjupersonene, både fra politi- og påtalesporet, melder om at det ligger for mange bindinger og politiske føringer på budsjettene i politiet. En politijurist sier at bortimot 90 % av det som kommer på budsjett fra overordnet holdt, har ikke politimesteren kontroll over. Dermed gis politimestrene reelt sett liten styringsrett, noe vedkommende tror er en utfordring for mange.

En representant fra Riksadvokatembetet tror kanskje man har gått for langt i å stykke budsjettet opp på ulike enheter i politiet, med for mange interne posteringer. Vedkommende forteller at de har funnet grunn til å minne om at ansvaret for å bekjempe kriminalitet ligger til distriktet som helhet, og ikke den enkelte enhet. Overordnet ledelse har et totalansvar for sitt distrikt, og dersom f.eks. voldsavsnittet ikke har nok folk til å etterforske voldtektssakene, må man sørge for at andre enheter avhjelper situasjonen.

10.6 Arbeidspresset i Den høyere påtalemyndighet

Representantene fra Riksadvokatembetet forteller at arbeidspresset tidvis er høyt, men at det har blitt bedre de siste årene. Embetet som helhet har kapasitet nok med tanke på primærfunksjonene, men mer langvarige og større prosjekter skyver man stadig foran seg.

Statsadvokatene i undersøkelsen tror arbeidspresset fortoner seg noe ulikt fra embete til embete, men antar at de fleste embetene, i hvert fall de som dekker de største byene, sliter med kapasiteten. En statsadvokat forteller at enkelte embeter ”har vært helt på felgen.” På spørsmål om hvor stort arbeidspresset er hos dem, svarer den ene: ”På en skala fra en til ti? Det er tjue.” Det er mest av alt fordi man har så mange rettsdager. Vedkommende forteller at det er tøft å stå i retten, og at man ofte er overlatt til seg selv. Den andre svarer slik på spørsmålet: ”Om det er omtrent midt på natten, eller om det er helger eller jul eller påske, eller når det er, så er det alltid masse mennesker her, som jobber.”

På spørsmål om man får gjort de arbeidsoppgavene som er helt nødvendige, svarer den ene statsadvokaten bekreftende, og legger til at hvis ikke hadde man ikke kunnet gå i retten med sakene. Vedkommende presiserer at arbeidspresset ikke skal gå på bekostning av kvaliteten, men forteller at det i stedet ”går på bekostning av familieliv og egen helse.”

Det vises til at statsadvokatembetene flere steder består av små kontorer, med ikke mer enn 5-7 ansatte, noe som gjør dem ganske sårbare. I likhet med etterforskere og politijurister, melder også statsadvokatene om gjennomtrekk ved embetet de jobber ved.

11 Holdninger til systemet

Som vi har sett i de foregående kapitlene, viser resultatene av undersøkelsen at politi og påtalemyndighet møter ulike utfordringer i sitt daglige arbeid. Noen av disse får konsekvenser for etterforskningsledelsen, og for samarbeidet mellom etterforsker og jurist. I dette kapitlet skal vi se nærmere på politi- og påtalesidens holdninger til det integrerte systemet som helhet.

11.1 Grunnholdninger

Det er bred enighet om at integrert påtale er en god og riktig løsning, og det er en oppfatning som deles av både etterforskere, politijurister og høyere påtalemyndighet, selv om flere av intervjupersonene legger til at de riktignok ikke har erfaring med noe annet. En representant for Riksadvokatembetet viser til at det i dag er lite diskusjon rundt systemet, og oppfatter det som en aksept for at systemet ikke skaper store vansker. Det er mange forhold som fremholdes i intervjuene, som gode og nyttige følger av at påtalemyndigheten er integrert i politiet. En etterforsker bruker en fotballmetafor, og sier at ”det er større sjanse for å treffe med en kortpasning enn en 60 meters pasning, og da tenker jeg at det er bedre å kunne være tett på.”

For det første fremheves fordelene med å tidlig kunne komme til enighet om hvor man vil med saken, og dermed kunne tilskjære den på riktig måte med tanke på potensiell domstolsbehandling. Noen peker på verdien av å kunne ta beslutninger i fellesskap, og at det er nyttig med meningsutveksling siden sakene ofte er komplekse, samtidig som mange hensyn skal ivaretas. En statsadvokat sier det er fordelaktig med en juristledet etterforskning, hvor det gis etterforskningsordre i en tidlig fase, fordi det er påtalemyndigheten som gjennomgående er

nærmeste til å vite hva som må innhentes av informasjon, både til gunst og ugunst for eventuell mistenkt/siktet. En etterforsker støtter opp under dette synet, og tror uten juristene så nært, ville man oftere møte slike utfordringer som når juristene av kapasitetsgrunner ikke er tilgjengelige.

For det andre påpekes fordelene med å basere etterforskningen på to ulike innfallsvinkler, slik forholdet er med politi og påtale. En statsadvokat sier at selv om man er politijurist og jobber på stasjon, så vil man ikke være den som er tett på siktede/mistenkte, fornærmede eller andre involverte. Påtale er integrert, men sitter allikevel et ledd bak. Vedkommende viser til at plasseringen i kjeden gjør at man for det aller meste forholder seg til sakens dokumenter, og tror det gjør at politijuristene i større grad evner å se mer objektivt på faktum, enn etterforskerne som er tettere på de involverte parter. På den måten utgjør politijuristen en slags mellomstasjon, noe som anses som nyttig og nødvendig for en objektiv straffesaksbehandling.

For det tredje mener flere at systemet er ressurseffektivt, fordi man som regel kommer raskere i mål ved å la juristene delta på et tidlig stadium. Da kan juristene drive fortløpende veiledning og kontroll av etterforskningen, i stedet for at saken etterforskes hos politiet, og så sendes til et særskilt påtaleorgan for vurdering. Hvis etterforskningsarbeidet viser seg å ikke holde mål, må saken sendes tilbake for ytterligere etterforskning, noe som kan bli en tidkrevende runddans. Sjansen for slike tilbakesendinger er gjerne mindre hvis arbeidet allerede har gjennomgått en juridisk kontroll. En statsadvokat påpeker at tidsmomentet er vesentlig av flere grunner. Ofte er det slik at jo hurtigere etterforskningen går, jo bedre står bevisene seg. Flere mener at uten integrert påtalesfunksjon hadde etterforskningen blitt vanskeligere og mer tidkrevende. En etterforsker tror kanskje at det også ville medført mer overetterforskning, siden juristene ikke hadde fått legge føringer for arbeidet i tidlig fase.

Noen av de intervjuede trekker paralleller til land hvor påtalemyndigheten ikke er integrert i politiet. En representant for Riksadvokatembetet forteller at når land som ikke har dette systemet skal legge ekstra trykk på straffesaksbehandlingen, gjerne av effektivitetshensyn, hender det at man oppretter et slags ad hoc etterforskningsteam satt sammen med den lokale anklagemyndigheten. Vedkommende tror at det deri ligger en erkjennelse av at det er en god løsning, i hvert fall med tanke på effektivitet. En representant for påtalemyndigheten i politiet forteller om norske politijurister som har besøkt det svenske politiet over tid. Enkelte erfarte

at det der var veldig mange saker som aldri nådde påtalemyndigheten, fordi de ble stoppet av politiet underveis. Vedkommende synes det virker som en ”skummel situasjon.” Det vises også til erfaringsutvekslinger med Island, som har et system tilsvarende det norske, hvor det synes å være unison oppslutning om systemet.

11.2 Konkrete eksempler

Deltakerne i undersøkelsen ble bedt om å komme med eksempel på straffesakstyper hvor man spesielt godt ser nytten av en integrert påtalesfunksjon. Det var få sammenfallende svar, og det ble vist til ganske ulike sakstyper.

11.2.1 Betragtninger fra politisiden

En etterforsker mener integrert påtale er spesielt nyttig når det gjelder organisert kriminalitet, f.eks. narkotikasaker, hvor man hyppig tar i bruk tvangsmidler. Vurderinger rundt metodebruk er ofte juridisk avanserte, og det oppleves derfor som viktig at juristene er tilgjengelige for etterforskerne og oppdatert på saken. Også generelt rundt subjektive vilkår ser man et stort behov for tett juristkontakt.

