



RIKSADVOKATEN

Samtlige statsadvokatembeter
Samtlige politimestre
Økokrim
Politihøgskolen
Kripos
Deltakere i samtlige arbeidsgrupper

DERES REF.:

VÅR REF.:

2015/01371-019 RBR/ggr
63

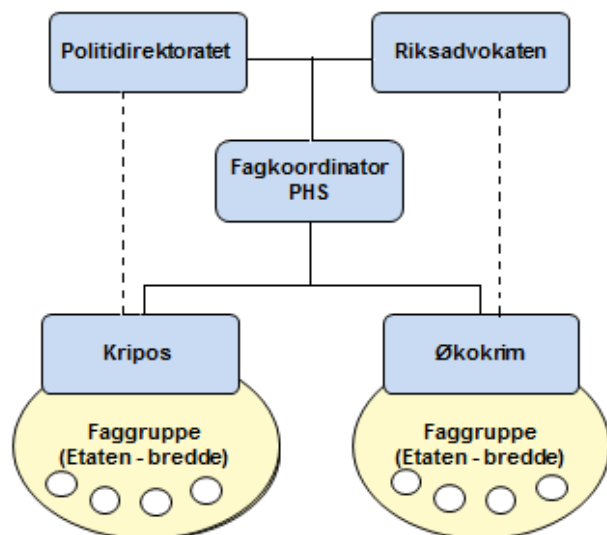
DATO:

05.02.2019

ETABLERINGEN AV FORVALTNINGS- OG UTVIKLINGSAPPARAT FOR ETTERFORSKINGSFELTET – RIKSADVOKATEMBETETS ROLLE SOM FAGMYNDIGHET

1. Innledning

Den 31. mai 2016 vedtok som kjent politidirektøren og riksadvokaten i felleskap en handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet. Tiltak 1 omhandler etableringen av et forvaltnings- og utviklingsapparat ("fagapparatet") som illustreres slik:



Handlingsplanen er i ettertid operasjonalisert, senest ved at fagforvaltningsansvaret høsten 2018 ble fordelt og ledere og deltakere i de ulike faggruppene utpekt.

Som øverste ansvarlig for straffesaksbehandlingen har riksadvokaten alltid hatt rollen som "fagmyndighet". Forvaltnings- og utviklingsapparatet gjør det likevel nødvendig å gjøre rede for enkelte føringer og avklaringer for hvordan funksjonen som fagmyndighet nå skal utøves herfra. I denne omgang omhandles ikke forholdet mellom oss og fagkoordinator, og det sondres heller ikke mellom rollen som fagforvalter og faggruppene/leder. Riksadvokaten legger til grunn at dette finner sin form i den nærmere dialog, og en kommer eventuelt nærmere tilbake til dette. Oppstår det behov for avklaringer vil det selvsagt blir fulgt opp.

2. Noen prinsipielle utgangspunkter

Politidirektøren og riksadvokaten står samlet bak handlingsplanen og etableringen av et utviklings- og forvaltningsapparat. De grunnleggende ansvarsforhold er avklart, se særlig kapittel 2 i handlingsplanen.

Utgangspunktet for fagmyndighetsrollen gir seg selv – påtalemyndigheten med Riksadvokatembetet i spissen er ansvarlig for normdannelsen innenfor den del av straffesaksområdet som hører under politi- og påtalemyndigheten. Dette er en nødvendig konsekvens av det tosporede system og den politiske uavhengighet som er en forutsetning i enkeltsaker. Det kan ikke fastsettes generelle normer for oppgaveløsning i etterforskning og påtalearbeid som avviker fra de krav påtalemyndigheten bestemmer i enkeltsaker. Men det apparatet som nå er etablert er et viktig virkemiddel fordi det gir riksadvokaten – og Politidirektoratet, innenfor sitt ansvarsområde – et bedre grunnlag for beslutninger om hvilke krav som skal og bør stilles til straffesaksbehandlingen. Riksadvokaten forutsetter at viktige deler av grunnlaget for utviklingsarbeid på straffesaksområdet i fremtiden vil utarbeides i et samspill mellom fagforvalter (Kripos og Økokrim) og faggruppene med bistand fra fagkoordinatoren, uten at riksadvokaten av den grunn er avskåret fra å treffe selvstendige beslutninger eller ta egne initiativ. I praksis vil slike initiativ ofte bli avstemt og koordinert med forvaltnings- og utviklingsapparatet.

