

POLITIJURISTENE

SKILLEUTVALGETS ANBEFALING TIL LANDSMØTET 2025

Innhold

Arbeidsgruppens sammensetning og mandat.....	3
1. Prosessbeskrivelse og arbeidsgruppens forståelse av mandatet	4
1.1. Prosess	4
1.2. Grunnlagsdokument	4
1.3. Involvering av tillitsvalgte og fremdrift	5
1.4. Arbeidsgruppens forståelse av mandatet og oppdraget.....	5
2. Bakgrunn for opprettelsen av arbeidsgruppen	6
2.1. Kort om dagens organisering	6
2.3 Styrets arbeid med landsmøtets vedtak	7
2.4 Utfordringer med landsmøtets vedtak	8
2.5 Er det forhold som har endret seg etter landsmøtevedtaket?	8
3. Redegjørelse for andre lands organisering av påtalemyndigheten	10
3.1. Svensk modell	10
3.2 Dansk modell.....	11
3.3 Engelsk og Walisisk modell	12
4 Hvilke forutsetninger legger arbeidsgruppen til grunn for et eventuelt skille – gjennomgang ulike modeller for skille	14
4.1 Generelt	14
4.2 Organisatorisk skille.....	14
4.3 Økonomisk/budsjettmessig skille.....	15
4.4 Skille hvor man endrer ansvarsforholdene	16
4.5 Alternativ modell med grunnlag i dagens organisering	18
5 Arbeidsgruppens anbefaling	19

Arbeidsgruppens sammensetning og mandat

Politijuristenes sentralstyre besluttet den 19. mars 2024 å opprette en arbeidsgruppe for å vurdere spørsmålet om et skille mellom påtalemyndigheten og politiet. Arbeidsgruppens rapport vil danne grunnlag for styrets og landsmøtets behandling av skillespørsmålet.

Arbeidsgruppens sammensetning:

- Elisabeth Bru, første nestleder styret
- Cecilie Svorstøl, styremedlem
- Bjarte Walla, styremedlem
- Christina Sve Hagen, varamedlem styret
- Knut Inge Stavang, varamedlem styret

Ved sentralstyrets vedtak av 7. juni 2024 og 28. januar 2025 ble arbeidsgruppen gitt følgende mandat:

- 1) Prosessbeskrivelse
 - Hvordan har arbeidsgruppen innhentet informasjon, hvem har vært involvert mv.
- 2) Bakgrunn for opprettelsen av arbeidsgruppen
 - Landsmøtevedtak fra 2018
 - Styrets arbeid med landsmøtets vedtak
 - Utfordringer med vedtaket
 - Er det forhold som har endret seg etter landsmøtevedtaket?
- 3) Redegjørelse for andre lands organisering av påtalemyndigheten
 - Svensk modell
 - Dansk modell
 - Engelsk og walisisk modell
- 4) Hvilke forutsetninger legger arbeidsgruppen til grunn for et eventuelt skille – det skal foretas utredning av minst 3 ulike modeller og gruppen skal komme med en anbefaling knyttet til dette
- 5) Konsekvenser for samfunnsoppdraget. Hvordan vil samfunnsoppdraget bli ivaretatt ved et eventuelt skille. For eksempel opp mot:
 - Effektivitet
 - Uavhengighet
 - Objektivitet
 - Kvaliteten på etterforskningen
 - Tillit
 - Legalitet
 - Økonomiske konsekvenser

1. Prosessbeskrivelse og arbeidsgruppens forståelse av mandatet

I dette kapittelet beskrives hvordan arbeidsgruppen har innhentet informasjon, hvem som har vært involvert mv, samt hvordan arbeidsgruppen forstår sitt oppdrag og mandat.

1.1. Prosess

Arbeidsgruppen gjennomførte oppstartsmøte 2. mai 2024 der møteplan ble lagt og oppgaver ble fordelt. Med grunnlag i mandatet har arbeidsgruppen søkt å danne seg en oversikt over tidligere utredninger om påtalemyndighetens organisering, andre lands organisering, hva som forstås med begrepet "skille", samt konsekvensene av et skille. Arbeidsgruppen har i sitt arbeid lagt stor vekt på involvering av tillitsvalgte på alle nivåer i Politijuristene.

Arbeidsgruppen videre sett hen til læringspunkter fra lokallagsledersamling i desember 2022 i London. Dette har dannet grunnlag for arbeidsgruppens besvarelse av mandatets punkt 3 når det er redegjort for den engelske og waliske modellen (punkt 3.3 nedenfor). Formålet med samlingen var å innhente kunnskap om hvordan påtalemyndigheten i England og Wales var organisert. Det ble gjennomført møter med både engelsk politi og påtalemyndighet som ga god innsikt i dette systemet.

I tillegg har arbeidsgruppen benyttet læringspunkter fra studieturer til Stockholm i september 2023 og København i november 2024 hvor styret besøkte svensk og dansk påtalemyndighet samt fagforeningene Akavia og Danmarks Jurist- og Økonomiforbund. Dette har dannet grunnlag for besvarelsen av den delen av mandatets punkt 3 som gjelder den svenske og den danske organiseringen (punkt 3.1 og 3.2 nedenfor)

1.2. Grunnlagsdokument

Arbeidsgruppen har benyttet seg av følgende grunnlag for sitt arbeid:

Mandat for arbeidsgruppen av 7. juni 2024 med endringer vedtatt av styret på møte den 28. januar 2025.

Offentlige utredninger:

NOU 1988:39 Politi og påtalemyndighet – Arbeids- og ansvarsfordeling

NOU 2013:9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer (Politianalysen)

NOU 2017:5 En påtalemyndighet for fremtiden (Påteleanalysen)

Rundskriv:

Riksadvokatens rundskriv RA-2012-2 *Krav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene*

Riksadvokatens rundskriv RA-2024-1 *Mål- og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2024*

Tidsskrifter:

Nytt i strafferetten nr. 2 1996 s. 19-47 (TFST-1996-2-19)

Noen prinsipielle sider ved organisering av påtalemyndigheten i Norge, (Tor-Aksel Busch) Tidsskrift for strafferett nr. 24-2024

Makten innad i politiet. Kryssende myndighetsområder mellom politi og påtalemyndighet. Manglende kapasitet til etterlevelse (Marianne Børseth Steensby og Trude Kvanli) Tidsskrift for strafferett nr. 24-2024.

Masteravhandling:

Samspill, styring og straffesaksarbeid, En kvalitativ studie av politijuristers opplevelser av påtale og etterforskningsarbeid i politiet (Anniken Margaretha Gedde Kjällgren, Universitetet i Oslo vår 2022)

1.3. Involvering av tillitsvalgte og fremdrift

Arbeidsgruppen presenterte mandat og oppdrag for lokalledersamlingen i Warszawa 19.-21. juni 2024. Lokallagslederne ble oppfordret til å ta opp temaet med sine medlemmer og forberede seg til videre oppfølging under neste lokallagsledersamling.

