



RIKSADVOKATEN

ÅRSRAPPORT 2019



1	LEDERS BERETNING	4
2	INTRODUKSJON TIL VIRKSOMHETEN OG HOVEDTALL	6
2.1	Innledning	6
2.1		6
2.2	Ressurser	7
2.2.1	Bemanning	7
2.2.2	Sykefravær	8
2.2.3	Økonomi	9
3	ÅRETS AKTIVITETER OG RESULTATER	11
3.1	Måloppnåelse – oppsummering	11
3.2	Straffesaksbehandlingen	11
3.2.1	Saksmengde og restanser	11
3.2.2	Aktorater utført av statsadvokatene	13
3.2.3	Saksbehandlingstid og prosentvis måloppnåelse	13
3.3	Utvikling av fagledelsen	14
3.4	Arbeidet mot økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet	17
3.5	Politiets innsats mot organisert kriminalitet	18
3.6	Oppsummering av statsadvokatenes inspeksjoner	19
3.7	Digital straffesaksbehandling og aktoring	22
3.8	Iverksatte og planlagte effektiviseringstiltak	23
3.8.1	Flerårig effektiviseringsplan	23
3.8.2	Digital arbeidsplass	23
3.8.3	Helelektronisk arkiv og journalsystem	24
3.9	Inkluderingsdugnaden	25
4	STYRING OG KONTROLL I VIRKSOMHETEN	26
4.1	Risikostyring	26
4.2	Sikkerhet	28
4.3	Personvern	29
5	VURDERING AV FRAMTIDSUTSIKTER	30
6	ÅRSREGNSKAPET 2019	31

6.1	Ledelseskommentar årsregnskapet 2019	31
6.1.1	Formål	31
6.1.2	Bekreftelse	31
6.1.3	Vurderinger av vesentlige forhold	31
6.1.4	Tilleggsopplysninger	32
6.2	Prinsippnote årsregnskapet	32
6.3	Bevilgningsrapporteringen	33
6.4	Artskontorrapporteringen	33
6.5	Om de enkelte embeter	33
6.6	Sentrale avsetninger i 2019	35
6.7	Regnskapsoppstillinger og noter til regnskapet	37

1 Leders beretning

Det totale omfang av den registrerte kriminaliteten har i de senere år falt i store deler av Europa, også i Norge. De store tallmessige utslag knyttes til vinningskriminalitet. Samtidig har vi hos oss sett en betydelig økning i den registrerte kriminaliteten som knytter seg til seksuallovbrudd, vold i nære relasjoner, alvorlig voldskriminalitet og internettbasert kriminalitet. Målt i ressurs- og kompetansebehov for politiets etterforsknings- og påtalegrupper, mer enn oppveier denne økningen fallet i den registrerte vinningskriminaliteten. For flere politidistrikter gir dette merkbare negative utslag i restanseutvikling og saksbehandlingstid for prioriterte, men særlig ressurskrevende etterforskingssaker.

Et vedvarende kjennetegn for straffesaksbehandlingen ved Riksadvokatembetet er at straffesakene gjennomgående avgjøres effektivt og med meget god kvalitet. Slik har det også vært i 2019. Målet for straffesaksbehandlingen ved Riksadvokatembetet er som kjent at 90 % av straffesakene skal være avgjort innen 30 dager. Dette målet er nådd også i 2019.

Måloppnåelsen ved de regionale statsadvokatembetene er også meget tilfredsstillende til tross for at saksmengden der har økt markant de senere årene. En vesentlig del av økningen kan formentlig tilskrives et høyere antall nytilsatte politijurister uten delegert påtalekompetanse, men det synes også å være på det rene at andelen klage- og ankesaker har økt. Bakgrunnen for den mulige økningen i andelen klagesaker, vil bli gjort til gjenstand for nærmere undersøkelser i inneværende år.

Statsadvokatene avviklet 3602 rettsdager i 2019. Dette er et høyt tall. Samtidig kan det også registreres en økning i medgått ressursuttak til fagledelse av politiet, hvilket i sum indikerer at arbeidspresset ved de regionale statsadvokat-embetene har vært høyt i 2019. For riksadvokaten vil det i 2020 – i samråd med de regionale embetslederne – bli viktig å finne en riktig balanse mellom kjerneoppgavene aktorater og fagledelse.

Tiltakene i Etterforskløftet skal styrke kvaliteten i straffesaksbehandlingen, og i januar 2019 ble tiltak 1 – forvaltnings- og utviklingsapparatet – iverksatt. Apparatet etablerer et helhetlig fagutviklings- og kvalitetssikringssystem for etterforskløftet, hvor riksadvokaten inngår som fagmyndighet sammen med Politidirektoratet. De ulike faggruppene avga i oktober 2019 sine analyser og vurderinger for de respektive fagområder, og har nå fått ulike oppdrag fra fagmyndighetene. Det vil, i året som kommer, være avgjørende viktig at faggruppene får den nødvendige oppmerksomhet og tid til å utføre sine oppdrag. Arbeidet som gjøres i faggruppene, hos fagforvalter og hos fagkoordinator ved Politihøgskolen, er helt nødvendig for å sikre den erfarings- og kunnskapsbaserte utvikling som ønskes på etterforskløftet.

Digitalisering av straffesaksbehandlingen, og ikke minst digitale aktorater, har fått mye oppmerksomhet i 2019. Dette arbeidet skal videreføres og styrkes i 2020, blant annet gjennom obligatorisk årlig opplæring (OÅO) i tilknytning til de regionale påtalemøtene.

Den 30. oktober i fjor, sendte riksadvokaten brev til politimestrene og statsadvokatene med redegjørelse for uriktig lovanvendelse ved anmeldelser fra NAV knyttet til utbetaling av arbeidsavklaringspenger ved midlertidig opphold i EU-EØS-området. De oppfølgende undersøkelser viste at et betydelig antall personer urettmessig hadde blitt strafforfulgt og domfelt for trygdebedragerier. Det ble i samme brev gitt pålegg til statsadvokatene og politiet om at alle aktuelle straffesaker skulle identifiseres, gjennomgås og at det snarest skulle iverksettes nødvendige tiltak til retting av feil. Dette arbeidet kom raskt i gang, men omfanget tilsier at arbeidet forventes å ville pågå langt inn i det kommende år. Det er ingen overdrivelse å hevde at den såkalte NAV-saken sterkt har preget – og fortsatt preger – arbeidet i Den høyere påtalemyndighet. I tillegg til vissheten om at påtalemyndigheten har bidratt til å påføre en rekke enkeltpersoner urett, har saken gitt oss en viktig vekker i spørsmålet om vi i det hele tatt utviser tilstrekkelig oppmerksomhet mot de ulike internasjonale regelverks betydning for våre straffesaker. For etatens læring med sikte på å unngå tilsvarende feil i fremtiden, er dette en viktig erkjennelse som blant annet må følges opp med kompetansehevende tiltak. Det kan ikke utstedes en generell garanti mot tilsvarende justisfeil i fremtiden, men det er å håpe at NAV-saken har skjerpet påtalemyndighetens kollektive årvåkenhet kraftig. Blant påtalemyndighetens embets- og tjenestemenn skal det ikke herske tvil om vår selvstendige rolle og det selvstendige ansvar vi har for våre påtaleavgjørelser – også i håndteringen av anmeldelser fra offentlige kontrollorganer.

Oslo, 19. mars 2020

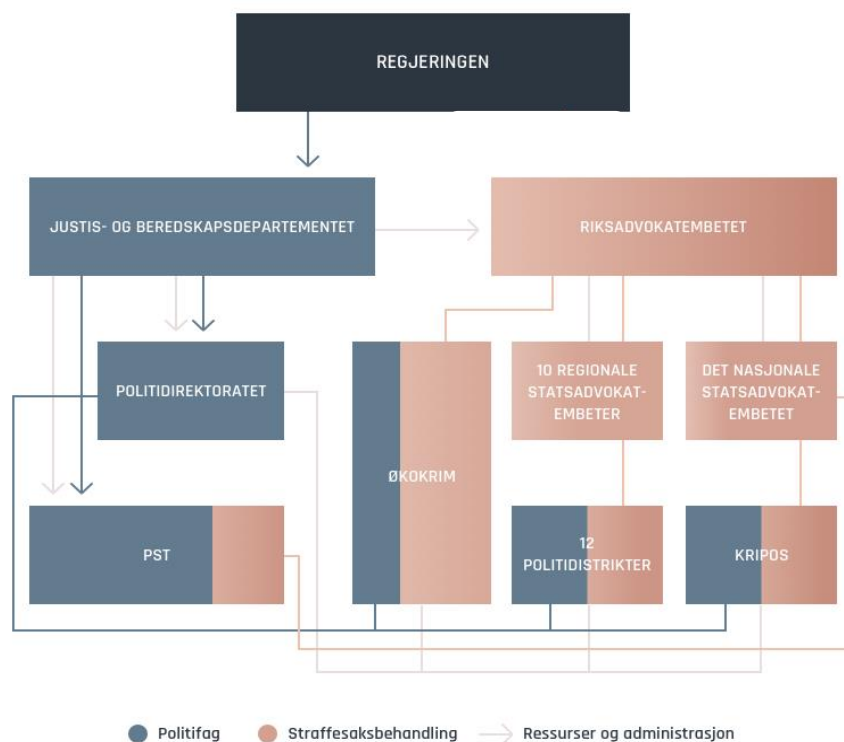
Jørn Sigurd Maurud

2 Introduksjon til virksomheten og hovedtall

2.1 Innledning

Den høyere påtalemyndighet består av Riksadvokatembetet, ti regionale statsadvokatembeter og et nasjonalt statsadvokatembete. Riksadvokatembetet ligger sentralt i Oslo på Stortorvet, mens de regionale statsadvokatembetene er lokalisert i Oslo, Hamar, Tønsberg, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Molde, Trondheim, Bodø og Tromsø. Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet ligger på Bryn i Oslo. Nivå én i påtalemyndigheten består av politimesterne og politijuristene, statsadvokatene er nivå to og riksadvokaten nivå tre.

Riksadvokaten leder Den høyere påtalemyndighet og har det faglige overordnede ansvaret for all straffesaksbehandling i egen etat, samt i politiet, Spesialenheten for politisaker, Økokrim og Politiets sikkerhetstjeneste. Administrativt rapporterer riksadvokaten til Justis- og beredskapsdepartementet, mens bare Kongen i statsråd kan utferdige alminnelige regler om ordningen av påtalemyndigheten. Ved lovvedtak 1. november 2019 ble ordningen om at ingen kan instruere påtalemyndigheten i enkeltsaker lovfestet i straffeprosessloven § 55. Organisasjonskartet nedenfor viser ansvarsforholdet mellom sentrale etater innenfor straffesaksbehandling.



²¹ Påtalemyndigheten i Norge er delt i tre nivåer. Første nivå er integrert i politidistriktene som ledes av politimestrene. Ansvarsforholdene i politiet er todelt. Ansvar for straffesaksbehandlingen ligger til

riksadvokaten, Politidirektoratet og Justisdepartementet har ansvaret for administrative, økonomiske og politisære spørsmål (som for eksempel forebyggende virksomhet og ordenstjeneste). Dette benevnes gjerne det to-sporede system og har bl.a. sin bakgrunn i at Justisministeren ikke skal kunne gi politiske føringer ved behandlingen av den enkelte straffesak.

Straffeprosesslovens kapittel 7 fastsetter bl.a. hvilket nivå i påtalemyndigheten som kan utferdige tiltale i de ulike straffesaker.

Den høyere påtalemyndighet skal bidra til redusert kriminalitet ved adekvat fagledelse av politiet og målrettet og effektiv straffesaksbehandling. Kravene til høy kvalitet og rettssikkerhet skal ivaretas.

2.2 Ressurser

2.2.1 Bemanning

Nedenfor vises en oversikt over bemanningen ved de enkelte embeter i 2019.