11.2.2 Betragtninger fra påtalemyndigheten i politiet

Begge politijuristene nevner familievoldssaker som en sakstype hvor variasjoner og vanskelighetsgrad gjør det svært viktig at jurist og etterforsker samarbeider tett. At sakene potensielt kan være ”tikkende bomber,” gjør det også nødvendig å få samarbeidet i gang umiddelbart. Den ene juristen viser til at man har sett saker i media der fornærmede rett og slett har blitt drept, fordi saken ikke har blitt riktig prioritert fra politiets side, f.eks. ved å sikre fornærmede. Den andre juristen peker på at man i slike saker tidvis må foreta dommeravhør av barn. Lovverket oppstiller tidsfrister for gjennomføringen av slike avhør, og derfor er det ekstra viktig at juristen involveres på et tidlig tidspunkt.

11.2.3 Betraktninger fra Den høyere påtalemyndighet

En representant fra Riksadvokatembetet tror at den integrerte påtalesfunksjonen er ekstra viktig der hvor jussen er spesielt avansert, eksempelvis økonomisk kriminalitet. Men vedkommende sier at generelt i alvorlige saker, hvor man har behov for å snu mange steiner, er det nødvendig at juristene spiller en bærende rolle. Som konkret eksempel viser vedkommende til saker som omhandler mordbrann. Der inneholder lovverket mye kompliserte juridiske termer, og som eksempel vises det til ”utstrakt ødelæggelse av fremmed eiendom” (strl. § 148). Vedkommende sier det er viktig at man vet hva som er hva, både for å kunne etterforske opp mot de riktige forholdene og for å gi korrekte mandater til sakkyndige, samt sikre de rette bevisene.

En statsadvokat gir som eksempel saker hvor man må ta i bruk utradisjonelle etterforskningsmetoder, f.eks. bruk av informanter. Da er det spesielt viktig at legalitetskontrollen er tydelig og kontinuerlig, fordi den type etterforskning ofte er belastende for dem det etterforskes mot, og gjerne utfordrer flere grunnleggende rettshensyn. Den andre statsadvokaten viser også til metodebruk, med avlytting som eksempel. Vedkommende forteller at en del avgjørelser rundt metodebruk må tas av statsadvokat, men at en del av dem også tas i politiet. Siden avgjørelser gjerne oppleves inngripende for den enkelte, burde det heller ikke drøye for lenge av hensyn til mistenkte/siktede.

Begge statsadvokatene trekker frem som eksempel sakstyper der politijuristenes posisjon i etterforskningsarbeidet kan spille en ekstra viktig rolle av objektivitetshensyn. Særlig gjelder dette saker som kan engasjere emosjonelt, eksempelvis en fæl sedelighetssak. Som etterforsker kommer man ofte nært på de involverte parter, noe som kan være med på å svekke objektiviteten, f.eks. hvis man opplever sterk sympati med fornærmet part. I slike tilfeller er det derfor ekstra viktig at man har en kontrollerende funksjon et ledd bak, som rent objektivt kan vurdere bevisene i saken og ivareta alles interesser. I motsetning til de foregående eksemplene, hvor det ble uttrykt at systemet var en fordel av hensyn til jussen, omhandler dette eksempelet aktørenes plassering og hensynet til objektivitet.

11.3 Fred og ingen fare?

Selv om alle deltakerne mener at integrert påtale er en god ordning, er de også innforstått med at systemet har sine ulemper. Først og fremst refereres det til objektivitet. Det at juristene er så tett på etterforskningsarbeidet og følger det hele veien, kan være en utfordring. Eksempelvis har statsadvokatene mer avstand enn politiadvokatene. En representant fra Riksadvokatembetet synes at det er et godt argumentet at juristene kan stå i fare for å komme for nært på etterforskningen, men anser det ikke som avgjørende, veid opp mot fordelene.

Flere deltakere understreker at det er viktig at politijuristene er oppmerksomme på systemets ulemper, og erkjenner at det kan innebære utfordringer. En representant for Riksadvokatembetet løfter vurderingene opp på et mer overordnet plan, og beskriver den jobben man gjør som påtalemyndighet som ”litt umenneskelig,” i den forstand at man skal vurdere hva andre mennesker har gjort og ikke gjort, og i verste fall gå inn for at de skal dømmes til fengsel. Det er en veldig alvorlig oppgave, og vedkommende sier det derfor er viktig at man virkelig har tenkt gjennom de grunnleggende verdiene systemet er tuftet på, og hvordan man best mulig kan utøve oppgaven, ”og da er det med objektivitet helt grunnleggende.”

En statsadvokat viser til sin egen tid som politijurist, og tiltak som ble gjort for å besørge tilstrekkelig distanse. Vedkommende forteller at hvis det var to etterforskere på en sak, var det gjerne slik at den ene forholdt seg til fornærmede og den andre til siktede. På den måten var etterforskerne gitt rom til å være litt subjektive, mens det først og fremst var politijuristens oppgave å være objektiv.

Deltakerne i undersøkelsen mener at man i det daglige arbeidet, som utgangspunkt ivaretar objektiviteten på en god måte, og at politijuristene gjennom sin funksjon bidrar til rettsikkerhet. En statsadvokat tror imidlertid at det avhenger en del av den enkelte politijurist, og ”hvor påtalebikkje du er.” En politijurist tilføyer at det nok har en del med erfaring å gjøre, hvorvidt du til enhver tid er objektiv nok. En annen statsadvokat derimot, tror det er mer et spørsmål om ressurser, enn den enkeltes ønske om å ivareta objektivitet og etterforske bredere, både til gunst og ugunst. På grunn av høyt sakspress, blir man kanskje nødt til å sende saker til påtaleavgjørelse, selv om man ikke nødvendigvis har gjennomført en fullt ut balansert etterforskning.

En statsadvokat tar høyde for at påtalemyndigheten, og da både politijurister og statsadvokater, kanskje ikke er i stand til å foreta helt nyanserte vurderinger av hvordan objektiviteten faktisk ivaretas, fra den forholdsvis korte avstanden de har til etterforskningsarbeidet.

11.3.1 Eventuelle alternativer

Hvis man skulle hatt et system uten integrert påtale, påpekes det at man uansett måtte hatt en form for legalitetskontroll. Samtidig hadde det også krevd mer av etterforskerne, bl.a. mer juridisk skolering for å kunne foreta flere vurderinger på egenhånd.

En statsadvokat tror at hvis det ikke hadde vært jurister så tett på etterforskningen, ville langt flere saker enten blitt henlagt, eller ført til frifinnelse. I tillegg ville det nok generelt tatt lengre tid å få sakene ferdig etterforsket, fordi man gjerne måtte gå flere runder hos statsadvokaten.

11.4 Til Dovre faller?

Hvorvidt systemet med integrert påtale kommer til å bestå til evig tid, synes intervjupersonene det er vanskelig å uttale seg om. En deltaker tror at det sikkert kommer nye debatter, slik det gjerne gjør med jevne mellomrom, og at det godt kan hende politi og påtale blir delt på et tidspunkt. Men vedkommende mener at systemet per i dag har flere fordeler enn ulemper, og i all hovedsak fungerer bra. En annen deltaker oppfatter at systemet generelt står støtt, og at det også virker politisk forankret. Vedkommende tror at systemets utfordringer i dag dreier seg mest om kapasitet, og ikke om organisasjonsmodellen.

12 Sammenfattende diskusjon

Materialets omfang nødvendiggjør at en del resultater får ”tale for seg.” Derfor trekker sammenfattende diskusjon bare opp hovedlinjer og drøfter spesielt interessante funn. Det tas utgangspunkt i fem hovedpunkter. For det første belyses overordnede synspunkter rundt den integrerte påtalesfunksjonen. Deretter drøftes ressursproblemer, som er et fremtredende trekk ved intervjuet. Videre diskuteres det hvorvidt påtalesfunksjonen oppleves som personavhengig, før neste punkt belyser påtalesfunksjonen i en politisk og offentlig kontekst. Siste

punkt er av mer overordnet betydning sett opp mot intensjonen med avhandlingen, og der drøftes det hvorvidt det integrerte påtalesystemet i dag fyller sin funksjon.