Arbeidsgruppen hadde et nytt møte den 18. september 2024 der workshop for lokalledersamlingen 26.-27. september 2024 ble forberedt. Under lokalledersamlingen fikk deltakerne presentert hovedlinjene ved engelsk/walisisk modell, svensk modell og dansk modell. Deltakerne ble deretter inndelt i grupper som senere presenterte sine vurderinger og tanker om de aktuelle modellene opp mot dagens modell. Gruppearbeidet var viktig for å sikre en god forankring for arbeidsgruppens videre arbeid.

Arbeidsgruppens neste møte ble avholdt 15. november 2024 for videre fordeling av arbeidsoppgaver.

Ved lokallagsledersamling 28.-29. november 2024 fikk lokallagslederne en siste orientering om status for arbeidsgruppens arbeid og videre fremdriftsplan med anmodning om lokal forankring blant medlemmene.

Det ble deretter gjennomført møte i arbeidsgruppen den 11. desember 2024 og 24. januar 2025 hvor man arbeidet videre med rapporten.

Foreløpig utkast til rapport ble presentert for styret på møte den 28. januar 2025.

Rapporten ble ferdigstilt den 7. februar og oversendt styrets medlemmer og samme dag.

1.4. Arbeidsgruppens forståelse av mandatet og oppdraget

Slik arbeidsgruppen forstår mandatet og oppdraget som er gitt fra styret, er hensikten med arbeidsgruppens rapport å tjene som grunnlagsdokument for behandlingen av skillesaken på Politijuristenes kommende landsmøte. Herunder skal landsmøtet gjøres kjent med ulike modeller for et eventuelt skille, slik at en får mulighet til å gjøre en vurdering av hvordan et eventuelt skille bør se ut.

Til grunn for arbeidsgruppens arbeid ligger derfor en forutsetning om at det ikke skal foretas en fullstendig utredning av påtalemyndighetens organisering og hvilke konsekvenser som vil følge av et skille mellom politi og påtalemyndighet. Dette vil etter arbeidsgruppens vurdering være et større og langt mer omfattende arbeid som arbeidsgruppen ikke vil ha forutsetninger for å utføre, men som eventuelt må gjøres gjennom en offentlig utredning.

I tråd med mandatet vil arbeidsgruppen i det videre gjøre kort rede for enkelte andre lands organisering av påtalemyndigheten, samt peke på og redegjøre kort for enkelte modeller for et skille mellom politi og påtalemyndighet som en ser for seg at kan være aktuelle. Under behandlingen av de enkelte modellene i rapportens kapittel 4 vil en også peke på enkelte konsekvenser som en anser som sannsynlige dersom den aktuelle modellen innføres, men det presiseres at dette ikke vil utgjøre noen fullstendig konsekvensanalyse av den enkelte modell.

2. Bakgrunn for opprettelsen av arbeidsgruppen

2.1. Kort om dagens organisering

Påtalemyndighetens laveste nivå er i dagens organisering administrativt og fysisk integrert i politiet hvilket vil si at påtalejuristene er ansatt i politiet og samlokalisert med politiets øvrige ansatte.

I påtaleanalysens punkt 2.3.3 er det redegjort for de fordeler og ulemper som oftest blir trukket fram i debatter om dagens system:

«Fordelen med et slikt system er særlig at det legger til rette for et nært og godt samspill mellom påtalejurister og polititjenestemenn under etterforskningen. Tilhengere av ordningen trekker gjerne frem de praktiske fordelene det er ved å ha direkte involverte politijurister, at dette høyner kvaliteten og effektiviteten under etterforskningen, og at ordningen øker påtalemyndighetens mulighet til å drive en effektiv legalitetskontroll med politiets virksomhet. Et slikt syn finner vi eksempelvis i Sjøvold-rapporten punkt 7.1.2:

«Med en integrert påtalemessig ledelse som beskrevet ovenfor, vil den påtaleansvarlige kjenne hovedinnholdet i mange saker, og vil med et begrenset tidsforbruk kunne fatte en velfundert påtaleavgjørelse. Det følger av dette at en integrert påtalemessig ledelse ikke bare bidrar til å bedre kvaliteten på og fremdriften i etterforskningen, men vil også ha tilsvarende effekt for arbeidet på påtalestadiet»

Kritikerne har gjerne pekt på at en integrert påtalemyndighet kan utfordre den faktiske objektiviteten som følge av et for sterkt «eierskap» til straffesakene, med fare for å gå i «bekreftelsesfellen». Med eierskap menes i denne sammenheng en personlig identifisering med straffesaken. I tillegg kan den utadrettede rollen som uavhengig aktør/aktor bli utfordret ved at påtalejuristen oppfattes som en partsrepresentant for politiet. Det er også fremholdt at påtalejurister leder etterforskningen, uten at det stilles krav til kompetanse innen etterforskning eller ledelse»

2.2 Landsmøtevedtak fra 2018

Påtalemyndigheten har historisk hatt en sentral rolle i politiet. Påtalejuristene var ansett for å være en del av politimesterens ledergruppe og hadde posisjon til å være både objektiv og uavhengig selv om den var en integrert del av politiet. Fra slutten av 1990-tallet har det skjedd flere reformer og omorganiseringer i norsk politi som har endret posisjonen til påtalejuristene i politiet. Det har blitt større politidistrikt, en ledelse som har blitt sterkere, og ikke minst at påtaleenheten har blitt en driftsenhet på lik linje med de andre driftsenhetene i organisasjonen. Før reformen i 2010 var påtaleenheten en

stabsenhet som lå direkte under politimesteren, med det overordnede ansvaret som det innebar.

Påtalejuristene er i dagens organisasjon på et likt nivå med de andre driftsenhetene og har ikke samme posisjon og gjennomslagskraft som tidligere. Dette har en sett over år når det gjelder fordeling av penger mellom politi og påtalemyndighet, der påtalemyndigheten har tapt kampen om ressurser innad i politiet, noe mange mener at har ført til et press på påtalemyndigheten om å legge vekk saker eller begrense etterforskning av økonomiske og ikke faglige grunner. Presset kommer ofte fra politisiden og politiledelsen. Det har til tider vært slik at en kan stille spørsmål ved om påtalemyndigheten i politiet er så uavhengig som en skal være. Arbeidsgruppen vurderer denne utviklingen som å være en sentral del av bakgrunnen for at Politijuristenes landsmøte i 2018, med 34 mot 28 stemmer, fattet følgende vedtak:

«Landsmøtet anbefaler skille og ber styret i Politijuristene jobbe for at spørsmålet om skille mellom politi og påtalemyndigheten i politiet snarest skal utredes i form av en offentlig utredning med et bredt sammensatt utvalg»

2.3 Styrets arbeid med landsmøtets vedtak

Styret har siden landsmøtets vedtak drevet et aktivt påvirkningsarbeid opp mot politikere med sikte på å få satt ned et offentlig utvalg for utredning av spørsmålet om å skille politi og påtalemyndighet. Både regjeringsplattformen for regjering utgått fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre (Jeløya-plattformen av 14. januar 2018) og regjeringsplattformen for regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti (Granavold-plattformen av 17. januar 2019) fastslo at regjeringen ønsket å «*Utrede fordeler og ulemper med å skille politi og påtalemyndighet*». Dette ble imidlertid ikke fulgt opp videre av noen av regjeringene. Mot slutten av Monica Mælands periode som justisminister ble det uformelt tatt til orde for at kunne nedsettes en hurtigarbeidende komite til å arbeide med saken. Dette ble ikke støttet av Politijuristene som ønsket en NOU. Saken var ikke omtalt i regjeringsplattformen for regjering utgått av Arbeiderpartiet og Senterpartiet (Hurdalsplattformen), som overtok regjeringsmakten etter valget i 2021.