Embete	Statsadvokater	Kontortilsatte	Samlet	Turnover
Oslo	32	22	54	6 / 5
Hedmark og Oppland	4	3	7	0 / 0
Vestfold, Telemark og Buskerud	9	4	13	0 / 0
Agder	5	3,4	8,4	0 / 0
Rogaland	9	4,5	13,5	1 / 0
Hordaland, Sogn og Fjordane	9	5,9	14,9	2 / 2
Møre og Romsdal	4	3	7	0 / 1
Trøndelag	5	3,3	8,3	0 / 0
Nordland	4	3	7	2 / 2
Troms og Finnmark	5	3	8	1 / 1
Det nasjonale embetet	6	2	8	0 / 0
Riksadvokatembetet	16	10	26	3 / 6
Sum	108	67,1	175,1	15 / 17
Turnover				9,70 %

Kolonnen for turnover viser hvor mange totalt som har sluttet og hvor mange som har blitt tilsatt ved de enkelte embeter i 2019. Totalt vises en turnover på 9,7 %.

Riksadvokat Tor-Aksel Busch sluttet ved oppnådd pensjonsalder 31. oktober. Hans etterfølger Jørn Sigurd Maurud tiltrådte 1. november.

42,1 % av statsadvokatene og 91 % av de kontoransatte er kvinner. Blant embetslederne er det i dag to kvinner (18 %), mens det blant avdelingslederne ved Oslo statsadvokatembete er 50 % kvinner. Ved Riksadvokatembetet er 50 % av førstestatsadvokatene kvinner, hvorav én deltar i ledergruppen. Blant de kontoransatte finnes ni kontorsjefer og to administrasjonssjefer som alle er kvinner (92 %). Etaten har en kontoransatt og en lærling med fremmedkulturell bakgrunn.

Til sammen har åtte av statsadvokatene vært i permisjoner i løpet av 2019. Én er assisterende sysselmann på Svalbard, en er sambandsstatsadvokat ved Eurojust i Haag, en har arbeidet med Etterforskningsløftet, en har deltatt på forsvarrets sjefskurs og fire har hatt permisjoner av forskjellig varighet av private årsaker.

Nedenfor vises alderssammensetningen totalt og pr yrkesgruppe for hele etaten pr 31.12.2019. Seniormedarbeidere er gjerne definert som personell over 50 år og således er 51,4 % av statsadvokatene seniorer, mens hele 59,7 % av de kontoransatte faller innenfor en slik kategori. For statsadvokatene er det naturlig med en noe høyere gjennomsnittsalder, som er på 55,6 år. Det kreves lang utdanning og variert og relevant praksis før en kan utnevnes i et slikt embete. Gjennomsnittlig avgangsalder for statsadvokatene de siste åtte år er på 67,2 år, mens det for de kontoransatte har vært 65,2 år.

Alderssammensetningen:			
Alder	Statsadvokater	Kontoransatte	Sum alle
62-70	8,41 %	11,94 %	9,77 %
60-61	2,80 %	2,99 %	2,87 %
50-59	40,19 %	44,78 %	41,95 %
40-49	44,86 %	25,37 %	37,36 %
30-39	3,74 %	13,43 %	7,47 %
20-29		1,49 %	0,57 %
Sum	100,00 %	100,00 %	100,00 %

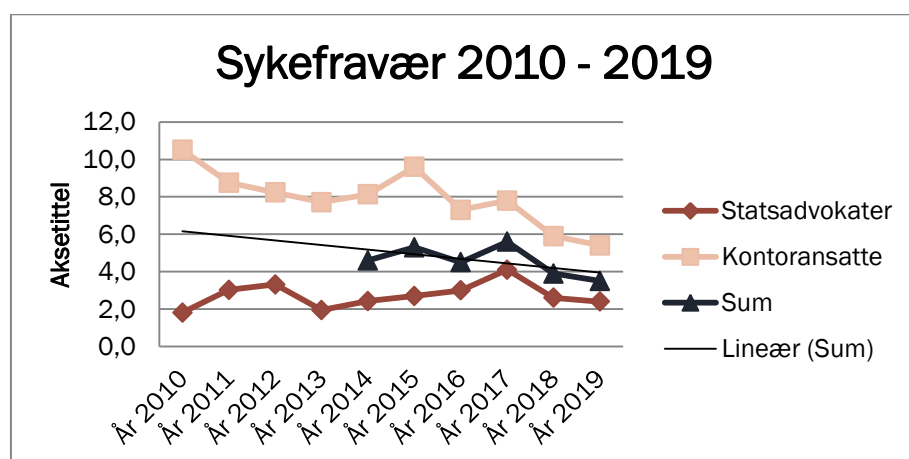
2.2.2 Sykefravær

Samlet sykefravær i 2019 var på 3,5 %, hvilket er en nedgang fra 2018, hvor fraværet var på 3,9 %. Statsadvokatene har et fravær på 2,4 %, hvilket er en nedgang fra 2018 da det var på 2,6 %. Med unntak av fjoråret har sykefraværet blant statsadvokatene de siste årene sett under ett vært økende. I 2016 var det på 3,0. I 2015 var det 2,6 %, i 2014 på 2,4 % og i 2013 på 1,9 %. Det er derfor bra at sykefraværet nå ser ut som om det har stabilisert seg på det nivået som var før 2016.

Til tross for at sykefraværet blant statsadvokater nå ser ut til å normalisere seg, er det nærliggende å påpeke at både i 2017 og 2018 hadde kvinnelige statsadvokater lavere sykefravær enn menn. I 2018 hadde kvinner 2 % sykefravær og menn 3 %. I 2017 var tallene henholdsvis 3,6 % og 4,4 %. Trenden ser nå ut til ha snudd. I 2019 har sykefraværet blant de kvinnelige statsadvokater økt til 4,1 % og sykefraværet blant mannlige statsadvokater en nedgang på 0,1 % poeng fra 3 til 2,9 %.

Riksadvokatembetet og HAMU følger utviklingen i sykefravær blant de ansatte nøye, og da sykefraværet nå ser ut til å stabilisere seg på et akseptabelt lavt nivå vurderes det slik at det per nå ikke er nødvendig å utarbeide ytterligere tiltak enn hva som allerede gjennomføres ved etaten.

Grafen nedenfor viser utviklingen av sykefraværet for de to gruppene ansatte over tid:



2.2.3 Økonomi

I 2019 ble Den høyere påtalemyndighet tildelt et budsjett på kr 262 057 000. Mindreforbruket fra 2018 var kr 9 568 000 og ble tillatt overført og stilt til disposisjon. Det ble også gitt en tilleggsbevilgning ved revidert nasjonalbudsjett i forbindelse med overføringer av oppgaver og en stilling fra Justis- og beredskapsdepartementet. Det ble som følge av at riksadvokaten er inhabil i behandling av de såkalte "navsakene" bevilget 2 mill. kr til setteriksadvokat og etaten fikk kompensasjon for lønnsoppgjørene med 3,689 mill. kr. Samlet disponerte Den høyere påtalemyndighet kr 278 564 000 i 2019. Av den totale tildelingen ble 97,3 % benyttet. Det ble i 2018 opprettet en ny post 2 Refusjoner på kapittel 3445. Bevilgningen på denne posten var i 2019 på 3 mill. kr. Bevilgningen gjelder kompensasjon fra tidligere utleier til Oslo statsadvokatembeter for å dekke flytteutgifter og økt husleie i nytt leieforhold. Bakgrunnen er at embetet måtte flytte ut før leiekontrakten utgikk da bygningen skulle rives.

Utvalgte nøkkeltall fra årsregnskapet for Den høyere påtalemyndighet de siste tre år						
I hele tusen	2017		2018		2019	
Antall årsverk	174,4		173,1		179,5	
Samlet tildeling post 01 -99	kr 250 860		kr 267 119		kr 278 289	
Utnyttelsesgrad post 1-99	96,89 %		96,42 %		97,08 %	
Driftsutgifter	kr 243 062		kr 257 550		kr 270 153	
Lønnsandel av driftsutgifter	kr 198 988	81,87 %	kr 209 210	81,87 %	kr 219 535	81,23 %
Lønnsutgifter pr årsverk	kr 1 141		kr 1 209		kr 1 223	
Konsulentandel av driftsutgifter	0		0,98 %		0,71 %	
Lønnsutgift fordelt på stillingsgrupper						
Årsverk statsadvokater (inkl. riksadvokat og ass. riksadvokat)	108		106		113,6	
Lønnsutgifter	159 290		166 665		174 057	
Lønnsutgift pr årsverk	1 475		1 572		1 532	
Kontoransatte	66,4		67,1		65,9	
Lønnsutgifter	39 698		42 546		45 478	
Lønnsutgift pr årsverk	598		634		690	

Direktoratet for økonomistyring har utarbeidet en ny rapport til bruk ved rapportering av utførte årsverk. Denne er benyttet ovenfor i rapportering av årsverk for 2019 og inkluderer i tillegg til fast ansatte også vikarer og midlertidig ansatte. I 2017 og 2018 ble det kun rapportert årsverk for fast ansatte. Økningen i antall årsverk inneholder en reell økning av antall stillinger ved Riksadvokatembetet med to, mens øvrig økning skyldes at også vikarer og midlertidig ansatte er regnet med i 2019. For statsadvokatene vises en økning på 7,6 årsverk hvor to årsverk er en reell økning, mens resten skyldes konstitusjoner av kortere varighet blant annet til styrking av arbeidet med vold i nære relasjoner og generelt styrket fagledelse. Konstitusjoner som statsadvokat er lavere lønnet enn faste embeter og gjennomsnittlig lønnsutgift pr årsverk er følgelig lavere i 2019 enn i 2018.

Antall årsverk gjennomført av kontoransatte er lavere i 2019 enn i 2018 som følge av vakanser i enkelte stillinger.

3 Årets aktiviteter og resultater

Grunnlaget for årsrapporten til departementet er i første rekke de regionale statsadvokatembetenes rapporteringer til riksadvokaten om straffesaksavviklingen, fagledelsen og den utadrettede virksomhet, samt sentrale statistikker i STRASAK.

3.1 Måloppnåelse – oppsummering

I 2019 avgjorde statsadvokatene 82.282 saker. Dette er 19 prosent flere enn i 2018, og det høyeste antallet avgjørelser de siste fem årene.

Måloppnåelsen ved statsadvokatembetene ansees som tilfredsstillende og i all hovedsak innenfor de krav som er oppstilt til saksbehandlingstid, selv om det fortsatt er noe å strekke seg etter; den prosentvise måloppnåelse for hele landet mangler i underkant av 2 prosentpoeng i påtalesakene, og i overkant av 6 prosentpoeng i klagesakene, for å nå målet om at 90 % av sakene skal være avgjort innen 30 dager.

I 2019 gjennomførte statsadvokatene 1.040 aktorater, hvor det medgikk 3.602 rettsdager. Antall aktorater var tilnærmet på samme nivå som fjoråret, mens antallet rettsdager gikk opp med 363 dager eller ca.11 prosent,

Riksadvokaten avgjør tiltalespørsmålet i de mest alvorlige straffesakene og er klageinstans for avgjørelser truffet av statsadvokatene. Ved Riksadvokatembetet er det full måloppnåelse i 2019.

3.2 Straffesaksbehandlingen

3.2.1 Saksmengde og restanser

Ved Riksadvokatembetet telles fortsatt antall avgjorte påtale- og klagesaker manuelt. Én sak ved embetet vil kunne telle som en rekke avgjørelser i BL, som er det saksbehandlingssystemet hvor statsadvokatene og politiet registrerer sin arbeidsmengde. I 2019 avgjorde riksadvokaten 935 saker mot 932 i 2018, jf. tabellen nedenfor som viser utviklingen de siste fem år:

Påtale- og klagesaker ved Riksadvokatembetet 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Påtalesaker	508	545	470	434	419
Klagesaker	383	472	509	498	516
Sum	890	1 017	979	932	935

Antall påtale- og klagesaker i 2019 er på linje med 2018, og noe lavere enn gjennomsnittet for femårsperioden. Påtalesakene, 419 i alt (inkludert saker der riksadvokaten besluttet å overlate tiltalespørsmålet til statsadvokaten etter delegasjonsbestemmelsen i straffeprosessloven. § 65 annet ledd), er imidlertid det laveste antallet de siste fem år. Dette er blant annet et utslag av at det er kommet inn til embetene for avgjørelse færre saker som gjelder alvorlig narkotikakriminalitet. Antallet klagesaker er fortsatt høyt, og økte fra 2018 til 2019. Mange av klagesakene kan være krevende og vanskelige. Det tilstrebes å gi gode begrunnelser og adekvate tilbakemeldinger, både av hensyn til de involverte i saken og av hensyn til politiet og påtalemyndigheten.