Det som kommer til uttrykk ovenfor er i harmoni både med øvrige utredninger og handlingsplanen som sådan. *Politianalysen og særorganutredningen* presiserte at fagmyndigheten er øverste ansvarlig for både fagområder/metoder, kriminalitetstyper og prosesser. Gjennom sitt nasjonale fagansvar ligger det til fagmyndigheten (riksadvokaten og politidirektøren) enten hver for seg eller sammen å beslutte endringer i nasjonale faglige retningslinjer, prosedyrer og støttedokumenter. Riksadvokaten er således enig i det syn som fremgår på side 258 i særorganutredningen, nemlig at fag- og metodeansvarlig ikke har beslutningsmyndighet til å vedta nye metoder. For ordens skyld nevnes at det som nå er betegnet som fagforvaltningsansvar tidligere har vært omtalt som fagansvar eller fag- og metodeansvar.

I *handlingsplanen* tiltak 1 heter det riktignok:

"Riksadvokaten, politidirektoratet og eventuelle fag- og metodeansvarlige skal kunne beslutte og innføre nasjonale prosedyrer og standarder, samt sørge for at disse følges og videreutvikles."

Ovennevnte kan ikke forstås slik at fagforvalterne med dette har fått delegert slik myndighet. I delrapport 1 side 14 av desember 2016 drøftes fagforvalternes ansvar og rolle:

"Statlig forvaltning er hierarkisk. Det innebærer blant annet at ansvar ikke kan delegeres, og at delegering av myndighet (rettigheter) og oppgaver (plikter) må skje fra den som har det øverste ansvaret. I politi-sporet vil derfor myndighet kunne delegeres fra POD i form av fullmakter. Det legges til grunn at det ikke er aktuelt for Riksadvokaten å delegerer myndighet og oppgaver."

I delrapport 2 jfr. rammeverket for fagapparatet av november 2017, gjentas og utdypes dette:

Nasjonale retningslinjer, prosedyrer og støttedokumenter beslattes av Politidirektoratet og Riksadvokaten. Vi har lagt til grunn at denne myndigheten bare kan delegeres når det gjelder mindre endringer av utelukkende praktisk art. "

Riksadvokaten minner om sontringen mellom etatsledelse og fagmyndighet. *Etatsleder* vil i relasjon til sine underordnede utøve styring på en rekke måter. Stikkord her er budsjett, ansettelser, oppgaver, normer og kvalitetskrav. Dette stiller seg noe annerledes hva gjelder rollen som *fagmyndighet*. Fagapparatets primæroppgave er å gjøre fagmyndighetens beslutninger kvalitativt gode. God samhandling og rolleforståelse mellom aktørene i apparatet er således en forutsetning.

Det er ingen tvil om at problemstillinger og erfaringer fra enkeltsaker vil tjene til inspirasjon for faggruppene og fremstå som katalysatorer for arbeidet her. Men en avgjørende forutsetning for å lykkes med det som nå iverksettes er at fagapparatet ikke bidrar til å skape uklare ansvarsforhold eller bidrar til ledelsesmessige utfordringer i den enkelte sak. Det skal ikke en gang kunne reises spørsmål om påtalemyndighetens uavhengighet i sakssammenheng er utfordret eller under press med utgangspunkt i det regime som nå etableres. Fagmyndighetene vil selvsagt ha oppmerksomhet om denne problemstilling, men det er avgjørende at fagkoordinator og faggruppene har adekvat og relevant kunnskap om det norske systemet og hva et to-sporet linjeansvar innebærer i den enkelte sak og i prioriteringssammenheng.

Systemet innebærer heller ikke at ansvaret i den enkelte sak skal løftes til et høyere nivå enn der hvor ledelse og styring i dag ligger.

Riksadvokaten legger til grunn at den prinsipielle side som her beskrevet ikke er tvilsom eller gjenstand for diskusjon. Det er likevel grunn til å tro at det hersker ulike syn og forventninger på *hvorledes* rollen som fagmyndighet kan og bør utøves. Dette vil ikke ha innflytelse over faggruppene autonomi og handlingsrom, og hvor/når/hvordan riksadvokaten bør og må involveres, se punkt 3.