Styret ved leder har også tatt opp temaet om skille i møter med Riksadvokaten, herunder anmodet om at pågående utredninger av organiseringen av Den høyere påtalemyndighet ble utvidet til også å omfatte hele påtalelinjen og dermed også påtalemyndigheten i politiet. Dette forslaget ble ikke imøtekommet.

Behovet for en utredning av spørsmålet om å skille politi og påtalemyndighet har i perioden siden landsmøtets vedtak vært tatt opp i pressen av styrets leder en rekke ganger. Herunder har saken blant annet vært omtalt av NRK, Juristen og Rett24. Også enkelte lokallagsledere har frontet saken i media.

Spørsmålet om skille var gjenstand for omfattede debatt på landsmøtet forut for at landsmøtets vedtak ble fattet. I debatten fremkom en relativt stor grad av mistillit til ledelsen i politiet blant påtalejuristene. Herunder ble det gitt uttrykk for en frustrasjon over at øremerkede midler bevilget til påtalemyndigheten ofte ble benyttet til andre formål i politiet. Mange fremhevet at påtalemyndighetens gjennomslagskraft i politiet over tid var blitt vesentlig svekket, og at påtalemyndigheten ble gitt lav prioritet hos politiledelsen.

Flere redegjorde også for en uholdbar arbeidssituasjon, med store straffesaksporteføljer og påfølgende tap av kontroll og dårligere kvalitet på påtalearbeidet. At påtalejuristene i politiet er faglig underordnet statsadvokaten og riksadvokaten, men organisatorisk underlagt politimesteren, ble sett på som svært krevende å forholde seg til i en hverdag med altfor store porteføljer og for lite ressurser til å følge opp de kravene som kom fra Den høyere påtalemyndighet. Også manglende satsning på kompetansebygging hos påtalejuristene ble pekt på som problematisk.

På denne bakgrunn har en viktig del av styrets arbeid siden landsmøtets vedtak vært å arbeide for i størst mulig grad sikre påtalemyndighetens uavhengighet innenfor dagens organisering. Herunder har en hatt et mål om å sikre at midler som bevilges til påtalemyndigheten i politiet faktisk blir benyttet til denne, og ikke til andre formål i politiet. Styret har av denne grunn lagt ned et omfattende og langvarig arbeid for å sørge for at påtalemyndigheten i politiet skulle få et eget budsjett. Dette målet ble oppnådd høsten 2022, og påtalemyndigheten i politiet fikk på statsbudsjettet for 2023 for første gang sitt eget budsjettkapittel.

Styret har også arbeidet for at ansettelser av nye påtalejurister skal overlates til påtalemyndigheten selv. I nytt «Personalreglement for Politidirektoratet med underliggende enheter», som ble forhandlet fram våren 2023, ble fastslått at leder for Felles påtaleenhet skal erstatte en av de øvrige arbeidsgiverrepresentantene i rådet når rådet er ansettelsesorgan for ansatte i påtalemyndigheten.

2.4 Utfordringer med landsmøtets vedtak

Landsmøtets vedtak og arbeidet med oppfølgingen av dette har vært drøftet på en rekke styremøter i tiden etter at dette ble fattet. Vedtaket har vært gjenstand for en viss tolkningstvil i forhold til hvordan dette skal forstås.

Usikkerheten knytter seg til om landsmøtets vedtak må forstås slik at landsmøtet ønsker et skille umiddelbart, eller om dette må forstås slik at man i første omgang ønsker en offentlig utredning av spørsmålet, og at man deretter vil ta endelig stilling til skillespørsmålet når det er klart på hvilken måte dette skal skje og hvordan en fremtidig organisering av påtalemyndigheten utenfor politiet skal se ut.

Det er også en svakhet med vedtaket at dette ikke gir uttrykk for hvilken form landsmøtet ønsker at et skille eventuelt skal ha, for eksempel om man med et skille mener et fullt administrativt og fysisk skille, eller noe annet. Dette har gjort det utfordrende for styret å svare ut spørsmål om hvilken organisering Politijuristene ser for seg ved et skille, noe som er uheldig i møte med blant annet politikere og presse.

2.5 Er det forhold som har endret seg etter landsmøtevedtaket?

Norsk politi har i tiden etter landsmøtets vedtak gjennomgått vesentlige endringer, blant annet som følge av gjennomføringen av Nærpolitireformen i perioden 2016 til 2021. Det har i tiden under og etter gjennomføringen av reformen kommet på plass flere endringer som berører påtalemyndigheten i politiet.

Kompetansehevende tiltak:

Politijuristene har over flere år arbeidet for å sikre påtalejuristene nødvendig etter- og videreutdanning. Herunder har det vært vist til utdanningsløp for påtalejurister i Danmark og Sverige, som har vært vurdert som å ha vesentlig bedre kvalitet og har vært mer omfattende enn det som har vært tilfellet for norske påtalejurister. I tiden etter landsmøtets vedtak har en fått gjennomslag for dette og det er innført flere kompetansehevende tiltak for påtalejuristene i politiet.

Studiet «Utdanning for politiets påtalejurister» hadde oppstart høsten 2022. Utdanningen gir 15 studiepoeng, og er obligatorisk for alle nyansatte påtalejurister i politiet og en forutsetning for å få utvidet påtalekompetanse. I studieplanen for utdanningen (side 2) er formålet med studiet angitt å være «å sikre kvaliteten i straffesaksbehandlingen ved å gi grunnleggende kompetanse til nytilsatte påtalejurister innenfor deres sentrale ansvarsområder».

Studieplan for utdanningens trinn 2, «Videreutdanning i påtalefaglig etterforskningsledelse» ble godkjent av Utdanningsutvalget for Politihøgskolen den 12. desember 2023, og hadde første gjennomføring høsten 2023 – våren 2024. Målgruppen for denne utdanningen er påtalejurister i politiet som har bestått trinn 1 av utdanningen. I tillegg kreves minst 2 års erfaring som påtalejurist. Trinn to har som formål å gi kompetanse innen etterforskning, påtalefaglig etterforskningsledelse og aktorrollen.

Økt antall påtalejurister og endringer i Politijuristenes medlemsmasse:

Politijuristene har i tiden etter landsmøtets vedtak hatt en relativt stor medlemsvekst. I perioden 2018-2020 hadde foreningen ifølge Politijuristenes årsrapport for styreperioden 2018-2020 ca. 1200 medlemmer. I januar 2025 har medlemstallet passert 1440.

I samme periode har det også vært en økning i antall påtalejurister i politiet. Fra 2022 til 2024 viser bemanningsoversikt på politiet.no at det har vært en økning i antall påtalejurister fra 932,6 i januar 2022 til 1002,7 i juli 2024 (tallene inkluderer PST). Politijuristene fikk først i 2021 gjennomslag for et mangeårig krav om telling av påtalejurister i politietaten, og det foreligger derfor ikke oversikter som viser antall påtalejurister før 2022.