I tillegg til påtale- og klagesakene er embetet involvert i et stort antall andre saker som krever tid og oppmerksomhet og som legger beslag på en betydelig del av embetets kapasitet. Endrings- og utviklingsprosesser i politiet medfører fortsatt arbeid også for Riksadvokatembetets ansatte.

For statsadvokatembetene registreres arbeidsmengden i saksbehandlingsverktøyet BL, jf. tabellen nedenfor:

Påtale- og klagesaker ved statsadvokatembetene 2015-2019 – STRASAK JUS 711

	2015	2016	2017	2018	2019
Påtalesaker	74 646	71 588	60 752	65 673	77 349
Klagesaker	2 609	2 550	2 860	3 279	4 933
Sum	77 505	74 138	63 612	68 952	82 282

Statsadvokatene avgjorde 82.282 saker i 2019, hvorav 77.349 i påtalesaker og 4.933 i klagesaker. Dette er en økning på over 13.000 avgjørelser sammenlignet med 2018.

Det er registrert 702 basissaker i restanse ved statsadvokatembetene ved utgangen av 2019 mot 1.382 ved utgangen av 2018. En sak regnes som restanse dersom den ikke er ferdigbehandlet innen 30 dager etter at den er registrert inn ved statsadvokatembetet.

Størrelsen på restansene, som i 2018 ble vurdert å være noe for høy, er halvert i 2019. Reduksjonen skriver seg nesten utelukkende til Oslo statsadvokatembeter, som gikk fra 1.034 restanser i 2018 til 385 i 2019. Riksadvokaten anser årets restansetall for å være akseptabelt.

Restanser ved statsadvokatembetene ved utløpet av 2015-2019 – STRASAK JUS 715

	2015	2016	2017	2018	2019
Restanser	764	623	911	1 382	702

Ved Riksadvokatembetet er restanser fortsatt ingen aktuell problemstilling.

3.2.2 Aktorater utført av statsadvokatene

I 2019 utførte statsadvokatene ved statsadvokatembetene (de regionale og Det nasjonale) totalt 1 040 aktorater med til sammen 3 602 rettsdager, jf. tabellen nedenfor som viser utviklingen i aktorater og rettsdager utført av statsadvokatene de siste fem år.

Aktorater og rettsdager ved statsadvokatembetene 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Aktorater	1 076	1 083	1 028	1 037	1 040
Rettsdager	3 245	3 974	3 419	3 239	3 602

Antall rettsdager gikk opp med 363 dager, tilsvarende 11 prosent, sammenlignet med fjoråret, mens antall aktorater var tilnærmet konstant. Rettsdagsantallet er over gjennomsnittet for siste femårsperiode.

3.2.3 Saksbehandlingstid og prosentvis måloppnåelse

Målet for saksbehandlingstiden i påtale- og klagesakene er gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 30 dager, og at 90 % av sakene skal være avgjort innen samme frist. I saker mot personer som var under 18 år på handlingstiden, skal statsadvokaten avgjøre spørsmålet om tiltale, eller oversende saken til riksadvokaten med innstilling om avgjørelse, innen 15 dager fra statsadvokaten mottok den fra politiet. Tiltalspørsmålet kan likevel avgjøres senere dersom hensynet til etterforskningen eller andre særlige omstendigheter gjør det nødvendig.

Ved Riksadvokatembetet var i 2019 gjennomsnittlig saksbehandlingstid for påtalesakene 9 dager. For klagesakene gjennomsnittet 15 dager. Målet om andelen saker avgjort innen 30 dager ble nådd med 95 % i påtalesakene og 91 % i klagesakene (måloppnåelsen er beregnet manuelt). Embetet har dermed full måloppnåelse alle de siste fem årene.

For de regionale statsadvokatembetene viser STRASAK JUS 711 en gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2019 på henholdsvis 16 dager i påtalesakene og 20 dager i klagesakene. 88,2 % av påtalesakene og 83,8 % av klagesakene ble avgjort innen 30 dager. Dette er en bedring fra 2018 for påtalesakene hvor måloppnåelsen var 87,9 %, mens resultatet i klagesakene er noe svakere (86,8 % i 2018). Samtlige regionale statsadvokatembeter har i 2019 en gjennomsnittlig saksbehandlingstid innenfor 30 dager i påtalesakene. I klagesakene var det to embeter som ikke nådde målet, idet de hadde henholdsvis 36 og 47 dagers saksbehandlingstid.

Riksadvokatembetet har ikke rutiner for særskilt å registrere måloppnåelse i saker med unge lovovertridere. Svært få saker i denne kategorien behandles ved embetet, og de få sakene behandles meget raskt.

Ifølge STRASAK JUS 717 behandlet de regionale statsadvokatembetene 91,5 % av sakene mot unge lovovertredere innen 15 dager i 2019, en liten forbedring i forhold til 2018 hvor måloppnåelsen var 90,5 %. Ved 6 av de 10 regionale embetene var måloppnåelsen høyere enn 90 %. Ett embete kom ikke høyere enn 82,5 % i disse sakene, de tre andre embetene som ikke hadde full måloppnåelse lå alle over 87,5 %.

Måloppnåelse ved de regionale statsadvokatembetene i perioden 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid påtalesaker	18 dager	17 dager	19 dager	17 dager	16 dager
Prosentvis måloppnåelse i påtalesakene	90,3 %	89,0 %	86,6 %	87,9 %	88,2 %
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i klagesakene	17 dager	19 dager	18 dager	18 dager	20 dager
Prosentvis måloppnåelse i klagesakene	87,7 %	83,7 %	86,6 %	86,8 %	83,8 %
Prosentvis måloppnåelse i saker med unge lovbytere	92,0 %	94,2 %	86,7 %	90,5 %	91,5 %

Parameterne for saksbehandlingstid passer ikke for Det nasjonale statsadvokatembetet, som arbeider med få men store sakskomplekser og skal være langt tettere på politiet i etterforskningsfasen enn de regionale statsadvokatembetene.

3.3 Utvikling av fagledelsen

En av målsettingene for Den høyere påtalemyndighet er gjennom en aktiv fagledelse å søke å bidra til høy kvalitet i straffesaksbehandlingen i politiet, og å følge opp svakheter som måtte være avdekket bl.a. ved inspeksjoner eller undersøkelser som statsadvokatene utfører. Denne oppfølgingen søkes gjennomført i konstruktivt samarbeid med det enkelte politidistriktets ledelse.

Departementet har i tildelingsbrevet bedt riksadvokaten rapportere om statsadvokatenes tilsyn med at påtalemyndigheten i politiet holder riktig reaksjonsnivå i påtaleavgjørelser og påstander for domstolene. Videre at riksadvokaten redegjør for hvilket bilde statsadvokatenes inspeksjoner avtegner, hvilket behandles under punkt 3.6. Riksadvokaten er også bedt om å redegjøre for

arbeidet med å utvikle fagledelsen, og vurdere hvordan dette har bidratt eller vil bidra til å bedre kvaliteten og effektiviteten i politiets straffesaksbehandling.

I sentrale styringsdokumenter, herunder de årlige tildelingsbrev fra departementet, er det gitt anvisning på tre hovedinnretninger for statsadvokatenes fagledelse, nemlig

- i dialog med Politidirektoratet og politidistriktene delta i beslutningsprosessen når prioriteringer og mål for straffesaksbehandlingen i politiet fastsettes
- gi retningslinjer for og følge opp straffesaksbehandlingen i politiet, herunder foreta tilsyn og
- kvalitetskontroll av politiets etterforskning og påtaleavgjørelser
- bidra til å heve kompetansen i politiet gjennom instruksjon, veiledning og opplæring

Dette utgjør den tradisjonelle fagledelsen, som fortsatt står sentral i vår virksomhet. Betydningen av statsadvokatenes fagledelse er understreket i Prop. 1 S (2019-2020) side 134, hvor det heter: *"Aktiviteten i statsadvokatene si fagleiing av politiets straffesaksbehandling har auka på landsbasis. Fagleiinga og arbeidsmetodikken som blir nytta, er også blitt meir profesjonalisert, og utføringa er blitt likare på tvers av statsadvokatembeta. Arbeidet med å utvikle ei aktiv fagleiing skal videreførast i 2020, jf. regjeringas forslag om å styrke arbeidet med 10 mill. kroner i 2020."* Fagledelsen er også fremhevet av en samlet justiskomiteé senest i Innst. 6 S (2019-2020) side 47.

Det er en omforent oppfatning mellom Politidirektoratet og embetslederne at dialogen og prosessen ved statsadvokatenes deltakelse ved fastsettelse av prioriteringer og mål for straffesaksbehandlingen i de enkelte politidistrikter er blitt forbedret de siste årene.

Tilsyn med at påtalemyndigheten i politiet holder riktig reaksjonsnivå i påtaleavgjørelser og påstander for domstolene inngår både i de daglige oppgaver gjennom statsadvokatenes behandling av enkeltsaker som politiet sender inn for påtaleavgjørelser eller stillingtagen til avsagte dommer, og som faste punkter i statsadvokatenes kvalitetskontroll ved inspeksjoner. Slik var det også i 2019. Det er ikke rapportert om store, systematiske negative avvik ved påtaleavgjørelser eller påstander for domstolene siste år. Statsadvokatenes tilbakemeldinger, veiledning og tilsyn på dette felt er likefullt både nødvendig og viktig. En ikke ubetydelig utskifting og nyansettelser av politijurister med begrenset påtaleerfaring, som en nå ser i flere politidistrikter, understreker betydningen av dette.

Statsadvokatembetene følger løpende med på resultatene i politiets straffesaksbehandling og har kontinuerlig innsyn i resultatene gjennom tilgang til PSV. Tilbakemelding gis etter behov. Betydelige avvik fra måltall blir tatt kontakt med politimester eller påtaleleder. Det er også faste møter mellom statsadvokatembetene og ledelsen i politidistriktene.

Samtlige statsadvokatembeter gjennomførte inspeksjoner i 2019, mange av dem omfattende. Samtlige politidistrikter har vært gjenstand for inspeksjon, og de fleste har fått flere enheter inspisert. Inspeksjonsrapportene viser hovedtrekk, med variasjoner mellom politidistriktene, mht hvilke strukturer, rutiner, metodikk og kompetanse som omgir straffesaksbehandlingen, hvordan den foregår og ikke minst hvilke kvalitet den holder. Rapportene oppsummeres i punkt 3.6

nedenfor. Denne delen av fagledelsen har utviklet seg til å bli mer styrt, systematisk og innrettet for å treffe i forhold til politidistriktenes behov for faglig oppfølging.

En annen sentral oppgave i fagledelsen for å heve kompetansen i politiet har også dette året vært gjennomført ved instruksjon, veiledning og opplæring. Statsadvokatene har fulgt opp fjorårets undersøkelse av kvaliteten på etterforskningen og påtalearbeidet av voldssaker med frist. Det har vært formidlet kunnskap om funnene i undersøkelsen og statsadvokatene har fulgt opp læringspunktene til alle relevante nivåer i politiet. Ikke bare til påtalemyndighetens tjenestemenn og -kvinner, men også til politidistriktenes ledere, etterforskere og operativt mannskap.

Riksadvokaten iverksatte i 2019 forberedelsene av den nasjonale undersøkelsen av kvaliteten på etterforskningen og påtalebehandlingen i politiet av voldtektssaker som gjennomføres i 2020. En arbeidsgruppe ble nedsatt og laget en sjekklister med mer enn hundre punkter. Deretter ble det arrangert et planleggingsseminar for de regionale embetene, og statsadvokatene undersøkte en pilotsak. Selve undersøkelsen ble utført samordnet ved de regionale embetene i løpet av tre uker i månedsskiftet januar/februar 2020. Etter at et erfaringsseminar nå er avholdt skal embetene analysere resultatene fra undersøkelsen i sin region. Resultatene skal sammenfattes i en nasjonal rapport ved Riksadvokatembetet som vil bli gjennomgått av statsadvokatene i politidistriktene i løpet av 2020.