12.1 Overordnede synspunkter rundt den integrerte påtalefunksjonen

Deltakerne i undersøkelsen tegner et bilde av en påtalestyrt etterforskningsledelse som i store trekk fungerer godt. Allikevel blir det fortalt om forhold som påvirker legalitetsveiledningen og -kontrollen i negativ forstand, på ulik måte og med ulik styrke. Problemer rundt sviktende kommunikasjon og rolleforståelse mellom politi- og påtalesiden, samt redusert påtalemessig gjennomslagskraft, synes å være mer unntaket enn regelen. Som utgangspunkt blir det formidlet at man har god og nyttig dialog, og at de aller fleste er innforstått med lovverkets ansvarsfordeling.

Mye tyder på at de utfordringene man faktisk møter, bunner mer i evig ressursmangel enn organisatoriske forhold eller grunnleggende kultur. Man kan dermed gå ut i fra at den tidlige dragkampen mellom politi og påtale er kraftig redusert, og at de aller fleste anser systemet som fordelaktig. Variasjonsbredden i eksempler på straffesakstyper som viser nytten av den integrerte påtalefunksjonen, er et klart tegn på systemets status. Den kulturendringen etaten har gjennomgått ved at profesjonskampen har stilnet, har nok gjort godt for det integrerte samarbeidet. Felles rolleforståelse og ansvarsfølelse bidrar til et sunnere og mer produktivt samarbeidsklima. Alt i alt gis det ikke inntrykk av at systemet i seg selv skaper store problemer.

12.2 Ressursmangelens mange følger

Utfordringer knyttet til ressursmangel synes å utgjøre den største trusselen for dagens straffesaksbehandling. Ressursmangel og presset kapasitet blir formidlet som et langt større problem i det store politidistriktet enn i det lille, noe som bl.a. har medført flere henleggelses av kapasitetshensyn. Utviklingen bunner i en kraftig økning i straffesaksutgiftene, uten tilsvarende vekst i budsjettet. Mangelen på ressurser får ulike konsekvenser, og de mest fremtredende løftes frem her.

12.2.1 Manglende etterforskningsledelse

Helt sentralt i det integrerte påtalesystemet er påtalemyndighetens overordnede ansvar for etterforskningen, jfr. strpl. § 225. Riksadvokaten har understreket at etterforskningens mange rettslige egenskaper, deriblant som grunnlag for eventuell påtaleavgjørelse og rettergang, nødvendiggjør påtalemessig ledelse og kontroll.²²⁵

Spesielt i det store distriktet gjennomføres mye av etterforskningen uten aktiv deltakelse fra påtalemyndigheten. Juristene har mange saker å følge opp og tilbringer mye tid i retten, noe som gjør dem mindre tilgjengelige for etterforskerne. En del saksporteføljer har også stått tomme over tid, og sammenlagt dreier det seg om en betydelig mengde straffesaker hvor de juridiske vurderingene ikke kontinuerlig blir fulgt opp, eller påtaleavgjort. Situasjonen er ikke av ny dato. I sin artikkel viser Rieber-Mohn til at man hadde vært vitne til en endring hvor etterforskerne over tid var gitt større frihet til å jobbe uavhengig av påtalejuristene. Årsaken bak utviklingen var sammensatt, men en viktig faktor var nok at stort arbeidspress blant juristene hadde medført at man tidvis bare kunne drive etterfølgende legalitetskontroll.²²⁶

Utilgjengelige jurister får naturlignok ringvirkninger for etterforskernes arbeid, ettersom de er avhengige av fortløpende legalitetsveiledning. Det virker som det kreves mye logistikkinnsett fra etterforskningssiden for å opprettholde kontinuerlig påtalestyring, noe som ikke er deres oppgave, og dermed unødig bruk av deres tid. Det synes frustrerende for etterforskerne å legge så mye av eget arbeid opp etter når politijuristene er tilgjengelige.

Heller ikke for juristene er situasjonen enkel. Man har begrenset oversikt over arbeidsdagene, og underbemanningen medfører ofte uforutsette oppgaver. Enkelte må stadig steppe inn for andre, og det virker generelt som om mye etterforskning og påtalearbeid legges opp etter timeplaner, og ikke etter gangen i de ulike etterforskningene. Det må hele tiden foretas prioriteringer ut fra hva som haster mest. I utgangspunktet skulle man tro at etterforsknings- og påtalearbeid var mer planlagte aktiviteter, i motsetning til operativ tjeneste som er mer hen-

²²⁵ Riksadvokaten (3/1999) s. 2

²²⁶ Rieber-Mohn (1996) s. 27

delsesstyrt. Men ut fra resultatene kan det se ut som om ressursmangelen og det arbeidspresset den medfører, bidrar til at etterforskningsarbeidet også til dels blir hendelsesstyrt.

12.2.2 Kommunikasjon

Videre får ressursmangelen følger for kommunikasjonen mellom politi og påtale. På bakgrunn av høyt arbeidspres og knapt med tid, opplever deltakerne tidvis sviktende innbyrdes kommunikasjon. Det vises til at god kommunikasjon bl.a. oppnås gjennom kjennskap, og at det tar tid å opprette en effektiv dialog. Man opplever gjennomgående kommunikasjonsutfordringer med stadig å måtte forholde seg til nye.

En sentral faktor er det høye arbeidspresset, som fordrer at man er rask både i tanke og tale. Slik det fremstilles virker det som om tidsmomentet har resultert i en egen rapid kommunikasjonsform, der man forsøker å gi mest mulig informasjon på kortest mulig tid. Situasjonen krever samtidig at man holder styr på mange tanker parallelt, noe som gjør det enda mer krevende. Et moment ved å utvikle en slik særegen kommunikasjonsform, er at det vanskeliggjør samarbeidet med nyansatte, både blant etterforskere og jurister, fordi det tar tid å komme inn i en ny tankemåte og sjargong. I tillegg har heller ikke nødvendigvis alle samme forutsetninger for å ta del i en så rask dialog.

12.2.3 Vanskelig å være ny

I tillegg til kommunikasjon nevnes flere andre faktorer som kan oppleves negativt for nytilsatte. Først og fremst bidrar det generelt høye arbeidspresset til at mer erfarne etterforskere og jurister ikke har mulighet til å drive tilstrekkelig veiledning og opplæring. Påtalerollen er mangesidig og ansvarstyngt, og det kan ta tid å finne sin plass. Man skal lære seg å være både pådriver og brems, samtidig som man skal utvikle et godt samarbeid med etterforskningsiden.

Videre kan det være utfordrende for nye politijurister at ressursmangelen går utover fagledelsen fra overordnet påtalemyndighet. Som ny kan terskelen være høy for å henvende seg til statsadvokatene, samtidig som behovet for veiledning er stort, kanskje også forsterket grunnet manglende oppfølging internt. En annen utfordring er at nyansatte står i fare for å bli demo-

tivert, dersom de får en uheldig start i etaten, noe som er en fare når man møter store porteføljer bestående av delvis gamle saker, men få å henvende seg til for hjelp og veiledning.

12.3 Personavhengig påtalefunksjon?

Selv om rolleavklaringen i all hovedsak synes uproblematisk, og juristene generelt er sitt ansvar bevisst, viser resultatene at påtalemyndighetens gjennomslagskraft tidvis kan bli personavhengig. Faren gjør seg spesielt gjeldende dersom jurist og etterforsker ikke har jevnbyrdig erfaringsgrunnlag, og etterforskeren fremstår som ”den sterkere part.” Sett i sammenheng med manglende oppfølging av nyansatte, samt hvordan stort arbeidspress fordrer raske beslutninger, er det naturlig å anse situasjonen som en reell utfordring for påtalemyndighetens gjennomslagskraft.