Innføringen av et eget budsjettkapittel for påtalemyndigheten i politiet:

Påtalemyndigheten i politiet fikk for første gang et eget budsjettkapittel i statsbudsjettet i 2023.

Politijuristene har gitt uttrykk for at man mener at endringen har synliggjort pengebruken til påtalemyndigheten, og at et eget budsjettkapittel har bidratt til at øremerkede midler til påtalemyndigheten i politiet ikke har blitt benyttet til saldering av det totale budsjettet til politiet. Dette temaet vil bli behandlet mer utdypende under punkt 4.3.

3. Redegjørelse for andre lands organisering av påtalemyndigheten

3.1. Svensk modell

Svensk påtalemyndighet kalles Åklagarmyndigheten og har tre nivå:

- a) Riksåklagare/vice Riksåklagare
- b) Overåklagare
- c) Kammeråklagare

3.1.1. Struktur

I Sverige er ansvaret for sakene personlig knyttet til den åklageren som har fått saken og det skal mye til for å omfordele saker. De har de senere år fått etablert statsåklagere som har et regionsansvar for å kunne gå inn og samle saker som går over flere åklagerdistrikt.

Den svenske organiseringen skiller seg fra den norske på flere punkter. I motsetning til i Norge er svensk politi og påtalemyndighet organisasjonsmessig atskilt.

Påtalemyndigheten i Norge liksom i Sverige er bygget opp med sentralt og regionalt nivå – sentralt ved riksadvokatembetet og regionalt ved statsadvokatembetene. På disse nivåer er således også påtalemyndigheten i Norge atskilt fra politiet. Organiseringen av påtalemyndigheten i Norge skiller seg klar fra organiseringen i Sverige på det lokale nivå, idet politi og påtalemyndighet i Norge utgjør en samlet administrativ enhet.

Sverige har ingen påtalemyndighet integrert i politiet. Politiet har ansvaret for etterforskningen i saker av «enkel beskaffenhet», jf. Rättegångsbolken kapittel 23 § 3. Dette innebærer at politiet har det hele og fulle ansvaret for etterforskningen uten at åklagaren overvåker arbeidet eller treffer beslutninger om retningen for arbeidet. Hva som ligger i «enkel beskaffenhet», avgjøres i tvilstilfeller av åklagaren. Eksempler på enkle saker kan være trafikkovertrедelser og simpelt tyveri. Her kan svensk politi lede etterforskningen. Når politiet leder etterforskningen, er det som utgangspunkt politisjefen som har denne myndigheten. Med visse begrensninger kan også andre tjenestemenn enn nevnt, i politisjefens sted lede etterforskningen (politiinstruksens kapittel 2 § 18 – § 20).

Foreligger det skjellig grunn til mistanke mot en person, og etterforskningen rettes mot denne, leder åklagaren etterforskningen. Når åklagaren i Sverige leder etterforskningen, har han rett til å be om bistand av politiet for å få etterforskningen gjennomført, likesom han har rett til å gi den enkelte polititjenestemann ordre om hva han skal gjøre i etterforskningsøyemed. Etter den norske påtaleinstruks § 7-5 annet ledd har påtalemyndigheten ansvaret for at etterforskningen skjer i samsvar med lov og instruks og kan etter behov i den enkelte sak gi pålegg om etterforsknings gjennomføring. I Norge er det påtalemyndigheten som henlegger saker hvor etterforskningen har funnet sted. Dette er også utgangspunktet i Sverige, men der kan politiet henlegge saken dersom etterforskningen ikke har ført frem til at noen med skjellig grunn kan mistenkes for handlingen og likeså når påtalebegjæring ikke er fremsatt i saker som ikke er undergitt offentlig påtale. Som i Norge ved forenklet forelegg har politiet i Sverige en viss adgang til å avslutte saken ved utferdigelse av forelegg, nemlig de såkalte «ordningsbøter».

Svensk politi har ingen påtalekompetanse. Dette tilligger åklagaren. Det laveste nivået i Åklagarmyndigheten har påtalekompetanse i alle typer saker. I Rättegångsbolken kapittel 7 § 4 fremgår at «*allmänna åklagare utför åklagaruppgifter i tingsrätt och hovrätt*». Saker som skal føres for Högsta domstolen er det i utgangspunktet Riksåklagaren som tar, jf. bestemmelsens annet ledd. Dette kan han eller hun eventuelt delegere. Utover dette har Riksåklagaren ingen enkeltsaksbehandling foruten noe klagesaksbehandling.

3.1.2. *Kompetanseløp*

I Sverige starter juristene som «åklagaraspirant» i påtalemyndigheten. Utgangspunktet for utdanningen er at den skal være praktisk og ikke teoretisk rettet. Man blir tildelt en fadder ved den «åklagarkammaren» man jobber. Der får man veiledning og blir forberedt på den grunnutdanningen man må igjennom. Deretter er det en felles utdanning, totalt 15 uker. Målet med grunnutdanningen er å gi hver åklagare tilstrekkelig sikkerhet, trygghet og styrke i sin rolle til å kunne bruke sine tilegnede kunnskaper, og selvstendig kunne håndtere alle sakstyper som ikke krever spesiell erfaring. Videre skal man kunne håndtere saker som kommer på jourvakt.

Etter 9-12 måneder skal det gjøres en vurdering av om man er kvalifisert for ansettelse. Det er ikke mange tilfeller hvor man ikke får ansettelse, og meningen er at fadder/veilederen ved åklagarkammaren skal gi tilstrekkelig veiledning slik at man blir kvalifisert. Etter det andre året skal det også foretas en vurdering av hvorvidt man er skikket og kvalifisert til å bli kammaråklagare. Blir man ikke det, forblir man assistentåklagare, men da med tilrettelegging og ekstra veiledning. Det skjer veldig sjelden at man ikke blir kammaråklagare etter disse årene. Det tar likevel lang tid før man blir kammaråklagare. Medregnet selve jusstudiet ca. ti år.

Videreutdanningen omfatter både spesialisering innenfor visse fagområder, men også mer generelle områder. Den består av ca. 22 forskjellige studier. Emnene kan være rent juridiske fag, men også ikke-juridiske fag, slik som kurs i presentasjonsteknikk etc.

3.1.3. *Reformer*

I 2014 endret Åklagermyndigheten organiseringen. Det var da ca. 30 åklagerkammer som ble endret til 7 større områder og en nasjonal enhet. Dette er den siste store omorganisering av svensk åklagermyndighet. Åklagerområdene samsvarte da med politimyndighetenes regioner. Det har ikke vært endringer siden dette ut over at det har vært en styrking av Åklagermyndigheten ved tilførsel av ressurser.

3.2 Dansk modell

3.2.1 *Struktur*

Dansk påtalemyndighet kalles Anklagemyndigheden og har fire nivå:

- a. Justisministeriet
- b. Rigsadvokaten
- c. Statsadvokatene
- d. Anklagemyndigheden i landets 12 politikretser

Øverste leder av anklagemyndigheden er Rigsadvokaten. Det er anklagere fra Rigsadvokatens embete som møter i saker for Høyesterett. Justisministeren er likevel øverste leder av både anklagemyndigheden og politiet og kan i prinsippet fatte avgjørelser i enkeltsaker.

