



RIKSADVOKATEN

ÅRSRAPPORT 2020



1	LEDERS BERETNING	4
2	INTRODUKSJON TIL VIRKSOMHETEN OG HOVEDTALL	6
2.1	Innledning	6
2.2	Ressurser	7
2.2.1	Bemanning g	7
2.2.2	Sykefravær	8
2.2.3	Økonomi	10
3	ÅRETS AKTIVITETER OG RESULTATER	12
3.1	Måloppnåelse – oppsummering	12
3.2	Straffesaksbehandlingen	12
3.2.1	Saksmengde	12
3.2.2	Aktorater utført av statsadvokatene	14
3.2.3	Saksbehandlingstid og prosentvis måloppnåelse	14
3.3	Utvikling av fagledelsen	15
3.4	Arbeidet mot økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet	19
3.5	Politiets innsats mot organisert kriminalitet	20
3.6	Oppsummering av statsadvokatenes inspeksjoner	22
3.7	Oppdrag 4 – Prosjekt for tilrettelegging av god informasjon til politijuristene om riksadvokatens rundskriv mv.	24
3.8	Oppdrag 5 – Ny påtaleinstruks	24
3.9	Digital straffesaksbehandling og aktorering	24
3.10	Iverksatte og planlagte effektiviseringstiltak	25
3.10.1	Flerårig effektiviseringsplan – oppdrag 6	25
3.10.2	Innføring av WebSak DHP	27
3.11	Personalpolitikk og likestilling	27
3.11.1	Rekruttering	27
3.11.2	Aktivitetsplikten og likelønn	28
3.12	Inkluderingsdugnaden	29
4	STYRING OG KONTROLL I VIRKSOMHETEN	30
4.1	Redegjørelse for og vurdering av internkontrollsystemet innenfor området fagledelse	30
4.2	Risikostyring	31
4.3	Sikkerhet	32

4.4	Personvern	34
5	VURDERING AV FRAMTIDSUTSIKTER	35
6	ÅRSREGNSKAPET 2020	36
6.1	Ledelseskommantar årsregnskapet 2020	36
6.1.1	Formål	36
6.1.2	Bekreftelse	36
6.1.3	Vurderinger av vesentlige forhold	36
6.1.4	Tilleggsopplysninger	37
6.2	Prinsippnote årsregnskapet	37
6.3	Bevilgningsrapporteringen	38
6.4	Artskontorrapporteringen	38
6.5	Om de enkelte embeter	39
6.6	Sentrale avsetninger i 2020	40
6.6.1	IKT-relaterte utgifter	40
6.6.2	Felles kompetansetiltak	41
6.6.3	Diverse felles avsetninger	41
6.7	Regnskapsoppstilling og noter til regnskapet	42

1 Leders beretning

Året 2020 har, også ved Riksadvokatembetet, vært sterkt preget av omfattende nasjonale og regionale tiltak i forbindelse med Covid 19-pandemien. Tiltakenes inngripende virkning for hele samfunnet har ført til endringer både i kriminalitetsbildet og i hvordan straffesaksjeden har fungert. For Riksadvokatembetet ble det allerede i uke 11 i fjor klart at det var behov for å gi midlertidige direktiver om politiets og påtalemyndighetens straffesaksbehandling for å avdempe virkningene av domstolenes nedstengninger og redusert saksavviklingskapasitet. De første midlertidige direktiver ble derfor gitt allerede 16. mars 2020. Samtidig ble det avgjørende viktig å styrke samhandlingen med de øvrige etatene i justissektoren. Utviklingen i den nasjonale smittevernsituasjonen har senere medført behov for både en videreutvikling av denne samhandlingen og relativt hyppige revisjoner av de midlertidige straffesaksdirektivene, senest den 14. januar i år. Den uforutsigbare smittesituasjon landet fortsatt står i, vil medføre et fortsatt behov for midlertidige direktiver også utover første halvår 2021.

Nedgangen i den registrerte kriminaliteten har, slik vi har sett den over flere år, fortsatt i 2020. I 2020 er antallet anmeldelser redusert med mer enn 3 % og særlig innen kategoriene vinning, narkotika- og voldsforbrytelser. Dette var forventet, blant annet fordi pandemiltakene har medført at færre personer har kunnet bevege seg i det offentlige rom. Samtidig gir smitteverntiltakene, nedstengningene og begrensningene i kapasitet for offentlige hjelpetiltak grunn til bekymring for en økning i ikke-registrert kriminalitet, særlig når det gjelder vold i nære relasjoner og overgrep mot barn og andre sårbare grupper. Politidirektøren har, med riksadvokatens tilslutning, manet politiet og offentlige myndigheter til en særlig årvåkenhet på dette området.

Når det gjelder straffesaksbehandlingen for øvrig, har pandemisituasjonen også hatt positive utslag i form av nedarbeidelser av restanser både i politidistriktene og i statsadvokatregionene. Det kan også konstateres at antallet påtaleavgjorte, men ikke-rettskraftige saker ("D-sakene") er redusert, og at gjennomsnittlig saksbehandlingstid er redusert. For andre sentrale måleparametre, var situasjonen ved utløpet av 2020 relativt uendret i forhold til 2019, hvilket illustrerer at straffesaksjeden i det vesentlige har maktet å holde virksomheten i gang til tross for en utfordrende arbeidssituasjon.

Et vedvarende kjennetegn for straffesaksbehandlingen ved Riksadvokatembetet har vært at straffesakene gjennomgående avgjøres effektivt og med god kvalitet. Slik har det også vært i 2020. Målet for straffesaksbehandlingen ved Riksadvokatembetet er som kjent at 90 % av straffesakene skal være avgjort innen 30 dager. Dette målet er, for påtalesakene, nådd med god margin også i 2020. For klagesakene er resultatet i 2020 svakere, med en måloppnåelse på 86 %. Det totale antall saker til Riksadvokatembetet i 2020 har imidlertid vært høyt, og med en særlig økning for antallet klagesaker. Når det også tas i betraktning at Riksadvokatembetets kapasitet tidvis har vært redusert som følge av smitteverntiltak, gir resultatene for klagesakenes del ikke grunn til bekymring. For fagledelsesvirksomheten i Den høyere påtalemyndighet har det i 2020 vært viktig – i samråd med de regionale embetslederne – å finne en riktig balanse mellom kjerneoppgavene straffesaksbehandling og fagledelse. En rekke planlagte regionale fagledelsestiltak måtte, grunnet pandemien, utsettes eller avlyses i 2020. Flertallet av de regionale embetene har likevel på

imponerende vis maktet å opprettholde en høyere aktivitet i dette arbeidet enn man kunne forvente, gitt de rådende arbeidsforhold. Fagledelsesinnsatsen vil forhåpentligvis, godt understøttet av Riksadvokatembetets nyopprettede avdeling for etatsutvikling og fagledelse, kunne intensiveres i 2. halvår i 2021. Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2020 om fagledelse, forventes også å ville gi et viktig bidrag i så måte.

Saken om feilpraktisering av folketrygdlovens oppholdskrav ved reiser i EØS-området, den såkalte NAV-saken, foranlediget ulike former for oppfølging fra Den høyere påtalemyndighet i 2020. I lys av konklusjonene fra granskningsutvalget i NOU 2020: 9 er det blant annet konkludert med at det er behov for å heve bevisstheten og kompetansen om EØS-rettslige problemstillinger som kan oppstå ved strafforfølgning. Dette vil bli gitt mer oppmerksomhet i 2021. I tillegg ble det i 2020 under setteriksadvokat Henry John Mæland arbeidet videre med spørsmålet om gjenåpning av straffesaker der personer kan ha blitt domfelt med urette som følge av en uriktig forståelse av EØS-regelverket. Dette arbeidet kunne ikke slutføres i 2020 ettersom det var behov for å avklare hvilke rettslige utgangspunkter som skal legges til grunn i gjenåpningsprosessen. Arbeidet vil fortsette i 2021 etter at EFTA-domstolen og deretter Høyesterett har tatt stilling til prinsipielle rettsspørsmål.

Digitalisering av straffesaksbehandlingen, og ikke minst digitale aktorater, fikk mye oppmerksomhet i 2019, og det ble lagt et godt grunnlag for etatens videreutvikling. Dette viste seg å være avgjørende viktig da pandemien brøt ut i mars 2020. Da var det, heldigvis, allerede lagt et solid grunnlag for at digitaliseringstiltakene kunne gjennomføres atskillig hurtigere og mer omfattende enn det opprinnelig var planlagt for. Samtlige regionale statsadvokatembeter ble på rekordtid nærmest tvunget til å implementere tilnærmet heldigitale løsninger på alle områder, noe som etter hvert viste seg å være helt nødvendig for oppgaveløsningen i Den høyere påtalemyndighet. Også ved Riksadvokatembetet ble digitaliseringen kraftig fremskyndet slik at det alt vesentlige av alle arbeidsoppgaver, både administrative oppgaver og straffesaksbehandling nå løses digitalt. Digital straffesaksbehandling vil fortsatt stå sentralt i vår etat, blant annet gjennom obligatorisk årlig opplæring (OÅO) i tilknytning til de regionale påtalemøtene.

Oslo, 15. mars 2021

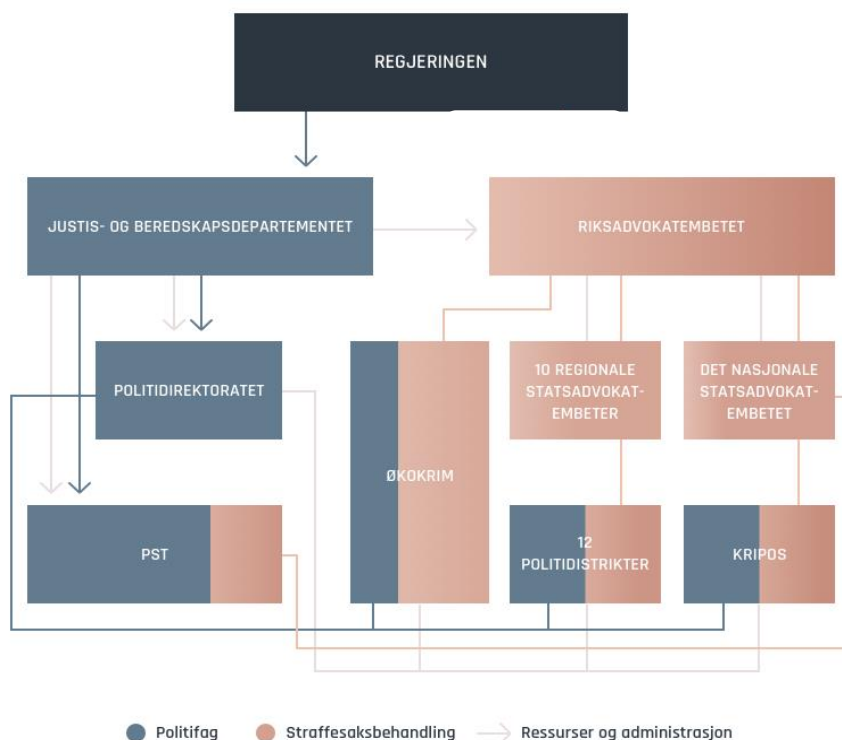
Jørn Sigurd Maurud

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 ved straffesaksbehandling.



Påtalemyndigheten i Norge er som nevnt delt i tre nivåer. Første nivå er integrert i politidistriktene som ledes av politimestrene. I politiet er ansvarsforholdene todelt; ansvaret for straffesaksbehandlingen ligger til riksadvokaten, mens Politidirektoratet og Justis- og

beredskapsdepartementet har ansvaret for administrative, økonomiske og polisiære 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 g

Nedenfor vises en oversikt over den faste bemanningen ved de enkelte embeter i 2020.

Embete	Statsadvokater	Kontortilsatte	Samlet	Turnover
Oslo	32	22	54	6 3/5
Hedmark og Oppland	4	3	7	0 / 0
Vestfold, Telemark og Buskerud	10	5	15	1 / 3
Agder	5	3,4	8,4	1 / 1
Rogaland	9	4,5	13,5	1 / 1
Hordaland, Sogn og Fjordane	9	5,9	14,9	1 / 0
Møre og Romsdal	4	3	7	0 / 0
Trøndelag	5	3,4	8,4	0 / 0
Nordland	4	3	7	1 / 0
Troms og Finnmark	5	3	8	1 / 1
Det nasjonale embetet	6	2	8	0 / 0
Riksadvokatembetet	19	13	32	3 / 6
Sum	112	71,2	183,2	11 / 15
Turnover				8,20 %

Tabell 1: Ansatte ved statsadvokatembetene og Riksadvokatembetet

Kolonnen for turnover viser hvor mange totalt som har sluttet, og hvor mange som har blitt tilsatt ved de enkelte embeter i 2020. Totalt vises en turnover på 8,2 %.