Også fagledelsen fra overordnet påtalemyndighet blir beskrevet som personavhengig. Stort arbeidspress ved mange statsadvokatembeter medfører at fagledelsen blir en salderingspost. Enkelt saker, derunder både påtaleavgjørelse og hovedforhandling, må gis fortrinn, og grunnet begrenset kapasitet kan det bli lite tid igjen til fagledelse. For å drive et minimum av fagledelse, fordrer det derfor at statsadvokatene bruker av sin fritid, noe som blir opp til den enkelte.

Siden statsadvokatene ofte opplever høyt arbeidspress og dermed ikke fortløpende kan følge opp påtalemyndigheten i politiet, nødvendiggjør det et visst initiativ fra politijuristene selv, dersom de skal få tilstrekkelig faglig oppfølging. Også her kan det være variasjoner, alt etter hvem politijuristen er. Hvordan vedkommende opplever behov for faglig veiledning, samt terskelen opp til statsadvokaten, kan virke inn. I særlig grad gjelder dette yngre og uerfarne jurister.

Variierende fagledelse fra overordnet påtalemyndighet, i kombinasjon med svært lite formalisert etterutdanning, gjør at faglig oppdatering og kompetansehevning blir mye opp til den enkelte. Generelt høyt arbeidspress blant politijuristene krever kanskje at man må bruke fritid på å lese seg opp, og dermed blir det personavhengig hvem som faktisk velger eller makter å oppdatere seg godt nok. En annen utfordring kan være å skape rom for etterutdanning i arbeidstiden. I duell med mer presserende oppgaver, kan det være vanskelig å få oppbakking fra

ledelse hvis man ønsker å gå på kurs e.l. På den måten beror eventuell kompetanseheving også en del på hvem som utgjør intern ledelse.

I det store politidistriktet hadde man nylig gjennomgått en omorganisering, som bl.a. innbefattet endringer for påtaleseksjonen, og det ble vist til både fordeler og ulemper ved omleggingen. Deriblant ble det påpekt at strukturen slik den fremstår nå, kan bli personavhengig etter hvem som fyller rollen som stasjons-/seksjonssjef, og i hvilken grad vedkommende både anerkjenner og verner om påtalemyndighetens funksjon. Spesielt vil kanskje den interne ressursfordelingen få betydning.

12.4 Politisk og offentlig kontekst

Undersøkelsen skisserer en felles opplevelse av at påtalemyndigheten og etterforskere har blitt en salderingspost på samfunnets samlede kriminalbudsjett. Vektleggingen av operativ tjeneste har hatt flere konsekvenser, bl.a. en forskyvning i lønnsforholdet til fordel for operativ tjeneste. Det har videre medført at etterforskerne i dag er yngre og mer uerfarne, noe som gjør juristenes jobb mer krevende.

I følge deltakerne i undersøkelsen er dette en trend som har vart over tid. Annen litteratur trekker i samme retning, eksempelvis rapporten fra det såkalte "Nordmøreprosjektet." Den forteller at også på slutten av 1980-tallet utviste riksadvokaten bekymring for etterforskningen i politiet, bl.a. fordi det hadde skjedd en forskyvning av politiets ressurser. Det ble mindre fokus på etterforskning da man heller prioriterte synlig og operativt politi. Situasjonen medførte behov for ressurseffektivisering av etterforskningen, som var utfordrende fordi man samtidig måtte balansere hensynet til rettssikkerheten.²²⁷

Årsaken til det skjeve fokuset beskrives som sammensatt, bl.a. blir det nevnt at nasjonal politikk i større grad enn tidligere er preget av populisme. Den hverdagslige forståelsen av populismebegrepet er at samfunnsmessige og politiske tankesett blir styrt etter hva som antas populært blant folk flest. Gjennom populismen reduserer man kompliserte samfunnsforhold til

²²⁷ Nordmøreprosjektet (1996) s. 6

tydelige og alminnelige personforhold, og dermed kan de forstås av den enkelte gjennom umiddelbare, personlige og erfaringsbaserte forhold.²²⁸ På den måten vinner man frem med politiske ideer bygget på antagelser om folkemeningen, noe som kan være negativt ut fra et ønske om å basere statlige strukturer på kunnskap og kollektiv erfaring.

Videre spiller media en viktig rolle, og både politikere og opinionen generelt blir nok til en viss grad mediestyrt. Særlig blir den såkalte populærjournalistikken en sentral aktør. Det er flere momenter som definerer populærjournalistikk. For det første defineres den ut fra ren kvantitet. Videre karakteriseres den ved at det fokuseres på person og sensasjon.²²⁹ Populærjournalistikkens politiske betydning er komplisert medievitenskap, og kan ikke gis mye plass her. Men kort fortalt spiller den på følelser og ideer som kjennetegner den populistiske kulturen, ved ”å bruke et språk ’som folk flest (uten videre) forstår’. Dette er samme slags språk som den populistiske politikken gjør bruk av.”²³⁰ Dermed blir den politiske og den journalistiske retorikken på flere måter sammenfallende. Norsk populærjournalistikk har en dobbelthet i seg, ved at den er preget av populærideologien, samtidig som den delvis befinner seg innenfor den tradisjonelle kvalitetsjournalistikken.²³¹ Journalistikkens dualisme bidrar dermed til å styrke dens makt i samfunnet.

Populærjournalistikkens sensasjonelle moment har nok hatt betydning for fokuset på politi- og påtalearbeid generelt. Resultatene viser til hvordan ekstreme situasjoner har virket inn på debatten, og kanskje også kjørt den noe ut av kurs. Eksempelvis kan nevnes 22. juli-saken og bussdrapene i Årdal, hvor man dessverre også erfarte svikt i beredskapen. En side ved den sensasjonelle journalistikken er at den ofte spiller på det emosjonelle, deriblant frykt. Personlige følelser får på den måten danne grunnlag for hvordan man oppfatter samfunnsmessige forhold, og vi kan si at ”det sosiale psykologiseres.”²³²

En av intervjudeltakerne mener at for få har tatt til motmæle for å gjøre kriminaldebatten mer balansert, noe som bare har forsterket skjevheten. Fokuset utgjør en fare for straffesakskje-

²²⁸ Johansen (2001) s. 168

²²⁹ Gripsrud (1992) s. 85

²³⁰ Johansen (2001) s. 169

²³¹ Holme (2005)

²³² Eide (2001) s. 24

dens generelle likevekt og stabilitet, og vedkommende synes man i større grad burde presisert hvilken betydning beredskapsfokuset har for andre viktige ledd i rettskjeden. Mangel på kritiske røster kan nok delvis tilskrives omstendighetenes emosjonelle karakter. De nasjonale katastrofene som har spilt opp diskusjonen, har medført store menneskelige lidelser, noe som nødvendiggjør skånsomhet, men samtidig også kan vanskeliggjøre en konstruktiv debatt.

Den interne avhengigheten mellom ulike ledd krever at man styrker straffesaksbehandlingen som helhet, og ikke bare enkelte deler. Også for å sende signaler til samfunnet om at man generelt tar kriminalitet alvorlig, er det viktig å både prioritere de forbrytelsene som kan skje, gjennom beredskap, samt de som har skjedd, gjennom etterforskning.

Det bør bemerkes at denne undersøkelsen ikke har tatt for seg politiske utspill, verken i media eller andre fora, så disse antakelsene er kun basert på intervjudeltakernes beretninger.

12.5 Fyller systemet sin funksjon?

Som vist i teorikapitlet stilles det mange og høye krav til straffesaksbehandlingen generelt, og påtalearbeidet spesielt, både gjennom lovverk, retningslinjer og grunnleggende rettsprinsipper. Påtalemyndighetens rolle som tvangsmakt plasserer den i sentrum av menneskerettigheter og legalitetshensyn.²³³

12.5.1 Kvalitet

Helt grunnleggende i straffesaksbehandlingen og påtalearbeidet er kvalitetskravet, som også utgjør en forutsetning for at de andre målene kan nås.²³⁴ Funn i undersøkelsen gir uttrykk for flere faktorer som kan utfordre kravet til kvalitet.