Av de tre statsadvokatembetene fører statsadvokatembetet i Viborg og i København tilsyn med de tolv politikretsene og møter i straffesaker ved landsrettene. Statsadvokaten for Særlig Kriminalitet fører tilsyn og møter i straffesaker knyttet til National Enhed for Særlig Kriminalitet, som omfatter økonomisk og internasjonal kriminalitet. Det er bare øverste leder av statsadvokatembetet som har tittel statsadvokat, øvrige anklagere som er

ansatt hos Rigsadvokatembetet, statsadvokatembetene og i politikretsene har tittel anklager, turnusanklager, senioranklager eller spesialanklager.

Danmark har altså som i Norge anklagere integrert i politiet. Anklagemyndigheten i politiet møter i alle førsteinstanssaker i landets byretter og er lokalisert sammen med politiet på politistasjonene. Statsadvokatene aktorerer samtlige saker for ankesdomstolene. Organiseringen av anklagemyndigheten samsvarer med domstolstrukturen.

3.2.1 Kompetanseløp

Anklagere starter sin karriere med minst 1-3 år i politikretsen, før de har to år turnus som ofte er hos statsadvokatembetene. Videre karriereløp går via senioranklager til spesialanklager. Etter dette kan den enkelte anklager søke seg til jobb hos politiet, statsadvokatene eller Rigsadvokaten.

3.2.1 Reform

Danmark har gjennomgått flere reformer de senere årene, blant annet gjennom sin politianalyse i 2007 og reformer i anklagemyndigheten i 2012 og 2013.

Politireformen i 2007 medførte en reduksjon i antallet politidistrikt fra 54 til 12. Det ble samtidig besluttet at Rigsadvokaten skulle ha det personal- og budsjettmessige ansvaret for anklagemyndigheten i politiet.

Reformen i 2012 økte kravet til statsadvokatenes tilsyn med anklagemyndigheten i politiet, og utvidet ansvaret for de to regionale statsadvokatembetene til å dekke alle politikretsene og danne seg et samlet bilde av anklagemyndighetens virksomhet. I tillegg ble det fokusert på spesialisering ved statsadvokatembetene.

Den etterfølgende reformen i 2013 medførte en reduksjon i antallet statsadvokatembeter fra seks til to (Viborg og København) i tillegg til at det ble etablert en fast struktur for anklagemyndigheten i politiet med tre enheter: en for allmenne saker, en for spesielle saker og en for kvalitet og utvikling.

Rigsadvokatembetet i Danmark har gjennomgått store endringer i reformperiodene og har økt antall ansatte betydelig i tillegg til å ha etablert en egen administrasjonsavdeling. Rigsadvokatembetet har et særlig fokus på måloppnåelse i politikretsene. Avdelingslederne ved Rigsadvokatembetet og statsadvokatene har direkte kontakt med politiet, herunder i budsjettspørsmål, og har slik sett en rolle i styringen av politietaten.

3.3 Engelsk og Walisisk modell

3.3.1 Struktur

I England og Wales kalles påtalemyndigheten The Crown Prosecution (CPS), og er inndelt i 14 CPS-areas, som ledes av en Chief Crown Prosecutor. CPS ledes av The Director of Public Prosecutions, som hver av de 14 lederne for hvert CPS-area svarer til

Påtalemyndigheten har karriereløp hvor man begynner som Associate Prosecutor, og går veien videre til Crown Prosecutor, Senior Crown Prosecutor, Crown Advocate, Senior Crown Prosecutor og Principal Crown Advocate. Noen aktorer er spesialister med gradene Specialist Prosecutor og Senior Specialist Prosecutor.

Et særkjenne med organiseringen av påtalemyndigheten i England og Wales er et skarpt organisatorisk skille mellom politi og påtalemyndighet. Denne modellen ble etablert ved opprettelsen av The Crown Prosecution Service i 1985. CPS avløste en ordning hvor det riktignok var et organisatorisk skille mellom politi og påtalemyndighet, men hvor samvirket mellom etterforskere i politiet og representantene for påtalemyndigheten hadde brutt ned allmennhetens tillit til påtalemyndigheten etter flere rettsskandaler. Kritikken som ledet til opprettelsen av CPS gikk særlig på manglende objektivitet hos påtalemyndigheten ovenfor politiets etterforskning i flere saker.

Dette skarpe organisatoriske skillet ga seg de første årene utslag i at dialogen og samvirket mellom politiet og påtalemyndigheten nærmest ble borte. Det var utenkelig for en aktor i CPS å bli sett på en politistasjon, og politietterforskerne sendte sakene inn som ferdig etterforsket uten noen nærmere avklaringer med påtalemyndigheten. Dersom CPS anså at saken kunne fremmes for retten var alt i orden, men dersom saken manglet bevis ble sakene de første årene simpelthen henlagt og dette uten noen forklaring til politiet. I denne modellen var det således ikke snakk om noen form for integrert påtale.

Etter hvert som årene gikk ble det større enighet om at dette skarpe skillet med de utslagene dette ga seg ikke tjente verken politiet, påtalemyndigheten eller samfunnet. Det ble etter hvert åpnet for større grad av dialog og samhandling, og siden begynnelsen av 2000-tallet er det nå en form for samvirke som innebærer veiledning og etterforskningsordrer fra påtalemyndigheten. Representantene vi møtte fra CPS understreket at det fremdeles er en skarp ansvarsfordeling mellom politiet og påtalemyndigheten i den forstand at politiet alene er ansvarlig for gjennomføring av etterforskning og utfallet av denne. Likevel vil påtalemyndigheten gjøre det klart hva som er nødvendig og ønskelig å gjennomføre av etterforskning i enkeltsaker. Selv om CPS ikke kan pålegge eller styre politiet så er det absolutt slik at uten de skritt som CPS krever så vil politiet ikke lykkes med å få CPS til å ta ut tiltale og iredteføre saken. CPS er således suveren og selvstendig til å avgjøre hvilken vei en sak skal ta, og det påhviler politiets etterforskere et stort selvstendig ansvar i å bære en sak fram til et godt og riktig resultat. Denne økende samhandlingen har også gitt seg utslag i at CPS ved tre politidistrikter har funnet det riktig å stedsplassere jurister fra påtalemyndigheten på utvalgte politistasjoner. England og Wales er dermed inne i en utvikling hvor tendensen går mot større samhandling og mer integrering av påtalemyndigheten i politiets etterforskning, vel og merke under klar ivaretagelse av påtalemyndighetens selvstendige organisering.

Læringspunktene fra møtet med påtalemyndigheten i England og Wales er derfor at det selv med et sterkt organisatorisk skille er fullt mulig å integrere påtalemyndigheten i en etterforskning slik at den rent faktisk ledes av påtalemyndigheten, samtidig som politietterforskerens selvstendige ansvar for etterforskningen ikke forringes eller svekkes. Det skal også nevnes at i England og Wales er jobben som etterforsker i politiet både en ettertraktet, anerkjent og godt betalt jobb med høy status. Etterforskerne må gå gjennom mye opplæring og graderes i nivåer etter erfaring og kompetanse, og de alvorligste sakene er det bare etterforskere på de høyeste nivåene som får gjennomføre. Det engelske politiet har lyktes med å heve statusen til etterforskning som fag, og med den høye kompetansen som kreves for å jobbe som etterforsker lar det seg gjøre å ha en modell for organiseringen av politiet og påtalemyndigheten som ikke gjør at politiet er i behov av en daglig og tett oppfølging fra påtalemyndigheten gjennom en etterforskning.