41,3 % av statsadvokatene og 93,1 % av de kontoransatte er kvinner. Blant embetslederne er det i dag tre kvinner (27 %), mens det blant avdelingslederne ved Oslo statsadvokatembeter er 33 % kvinner. Ved Riksadvokatembetet er 57 % av førstestatsadvokatene kvinner, hvorav én deltok i ledergruppen i 2020. Blant de kontoransatte finnes ni kvinnelige kontorsjefer og én mannlig, samt to administrasjonssjefer som begge er kvinner (92 %). Etaten hadde en lærling som tok sin eksamen medio 2020.

Til sammen har fem av statsadvokatene vært i permisjoner i løpet av 2020: En som assisterende sysselmann på Svalbard, en som sambandsstatsadvokat ved Eurojust i Haag, en som midlertidig sjef for Spesialenheten for politisaker, en for å forelese på Politihøgskolen og en har hatt permisjon av private årsaker.

Nedenfor vises alderssammensetningen totalt og pr yrkesgruppe for hele etaten pr 31.12.2020. Seniormedarbeidere er gjerne definert som personell over 50 år og således hele 60,6 % av statsadvokatene er seniorer, mens 54,2 % av de kontoransatte faller innenfor en slik kategori. For statsadvokatene er det naturlig med en noe høyere gjennomsnittsalder, som er på 51,25 år. Det kreves lang utdanning og variert og relevant praksis før en kan utnevnes i et slikt embete. Gjennomsnittlig avgangsalder for statsadvokatene de siste ni år er på 67 år, mens det for de kontoransatte har vært 65,3 år.

Alder	Statsadvokater	Kontoransatte	Sum alle
62-70	10,09 %	9,72 %	9,94 %
60-61	4,59 %	0,00 %	2,76 %
50-59	45,87 %	44,44 %	45,30 %
40-49	36,70 %	29,17 %	33,70 %
30-39	2,75 %	11,11 %	6,08 %
20-29	0,00 %	5,56 %	2,21 %
Sum	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Tabell 2: Alderssammensetning

2.2.2 Sykefravær

Samlet sykefravær i 2020 var på 3,7 % hvilket er en økning på 0,2 prosentpoeng fra 2019. For annerledesåret 2020, hvor koronapandemien har medført store endringer i arbeidssituasjon og arbeidsmetodikk, er det tilfredsstillende at sykefraværet har holdt seg stabilt lavt. Det er likevel hensiktsmessig å påpeke at selv om samlet snitt er lavt, og sykefraværet for statsadvokater har en nedgang fra 2,4 % i 2019 til 1,83 % i 2020, så har det i administrasjonen vært en økning fra 5,9 % i 2019 til 7,3 % i 2020.

Siden 12. mars 2020 har det ved Riksadvokatembetet og Den høyere påtalemyndighet for øvrig blitt praktisert utstrakt bruk av hjemmekontor, og det er grunn til å anta at dette kan ha påvirket

sykefraværet. Egenmeldt sykefravær har en nedgang fra 1 % i 2019 til 0,68 % i 2020. Denne moderate nedgangen i egenmeldt sykefravær fra 2019, kan vurderes dithen at terskelen for å ta ut egenmelding er høyere når reise til og fra arbeidssted ikke er nødvendig for å utføre sitt arbeide.

Sykefravær for statsadvokatene var 1,83 % i 2020 mot 3,5 % i 2019. Dette er det laveste målte sykefraværet for statsadvokater siden 2012. Dette er tilfredsstillende lesing, men det er nærliggende å anta at det kan knyttes til den utstrakte bruken av hjemmekontor, og at det i 2021 vil være interessant å følge med hvorvidt en går tilbake til et "normalt" nivå igjen.

Ser en nærmere på statsadvokatene, er sykefraværet for kvinner 2,21 % mot 4,1 % i 2019 og for menn 1,53 % mot 2,9 % i 2019. Nedgangen i 2020 har således en proporsjonal utvikling uavhengig av kjønn.

For kontoransatte har sykefraværet økt med 1,4 % fra 2019 til 2020. En ser likevel tilsvarende trend her som for statsadvokatene, da egenmeldt sykefravær har gått ned fra 1,7 % i 2019 til 1,27 % i 2020. Økningen i sykefraværet skyldes dermed langtidssykdom. Slike tilfeller blir fulgt opp regionalt i henhold til NAV sin oppfølgingsplan.

Riksadvokatembetet og HAMU følger utviklingen i sykefravær blant de ansatte nøye, og siden sykefraværet nå ser ut til å stabilisere seg på et meget tilfredsstillende nivå vurderes det slik at det ikke er nødvendig å utarbeide ytterligere tiltak enn de som allerede gjennomføres ved etaten. Det vil likevel i 2021 rettes oppmerksomhet mot utfordringer knyttet til covid-19-pandemien og mulige konsekvenser rundt utstrakt bruk av hjemmekontor.

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

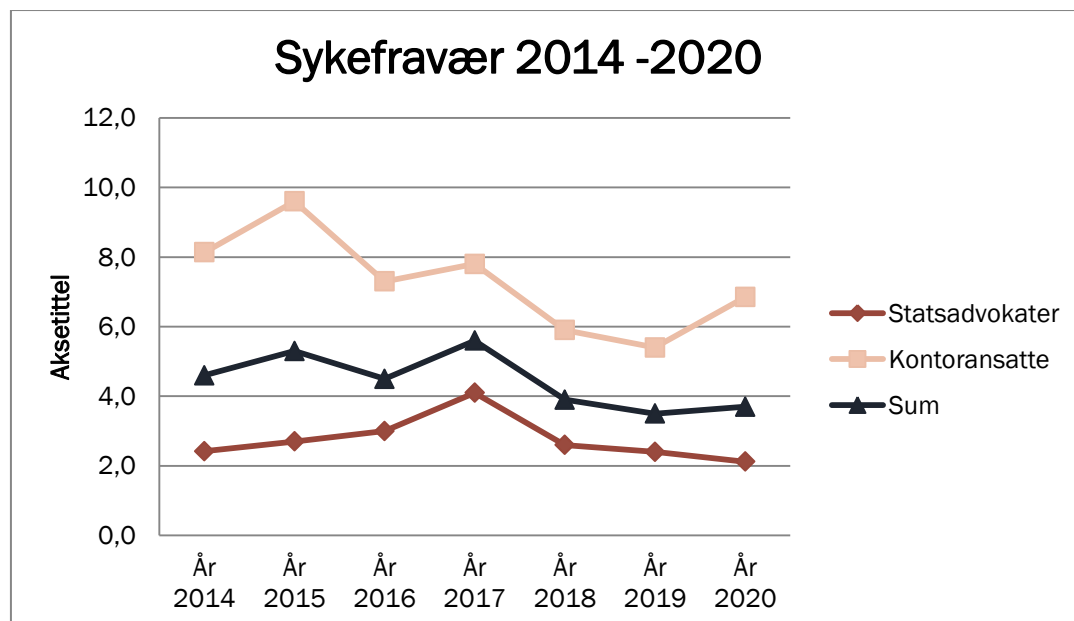


Diagram 1

2.2.3 Økonomi

I 2020 ble Den høyere påtalemyndighet tildelt et budsjett på kr 277 795 000. Mindreforbruket fra 2019 var kr 8 136 000 og ble tillatt overført og stilt til disposisjon. Det ble som følge av at riksadvokaten er inhabil i behandling av de såkalte "NAV-sakene" bevilget 2,3 mill. kr til en setterriksadvokat, og etaten fikk kompensasjon for lønnsoppgjørene med 1,101 mill. kr. I tilknytning til pandemien ble det gitt en ekstrabevilgning på 10 mill. kr ved RNB. Samlet disponerte Den høyere påtalemyndighet kr 299 332 000 i 2020. Av den totale tildelingen ble 96,3 % benyttet. Det ble i 2018 opprettet en ny post 2 Refusjoner i kapittel 3445. Bevilgningen i denne posten var i 2020 på 3 mill. kr. Bevilgningen gjelder kompensasjon fra tidligere utleier til Oslo statsadvokatembeter for å dekke flytteutgifter og økt husleie i nytt leieforhold. Bakgrunnen for dette er at embetet måtte flytte ut før leiekontrakten utgikk fordi bygningen skulle rives.

Utvalgte nøkkeltall fra årsregnskapet for Den høyere påtalemyndighet de siste tre år						
*I hele tusen	2018		2019		2020	
Antall årsverk	173,1		179,5		182,8	
Samlet tildeling post 01 -99*	kr 267 119		kr 278 289		kr 299 332	
Utnyttelsesgrad post 1-99	96,42 %		97,08 %		96,14 %	
Driftsutgifter*	kr 257 550		kr 270 153		kr 287 770	
Lønnsandel av driftsutgifter*	kr 209 210	81,87 %	kr 219 526	81,5 %	kr 234 357	81,44 %
Lønnsutgifter pr årsverk*	kr 1 209		kr 1 223		kr 1 282	
Konsulentandel av driftsutgifter	0,98 %		0,71 %		1,80 %	
Lønnsutgift fordelt på stillingsgrupper						
Årsverk statsadvokater (inkl. riksadvokat, ass. riksadvokat og kst. statsadvokater til NAV saken)	106		113,6		119,3	
Lønnsutgifter*	166 665		174 057		185 867	
Lønnsutgift pr årsverk*	1 572		1 532		1 558	
Kontoransatte	67,1		65,9		63,5	
Lønnsutgifter*	42 546		42 478		48 490	
Lønnsutgift pr årsverk*	634		690		763	

Direktoratet for økonomistyring har utarbeidet en ny rapport til bruk ved rapportering av utførte årsverk. Det er benyttet Direktoratet for økonomistyrings rapport til rapportering av årsverk for 2019 og 2020, som inkluderer i tillegg til fast ansatte også vikarer og midlertidig ansatte. I 2018 ble det kun rapportert årsverk for fast ansatte.

Økningen i antall årsverk for statsadvokatene skyldes at det ble tilsatt eller konstituert 23 statsadvokater i Den høyere påtalemyndighet i 2020, mens det fratradte 10. Det bemerkes at en del ble tilsatt eller konstituert i 3. tertial 2020, og at dette dermed påvirker beregningen av årsverk.

Man forventer at lønnsutgiftene vil øke i 2021 både som følge av økningen i personell i 2020 og som følge av ekstra tildeling av midler i 2021.

Antall årsverk gjennomført av kontoransatte er lavere i 2020 enn i 2019 til tross for at det ble ansatt eller engasjert 13 personer samtidig som det fratradte 7. Bakgrunnen for nedgangen i årsverk er derfor vakanser som følge av sykefravær, permisjoner og at enkelte tiltredelser var for deltidsstillinger.

Det er planlagt å ansette flere kontoransatte i 2021.

3 Årets aktiviteter og resultater

Grunnlaget for rapporteringen på dette punktet bygger i første rekke på statsadvokatembetenes rapportering til riksadvokaten over straffesaksbehandlingen og fagledelsen samt sentrale statistikker i Strasak.

3.1 Måloppnåelse – oppsummering

I 2020 avgjorde statsadvokatene 85 007 saker. Dette er noen flere enn i 2019, og det høyeste antallet avgjørelser de siste seks årene.

Måloppnåelsen ved statsadvokatembetene anses som tilfredsstillende og i hovedsak innenfor de krav som er oppstilt til saksbehandlingstid, selv om det som i 2019 fortsatt er noe å strekke seg etter: Den prosentvise måloppnåelsen for hele landet mangler 4,4 % i påtalesakene, og 4,1 % i klagesakene, for å nå målet om at 90 % av sakene skal være avgjort innen 30 dager.

I 2020 gjennomførte statsadvokatene 991 aktorater, hvor det medgikk 3 355 rettsdager. Begge tallene er noe lavere enn i 2019.

Riksadvokaten avgjør tiltalespørsmålet i de mest alvorlige straffesakene og er klageinstans for avgjørelser truffet av statsadvokatene. For så vidt gjelder klagesakene ble målet om 90 % avgjort innen 30 dager ikke nådd. Dermed har embetet, for første gang siden 2008, ikke full måloppnåelse.

For fagledelsesvirksomheten rapporteres det ikke på måloppnåelse, men riksadvokaten er tilfreds med det som er utrettet også i denne delen av kjernevirksomheten i 2020.

3.2 Straffesaksbehandlingen

Til tross for utfordringer knyttet til Covid-19-pandemien, har det vært høy aktivitet ved statsadvokatembetene også i 2020. Antall saksavgjørelser har økt fra 82 282 avgjørelser i 2019 til 85 007 avgjørelser i 2020, som innebærer en økning på 2 725 avgjørelser. Antall avgjørelser har siden 2018 vist en tendens til økning, og resultatene for 2020 viser at utviklingen har fortsatt, om enn noe mindre markant enn foregående år. Antall tiltaler er på tilnærmet samme nivå som i 2019, mens antall aktorater og rettsdager har gått noe ned. Det har vært en nedgang i antall restanser, som er redusert fra 702 saker ved utgangen av 2019 til 478 saker i løpet av 2020.

Måloppnåelsen for saksbehandlingstiden generelt ligger mellom 85,6 % og 95,6 %, mens den for saker med gjerningspersoner under 18 år er på 92,3 %.