Systematisk evaluering og tilbakemelding i straffesaker, tiltak 4 i handlingsplanen for løft av etterforskningsfeltet utviklet av Politidirektoratet med involvering av Riksadvokatembetet, skal gi et forpliktende system for evaluering og læring. Fra Den høyere påtalemyndighets side er tiltaket fullt implementert som et element i fagledelsen fra og med 2019. Rammeverket for kvalitetssikring og systematisk erfaringslæring i politiet angir også statsadvokatenes rolle og ansvar. Riksadvokaten har gitt nærmere retningslinjer for statsadvokatenes deltakelse, både i evalueringer av avsluttede straffesaker og i kvalitetssikring av utvalgte, pågående saker. Statsadvokatene bruker den etablerte strukturen for å lære av gjennomførte saker, identifisere behov for forbedringer og bidra til å heve kompetansen i politiet. Riksadvokaten har gitt anvisning på at hver statsadvokat deltar i minst én evaluering av et visst omfang hvert år, og hvis dette av praktiske grunner ikke er mulig skal hvert regionalt embete gjennomføre et antall evalueringer som tilsvarer antall statsadvokater. Dette ble nesten oppnådd allerede i 2019 idet gjennomsnittlig 0,85 evalueringer ble gjennomført av hver faste statsadvokat. Hovedinntrykket så langt er at evalueringene gir god læring og følges opp. Selv om evalueringer av saker ikke er nytt for politi og påtalemyndighet, representerer systematikken i utvelgelse, omfang og oppfølging et betydelig skritt fremover i riktig retning.

Et annet viktig tiltak i handlingsplanen for løft av etterforskningsfeltet som har en tung side til fagledelsen, er etableringen i 2019 av et forvaltnings- og utviklingsapparat for etterforskning (tiltak 1). Hensikten er at fagapparatet skal bidra til å sikre en kunnskapsbasert, enhetlig og styrt videreutvikling av etterforskningsfeltet. Apparatet skal gi fagmyndigheten (riksadvokat og politidirektør) et bedre grunnlag for å beslutte hvilke krav som skal stilles til straffesaksbehandlingen, og derved sikre høy og jevnere kvalitet i oppgaveløsningen. Utviklingsarbeidet skjer i tett samhandling med Politidirektoratet samt fagkoordinator (Politihøgskolen), fagforvalter (Kripos og Økokrim) og faggruppene. Påtalemyndigheten deltar i alle faggruppene. Fagapparatet har

allerede relativt kort tid etter etableringen kommet godt i gang, og riksadvokaten har store forventninger til de bidragene apparatet vil gi til kontinuerlig faglig forbedring i straffesaksbehandlingen framover.

Statsadvokatene har i 2019, som tidligere, hatt ansvaret for opplæringsprogrammet for nye politijurister. Statsadvokatene holder også akторуken på kurs for nye politijurister på Politihøgskolen, som avvikles både vår og høst. For øvrig gjennomføres årlig påtalemøter i hver region, disse møtene har en viktig kompetansehevende funksjon. Statsadvokater deltar videre med foredrag på en rekke fagmøter, fagdager mv. i politidistriktene.

Riksadvokaten arbeider med et eget rundskriv om fagledelse.

Som det framgår, representerer den fagledelsesvirksomheten som er utført i 2019 utvikling og forbedring i forhold til tidligere. Summen av de tiltak i fagledelsen som er omtalt gir etter riksadvokatens oppfatning vesentlige bidrag til å bedre kvaliteten og effektiviteten i politiets straffesaksbehandling. Parallelt med denne virksomheten har riksadvokaten startet en prosess for ytterligere utvikling av fagledelsen i årene framover. Det er viktig at den videre satsingen treffer best mulig i forhold til hva politiet har behov for, hva som kreves utfra kvalitetshensyn og hva erfaringen viser at virker. Det er ikke gitt at ressursstyrkingen utelukkende bør brukes til å produsere "mer av det samme".

3.4 Arbeidet mot økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet

Økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter, særlig den som rammer i fellesskapet, er prioritert av riksadvokaten, og har vært det i mange år. Riksadvokaten deltar i Det sentrale samarbeidsforum sammen med politidirektøren, sjefen for Økokrim, skattedirektøren, arbeids- og velferdsdirektøren og direktøren for Arbeidstilsynet. Tolldirektøren deltar også i møtene. Embetet har jevnlig og god kontakt med ledelsen av Økokrim gjennom året. På regionalt nivå deltar statsadvokatene i møter med politiet, skatteetaten og NAV, og har gjennom sin fagledelse kontakt med økonomiseksjonene i politidistriktene.

De fleste økonomiske straffesaker, herunder saker som gjelder arbeidslivskriminalitet, behandles og aktoreres av politiet. Det er derfor gjennom fagledelsen av politiet at statsadvokatene særlig bidrar til å styrke innsatsen mot økonomisk kriminalitet.

De regionale statsadvokatembetene rapporterer særskilt til riksadvokaten om egen aktorering av saker som gjelder alvorlig økonomisk kriminalitet. I 2019 utførte statsadvokatene minst 223 rettsdager i slike saker. Dette er nær dobbelt så mange rettsdager som i 2018 (ca. 115 rettsdager). En svært omfattende sak om både alvorlig økonomisk kriminalitet, alvorlig arbeidslivskriminalitet og alvorlig organisert kriminalitet, er den såkalte Lime-saken. Det nasjonale statsadvokatembetet startet, med bistand fra Oslo statsadvokatembeter og Økokrim, ankeforhandlingene i hovedsaken i dette komplekset primo september 2019, og ankeforhandlingene pågår fortsatt når denne

årsrapport avgis medio mars 2020. En annen omfattende sak fra 2019 er saken om korrupsjon i forbindelse med byggesaksbehandling i Drammen kommune, hvor ankesaken ble aktovert fra Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter over 20 rettsdager. Samlet har de regionale statsadvokatembetene aktovert 12 saker om alvorlig økonomisk kriminalitet i 2019.

Foruten rettsdagene har de regionale statsadvokatembetene brukt over 180 dagsverk til forberedelser, etterarbeid og overordnet påtalemessig styring av straffesaker om økonomisk kriminalitet. I tillegg anslår statsadvokatene å ha brukt over 100 dagsverk på arbeid med økonomisk kriminalitet som ikke er direkte saksrelatert. De regionale embetene har dermed til sammen brukt godt over to årsverk på økonomisk kriminalitet.

For så vidt gjelder arbeidslivskriminalitet, rapporterer de regionale statsadvokatembetene om svært få iretteføringer av store straffesaker i 2019, og flere embeter er ikke kjent med at det pågår etterforskning av store saker nå. Det stilles flere steder spørsmål ved politiets kapasitet til å etterforske straffesaker som avdekkes ved de regionale tverretatlige A-krimsentrene.

Riksadvokaten antar prioritering og oppfølging av straffesaker om arbeidslivskriminalitet ville vært hjulpet med en form for merking i politiets systemer for straffesaksbehandling. En slutter seg til Oslo statsadvokatembeter, som i sin årsrapport uttaler: *"Det ville da være enklere å følge utviklingen for politiets ledelse og statsadvokatene, man kunne bli målt på innsats på en helt annen måte, og arbeidet mot arbeidslivskriminalitet kunne håndteres av en enkelt enhet i politiet. I dag oppfattes begrepet som noe ullent og det er mange kriminalitetsformer som kan falle inn under begrepet."*

Flere regionale statsadvokater har i 2019 som ledd i fagledelsen hatt oppfølging av A-krimsentre. Disse sentrene er sentrale i den forebyggende virksomheten, men har også en viktig rolle som avdekkere av kriminalitet. Tilbakemeldingene varierer noe, men samlet vurderes effekten av arbeidet ved sentrene som positiv. Riksadvokaten understreker i ulike sammenhenger viktigheten av klare ansvarsforhold i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet.

Tallene så langt omfatter ikke virksomheten i Økokrim, som rapporterer til Politidirektoratet i styringsverktøyet PSV. Økokrim utførte 500 rettsdager i 2019 (målet er 400 dager) fordelt på 35 rettsaker. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Økokrim fra saksinntak til påtalevedtak var 216 dager, bedre enn målet på 350 dager. Enheten tok i 2018 inn 30 nye sakskomplekser og 98 nye bistandssaker, to gledelig høye tall. Økokrim opplyser ellers at enheten, som i 2018, har brukt betydelige ressurser gjennom året til deltakelse i og oppfølging av tverrfaglige fora med fokus på kriminalitetsforebygging ikke minst innen arbeidslivskriminalitet. Enheten har gjennom året brukt betydelige ressurser på Prosjekt Øko, som har som formål å bedre alle politidistriktenes resultatoppnåelse innen økonomisk kriminalitet.

3.5 Politiets innsats mot organisert kriminalitet

Organisert kriminalitet er ikke en egen statistikkgruppe i STRASAK. Det er derfor vanskelig å tallfeste utviklingen konkret. En stor andel av politidistriktenes innsats mot alvorlig, organisert kriminalitet har tradisjonelt vært rettet mot de grove narkotikasakene, særlig knyttet til innførsel og omsetning. Dette er i overensstemmelse med riksadvokatens sentrale prioriteringer, som også omfatter annen samfunnsskadelig kriminalitet. En økt satsing på bekjempelse av den alvorlige,

integritetskrenkende kriminalitet som rammer enkeltmennesker, er i overensstemmelse med kriminalpolitiske føringer fra politiske myndigheter. Men den har likefullt gitt visse konsekvenser for politiets innsats mot alvorlig, organisert kriminalitet.

Riksadvokaten ga i årsrapporten for 2018 på bakgrunn av ulike tilbakemeldinger uttrykk for en viss uro over utviklingen på dette feltet, ikke minst en lavere produksjon av grove narkotikasaker. I 2019 synes bildet å være noe mer variert. Flere alvorlige narkotikasaker er under etterforskning, og flere politidistrikters orgkrim-fagmiljøer har gjennom året arbeidet med en rekke alvorlige saker om andre typer organisert kriminalitet. Om ett av disse (som ikke er i det sentrale østlandsområdet) skriver statsadvokaten at det i 2019 har vært god innsats i form av bl a flere menneskehandelsaker, utnyttelse av utenlandske kvinner til prostitusjon, utnyttelse av utenlandske arbeidere i malebransjen, utnyttelse av arbeidere i tvangsarbeid i restaurant, omsetning av dopingmidler for millionbeløp, befatning med flere titalls kilo amfetamin, og bruk av Undercover på nett mot direktørsvindel. Også for andre politidistrikters orgkrim-fagmiljøer beskrives høy aktivitet og god innsats med både narkotikasaker og andre sakstyper. I tillegg har Kripos flere store straffesaker om både narkotikainnførsel og annen alvorlig organisert kriminalitet. Men for noen få politidistrikter rapporterer statsadvokatene om lav innsats, ingen store saker under etterforskning og bekymring mht dedikerte ressurser.

Oslo statsadvokatembeter har ansvar for Oslo og Øst politidistrikt. Dette er landets to største distrikter, og nesten 40 % av den anmeldte kriminaliteten i landet fant sted i regionen. Som beskrevet i riksadvokatens årsrapport for 2018, har statsadvokatene i Oslo de siste årene pekt på en forskyvning av politiets oppmerksomhet fra tradisjonell, organisert kriminalitet og over mot seksuelle overgrep og mishandling i nære relasjoner. Statsadvokatenes hovedinntrykk i 2019 er fortsatt at de to politidistriktene i mindre grad produserer egeninitierte saker, selv om begge distriktene har etterforsket ressurskrevende saker siden 2018.

Bekjempelse av kriminelle gjenger og nettverk fikk ny aktualitet i 2018. Fenomenet var særlig aktuelt i Oslo og det sentrale Østlandsområdet. Politiets innsats i regi av politidistriktene i Oslo og Øst, samt Kripos, synes nå å være på rett vei. Riksadvokatembetet initierte i 2019, sammen med Politidirektoratet, en nasjonal satsing for bekjempelse av slik kriminalitet. Politiets arbeid så langt virker lovende, men det er ved utgangen av året for tidlig å se etter effektene av satsningen.