Resultatene viser at politijuristene stedvis er altfor få sett i forhold til sakstilfanget. Det uttrykkes bekymring for om man har mulighet til å gi de mindre sakene tilstrekkelig behand-

²³³ Myhrer (2005) s. 19

²³⁴ Riksadvokaten (2/2012) s. 2-3

ling, noe som dermed setter kvaliteten i fare. Flere beskriver at i en del tilfeller trekkes etterforskningens rammer etter ”hva som holder til tiltale.” Videre medfører det høye tidspresset at mange beslutninger må treffes raskt, og dermed får politijuristene begrenset tid til å sette seg inn i saksforholdet og bevismaterialet, som skal danne grunnlaget for påtaleavgjørelse. Det virker som at ressursmessige vurderinger og prioriteringer gjør at man må operere med et generelt kvalitetstak for hvor langt man kan følge den enkelte sak, i stedet for at etterforskningens mållinje bestemmes utfra sakens karakter, sett i sammenheng med kravene om god straffesaksbehandling.

Også utviklingen mot mer hendelsesstyrt etterforskning kan ha negative følger for arbeidets kvalitet. Forløpet i etterforskningen legges mye opp etter organisatoriske hensyn og logistikk, fremfor faglige vurderinger. Situasjonen kan samtidig medføre effektivitetstapping, siden heller ikke hensynet til sakens fremdrift gis tilstrekkelig vekt. I tillegg er det også mange saker som blir liggende i såkalte tomme porteføljer. En av juristene i utvalget hadde steppet inn og jobbet i de ubetjente porteføljene, og skildret et etterforskningsarbeid med vesentlige kvalitative mangler. Her kan man trekke en parallell til Rieber-Mohns artikkel, der han sier at det bare er ”en juridisk styrt faktainnsamling som sikrer et riktig resultat på kortest mulig tid. Hvor mange ganger har man ikke som påtalemyndighet erfart at en etterforskning som ikke har vært under påtalemessig kontroll, lider av avgjørende mangler.”²³⁵

Et annet moment av betydning for påtalearbeidets kvalitet, er manglende fagledelse og fravær av etterutdanning. Med begrenset faglig oppdatering av påtalemyndighetens tjenestemenn står man i fare for å oppleve ytterligere nedgang i kvalitetsnivået. At lovgiver ikke har innført mer konkrete krav til oppdatert kompetanse er bemerkelsesverdig, spesielt siden man har gjort det overfor andre yrkesgrupper. At man gjennom nasjonalt lovverk har stilt mer direkte oppdateringskrav til f.eks. revisorer og regnskapsførere enn til offentlige anklagere, kan gi inntrykk av et sterkere kvalitativt vern om økonomiske interesser enn de rettssikkerhetsmessige.

Videre er det uheldig at mye blir personavhengig, i en etat med såpass høy gjennomtrekk. Når kapasitetspress i tillegg vanskeliggjør aktivt ettersyn fra interne overordnede, kan man oppleve svekket kvalitet på både etterforsknings- og påtalearbeidet.

²³⁵ Rieber-Mohn (1996) s. 31

I sum setter momentene også påtalemyndighetens objektivitet i fare. Dersom det materialet man skal bygge påtaleavgjørelsen på anses som mangelfullt, er det heller ikke gitt at det er godt nok balansert.

12.5.2 Effektivitet

Både strpl. § 226 (4) og EMK art. 6 (1) stiller krav til en viss fremdrift i etterforskningen, samtidig som effektivitet ikke må gå på bekostning av rettssikkerheten. Også riksadvokaten oppstiller kort saksbehandling som et av sine hovedmål for straffesaksbehandlingen.²³⁶

Det er mange faktorer ved dagens situasjon som setter begrensninger for straffesaksbehandlingens effektivitet. Helt grunnleggende er ressursmangelen, som bl.a. medfører stor underbemanning. Det viser seg også at ressurssituasjonen er selvforsterkende. Mangel på politijurister medfører at den enkelte sitter på altfor store porteføljer, noe som vanskeliggjør effektivt samarbeid med etterforskerne. Når man har et utall saker å forholde seg til, krever det ekstra innsats å sette seg inn i det konkrete saksforholdet når etterforskerne kommer med spørsmål. Hadde juristene i stedet kunnet behandle færre saker parallelt, kunne man kanskje øke kapasiteten per sak, og dermed redusere effektivitetstappingen.

Resultatene forteller om stedvis stor gjennomtrekk, både på etterforsker- og juristsiden. Sett i sammenheng med etatens manglende evne til å ta i mot nye på en god måte, fremstår ikke turnoveren som overraskende. Det blir vist til at nye naturlignok produserer mindre enn erfarne, i tillegg til at det går mye tid med til veiledning, og da tid man egentlig ikke har. Med tanke på at mange forsvinner fort ut igjen, og man dermed får lite valuta for opplæringen, blir situasjonen enda mer uøkonomisk.

Også manglende faglig oppdatering kan være ineffektivt. Ved at man har begrenset tid til å faglig diskutere egne og felles erfaringer, hindres også såkalt ”erfaringslæring.” I NOU 2009:12 sies det at ”systematisk erfaringslæring er mer effektivt enn at slik læring ikke finner

²³⁶ Riksadvokaten (2/2012) s. 2

sted eller foregår usystematisk.”²³⁷ I årets tildelingsbrev til Politidirektoratet står det at ”det er avdekket til dels betydelige forskjeller i oppgaveløsning og resultatoppnåelse mellom sammenlignbare distrikter. Det må legges til rette for erfaringslæring.”²³⁸

Et statuerende eksempel på ineffektiviteten er alt dobbeltarbeidet som gjøres, noe som omfatter både etterforsker- og påtalesiden. Spesielt skaper den stadige utskiftningen av jurist på saken mye ekstraarbeid. Den juristen som opprinnelig hadde saken, har mest sannsynlig brukt tid på å sette seg inn i saksforholdet. Når fravær eller mer presserende oppgaver gjør at andre må steppe inn, medfører det at enda en jurist må sette seg inn i det samme materialet. Det er et paradoks at det i en etat så presset på ressurser, gjennomføres så mye dobbeltarbeid. En enkel tolkning tilsier at dersom man hadde satt inn et ressursløft, kunne man omvendt kanskje opplevd en form for eksponentiell effektivitetsøkning, siden den enkelte hadde frigjort en forsterket egenkapasitet.

12.5.3 Kravet til objektivitet

En annen grunnleggende side ved påtalearbeidet er kravet til objektivitet, som er nedfelt i strpl. § 226 (3). Et argument mot den integrert påtalesfunksjonen har ofte vært at systemet, med juristene plassert såpass nær etterforskningen, utfordrer objektivitetskravet. Funn fra undersøkelsen indikerer at objektiviteten generelt ivaretas, og at ordningen i så henseende ikke utgjør en fare.

Imidlertid formidles enkelte beskrivelser som gir grunn til å stille spørsmål rundt objektivitetsvernet. Høyt press på juristene medfører at etterforskerne tidvis må formidle informasjon kort og konkret, noe som kan nødvendiggjøre en slags siling. Skal man tilfredsstille kravet til objektivitet fullt ut, fordrer det også at måten påtalemyndigheten erverver kunnskapen på er objektiv i sin form. Tidspresset medfører at når informasjonen kommer frem til påtale, kan den allerede ha gjennomgått en tolkning hos etterforskerne som har måttet ta stilling til hva som er mer eller mindre relevant. På den måten står påtalemyndigheten i fare for å bli farget av etterforskerens oppfatninger, og således kan objektiviteten sies å være truet.

²³⁷ NOU 2009:12 s. 41

²³⁸ Tildelingsbrev til Politidirektoratet (2014) s. 7

12.5.4 Påtalemyndighetens uavhengighet

Det er generelt bred enighet om at en eventuell politisering av straffesaksbehandlingen er problematisk, en oppfatning fastholdt av Stortinget over tid.²³⁹ Som eksempel kan det vises til et sitat fra Kontrollkomiteen: ”riksadvokaten må stå mest mogelig fritt i høve til dei politiske styresmaktene.”²⁴⁰ Eventuell politisering i forbindelse med enkeltsaker var ikke tema i denne undersøkelsen. Resultatene indikerer allikevel flere forhold som kan utfordre ivaretagelsen av påtalemyndighetens generelle uavhengighet.