3.2.1 Saksmengde

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 2020 avgjorde riksadvokaten 1 038 saker mot 929 i 2019, jf. tabellen nedenfor som viser utviklingen de siste seks år:

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Påtalsaker	525	545	470	434	412	454
Klagesaker	386	472	509	498	517	584
Sum	911	1 017	979	932	929	1 038

Tabell 3: Påtale- og klagesaker ved Riksadvokatembetet 2015-2020

Antall påtale- og klagesaker i 2020 er noe høyere enn i 2019, og over gjennomsnittet for siste femårsperiode. Antallet klagesaker har hatt en økende tendens de siste årene, og økte fra 2019 til 2020. 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. Riksadvokaten vurderer nå antallet klagesaker som høyere enn ønskelig.

For 2015 og 2019 er det i tabell 3 mindre endringer i tallene i forhold til tidligere rapporteringer.

Det ble i 2020 truffet 85 007 saksavgjørelser ved statsadvokatembetene (de regionale embetene samt Det nasjonale statsadvokatembetet). Dette er en økning på 2 725 avgjørelser eller 3,3 % sammenlignet med 2019. Antall saksavgjørelser har økt årlig siden 2017, da det ble registret 63 612 avgjørelser. Den økningen som ses i 2020 er, som nevnt foran, noe mindre markant enn i 2018 og 2019, jf. tabell 4.

	2016	2017	2018	2019	2020
Påtalsaker	71 588	60 752	65 673	77 349	79 046
Klagesaker	2 550	2 860	3 279	4 933	5 897
Sum	74 138	63 612	68 952	82 282	85 007

Tabell 4: Antall saksavgjørelser ved de regionale statsadvokatembetene 2016-2020 (JUS 711)

I gruppen påtalsaker inngår både påtale- og ankesaker. I 2020 var antall ankesaker 32 876, mens antall påtalsaker var 46 213. Antall ankesaker var på tilnærmet samme nivå som i 2019, mens påtalsakene har økt med 3,8 % eller 1 729 saker. Klagesakene har økt med 964 saker eller 19,5 %, men utgjør fortsatt kun 2 % av den totale saksmengden.

Det har siden 2018 vært en klar nedgang i antall restanser. Restanser er definert som påtale- og klagesaker hvor saksbehandlingstiden har overskredet 30 dager og sakene verken er midlertidig eller helt avsluttet hos statsadvokatene. Ved utgangen av 2020 er det kun 478 saker i restanse mot 718 i 2019. Som tabell 5 viser, er dette det laveste antall restanser som er registrert i femårsperioden.

	2016	2017	2018	2019	2020
Restanser	623	911	1 382	718	478

Tabell 5: Antall restanser (JUS 715)

3.2.2 Aktorater utført av statsadvokatene

Statsadvokatene utførte i 2020 991 aktorater. Dette er en nedgang fra tidligere år, jf. tabell 6. Sammenlignet med 2019 er det en reduksjon på 49 aktorater. I samsvar med nedgangen i antall aktorater ses også en mindre reduksjon i antall rettsdager utført av statsadvokatene, jf. tabell 6. Reduksjonen fra 2019 til 2020 utgjør 150 dager.

	2016	2017	2018	2019	2020
Aktorater	1 083	1 028	1 037	1 040	991
Rettsdager	3 974	3 419	3 239	3 505	3 355

Tabell 6: Antall aktorater og rettsdager (tall fra statsadvokatembetene)

3.2.3 Saksbehandlingstid og prosentvis måloppnåelse

Det er et mål at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden hos statsadvokatene i påtale -og klagesakene ikke skal oversige 30 dager, og at 90 % av sakene skal være avgjort innen denne fristen. I saker med gjerningspersoner under 18 år på handlingstidspunktet, skal statsadvokatene avgjøre spørsmålet om tiltale eller sende saken over til riksadvokaten med innstilling innen 15 dager fra saken ble mottatt fra politiet. Tiltalespørsmålet kan likevel avgjøres senere dersom hensynet til etterforskningen eller andre særlige grunner tilsier dette.

Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for påtale- og klagesakene var i 2020 på 20 dager, mens den for klagesaken var 17 dager, jf. tabell 7. Alle statsadvokatembetene kan vise til en gjennomsnittlig saksbehandlingstid som er innenfor fristen på 30 dager. Målt i prosent er måloppnåelsen for påtalesakene 85,6 %, mens den for klagesakene er 85,9 % – begge deler noe svakere enn i 2019.

Påtalesaker	2016	2017	2018	2019	2020
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid	17	19	17	16	20
Prosentvis måloppnåelse	89,0 %	86,6 %	87,9 %	88,2% %	85,6
Klagesakene					
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid	19	18	18	20	17
Prosentvis måloppnåelse	87,7 %	86,6 %	90,5 %	91,5 %	85,9 %

Tabell 7: Saksbehandlingstid generelle saker (Jus 717)

I saker med gjerningspersoner under 18 år var måloppnåelsen for påtalesakene 92,8 %, mens den for klagesakene var 91,3 %, jf. tabell 8. Totalt var måloppnåelsen for alle saksavgjørelser innen denne saksgruppen 92,3 % i 2020. Dette er en liten forbedring fra 2019 hvor måloppnåelsen totalt sett var 91,6 %.

Totalt alle saker	2016	2017	2018	2019	2020
Gjerningspersoner under 18 år	94,2 %	86,7 %	90,5 %	91,5 %	92,3 %

Tabell 8: Måloppnåelse saksbehandlingstid lovbytere under 18 år (JUS 717)

Ved Riksadvokatembetet var i 2020 gjennomsnittlig saksbehandlingstid for påtalesakene 13 dager (2019: 9 dager). For klagesakene var gjennomsnittet 16 dager (2019: 15 dager). Målet om andelen saker avgjort innen 30 dager ble nådd med 93 % i påtalesakene (2019: 95 %) og 86 % i klagesakene (2019: 91 %). Embetet har dermed, for første gang siden 2008, ikke full måloppnåelse.

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.

3.3 Utvikling av fagledelsen

Det er en målsetting for Den høyere påtalemyndighet at en aktiv fagledelse skal bidra til at politidistriktenes straffesaksbehandling er effektiv og holder tilstrekkelig kvalitet. Svakheter som blir avdekket gjennom systematisk vurdering av enkeltsaker, inspeksjoner og andre fagledelsestiltak skal følges opp i konstruktivt samarbeid med det enkelte politidistrikts ledelse.

Betydningen av statsadvokatenes fagledelse er understreket i Prop. 1 S (2020-2021) side 113:

"Den høgare påtalemakta har eit særleg ansvar for å stille krav til og sørge for at kvaliteten på straffesaksbehandlinga held eit høgt nivå. Den høgare påtalemakta har dei siste åra gjennom styrkt fagleg styring av påtalemakta i politiet medverka til auka kvalitet og effektivitet i straffesaksbehandlinga til politiet. Dette arbeidet er vesentleg for å få til høgare måloppnåing i politidistrikta. Arbeidet med å utvikle ei aktiv fagleiing skal vidareførast i 2021.

Fagleiinga og arbeidsmetodikken som blir nytta, er blitt meir profesjonalisert, og utføringa er blitt likare på tvers av statsadvokatembeta. Utvikling av nasjonale kvalitetsindikatorar er viktige bidrag i arbeidet med kvalitetsforbetring av straffesaksbehandlinga. Indikatorane står sentralt i dei landsomfattande kvalitetsundersøkingane statsadvokatane gjennomfører."

Kravene til statsadvokatenes fagledelse er nå presisert i Riksadvokatens rundskriv om fagledelse (Rundskriv nr. 3/2020), utgitt 12. november 2020. Formålet med rundskrivet er at fagledelsen skal få et likere innhold i statsadvokatregionene slik at den utøves mer enhetlig overfor politidistriktene og å heve kvaliteten på fagledelsen. En mer enhetlig fagledelse vil bl. a. gjøre det enklere å fange opp nasjonale trender basert på inspeksjonsrapporter og andre tilbakemeldinger om statsadvokatenes fagledelsestiltak. En milepæl i fagledelsesrundskrivet er at fagledelsen inngår

sammen med straffesaksbehandlingen i statsadvokatenes kjerneoppgaver, og at de to feltene som et utgangspunkt skal prioriteres på lik linje.

Det tas sikte på å følge opp rundskrivet med en veileder som vil utdype en del av påleggene og være til hjelp ved oppfølgingen av dem. Det arbeides også med å gjøre intranettet for Den høyere påtalemyndighet til et bedre arbeidsverktøy for statsadvokatene og ellers legge til rette for erfaringsutveksling og diskusjoner mellom statsadvokatembetene.

I sentrale styringsdokumenter, herunder de årlige tildelingsbrev fra departementet, er det gitt anvisning på tre hovedelementer 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

Disse tre hovedelementene er sentrale i fagledelsesrundskrivet.

Det er enighet 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.

Statsadvokatembetene følger løpende med på resultatene i politiets straffesaksbehandling gjennom inspeksjoner og møter med politidistriktenes ledelse. Statsadvokatene har også kontinuerlig innsyn i resultatene gjennom tilgang til PSV. Betydelige avvik fra måltall blir tatt opp med politimester eller påtaleleder. Det er faste møter mellom statsadvokatembetene og ledelsen i politidistriktene. Under pandemien har mange av møtene blitt flyttet over på digitale plattformer.

Det klart mest ressurskrevende fagledelsestiltaket i 2020 var gjennomføringen av *kvalitetsundersøkelsen av voldtektssaker*. Statsadvokatene ved de regionale embetene gjennomgikk 609 påtaleavgjorte straffesaker og besvarte et spørreskjema med over 100 spørsmål til hver sak. I undersøkelsen deltok 29 statsadvokater ved de regionale embetene, og to statsadvokater hos riksadvokaten administrerte den. Det medgikk ca. 415 dagsverk til undersøkelsen. I tillegg kommer planlegging, forarbeid og etterarbeid i form av regionale og nasjonale analyser og rapportskriving. Den nasjonale rapporten om funn og anbefalinger er utarbeidet av Riksadvokatembetet, og er tilgjengelig på riksadvokatens hjemmeside. Rapporten har vært gjennomgått av statsadvokatembetene med ledere, påtalejurister og etterforskere i politidistriktene.

Nasjonale kvalitetsundersøkelser er velegnet for å se etter indikasjoner på systematiske feil eller mangler i politiets straffesaksbehandling, og for å følge utviklingen, på nasjonalt plan. Dette gir mulighet til å sette inn fagledelsestiltak der det er behov for det.

Departementet har i tildelingsbrevet bedt riksadvokaten rapportere om statsadvokatenes tilsyn med at påtalemyndigheten i politiet holder *riktig reaksjonsnivå* i påtaleavgjørelser og påstander for domstolene. Dette tilsynet inngår i statsadvokatenes daglige oppgaver gjennom behandling av enkeltsaker. Dette gjelder både saker som sendes til statsadvokatene for påtaleavgjørelse og vurderingen av om dommer skal godtas eller ankes. Tilsyn med reaksjonsnivået hører også med i statsadvokatenes kvalitetskontroll ved inspeksjoner og annen fagledelse.

Kvalitetsundersøkelsen 2020 av voldtektssaker stilte ikke konkrete spørsmål om reaksjonen i den enkelte sak. Det ble imidlertid stilt spørsmål om etterforskningen i tilstrekkelig grad også var rettet mot forhold av betydning for straffutmålingen (f.eks. formildende og skjerpende omstendigheter). Slik etterforskning er avgjørende for å gi grunnlag for adekvat straff i den enkelte sak. Undersøkelsen konkluderte med at politiet i 83 % av tilfellene hadde etterforsket spørsmål av betydningen for straffutmålingen tilfredsstillende.

Det er ikke rapportert om systematiske negative avvik ved påtaleavgjørelser eller påstander for domstolene siste år. Statsadvokatenes tilbakemeldinger, veiledning og tilsyn på dette feltet er likefullt både nødvendig og viktig. Også i 2020 har det vært nyansettelser av politijurister med begrenset påtaleerfaring. Pandemien har medført at disse i stor grad har hatt hjemmekontor og dermed ikke de samme muligheter til å innhente erfaringer fra kolleger. Dette understreker behovet for at statsadvokatene har oppmerksomhet rundt spørsmål av betydning for reaksjonsnivået.

8 av 10 statsadvokatembeter gjennomførte *inspeksjoner* i 2020, mange av dem omfattende. De to embetene som ikke har gjennomført inspeksjoner begrunner dette med pandemien. 10 av 12 politidistrikter har vært gjenstand for inspeksjon, og flere distrikter 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 hvilken kvalitet den holder. Rapportene oppsummeres i punkt 3.6 nedenfor. Denne delen av fagledelsen er utviklet til å bli mer styrt, systematisk og innrettet for å treffe i forhold til politidistriktenes behov for faglig oppfølging. Det er like fullt behov for fortsatt å utvikle inspeksjons- og rapporteringsformen videre, ikke minst for å få et bedre grunnlag for å fange opp nasjonale trender på kvalitet i straffesaksbehandlingen.