3.6 Oppsummering av statsadvokatenes inspeksjoner

I tildelingsbrevet bes Riksadvokaten redegjøre for hvilket bilde inspeksjonene avtegner samt om å gi sin vurdering av måloppnåelsen og vurdering av om det er behov for tiltak.

Resultatene for politiets straffesaksbehandling, særlig knyttet til måloppnåelsen etter sentrale parametere som kan avleses i STRASAK-statistikk, omhandles i eget brev herfra. Her nøyer en seg med å forsøke å gi et helt overordnet bilde av status i politidistriktene ved utgangen av 2019 basert på statsadvokatenes inspeksjoner.

Statsadvokatembetene har i 2019 gjennomført 39 inspeksjoner. Til dette har det medgått anslagsvis 900 statsadvokat-dagsverk. Alle politidistrikter (og Kripo) har vært gjenstand for inspeksjon, og de fleste har fått flere enheter inspisert.

Statsadvokatene beskriver gjennomgående at dedikerte etterforskere og påtalejurister utfører mye godt arbeid. Blant annet rapporteres det for de fleste politidistrikter om positiv utvikling for saker med tilrettelagte avhør (saker om vold og seksuelle overgrep mot barn). Riksadvokaten ba statsadvokatene rette særskilt oppmerksomhet mot dette området i 2019 for å sikre best mulig gjennomføring av målrettet, effektiv og god etterforskning. Inspeksjonsrapportene beskriver stort sett en tilfredsstillende oppfølging av disse sakene.

Men flere politidistrikter har utfordringer knyttet til bemanningssituasjonen, dette gjelder både mht etterforskere og påtalejurister. Dels beskrives utfordringer som følge av omfattende personellutskifting, dels pekes det på manglende kapasitet. Rapporten for et av de større politidistriktene hvor dette later til å ha vært et særlig stort problem i 2019 lyder slik:

"Grunnet den økonomiske situasjonen i distriktet har politimesteren vært nødt til å avvikle ni midlertidige påtalestillinger, videre har et ikke blitt fylt opp med folk ved sykdom og permisjoner og politidistriktet går med vakanser. I tillegg til å miste 9 midlertidige stillinger (som ble gitt i 2018) har påtaleseksjonen gått med inntil 11 stillinger vakant. Politidistriktets restanser stiger nå på nytt, og den optimismen vi så spor av høsten 2018, er nå erstattet med frustrasjon og alvorlig bekymring for straffesaksbehandlingen. Jeg mottok i første tertial bekymringsmelding fra politijuristenes leder ... og jeg deler deres bekymring. Siden denne bekymringen har distriktets restanser vokst betydelig og påtalekapasiteten er ytterligere svekket ... Situasjonen på etterforskersiden gir også grunn til bekymring."

For enkelte politidistrikter er kapasitetsutfordringer rapportert også å gi utslag i forhold til behandling av prioriterte saker som alvorlige seksuallovbrudd. Kapasitetsutfordringene antas også å være en viktig årsak til at etterforskere stedvis melder om at påtalejuristene er for lite tilgjengelige ved utarbeidelse og oppdatering av etterforskningsplaner og på andre måter under etterforskningen. Etter riksadvokatens vurdering utgjør tilbakemeldingene fra inspeksjonene i 2019 om kapasitetsutfordringer det kanskje viktigste grunnlaget for oppfølging på nasjonalt plan.

Inspeksjonene har for øvrig frambragt en rekke forbedrings- og oppfølgingspunkter som varierer fra politidistrikt til politidistrikt. Disse følges opp i den regelmessige dialogen mellom statsadvokatene og politidistriktene.

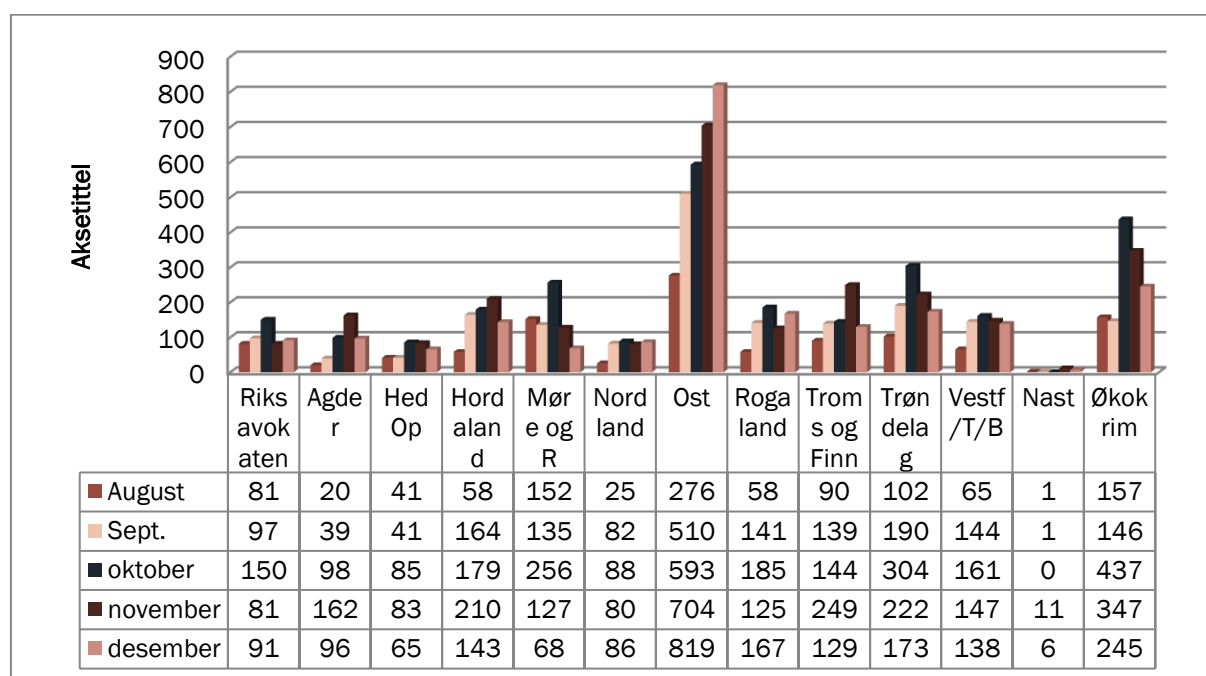
Også i 2019 ba riksadvokaten statsadvokatembetene om at de i inspeksjonene rettet særskilt oppmerksomhet mot politidistriktenes Felles straffesaksinntak (FSI) i et kvalitetsperspektiv. Statsadvokatene ble bedt om å kontrollere at straffesaker ikke blir avgjort for raskt dersom det er gode grunner for videre etterforskning, at saker ikke blir nedsubsumert eller henlagt for å tilfredsstille produksjonskrav, at det er klare ansvarsforhold og god saksflyt mv. Inspeksjonen av FSI i Oslo politidistrikt ble utsatt til 2020. Av de 9 FSIene som statsadvokatene har rapportert om i 2019, beskrives 7 som utgangspunkt positivt. I det ligger at en ikke har funnet systematiske avvik mellom

sakenes opplysninger og begrunnelser for henleggelsen av dem, at en ikke har funnet at saker systematisk har vært nedsubsumert eller henlagt for å få raske avgjørelser, og at instruksjer og rutiner er hensiktsmessige og at bemanningen er noenlunde hensiktsmessig. 2 av de 9 FSlene rapporteres å stå tilbake for så vidt gjelder særlig samhandling med andre enheter i politidistriktet og hensiktsmessig bemanning. Riksadvokatens inntrykk, basert på rapporteringene, er at kvaliteten på etterforskningen i initialfasen gjennomgående har blitt bedre etter at FSI-funksjonen har kommet godt i gang, og at arbeidet ved FSlene er en viktig årsak til dette. Det synes i flere politidistrikter fortsatt å være behov for tilpasninger. Men det er gledelig og lovende at politidistriktene nå stort sett ser ut til å ha relativt velfungerende FSler.

3.7 Digital straffesaksbehandling og aktorering

I 2019 har den digitale utviklingen som startet de foregående årene, eskalert ytterligere. Riksadvokatembetet har innført heldigital straffesaksbehandling, med unntak av rettsanmodninger og benådningssaker som skal til Justisdepartementet. Digital straffesaksbehandling betyr at alle saker fra statsadvokatembetene overføres elektronisk i straffesakssystemet BL. I mangel av godkjent digital underskrift må vi fortsatt produsere originaldokumenter i retur på papir. Digital underskrift vil bli en realitet i 2020 og papirarkivet vil da avvikles.

Alle embeter oversender nå som den store hovedregel straffesaker elektronisk via Altinn til domstoler, advokater, sakkyndige og andre som skal ha straffesaksdokumenter. Fra august til og med desember 2019 ble det oversendt 9170 totalt fra Den høyere påtalemyndighet illustrert i tabellen under.



Alle embeter er klare for digitale aktorater, men det er fortsatt noe ujevnt i hvor stor grad dette gjennomføres i retten. Årsaken er at en del domstoler, særlig mindre tingretter, ikke er rigget og klare for digitale rettsmøter.

Nasjonale anbefalinger for digital samhandling ble ferdigstilt på slutten av året 2018, men først lagt ut offentlig i april 2019. En arbeidsgruppe med representanter fra domstolene, Advokatforeningen, Politidirektoratet og Den høyere påtalemyndighet, laget utkast til anbefalinger, som omfatter følgende tre områder; 1. krav til digital kopisak og digitalt utdrag, 2. Elektronisk oversendelse, 3. Digital gjennomføring i retten. Anbefalingen avklarer ansvarsforholdet mellom domstolene, påtalemyndigheten og advokatene.

3.8 Iverksatte og planlagte effektiviseringstiltak

3.8.1 Flerårig effektiviseringsplan

Justis- og beredskapsdepartementet fastsatte i Tildelingsbrevet for Den høyere påtalemyndighet 2019 som Oppdrag 1 at riksadvokaten skal utarbeide en flerårig effektiviseringsplan. Planen skal ta høyde for forventede effektiviseringskrav gjennom Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen).

nedsatte en arbeidsgruppe med deltakere fra Riksadvokatembetet, statsadvokatembetene og de ansattes organisasjoner for å utarbeide forslag til en effektiviseringsplan. Følgende mandat ble fastsatt for arbeidsgruppens arbeid:

"Arbeidsgruppen skal vurdere aktuelle områder knyttet til driften av Den høyere påtalemyndighet som kan effektiviseres og foreslå konkrete tiltak til hvordan dette bør gjøres. Det skal beskrives hvilke effekter som kan oppnås og i hvilken rekkefølge de enkelte tiltakene bør prioriteres/innføres. Det skal vurderes om mulighetene for effektivisering gjennom digitalisering eller bruk av annen, ny teknologi er godt nok utnyttet og om det er oppgaver eller funksjoner som kan sentraliseres eller overføres til annet forvaltningsorgan.

Arbeidsgruppen skal også vurdere den etablerte telefon-jourordningen i påtalemyndigheten og om denne er hensiktsmessig organisert og kostnadseffektiv.

I tråd med utredningsinstruksen skal utkastet til effektiviseringsplan beskrive økonomiske og administrative konsekvenser av de forslag som fremmes, herunder estimere effektiviseringsgevinsten".

Arbeidsgruppen leverte sin rapport 13. desember 2019. Arbeidsgruppen foreslo til sammen 16 effektiviseringsforslag innenfor kategoriene reduksjon av driftsutgifter (gjennom digitalisering), sentralisering av administrative oppgaver, statsadvokatenes oppgaveutførelse og telefon-jourordningen. Rapporten peker også på utfordringene knyttet til reduksjon av driftsbudsjettet for en virksomhet der lønnsutgiftene utgjør om lag 81 % av dette. I tillegg kommer andre faste utgifter, slik som husleie.

Arbeidsgruppens rapport har vært på høring ved de regionale statsadvokatembetene og Det nasjonale statsadvokatembetet.

Riksadvokaten vil primo 2020 ta stilling til hvilke effektiviseringsforslag det arbeides videre med.