3.3.2 Kompetanseløp

For å bli ansatt i den engelske påtalemyndigheten må man ha en juristgrad, man må være kvalifisert som enten solicitor eller barrister, ha fullført Legap Practise Course eller Bar Professional Training Course, og i tillegg ha fullført en to-årig opplæringskontrakt.

3.3.3 Reformen

Den engelske påtalemyndigheten gikk for ca. 40 år siden gjennom en radikal omlegging. Reformen har i liten grad vært aktuelle, men debatten om hvor integrert påtale skal være i politiets etterforskning er også tema i England. Av denne årsak er det som nevnt ovenfor, innledet forsøk på å øke graden av integrering gjennom samlokalisering av påtalemyndigheten og politiet i noen distrikter.

4 Hvilke forutsetninger legger arbeidsgruppen til grunn for et eventuelt skille – gjennomgang ulike modeller for skille

4.1 Generelt

Det vil være mange ulike oppfatninger av hva som menes med et "skille" mellom politi og påtalemyndighet. Dette kan for eksempel være et organisatorisk skille, et budsjettmessig skille eller et skille hvor politiet og påtalemyndigheten har ansvaret for en sak i ulike faser eller tidspunkt. Det er også mulig å tenke seg en kombinasjon av disse eller andre alternativer innenfor dagens modell med integrert påtale.

4.2 Organisatorisk skille

De fleste land har et klart skille mellom politi og påtalemyndighet for å unngå politisk styring over hvem som skal straffes. I Norge har vi et stabilt demokrati og tradisjonelt stor tillit til politi og offentlige styresmakter. Prinsippet om å ha et organisatorisk skille mellom påtalemyndighet og politi har derfor ikke skapt den helt store oppmerksomhet og fokus. Fokus har vært hva som gir den kvalitativt beste etterforskningen, og da har det vært bred enighet om at integrert påtalemyndighet i politiet har fungert på en god måte i Norge.

Det kan tenkes ulike modeller eller varianter av et organisatorisk skille mellom politi og påtalemyndighet. Herunder kan man se for seg et fullt administrativt og fysisk skille mellom politi og påtalemyndighet, eller kun et administrativt skille hvor påtalejuristene på det laveste nivået fortsatt er fysisk plassert sammen med politiet.

4.2.1 Administrativt og fysisk skille

Et organisatorisk skille med både administrativt og fysisk skille vil innebære at stillinger i politiet som i dag tilhører den integrerte påtalemyndigheten skilles ut og overføres til Riksadvokatembetet hvor de vil utgjøre det laveste nivået i påtalemyndigheten. I tillegg vil påtalejuristene skilles fysisk fra politiet ved at etterforsker og påtalejurist ikke lenger er samlokalisert.

En risiko ved et fysisk skille hvor etterforsker og påtalejurist ikke er samlokalisert vil være at samhandlingen mellom disse vanskeliggjøres. Dette kan igjen føre til en mindre effektiv etterforskning.

Arbeidsgruppen vurderer det videre som sannsynlig at et fysisk skille som innebærer en fjerning eller svekkelse av den integrerte påtalen vil stille vesentlig større krav til kompetansen hos politiets etterforskere. Etterforskerne vil da måtte ta egne og selvstendige beslutninger som i dagens integrerte modell ligger hos påtalejuristene. Uten en betydelig kompetanseheving hos etterforskerne vurderer utvalget at det er en fare for at kvaliteten på etterforskningen vil svekkes ved en fysisk utskillelse av den integrerte påtalefunksjonen.

Når det gjelder påtalemyndighetens uavhengighet og tilliten til påtalemyndigheten, vurderer arbeidsgruppen at et administrativt og fysisk skille vil bidra til at påtalemyndighetens uavhengige rolle vil tydeliggjøres og dermed styrke tilliten til påtalemyndigheten som legalitetskontrollør. Dette i motsetning til dagens felles organisering og fysiske samlokalisering med politiet som tidvis blir hevdet å utfordre påtalemyndighetens politiske uavhengighet og rollen som legalitetskontrollør. Etter innføringen av Nærpolitireformen har mange påtalejurister opplevd å bli skjøvet nedover i organisasjonen og likestilt med andre funksjonelle enheter. Mange vil mene at påtalemyndigheten i dagens organisering av politiet har mistet innflytelse og posisjon som er nødvendig for å utøve påtalemyndighetens oppgaver og sitte med ansvaret i enkeltsaker.

4.2.2. Administrativt, men ikke fysisk skille

En slik modell vil innebære at påtalemyndighetens stillinger som i dag er integrert i politiet vil bli overført til Riksadvokaten, men at påtalemyndighetens laveste nivå fortsetter å være fysisk lokalisert på samme sted som politiet.

Arbeidsgruppen vurderer at hensynet til en effektiv straffesaksbehandling vil bli bedre ivarettatt med denne modellen enn ved et administrativt og fysisk skille. Med denne modellen vil dagens nærhet mellom etterforsker og påtalejurist bestå. Arbeidsgruppen kan ikke se at et administrativt, men ikke fysisk skille, vil påvirke kvaliteten i straffesaksarbeidet negativt i forhold til dagens ordning.

Den fysiske nærheten og samlokaliseringen med politiet vil imidlertid kunne utfordre påtalemyndighetens uavhengighet i omtrent i samme grad som ved dagens organisering. En forskjell er imidlertid at påtalejuristene ikke lenger vil være lønnet av politiet, noe som muligens kan bidra til at man utad framstår noe mer uavhengig enn i dag.

4.3 Økonomisk/budsjettmessig skille

Fra 2023 har påtalemyndigheten i politiet hatt et eget budsjettkapittel i statsbudsjettet. Dette kom etter at Politijuristene over flere år arbeidet aktivt opp mot politisk ledelse for å få dette på plass. Hensikten var å synliggjøre hvor mye penger som til enhver tid brukes til påtalemyndigheten, samt å sikre at midler som ble bevilget til påtalemyndigheten faktisk ble benyttet til påtaleformål, og ikke til andre politimessige formål, slik erfaringen har vært i mange år. Politijuristene ønsket også å synliggjøre sammenhengen mellom budsjettstørrelse og resultatoppnåelse.

Påtalebudsjettet er med dagens ordning å anse som et kun delvis selvstendig budsjett. I praksis fungerer dette slik at Stortinget gir en bevilgning til påtalemyndigheten i politiet på kapittelnivå, kapittel 443. Det fremgår imidlertid av St.prp. nr. 1 at kapittel 443 «kan nyttes» under politikapittelet 440 og omvendt. Det innebærer at kapitlene ved årets slutt

kan salderes mot hverandre. Det vil da kunne ha den konsekvens at politimesteren kan velge å styre kapittel 443 mot et overskudd ved årets slutt, som kan salderes mot 440. Når kapitlene kan salderes mot hverandre på denne måten, vil det også innebære at et eventuelt overskudd på kapittel 443 bare kan overføres til neste budsjettår dersom kapittel 440 også går med overskudd.