Fagledelsen bidrar til kontinuerlig forbedring av straffesaksbehandlingen gjennom *kompetanseheving* for etterforskere og påtalejurister, gjerne i form av instruksjon, veiledning og opplæring fra statsadvokatene. Viktige fora for kompetanseheving fra statsadvokatene har tradisjonelt vært:

- Påtalemøter for politijuristene i regi av statsadvokatembetene
- Oppsummeringsmøter etter inspeksjonene
- Enkeltstående fagdager
- Deltagelse med foredrag på politiets egne kurs/seminarer
- Kurs for nye politifullmektiger

Grunnet smittevern hensyn har fullverdige påtalemøter i liten grad vært gjennomført i 2020. Enkelte embeter har hatt fagdager via videokonferanse for å formidle viktige fagnyheter. Det har bl. a. vært

arrangert fagdager om de nye reglene om strafferettslig skyldevne som trådte i kraft 1. oktober 2020 og riksadvokatens rundskriv 2/2020 om tilregnelighet og særreaksjoner. Alle statsadvokatembetene har også hatt presentasjoner av resultater fra statsadvokatenes kvalitetsundersøkelser av voldtektsaker som ble gjennomført i 2020.

Enkelte embeter har samarbeidet om deler av de lokale timene i politidistriktenes Obligatorisk Årlige Opplæring (OÅO). Et samarbeid med politidistriktene, bl. a. gjennom de fag- og opplæringsansvarlige (FOA) både for påtale og etterforskning, gir mulighet til å gjøre fagledelsen enda mer treffsikker. Dette samarbeidet bør utvikles videre.

Kurs for nye politijurister ble gjennomført på vanlig måte i februar 2020, mens kurset i september ble gjennomført på elektroniske plattformer.

Mange statsadvokatembeter har i løpet av 2020 utarbeidet egne *håndbøker* som hjelpemiddel for politijuristene. Håndbøkene angir hvilke krav som gjelder ved oversendelse av saker fra politiet til statsadvokatene, og beskriver hvilke rutiner som skal følges mv. Oslo statsadvokatembeter har videre utarbeidet en siktelsessamling som et praktisk hjelpemiddel for politijurister, for å oppnå høy kvalitet på utforming av siktelsener. Riksadvokaten ser dette som viktige tiltak for å sikre kvalitet og å sikre at kommunikasjonen mellom politijuristene og statsadvokatene er god.

Systematisk evaluering og tilbakemelding i straffesaker er tiltak 4 i Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet, og skal gi et forpliktende system for evaluering og læring. Tiltaket ble fullt implementert som en del av fagledelsen fra Den høyere påtalemyndighet fra og med 2019. Riksadvokaten har gitt 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. I 2020 var følgende saksområder prioritert: Menneskehandel, arbeidslivskriminalitet, alvorlig miljøkriminalitet og alvorlig organisert kriminalitet.

Det er et mål at hver statsadvokat skal delta i minst én evaluering av et visst omfang hvert år. I 2020 var måloppnåelsen på ca. 85 %. Dette er omtrent samme resultat som for 2019. Hovedinntrykket er, som i fjor, at evalueringene gir god læring og at læringspunktene følges opp i politidistriktene og ved statsadvokatembetene.

Etableringen av et *fagutviklingsapparat for etterforskning* er tiltak 1 i Handlingsplanen for etterforskningsløftet (2016). Utviklingsarbeidet skjer i samhandling med Politidirektoratet, fagkoordinator (PolitiHøgskolen), fagforvalter (Kripos og Økokrim) og 8 faggrupper. Målet er en kunnskapsbasert, enhetlig og styrt videreutvikling av etterforskningsfeltet. Apparatet skal gi riksadvokaten og Politidirektoratet som fagmyndigheter et bedre grunnlag for å beslutte hvilke krav som skal stilles til straffesaksbehandlingen, og derved sikre høy og jevn kvalitet i oppgaveløsningen. Fagapparatet er den sentrale arena for utviklingsarbeid innenfor etterforskningsfeltet.

De første oppdragene ble sendt fagforvalter i mars 2020. De første leveransene er allerede implementert, og flere er på vei. De fleste oppdragene kommer etter innspill fra fagmiljøene lokalt. Slik skal det også være fremover, samtidig som fagmyndighet også vil kunne bruke apparatet til å utrede oppdukkende problemstillinger. Noen standarder vil kreve en form for utdanning eller

kompetanseheving, og Politihøgskolen følger løpende politiets behov for kompetanse og hvilken betydning dette får for deres utdanninger.

Fagledelsesvirksomheten har blitt utviklet og forbedret også i 2020. Pandemien gjorde at enkelte fagledelsestiltak ble utsatt i mars og april, men statsadvokatembetene var raske med å finne alternative løsninger som ivaretok hensynene til smittevern både for inspeksjoner og andre fagledelsestiltak. De årlige påtalemøtene, som både har en faglig og sosial funksjon for politijuristene, var det tiltaket som ble hardest rammet av pandemien. Den faglige delen ble i noen grad ivare tatt av videokonferanseløsninger. De erfaringene man har vunnet med alternative plattformer for fagledelse vil bli utnyttet også etter pandemien.

Den fagledelsen som er omtalt, gir i sum etter riksadvokatens oppfatning vesentlige bidrag til å bedre politiets straffesaksbehandling. Riksadvokaten har gjennom året arbeidet videre for ytterligere å forbedre fagledelsen. Fagledelsesrundskrivet gir et godt grunnlag for dette arbeidet.

3.4 Arbeidet mot økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet

Alvorlig økonomisk kriminalitet og i særlig grad den som rammer fellesskapet, har gjennom flere år vært et prioritert saksområde. Riksadvokaten har i 2020 videreført deltagelsen i Det sentrale samarbeidsforumet samtidig som statsadvokatene har deltatt i møter på regionalt nivå mellom politiet, skatteetaten og NAV. Videre har riksadvokaten også i 2020 hatt god og løpende kontakt med Økokrim.

De fleste sakene om økonomisk kriminalitet aktoreres av stedlig politi. Det er derfor først og fremst gjennom fagledelse, herunder inspeksjoner og veiledning i enkeltsaker under etterforskning og ved forberedelse til hovedforhandlinger, at statsadvokatene bidrar i innsatsen mot økonomisk kriminalitet. Embetene rapporterer at denne innsatsen er opprettholdt i 2020.

Statsadvokatene rapporter særskilt til riksadvokaten om aktorater de har utført som gjelder alvorlig økonomisk kriminalitet. Samlet for embetene er det i 2020 rapportert inn 15 aktorater, hvorav 11 er utført av Oslo statsadvokatembeter. Flere av aktoratene har vært prinsipielle og til dels meget ressurskrevende. Eksempelvis har Hedmark og Oppland aktorert en sak hvor det medgikk 32 rettsdager, og som dreide seg om organiserte bedragerier på 22 mill. kroner og forsøk på bedrageri av 44 mill. kroner mot finansinstitusjoner gjennom flere tusen låneopptak og forsøk på dette. Tiltalen omfattet 10 personer, og det vil bli vurdert tiltale mot ytterligere personer for heleri m.m. i etterkant av dommen. Oslo statsadvokatembeter overtok høsten 2020 fire sakskomplekser fra Økokrim på grunn av inhabilitet hos Sjef Økokrim.

For så vidt gjelder *arbeidslivskriminalitet* rapporterer de regionale statsadvokatembetene om seks irrettføringer utført av statsadvokatene i 2020. Av disse sakene er én sak aktorert for Høyesterett. De seks sakene er fordelt på tre statsadvokatembeter.

I årsrapportene synes det som om politiets innsats mot arbeidslivskriminalitet varierer ved de forskjellige politidistriktene. Oslo statsadvokatembeter, Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter og Hordaland og Sogn og Fjordane statsadvokatembeter rapporterer bl. a. om at det er satt av dedikerte ressurser til å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Hedmark og Oppland statsadvokatembeter rapporterer om at politiet har brukt mye av sine ressurser til å håndtere en meget stor bedragerisak, og at de dermed ikke har hatt særlig ressurser å sette av til aktivitet mot arbeidslivskriminalitet. Flere embeter rapporterer om at A-krimsentrene er sentrale aktører i politidistriktenes saker om arbeidslivskriminalitet.

I årsrapporten for 2019 gjenga vi Oslo statsadvokatembeters synspunkter om problemer knyttet til identifikasjon og kontroll av saker om arbeidslivskriminalitet. Oslo statsadvokatembeter tar opp temaet igjen i sin årsrapport for 2020:

"Som vi tidligere har påpekt, er det en utfordring at det ikke er en ensartet definisjon av hva som omfattes av begrepet "arbeidslivskriminalitet". Det er også krevende å få nødvendig statistikk fordi dette ikke lar seg søke opp i PAL, BL, PSV osv. Videre er det en utfordring at saksansvaret er fordelt på ulike enheter i politidistriktene og det kan synes som det ikke er en enhetlig satsning fra politiet på området. Som påpekt i våre tertialrapporter for 2020 fremstår satsningen fragmentarisk og det kan se ut som sakene ikke når opp i prioritert i forhold til andre saker til behandling."

Riksadvokaten er enig i at de forholdene som påpekes vanskeliggjør identifikasjon og kontroll av saker og dermed også muligheten til å utøve god fagledelse på området.

Flere regionale statsadvokater har i 2020 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 i pkt. 3.4 omfatter ikke virksomheten i Økokrim, som rapporterer til Politidirektoratet i styringsverktøyet PSV. Økokrim utførte 430 rettsdager i 2020 fordelt på 28 rettssaker. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Økokrim fra saksinntak til påtalevedtak var 254 dager, bedre enn målet på 350 dager. Enheten tok i 2020 inn 29 nye sakskomplekser og ga bistand i 43 saker. Økokrim har, som i 2019, brukt betydelige ressurser til deltakelse i og oppfølging av tverrfaglige fora med fokus på kriminalitetsforebygging ikke minst innen arbeidslivskriminalitet. Enheten har også brukt ressurser på Prosjekt Øko, som har som formål å bedre alle politidistriktenes resultatoppnåelse innen økonomisk kriminalitet.

3.5 Politiets innsats mot organisert kriminalitet

Til tross for de særskilte utfordringene som har fulgt av pandemien i 2020, og som også har rammet politiet, rapporterer statsadvokatembetene at politidistriktene i det vesentlige synes å ha opprettholdt innsatsen mot den organiserte kriminaliteten. Det uttrykkes fremdeles noe bekymring

for lav kapasitet i enkelte politidistrikt og at politiets økte satsning på, og metodebruk i, saker om seksuelle overgrep og annen integritetskrenkende kriminalitet fortsatt påvirker innsatsen mot alvorlig organisert kriminalitet. En slik bekymring ble også formidlet i riksadvokatens årsrapport for 2019.

Det er vanskelig å tallfeste politiets innsats eller omfanget av den organiserte kriminaliteten da det ikke er egne statistikkgrupper for dette saksområdet i politiets arbeidsregister Strasak. Innsatsen synes i 2020 som tidligere år i stor grad å være rettet mot alvorlig narkotikakriminalitet. Antall grove narkotikaovertridelser har i 2020 økt med 3,5 %, dvs. 532 saker, sammenlignet med 2019. Samtidig har antallet påtaleavgjorte saker innen sakskategorien økt med 6,7 %, dvs. 68 saker.

Statsadvokatene utførte ti aktorater knyttet til alvorlig organisert kriminalitet i 2020, hvorav to omhandlet menneskehandel. Det rapporteres videre at politiets innsats mot kriminelle gjenger har vært tema ved flere av statsadvokatenes inspeksjoner i 2020.

Overordnet er riksadvokatens inntrykk ut fra statsadvokatenes rapporteringer at alvorlig skjult eller organisert kriminalitet ikke viser tilsvarende tegn til nedgang som man registrerer for den anmeldte kriminaliteten i de senere årene. Den organiserte skjulte kriminaliteten synes å utvikle seg i takt med den teknologiske utviklingen i samfunnet, og synes å bli stadig mer kompleks, vanskeligere å oppdage og mer utfordrende å etterforske. Vi registrerer også at den kriminalitet som begås på internett ved hjelp av kryptert kommunikasjon og kryptert valuta utfordrer politiets metoder innen kompetanse, kapasitet og teknologi. Dette gjør seg i særlig grad gjeldende i saker som omhandler svindel, overgrep på nett og omsetning av narkotika og doping. Skal politiet lykkes med å etterforske organisert kriminalitet, er det avgjørende å ta i bruk kompetanse- og teknologikrevende metoder parallelt med et raskt og effektivt samarbeid nasjonalt og internasjonalt. På dette området, hvor aktiv og målrettet metodebruk står sentralt, er også tilstrekkelig påtalekompetanse av avgjørende betydning for å lykkes.