3.8.2 Digital arbeidsplass

Som en del av prosjektet "effektivisering av arbeidsprosesser" har riksadvokaten en målsetting om økt digitalisering. Det ble i 2017 anskaffet programvare for ny hjemmeside og en intranettløsning for Den høyere påtalemyndighet. Anbudet inneholdt også nytt designprogram for hele etaten, slik at

man framover vil frastå med en helhetlig profil utad. Den nye hjemmesiden ble lansert i desember 2017, mens intranettløsningen ble lansert i desember 2019. Forsinkelsen skyldtes utfordringer med å få "sluset inn" løsningen via Politiets IT-tjenester.

Riksadvokatembetet benytter nå blant annet Twitter for å spre kunnskap om viktige beslutninger og skriv som er utarbeidet.

I 2019 fortsatte den digitale utviklingen på straffesaksområdet, jfr. pkt. 3.7.

I februar 2019 ble IKT brukerforum for Den høyere påtalemyndighet opprettet. Brukerforumet består av to representanter (en statsadvokat og en kontoransatt) fra hvert statsadvokatembete og ledes av en statsadvokat ved Riksadvokatembete. Formålet med forumet er å etablere et fast kontaktpunkt hvor utfordringer, behov, innspill og anbefalinger innen IKT og digital straffesaksbehandling kan meldes inn og drøftes. I 2019 ble det gjennomført fire møter med stor engasjement og interesse. Eksempler på saker som er tatt opp er behov for digitalt utstyr, opplæring, lydopptak i retten, digitale underskrifter og digitalt arkiv. "Best practise" på å løse utfordringer er delt mellom embetene.

I første halvdel av 2019 ble nasjonal anbefaling om "Samhandling i gjennomføring av digitale straffesaker" ferdigstilt og vedtatt av Advokatforeningen, Dommerforeningen, Politidirektoratet, Riksadvokaten og Domstoladministrasjonen. Anbefalingen omfatter følgende tre områder; 1. krav til digital kopisak og digitale utdrag, 2. Oversendelse av digital kopisak og digitale utdrag og 3. Gjennomføring av det digitale rettsmøtet. Anbefalingen avklarer ansvarsforholdet mellom påtalemyndigheten, domstolene og advokatene. Det skal foretas en evaluering av anbefalingen innen sommeren 2020.

Høsten 2019 ble Lagring av Digitale Medier innført (LDM) i BL, hvilket betyr at bilder, video og lydavhør er tilgjengelig i straffesaken i BL. E-læring i bruk av LDM ble gjennomført av 80 % av statsadvokatene og innføringen synes å ha vært problemfri.

3.8.3 Helelektronisk arkiv og journalsystem

Den høyere påtalemyndighet er en del av avtalen som Politidirektoratet har inngått med ACOS AS om etablering av ny sak- og arkivløsning. Det nye systemet Acos WebSak erstatter DocuLive som er dagens løsning. I 2019 ble det nedsatt en arbeidsgruppe ved Riksadvokatembetet som samarbeider med PIT om implementering av systemet.

Prosjektplan og arbeidsområder for prosjektdeltakerne er etablert. Den overordnede ambisjonen er å gjenbruke så mye som mulig av politiets løsning og rutiner med utgangspunkt i våre kjerneoppgaver. Den høyere påtalemyndighet har (som politiet) valgt en konsernløsning/etatsmodell, som betyr at vi kan samhandle på tvers mellom enhetene. '

Plan for framdrift vedtatt i ledergruppa i desember 2019, innebærer at WebSak skal settes i produksjon i hele Den høyere påtalemyndighet i løpet av september 2020. I forkant skal det gjennomføres et opplæringsløp for superbrukere, ledere, arkivarer og saksbehandlere.

WebSak skal brukes til all dokumentasjon på saksbehandling innenfor forvaltningsloven og offentleglova, samt for å ta vare på dokumentasjon av drift og utvikling. WebSak skal ikke brukes til behandling av straffesaker eller gradert informasjon.

3.9 Inkluderingsdugnaden

Ved Den høyere påtalemyndighet ble det lyst ut 11 stillinger i 2019. Fem av disse stillingene er ledige embeter som statsadvokater/førstestatsadvokat/ embetsleder. Ingen av søkerne har oppgitt "hull" i CV eller har nedsatt funksjonsevne.

De resterende seks utlysningene er administrative stillinger hvorav den ene er en deltidsstilling på 20 %. Totalt har fire søkere oppgitt nedsatt funksjonsevne. Ingen kandidater har oppgitt hull i CV. Av de fire var tre søkere til stillingen som kontorsjef ved Hordaland statsadvokatembeter og én søker til fast konsulentstilling ved Oslo statsadvokatembeter.

Ved rekruttering skal medarbeidere som oppgir å ha nedsatt funksjonsevne og/eller "hull" i CV innkalles til intervju hvis de ellers fyller kravene i stillingsutlysningen. Ingen av kandidatene ble vurdert til å innfri kravene i utlysningsteksten og ble derfor ikke kalt inn til intervju.

4 Styring og kontroll i virksomheten

Riksadvokaten mottar tertialvise rapporteringer om straffesaksbehandlingen og den økonomiske situasjonen fra embetene. Hvert kvartal rapporteres oppfølgingen av sykefraværet og årlig rapporteres om IA-arbeid og HMS-arbeid ved det enkelte embete. Ved behov iverksettes tiltak. Embetenes rapportering følges også opp i egne styringsdialogmøter med embetene. Styringsdialogmøtene gjennomføres i løpet av våren. Ved behov avholdes i tillegg også et styringsdialogmøte mot slutten av året. I tillegg rapporterer embetene til riksadvokaten om gjennomførte inspeksjoner i politidistriktene, og det gis tilbakemeldinger om funnene.

Minimum to ganger i året kaller riksadvokaten inn alle embetslederne til møte for gjennomgang av viktige saker for styringen av embetet. Administrasjonssjefen har tilsvarende to møter pr år med kontorsjefene.

En gang pr år samler riksadvokaten alle statsadvokatene til et såkalt statsadvokatmøte med ulike temaer, herunder kompetansegivende foredrag og gjennomgang av nye regler og retningslinjer på straffesaksområdet. Møtets varighet er to til tre dager og følges opp med et skriftlig referat. De kontoransatte har egne fagdager over to dager.

Etatens økonomistyring skjer i henhold til Statens økonomireglement, og det er utarbeidet egen instruks fra riksadvokaten til statsadvokatene om økonomiforvaltningen i Den høyere påtalemyndighet.

4.1 Risikostyring

Riksadvokatembetet gjennomførte i løpet av 2019 risikovurdering av måloppnåelsen, personellsikkerhet og informasjonssikkerhet på et overordnet nivå.

Risikostyring tas opp i riksadvokatens embetsleder- og etatsstyringsmøter. I årsrapporten er embetene bedt om å redegjøre for arbeidet med risikostyring og internkontroll. Alle embeter inklusive Riksadvokatembetet utarbeider årlige virksomhetsplaner hvor risikofaktorer identifiseres.

Ved Riksadvokatembetet er man opptatt av å redusere risikoen for at mål ikke nås, blant annet ved månedlige oppfølging av egne statsadvokaters arbeid med straffesaker og det er ukentlige møter med fordeling av administrative arbeidsoppgaver blant de kontoransatte.

For at Den høyere påtalemyndighet skal oppfylle mål- og resultatkravene, er tilstrekkelig bemanning med nødvendig kompetanse en avgjørende faktor. Arbeidsoppgavene er for en stor del gitt, og kan ikke dimensjoneres i forhold til disponible ressurser. Kapasitetshenleggelse vil for eksempel ikke kunne skje i vår etat. En viktig risikofaktor er derfor at det kan oppstå situasjoner med for stor arbeidsbelastning for enkeltpersoner. Riksadvokaten har kontinuerlig oppmerksomhet mot denne problemstillingen.

Embetene er også opptatt av raske tilsettinger for å unngå økt belastning på resten av medarbeiderne gjennom vakanser. I 2019 fikk flere embeter tildelt midler til konstitusjon av

statsadvokater for å styrke bemanningen inn mot fagledelse og spesielt for saker om vold og overgrep mot barn. Økt bruk av politiaktorer kan også være et virkemiddel i perioder med høy belastning. Oppfølging av straffesaksbehandlingen i politiet for å sikre at politiets arbeid har tilstrekkelig kvalitet, oppgis fra statsadvokatembetene å være et viktig tiltak for å bedre egen arbeidssituasjon.

Forebygging av sykdom og skader ved å sikre lokaler og arbeidsstasjoner er et viktig tiltak for å redusere sårbarheten ved fravær. Det er stor oppmerksomhet om dette i etaten. Det legges vekt på at det er viktig med et inkluderende og godt arbeidsmiljø for å unngå fravær. Belastningene ved langvarige hovedforhandlinger er nevnt som en risikofaktor for sykefravær.

Det er også et ønske om å legge arbeidsforhold med mer bedre til rette for ansatte i de forskjellige livsfasene. Dette vanskeliggjøres imidlertid både som følge av organiseringen med få ansatte pr embete og en budsjettssituasjon hvor det ikke er mulig å kompensere livsfaseordninger med ekstra bemanning.

Alle ansatte i Den høyere påtalemyndighet skal tilbys årlige medarbeidersamtaler som blant annet er et godt sikkerhetsnett for å fange opp personer som har behov for å regulere arbeidsbyrden for å unngå sykdom/utbrenthet.

En betydelig risikofaktor har vært knyttet til manglende muligheter for å tilby konkurransedyktig lønn til dyktige og godt kvalifiserte medarbeidere. Gjennom budsjetttildelingene for 2014 og 2015 ble etaten satt i stand til å kunne øke statsadvokatenes lønn til omtrent samme nivå som tingrettsdommerne ved de lokale forhandlingene. Dette har gitt resultater i form av lavere turnover slik at gode medarbeidere blir i sine embeter. Lønnsjusteringene har også medført flere godt kvalifiserte søkere til ledige stillinger, hvilket medvirker til at den høye kvaliteten som preger etatens oppgaveløsning kan opprettholdes.

En ytterligere risikofaktor for at embetene ikke skal nå virksomhetens mål, er manglende oppdatering/utvikling av kompetanse. De senere år har det kun vært satt av beskjedne midler til felles kompetanseutvikling for statsadvokatene. I 2019 fant man imidlertid rom for å sette av midler til opplæring av nye statsadvokater samt noe lederopplæring. Dette er positivt. Arbeidsmengden ved det enkelte embete kan ofte stå i veien for tid til kompetanseutvikling. De fleste statsadvokatene, utover de nytilsatte, har likevel fått et visst kompetansepåfyll gjennom året via tiltak iverksatt ved de enkelte embeter og ved riksadvokatens årlige statsadvokatmøte.

Stabilitet i datasystemene som driftes av politiets IT-tjenester er en risikofaktor for måloppnåelse. Likeså er statistikkene fra BL/PAL en viktig kilde til styringsinformasjon. Embetene opplyser at den enkelte statsadvokat pålegges å ha løpende oppfølging av egne saker i PAL. I tillegg følger embetslederne med på den enkeltes portefølje, slik at saker kan omfordeles dersom saksbehandlingstiden blir for lang.

4.2 Sikkerhet

Med utgangspunkt i relevant regelverk om sikkerhet, internkontroll mv. (bl. a. politiregisterloven § 16 og forskrift om sikkerhetsadministrasjon § 3-3) er det utarbeidet et grunnlagsdokument for sikkerhet, internkontrollsystem for personvern og informasjonssikkerhet ved Riksadvokatembetet. Grunnlagsdokumentet ble godkjent av Forsvaret 1.3.2018 som tilstrekkelig dokumentasjon for å kunne etablere Nasjonale begrenset nett ved embetet. Det er igangsatt et arbeid med sikte på (periodevis) oppdatering av dokumentet.

Med utgangspunkt i regelverket det er vist til ovenfor, er det etablert en intern sikkerhetsgruppe ved Riksadvokatembetet.

Gruppen har følgende oppgaver:

- Definere en strategi for virksomhetens sikkerhetsarbeid
- Fastlegge sikkerhetsmålsettinger
- Definere og vedlikeholde sikkerhetspolicy
- Godkjenne planlagte tiltak for å oppfylle sikkerhetsmålsettingene
- Gjennomføre risikovurderinger, sikkerhetsrevisjon og bistå ledelsen med årlig evaluering
- Være med og vurdere tiltak/reaksjon ved sikkerhetsbrudd og sikkerhetstruende hendelser, samt ivareta sikkerhetsrapportering
- Veilede og informere om forebyggende sikkerhet

Sikkerhetsgruppen har hatt fire møter i 2019. Med utgangspunkt i risikovurderingen som ble påbegynt i 2018 og som ble slutført i 2019, er tiltak for å oppfylle sikkerhetsmålene planlagt og for en stor del utkvittert i 2019.