Slik arbeidsgruppen vurderer det, innebærer dette i praksis at påtalemyndigheten ikke har full kontroll over sitt eget budsjett, og at dagens ordning ikke er et fullt økonomisk skille. Et fullt økonomisk skille forutsetter derfor enten et administrativt skille eller at Stortinget bevilger midler til påtalebudsjettet som ikke kan overføres til politiets budsjettkapittel ved behov.

Ved et fullt økonomisk skille hvor påtalemyndigheten i politiet har fullstendig styring over et eget budsjett vil det ikke lenger være opp til politimesteren hvor mye midler som skal tilfalle påtalemyndigheten, og dermed hvor mye midler som skal benyttes til påtalemyndighetens legalitetskontroll av politiet. Dette vil være opp til påtalemyndigheten selv å vurdere innenfor de midler som Stortinget stiller til disposisjon. Etter arbeidsgruppens vurdering vil dette være viktig for å sikre påtalemyndighetens uavhengighet i forhold til politiet og politisk påvirkning.

En forutsetning for dette er altså, utover at budsjettene må være tilstrekkelig store til at påtalemyndigheten skal være i stand til å ivareta sitt samfunnsoppdrag, at påtalemyndigheten i politiet får full råderett over sitt budsjett, og at dagens praksis med å tillate overføringer mellom de ulike budsjettkapitlene endres.

Et rent økonomisk skille som beskrevet innebærer ingen endring av den fysiske plasseringen av påtalejuristene, og etter arbeidsgruppens syn vil dette ikke få innvirkning på effektiviteten eller kvaliteten på straffesaksbehandlingen.

4.4 Skille hvor man endrer ansvarsforholdene

Det er også mulig å tenke seg en modell der påtalejuristene som i dag er organisert i politiet, men en endrer på ansvarsforholdet for sakene. Påtalejuristene får ansvaret for sakene først når det anvendes tvangsmidler, eller at det er saker av spesiell karakter eller det er mer alvorlige kriminelle forhold. De øvrige saker etterforskes ferdig av politiet, som får en mer selvstendig stilling og ansvar enn i dag. Her kan en også tenke seg at politiet får myndighet til å henlegge og avgjøre enklere saker, for eksempel saker med ukjent gjerningsperson.

Denne modellen forutsetter ikke et organisatorisk skille mellom politi og påtalemyndighet. Under påtalemyndigheten hører de samme stillinger som i dag. Påtalemyndighetens jurister får straks ansvar for etterforskningen av saker hvor det anvendes tvangsmidler og andre saker av spesiell juridisk karakter.

Fordelene ved modellen er at en beholder den nåværende påtalemyndighet og nåværende organisering. Når det gjelder ansvaret for etterforskningen tar modellene hensyn til det som i dag er en realitet – nemlig at den overveiende del av straffesaker også nå etterforskes før de forelegges påtalemyndigheten. For juristene er det en fordel at de ikke sitter med et formelt ansvar som de ikke kan fylle.

Dette vil også frigjøre tid for påtalejuristene idet påtalejuristene får mindre saker å behandle og ha ansvaret for. Denne tiden kan en bruke på de mer alvorlige og prioriterte saker.

Det som taler mot en slik organisering er at etterforskning er en formålsstyrt virksomhet, innrettet mot de formål som er angitt i straffeprosessloven § 226 første ledd – først og fremst å skaffe til veie nødvendige opplysninger for å avgjøre spørsmålet om tiltale og for eventuelt å føre saken for retten.

Etterforskning er grunnleggende sett en juridisk virksomhet, med ulike sider av straffesaksbehandlingen som det sentrale siktemål. Det er således påtalemyndigheten som har ansvar for å vurdere om det er rimelig grunn til å undersøke om det er begått et straffbart forhold, jf. straffeprosessloven § 224 første ledd, og i så fall beslutte iverksetting av etterforskning og ha den overordnede ledelse av hvordan denne skal innrettes, jf. straffeprosessloven § 225 første ledd:

«Etterforskning besluttes, ledes og avsluttes av påtalemyndigheten. Etterforskning utføres av politiet. Tjenestemenn i politiet som ikke tilhører påtalemyndigheten, kan beslutte etterforskning og foreta etterforskningsskritt så langt det følger av fullmakt. Uten beslutning fra overordnet kan enhver tjenestemann i politiet foreta skritt som ikke uten skade kan utsettes.»

I praksis er det selvsagt ikke slik at påtalejurister fotfølger polititjenestemenn og forteller hvordan det praktiske etterforskningsarbeidet skal utføres. Her som ellers gjelder at det er viktig å skille sin formelle kompetanse fra den reelle. Den politifaglige kompetanse er det politiutdannet personell som besitter. Det som forventes og kreves, er *samarbeid*, men påtalejuristen har det formelle og overordnede ansvaret for saken.

Påtalejuristen kan og bør bidra med prioritering av mer overordnede *etterforskningsmål* – påtalemyndigheten har utvilsomt et overordnet ansvar for prioriteringer i straffesaksarbeidet og klargjøring av hvilke faktiske forhold det er nødvendig å bringe klarhet i, ut fra de aktuelle *rettslige temaer* som har aktualitet i saken. Det siste er selvsagt av særlig betydning i saker som aktualiserer kompliserte rettsspørsmål – ikke minst gjelder det for de mange straffesanksjonerte reguleringer som har kommet til i særlovgivningen de siste 50 år. Men det kan i høy grad være tilfellet også for velkjente og hyppig brukte bestemmelser.

Selv om det nok kan være åpenbart hva som skal til for at enklere bestemmelser er overtrådt i kjernetilfellene, viser praksis at mange straffebud kan by på vanskelige rettsspørsmål og betydelige avgrensningsproblemer. I tillegg vil det være vanskelige rettslige spørsmål som kan oppstå med sikte på om det er utvist tilstrekkelig skyld – et markant og ikke upraktisk eksempel i så henseende er spørsmålet om hva som skal til for å kunne konstatere forsett etter den positive innvilgelsesteori (*dolus eventualis*) i narkotikasaker.

Politiets etterforskere på sin side vil ha de beste kvalifikasjoner for å peke ut en konkret fremgangsmåte for å frembringe den etterspurte informasjon gjennom avhør, tekniske undersøkelser mv. Etterforskernes målsetting er selvsagt overordnet sett den samme som for påtalejuristen, nemlig å avklare spørsmål om straffansvar, og ingen har interesse av at det fremskaffes mye og pålitelig informasjon uten rettslig relevans, eller at det samlede etterforskningsresultat er utilstrekkelig til å konstatere ansvar etter aktuelle straffebud.

Manglende samhandling mellom etterforsker og påtalejurist representerer således en risiko for at saker *overetterforskes*, med unødige ressursbruk og kanskje også urimelig belastning for fornærmede, vitner og mistenkte som konsekvens. På den annen side er det fare for *underetterforskning*, ved at ikke all informasjon som er nødvendig for å konstatere straffansvar innhentes. I beste fall kan dette repareres, om enn ikke uten ressurstap, men etter som tiden går kan muligheter for informasjonsinnhenting gå tapt.