Det har siden 2018 vært økt oppmerksomhet mot kriminelle gjenger som kriminalitetsutfordring. Gjennom vold, trusler og annen kriminalitet bidrar disse miljøene til å skape utrygghet i befolkningen. Riksadvokaten ga i 2018 sin tilslutning til en bred gjennomgang av aktuelle strategier og virkemidler, og foreslo konkrete tiltak og mulige lovendringer. Innspillene er i etterkant fulgt opp i ulike spor. Riksadvokaten har ved flere anledninger pekt på nødvendigheten av å styrke den nasjonale styringen og de nasjonale prioriteringene på dette området. Ikke minst er det behov for en tettere kobling mellom det nasjonale trusselbildet, nasjonale prioriteringer, de nasjonale bistandsressursene og den økonomiske støtten som bevilges gjennom Samordningsorganet. I tråd med tiltak i regjeringens Granavolden-plattform, iverksatte Politidirektoratet og riksadvokaten i 2019 en nasjonal operasjon i form av en langvarig og kunnskapsbasert innsats mot kriminelle nettverk som har en rekke elementer av både forebyggende og reaktiv art. Riksadvokaten deltar i løpende diskusjoner og veivalg.

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 2020 basert på statsadvokatenes inspeksjoner.

Statsadvokatembetene gjennomførte 29 inspeksjoner i 2020. Til dette har det medgått anslagsvis 750 statsadvokat-dagsverk. 8 av 10 statsadvokatembeter har gjennomført inspeksjoner, og 10 av 12 politidistrikter har vært gjenstand for inspeksjon. De to statsadvokatembetene som ikke har gjennomført inspeksjoner i 2020 har begrunnet dette med smittevern hensyn.

Riksadvokaten gir enkelte pålegg og føringer for fagledelsen for hvert år. Det er imidlertid et betydelig rom for den enkelte embeteleder til å velge ut relevante temaer for sin region. Dette gjelder også for innholdet i inspeksjonene. Statsadvokatene kan dermed tilpasse sin fagledelse til de problemene som en ser lokalt. En ulempe med ordningen er at det kan være vanskelig å trekke ut nasjonale fellestrekk fra inspeksjonsrapportene. I 2020 er det særlig den nasjonale kvalitetsundersøkelsen av voldtektssaker som gir grunnlag for å trekke slutninger om kvaliteten nasjonalt av det straffesaksarbeidet politiet utfører. Riksadvokaten arbeider, som beskrevet i pkt. 3.3., med å utvikle en mer enhetlig fagledelse, men det må fortsatt være et betydelig rom for regionale tilpasninger.

Et fellestrekk som kommer tydelig frem av inspeksjonsrapportene, er at politidistriktene har mange dyktige og engasjerte etterforskere og jurister, og gode og engasjerte ledere på alle nivåer.

Det er også et fellestrekk at det gjøres mye kvalitetsmessig godt arbeid i politidistriktene, selv om det på mange områder fremdeles er rom for bedring. De forbedrings- og oppfølgingspunkter som påpekes i rapportene varierer fra politidistrikt til politidistrikt. Hittil har påviste avvik blitt fulgt opp i den regelmessige dialogen mellom statsadvokatembetene og politidistriktene. Det nye fagledelsesrundskrivet bestemmer at politiet i samarbeid med statsadvokatene skal utarbeide en plan for hvordan påviste avvik i inspeksjonsrapportene skal avhjelpes. Dette vil gi en mer forpliktende oppfølging av avvik.

I fjorårets årsrapport ble det beskrevet utfordringer knyttet til bemanningssituasjonen både for etterforskere og påtalejurister. Det bør nevnes at statsadvokatene tradisjonelt har vært tilbakeholdne med å kommentere bemanning, fordi det er politimesterens ansvar å bruke mannskapsressursene på best mulig måte innenfor de rammene som er tilgjengelige. I 2020 rapporterer flere statsadvokatembeter at bemanningssituasjonen både ved etterforskning og påtale er forbedret flere steder. Enkelte embeter rapporterer fremdeles om at politidistriktene har problemer med å rekruttere erfarne etterforskere, noe som innebærer økt ressursbruk til opplæring. Det er også rapportert at arbeidssituasjonen for påtalejuristene i enkelte distrikter og/eller enheter er vanskelig.

Inspeksjoner vil ofte bestå av både resultatkontroll, systemkontroll og kvalitetskontroll.

Resultatkontroll på overordnet plan er en prosess som pågår gjennom hele året ved statsadvokatenes tilgang til PSV, og inspeksjonene vil derfor ofte konsentrere seg om enkelte saksområder som er relevante for den enhet eller den sakskategori som er gjenstand for inspeksjon. Mange av inspeksjonene har viet oppmerksomhet rundt de prioriterte sakstypene mishandling i nære relasjoner og alvorlig vold mot barn. Det er gledelig å konstatere at mange statsadvokatembeter rapporterer om en nedgang i restanser for disse viktige sakstypene. Systemkontroll utøves ofte gjennom samtaler eller intervjuer med ledere og ansatte og dessuten ved gjennomgang og analyse av skriftlige rutiner for politidistriktene. Tre av statsadvokatembetene (fire politidistrikter) har hatt egne inspeksjoner rettet mot FSI. Inspeksjonsrapportene indikerer at FSI-konseptet har vist en positiv utvikling. Dette gjelder både samarbeidet med andre enheter i politidistriktet, overgangen av saker fra FSI til andre enheter, dimensjoneringen av FSI og integrert påtale.

Det er også rapportert om forbedringer av systemene når det gjelder andre enheter. Dette gjelder bl. a. Oslo statsadvokatembeters inspeksjonsrapporter av FEE i Oslo og Øst pd og Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeters inspeksjon av seksjon for påtale spesialfag (herunder seksuallovbrudd og vold mot barn).

Kvalitetskontroll skjer ved gjennomgang av enkelt saksområder under inspeksjonene. Et stort antall straffesaker avgjøres av politiet. Det er derfor særlig viktig å kontrollere disse sakskategoriene. Det er også behov for å kontrollere saksområder der påtalekompetansen tilligger statsadvokatene. Mange av disse sakene henlegges av politiet. Kvalitetskontroll ved saksgjennomgang under inspeksjoner vil i større grad enn enkeltsaksbehandlingen ha som formål å se etter systematiske feil eller mangler.

I riksadvokatens rundskriv om mål og prioriteringer for 2020 (rundskriv nr. 1/2020) ble det gitt direktiv om at arbeidet med saker om alvorlig vold og overgrep mot barn skulle prioriteres høyt, og at saksfeltet måtte gis tilsvarende oppmerksomhet ved statsadvokatenes fagledelse. Seks av statsadvokatembetene (syv politidistrikter) hadde egne inspeksjoner av saksfeltet i 2020. Inspeksjonsrapportene avtegner et bilde der kvaliteten på straffesaksbehandlingen i politiet vurderes som gjennomgående god. Svakheterne som påpekes er fremdeles at det er liggetid og lang saksbehandlingstid i mange av sakene. Dette er ikke overraskende funn. Det vurderes imidlertid som et lyspunkt at restansene for disse sakene er bygget betydelig ned mange steder. Dette vil gi et godt grunnlag for mer kontroll på porteføljen og kortere saksbehandlingstid i 2021.

3.7 Oppdrag 4 – Prosjekt for tilrettelegging av god informasjon til politijuristene om riksadvokatens rundskriv mv.

I departementets tildelingsbrev for 2020 er riksadvokaten bedt om i løpet av det året å gjennomføre et prosjekt som skal legge til rette for at rundskriv, instruks, veiledninger og annen faglig informasjon som er nødvendig for å ivareta oppgavene, gjøres lettere tilgjengelig for påtalejurister i politiet (oppdrag 4). Dokumentene skulle i henhold til oppdraget være gjennomgått og kvalitetssikret i løpet av 2020, og valg av teknisk leverandør skulle være utredet. Oppdraget viser seg å være nokså omfattende, og er ennå ikke ferdigstilt. Selve kartleggingsarbeidet – herunder gjennomgang av samtlige kopibøker med utgående korrespondanse fra år 2000 – nærmer seg ferdigstilt. Kvalitetssikringen av materialet og publisering må skje i sammenheng med oppdrag 5 som behandles nedenfor. Hva gjelder valg av teknisk løsning har riksadvokaten allerede et samarbeid om publisering av rundskriv mv. med Lovdata, som også i fremtiden vil være vår mest sentrale publiseringskanal for denne typen normerende dokumenter.

3.8 Oppdrag 5 – Ny påtaleinstruks

I departementets tildelingsbrev for 2020 heter det at riksadvokaten "skal påbegynne arbeidet med en ny påtaleinstruks" (oppdrag 5), og i første omgang identifisere de bestemmelsene som bør reguleres i en ny instruks, og hvilke som må eller bør videreføres i ny forskrift. Denne delen av oppdraget ble besvart ved riksadvokatens brev 9. september 2020 til departementet. I tildelingsbrevet heter det at arbeidet med ny påtaleinstruks bør slutføres i løpet av 2021. Arbeidet med ny påtaleinstruks må koordineres med departementets forskriftsarbeid, og en har foreløpig ikke mottatt tilbakemelding om det nevnte brev. I brevet stiller riksadvokaten seg til disposisjon for det videre arbeidet som også har sammenheng med det ovennevnte prosjektet om kvalitetssikring og tilgjengeliggjøring av eksisterende rundskriv.

3.9 Digital straffesaksbehandling og aktorering

I 2020 har den digitale utviklingen som startet de foregående årene eskalert ytterligere, ikke minst på grunn av pandemien. Riksadvokatembetet har i all hovedsak gått over til digital straffesaksbehandling, med unntak av rettsanmodningsaker. Digital straffesaksbehandling betyr at alle saker fra og til statsadvokatembetene overføres elektronisk i straffesakssystemet BL. Årsakene til at det ikke lenger oversendes papirdokumenter er at digital underskrift ble en realitet i 2020 også for DHP, samt innføring av gode rutiner for innskanning av dokumenter med tredjepartsignatur og eksterne dokumenter. Politiet har innført digitalt arkiv for alle nye straffesaker og må sørge for at de krav som stilles etter loven til forsvarlig arkivering overholdes. På bakgrunn av riksadvokatens ansvar for at politiet overholder de kvalitetskrav som til enhver tid er gjeldende, følger vi tett utviklingen innen digital straffesak, digital samhandling og digitalt arkiv. I overgang fra papirhåndtering til digital straffesaksbehandling og digitalt arkiv, anser vi at den største risikoen er "å miste" straffesaker og/eller "å miste" informasjon/dokumenter i straffesakene. Fortsatt utvikling av tekniske løsninger, samt kontinuerlig forbedring av rutiner, vil derfor være viktige tiltak for å motvirke dette.

Alle embeter oversender nå straffesaker elektronisk til eksterne mottakere som vi har en sikker digital samhandlingskanal med. Altinn benyttes til å nå advokater, sakkyndige og andre som skal ha straffesaksdokumenter, og i oktober 2020 ble det også mulig å sende enkeltdokumenter til privatpersoner digitalt via Altinn, såfremt mottaker ikke har registrert seg i reservasjonsregisteret. I samhandlingen med domstolene er det ved prosjektet ESAS 2020 blitt opprettet en ny digital samhandlingskanal kalt Justishub. Statsadvokatembetene og lagmannsrettene har i løpet av 2020 koblet seg på Justishub, og Riksadvokatembetet og Høyesterett ble også nylig tilkoblet. Alle embeter gjennomfører nå digitale aktorater, og alle lagmannsretter er rigget for digital gjennomføring. Det er imidlertid fortsatt noe ujevnt i hvor stor grad tingrettene og særlig de mindre tingretter, er rigget og klare for digitale rettsmøter.

Det foregår et utprøvningsprosjekt vedrørende lyd- og bildeopptak i Nord-Troms tingrett og Hålogaland lagmannsrett, som i juli og august 2019 ble utvidet til også å omfatte Jæren tingrett og Gulatings lagmannsrett. Riksadvokaten er positiv til å benytte lyd- og bildeopptak i retten. I et møte med Domstoladministrasjonen 9. mars 2020 ble det fra riksadvokatens side formidlet et behov for informasjon om prosjektet herunder plan, evaluering, utrulling og involvering. I samme møte ble det også formidlet utfordringer av praktisk og teknisk karakter fra de berørte statsadvokatembeter og påtalemyndigheten i politiet bl.a. hvordan opptakene skal forberedes til ankebehandling, hvordan de skal sendes/overleveres, gjennomføring i retten og hvem som har ansvar for hva. IKT brukerforum for Den høyere påtalemyndighet som ble opprettet i 2019, er fortsatt i drift. I 2020 ble det gjennomført tre møter. Eksempler på saker til diskusjon er behov for digitalt utstyr, opplæring, lydopptak i retten, forholdet til digitale domstoler, digitale underskrifter og digitalt arkiv. "Best practice" når det gjelder å løse utfordringer deles her mellom embetene. Brukerforumet består av representanter (en statsadvokat og en kontoransatt) fra hvert statsadvokatembete og ledes av en statsadvokat ved Riksadvokatembetet. 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.

3.10 Iverksatte og planlagte effektiviseringstiltak

3.10.1 Flerårig effektiviseringsplan – oppdrag 6

Riksadvokaten utarbeidet i 2019 en flerårig effektiviseringsplan. Oppdrag 6 i tildelingsbrevet for 2020 gir føringer om årlig oppdatering av effektiviseringsplanen og rapportering etter første tertial og i årsrapporten om dette arbeidet.