Riksadvokaten har levert et satsingsforslag for 2021, hvor blant annet bemanningen på sikkerhetsområdet foreslås styrket.

30. august 2019 rapporterte Riksadvokatembetet til Nasjonal sikkerhetsmyndighet om sikkerheten ved Den høyere påtalemyndighet.

Som følge av dette vil etaten framover fortsatt ha oppmerksomhet om forbedring på følgende områder:

- Digital straffesaksbehandling
- Gjennomføre nødvendige møter og oppfølginger i hht. sikkerhetsadministrasjonen
- Innføre sikkerhet som fast punkt på styringsdialogmøter
- Kompetanseheving på sikkerhetsområdet

Riksadvokatembetet har en beredskapsplan som blir revidert årlig. Alle de regionale embetene har egne beredskapsplaner. De skal også ha utarbeidet internkontrollrutiner som tilfredsstillende kravene i politiregisterloven.

Den høyere påtalemyndighet behandler personsensitive opplysninger, og for å sikre at opplysninger ikke kommer på avveie må alle ansatte undertegne taushetserklæringer.

Ansatte som skal behandle graderte dokumenter blir sikkerhetsklarert. Samtlige medarbeidere ved Riksadvokatembetet, Det nasjonale statsadvokatembetet og Troms og Finnmark statsadvokatembeter er sikkerhetsklarert. Enkelte for Strengt Hemmelig og de øvrige for Hemmelig. I tillegg blir alle statsadvokater som deltar i jourordningen og har ansvar for å behandle henvendelser om raske beslutninger etter påtaleinstruksens § 32-2 sikkerhetsklarert. Ved de øvrige statsadvokatembeter er minimum embetslederen klarert for HEMMELIG.

Alle embeter har adgangskontroll til sine lokaler.

4.3 Personvern

I forbindelse med at personvernforordningen (GDPR) trådte i kraft fra 28. mai 2018 i Norge, ble det etablert en ordning med et personvernombud/personvernrådsgiver (PVO) for Den høyere påtalemyndighet Riksadvokatens personvernerklæring er lagt på vår hjemmeside og informasjon om personvernombudet og dets oppgaver ligger på intranettsiden Rik§sportalen.

Personvernombudet bistår embetslederne og hele Den høyere påtalemyndighet med å innfri kravet om protokoll over behandlingsaktiviteter, inngå nødvendige databehandleravtaler, gi råd ved evt. avvikshåndtering og informasjon/opplæring om personvern både innenfor straffesaksbehandling, sivile saker, personal- og forvaltningssaker. Målet er å sikre at alle ansatte i Den høyere påtalemyndighet evner å etterleve personvernlovgivningen. Det arbeides kontinuerlig med å inngå og oppdatere databehandleravtaler. I 2019 er det inngått flere nye databehandleravtaler (ca. 7 avtaler), noen er fortsatt under arbeid, og det jobbes med revidering av gamle avtaler.

Alle embetene startet i 2019 med utfylling av behandlingsprotokoll både etter personopplysningsloven og politiregisterloven. Pr d.d. har alle embeter fylt ut og levert inn behandlingsprotokoll til personvernombudet. Arbeidet med utfylling av protokoll vil bli fulgt opp i 2020.

Ikt-brukerforum for Den høyere påtalemyndighet som ble opprettet i februar 2019, er benyttet som forum hvor også personvernspørsmål er diskutert. IKT-brukerforum ledes av den statsadvokat som også innehar rollen som personvernombud.

5 Vurdering av framtidsutsikter

Driftsbudsjettet til Den høyere påtalemyndighet er i 2020 styrket med 10 millioner kroner for å følge opp Påtaleanalysens (NOU 2017:5) anbefalinger om styrket fagledelse og økt stabskraft ved Riksadvokatembetet. Dette er meget gledelig. Midlene er allerede disponert i tråd med Justis- og beredskapsdepartementets bestilling, nærmere bestemt i form av tildelte statsadvokatkonstitusjoner til de regionale embetene og ved kunngjøring av nye stillinger ved Riksadvokatembetet. Styrkingen av de regionale statsadvokatembetene vil muliggjøre en intensivering av fagledelsestiltakene der, samtidig som den planlagte styrkingen av bemanningen ved Riksadvokatembetet vil sette oss i stand til å ferdigstille et lenge etterlengtet rundskriv om fagledelse av politiet, til å påbegynne det viktige arbeidet med utarbeidelse av ny påtaleinstruks og til å gjennomføre et prosjekt som skal legge til rette for at rundskriv, instruks, veiledninger og annen faglig informasjon gjøres lettere tilgjengelig for statsadvokatene og påtalejuristene i politiet.

En økning av bemanningen ved Riksadvokatembetet gir utfordringer når det gjelder kontor plassering i våre lokaler, men – i samråd med våre entusiastiske og forståelsesfulle medarbeidere – ligger alt til rette for (midlertidige) løsninger i form av enkle ombygginger og deling av eksisterende kontorer. Riksadvokatembetets leieavtale med gårdeier løper ut i 2023, og i det inneværende år vil arbeidet med å finne nye lokaler bli intensivert.

Ved Riksadvokatembetet pågår for tiden en OU-prosess og en parallell effektiviserings- og moderniseringsprosess. Disse prosessene forventes ferdigstilt før sommeren inneværende år. Hensikten er å legge til rette for en bedre arbeidsflyt, ressurssetting, koordinering og styring av hovedoppgavene ved embetet. Dette gjelder både straffesaksbehandlingen, bidrag til rettsutvikling, etatsstyring, fagledelse og administrative støttfunksjoner. OU-prosessen skal også bidra til at Riksadvokatembetet møter forventningene om utvikling og effektivisering, ikke minst ved bruk av digitale løsninger.

Øvrige oppgaver og utfordringer er mange. Politiets struktur er endret, og det har betydning for vår organisering og innretning av fagledelsen. Etterforskingssituasjonen i politiet skal også endres. I dette arbeidet står nødvendigvis Den høyere påtalemyndighet sentralt. Det er blant annet vår oppgave å klargjøre ulike kvalitetskrav ved denne viktige delen av politiets oppgaveløsning. Politiets arbeidsmetodikk er i endring, og det vil også berøre oss.

Foruten å utvikle faglederrollen ytterligere, herunder følge opp den gjennomførte nasjonale kvalitetsundersøkelsen av voldtektssaker, skal statsadvokatene ha en tydelig oppmerksomhet mot straffesaksbehandlingen slik at de fastsatte mål nås. I tillegg skal vi bidra til at den negative utviklingen med stadig lengre rettssaker reverseres, blant annet gjennom en tett oppfølging av tilrådingene fra den tverretatlige arbeidsgruppen "Bedre og mer effektiv straffesaksbehandling i domstolene".

6 Årsregnskapet 2019

6.1 Ledelseskommmentar årsregnskapet 2019

6.1.1 Formål

Den høyere påtalemyndighet består av Riksadvokatembetet og 11 statsadvokatembeter. Vår etat skal bidra til redusert kriminalitet i Norge gjennom adekvat og tilpasset fagledelse av politiet i tillegg til målrettet og effektiv straffesaksbehandling. Kravene til høy kvalitet og rettssikkerhet skal ivaretas. Det administrative ansvaret for Den høyere påtalemyndighet tilligger riksadvokaten. Her avgjøres også spørsmål om tiltale i de alvorligste straffesakene fra hele landet. Den høyere påtalemyndighet er et ordinært statlig forvaltningsorgan som fører regnskap etter kontantprinsippet slik det fremgår av prinsippnoten til årsregnskapet. Dette regnskapet utgjør del 6 i årsrapporten til Justis- og beredskapsdepartementet.

6.1.2 Bekreftelse

Årsregnskapet er avgitt i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten, rundskriv R-115 fra Finansdepartementet og krav gitt fra Justis- og beredskapsdepartementet i instruks om økonomistyring. Riksadvokaten bemerker at årsregnskapet gir et dekkende bilde av virksomhetens bevilgninger, regnskapsførte utgifter, inntekter, eiendeler og gjeld.

6.1.3 Vurderinger av vesentlige forhold

Den høyere påtalemyndighet hadde i 2019 til disposisjon kr 278 288 757 eksklusive refusjoner, inklusive kompensasjon for lønnsoppgjøret og overført mindreforbruk fra 2018, jf. note A. Dette inkluderer en justering av driftsbudsjettet med kr 3 000 000, samtidig som det ble budsjettert med motsvarende inntekt på kapittel 3445 post 02 refusjoner. Justeringen knytter seg til at Oslo statsadvokatembeter flyttet til nye lokaler i 2018 og i den sammenheng gis kompensasjon fra tidligere gårdeier. I tillegg ble det avtalt at Justis- og beredskapsdepartementet påførte kapittel 0445, post 01 utgifter på kr 275 243 tilknyttet rekrutteringen av ny riksadvokat. Dette er utelatt årsregnskapet for 2019, men opprinnelig bevilgning på kr 262 057 000 ble tilsvarende redusert. Den høyere påtalemyndighet mottok en belastningsfullmakt fra Politidirektoratet for lønnsutgifter tilknyttet PODs prosjektnummer 1031302432 Reformarbeid. Den høyere påtalemyndighet belastet med dette kr 757 832 på kapittel 0440, post 01 i 2019.

Mindreforbruket i 2019 på kap. 0445 på kr 8 136 110 søkes overført til 2020. Det vises til note B. Mindreforbruket skyldes i hovedsak planlagte og ikke planlagte vakanser. Ytterligere grunner til mindreforbruket er en avsetning på kr 1,5 millioner til et nytt elektronisk arkiv og journalsystem, samt overføring av bevilgede midler til setteriksadvokat med snaut 1,9 mill. kr.

Det ble utgiftsført til sammen kr 270 152 647 på utgiftskapittel 0445. Av dette utgjør lønn og sosiale utgifter kr 220 292 862 (81,5 %) i 2019 mot kr 209 210 948 (81,2 %) i 2018. Økningen på 4,52 % skyldes at etaten mottok kr 3 689 000 i kompensasjon for lønnsoppgjøret, samt kr 1 250

000 for overføringen av ett embete som avdelingsdirektør fra JD til Riksadvokatembetet. Det ble også mulig å tildele en del midler til konstitusjoner i 2019 som følge av mindreforbruket overført fra 2018.

Til andre driftsutgifter er det benyttet rett i underkant av 5 millioner kr mer enn i 2018. Dette skyldes i hovedsak utgifter ved at Oslo statsadvokatembeter og Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter flyttet til nye lokaler i 2018. Oslo statsadvokatembeter er – som nevnt – kompensert av tidligere gårdeier for at de måtte flytte ut av lokalene før tiden, og det ble i 2019 mottatt en kompensasjon i denne sammenheng med 3 mill. kr. Det bes bemerket at omtrent alle øvrige driftsutgifter er redusert i 2019 sammenlignet med 2018.

Mellomværende med statskassen utgjorde kr 9 628 660. Oppstillingen av artskontorrapporteringen viser hvilke eiendeler og gjeld mellomværendet består av. Foruten rapportert mellomværende med statskassen, har Den høyere påtalemyndighet en leverandørgjeld på kr 1 261 357, skyldig skattetrekk kr 9 788 418, annen kortsiktig gjeld kr 1 615, samt to fordringer på kr 5 000 og kr 125 439 som ikke fremkommer som en utgift i årsregnskapet, jf. note 8 sammenheng statskassen.

6.1.4 Tilleggsopplysninger

Riksrevisjonen er ekstern revisor og skal bekrefte årsregnskapet for Den høyere påtalemyndighet. Årsregnskapet er ikke ferdig revidert per dags dato, men revisjonsberetningen skal foreligge innen 1.mai 2020.