Ansvar for den faglige ledelsen av straffesaksbehandlingen ligger til riksadvokaten, jfr. strpl. § 56 (2) og påt.instr. § 7-5 (3). Når det gjelder statsadvokatenes fagledelse, sier riksadvokaten i sitt rundskriv 2/2010 at det er ”en meget viktig del av den totale virksomhet,”²⁴¹ og rundskrivet stiller generelt høye krav til oppfølging av underordnet påtalemyndighet. Det er regjeringen som har det overordnede ansvar for kriminalpolitikken, samtidig som riksadvokaten er gitt prioriteringsansvaret for straffesaksarbeidet, jfr. påt.instr. § 7-5 (3). Over de siste tiår har politiet blitt gjenstand for langt sterkere mål- og resultatstyring,²⁴² noe som også anses som en sentral del av påtalemyndighetens fagledelse. Riksadvokatens oppstilling av mål og prioriteringer skjer i samarbeid med andre organer, og i den nærmere utformingen tas politiske føringer i betraktning. Tor-Aksel Busch skriver i artikkelen om påtalemyndighetens uavhengighet at enkelte vil hevde at uavhengigheten således er truet, men selv er han ikke enig i det.²⁴³ Torgersen derimot, sier at det er ”likevel en grense for hvor detaljerte mål som kan fastsettes i forbindelse med tildeling av ressurser og i øvrige styringsdokumenter, uten at utgangspunktet om riksadvokatens prioriteringsansvar uthules.”²⁴⁴ Videre er ”handlingsrommet ikke større enn at det ville bli truet om utviklingen skulle gå i retning av flere og mer detaljerte mål.”²⁴⁵ Deltakerne i undersøkelsen melder om for store budsjettmessige bindinger, og

²³⁹ Torgersen (2011) s. 60

²⁴⁰ Innst. S. nr. 181 (1987–1988) s. 5 sitert i Torgersen (2011) s. 60

²⁴¹ Riksadvokaten (2/2010) s. 6

²⁴² Torgersen (2011) s. 55

²⁴³ Busch (2002) s. 162

²⁴⁴ Torgersen (2011) s. 60

²⁴⁵ Torgersen (2011) s. 60

lite rom for lokale prioriteringer. Utfra disse beretningene er det ikke mulig å vurdere hvorvidt det her foreligger en realitetsendring fra den situasjonen Torgersen beskriver.

Undersøkelsen viser at fagledelsen fra statsadvokatene stedvis blir en salderingspost på bakgrunn av ressursmangel og mer tvingende oppgaver. For å kunne tilfredsstillte kravene på en forsvarlig måte, fordres det at statsadvokatene arbeider utover vanlig arbeidstid, kanskje med omkostninger for eget privatliv. Fagledelse som salderingspost har paralleller til beskrivelsene i Torgersens artikkel om påtalejuristens rolle.²⁴⁶ Uten tilstrekkelig faglig styring nedover påtalesporet kan påtalemyndighetens mål- og prioriteringer på mange måter bli ”hengende i luften,” og således står påtalesiden i fare for å miste tyngde på vekten. Derfor kan uavhengigheten utfordres selv om det ikke nødvendigvis skjer gjennom økt styring fra politisk hold, fordi balansen også kan bli forrykket ved at påtale opplever redusert slagkraft i det tosporede ansvarsforholdet.

En av intervjudeltakerne viser til at samarbeidet når det gjelder prioriteringer er lite konfliktfylt, fordi man stort sett har ens oppfatning rundt gjennomføringen, men legger til at hadde man ikke vært enige, hadde nok også diskusjonen kommet mer på spissen. Innebærer dette at balansen i systemet til en viss grad hviler på enighet? For i så fall fremtrer den uavhengige påtalemyndigheten som noe skjør og situasjonsavhengig, og vil kunne komme i en utsatt posisjon dersom landet opplever mer markante politiske omslag. Rieber-Mohn sier i sin artikkel at ”et organisatorisk system må bestå prøven også når samarbeidet ikke er godt.” Spesielt sett i sammenheng med den intensiverte kampen om ressurser etaten har gjennomgått, er det grunn til å stille spørsmål ved uavhengighetsvernet.

Hvis man utvider uavhengighetshensynet til å omfatte mer enn rent politisk uavhengighet, er kanskje uavhengigheten ytterligere truet. En uavhengig påtalemyndighet fordrer at påtalejuristene tar selvstendige og uavhengige avgjørelser som etterforskningsleder, noe som forutsetter at påtalemyndigheten har generell gjennomslagskraft i samarbeidet med politisiden. Undersøkelsen viser imidlertid at påtales gjennomslagskraft kan være personavhengig, noe som innebærer at også uavhengigheten kan bli personavhengig. En annen utfordring i samme gate er at ressursmangelen medfører fare for påtalemyndighetens objektivitet. Det utgjør også en fare

²⁴⁶ Torgersen (2011) s. 58

for uavhengigheten, siden avgjørelsene dermed bygger på politisidens tolkninger av saksforholdet.

Undersøkelsen viser at ansvarsfordelingen vedrørende etterforskningsressursene, hvor ansvaret følger politilinjen, i dag ikke fører med seg store problemer for påtalemyndighetens gjennomslagskraft på politinivå. En utfordring man kan se for seg, med tanke på uavhengigheten, er dersom man fremover opplever vedvarende, og eventuelt også forsterket, ressursmangel. Rieber-Mohn sier i sin artikkel at dersom man opplever interne uenigheter mellom representanter fra politi- og påtalesiden, ”vil et påtalemessig direktiv som forutsetter ressursbruk (og det gjør de aller fleste!) kunne saboteres av en tjenestemann i ordrelinjen. I særdeleshet gjelder det i en situasjon med knapphet på ressurser.”²⁴⁷ På bakgrunn av undersøkelsens datamateriale er det ikke mulig å gi ytterligere anslag om i hvilken grad dette vil kunne bli et problem.

Videre er det grunn til å stille spørsmål ved påtalemyndighetens uavhengighet i forbindelse med omorganiseringen av det store politidistriktet. Stasjons-/seksjonssjef som representant for politisiden, vil ha personalansvar overfor stasjonens påtalejurister, noe som også innebærer ansvar for lønnsmidler. Omvendt er det imidlertid påtalejuristen som er den overordnede i det som har med påtalespørsmål og straffesaksbehandlingen å gjøre. I NOU 2009:12 snakkes det om hierarkisk uavhengighet, noe som innebærer at organer med en kontrollfunksjon ikke burde være underlagt samme overordnede som den enheten kontrollen rettes mot.²⁴⁸ Det er naturlig å tenke at slike kryssende roller kan skape uklarheter, selv om det på ingen måte er gitt at omorganiseringen vil utfordre uavhengigheten. Det synes imidlertid merkelig at man velger å gjøre strukturelle endringer som prinsipielt kan få uheldige konsekvenser, når man ellers fremstår svært tydelig i spørsmål om uavhengighet.

²⁴⁷ Rieber-Mohn (1996) s. 42

²⁴⁸ NOU 2009:12 s. 41

12.5.5 Så hva med rettssikkerheten?

Essensielt i rettssikkerhetsbegrepet ligger vernet av enkeltindividet mot vilkårlighet og overgrep fra offentlige myndigheter, herunder muligheten til å forutberegne sin rettsstilling.²⁴⁹ Det krever først og fremst at rettslige avgjørelser treffes i samsvar med positiv rett. Utfra datamaterialet er det ikke mulig å si noe om hvorvidt påtalespørsmål blir avgjort i strid med gjeldende rett, og om situasjonen i så måte utfordrer rettssikkerheten. Imidlertid kaster undersøkelsen lys over flere forhold som gir grunn til å stille spørsmål om rettssikkerhetsvernet.