I opprinnelig rapport ble det foreslått til sammen 16 effektiviseringsforslag innenfor kategoriene reduksjon av driftsutgifter (gjennom digitalisering), sentralisering av administrative oppgaver, statsadvokatenes oppgaveutførelse og telefonjour-ordningen.

I 2020 ble det igangsatt eller gjennomført effektiviseringstiltak på flere områder. Et av hovedforslagene i planen som ble utarbeidet i 2019, var mulig *samløkalisering* for Oslo statsadvokatembeter og Det nasjonale statsadvokatembetet. En arbeidsgruppe utredet denne

muligheten høsten 2020 og konkluderte med å gjennomføre en slik samlokalisering som vil bli gjennomført i 2021. Samlokaliseringen vil medføre lavere leieutgifter pr år.

Som følge av *økt digitalisering* er kostnadene til kontorrekvisita og porto redusert med 0,55 mill. kr fra 2019 til 2020. Denne effektiviseringen antas å være av varig karakter. Pandemien har også ført til at kostnadene til møter, kurs og reise i 2020 ble snaut 5 mill. kr lavere enn i 2019. Behovet for å legge til rette for digitale møter og hjemmekontor til alle ansatte har ført til at utgiftene til datautstyr ble ca. 2 mill. kr. høyere enn i 2019. Investeringene i datautstyr vil vare flere år, og reiseaktivitet, møter og kursaktiviteter vil øke igjen når pandemien er over. Men det er grunn til å anta at organisasjonen vil fortsette å benytte digitale løsninger som erstatning for reise- og møteutgifter i langt større grad enn tidligere, også etter at pandemien er over.

Riksadvokaten nedsatte i desember 2019 en arbeidsgruppe som hadde følgende mandat: "Vurdere fordeler og ulemper knyttet til en *ny organisering av Riksadvokatembetet* der embetet deles inn i tre avdelinger for hhv. straffesaksbehandling og rettsutvikling, etatsstyring og fagledelse og en administrativ avdeling, hver med en avdelingsleder. Arbeidsgruppen skal identifisere hvilke oppgaver og funksjoner som ligger til Riksadvokatembetet i dag, og komme med forslag til hvordan oppgavene kan fordeles i den nevnte avdelingsstrukturen. Arbeidsgruppen skal videre kartlegge og vurdere avhengigheter mellom de tre avdelingene, og hvordan disse best kan hensyntas. Gruppen skal vurdere særtrekk ved embetets virksomhet og kultur frem til i dag, og ta stilling til hva som er viktig å ta med seg over i en ny struktur. Det skal videre vurderes om det i dag foreligger noe kompetansegap i organisasjonen, og hvorledes det i så fall best kan avhjelpes."

Hensikten med OU-prosessen ved Riksadvokatembetet var å legge til rette for en bedre ressurssetting, koordinering og styring av hovedoppgavene ved embetet. Dette gjelder både straffesaksbehandlingen, bidrag til rettsutvikling, etatsstyring, fagledelse og administrative støttefunksjoner. OU-prosessen skulle også bidra til at Riksadvokatembetet møter forventningene om utvikling og effektivisering, ikke minst ved bruk av digitale løsninger.

Arbeidsgruppen la fram sin tilråding til Riksadvokaten 9. juni 2020 og med et tilleggforslag 1. september samme år. Den foreslåtte organisasjonsmodellen ble forhandlet med organisasjonene 13. oktober samme år, og organisasjonsendringen ble iverksatt fra 1. januar 2021.

3.10.1.1 Ny organisering av DHP

Riksadvokaten nedsatte i oktober 2020 en arbeidsgruppe som skal vurdere om *dagens organisering med ti selvstendige og funksjonelt likestilte regionale statsadvokatembeter* er den mest hensiktsmessige organiseringen for å ivareta etatens oppgaver i dag og i fremtiden. Fra mandatet hitsettes: "Med hensiktsmessig organisering menes en organisering som gir grunnlag for best mulig løsning av de oppgavene etaten har, mest mulig effektiv bruk av de ressurser etaten er tildelt, og et godt fag- og arbeidsmiljø."

Arbeidsgruppen skal gi sin tilråding til riksadvokaten 10 mai 2021.

3.10.2 Innføring av WebSak DHP

WebSak som ny sak- og arkivløsning ble satt i produksjon i Den høyere påtalemyndighet 1. desember 2020, ett år etter at WebSak ble innført i politiet. WebSak erstatter DocuLive, som nå er lagt i historisk base.

Riksadvokaten oppnevnte i 2019 en arbeidsgruppe med fem personer – fire ansatte ved Riksadvokatembetet og en ved Oslo statsadvokatembeter – med oppdrag å innføre WebSak i DHP. Prosjektplan og arbeidsområder for prosjektdeltakerne ble etablert tidlig i prosjektperioden og ble gjennomført med noen mindre justeringer underveis. Den overordnede ambisjonen har vært å gjenbruke så mye som mulig av politiets løsning og rutiner med utgangspunkt i våre kjerneoppgaver. Den høyere påtalemyndighet har på samme måte som politiet valgt en konsernløsning/etatsmodell, som betyr at vi kan samhandle på tvers mellom enhetene.

Arbeidsgruppen har gjennom hele prosjektperioden hatt god bistand og tett samarbeid med PIT og leverandøren Acos. Det har blitt gjennomført ukentlige funksjonelle og tekniske møter. Ny arkivnøkkel, instruks til denne og det meste av detaljspesifiseringen av løsningen ble ferdigstilt før sommeren 2020. Testing og retesting ble gjennomført i september, og produksjonssetting ble satt til 1. desember etter en mindre forsinkelse som skyldtes tekniske forhold ved politiets IKT-tjeneste.

Introduksjon og opplæring i løsningen startet opp våren 2020 for superbrukere og ledere. Både i forkant og i etterkant av produksjonssetting 1. desember, fikk alle brukere i DHP tilbud om opplæringskurs tilrettelagt for rollene saksbehandler, leder, superbruker og arkivar. Egen "miniopplæring" for riksadvokatens ansatte har fortsatt inn i 2021, samt at det er arrangert egne superbrukersamlinger for embetene. I tillegg til kurs, har de fleste ansatte også gjennomført e-læring på politiets læringsportal Ransel.

Brukermanualer, hurtigguider og rutinebeskrivelser er utarbeidet av prosjektet, er formidlet til de ansatte og ligger nå tilgjengelig på Riksportalen.

WebSak er nå vårt primære saksbehandlingssystem innenfor forvaltningslovens og offentlighetslovens virkeområde. Vi skal bruke WebSak når vi har delt informasjon eller på annen måte svart på vegne av vårt tjenestested, det være seg høringssvar, inspeksjonsrapporter eller fagledelse. WebSak skal også brukes for å ta vare på dokumentasjon om planlegging, gjennomføring av oppgaver og prosjekter, drift og utvikling. Dette inkluderer dokumentasjon på intern og ekstern kommunikasjon. WebSak skal ikke brukes til behandling av straffesaker eller gradert informasjon.

3.11 Personalpolitikk og likestilling

3.11.1 Rekruttering

I 2020 ble det utlyst 38 faste og midlertidige stillinger i 34 kunngjøringer. Av disse var 14 administrative og 24 juridiske stillinger. Av de nyansatte er 69 % kvinner og 31 % menn. Av de 38 utlyste stillingene var det 5 lederstillinger hvorav 80 %, 4 av 5, var kvinner.

De juridiske stillingsgruppene er fordelt på embetsleder, førstestatsadvokat, statsadvokat og konstituert statsadvokat. I den gruppen ble det ansatt 11 kvinner og syv menn. Innenfor kategorien "leder" ble det ansatt 3 kvinner og 1 mann.

I administrasjonen ble det ansatt 7 kvinner og 1 mann. Det ble utlyst 1 stilling innenfor kategorien *leder* hvor det ble tilsatt en kvinne. Fraværet av mannlige søkere som innfrir kompetansekravet er hovedårsaken til den høye kvinnelige andelen og her forventes det heller ingen vesentlige endringer. Like fullt bør det vurderes ulike tiltak for å øke andelen menn i administrative stillinger.

Vi gjør oppmerksom på at det ikke lykkes å tilsette i alle stillingene i løpet av 2020. Blant annet IKT-rådgiver ved Riksadvokatembetet. Det vil derfor være noen avvik i rapporteringen.

En mer utfyllende redegjørelse av etatens totale faste bemanning er beskrevet over i pkt. 2.2.1 Bemanning.

3.11.2 Aktivitetsplikten og likelønn

Aktivitetsplikten stiller krav om 40 % kvinnelig ledelse, samt sikre likebehandling av uttak av senioruke og foreldrepermisjon.

I 2020 var 62,3 % av de ansatte kvinner og gjennomsnittslønnen var 802 965 kr. Gjennomsnittslønnen for menn var 1 128 692 kr. En slik oversikt er dog misvisende da 93,1 % av de administrativt ansatte er kvinner. Administrative stillinger ligger lavere i lønn enn de juridiske stillingene. Ser en på de to stillingskategoriene adskilt får en et mer nyansert bilde.

41,3 % av statsadvokatene er kvinner og har en snittlønn på 1 136 045 kr. Dette utgjør 97,8 % av gjennomsnittslønnen til menn i samme stillingsgruppe. Avviket begrunnes blant annet i at i den høyest lønnet stillingskategorien førstestatsadvokat/embetsleder var det bare to kvinner (18 %). For øvrig ble det konstituert kvinnelig embetsleder i Nordland i 2020. Kvinnelig andel embetsledere er derfor nå økt til 27 %, og 3 av 4 nyutnevnte embetsledere de siste årene er kvinner, noe som viser en tydelig trend og bevegelse mot å nå regjeringens mål om 40 % kvinner i ledelsen.

93,1 % av de kontoransatte er kvinner. Blant de kontoransatte finnes 9 kvinnelige kontorsjefer og én mannlig kontorsjef, samt to kvinnelige administrasjonssjefer. Dette utgjør en kvinnelig andel på 92 % administrative ledere.

I 2020 ble det tatt ut 224 seniordager, hvorav kvinner tok ut 146 dager (65,2 %) og menn tok ut 78 dager (34,8 %). Fordelt på stilling har statsadvokater tatt ut 118 dager, hvorav kvinner tok ut 40 (33,9 %) dager og menn tok ut 78 (61,1 %) dager. Administrativt ansatte har tatt ut 106 dager hvorav samtlige er tatt ut av kvinner.

To ansatte, en kvinne og en mann tok ut foreldrepermisjon i 2020. Totalt ble det tatt ut 307 dager permisjon hvorav den kvinnelige ansatte tok ut 284 dager, og den mannlige ansatte tok ut 23 dager. Den mannlige ansatte har søkt om ytterlig uttak av foreldrepermisjon i 2021, noe som har blitt innvilget.

3.12 Inkluderingsdugnaden

Ved Den høyere påtalemyndighet ble det lyst ut 38 stillinger i 2020. 24 av disse stillingene er juridiske stillinger og 14 er administrative. Totalt har 12 søkere påberopt funksjonsnedsettelse, noe som utgjør 1,3 % av den totale søkermassen. 97 søkere har haket av for innvandrerbakgrunn, noe som utgjør 10,6 % av den totale søkermassen, og 37 kandidater har påberopt hull i CV. Sistnevnte utgjør 4,1 % av søkermassen.

Etaten stiller seg meget positiv til inkluderingsdugnaden og vil fortsette arbeidet med å jobbe strategisk og helhetlig for å nå regjeringens resultatmål på 5 %. Som forberedelse til arbeidet med å nå målet for inkluderingsdugnaden, har HR-ansatte deltatt ved de seminar og webinar som er tilbudt av DFØ.

Et konkret tiltak som er utført etter disse seminarene, er at virksomheten har endret standardtekst ved utlysninger til følgende:

"Det er et mål at den statlige arbeidsstyrken i størst mulig grad er sammensatt slik at den samsvarer med befolkningen ellers i samfunnet når det gjelder alder, kjønn og etnisk opprinnelse. Personer med innvandrerbakgrunn oppfordres til å søke.

Riksadvokatembetet og Den høyere påtalemyndighet forøvrig arbeider for å nå målene i regjeringens inkluderingsdugnad og ber derfor særskilt kandidater med nedsatt funksjonsevne og hull CV om å søke ledige stillinger i etaten. Søkere som sier fra om at de har funksjonsnedsettelse eller hull i CV må være oppmerksomme på at denne informasjonen kan brukes til statistikkformål i anledning regjeringen sin inkluderingsdugnad dersom søkeren blir ansatt".

Ved utvelgelse av kandidater blir de søkere som oppgir å ha hull i CV eller nedsatt funksjonsevne vurdert særskilt, og kalt inn til intervju om de innfrir kvalitetskravet i utlysingen. Dessverre har ingen av søkerne som har oppgitt "hull" i CV eller har nedsatt funksjonsevne blitt tilsatt i de overnevnte stillingene.