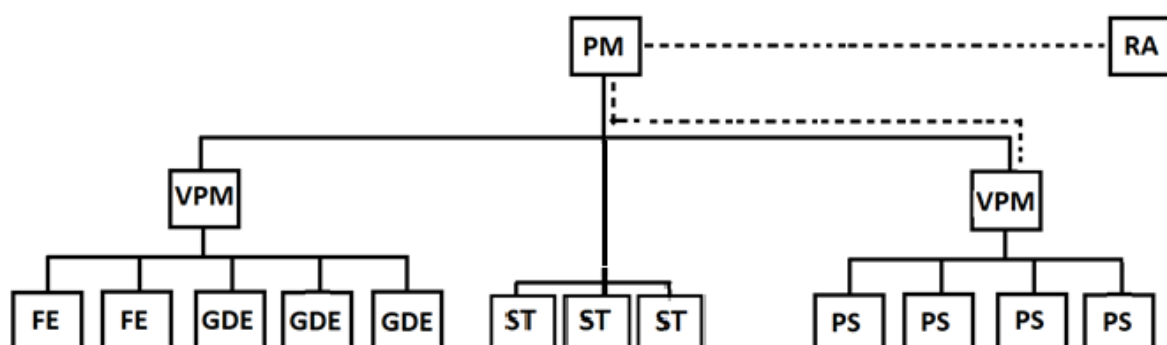
Hvor detaljert etterforskningen bør styres av ansvarlig påtalejurist, varierer med sakstype og de involvertes erfaring – og det må være rom for tilpasning ut fra arbeidssituasjonen. Dersom det innføres en fordeling av ansvar under etterforskning vil ikke påtalejuristen kunne føre kontroll på de saker politiet får ansvar for og således vil det i enkeltsaker kunne medføre en svekkelse av rettssikkerheten til de som blir etterforsket.

4.5 Alternativ modell med grunnlag i dagens organisering

Andre lands organisering kan tjene som veivisere for en mulig omorganisering av norsk påtalemyndighet. Det er imidlertid relativt store forskjeller mellom den norske og andre lands organisasjonsmodeller. En omlegging til for eksempel den svenske modellen vil i forhold til vår tradisjon framstå radikalt, og ha ringvirkninger som strekker seg ut over påtalemyndigheten isolert. En endring likt andre lands systemer vil kreve lovendringer. Dersom formålet med en endring er å synliggjøre og manifestere at påtalemyndigheten i politiet er noe særskilt i forhold til det øvrige politiet, kan endringer som ikke medfører lovendringer likevel fremskaffe dette formålet.

Den modell det redegjøres for her er en mulighetsmodell som tar sikte på å synliggjøre den selvstendige og uavhengige stillingen til påtalemyndigheten i politiet, samtidig som den ikke krever lovendringer i gjeldende lovverk.

Organisasjonsmodellen ser slik ut:



Forkortelser: RA Riksadvokat, PM Politimester, VPM Visepolitimester, ST stabsfunksjoner, FE Fellesenheter, GDE geografiske enheter, PS Påtalesfunksjoner.

Modellen skal synliggjøre at politiet består av både det alminnelige politiet som befatter seg med polisiære oppgaver samt påtalemyndigheten i politiet, samtidig som organisasjonsmodellen synliggjør at det dreier seg av to ulike deler av samme organisasjon. I denne modellen er politimesteren fremdeles overordnet påtalemyndigheten i politiet, men med seg har politimesteren to visepolitimestre. Den ene er visepolitimester

med de oppgaver og det ansvar som vi kjenner fra visepolitimester i dag, mens den funksjonen som vi i dag kjenner som påtaleleder nå betegnes som visepolitimester. Den organisasjonen som ligger under visepolitimester til venstre er dagens politiorganisering uten andre endringer enn at den delen som ligger under visepolitimester til høyre er påtalemyndigheten i politiet. Heller ikke her er det internt ytterligere endringer enn i dagens organisering. Øvrige stabsfunksjoner berøres ikke heller.

I organisasjonskartet er Riksadvokaten tegnet inn med en stiplet linje for å synliggjøre fagansvaret og Riksadvokatens rolle som overordnet for påtalemyndigheten.

Modellen innebærer en sterkere involvering fra Riksadvokaten i hvordan påtalemyndigheten i politiet skal ressurssettes. Det skal inngås ressursavtaler mellom den enkelte politimester og Riksadvokaten, hvor Riksadvokaten skal synliggjøre og være involvert i avgjørelser vedrørende hvordan påtalemyndigheten i politiet må ressurssettes for å oppnå de måltall som er besluttet i styringsdialogen mellom politimesteren og Politidirektoratet.

Modellen bygger også på en videreføring av et eget påtalebudsjett. Det er her likevel visepolitimester Påtale som har et eget selvstendig ansvar for distriktets påtalebudsjett.

Modellen er mulig å innføre innenfor den gjeldende lovgivning om hvordan påtalemyndigheten og politiet skal organiseres, og krever ingen lovendringer. Det er heller ikke nødvendig å gjøre endringer i stillingskoder eller gradssystem. Modellen synliggjør et skille internt i politiet, men anses vesentlig mindre krevende å gjennomføre enn større og mer dyptgripende endringer. Den gjør heller ikke endringer i arbeidsformen til påtalemyndighetene i politiet, og ivaretar den integrerte påtalen.

5 Arbeidsgruppens anbefaling

Arbeidsgruppen har ikke tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til hva som vil være den beste organiseringen av påtalemyndigheten og kan derfor ikke komme med en endelig anbefaling knyttet til dette. Som nevnt under punkt 1.4, er arbeidsgruppen av den oppfatning at dette er et stort spørsmål som krever en nærmere og mer omfattende utredning som arbeidsgruppen ikke har forutsetninger for å foreta. Arbeidsgruppen vurderer det derfor som nødvendig at det påbegynte arbeidet med å få en offentlig utredning fortsetter i de kommende styreperiodene.

I påvente av en offentlig utredning av spørsmålet om påtalemyndighetens organisering, mener arbeidsgruppen at et fullstendig økonomisk skille med et eget budsjett som ikke kan benyttes til andre formål enn påtalemyndigheten, vil være en nødvendig forutsetning for å sikre påtalemyndighetens uavhengighet og ivaretagelse av påtalemyndighetens rolle som legalitetskontrollør.

Videre mener arbeidsgruppen at hensynet til påtalemyndighetens uavhengighet tilsier at det, inntil en fullstendig utredning av organiseringen foreligger, bør gjennomføres et internt organisatorisk skille innenfor politiet som redegjort for under punkt 4.5.

Arbeidsgruppen anbefaler etter dette at Politijuristene fortsatt skal arbeide for å få gjennomført en offentlig utredning med en full gjennomgang av påtalemyndighetens

organisering, samt at man i tiden fram til en slik utredning foreligger skal arbeide for at det gjennomføres et fullt økonomisk skille mellom politi og påtalemyndighet samt et internt organisatorisk skille i politiet som synliggjør påtalemyndighetens selvstendige stilling og uavhengighet.