6.2 Prinsippnote årsregnskapet

Årsregnskap for Den høyere påtalemyndighet er utarbeidet og avlagt etter nærmere retningslinjer fastsatt i bestemmelser om økonomistyring i staten (heretter kalt bestemmelsene). Bestemmelsene av 12. desember 2003 med senere endringer, senest 5. november 2015. Årsregnskapet er i henhold til krav i bestemmelsene punkt 2.3.3 og 3.4, og etter Finansdepartementets rundskriv R-115 av 24. november 2016.

Bevilgningsrapporteringens oppstilling omfatter øvre del med selve rapporteringen og en nedre del som viser beholdninger virksomheten står rapportert med i kapitalregnskapet.

Oppstillingen av artskontorrapporteringen har en øvre del som viser hva som er rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter, og en nedre del som viser grupper av kontoer som inngår i mellomværende med statskassen.

Bevilgningsrapporteringen og artskontorrapporteringen er utarbeidet med utgangspunkt i bestemmelsene punkt 3.4.2 – grunnleggende prinsipper for årsregnskap:

- a) Regnskapet skal følge kalenderåret
- b) Regnskapet skal inneholde alle utgifter og inntekter for regnskapsåret
- c) Regnskapet skal utarbeides i tråd med kontantprinsippet
- d) Utgifter og inntekter skal føres opp i regnskapet med brutto beløp

Oppstillingene av bevilgnings- og artskontorrapportering er utarbeidet etter de samme prinsippene, men gruppert etter ulike kontoplaner. Prinsippene korresponderer med krav i bestemmelsene punkt 3.5 om hvordan virksomhetene skal rapportere til statsregnskapet.

Sumlinjen "Netto utgifter rapportert til bevilgningsregnskapet" er lik i begge oppstillingene. Alle statlige virksomheter er tilknyttet statens konsernkontoordning i Norges Bank i henhold til krav i bestemmelsene punkt 3.7.1. Retningslinjer for virksomhetens tilgang til oppgjørskontoer i Norges bank og arbeidskontoer i banken er fastsatt i Finansdepartementets rundskriv R-104.

6.3 Bevilgningsrapporteringen

Bevilgningsrapporteringen viser regnskapstall som Den Høyere påtalemyndighet har rapportert til statsregnskapet. Det stilles opp etter de kapitler og poster Den høyere påtalemyndighet har fullmakt til å disponere. Oppstillingen viser alle finansielle eiendeler og forpliktelser etaten står oppført med i statens kapitalregnskap. Kolonnen samlet tildeling viser hva virksomheten har fått stilt til disposisjon i tildelingsbrev for sitt utgiftskapittel 0445.

Utgiftene knyttet til mottatte belastningsfullmakter er bokført og rapportert til statsregnskapet og vises i kolonnen for regnskap 2019. Fra 1. januar 2015 ble som kjent nettoføringsordningen for merverdiavgift innført som en administrativ ordning innenfor statsforvaltningen. Utgiftskapittel 1633 viser bokført merverdiavgift i henhold til bestemmelsene i rundskriv R-116 av 12. mars 2015. Det er ikke avgitt belastningsfullmakter fra Den høyere påtalemyndighet i 2019.

6.4 Artskontorrapporteringen

Artskontorrapporteringen viser regnskapstall Den høyere påtalemyndighet har rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter. Rapporten inneholder både utgifter ført på etatens eget utgiftskapittel 0445 og det som er ført i henhold til fullmakter på kapittel 0440. I note 2 vises en spesifisering av fordelingen av lønnsutgifter pr utgiftskapittel. Note 3 viser en spesifisering av driftsutgiftene fordelt på de to utgiftskapitlene. Den høyere påtalemyndighet har en trekkrettighet for disponible tildelinger på konsernkonto i Norges bank.

Tildelingene skal ikke inntektsføres og vises derfor ikke som inntekt i oppstillingen. Note 8 til artskontorrapporteringen viser forskjeller mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen.

6.5 Om de enkelte embeter

Oslo statsadvokatembeter har hatt god økonomistyring og benyttet ca. 98,3 % av de bevilgede midler som utgjorde 82,36 mill. kr. Mindreforbruket skyldes hovedsakelig utsatt innkjøp av nødvendig IKT-utstyr grunnet manglende gyldig rammeavtale.

Hedmark og Oppland statsadvokatembeter har også hatt god kontroll og har benyttet 99,27 % av de bevilgede midler på kr 10,76 mill. kr. Mindreforbruket på kr 78 501 skyldes hovedsaklig mindre bruk av overtid og stedfortredertillegg enn planlagt.

Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter fikk et mindreforbruk på kr 588 855 som skyldes i hovedsak refusjoner for sykemeldte uten at det ble benyttet vikarer, lavere utgifter til leie av lokaler enn antatt, samt lavere kostnader til reiser og kursutgifter.

Agder statsadvokatembeter har hatt god økonomistyring og hadde et mindreforbruk på kr 43 118 som i hovedsak skyldes reduserte lønnsutgifter fordi embetsleder hadde redusert sin stillingsprosent til og med 31. mai 2019.

Rogaland statsadvokatembeters regnskap viser et mindreforbruk på kr 1 259 991 ved årsslutt. Mindreforbruket skyldes flere forhold, blant annet refusjoner som ikke er benyttet til vikarer, lavere reisekostnader, samt utsatte investeringer av IKT-utstyr som følge av manglende gyldig rammeavtale .

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter har et mindreforbruk på kr 331 587 som skyldes senere tiltredelse av en førstekonsulent enn forutsatt i budsjettet. Det ble også i 2019 belastet embetet mindre investeringer av inventar tilknyttet NAV-saken.

Møre og Romsdal statsadvokatembeter hadde et mindreforbruk på kr 345 127. Mindreforbruket skyldes i all hovedsak utsatt bestilling av IKT-utstyr, møbler og inventar i 2019. Disse utgiftene forventes belastet 2020.

Trøndelag statsadvokatembeter har hatt god økonomistyring i 2019 og endte med et mindreforbruk på kr 158 346, som delvis skyldes en bevilgning til en konstituert statsadvokat som ikke ble fullt ut utnyttet, og utsettelse av innkjøp av nytt IKT-utstyr grunnet manglende rammeavtale.

Nordland statsadvokatembeter hadde et merforbruk på kr 104 338 som blant annet skyldes forskuddsbetaling av lokalleie for første kvartal 2020.

Troms og Finnmark statsadvokatembeter hadde et mindreforbruk på kr 374 391 som blant annet skyldes en reduksjon i reiseutgifter og lavere utgifter til porto og kopieringsutgifter. Dette kan tilskrives digitaliseringsreformen.

Det nasjonale statsadvokatembetet hadde et mindreforbruk på kr 384 959 som blant annet skyldes vakanse i en kontorstilling i drøye tre måneder, samt noe mindre bruk av overtid blant statsadvokatene. I tillegg ble det lavere utgifter til kontorrekvisita og porto som følge av økt digitalisering.

Riksadvokatembetet endte opp med et merforbruk på kr 216 390 hvilket i all hovedsak skyldes belastningen av lokalleie for januar 2020 inkl. fellesutgifter.

Riksadvokatens utgifter ble kr 26 783 lavere enn budsjettet og skyldes i all hovedsak lavere reisekostnader.

6.6 Sentrale avsetninger i 2019

IKT-relaterte utgifter

- Den høyere påtalemyndighet anskaffet i 2011 et elektronisk arkiv og journalsystem for administrative saker. Det påløper årlig lisens og vedlikeholdsutgifter til dette. Leverandøren har varslet at dette systemet vil bli faset ut og i 2017 ble det satt av midler til anskaffelse av et mer moderne Web-basert system. Politiet må også skifte ut sitt system og Den høyere påtalemyndighet har gjort avtale med Politidirektoratet om å inkluderes i denne anskaffelsen. Anskaffelsen er nå gjennomført og Politidirektoratet har anslått at Den høyere påtalemyndighet kan knyttes til det nye systemet i løpet av 2020. Midler avsatt til oppstartskostnader, lisenser med videre overføres til neste år.
- Den høyere påtalemyndighet anskaffet i 2017 og delvis i 2018 videokonferanseutstyr til alle embetene. Det påløper årlige vedlikeholdsutgifter.
- IKT-utgifter til PIT for drift betales av sentral avsetning for hele Den høyere påtalemyndighet. Utgiftene ble i 2019 på kr 1 239 995, som var kr 339 995 mer enn forventet, og skyldes i all hovedsak utgifter til Adobe Pro lisenser, og en økning i supporthenvendelser til PIT i tilknytning til økt digitalisering.
- Den høyere påtalemyndighet anskaffet i 2017 programvare og utvikling av ny hjemmeside og intranettløsning, samt designprogram. Hjemmesiden ble lansert i desember s.å., mens intranettløsningen ble lansert 4. november 2019.
- Det abonneres på Rettsdata og Juridika elektronisk til alle statsadvokatene og utgiftene i 2019 var henholdsvis kr 420 831 og kr 347 880. Abonnementene fører til redusert behov for innkjøp av fagbøker.
- Den høyere påtalemyndighet er fullservicekunde for lønns- og regnskapstjenester hos Direktoratet for Økonomistyring. Utgiftene for dette var i 2019 kr 177 151 hvilket er kr 17 151 mer enn avsatt.
- Riksadvokatembetet abonnerer på *nyhetsvarsling* som videreformidles til alle underliggende embeter. Kostnad i 2019 var på kr 165 221.
- I 2014 ble det anskaffet og igangsatt felles tidsregistreringssystem for alle ansatte i Den høyere påtalemyndighet. Det påløper årlig lisens og vedlikeholdsutgifter til dette. Det ble imidlertid avgjort i 2019 at man skulle erstatte dette tidsregistreringssystemet med Direktoratet for Økonomistyring sin løsning fra 1. januar 2020.
- Med tanke på bl.a. gjennomføring av nødvendige brukerundersøkelser og arbeidsmiljøundersøkelser ble det i 2016 anskaffet programvare for slike undersøkelser. Det påløper årlige vedlikeholdsutgifter og utgifter til konsulenthjelp ved større undersøkelser.

Felles kompetansetiltak

- Utgifter knyttet til arrangement av statsadvokatmøtet, som i 2019 ble lagt til Bergen, er ført her. Embetene dekket selv reiseutgiftene.
- Utgifter knyttet til arrangement av fagdager for kontoransatt, som i 2019 ble lagt til Kristiansand, er ført her. Embetene dekket selv reiseutgiftene.
- Det ble satt av midler til kompetansehevende tiltak for nye statsadvokater. I 2019 ble det benyttet kr 714 911 til et felles kurs på Svalbard for nye statsadvokater.
- Etterutdanningsrådets utgifter ble kr 274 342 lavere enn budsjettet.

Diverse felles avsetninger

- Det er avsatt en post til dekning av bl.a. reiseutgifter for ansatte som deltar i sentralt nedsatte arbeidsgrupper, råd og utvalg. I 2018 ble det også avsatt midler til at enkelte statsadvokater kunne få refundert deltakelse ved en stor og viktig konferanse for påtalemyndigheten (IAP) i Sør-Afrika. Det ble benyttet kr 179 244 til slike refusjoner.
- Det ble bevilget 2 mil. Kr til dekning av utgifter knyttet til setteriksadvokat. Det ble kun brukt minimalt med midler i 2019 og hoveddelen overføres til 2020.
- Det ble benyttet drøyt 0,2 mill. kr til lederutvikling i 2019.
- Det ble gjennomført medarbeiderundersøkelse for hele etaten i 2019.
- Regningen for *yrkesskadeforsikring* betales også av sentral avsetning.
- Det ble arrangert en HMS-dag for alle ledere og tillitsvalgte i etaten, samt et seminar om sikkerhet
- *Kunngjøring* av alle statsadvokatembeter betales av sentral avsetning. I 2019 var det satt av kr 60 000 til dette formålet, mens det var nødvendig å bruke kr 76 325.
- Den høyere påtalemyndighet betaler en årlig medlemskontingent til " International Association of Prosecutors" (IAP) på Euro 6 000.
- Det var avsatt en *generell reserve*, bl.a. knyttet til uforutsette utgifter ved krevende aktorater på kr 1 189 000. kr 586 000 av disse midlene står ubenyttet.

Oslo, 19. mars 2020

Jørn Sigurd Maurud

6.7 Regnskapsoppstillinger og noter til regnskapet

Se vedlegg 1.