Den høyere påtalemyndighet og Riksadvokatembetet som sådan har strenge krav til kompetanse, sikkerhetsklarering og plettfri vandel. Kandidater med hull i CV og/eller nedsatt funksjonsevne som har blitt kalt inn til intervju, har dessverre ikke kunne innfri disse kravene tilfredsstillende.

Det er for tiden nedsatt en arbeidsgruppe ved Den høyere påtalemyndighet som skal revidere etatens personalpolitiske handlingsplan. Den skal etter planen foreligge høsten2021.

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, og 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 embetene. Administrasjonssjefen har tilsvarende to møter pr år med kontorsjefene. I løpet av 2020 ble det, som følge av pandemien, avholdt tretten embetsledermøter via VTC.

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. Som følge av pandemien ble disse møtene avlyst i 2020.

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 Redegjørelse for og vurdering av internkontrollsystemet innenfor området fagledelse

Departementet ber i tildelingsbrevet om at riksadvokaten gir en redegjørelse for og vurderer internkontrollsystemet innenfor området fagledelse. Det er ikke utviklet noe eget kontroll- og dokumentasjonssystem for å sikre oppfyllelse av de formelle kravene som stilles til fagledelsesvirksomheten. Kontrollen med at statsadvokatembetene oppfyller riksadvokatens pålegg og føringer for fagledelsen, skjer gjennom ordinær rapportering over virksomhet og avvik og innsendelse av vesentlig dokumentasjon, bl.a. inspeksjonsrapporter. Tradisjonelt har dette gitt relativt god kontroll.

Fagledelse har utgjort et av de viktigste utviklingsområdene for Den høyere påtalemyndighet den siste tiden, og slik vil det fortsatt være i tiden framover. Fagledelsesvirksomheten står etterhvert for en så stor andel av Den høyere påtalemyndighets ressursbruk, og er en så viktig del av etatens mandat, at det utfra risiko- og vesentlighetshensyn bør være god internkontroll for denne virksomheten.

Riksadvokaten ser at internkontrollen av fagledelsesvirksomheten bør styrkes. Noen forutsetninger for dette er lagt det siste året, bl.a. gjennom samling av riksadvokatens fagledelsesmiljø i en egen avdeling for etatsutvikling og fagledelse, og ved gjennomgang av inspeksjon- og årsrapporter med henblikk på å utvikle dokumentasjon som er mer strukturert og bedre egnet også i internkontrolløyemed. Arbeidet med å utvikle bedre internkontroll av fagledelsen vil fortsette i 2021.

4.2 Risikostyring

Risikovurdering er en del av den daglige driften ved Riksadvokatembetet, og det vurderes fortløpende om driften er forsvarlig, om bemanningen er forsvarlig, om måloppnåelse er mulig, om sikkerheten er tilstrekkelig mv.

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.

Riksadvokaten satte i 2020 i gang et arbeid med å organisere Riksadvokatembetet på en ny måte som gir bedre kontroll med måloppnåelsen og mer effektiv bruk av ressursene. Ny organisasjon, hvor embetet er delt i tre avdelinger ble iverksatt fra 1. januar 2021.

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. Riksadvokaten satte i 2020 ned en arbeidsgruppe som skal utrede hvordan Den høyere påtalemyndighet kan organisere seg for å bli mer robust blant annet med tanke på arbeidsbelastningen for den enkelte medarbeider. En arbeidsgruppe som har sett spesielt på arbeidsbelastningen i et HMS-perspektiv ved større straffesaker avga sin rapport i 2019, og riksadvokaten følger opp arbeidsgruppens forslag om tiltak som gir bedre ivaretagelse av medarbeiderne.

Embetene er også opptatt av raske tilsettinger for å unngå økt belastning for resten av medarbeiderne gjennom vakanser. Økt bruk av politiaktorer kan 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.

I tilknytning til pandemien og utstrakt bruk av hjemmekontor, har det vært stor oppmerksomhet mot å legge best mulig til rette for gode fysiske og psykiske arbeidsforhold ved å tilby tekniske hjelpemidler og utlån av ergonomiske møbler.

Det er også et ønske om å legge arbeidsforhold bedre til rette for ansatte i de forskjellige livsfasene. Dette vanskeliggjøres imidlertid både som følge av organiseringen med få ansatte pr embete og en budsjettsituasjon hvor det ikke er mulig å kompensere livsfaseordninger med ekstra bemanning. Det vises i den sammenheng til pkt. 3.10.1.1 om nedsettelse av arbeidsgruppe som skal se på organiseringen av Den høyere påtalemyndighet.

Alle ansatte i Den høyere påtalemyndighet skal tilbys årlige medarbeidersamtaler som blant annet er et godt sikkerhetsnett for å fange opp personer med 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 budsjettildelingene 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. Som følge av de økte budsjettildelingene til Den høyere påtalemyndighet i 2021, er det mulig å avsette ytterligere ressurser til å planlegge kompetansetiltak for både statsadvokater og politiadvokater. 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.

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.

4.3 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. mars 2018 som tilstrekkelig dokumentasjon for å kunne etablere Nasjonalt begrenset nett ved embetet. Det er igangsatt et arbeid med sikte på revisjon 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

Under sikkerhetsgruppen er det etablert en saksforberedende sikkerhetsgruppe som har som oppgave å forberede og iverksette sikkerhetsgruppens beslutninger.

Sikkerhetsgruppen har hatt ett møte i 2020. 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.

Riksadvokaten rapporterte 10. august 2020 til Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) 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 vil bli revidert. Alle de regionale statsadvokatembetene 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.

4.4 Personvern

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

Embetene startet i 2019 med utfylling av behandlingsprotokoll både etter personopplysningsloven og politiregisterloven. I februar 2020 ble det gjennomført et dagskurs for embetene i utfylling av behandlingsprotokoll, hvor det ble holdt innlegg om personopplysningsloven og politiregisterloven. Alle embeter deltok ved seminaret med en eller flere deltagere. I juni 2020 ble det arrangert et nytt kurs i personvern og behandlingsprotokoll, og denne gang med deltagere fra Generaladvokaten, Spesialenheten for politisaker, Økokrim og Oslo statsadvokatembeter. Pr d.d. har alle embeter fylt ut og levert inn behandlingsprotokoll til personvernombudet.

Ikt-brukerforum for Den høyere påtalemyndighet, er benyttet som forum hvor også personvernsspørsmål er diskutert. IKT-brukerforum ledes av den statsadvokat som også innehar rollen som personvernombud.

5 Vurdering av framtidsutsikter

Gjennom hele fjoråret har det ved Riksadvokatembetet pågått en OU-prosess og en parallell effektiviserings- og moderniseringsprosess med innføring av digitale arbeidsrutiner og innføring av et nytt arkiv- og saksbehandlingssystem (WebSak). OU-prosessen ble ferdigstilt i fjor høst, og omorganiseringene ble implementert med virkning fra årsskiftet 20/21. Fra 1. desember i fjor, ble WebSak tatt i bruk som Den Høyere påtalemyndighets primære saksbehandlingssystem innenfor forvaltningslovens og offentlighetslovens virkeområde. Det er for tidlig å foreta en evaluering, men alt tyder foreløpig på at vi kommer til å oppnå det vi ønsket; 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 støttefunksjoner. Når det gjelder omorganiseringen, forventes denne også å ville bidra til at Riksadvokatembetet bedre vil kunne møte de økende forventningene i hele Den høyere påtalemyndighet om utvikling og effektivisering, ikke minst ved bruk av digitale løsninger.

Driftsbudsjettet til Den høyere påtalemyndighet er i 2021 styrket med 20 millioner kroner for å følge opp Påtaleanalysens (NOU 2017:5) anbefalinger om styrket fagledelse og fortsatt 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 understøtte virksomheten i regionene mer profesjonelt og planmessig enn hva som har vært situasjonen hittil.

Riksadvokatembetets leieavtale med gårdeier løper ut i 2023, men arbeidet med å finne nye lokaler er, med bistand fra Statsbygg, allerede kommet så langt at det kanskje allerede før sommeren kan være tegnet kontrakt med en ny utleier.

Øvrige oppgaver og utfordringer er mange. Virkningene av pandemien har, og vil fortsatt ha, inngripende betydning for virksomheten og resultatoppnåelsen i hele justissektoren. Opprettholdelsen av så normal drift som mulig, i hele sektoren, vil derfor også i 2021 bli en hovedutfordring for Riksadvokatembetet.

Politiets endrede struktur og de bevilgende myndigheters forventninger til Den høyere påtalemyndighets virksomhet, har betydning for vår organisering. Høsten 2020 nedsatte riksadvokaten en arbeidsgruppe som, blant annet i lys av strukturendringene i politiet, digitaliseringsutviklingen, de klare forventninger til en ytterligere styrking av statsadvokatenes fagledelse og utviklingen av statsadvokatrollen, på nytt skal vurdere om dagens organisering med 10 selvstendige og funksjonelt likestilte regionale statsadvokatembeter er den mest hensiktsmessige organiseringen for å ivareta etatens oppgaver i dag og i fremtiden. Det knytter seg, rimeligvis, stor spenning til arbeidsgruppens rapport, som forventes ferdigstilt i løpet av første halvår.

6 Årsregnskapet 2020

6.1 Ledelseskommmentar årsregnskapet 2020

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 bekrefter 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 2020 til disposisjon kr 299 332 000 eksklusive refusjoner, inklusive kompensasjon for lønnsoppgjøret og overført mindreforbruk fra 2019, jf. note A.

Den høyere påtalemyndighet ble også i 2021 tildelt kr 3 100 000 på inntektskapittel 3445. Tildelingen 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 mottatt en fullmakt til å overskride bevilgning med overtid, reisetid og timelønn for november 2020, som beløp seg til kr 617 521.

Den høyere påtalemyndighet avga en belastningsfullmakt til Politidirektoratet for lønnsutgifter tilknyttet forberedende arbeid med nytt elektronisk arkiv- og journalsystem. Den høyere påtalemyndighet ble med dette belastet kr 381 244 på kapittel 0445, post 01 i 2020.

Mindreforbruket i 2020 på kap. 0445 på kr 11 798 495 søkes overført til 2021. Det vises til note B. Mindreforbruket skyldes flere forhold. Som følge av pandemien har utgiftene til reise, kurs og overtid blitt ca. fire mill. kr lavere enn budsjettet. Den høyere påtalemyndighet ble ved RNB gitt en ekstrabevilgning som følge av pandemien på ti mill. kr. blant annet til å konstituere flere statsadvokater som skulle bidra til aktivering av utsatte rettssaker. Ved rekruttering til disse konstitusjonene var det viktig å ta hensyn til ikke å tappe politiet for påtalejurister. Som følge av dette og tidsaspektet var det i 2020 kun mulig å benytte ca. 70

% av ekstrabevilgningen. Planlagte og ikke planlagte vakanser gjennom året har medført et mindreforbruk på i underkant av tre millioner kroner. Som følge av pandemien har det også vært vanskelig å anskaffe alt ønskelig IKT-utstyr. Anskaffelser som var planlagt i 2020, men som ikke er levert, utgjør ca. 1,6 mill. kr.

Det ble utgiftsført til sammen kr 287 769 782 på utgiftskapittel 0445. Av dette utgjør lønn og sosiale utgifter kr 234 357 225 (81,44 %) mot kr 220 292 862 (81,5 %) i 2019. Beløpsøkningen på kr 14 064 363 skyldes at etaten har tilsatt eller konstituert flere medarbeidere som følge av økt bevilgning i 2020, samt har konstituert en rekke statsadvokater med midler gitt i tilleggsbevilgning ved RNB tilknyttet pandemien.

Til andre driftsutgifter er det benyttet rett i overkant av 2 millioner mer enn i 2019. Dette skyldes i hovedsak overførte utgifter til setteriksadvokat i forbindelse med NAV-saken som påløp i 2019, men først ble betalt i 2020. I tillegg planlegger Riksadvokatembetet å anskaffe mer effektive kontorlokaler, og det ble derfor benyttet midler til rådgivningstjenester fra Statsbygg i 2020.

Mellomværende med statskassen utgjorde kr 9 928 081. Mellomværende består i størst del av avsatt forskuddstrekk til 1. termin 2021.

6.1.4 Tilleggsopplysninger

Riksrevisjonen er ekstern revisor og skal revidere årsregnskapet for Den høyere påtalemyndighet. Årsregnskapet er ikke ferdig revidert per dags dato, men revisjonsberetningen skal foreligge innen 1.mai 2021.

6.2 Prinsippnote årsregnskapet

Årsregnskapet for Den høyere påtalemyndighet er utarbeidet og avlagt etter nærmere retningslinjer fastsatt i bestemmelser om økonomistyring i staten ("bestemmelsene"). Årsregnskapet er i henhold til krav i bestemmelsene punkt 3.4.1, nærmere bestemmelser i Finansdepartementets rundskriv R-115 av desember 2019. Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen og artskontorrapporteringen er utarbeidet med utgangspunkt i bestemmelsene punkt 3.4.2 – de grunnleggende prinsippene for årsregnskapet:

- a) Regnskapet følger kalenderåret.
- b) Regnskapet inneholder alle rapporterte utgifter og inntekter for regnskapsåret.
- c) Regnskapet er utarbeidet i tråd med kontantprinsippet.
- d) Utgifter og inntekter er ført i regnskapet med brutto beløp.