En annen side av rettssikkerhetsbegrepet, stiller krav om at ”myndighetene må opptre betryggende når de normerer våre rettsposisjoner eller foretar handlinger som får konsekvenser for oss.”²⁵⁰ Undersøkelsen viser at manglende etterforskningsarbeid og –ledelse medfører kvalitative variasjoner i de grunnlag påtaleavgjørelsene treffes på. I tillegg fortelles det om begrenset faglig oppdatering. Bristende kvalitet kan medføre mindre betryggende utført etterforskning og påtalevurdering, og dermed utgjøre en fare for rettssikkerheten. Det blir også formidlet faktorer som vanskeliggjør påtalemyndighetens objektivitet. Både lovverk og grunnleggende straffeprosessuelle prinsipper inneholder krav om objektivitet, og dersom etterforskning og påtaleavgjørelse ikke kan betrygges objektivt utført, vil det også kunne utfordre rettssikkerheten.

Tar man i bruk Robberstads definisjon av begrepet, blir de rettssikkerhetsmessige utfordringene flere og tydeligere, siden begrepet da også innbefatter hensynet til fornærmede og samfunnet som helhet.²⁵¹ Klare momenter her er alle sakene som henlegges av kapasitetshensyn, eller får svært lang liggetid. Ingen av situasjonene ivaretar fornærmedes rettslige interesser i tilstrekkelig grad. Over tid kan bevisgrunnet sveskes, noe som i all hovedsak går utover offer, og ikke gjerningsperson. I tillegg til at tidsmomentet er en belastning i seg selv. Lang liggetid vil også utgjøre manglende rettssikkerhetsvern av eventuell mistenkt/siktet, siden kravene til adekvat saksbehandlingstid ikke tilfredsstilles.

²⁴⁹ Boe (2005) s. 201

²⁵⁰ Boe (2005) s. 202

²⁵¹ Robberstad (1999) s. 360-363

Det er imidlertid viktig å ha i mente at den integrerte påtalefunksjonen, når den fungerer, på mange måter sørger for rettssikkerhet. Legalitetsveiledning og –kontroll med etterforskningsarbeidet bidrar både til høyere kvalitet, fordi man kan styre seg inn mot de rettslige problemstillingene i tidlig fase, og effektivitet, fordi man slipper å sende saken til et eksternt organ som vanskelig kan legge fortløpende føringer. Det blir gjenfortalt erfaringer fra besøk i Sverige, hvor man opplevde at en del saker aldri nådde anklagemyndigheten, noe som kan utgjøre en enda større fare for den generelle rettssikkerheten.

12.5.6 Legitimitet og tillit

Etterforsknings- og påtalearbeidets legitimitet vil i prinsippet si at politi og påtale gjennom sin virksomhet har tillit i samfunnet.²⁵² I rollen som statlig tvangsmakt utfordres grunnleggende individuelle rettigheter av stor betydning for de involverte. Dermed blir behovet for tillit større, samtidig som det blir viktigere å vise seg den verdig.²⁵³ Allmennheten som tillitsgiver har en generell forventning om profesjonalitet,²⁵⁴ noe som i påtalemyndighetens tilfelle vil si å innfri de kravene som stilles til både aktørene selv og deres virke. Som undersøkelsen har vist, makter ikke påtalemyndigheten å bestandig tilfredsstillende kravene til kvalitet, effektivitet, objektivitet og uavhengighet. Tillitsgrunlaget inneholder videre en formodning om pålitelighet. Viser påtalemyndigheten seg tidvis upålitelig, kan det få betydning for dens generelle tillit i samfunnet.

Ressursmangelens omfang medfører at en del saker må henlegges av kapasitetshensyn, i tillegg til at man må foreta prioriteringer rundt oppfølgingen av den enkelte sak. Naturlignok blir de ressursmessige prioriteringene ofte gjort ut fra en vurdering av straffesakens alvorlighetsgrad, som på mange måter er et nødvendig onde, men som også resulterer i at de små sakene blir de store taperne. Flere deltakere uttrykte sterk misnøye med ressursituasjonens betydning for den enkelte straffesak. Det oppleves ubehagelig å henlegge saker på kapasitet, og dermed ikke kunne forfølge hva som fremstår som åpenbare lovbrudd. Spesielt nyansatte rea-

²⁵² Bernt (2006) s. 428

²⁵³ Grimen (2009) s. 28-29

²⁵⁴ Grimen (2009) s. 39

gerer sterkt på situasjonen, men man må over tid forsøke å distansere seg følelsesmessig, skal man klare å opprettholde motivasjonen.

Det blir videre fortalt at påtalejuristenes oppgaver på stasjonsnivå tidvis reduseres til ren saksbehandling. I kombinasjon med høyt arbeidspress, bidrar nok det til den store turnoveren. Arbeidsformen synes lite motiverende for juristene av flere grunner. For det første kan man oppleve å ikke få benyttet sine juridiske kvalifikasjoner, da arbeidsmengden ikke gir særlig rom for grundige vurderinger og utvikling. For det andre føler man kanskje en maktesløshet når man må innta en ”godt nok”-holdning til etterforskningens kvalitet. I sum kan disse faktorene bidra til å svekke den enkeltes yrkesstolthet, noe som igjen kan være skadelig for den samlede stasjonskulturen. Det kan sette politi og påtalemyndighets generelle tillit til egen etat i fare. I følge Grimen kan ens egen tillit til seg selv igjen påvirke den tilliten man har hos andre. For hvordan kan man stole på noen som ikke stoler på seg selv?²⁵⁵ Hvis slik indre mistillit får fotfeste, kan det bidra til å svekke tillit blant borgerne, noe som ville være svært uheldig.

Mye av såkalt mengde- og hverdagskriminalitet blir behandlet på stasjonsnivå. En del jurister opplever tiden på stasjon mer som en ”plikttjeneste,” på veien mot mer spennende oppgaver i etaten. ”Juristflukten” bør kanskje ikke tilskrives juristene selv, men heller mer overordnede kriminalpolitiske prioriteringer. Dårlig, og tidvis skjevt, ressurstilfang har medført en arbeidshverdag flere ikke makter å stå i over tid. Det er imidlertid viktig å huske på at i større politidistrikt utgjør den saksgruppen som i helhetsbildet betraktes som ”mindre saker,” flere tusen enkeltsaker. Det er grunn til å stille spørsmål om det generelt fra politisk hold har foregått en nedvurdering av hvilken betydning de mindre sakene har for tilliten til politi og påtalemyndighet, og ikke minst for den enkeltes rettssikkerhet. Også slike saker er viktige for de involverte, og derfor har måten saken og vedkommende blir møtt på, betydning for den generelle tilliten.

Nye kommunikasjonsmåter, og da spesielt populærjournalistikken, har skjerpet allmennhetens linse mot politi og påtale, og dermed vil eventuelle tillitsbrudd kunne få større konsekvenser enn tidligere. Inger Johanne Sand sier at retten må oppfattes som legitim for å fungere som

²⁵⁵ Grimen (2009) s. 30

rett.²⁵⁶ Påtalemyndigheten er derfor avhengig av en viss legitimitet for å kunne gjennomføre sine tiltenkte oppgaver. Også for at påtalemyndighetens avgjørelser skal gjøres gjeldende, er den avhengig av legitimitet, herunder generell aksept fra samfunnets side om at påtalemyndigheten er rette instans til å ivareta sine oppgaver. Opplever allmennheten en redusert tillitsfølelse overfor etterforsknings- og påtalearbeid, kan det gi utfordringer for etatens generelle legitimitet og myndighet som tvangsmakt.