3. Riksadvokatens involvering

3.1 Viktige hensyn

Riksadvokaten vil i oppstartsfasen ha særlig oppmerksomhet om å balansere og ivareta to viktige hensyn:

- Å påse at riksadvokaten både formelt og reelt har nødvendig innflytelse og påvirkning over viktige prosesser og beslutninger
- Å bidra til at faggruppene gis hensiktsmessige rammebetingelser og handlingsrom til å fylle sin viktige rolle

Hvordan fagmyndighetenes koordinering og involvering rent faktisk vil arte seg, er det i dag vanskelig å fastslå med sikkerhet. Dette må nødvendigvis gå seg til gjennom praktiske erfaringer.

Riksadvokaten vil ha en forholdsvis tett dialog med faggruppene innledningsvis. Behovet for involvering fra vår side vil utvilsomt variere ganske mye fra gruppe til gruppe, og også fra tiltak til tiltak.

3.2 Ulike roller

Riksadvokaten har under prosessen med å utvikle et fagapparat gitt uttrykk for følgende prinsipielle syn, se blant annet vår tilbakemelding til prosjektet fra november 2018:

"Riksadvokaten utreder for tiden spørsmålet om hvorledes rollen som fagmyndighet best kan utøves. Her er det særlig to aspekter som påkaller oppmerksomhet.

For det første styringen og prioriteringen av den samlede utviklingsaktiviteten. Dette fordrer en helhetlig oversikt over ulike initiativ og tiltak, og etablering av et kontaktpunkt ved Riksadvokatembetet som kan koordinere påtalemyndighetens aktiviteter.

For det andre ligger det til rollen som fagmyndighet å være både bestiller, løpende diskusjonspartner og beslutningstaker. En tilstrekkelig involvering i de ulike fasene av prosessen betyr at riksadvokaten kan avklare påtalemyndighetens engasjement i det enkelte tilfelle, og forebygge at fagmyndigheten blir en passiv mottager av ferdige produkter. Statsadvokater og påtalejurister må påregne aktiv deltagelse i faggruppene, samtidig som deres tilstedeværelse og graden av engasjement vil måtte tilpasses hvilke temaer som diskuteres."

Som det fremgår beskrives her tre ulike roller som inngår i funksjonen som fagmyndighet; bestiller, premissgiver (ved behov) underveis i prosessen og beslutningstaker.

I rollen som *bestiller* vil en viktig utfordring innledningsvis bestå i å klargjøre hva apparatet mest hensiktsmessig kan benyttes til, herunder hvordan faggruppene aktivt kan bidra med utredningsarbeid og/eller forslag til retningslinjer og prosedyrer. I dette ligger formentlig også en avlastning for Riksadvokatembetet hva gjelder grunnleggende utredning. Presise bestillinger slik at faggruppene forstår hva fagmyndigheten søker å oppnå, men også at gruppene gis et nødvendig handlingsrom når det gjelder arbeidsmetodikk og løsningsforslag, er i denne sammenheng viktige. Det understrekes at parallelt med at riksadvokaten ønsker å være en aktiv bestiller er ikke gruppene av den grunn forhindret fra selv å foreslå tiltak. Tvert imot er det en styrke ved apparatet at ulike initiativ blir mer etterspurt og bedre ivarettatt. Dette fordrer en tett dialog, hvor fagmyndighetene blant annet har et særlig ansvar for å vurdere den samlede aktiviteten i fagapparatet under ett og foreta de nødvendige prioriteringer og andre avklaringer.

Roller som *beslutter* bør ikke by på de største utfordringene. Med unntak av beslutninger som gjelder mindre endringer av praktisk art ligger beslutningsmyndigheten til fagmyndigheten.

Et mer uklart spørsmål er hva som bør ligge i rollen som *premissgiver underveis i prosessen*. For riksadvokaten er det verken hensiktsmessig eller tilfredsstillende å avgrense utøvelsen av fagmyndighet til å akseptere eller forkaste ferdige produkter. Enkelte prosedyrer eller retningslinjer er så viktige for straffesaksbehandlingen at det utvilsomt vil være en fordel med en viss grad av involvering underveis. Dette kan skje på flere måter, for eksempel ved underveisrapporteringer eller egne avklaringsmøter. I noen tilfeller vil det her kunne være aktuelt å gi føringer fra fagmyndighetene som er premissgivende for faggruppene. Det ligger til fagmyndigheten selv å avgjøre omfanget og formen for egen involvering, hvilket igjen betinger tilgang på informasjon som dette krever. Men graden av et slikt engasjement underveis må avstemmes med den verdi som ligger i at de øvrige involverte får anledning til å opptre selvstendig i sitt arbeid med en slik tilnærming.