Oppstillingene av bevilgnings- og artskontorrapportering er utarbeidet etter de samme prinsippene, men gruppert etter ulike kontoplaner. Prinsippene samsvarer med krav i bestemmelsene punkt 3.5 til hvordan virksomhetene skal rapportere til statsregnskapet. Sumlinjen "Netto rapportert til bevilgningsregnskapet" er lik i begge oppstillingene.

Virksomheten er tilknyttet statens konsernkontoordning i Norges Bank i henhold til krav i bestemmelsene pkt. 3.7.1. Bruttobudsjetterte virksomheter tilføres ikke likviditet gjennom året, men har en trekkrettighet på sin konsernkonto. Ved årets slutt nullstilles saldoen på den enkelte oppgjørskonto ved overgang til nytt år.

6.3 Bevilgningsrapporteringen

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen omfatter en øvre del med bevilgningsrapporteringen og en nedre del som viser beholdninger virksomheten står oppført med i kapitalregnskapet. Bevilgningsrapporteringen viser regnskapstall som virksomheten har rapportert til statsregnskapet. Det stilles opp etter de kapitler og poster i bevilgningsregnskapet virksomheten har fullmakt til å disponere. Kolonnen samlet tildeling viser hva Den høyere påtalemyndighet har fått stilt til disposisjon i tildelingsbrev for hver konto (kapittel 0445/post 01), og (kapittel 3445/post 02) Oppstillingen viser i tillegg alle finansielle eiendeler og forpliktelser virksomheten står oppført med i statens kapitalregnskap.

Fra 1. januar 2015 ble som kjent nettoføringsordningen for merverdiavgift innført som en administrativ ordning innenfor statsforvaltningen. Utgiftskapittel 1633, post 01 viser bokført merverdiavgift i henhold til Finansdepartementets rundskriv R-116 av 12. mars 2015.

Mottatte fullmakter til å belaste en annen virksomhets kapittel/post (belastningsfullmakter) vises ikke i kolonnen for samlet tildeling, men er omtalt i note B til bevilgningsoppstillingen. Utgiftene knyttet til mottatte belastningsfullmakter er bokført og rapportert til statsregnskapet, og vises i kolonnen for regnskap.

Det er ikke mottatt belastningsfullmakter for Den høyere påtalemyndighet i 2020.

Avgitte belastningsfullmakter er inkludert i kolonnen for samlet tildeling, men bokføres og rapporteres ikke til statsregnskapet fra virksomheten selv. Avgitte belastningsfullmakter bokføres og rapporteres av virksomheten som har mottatt belastningsfullmakten og vises derfor ikke i kolonnen for regnskap. De avgitte fullmaktene framkommer i note B til bevilgningsoppstillingen.

Den Høyere påtalemyndighet har avgitt en belastningsfullmakt pålydende kr 381 244 til Politidirektoratet på kapittel 0445, post 01 i 2020.

6.4 Artskontorrapporteringen

Artskontorrapporteringen viser regnskapstall Den høyere påtalemyndighet har rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter. Rapporten viser utgifter ført på etatens egen utgiftskapittel 0445. Note 2 viser en økning i lønnsutgifter som følge av økt rekruttering, spesielt av statsadvokater. Note 3 viser en økning spesielt av konsulentutgifter, dette skyldes i all hovedsak utgifter til setteriksadvokat i forbindelse med NAV saken, samt utgifter til Statsbygg for rådgivningstjenester knyttet til Riksadvokatembetets planlagte flytteprosess.

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, hvor den største andelen av mellomværende skyldes avsetning til forskuddstrekk.

Den høyere påtalemyndighet har rapportert netto kr 260 891 341 til bevilgningsregnskapet for 2020.

6.5 Om de enkelte embeter

Oslo statsadvokatembeter har benyttet ca. 98,4 % av sin budsjettildeling som utgjorde 83,187 mill. kr. Mindreforbruket på kr 1 293 708 skyldes delvis utsatt innkjøp av nødvendig IKT-utstyr grunnet vanskeligheter med leveranser og delvis vakanser.

Hedmark og Oppland statsadvokatembeter har benyttet 99,7 % av mottatt budsjettildeling på 11,69 mill. kr. Mindreforbruket på kr 36 340 skyldes at embetet som følge av pandemien måtte avlyse et planlagt internseminar.

Vestfold og Telemark statsadvokatembeter benyttet 95,3 % av de tildelte midler som utgjorde kr 23 490 000. Mindreforbruket på ca. 1,1 mill. kr skyldes flere forhold, bl.a. lavere utgifter til reiser, kurs, IKT-anskaffelser og overtid som følge av pandemien. I tillegg oppsto vakanser i forbindelse med at en statsadvokat gikk ut i permisjon og en annen søkte avskjed,

Agder statsadvokatembeter benyttet 99,7 % av sin budsjettildeling på kr 13 847 000. Resultatet ble et mindreforbruk på kr 40 117 som skyldes flere forhold, bl.a. vakanse som følge av sykdomsfravær og lavere overtidsutgifter enn forventet.

Rogaland statsadvokatembeter benyttet 97,8 % av sin budsjettildeling på 22,170 mill. kr. Ved årets slutt sto kr 496 528 ubrukt. Husleie for første kvartal 2021 som forfalt 1.1.2021 ble godkjent for utbetaling i desember 2020 og ble derfor også bokført i 2020. Reelt mindreforbruk er derfor på kr 1 143 419. Det har gjennom året vært usikkerhet knyttet til størrelse på refusjoner for sykemeldte, og det har vært utvist forsiktighet knyttet til innleie av vikarer. Resultatet ble et mindreforbruk av lønnsmidler på 0,4 mill. kr. Øvrig mindreforbruk skyldes mindre utgifter til reiser, kurs, IKT-anskaffelser og kontorutgifter som følge av pandemien.

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter benyttet 96,7 % av sine disponible midler på 21,21 mill. kr. og hadde ved årets slutt et mindreforbruk på kr 692 222. Mindreforbruket skyldes hovedsakelig lavere utgifter til reiser, kurs, IKT-anskaffelser og overtid som følge av pandemien, samt noe lavere lønnsutgifter til en konstituert statsadvokat som erstatning for en fast statsadvokat som ble lønnet av midler til setteriksadvokatens "NAV-prosjekt".

Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter benyttet 96,7 % av budsjettildelingen på 10,619 mill. kr. Som følge av pandemien har utgifter til kurs og reiser blitt lavere enn budsjettert. I

tillegg blir noen påløpte utgifter bl.a. til IKT-utstyr overført til 2021. Embetet hadde et samlet mindreforbruk på kr 345 885.

Trøndelag statsadvokatembeter benyttet 95,2 % av de tildelte midler på kr 13,980 mill. kr og endte med et mindreforbruk på kr 666 089. Halvparten av mindreforbruket skyldes lavere utgifter til kurs, reiser og IKT-anskaffelser som følge av pandemien, mens øvrig mindreforbruk skyldes vakanser.

Nordland statsadvokatembeter benyttet 96,8 % av de tildelte midler på 11,608 mill. kr., og endte med et mindreforbruk på kr 371 385. Husleie for første kvartal 2020 som forfalt 1.1.2020 ble godkjent for utbetaling i desember 2019 og ble derfor også bokført i 2019. Reelt mindreforbruk er således på kr 623.931. Ut over mindreforbruk til husleie har det påløpt lavere kostnader til kurs, reiser og IKT-anskaffelser som følge av pandemien.

Troms og Finnmark statsadvokatembeters benyttet 97,1 % av tildelte midler på 12,779 mill.kr og endte med et mindreforbruk på kr 367 389 som skyldes en kombinasjon av vakanser, mindre reiser, kurs og utsatte IKT-utgifter.

Det nasjonale statsadvokatembetet benyttet 98,4 % av de tildelte midler på 13,690 mill. kr. og endte med et mindreforbruk på kr 221 621. Embetet har hatt høye utgifter til overtid i 2020, mens utgiftene til kurs og reiser har vært lavere som følge av pandemien. En kontorstilling ble besatt senere enn planlagt.

Riksadvokatembetet benyttet 94,65 % av de tildelte midler på 44,623 mill. kr. og endte med et mindreforbruk på 2,388 mill. kr. Ca. 1,5 mill. kr skyldes vakanser og utsatte tilsetninger, mens øvrig mindreforbruk knytter seg bl.a. til lavere utgifter til kurs og reiser som følge av pandemien.

Riksadvokaten benyttet 116,26% av de tildelte midler på 2,324 mill. kr. Årsaken til merforbruket på kr 377 960 var sluttoppgjør til forrige riksadvokat som sluttet 1. november 2019.

6.6 Sentrale avsetninger i 2020¹

6.6.1 IKT-relaterte utgifter

Den høyere påtalemyndighet anskaffet i 2020 nytt journal- og arkivsystem som et avrop på anbud foretatt av Politiets IKT-tjenester. Det forelå usikkerhet om hvilke utgifter dette ville medføre, og det var satt av 1,4 mill. kr til denne anskaffelsen samt løpende utgifter til det eksisterende systemet. Anskaffelsen medførte utgifter som var ca. 0,5 mill. kr. høyere enn avsatt.

Den høyere påtalemyndighet anskaffet i 2017 og delvis i 2018 videokonferanseutstyr til alle embetene. I forbindelse med pandemien var det behov for å anskaffe ytterligere utstyr. Det påløper årlige vedlikeholdsutgifter.

¹ Kostnader som dekkes samlet på vegne av hele Den høyere påtalemyndighet, ikke avsetninger som påvirker periodisering.

IKT-utgifter til PIT for drift betales av sentral avsetning for hele Den høyere påtalemyndighet. Utgiftene ble i 2020 på kr 1 001 144, noe som var ca. 0,4 mill. kr lavere enn forventet. Politiets IT-tjenester har varslet at disse utgiftene kan stige betraktelig i årene framover som følge av nytt grunnlag for fakturering.

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.

Riksadvokatembetet har installert Nasjonalt begrenset nett for sikker kommunikasjon og det påløper årlige utgifter.

Det abonneres på Rettsdata og Juridika elektronisk til alle statsadvokatene, og utgiftene i 2020 var henholdsvis kr 584 883 og kr 464 632. Abonnementet for Rettsdata gjelder også for statsadvokatene ved Økokrim, og deres andel av utgiftene er inntektsført. Abonnementene fører til redusert behov for innkjøp av fagbøker.

Den høyere påtalemyndighet er fullservicekunde for lønns- og regnskapstjenester hos Direktoratet for Økonomistyring (DFØ). Utgiftene for dette var i 2020 kr 262 499, hvilket er kr 82 499 mer enn avsatt. Utgiftøkningen skyldes blant annet at DHP i 2020 har bestilt flere tjenester fra DFØ.

Den høyere påtalemyndighet har tilgang på Lovdata pro via Politiets IT-tjenester. I 2020 fakturerte de kr 94 019 for denne tjenesten.

Riksadvokatembetet abonnerer på *nyhetsvarsling* som videreformidles til alle underliggende embeter. Kostnad i 2020 var på kr 153 584.

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.

6.6.2 Felles kompetansetiltak

Det var avsatt midler til et statsadvokatmøte på Gardermoen. Dette måtte avlyses som følge av pandemien, og 50 % av utgiftene påløp.

Fagdager for kontoransatte kunne heller ikke gjennomføres og midlene står ubenyttet.

Etterutdanningsrådets utgifter ble på kr 19 769 i 2020.

6.6.3 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.

Regningen for *yrkesskadeforsikring* betales også av sentral avsetning.

Kunngjøring av alle statsadvokatembeter betales av sentral avsetning. I 2020 var det satt av kr 150 000 til dette formålet, mens det, bl.a. som følge av ekstrabevilgninger til økt bemanning, var nødvendig å bruke kr 316 320.

Den høyere påtalemyndighet betaler en årlig medlemskontingent til "International Association of Prosecutors" (IAP) på Euro 6 000.

Det ble bevilget kr 2,3 mill. til setteriksadvokat i 2020. I tillegg ble det benyttet overføring av mindreforbruket fra 2019 på kr 1 853 mill. overført. Samlet ble det budsjettert med 4,153 mil. kr til dekning av utgifter knyttet til setteriksadvokat. Utgiftene ble kr 4 675 735.

Det var avsatt en *generell reserve*, bl.a. knyttet til uforutsette utgifter ved krevende aktorater på kr 1 mill. kr. Av disse står kr 183 000 ubenyttet. Ubrukte midler fra ekstratildeling gitt ved RNB (kr 2 715 000), er ført på samme kostnadssted. Kompensasjon for lønnsoppgjørene i 2020 som utgjorde kr 1 101 000 ble bevilget sent på året og det ble ikke funnet formålstjenlig å fordele dette ut til de regionale embetene.

Oslo, 15. mars 2021

Jørn S. Maurud

6.7 Regnskapsoppstilling og noter til regnskapet

Se vedlegg 1.