²⁵⁶ Sand (2012) s. 102

13 Litteraturliste

Litteratur

- Andenæs, Johs. *"God åklagarsed."* I: Etter overveielse, artikler i utvalg 1983-1992. Johs. Andenæs (red.) Oslo, 1992. s. 88-98
- Andenæs, Johs. *Norsk straffeprosess*. 4. utg ved Tor-Geir Myhrer. Oslo, 2010.
- Bernt, Jan Fridthjof og David R. Doublet. *Juss, samfunn og rettsanvendelse*. Oslo, 1996.
- Bjerke, Hans Kristian og Erik Keiserud. *Straffeprosessloven kommentarutgave*. Bind 2. 3. utgave. Oslo, 2001
- Boe, Erik Magnus. *Rettsikkerhet*. I: Rettsfilosofi. Svein Eng. Midlertidig utgave. Oslo, 2005. s. 201-217
- Busch, Tor-Aksel. *Påtalemyndighetens uavhengighet – bl.a. om forholdet mellom politiske myndigheter og riksadvokaten for så vidt gjelder mål og prioriteringer i straffesaksbehandlingen*. I: Rettsteori og rettsliv : festskrift til Carsten Smith. Peter Lødrup [et al.] (red.). Oslo, 2002. s. 155-165
- Dorenfeldt, Lauritz. *Påtalemyndigheten og de politiske myndigheter*. I: Lov og frihet. Festskrift til Johs. Andenæs. Anders Bratholm [et al.] (red.). Oslo, 1982. s. 91-98
- Eide, Martin. *"Journalistisk makt. Et oppslag."* I: Til dagsorden! Journalistikk, makt og demokrati. Martin Eide (red.) Oslo, 2001. s. 13-59
- Eskeland, Ståle. *Strafferett*. 2. utg. Oslo, 2006.
- Fredriksen, Steinar. *Innføring i straffeprosess*. 3. utg. Oslo, 2013.
- Grimen, Harald. *Hva er tillit*. 2. opplag. Oslo, 2009.
- Gripsrud, Jostein. *"The Aesthetics and Politics of Melodrama."* I: Journalism and populare culture. London, 1992. Peter Dahlgren og Coling Sparks (red.) s. 84-96
- Grønmo, Sigurd. *"Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen."* I: Kvalitative metoder i samfunnsforskning. 2. utg. Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red.) Oslo, 1996. s. 73-108
- Halvorsen, Knut. *Å forske på samfunnet. En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 5. utg. Oslo, 2008.
- Hiorthøy, Finn. *Påtalemyndighetens uavhengighet*. I: Lov og rett. (1964) s. 308-315.
- Holme, Jørn. *Fra amtmann til statsadvokat*. Oslo, 1985
- Hov, Jo. *Innføring i prosess*. Bind 1. Oslo, 2009.
- Hov, Jo. *Innføring i prosess*. Bind 2. Oslo, 2009.

- Hov, Jo. *Påtalemyndighetens organisasjon og kompetanse*. Bergen, 1983.
- Hurwitz, Stephan. *Den danske strafferetspleje*. København, 1940
- Høigård, Cecilie. *Nytt politi? En kommentert bibliografi over nyere nordisk politiforskning*. Oslo, 2005.
- Johannessen, Asbjørn, Per Arne Tufte og Line Christoffersen. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4. utg. Oslo, 2011.
- Johansen, Anders. "Enkeltpersoner og kollektivpersoner." I: Til dagsorden! Journalistikk, makt og demokrati. Martin Eide (red.) Oslo, 2001. s. 167-197
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann. *Det kvalitative forskningsintervju*. 2. utg. Oslo, 2012.
- Michalsen, Dag. Rett. *En internasjonal historie*. Oslo, 2011.
- Myhrer, Tor-Geir. "God påtaleskikk." I: Juss og etikk. Arne Fanebust [et al.] (red.). Oslo, 2005. s. 15-89
- Robberstad, Anne. *Mellom tvekamp og inkvisisjon*. Oslo, 1999.
- Rieber-Mohn, Georg Fr. Etterforskning og påtalemyndighet. I: Nytt i Strafferetten nr. 2 (1996), s. 19-47
- Sand, Inger-Johanne. *Rett, samfunn, tekster og legitimitet*. Oslo, 2012.
- Sandvik, Gudmund. *Dømande kommisjonar i Norge. Ein rettshistorisk studie*. Oslo, 1974. Skirbekk, Helge og Harald Grimen. *Tillit i Norge*. Oslo, 2012.
- Thagaard, Tove. Systematikk og innlevelse. *En innføring i kvalitativ metode*. 2. utg. Oslo, 2004.
- Torgersen, Runar. Påtalejuristens rolle, hvordan den har forandret seg de siste 50 år og hva som forventes for fremtiden. I: Lov og rett (2011) s. 42-62
- Universitetsforlaget. Bokmålsordboka. Oslo, 1986.
- Valland, Tatanya Ducran. *Nordisk politiforskning 2004-2009*. Oslo, 2011.

Rapporter og oppgaver

- Hollfjord, Elin Marlén. *Analyse av en endringsprosess: OU-prosessen i politi- og lensmanns-etaten*. Hovedoppgave i statsvitenskap, UiO. Vår 1999.
- Politidirektoratet. Rapport. *Etterforskningen i politiet 2013*.
- Nordmøre politidistrikt. *Er effektivisering av straffesakskjeden mulig? De sa det var umulig – derfor gjorde vi det!* Kristiansund, 1996.

Randby, Thomas og Jan Egil Presthus. *OU-prosessen og påtalemyndigheten – på vei mot et "skille" mellom politi og påtalemyndighet i strid med gjeldende lovverk og politiske ønsker?* Kursoppgave ved PHS. Høst 1994.

Visionsudvalget. *Fremtidens politi*. Danmark, 2005.

Magasin- og avisartikler

Arnøy, Arnljot. *Politi og påtalemyndighet – og alles rettssikkerhet*. I: Aftenposten morgen. 28. september 1984

Gangnes, Ole-Martin. *Bekymret for påtalemyndighetens rolle i politiet*. I: Juristkontakt, nr. 8/2012 s. 18-19

Hansen, Asle. *Vil bruke 614,4 millioner kroner mer på bereskap*. I: Dagbladet. 14. oktober 2013.

Helsingeng, Terje og Silje Borchgrevink Fjeldstad. *4500 henlagte saker bekymrer justisministeren*. I: VG. 24.01.2014

Holme, Sindre. *Angstens arena*. I: Hubro. Magasin for UiB. Nr. 2/2005

Letvik, Tore og Iselin Stalheim Møller. *Raser mot politisk styring av politiets etterforskning*. I: Dagsavisen. 5. september 2008

Fra riksadvokaten

Rundskriv fra riksadvokaten nr. 3/1999

Rundskriv fra riksadvokaten nr. 2/2010

Rundskriv fra riksadvokaten nr. 2/2012

Bemerkning fra riksadvokaten: straffesaksbehandlingen i politiet. 17/1 2013.

Riksadvokaten. *Høring – overføring av det administrative ansvaret for lensmannsetaten fra fylkesmannen til politimester*. Oslo, 14/5 1993. (Rieber-Mohn og Myhrer).

Lov, forskrift, forarbeider og generelle stortings-/regjeringsdokumenter

1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven) av 17. mai 1814 nr.

1902 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) av 22. mai 1902 nr. 10

1981 Lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) av 22. mai. 1981 nr. 25

1995 Lov om politiet (politiloven) av 4. august 1995 nr. 53

1985 Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen) av 28. juni 1985

Budsjett-innst. S. nr. 4 (2008-2009)

Innst. O. nr. 89 (2000-2001) *Om endringer i politiloven mv.*

Innst. S. nr. 77 (2008-2009) *Om Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av effektiviteten i straffesakskjeden*

NOU 1984:27 *Ny påtaleinstruks*

NOU 1988:39 *Politi og påtalemyndighet. Arbeids- og ansvarsfordeling*

NOU 2000:6 *Lillehammer-saken*

NOU 2009:12 *Et ansvarlig politi. Åpenhet, kontroll og læring*

NOU 2010:12 *Ny klageordning for utlendingssaker*

NOU 2013:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen.*

St.meld. nr. 22 (2000-2001) *Politireform 2000: Et tryggere samfunn*

Tildelingsbrev til Politidirektoratet. 2014.

14 Vedlegg

14.1 Godkjenning fra NSD – Vedlegg 1

14.2 Informasjonsskriv – Vedlegg 2

14.3 Intervjuguide – Vedlegg 3