3.3 Eget postmottak ved Riksadvokatembetet

Ved Riksadvokatembetet vil saksbehandlerrollen knyttet til utøvelse av fagmyndighet i det daglige bli ivaretatt av to statsadvokater. Enkelte statsadvokater vil også bli tillagt et særskilt faglig ansvar for en enkelt faggruppe, og som kan gi faglige råd. For å sikre god kontakt med fagforvalter/faggruppene etableres et eget postmottak (fagmyndighet@riksadvokaten.no). Alle henvendelser til riksadvokaten som fagmyndighet skal til dette postmottaket. Dette vil bidra til god oversikt og mulighet til relevant respons i rett tid.

Ivaretagelsen av rollen som fagmyndighet fordrer tett dialog og samhandling med den andre fagmyndigheten i apparatet (Politidirektoratet). Den *formaliserte strukturen* som er etablert mellom Riksadvokatembetet og Politidirektoratet/politifagavdelingen, med månedlige møter, vil kunne være en arena hvor enkelte forhold kan avklares, eller forberedes for senere dialog mellom politidirektør og riksadvokat.

3.4 Føringer og prioriteringer

Ved arbeidet i faggruppene vil det oppstå en rekke praktiske spørsmål og valg som fortjener raske avklaringer. I *initialfasen* er det naturlig nok utvelgelse av saker for faggruppene som står sentralt. Landsdekkende direktiver, blant annet inntatt i riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsrundskriv, må iakttas. Samtidig vil andre hensyn trekkes inn ved endelig utvelgelse, eksempelvis konkrete og identifiserte behov eller svakheter på spesifikke fagområder og mer tradisjonelle kost-nytte vurderinger. Også det samlede omfanget av oppgaver, og balansen mellom sentrale føringer og lokale initiativ, skal hensyntas når beslutninger om prioriteringer og utvelgelse treffes. Det legges til grunn at faggruppene også innhenter erfaringer og synspunkter fra fag- og opplæringsansvarlige i distriktene.

3.5 Formidling og implementering

Også form og formidling av ferdige produkter må gradvis finne sin form.

På den ene siden er det viktig at beslutninger ikke blir så fragmentariske at de mister sin tyngde. På den annen side kan det være behov for raske implementeringsprosesser, som også er av betydning for forvaltningsapparatets legitimitet i ytre etat.

Anbefalinger som skal godkjennes av fagmyndighet må på vanlig måte forelegges for denne, som i den forbindelse må ta stilling til hvilken formidlingsform tiltaket skal få, herunder om det skal inngå i riksadvokatens tradisjonelle autoritative dokumenthierarki i form av rundskriv, retningslinjer mv.

4. Påtalemyndighetens rolle

Som angitt ovenfor, vil påtalemyndighetens involvering i fagapparatet følge to spor som ivaretar ulike hensyn:

- Riksadvokatembetets rolle som fagmyndighet
- Statsadvokater og politiadvokater som medlemmer i faggruppene

Påtalemyndighetens representanter i faggruppene er dyktige fagpersoner med god rolle- og etatsforståelse. Men de representerer ikke bare faget, men også påtalemyndigheten som etat. Oppmerksomheten skal rettes mot gode faglige løsninger som understøtter en kvalitativt god straffesaksbehandling. Påtalemyndighetens styringsmuligheter i etterforskningen skal også iakttas, samtidig som respekt og aksept for andres kompetanse og rolle understrekes.

Riksadvokaten har besluttet at påtalemyndigheten skal delta i alle faggruppene. For å sikre en bredest mulig kompetanse vil det i enkelte grupper være både statsadvokat og politiadvokat.

Avslutningsvis tilføyes at etableringen av det beskrevne fagapparatet er et viktig og nødvendig tiltak for å sikre en god og fremtidsrettet reaktiv innsats med høy kvalitet. Enkelte vil hevde at ressursuttaket er stort. Det er ikke riksadvokatens vurdering, men i samarbeid med Politidirektoratet vil det bli lagt opp til en hensiktsmessig evaluering av apparatet etter at det har virket en viss tid.

Tor-Aksel Busch
(sign)

Knut Erik Sæther
ass. riksadvokat
(sign)

Reidar Bruusgaard
statsadvokat
(sign)

Gjenpart: 1. Politidirektoratet
2. Sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste