



RIKSADVOKATEN

ÅRSRAPPORT 2022



1	LEDERS BERETNING	4
2	INTRODUKSJON TIL VIRKSOMHETEN OG HOVEDTALL	7
2.1	Innledning	7
2.2	Ressurser	8
2.2.1	Bemanning	8
2.2.2	Sykefravær	10
2.2.3	Økonomi	12
3	ÅRETS AKTIVITETER OG RESULTATER	14
3.1	Straffesaksbehandlingen	14
3.1.1	Regelverksendringer av betydning for saksinntaket i Den høyere påtalemyndighet	14
3.1.2	Saksmengde og restanser	15
3.1.3	Saksbehandlingstid	17
3.1.4	Aktorater	18
3.1.5	Effektiv straffesaksbehandling	19
3.1.6	Rettsikker straffesaksbehandling	22
3.2	Fagledelsen	26
3.2.1	Fagledelsen bidrar til rettsikker straffesaksbehandling i politiet	26
3.2.2	En dreining i Den høyere påtalemyndighets virksomhet mot økt fagledelsesaktivitet	27
3.2.3	Fagledelsen skal være kunnskapsbasert og innrettet etter vesentlighet	29
3.2.4	Oppsummering av fagledelsesvirksomheten i 2022	31
3.2.5	Vurdering av fagledelsesinnsatsen i 2022	36
3.3	Regelverksutvikling	37
3.4	Oppdrag i tildelingsbrevet	39
3.5	Likestilling og forbud mot diskriminering	39
3.5.1	Likestilling	39
3.5.2	Forbud mot diskriminering og trakassering	40
3.5.3	Universell utforming og individuell tilrettelegging	41
3.6	Lærlinger	41
3.7	Bruk av konsulenttenester	41
3.7.1	Konsulentteneste innen økonomi og revisjon	42
3.7.2	Konsulenttenester til juridisk bistand	42
3.7.3	Konsulenttenester til utvikling av programvare i IKT-løsninger	42
3.7.4	Konsulenttenester til organisasjonsutvikling mv.	42
3.7.5	Andre konsulenttenester	42
4	STYRING OG KONTROLL I DEN HØYERE PÅTALEMYNDIGHET	44
4.1	Straffesak og fagledelse	44
4.2	Administrativt område	44
4.3	Oppfølging av saker fra Riksrevisjonen	45

4.4	Forebyggende sikkerhet	46
4.5	Personvern	48
5	VURDERING AV FRAMTIDSUTSIKTER	49
6	ÅRSREGNSKAPET 2022	52
6.1	Ledelseskomentar årsregnskapet 2022	52
6.1.1	Formål	52
6.1.2	Bekreftelse	52
6.1.3	Vurderinger av vesentlige forhold	52
6.1.4	Tilleggsopplysninger	53
6.2	Prinsippnote årsregnskapet	54
6.3	Bevilgningsrapporteringen	54
6.3.1	Belastningsfullmakter	55
6.4	Artskontorrapporteringen	55
6.5	Om de enkelte embeter	56
6.6	Sentrale fellesutgifter i 2023	57
6.6.1	IKT-relaterte utgifter	57
6.6.2	Felles kompetansetiltak	58
6.6.3	Diverse felles avsetninger	58
6.6.4	Regnskapsoppstilling og noter til regnskapet	59

1 Leders beretning

Alle pandemirestriksjoner ble avskaffet tidlig i 2022, hvilket formentlig forklarer de relativt store endringene i den registrerte kriminaliteten i forhold til pandemiårene. Blant annet er det i forhold til 2020 og 2021 registrert en stor økning i kriminalitet begått i det offentlige rom, som for eksempel tyverier fra person på offentlig sted, voldslovbrudd og økonomilovbrudd. For disse kriminalitetstypene er antall anmeldelser nå tilbake på det samme nivået som før pandemien.

Politiets oppklaringsprosent er fortsatt tilfredsstillende innenfor *det vesentlige* av de prioriterte sakstypene. Over år er det like fullt registrert en bekymringsfull nedgang for alvorlige lovbrudd som mishandling i nære relasjoner, voldslovbrudd og voldtekter mellom voksne. At det innenfor den siste saksategorien opplagt også finnes store mørketall, bekreftes i den rapport som i år ble fremlagt fra NKVTS.

Med unntak for antallet aktorater for Høyesterett, som i 2022 var svært høyt, er det i Den høyere påtalemyndighet registrert en nedgang i antall avgjorte saker, antall aktorater og rettsdager. Statsadvokatene oppgir ulike årsaker til nedgangen, blant annet at antallet saker fra politiet og inn til embetene har gått ned. Flere embeter påpeker imidlertid at stadig flere av aktoratene krever mer tid under forberedelsesfasen enn tidligere, noe som dels har sammenheng med kompleksiteten i de sakene som statsadvokatene aktorerer, og dels de nye reglene om mer aktiv saksstyring. Samlet sett er det neppe grunn til å anta at statsadvokatene bruker mindre kapasitet på aktoratene til tross for nedgangen i antall.

Når det gjelder saksbelastningen ved Riksadvokatembetet, må denne ses i sammenheng med beslutningen om generell delegasjon av påtalekompetanse i visse sakstyper fra riksadvokaten til statsadvokatene. Delegasjonsadgangen har frigjort kapasitet til å rette oppmerksomhet mot andre saksområder enn dem som tradisjonelt har vært behandlet ved embetet, og dette tilrettelegger for at riksadvokaten mer målrettet og systematisk kan tilegne seg kunnskap om kvaliteten gjennom enkeltsaksbehandlingen. Som et eksempel på dette, kan nevnes riksadvokatens beslutning i 2022 om å hente inn et utvalg brannsaker for påtaleavgjørelse. Prosjektet har gitt verdifull innsikt på dette saksområdet, og vil bli benyttet i arbeidet med et nytt rundskriv om etterforskning av brannsaker. Behovet for en tilsvarende innhenting av saker også på andre områder vil bli vurdert fortløpende.

Et vedvarende kjennetegn for straffesaksbehandlingen i Den høyere påtalemyndighet er at sakene gjennomgående avgjøres effektivt og med høy kvalitet. Slik har det også vært i 2022. Ved Riksadvokatembetet er målet for saksbehandlingstiden i påtalesakene nådd med svært god margin. For klagesakene er resultatene noe svakere, men også her er

måloppnåelsen god. Måloppnåelsen ved de regionale statsadvokatembetene er også tilfredsstillende, og relativt uendret sammenlignet med de foregående år.

Kravet til høy kvalitet, herunder ivaretagelse av sentrale rettssikkerhetsgarantier i alle sider av straffesaksbehandlingen, står sentralt i Den høyere påtalemyndighets virksomhet. Det er høy bevissthet om rettssikkerhetsgarantier i Den høyere påtalemyndighet. Erfaring har likevel vist at temaet må vies kontinuerlig oppmerksomhet, og at mekanismer som kan true rettssikkerheten må identifiseres og overvåkes. Som ledd i denne oppfølgingen har Den høyere påtalemyndighet i fjor arbeidet med kompetansehevende tiltak knyttet særlig til bevisbedømmelse og forvaltning av objektivitetsplikten. På alle landets påtalemøter vil en hel dag bli viet denne tematikken i inneværende år.

Kriminalitetsutfordringene, utviklingen i etterforskningsmetoder og bevisstilgangen i straffesakene har endret seg betydelig i forhold til situasjonen for få år tilbake, og dette skaper til dels nye utfordringer både for statsadvokater og politiadvokater. Samtidig er det en uttalt forventning både fra de bevilgende myndigheter og riksadvokaten om at det må skje en viss dreining i aktorporteføljen til statsadvokatene for å sikre at aktorressursene brukes på de "riktige" sakene. Enkelte av disse sakskategoriene knytter seg til lovbrudd som tradisjonelt har vært behandlet og aktorert i politiet. På disse saksfeltene er et kompetanseløft påkrevet for statsadvokatene for at disse skal kunne utøve sin faglederfunksjon overfor politiet på en tilfredsstillende måte. Tilsvarende vil det som ledd i statsadvokatenes fagledelse av politiadvokatene være påkrevet å sette disse i stand til å utføre aktorater i sakstyper som tradisjonelt har vært forbeholdt statsadvokatene.

Oppfølgingen av behovet for kompetansehevende tiltak ble igangsatt i 2022, og i første rekke overfor statsadvokatene. Samtlige regionale statsadvokatembeter har i løpet av året satt seg inn i arbeidet til politiets enheter for digitalt politiarbeid, og flere har gjennomført inspeksjoner om politiets innsats mot IKT-kriminalitet – en type fagledelsestiltak som også tjener det formål å øke kompetansen til statsadvokatene. På nasjonalt nivå er det gjennomført én av to planlagte fagdager om IKT-kriminalitet. Flere embeter har tilegnet seg kompetanseheving gjennom fagtilbud fra politiets særorganer (Økokrim og Kripos) og gjennom fagsamarbeid med regionale embeter som over tid har utviklet høy fagkompetanse innenfor særlige sakstyper, for eksempel innenfor menneskehandel, skjulte etterforskningsmetoder og økonomisk kriminalitet. For ytterligere å systematisere kompetansehevingsarbeidet i Den høyere påtalemyndighet, nedsatte riksadvokaten senhøsten 2022 en arbeidsgruppe for utarbeidelse av en kompetansestrategi. Arbeidet slutføres inneværende år.

Fagledelsesaktiviteten i 2022 har vært høy. Den 1. juli 2022 trådte lov 18. juni 2021 nr. 122 om endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.) i kraft. Lovendringen innebærer en betydelig reform i påtalemyndigheten, særlig for så vidt gjelder de nye

delegasjonsbestemmelsene hvor et uttalt formål med lovendringen er å gi riksadvokaten større innflytelse over arbeidsdelingen mellom de ulike nivåene i påtalemyndigheten, og å frigjøre ressurser til ytterligere styrking av statsadvokatenes arbeid med fagledelse. De generelle retningslinjene lovendringen forutsetter, ble ferdigstilt i et særskilt rundskriv første halvår 2022 (R 2/2022 *Påtalekompetanse*).

Ressursene som kan brukes til fagledelsesaktiviteter er ikke ubegrensede, og det førende for prioriteringene på dette området må derfor være å rette innsatsen mot de områdene i politiets straffesaksbehandling som er viktigst å forbedre. Riksadvokatens klare oppfatning er at det samlede ressursuttaket på fagledelse i Den høyere påtalemyndighet har økt betydelig i 2022. Det er også merkbart at de regionale embetene har lagt ned mye arbeid i å skape gode arenaer for tett og aktiv oppfølging av distriktene, og at fagledelsestiltakene har truffet godt i forbedringsarbeidet. Erfaringer fra 2021 og 2022, med avdekkede avvik ved politiets tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker og behandlingen av såkalte bøtesoningssaker, viser likevel at Den høyere påtalemyndighet ikke er innrettet på en måte som muliggjør omfattende tilsynsvirksomhet av alle sider av politiets straffesaksbehandling. En positiv utvikling i 2022 er likevel at flere embeter i større grad har formalisert et samarbeid om fagledelsesvirksomheten på tvers av regioner og politidistrikter. Slikt samarbeid vil ventelig bidra til å profesjonalisere fagledelsesvirksomheten og sikre en mer enhetlig fagledelsesinnsats.

Den høyere påtalemyndighet og strafferettspleien skal fungere tilfredsstillende også i kriser, krig eller krigslignende situasjoner. Den russiske invasjonen av Ukraina 24. februar 2022, aktualiserte behovet for en oppdatering av vårt beredskapsplanverk til også å omfatte slike situasjoner. Den 24. mars 2022 ble det nedsatt en arbeidsgruppe ved Riksadvokatembetet som fikk i mandat å utarbeide utkast til et nytt beredskapsplanverk for Den høyere påtalemyndighet. Til grunn for mandatet ligger premissene om en godt forberedt etat og en velfungerende strafferettspleie, også i tilfelle krise og krig, erkjennelsen av at god beredskap dypest sett handler om god planlegging *før* krisen inntreffer og hvor nødvendig trening og tilegnelse av kompetanse er avgjørende for god ledelse og krisehåndtering. Beredskapsarbeidet i Den høyere påtalemyndighet vil bli viet stor oppmerksomhet i 2023.

Oslo, 15. mars 2023

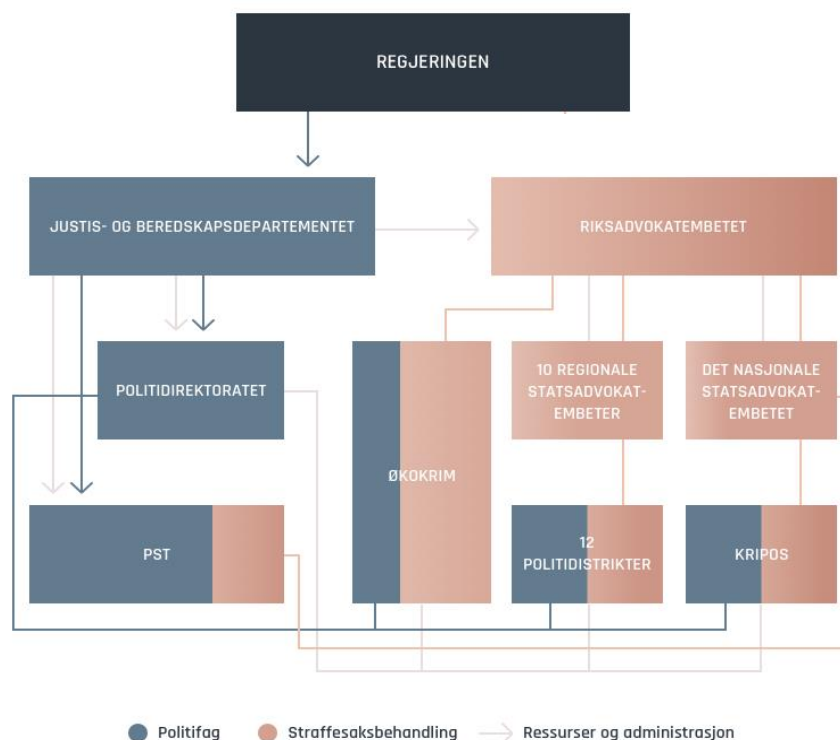
Jørn Sigurd Maurud

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 også i Oslo. Nivå én i påtalemyndigheten består av politimesterne og politijuristene, statsadvokatene er nivå to og riksadvokaten nivå tre.

Riksadvokaten har det faglige og administrative ansvaret for Den høyere påtalemyndighet og den overordnede faglige ledelsen av 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 blant annet sin bakgrunn i at justisministeren ikke skal kunne gi politiske føringer ved behandlingen av den enkelte straffesak.

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

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

2.2 Ressurser

2.2.1 Bemanning

Nedenfor vises en oversikt over den faste bemanningen ved de enkelte embeter i 2022.

Embete	Statsadvokater	Kontortilsatte	Samlet	Turnover
Oslo	32	23	55	3/2
Hedmark og Oppland	4	3	7	1/1
Vestfold, Telemark og Buskerud	10	5	15	1 / 1
Agder	5	3,4	8,4	0/0
Rogaland	8	4,5	12,5	0/0
Hordaland, Sogn og Fjordane	9	6	15	0 / 0
Møre og Romsdal	4	3	7	0 / 0
Trøndelag	5	3,5	8,5	0/1
Nordland	4	3	7	0 / 0
Troms og Finnmark	5	3	8	0/0
Det nasjonale embetet	6	3	9	1/1
Riksadvokatembetet	20	17	37	3/5
Sum	112	77,4	189,4	9/11
Turnover				5,8 %

Tabell 1: Ansatte ved statsadvokatembetene og Riksadvokatembetet

Antall statsadvokater ved Riksadvokatembetet inkluderer riksadvokat og assisterende riksadvokat. I tillegg til den faste bemanningen som tabellen ovenfor viser, har de regionale embetene hatt tilleggsbemanning i form av konstituerte statsadvokater gjennom året.

Kolonnen for turnover viser hvor mange totalt som har sluttet, og hvor mange som har blitt tilsatt ved de enkelte embeter i 2022. Totalt vises en turnover i 2022 på 5,8 %, hvilket er lavere enn de fem foregående år da gjennomsnittlig turnover var 8,7 %. Små variasjoner som at det kun var én ansatt som gikk av med pensjon i 2022, kan ha innvirkning på resultatet. Vi velger også å anta at en årsak til lav turnover er at Den høyere påtalemyndighet er en attraktiv arbeidsplass.

47 % av statsadvokatene og 92 % av de kontoransatte er kvinner. Blant de elleve embetslederne er det i dag fem kvinner (45 %). Ved Riksadvokatembetet er 50 % av lederne kvinner og det samme gjelder for avdelingslederne ved Oslo statsadvokatembeter. Blant de kontoransatte er ni av ti kontorsjefer kvinner. De to administrasjonssjefene ved Riksadvokatembetet og ved Oslo statsadvokatembeter er også kvinner.

Til sammen har 16 av statsadvokatene vært i permisjoner i løpet av 2022. Én som sysselmaster på Svalbard, én som sambandsstatsadvokat ved Eurojust i Haag, én for å forelese på Politihøgskolen, to for å jobbe som konstituert lagdommer, én for å fungere som generaladvokat, én for å tiltre som statssekretær, én som følge av ektefelles utenlandsopphold, én for å tiltre stilling eksternt, én for å arbeide som avdelingsdirektør i Justis- og beredskapsdepartement og to har hatt foreldrepermisjoner. Fire statsadvokater har hatt permisjon fra eget embete for å arbeide ved Riksadvokatembetet eller andre regionale embeter.

Nedenfor vises alderssammensetningen totalt, og pr. yrkesgruppe, for faste ansatte for hele etaten pr. 31.12.2022. Seniormedarbeidere er gjerne definert som personell over 50 år og således er 49,6 % av statsadvokatene seniorer, mens 49,4 % av de administrativt ansatte faller innenfor en slik kategori. Sammenlignet med året før er dette en nedgang da 60,4 % av statsadvokatene og 55,3 % av de administrativt ansatte falt inn under denne kategorien. For statsadvokatene er det naturlig med en noe høyere gjennomsnittsalder, som er på snaut 51 år. Det kreves lang utdanning og variert og relevant praksis før en kan utnevnes i et slikt embete. Gjennomsnittlig avgangsalder for statsadvokatene de siste fire år er på 66,7 år, mens det for de kontoransatte har vært 64,6 år.

Alder	Statsadvokater	Kontoransatte	Sum alle
62-70	6,2 %	7,8 %	6,8 %
60-61	8,0 %	7,8 %	7,9 %
50-59	35,4 %	33,8 %	34,7 %
40-49	40,7 %	33,8 %	37,9 %
30-39	9,7 %	14,3 %	11,6 %
20--29	0,0 %	2,6 %	1,1 %
Sum	100,0 %	100,0 %	100,0 %

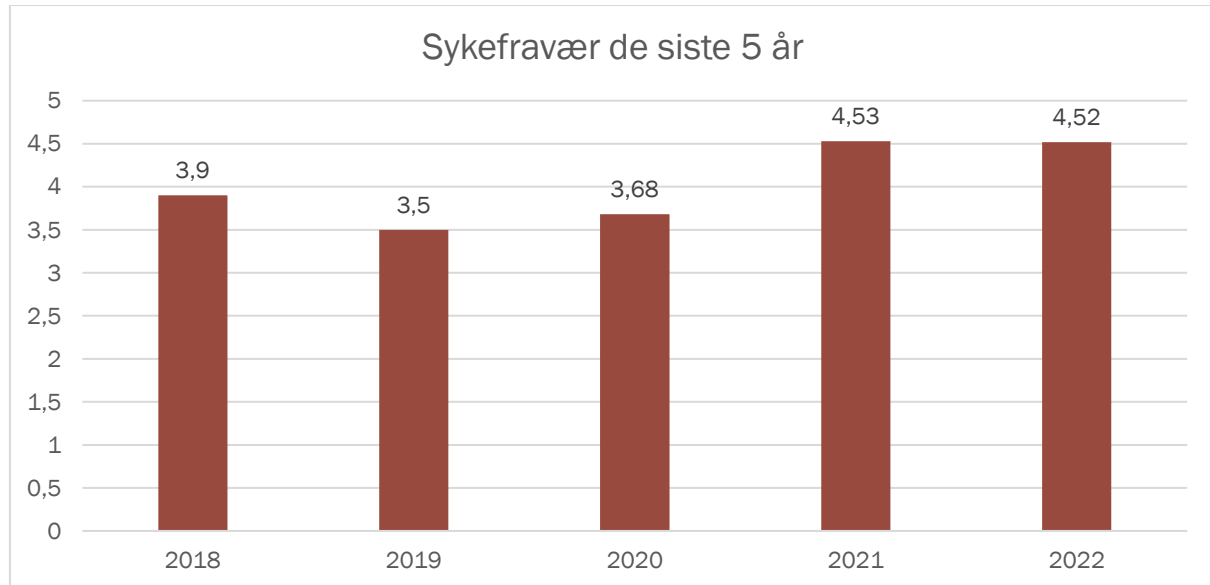
Tabell 2: Alderssammensetning

2.2.2 Sykefravær

I Den høyere påtalemyndighet følges sykefravær tett opp, og det er nærmeste leder som er ansvarlig for oppfølgingen. HR ved Riksadvokatembetet, bedriftshelsetjenesten og NAV kan bistå etter forespørsel og dersom det er behov eller anses nødvendig.

Ved behov tilrettelegges arbeidsoppgaver eller arbeidsplassen slik at arbeidsdagen fungerer for den ansatte samtidig som arbeidsoppgavene vi er pålagt å utføre blir ivaretatt. Det er meldt inn ett tilfelle av arbeidsrelatert sykefravær i 2022. Dette er fulgt opp av nærmeste leder.

Det totale sykefraværet for 2022 er på 4,52 %. Fordelt på egenmeldt og legemeldt sykefravær, er tallene henholdsvis 1,32 % og 3,20 %.



Tabell 3: Sykefraværet i Den høyere påtalemyndighet de siste fem år

Det totale sykefraværet for statsadvokatene har hatt en nedgang fra 3,8 % i 2021 til 2,5 % i 2022. Av dette var 0,9 % egenmeldt, hvilket er en oppgang fra 2021 på 0,3 %. Det legemeldte fraværet derimot, viser en nedgang fra 3,6 % til 1,59 %.

For de administrativt ansatte har det vært en liten oppgang i det totale sykefraværet fra 6,5 % i 2021 til 6,8 % i 2022. Av dette er 1,86 % egenmeldt og 4,98 % legemeldt, hvilket er en liten nedgang for det egenmeldte fraværet fra hhv. 1,18 %, og en oppgang for det legemeldte fraværet, fra 5,32 % i 2021.

I Den høyere påtalemyndighet er det betydelig høyere sykefravær blant kvinner enn for menn. Hvis vi deler opp gruppen kvinner i embetsmenn og administrativt ansatte vil vi se at sykefraværet blant kvinner utgjør henholdsvis 62,2 % og 93,7 %. Kjønnfordelingen blant embetsmenn er ganske jevnt fordelt på kvinner og menn, og det samme gjelder sykefraværet. Blant de administrativt ansatte utgjør kvinneandelen hele 86,4 %. Dette forklarer den høye sykefraværsandelen blant administrativt ansatte kvinner.

Selv om Den høyere påtalemyndighet har et forholdsvis lavt sykefravær sammenlignet med andre statlige virksomheter, vil det fortsatt være viktig å ha et høyt fokus på å forebygge og følge opp sykefraværet.

2.2.3 Økonomi

I 2022 ble Den høyere påtalemyndighet tildelt et budsjett på kr 312 974 000. Tildelingen inkluderte en bevilgning på 2,2 millioner kroner til setteriksadvokat. Mindreforbruket fra 2021 var kr 13 450 000, og dette ble tillatt overført og stilt til disposisjon. Etaten fikk en tilleggsbevilgning på 3,22 millioner kroner ved RNB, og kompensasjon for lønnsoppgjørene med kr 6 218 000. Samlet disponerte etaten kr 335 862 000 i 2022. Av den totale tildelingen ble 94,8 % benyttet.

SPK varslet i 2021 at det fra 2022 ville bli en endring i premiemodellen. Innføring av virksomhetsspesifikk hendelsesbasert premiekostnad, samtidig som at premien vil bli beregnet etter nytt pensjonsregelverk, ville medføre at premien ville variere fra termin til termin. Modellen medfører at etaten i større grad enn tidligere skal betale for en premie som er i tråd med egne, faktiske pensjonskostnader, hvor blant annet alderssammensetning og lønn vil være en faktor. Det ble etter at budsjettet var tildelt varslet en nedgang i premieprognosen fra SPK gjeldende for hele 2022. Som følge av dette var avsatte lønnsmidler for høye, og dette representerer en betydelig del av mindreforbruket.

Utvalgte nøkkeltall fra årsregnskapet for Den høyere påtalemyndighet de siste tre år i hele tusen kroner						
	2020		2021		2022	
Antall årsverk	182,8		191,5		193,2	
Samlet tildeling post 01 -99	kr 299 332		kr 320 972		kr 335 862	
Utnyttelsesgrad post 1-99	96,14 %		95,81 %		94,78 %	
Driftsutgifter	kr 287 770		kr 307 522		kr 318 342	
Lønnsandel av driftsutgifter	kr 234 357	81,44 %	kr 251 732	81,86 %	kr 263 417	82,75 %
Lønnsutgifter pr årsverk	kr 1 282		kr 1 315		kr 1 363	
Konsulentandel av driftsutgifter	1,80 %		1,78 %		1,45 %	
Lønnsutgift fordelt på stillingsgrupper						
Årsverk statsadvokater (inkl. riksadvokat, ass. Riksadvokat og midlertidige stillinger)	119,3		121,9		120,8	
Lønnsutgifter	185 867		200 177		205 660	
Lønnsutgift pr årsverk	1 558		1 642		1 703	
Kontoransatte	63,5		69,6		72,4	
Lønnsutgifter	48 490		51 556		57 756	
Lønnsutgift pr årsverk	764		741		798	

Tabell 4: Oversikt over nøkkeltall fra årsregnskapet de siste tre år

Det har vært en nedgang på 1,1 årsverk blant statsadvokatene, og dette skyldes vakanser. Økningen i antall kontoransatte på 2,8 årsverk skyldes blant annet styrking av bemanningen ved Riksadvokatembetet med én ansatt og for øvrig lavere vakanser enn tidligere år.

3 Årets aktiviteter og resultater

3.1 Straffesaksbehandlingen

3.1.1 Regelverksendringer av betydning for saksinntaket i Den høyere påtalemyndighet

Ved lov 18. juni 2021 nr. 122 om endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.) som trådte i kraft 1. juli 2022, ble det foretatt endringer i straffeprosessloven som påvirker Den høyere påtalemyndighets virksomhet, blant annet om fordelingen av påtalekompetanse mellom de ulike nivåene i påtalemyndigheten. De nye reglene åpner for at riksadvokaten kan gi generelle bestemmelser om delegasjon av tiltalekompetanse, og gir dessuten påtalemyndigheten i politiet myndighet til å beslutte henleggelse i alle saker med mindre riksadvokaten har besluttet noe annet. Formålet er å legge til rette for effektiv ressursutnyttelse gjennom mer fleksible kompetanseregler som gir riksadvokaten større innflytelse over arbeidsdelingen mellom de ulike nivåene i påtalemyndigheten. Riksadvokaten har i rundskriv 18. mai 2022 gitt bestemmelser om delegasjon av tiltalekompetanse, både generelt og i den enkelte sak¹.

Endringene i straffeprosessloven og riksadvokatens direktiver om delegasjon påvirker resultatene for 2022, idet straffesakene dels vil være behandlet etter de tidligere kompetansereglene, og dels etter de nye. Dette vil i noe tid representere statistikkmessige utfordringer etter som en ikke har erfaringstall for en slik kompetansedeling å sammenligne med. På grunn av et visst etterslep i straffesaksporteføljen, vil det fremdeles noe tid også være usikkerhet knyttet til hvordan saksfordelingen mellom de ulike nivåene i påtalemyndigheten stabiliserer seg volummessig.

I Den høyere påtalemyndighet har det i 2022 vært en nedgang i antall saksavgjørelser sammenlignet med de tre-fire siste årene. Årsaken til nedgangen kan være sammensatt. De nevnte delegasjonsreglene medførte at politiet fikk påtalekompetanse i flere sakstyper, noe som tilsier at antall saker til påtalebehandling hos statsadvokatene etter hvert vil reduseres, mens antall saker til klagebehandling vil kunne øke. Uavhengig av delegasjonsbestemmelsene vil det også være naturlige variasjoner mellom år, og særlig vil omfattende sakskomplekser kunne gi relativt store utslag på statistikken. Som eksempel kan nevnes en bedragerisak med over 950 vedleggsaker som ble påtale- og ankebehandlet i 2020 og 2021, og en nettovergrepssak i 2021 med nærmere 300 vedleggsaker. Antall saker inn til statsadvokatembetene vil også ha sammenheng med antall registrerte

¹ RA-2022-2

anmeldelser i politiet, og ikke minst sammensetningen av de lovbrudd som anmeldes, samt hvor stor andel av påtalejuristene i politiet som har såkalt utvidet påtalekompetanse.

3.1.2 Saksmengde og restanser

3.1.2.1 Saksmengde – Riksadvokatembetet

Antall saker til behandling ved Riksadvokatembetet er redusert sammenlignet med foregående år, noe som dels har sammenheng med beslutningen om generell delegasjon av påtalekompetanse i visse sakstyper fra riksadvokaten til statsadvokaten. Slik delegasjon har frigjort kapasitet til å rette oppmerksomhet mot andre saksområder enn de som tradisjonelt har vært behandlet ved embetet, noe som tilrettelegger for at riksadvokaten mer målrettet og systematisk kan tilegne seg kunnskap om – og føre kontroll med – kvaliteten gjennom enkeltsaksbehandlingen. I 2022 besluttet riksadvokaten å hente inn et utvalg brannsaker for påtaleavgjørelse; et prosjekt som pågår frem til april 2023. Prosjektet har gitt verdifull innsikt på saksområdet, herunder kvaliteten i etterforskningen og påtalevurderingene. Kunnskapen vil bli benyttet som ledd i arbeidet med et forestående rundskriv om etterforskning av brannsaker.

Ved Riksadvokatembetet ble det i 2022 avgjort 741 påtale- og klagesaker, se tabell 5 under. Holdes de nevnte brannsakene utenfor, er det avgjort 611 påtale- og klagesaker, hvorav 212 påtalesaker og 399 klagesaker. Antall saker behandlet ved Riksadvokatembetet er dermed 15 % lavere enn i 2021, og 21 % lavere enn gjennomsnittet for 2018-2021. Antall klagesaker er fortsatt relativt høyt, selv om en ser en nedgang fra foregående år. Mange av klagesakene er arbeidskrevende. Det tilstrebes å gi gode og utførlige begrunnelser, både av hensyn til de involverte i saken, men også av hensyn til politiet og påtalemyndigheten, som gjennom riksadvokatens vedtak får tilbakemeldinger på eget arbeid.

Tabell 5 Påtale- og klagesaker ved Riksadvokatembetet 2018-22

	2018	2019	2020	2021	2022	Prosent endring 2021-22	Prosent endr. mot gj.sn. 2018-2021
Påtalesaker*	434	412	454	391	342	-12,5 %	-19,1 %
Klagesaker	498	517	584	485	399	-17,7 %	-23,4 %
Totalsum	932	929	1 038	876	741	-15,4 %	-21,5 %

Kilde: Manuell registrering

Riksadvokatembetet fører også statistikk over antallet saker hvor riksadvokaten beordrer utferdiget tiltale, de såkalte tiltalesakene. En har sett en jevn nedgang i disse sakene de senere år; i perioden 2017-2019 var antallet mellom 120-168, mens det for 2020 var 97 slike saker. I 2021 var tallet nede på 55, og i 2022 utferdiget riksadvokaten 39 tiltaler.

Liknende tiltak som det nevnte brannprosjektet vil kunne bidra til at riksadvokaten fatter flere positive påtalevedtak, herunder tiltaler.

3.1.2.2 Saksmengde – statsadvokatembetene

Ved statsadvokatembetene (de ti regionale embetene og Det nasjonale statsadvokatembetet) ble det i 2022 truffet totalt 64 071 avgjørelser. Dette er en nedgang på ca. 19 % sammenlignet med 2021. Antall påtalesaker (saker til påtalebehandling og ankebehandling) er på det laveste nivået de siste fem årene, og 24 % lavere enn gjennomsnittet for 2018-21. Antall klagesaker er i 2022 marginalt lavere enn i 2020 og 2021, men likevel 8 % høyere enn gjennomsnittet for 2018-21.

Tabell 6 – Antall avgjørelser fordelt på påtale- og klagesaker

	2018	2019	2020	2021	2022	Prosent endring 2021-22	Prosent endr. mot gj.sn. 2018-2021
Påtalesaker	72 678	78 977	82 815	73 037	58 296	-20,2 %	-24,2 %
Klagesaker	4 471	4 985	5 921	5 957	5 775	-3,1 %	8,3 %
Sum	77 149	83 962	88 736	78 994	64 071	-18,9 %	-22,1 %

Kilde: JUS711. Påtalesaker omfatter også ankesaker. Tall for 2018 er hentet ut med eget uttrekk fra PAL Strasak

Tabell 7 – Saker til påtalebehandling fordelt på kriminalitetstype er gitt i tabell nedenfor (ikke medtatt ankesaker)

KRIM.TYPE	2018	2019	2020	2021	2022	Pst.endr. 2021-22	Pst.endr. 2022 mot gj.sn. 2018-21
Vold	9 700	10 660	11 227	8 906	8 276	-7,1 %	-18,2 %
Annen	6 920	7 520	8 610	7 222	6 243	-13,6 %	-17,5 %
Vinning	5 431	5 475	6 052	4 938	4 515	-8,6 %	-17,5 %
Narkotika	7 127	7 461	6 481	5 377	3 917	-27,2 %	-40,8 %
Økonomi	5 170	5 137	7 774	4 522	3 210	-29,0 %	-43,2 %
Trafikk	3 496	3 681	3 792	3 288	3 105	-5,6 %	-12,9 %
Seksuallovbrudd	3 617	4 374	4 069	3 656	2 462	-32,7 %	-37,3 %
Skadeverk	1 009	1 226	1 330	1 132	1 159	2,4 %	-1,3 %
Miljø	126	165	255	326	198	-39,3 %	-9,2 %
Arbeidsmiljø	97	60	53	77	54	-29,9 %	-24,7 %
Totalsum	42 693	45 759	49 643	39 444	33 139	-16,0 %	-25,3 %

Kilde: PAL Strasak

Statsadvokatembetene hadde ved årsskiftet registrert 566 saker i restanse, det vil si saker som har ligget til behandling uten avgjørelse i mer enn 30 dager. Dette er en nedgang på hele 36 %, fra samme tidspunkt i 2021, og en nedgang på 33 % i forhold til gjennomsnittet for 2018-21.

Tabell 8 – Statsadvokatembetenes restanser ved årsskiftet 2018-22

	2018	2019	2020	2021	2022	Prosent endring 2021-22	Prosent endr. mot gj.sn. 2018-2021
Restanser	1 322	718	478	878	566	-35,5 %	-33,3 %

Kilde: JUS715

3.1.3 Saksbehandlingstid

3.1.3.1 Resultatkrav

For hele Den høyere påtalemyndighet gjelder som et etatsinternt mål at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i påtale- og klagesakene ikke skal oversige 30 dager, og at 90 % av sakene skal være avgjort innen denne fristen. For de regionale embetene gjelder i tillegg at i saker med gjerningspersoner under 18 år på handlingstidspunktet, skal statsadvokatene avgjøre spørsmålet om tiltale eller sende saken til riksadvokaten innen 15 dager fra saken ble mottatt fra politiet.

3.1.3.2 Saksbehandlingstid – Riksadvokatembetet

Ved Riksadvokatembetet var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for påtalesakene 7 dager i 2022, omtrent samme nivå som i 2021 og godt under målkravet. Måloppnåelsen er på hele 97 %. I klagesakene har det vært en økning i gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra 16 dager i 2021 til 34 dager i 2022. Årsaken til økningen i gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesaker skyldes særlig noen meget få enkeltsaker med svært lang saksbehandlingstid. Den prosentvise måloppnåelsen er like fullt høy, med 90 % av klagesakene behandlet innen 30 dager.

3.1.3.3 Saksbehandlingstid – statsadvokatembetene

Ved statsadvokatembetene ble 89 % av påtalesakene (inkludert ankesaker) og 86 % av klagesakene avgjort innen 30 dager.

Tabell 9 - Måloppnåelse Andel saker innen frist 2018-22

	2018	2019	2020	2021	2022	Prosentpoeng endring 2021-22	Prosentpoeng endr mot gj.sn. 2018-2021
Påtalesaker*	87 %	88 %	90 %	91 %	89 %	-2,4	-0,2
Klagesaker	85 %	84 %	86 %	86 %	86 %	0,3	0,9

Kilde: JUS712. Tall for 2018 er hentet ut med eget uttrekk fra PAL Strasak

*Påtalesaker inkluderer både saker til påtalebehandling og ankebehandling.

Statsadvokatembetene hadde i 2022 en gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker til påtalebehandling (uten ankesaker) på 19 dager, og 84 % av sakene ble behandlet innen 30 dager. Dette er en liten nedgang sammenlignet med 2021, hvor 87 % av sakene ble behandlet innen fristen, og den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden var 15 dager. For klagesakene er gjennomsnittlig saksbehandlingstid 16 dager, som er samme nivå som i 2021 og det laveste i en femårsperiode.

I saker med gjerningsperson under 18 år, var det i 2022 en måloppnåelse på 91 % i påtalesakene, noe som er tilnærmet uendret i forhold til de siste fem årene. For klagesakene ble 88 % av sakene behandlet innen 15 dager, en noe lavere måloppnåelse enn tidligere.

Tabell 10 – Andel saker avgjort innen 15 dager mot personer som var under 18 år 2018-22

	2018	2019	2020	2021	2022	Prosentpoeng endring 2021-22	Prosentpoeng endr mot gj.sn. 2018-2021
Påtalesaker*	89 %	91 %	92 %	92 %	91 %	-0,9	0,3
Klagesaker	80 %	90 %	91 %	93 %	88 %	-4,9	-1,2

Kilde: JUS717. Tall for 2018 er hentet ut med eget uttrekk fra PAL Strasak

*Påtalesaker inkluderer både saker til påtalebehandling og ankebehandling.

3.1.4 Aktorater

Det er i praksis statsadvokatene ved de regionale embetene og Det nasjonale statsadvokatembetet som aktorere straffesakene i tingretten og lagmannsretten. Statsadvokatene ved Riksadvokatembetet fører en god del av sakene for Høyesterett, se nærmere punkt 3.3.

Statsadvokatene ved de underliggende embetene har i 2022 utført 910 aktorater fordelt på 2 729 rettsdager. Dette er en nedgang i forhold til 2021 da det ble utført 1 047 aktorater fordelt på 3 352 rettsdager. Antallet høyesterettsaktorater – som er svært arbeidskrevende for statsadvokatene – har økt fra 23 i 2021 til 33 i 2022. Med ett unntak har alle embetene i fjor aktorert saker om alvorlig økonomisk kriminalitet og organisert kriminalitet, men det totale saksantallet er fortsatt relativt lavt, og omtrent på nivå med 2021. I 2022 ble det gjennomført inspeksjoner rettet mot politiets innsats mot arbeidslivskriminalitet, se mer under punkt 3.2.4.2, og det er ventelig at tiltak som iverksettes i kjølvannet av inspeksjonene vil kunne bidra til at det etterforskes og også irrettføres flere slike saker.

Det kan være ulike årsaker til nedgangen i antall aktorater og rettsdager. Det er ikke forventet at de nye delegasjonsbestemmelsene i nevneverdig grad påvirker utviklingen,

men det er enn så lenge tidlig å si sikkert hvilket utslag de vil gi. Riksadvokaten har tydelig formidlet at statsadvokatenes samlede aktorbelastning ikke skal reduseres i særlig grad, men at det ønskes en mer målrettet bruk av aktorressursene, se nærmere under punkt 3.1.6.2. Statsadvokatembetene oppgir ulike årsaker til nedgangen, blant annet at saker inn til embetene fra politiet er redusert. Flere embeter påpeker at selv om antallet aktorater og rettsdager går ned, krever en del av aktoratene mer tid under forberedelsesfasen enn tidligere, noe som dels har sammenheng med kompleksiteten i de sakene som statsadvokatene nå aktorerer, og dels i de nye reglene om mer aktiv saksstyring. Samlet sett er det derfor neppe grunn til å anta at statsadvokatene bruker mindre kapasitet på aktoratene enn før.

Tabell 11 – Antall aktorater og rettsdager utført av statsadvokatene

	2018	2019	2020	2021	2022	Prosent endring 2021-22	Prosent endr. mot gj.sn. 2018-2021
Antall aktorater utført av statsadvokatene	1 018	1 031	990	1 047	910	-13,1 %	-10,9 %
Antall rettsdager utført av statsadvokatene ved embetet	3 155	3 378	3 355	3 352	2 729	-18,6 %	-17,6 %

Kilde: Manuell rapportering fra statsadvokatembetene

3.1.5 Effektiv straffesaksbehandling

3.1.5.1 Effektivitet i straffesaksbehandlingen som kvalitetsmarkør

Det er et mål for Den høyere påtalemyndighet at straffesakene behandles effektivt uten unødig saksbehandlingstid. Effektivitet i straffesaksbehandlingen er en kvalitetsmarkør i seg selv, og viktig i et rettssikkerhetsperspektiv; lang saksbehandlingstid er en stor belastning for de involverte i straffesaken, bevis kan forringes om ikke etterforskningen fremmes med tilstrekkelig hurtighet, og den allmennpreventive og individualpreventive virkningen av straffen kan reduseres dersom reaksjonen kommer lenge etter et lovbrudd. Den høyere påtalemyndighet må derfor i hele sin virksomhet, herunder i fagledelsen av politiet, arbeide for tilstrekkelig effektivitet ved alle sidene av straffesaksbehandlingen.

En viktig faktor for å fremme effektivitet, er at statsadvokatene er aktive pådrivere for en hensiktsmessig avgrensning av straffesaker på etterforskningsstadiet. Når sakene er ferdig etterforsket og innkommer statsadvokaten for avgjørelse, må sakene vurderes og påtalevedtak fattes så snart som mulig. Hvis det fattes en såkalt positiv påtaleavgjørelse, som for eksempel en tiltale, må forberedelse til, og avvikling av, rettssaken gjennomføres på en måte som fremmer effektivitet.

3.1.5.2 Hensiktsmessig avgrensning av straffesaker

En fornuftig innretning på straffesakene, i form av en hensiktsmessig avgrensning av det som blir gjenstand for etterforskning og eventuell videre straffeforfølgning, har vært

gjenstand for oppmerksomhet over tid. Alle statsadvokatembetene har på noe ulikt vis innført systemer for å fange opp – og involvere seg i – de sakene som har potensiale for avgrensning, blant annet gjennom pålegg til politiet om varsling av saker som vurderes egnet for tilskjæring, og ved at statsadvokatene går aktivt inn i sakene på etterforskningsstadiet og legger en plan for eventuell tilskjæring sammen med politiet. Statsadvokatenes oppmerksomhet, involvering og kontroll har økt i 2022, og har medført at en rekke saker har blitt avgrenset på et tidlig stadium, herunder nettovergrepssaker, narkotikasaker, særreaksjonssaker og økonomisaker (bedragerier, regnskapsovertredelser, korrupsjon mv.) Ingen embeter rapporterer om saker som burde og kunne vært avgrenset. Innsatsen har bidratt til mer effektiv straffesaksbehandling både for politiet og Den høyere påtalemyndighet.

3.1.5.3 Statsadvokatene avgjør straffesakene raskt

Sakene som kommer til behandling hos statsadvokatene skal undergis en grundig og samvittighetsfull vurdering, og innenfor disse rammer avgjøres så raskt som mulig. Tiden fra Den høyere påtalemyndighet får saken til behandling og frem til avgjørelse er en indikator for om straffesakene behandles med tilstrekkelig hurtighet. Saksbehandlingstiden som redegjort for over under punkt 3.1.3 anses tilfredsstillende.

3.1.5.4 Effektiv domstolsbehandling av straffesaker

Den høyere påtalemyndighet har i 2022 rettet stor oppmerksomhet mot effektiv saksavvikling også for perioden etter at tiltalebeslutning er utferdiget og frem til rettskraftig dom (iretteføringsstadiet).

Statsadvokatembetene tilstreber så langt råd at samme statsadvokat som utferdiget tiltale også fører saken for retten, slik at en unngår bruk av ytterligere ressurser ved at en annen statsadvokat som ikke kjenner saken fra før må sette seg inn materien. Det vil imidlertid alltid være et visst – og velbegrunnet – behov for å flytte et aktorat fra én statsadvokat til en annen. I all hovedsak er det korte og mindre kompliserte saker som fordeles, og flytting av slike saker medfører ikke et vesentlig ressursuttak. Aktorbyttene i Den høyere påtalemyndighet har over tid ligget på et akseptabelt nivå, og vurderes ikke å utgjøre et stort problem for den samlede effektiviteten i saksavviklingen.

Endringene i straffeprosessloven som trådte i kraft i juli 2022 omhandler i stor grad ulike tiltak for å sikre en mer effektiv saksavvikling på iretteføringsstadiet. Den høyere påtalemyndighet har over et par år, og med økende intensitet i 2022, iverksatt tiltak for å bidra til å effektivisere domstolsbehandlingen av straffesaker. Endringene som følger av loven, samt retningslinjene som er anbefalt i de to rapportene om mer effektiv saksavvikling (ofte benevnt som "Jahre 1" og "Jahre 2"), har blitt viet stor oppmerksomhet i

Den høyere påtalemyndighet, herunder i fagledelsen av politiet. Endringene og anbefalingene er godt implementert ved statsadvokatembetene i form av lokale tiltaks- og samarbeidsrutiner. Viktigheten av at Den høyere påtalemyndighet jobber for den ønskede "kulturendring" i form av mer åpenhet og økt samhandling mellom aktørene, har blitt tydelig formidlet av riksadvokaten i ulike sammenhenger, herunder under påtalemøter og statsadvokatmøtet, og i brev til embetene og politiet. Inntrykket er at statsadvokatene bidrar konstruktivt, og innsatsen på dette området har presumtivt hatt en positiv virkning for hurtigheten i saksavviklingen. En annen side av arbeidet med denne "kulturendringen" – som er svært viktig i et rettssikkerhetsperspektiv – er at større grad av åpenhet fra statsadvokatenes side tilrettelegger for at tiltalte kan utøve et effektivt forsvar.

Et sentralt virkemiddel for å fremme effektivitet, er saksforberedende møter mellom retten, aktor, forsvarer og eventuell bistandsadvokat. Slike møter har blitt benyttet over noe tid, men i økende grad det siste året. Som for en del av de andre tiltakene for effektivisering (eksempelvis sluttinnlegg, skriftlig redegjørelse mv.) er det viktig å følge med på om saksforberedende møter brukes på en måte som *i sum* faktisk bidrar til effektivisering og for øvrig forbedring av den forestående rettsprosessen.

Erfaringene med bruk av saksforberedende møter så langt er i hovedsak positive. Inntrykket er at de brukes på de riktige sakene og i et hensiktsmessig omfang. Gjennomgående oppleves møtene som nyttige, særlig for å avklare prosessuelle spørsmål og praktiske forhold.

For at saksforberedende møter skal gi tilstrekkelig effektivitetsgevinst, er det sentralt at alle aktørene bidrar konstruktivt, herunder gjennom å møte forberedt og være villig til å søke avklaringer. Selv om hovedinntrykket som nevnt er at slike møter i mange tilfeller er besparende, er det også erfaringer med at aktørene som deltar ikke i alle tilfeller er like forberedt. Det er også erfaringer med at det ikke alltid er vilje til å bidra med avklaringer. Enkelte ganger medfører dermed bruk av slike møter et ressursuttak uten en tilsvarende effektivitetsgevinst senere i prosessen. Det kan være flere årsaker til slike utfordringer, hvor noen også er velbegrunnede, eksempelvis manglende avklaringer av hensynet til tiltaltes forsvar. Det synes uansett å ligge et forbedringspotensial i å "synkronisere" forberedelsesfasen i større grad, slik at det tilrettelegges for nødvendige avklaringer på et tidlig nok tidspunkt til at besparelser kan oppnås, samt i større grad å jobbe for mer forpliktende beslutninger – en utvikling som også andre aktører i straffesakskjeden må ta et betydelig ansvar for å fremme.

3.1.5.5 Digital straffesaksbehandling

Hva gjelder effektiviseringsmuligheter i straffesaksbehandlingen for øvrig, bemerkes at Den høyere påtalemyndighets straffesaksbehandling i det alt vesentlige er heldigital, både

internt mellom de ulike nivåer i påtalemyndigheten og i dialogen med aktørene i straffesakene. Alle embeter er rustet for å gjennomføre digitale aktorater, og gjør dette der forhold ved domstolene ikke legger hindringer for slik gjennomføring. For nærmere informasjon om arbeidet med digitalisering, vises til årsrapporten for 2021.

3.1.6 Rettssikker straffesaksbehandling

3.1.6.1 Den høyere påtalemyndighet skal sikre straffeforfulgtes og fornærmedes rettssikkerhetsgarantier

Kravet til høy kvalitet, herunder ivaretagelse av sentrale rettssikkerhetsgarantier i alle sider av straffesaksbehandlingen, står sentralt i Den høyere påtalemyndighets virksomhet. I riksadvokatens kvalitetsrundskriv (rundskriv 3/2018), som stiller overordnede krav til hvorledes straffesaksbehandlingen skal gjennomføres, er det sagt følgende:

"En forutsetning for at straffesaksbehandlingen skal bidra til redusert kriminalitet, er at straffbare forhold blir avdekket og oppklart slik at de skyldige effektivt kan straffeforfølges og ilegges en adekvat reaksjon, samtidig som det er maktpåliggende å unngå at uskyldige blir straffet. Straffesaksbehandlingen skal innrettes slik at den vekker tillit i samfunnet. Feil skal så langt som mulig forebygges og unngås. Dette kan bare oppnås gjennom en effektiv saksbehandling av høy kvalitet, preget av samvittighetsfull og grundig innsats ... Politiets og påtalemyndighetens straffesaksarbeid skal utføres i samsvar med menneskerettighetene og kravene om objektivitet, uavhengighet og upartiskhet. Enkeltmennesker som er involvert i straffesaker som fornærmede, vitner, siktede, tiltalte eller domfelte, skal alle møtes med respekt og hensynsfullhet."

Den høyere påtalemyndighet er generelt godt rustet for å ivareta rettssikkerhetsgarantier i straffesaksbehandlingen. Embetene er besatt med statsadvokater med høy kompetanse innenfor strafferett og straffeprosess, og som har stor bevissthet om viktigheten av å ivareta straffeforfulgtes og kriminalitetsofres rettssikkerhetsgarantier. I den daglige driften til statsadvokatembetene er det en rekke konkrete tiltak som hver for seg og i sum bidrar til slik ivaretagelse, herunder praksis for at saker som er krevende bevismessig diskuteres og vurderes av flere statsadvokater, og rutiner for monitorering av saksbehandlingstid i saker som ligger til behandling ved embetene. Andre eksempler er tilbud til den fornærmede om samtale med aktor i forkant av en rettssak, og systematisk gjennomgang av frifinnelser og omgjøring av påtalevedtak i et kompetansehevende perspektiv. Som allerede nevnt, er arbeidet med den ønskede "kulturendring" i retning av mer åpenhet og samhandling også et viktig bidrag for å berede grunnen for et effektivt forsvar for den tiltalte – en av de viktigste forutsetningene for å hindre at uskyldige dømmes.

Selv om det er høy bevissthet om sentrale rettssikkerhetsgarantier i Den høyere påtalemyndighet, viser erfaring at det må vies kontinuerlig oppmerksomhet mot mekanismer som kan true rettssikkerheten. I løpet av 2022 har Den høyere påtalemyndighet arbeidet med planleggingen av kompetansehevende tiltak knyttet til bevisbedømmelse og forvaltning av objektivitetsplikten. På alle landets påtalemøter i 2023, hvor påtalejurister og statsadvokater deltar, vil det bli viet en hel dag til tematikken, se mer under punkt 3.2.4.9.

Tilstrekkelig kompetanse er en forutsetning for rettssikker straffesaksbehandling. Kriminalitetsutfordringene, etterforskningsmetoder og bevistilgangen i straffesakene er annerledes enn for bare noen få år tilbake. Det er en uttalt forventning om en viss dreining i aktorporteføljen til statsadvokatene, for å sikre at aktorressursene brukes på de riktige sakene. Enkelte av sakene som vurderes riktig å la en statsadvokat aktorere, kan dreie seg om lovbrudd som tradisjonelt har vært behandlet og aktorert av politiet, og som statsadvokatene ikke har like lang erfaring med. Tilstrekkelig kompetanse er ikke minst påkrevet for at statsadvokatene skal kunne utøve sin faglederfunksjon overfor politiet på en tilfredsstillende måte. Det nevnte fordrer at statsadvokatene holder seg oppdatert og søker ny kunnskap og utvikling.

I 2022 har Den høyere påtalemyndighet tatt grep for å øke statsadvokatenes kompetanse. Alle statsadvokatembetene har i løpet av året satt seg inn i arbeidet til politiets enheter for digitalt politiarbeid, og enkelte har gjennomført inspeksjoner om politiets innsats mot IKT-kriminalitet. Slike inspeksjoner tjener også det formål å øke kompetansen til statsadvokatene. På nasjonalt nivå er det gjennomført én av to planlagte fagdager om IKT-kriminalitet. Flere embeter er blitt mer bevisste på å benytte seg av kompetansehevende tiltak som politiets særorganer gjennomfører (Økokrim og Kripos), og tilrettelegger for fagledelsestiltak som treffer både statsadvokatene og politiet. Noen embeter har over tid hatt statsadvokater med et særskilt fagansvar, for eksempel for menneskehandel, og i 2022 er det ved enkelte embeter utpekt ytterligere statsadvokater med slikt fagansvar, for eksempel for skjulte metoder og økonomisk kriminalitet. Riksadvokaten nedsatte i 2022 også en arbeidsgruppe som skal arbeide med en strategisk kompetansestrategi for Den høyere påtalemyndighet.

Den høyere påtalemyndighets kanskje viktigste bidrag til å sikre rettssikkerhetsgarantiene til straffeforfulgte og fornærmede, er gjennom fagledelsen av politiet, se nærmere under punkt 3.2. Et tydelig eksempel i så måte, er fagledelsesinnsatsen i 2021 og 2022 rettet mot tvangsmiddelbruken i mindre alvorlige narkotikasaker, se mer under.

3.1.6.2 Den høyere påtalemyndighet aktorerer de rette sakene

I et rettssikkerhetsperspektiv er det viktig at statsadvokatene bruker sin kompetanse og erfaring på de sakene som det av ulike årsaker er viktig at et høyere nivå i påtalemyndigheten aktorerer, de såkalte "rette sakene".

Tidligere har strafferammen i stor grad vært styrende for hvilke saker som statsadvokatene har aktorert. Det vil ofte være riktig at statsadvokatene fører de mest alvorlige sakene i retten, men en del saker med høy strafferamme vil likevel kunne være godt egnet for politiaktoring. Og motsatt kan en sak uavhengig av strafferamme være krevende rettslig eller faktisk, reise prinsipielle spørsmål eller vekke stor offentlig interesse, noe som tilsier at statsadvokatene bør gå med saken selv om politiet etter loven har kompetanse til å aktorere den selv.

I 2022 har statsadvokatembetene nedlagt en betydelig innsats for å målrette bruken av aktorressursene. Alle embetene har jobbet med rutiner og tiltak som skal sikre at saker som politiet har kompetanse til å avgjøre i første instans – og som etter delegasjonsreglenes ikrafttredelse er blitt flere enn tidligere – vurderes og identifiseres med tanke på om de bør overtas av statsadvokatene for aktoring. Embetene har blant annet gitt føringer for hvilke saker som typisk vil være egnet for overtakelse, og det er etablert strukturer for løpende kontakt mellom statsadvokatene og politiet med tanke på systematisk gjennomgang av etterforskningsporteføljen. Arbeidet har gitt resultater: For 2022 rapporteres om at statsadvokatene har aktorert om lag 90 saker som politiet ut fra lovens ordning normalt ville aktorert. Disse utgjør dermed ca. 10 % av alle aktoratene til statsadvokatene, en økning sammenlignet med 2021. Sakstypene varierer og omhandler blant annet seksuallovbrudd, voldssaker, hvitvasking, heleri, bildrap, hatkriminalitet, arbeidsulykker og overtredelse av spesiallovgivningen. Begrunnelsen for hvorfor statsadvokatene har overtatt saken for aktoring treffer godt på de kriterier som bør være styrende for slik overtakelse. Som eksempel kan nevnes flere saker som statsadvokatene har overtatt etter å ha identifisert prinsipielle spørsmål, og som senere er fremmet for behandling i Høyesterett. Videre kan nevnes narkotikasak med krevende prosessuelle spørsmål (ulovlig bevisinnhenting og avskjæring), voldssak med nødvergeproblematikk, mishandlingssak med vold mot spedbarn og sak vedrørende brudd på produktansvarsloven som fikk betydelig pressedekning.

Innsatsen som har vært nedlagt i 2022 har ventelig hatt effekt i form av mer rettssikker straffesaksbehandling, når det styrende for sammensetningen av statsadvokatenes aktorportefølje ikke bare er strafferammen, men også hvorvidt det foreligger konkrete omstendigheter som tilsier at saken krever statsadvokatkompetanse.

3.1.6.3 Den høyere påtalemyndighet har høy påtalemessig treffsikkerhet

Det er maktpåliggende at påtalevedtakene til Den høyere påtalemyndighet holder høy kvalitet, både av hensyn til straffeforfulgte og kriminalitetsofre. Hva som blir resultatet når påtalevedtakene blir gjenstand for overprøving ved domstolsbehandling eller gjennom klagebehandling, kan til en viss grad gi informasjon om kvaliteten på vedtakene. Det er derfor et mål for Den høyere påtalemyndighet å ha høy påtalemessig treffsikkerhet, i den forstand at vedtakene i liten grad forkastes.

Statsadvokatenes vedtak kan påklages til riksadvokaten. Siden årsskiftet i fjor, har riksadvokaten gjennomgått saker som har blitt klagebehandlet ved Riksadvokatembetet og ført statistikk over utfallet. De saker som er omfattet av riksadvokatens gjennomgang er saker hvor det klages over henleggelse (dog ikke klager over henleggelsesgrunnlaget) og klager over positive påtalevedtak, for eksempel at det er utferdiget påtaleunntatelse eller forelegg. Andre type klager, for eksempel klage over DNA-registrering, klage over overlevering eller klager over saksbehandlingen, tas ikke med i statistikken. I 2022 behandlet riksadvokaten om lag 150 slike klagesaker, og av disse ble avgjørelsen til statsadvokatene opprettholdt i ca. 85 % av tilfellene. Majoriteten av omgjøringene, om lag 9 %, omhandler saker som statsadvokaten hadde henlagt, men hvor riksadvokaten vurderte at det var behov for ytterligere etterforskning før endelig påtaleavgjørelse. I 4 % av sakene har riksadvokaten omgjort henleggelsen og beordret tiltale. Kun 1 % av sakene medførte at riksadvokaten omgjorde et positivt påtalevedtak til henleggelse, nærmere bestemt to saker hvor det var utferdiget påtaleunntatelser. Riksadvokaten er tilfreds med resultatene.

Når det gjelder frifinnelsesprosenten, må denne benyttes med en viss varsomhet som indikator på kvaliteten i påtalevedtakene. En del embeter rapporterer for eksempel om saker hvor det er blitt domfellelse i tingretten, men frifinnelse i lagmannsretten og med samtidig idømmelse av erstatning. I noen saker vil også den frifinnende dommen være i tråd med påtalemyndighetens syn, for eksempel der aktor velger å påstå frifinnelse etter en vurdering av bevisene slik de fremstod i retten, eller der aktor av prosessøkonomiske grunner under rettsaken frafaller tiltaleposter som ikke vurderes å ha særlig betydning for straffeutmålingen.

En oversikt over frifinnelsesprosenten er gitt i tabellen under. Statistikken omhandler saker som er påtaleavgjort av statsadvokatene, men saken kan være ført i retten av både politiet og statsadvokaten.

Tabell 12 – Frifinnelsesprosent fordelt pr. embete

Statsadvokatembete	2018	2019	2020	2021	2022	Antall saker 2022	Andel saker 2022
110 Agder	9 %	7 %	6 %	6 %	8 %	1 917	8 %
111 Hedmark og Oppland	5 %	6 %	5 %	8 %	8 %	1 389	6 %
112 Hordaland, Sogn og Fjordane	7 %	8 %	7 %	7 %	8 %	2 344	10 %
113 Møre og Romsdal	7 %	4 %	5 %	6 %	7 %	838	4 %
114 Nordland	9 %	11 %	10 %	8 %	8 %	658	3 %
115 Oslo	10 %	9 %	10 %	12 %	10 %	9 180	40 %
116 Rogaland	9 %	8 %	10 %	8 %	13 %	1 536	7 %
117 Troms og Finnmark	8 %	8 %	9 %	7 %	12 %	1 029	4 %
118 Trøndelag	11 %	7 %	11 %	12 %	11 %	1 321	6 %
119 Vestfold, Telemark og Buskerud	6 %	5 %	7 %	7 %	10 %	2 911	13 %
120 Det nasjonale statsadvokatembete	0 %	0 %	0 %	17 %	6 %	31	0 %
Totalsum	9 %	8 %	8 %	9 %	9 %	23 154	100 %

Kilde: JUS773

Frifinnelsesprosenten på 9 ligger omtrent på samme nivå som i fjor. Det er saker knyttet til skadeverk og vinningslovbrudd som hadde høyest frifinnelsesprosent, på henholdsvis 13 og 14. Frifinnelsesprosenten for seksuallovbruddene på 6,5 er relativt lav sammenlignet med hele fjoråret hvor denne kriminalitetstypen hadde en frifinnelsesprosent på 10. Frifinnelsesprosenten for voldslovbruddene var på 11, det samme som for 2021.

3.2 Fagledelsen

3.2.1 Fagledelsen bidrar til rettssikker straffesaksbehandling i politiet

Den høyere påtalemyndighet skal sammen med politiet bidra til en effektiv kriminalitetsbekjempelse, samtidig som kravene til rettssikkerhet ivaretas. For å lykkes med dette, er det maktpåliggende å sikre at politiets etterforskning holder høy kvalitet. All etterforskning ledes og gjennomføres nemlig av tjenestemenn i politiet, det vil si påtalemyndigheten i politiet og etterforskerne. Beslutninger om bruk av tvangsmidler tas i all hovedsak av påtalemyndigheten i politiet, og denne påtaleavgjør også det alt vesentlige av straffesakene i første instans, uten statsadvokatenes involvering. Som det blant annet fremheves i forarbeidene til endringene i straffeprosessloven (Prop. 146 L (2020-2021) pkt. 14.4.2), er det primært påtalemyndigheten i politiet som har mulighet til å øve reell innflytelse på etterforskningen. Det nevnte, sammenholdt med at kravene til – og kompleksiteten i – etterforskning er økende, synliggjør at en velfungerende førstelinje i politiet er helt sentralt for å nå målet om en effektiv og rettssikker kriminalitetsbekjempelse.

Både riksadvokaten og Politidirektoratet har et ansvar for at straffesaksbehandlingen i politiet er effektiv og rettssikker. Det tilligger riksadvokaten, som faglig ansvarlig, å definere

de til enhver tid gjeldende normer og krav for straffesaksbehandlingen både generelt og i den enkelte sak. Politidirektoratet har ansvaret for at de definerte normer og krav realiseres på en effektiv og hensiktsmessig måte i praksis, gjennom god ressursallokering, tilstrekkelige organisatoriske rammebetingelser og nødvendige kompetansehevende tiltak.

Riksadvokaten har et særlig ansvar for *fagledelsen*, og et hovedmål for Den høyere påtalemyndighets virksomhet er en fagledelse som bidrar til effektivitet og rettssikkerhet i politiets straffesaksbehandling.

Med *fagledelsen* menes Den høyere påtalemyndighets systematiske arbeid for å heve kvaliteten på straffesaksbehandlingen i politiet. Fagledelsesvirksomheten handler om å 1) definere og fastsette normer for straffesaksbehandlingen, 2) kontrollere om disse følges, samt 3) forbedre kvaliteten på etterforskning og påtalearbeid gjennom ulike korrigerende tiltak.

Statsadvokatenes fagledelsesansvar er tydeliggjort ved endringene i straffeprosessloven. I § 57 sjette ledd fastslås det at *"statsadvokaten skal føre tilsyn med straffesaksbehandlingen i politiet og gi faglig veiledning til påtalemyndigheten i politiet"*.

Betydningen av statsadvokatenes fagledelsesvirksomhet for kvaliteten på politiets straffesaksbehandling er understreket de senere år, herunder i sentrale styringsdokumenter for Den høyere påtalemyndighet. Kravene til statsadvokatenes fagledelse er presisert i riksadvokatens fagledelsesrundskriv². Det fremkommer her at fagledelsen inngår sammen med straffesaksbehandlingen i statsadvokatenes kjerneoppgaver, og at de to områdene som et utgangspunkt skal prioriteres på lik linje. I forbindelse med lovendringene i straffeprosessloven, ga som nevnt riksadvokaten i 2022 ut et rundskriv om påtalekompetanse. Rundskrivet omtaler også delegasjonsreglenes betydning for fagledelsen, og understreker at de nye delegasjonsreglene blant annet er ment å frigjøre tid hos Den høyere påtalemyndighet som skal brukes til fagledelse og annen kvalitetsutvikling i straffesaksbehandlingen.

3.2.2 En dreining i Den høyere påtalemyndighets virksomhet mot økt fagledelsesaktivitet

Det har over år vært en utvikling i fagledelsen, både på regionalt nivå ved det enkelte statsadvokatembete og nasjonalt gjennom riksadvokatens styring av fagledelsesvirksomheten.

² RA-2020-3

For ikke mange år siden bestod fagledelsen primært av kontroll og tilbakemelding i enkeltsaker som statsadvokatene fikk til behandling etter kompetansereglene i straffeprosessloven. Det ble også gjennomført enkelte andre kontroll- og oppfølgingstiltak på regionalt nivå i form av blant annet inspeksjoner, fagdager og møter med politidistriktets ledelse, men i langt mindre omfang og kvalitativt sett av en annen art enn det som er tilfellet nå. De senere år har statsadvokatembetene lagt betydelig mer ressurser i fagledelsesvirksomheten, og jobbet aktivt og målrettet med å profesjonalisere denne. Det er i dag en helt annen kontakt og dialog mellom politidistriktene og de regionale statsadvokatembetene. Statsadvokatenes inspeksjonsvirksomhet er bedret, både hva gjelder gjennomføringen og oppfølgingen. Også andre fagledelsestiltak har vært gjenstand for utvikling og forbedring.

Også for Riksadvokatembetets del har det vært en dreining av virksomheten de seneste årene i retning av økt fokus på fagledelse. Riksadvokatembetet var for en del år tilbake i begrenset grad involvert i fagledelsesaktiviteten ved de regionale embetene. Forventninger til statsadvokatenes fagledelse ble riktignok kommunisert i sentrale styringsdokumenter, og på nasjonalt nivå ble det også gjennomført noen enkeltstående undersøkelser, blant annet tre kvalitetsundersøkelser i perioden 2016-2020. Arbeidet med riksadvokatens styring og videreutvikling av fagledelsen skjøt imidlertid virkelig fart i 2018/2019, da de første nasjonale årlige føringene for fagledelsesaktiviteten ble gitt. Føringene har bidratt til en enhetlig prioritering av fagledelsesinnsatsen på de områder som vurderes særlig viktige. I 2020 utgav riksadvokaten det ovennevnte fagledelsesrundskrivet som oppstiller rammene og gir direktiver for Den høyere påtalemyndighets fagledelsesvirksomhet. Et viktig tiltak som ble innført med rundskrivet, er pålegget om at hvert statsadvokatembete årlig må utarbeide fagledelsesplaner som sendes riksadvokaten. Planene skal angi embetenes forventede aktiviteter knyttet til fagledelse, og skal sikre at riksadvokatens føring for fagledelsen generelt og for det enkelte år blir operasjonalisert og iverksatt. Et annet sentralt pålegg, er at statsadvokatene i etterkant av inspeksjoner skal sørge for at politidistriktet utarbeider tiltaksplaner for å avhjelpe eventuelle avdekkede mangler i straffesaksbehandlingen.

I 2021 etablerte riksadvokaten det såkalte Fagledelsesforum, som har vist seg å være meget viktig for arbeidet med å utvikle og forbedre fagledelsesaktiviteten. Forumet organiseres og fasiliteres av Riksadvokatembetet, men er ment å være hovedsakelig brukerstyrt i den forstand at statsadvokatembetene deler erfaringer fra fagledelsestiltak i sin region. Forumet brukes imidlertid også flittig til orienteringer fra riksadvokaten om temaer av betydning for statsadvokatenes fagledelse.

Riksadvokatembetet har siden 2021 hatt en organisasjonsstruktur med to fagavdelinger med statsadvokater, hvor én har et særskilt ansvar for fagledelsen. Avdelingen har blitt styrket med henholdsvis én førstestatsadvokat, én statsadvokat og én analytiker. Etter to år

med ny struktur konstateres at riksadvokatens arbeid med styring og utvikling av fagledelsen i Den høyere påtalemyndighet er forbedret.

3.2.3 Fagledelsen skal være kunnskapsbasert og innrettet etter vesentlighet

Ressursene som kan brukes til fagledelsesaktiviteter er ikke ubegrensede, og må avstemmes mot den andre delen av statsadvokatenes kjerneoppgaver; enkeltsaksbehandling og aktorering av straffesaker.

Siden riksadvokatens faglige ansvar omfatter alle sider av straffesaksbehandlingen og alle kriminalitetsområder, ligger det i sakens natur at det må foretas en utvelgelse av hvilke deler av politiets virksomhet Den høyere påtalemyndighet kan rette oppmerksomheten mot. Det må derfor gjøres gode vurderinger med hensyn til hva som skal prioriteres i fagledelsesaktiviteten, hvor det førende må være at innsatsen rettes mot de områdene i politiets straffesaksbehandling som er viktigst å forbedre.

Kildene til kunnskap om hvilke områder riksadvokaten velger å prioritere i de nasjonale føringene for fagledelsen er mange. Viktig informasjon tilkommer gjennom den løpende dialogen med statsadvokatembetene, herunder informasjon og erfaringer som utveksles i Fagledelsesforumet. Sentrale funn fra embetenes fagledelsesvirksomhet, eksempelvis inspeksjonene, er også av betydning når de årlige føringene skal fastsettes, for eksempel ved identifisering av avvik som gjør seg gjeldende på tvers av ulike sakstyper (eksempelvis utfordringer ved formålsrettet etterforskningsledelse eller avvik knyttet til ivaretagelsen av sentrale prosessuelle rettigheter). Kunnskap om kvaliteten på, og eventuelle utfordringer ved, politiets straffesaksbehandling tilegnes også gjennom dialogen med Politidirektoratet – en dialog som er blitt ytterligere forsterket gjennom felles rapportering til departementet om resultatene for politiets straffesaksbehandling.

Statsadvokatembetene har flere kilder til kunnskap om behovene i underliggende politidistrikt, herunder gjennom den løpende kontakten med distriktene, ulike fagledelsestiltak, samt egen enkeltsaksbehandling.

I 2022 har embetene arbeidet ytterligere for å etablere gode strukturer for informasjonsutveksling med politidistriktene. De regionale embetene har jevnlig og flere ganger i løpet av året møter med ledelsen i distriktet, hvor mål- og resultatoppnåelse, utfordringer, avvik og årsaksforhold diskuteres. Embetene har også faste møter med personell på spesialavsnittene, og fag- og opplæringsansvarlige både for etterforskning og påtale (de såkalte FOA-ene). Den løpende og tette kontakten vurderes som et vesentlig premiss for et godt kunnskapsgrunnlag om politidistriktenes behov for faglig oppfølging.

Ulike fagledelsestiltak som for eksempel kvalitetsundersøkelser og inspeksjoner gir verdifull informasjon om eventuelle avvik i straffesaksbehandlingen. Tiltakene er ressursmessig krevende, men embetene har også i 2022 hatt en omfattende aktivitet på området, se nærmere under punkt 3.2.4.

Gjennom statsadvokatenes enkeltsaksbehandling tilegnes kunnskap om kvaliteten på politiets straffesaksbehandling, og statsadvokatembetene har over tid hatt rutiner for å systematisere funn som kan gi en indikasjon på områder det er behov for å følge opp med kompetansehevende tiltak. Med de nye delegasjonsreglene som trådte i kraft i juli i fjor, vil en større andel av sakene avgjøres av politiet i første instans. Enkeltsaksbehandlingen er fortsatt en viktig kilde til informasjon om eventuelle utfordringer i politidistriktene, og statsadvokatene har i 2022 derfor hatt stor oppmerksomhet mot å identifisere og iverksette tiltak som gjør at en opprettholder kunnskapen om kvaliteten på politiets straffesaksbehandling gjennom enkeltsakene. Flere statsadvokatembeter har allerede besluttet å innhente ulike sakstyper for avgjørelse, herunder saker som også forut for delegasjonsreglenes ikrafttredelse ble behandlet av politiet i første instans, for eksempel vedtak om henleggelse i saker om mishandling i nære relasjoner. Rutiner for forhåndsvarsel og foreleggelsesplikt i visse sakstyper bidrar også til å opprettholde statsadvokatenes kunnskap gjennom enkeltsaksbehandlingen. Samlet sett er riksadvokatens inntrykk at delegasjonsreglene ikke utgjør noen hindring for statsadvokatenes mulighet til å tilegne seg informasjon om kvaliteten i politiets straffesaksbehandling. Tvert imot har en med de nye reglene fått en fleksibilitet til å kunne arbeide mer målrettet og systematisk i kontrollen av enkeltsakene.

Riksadvokatens overordnede inntrykk er at Den høyere påtalemyndighet har innrettet sin virksomhet på en måte som gir gode forutsetninger for å styre fagledelsen mot de områdene som er viktigst å forbedre. En vurderer også at den nasjonale prioriteringen i 2022 av blant annet arbeidslivskriminalitet har truffet godt ut fra et vesentlighetsperspektiv.

Erfaringer fra 2021 og 2022 med avdekkede avvik ved politiets tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker og ved behandlingen av såkalte bøtesoningssaker, viser imidlertid at Den høyere påtalemyndighet ikke uten videre klarer å identifisere alle sentrale avvik fra normene i politiets straffesaksbehandling.

Den høyere påtalemyndighets fagledelsesvirksomhet innbefatter som nevnt kontroll av politiets straffesaksbehandling. Den høyere påtalemyndighet er imidlertid ikke innrettet eller ressursatt på en måte som gjør at den kan drive omfattende tilsynsvirksomhet i form av å kontrollere om *allerede definerte normer* følges i praksis ved alle sider av politiets straffesaksbehandling. En eventuell dreining av fagledelsesaktiviteten i retning av økt tilsynsvirksomhet vil, uten en betydelig tilføring av ressurser, måtte gå på bekostning av

andre fagledelsestiltak og arbeidsoppgaver for øvrig, da det ikke er særlig rom for å øke tilsynene verken i omfang eller hyppighet. Erfaringene som nevnt gir imidlertid foranledning til å gjennomgå Den høyere påtalemyndighets inspeksjonsvirksomhet, med tanke på om den innenfor gjeldende rammer kan utøves på en mer effektiv måte. Sakene om tvangsmiddelbruk og bøtesoning viser også at Den høyere påtalemyndighet må jobbe videre for å utvikle systemer for kunnskapsinnhenting om avvik som favner enda videre enn det som er tilfellet i dag. De gir også grunnlag for refleksjon om at Den høyere påtalemyndighet i sin fagledelse må rette mer oppmerksomhet mot legalitetskontroll av politiets tvangsmiddelbruk og for øvrig overholdelse av straffeprosessuelle regler.

3.2.4 Oppsummering av fagledelsesvirksomheten i 2022

3.2.4.1 Mindre alvorlige narkotikasaker

Også i 2022 har det medgått mye ressurser til oppfølging av politiets etterforskning og påtalebehandling i mindre alvorlige narkotikasaker. Det har blant annet vært tema for påtalemøter og fagdager, og statsadvokatene har også på annet vis sørget for kompetanseheving i politidistriktene.

Høsten 2022 ble det påny gjennomført en undersøkelse av politiets behandling av sakstypen. I fjorårets årsrapport ble det redegjort for undersøkelsen som ble gjennomført i 2021, som avdekket flere mangler i forhold til riksadvokatens direktiver fra april samme år. Undersøkelsen i 2022 gjaldt saker fra tiden etter riksadvokatens direktiver. Statsadvokatene ved de regionale embetene gjennomgikk denne gang ca. 500 straffesaker. Til saksgjennomgangen ble det, som ved den forrige undersøkelsen, utarbeidet et spørreskjema som skulle besvares i hver sak, og alle statsadvokatembetene skrev rapporter om sine funn etter undersøkelsen. Undersøkelsen viste god forbedring på de fleste av de områdene der det ble påvist avvik i den første rapporten. Den nasjonale rapporten om funn og vurderinger ble utarbeidet ved Riksadvokatembetet, og ble publisert 21. november 2022. Rapporten er tilgjengelig på riksadvokatens hjemmeside.

Ved Riksadvokatembetet ble det senhøsten 2022 brukt ressurser på å forberede et seminar om tematikken for landets politiledere og sentrale fagpersoner, som ble avholdt i februar 2023.

3.2.4.2 Inspeksjoner – arbeidslivskriminalitet

I riksadvokatens brev til statsadvokatembetene 27. september 2021, ble det gitt direktiv om at politiets innsats mot arbeidslivskriminalitet skulle prioriteres under planleggingen av inspeksjonsvirksomheten i 2022. Med bistand fra Økokrim utarbeidet Riksadvokatembetet et spørreskjema og en veileder som kunne brukes både under statsadvokatenes

samtaler/intervjuer med nøkkelpersonell i politidistriktene, og ved gjennomgang av enkeltsaker.

Arbeidslivskriminalitet er en fellesbetegnelse som ikke knytter seg til ett eller flere bestemte straffebud. Samtidig *kan* overtredelse av et antall straffebud indikere at man har til behandling en sak som kan klassifiseres som arbeidslivskriminalitet. For å avgjøre om et forhold skal anses som arbeidslivskriminalitet, må en derfor analysere det faktiske innholdet i den enkelte sak. Sakene lar seg av denne grunn ikke søke direkte opp i politiets straffesakssystemer. Dette gjør det arbeidskrevende og vanskelig å finne frem til saker som er relevante å undersøke når statsadvokatene skal drive sin fagledelse.

Saksutvalget som ble gjennomgått av statsadvokatene i forbindelse med inspeksjonen, var dels saker som politiet selv definerte som arbeidskriminalitet, og dels saker i en kategori som erfaringsmessig vil kunne inneholde overtredelser som må anses som arbeidslivskriminalitet (blant annet skattelovbrudd).

Som forberedelse til inspeksjonene om arbeidslivskriminalitet arrangerte riksadvokaten, med bistand fra Økokrim, en fagdag for statsadvokatene 4. mai 2022. Temaene for fagdagen var politiske føringer og riksadvokatens prioriteringer, generelt om arbeidslivskriminalitet, samt gjennomgang av utvalgte spørsmål og veilederen som skulle brukes i forbindelse med undersøkelsen.

Alle embeter gjennomførte i 2022 inspeksjoner på feltet. Hovedinntrykket etter inspeksjonene er at politidistriktene tar arbeidslivskriminalitet på alvor. Flere distrikter jobber aktivt for å styrke innsatsen på området, og samarbeidet med a-krimsentrene og offentlige kontrolltater trekkes frem som et viktig bidrag til mer effektiv og kunnskapsstyrt kriminalitetsbekjempelse på området, selv om det fortsatt er rom for forbedringer i dette samarbeidet. Inspeksjonene har også identifisert andre utfordringer som gir et godt grunnlag for videre oppfølging i 2023, herunder bedre rutiner for identifisering av de sakene som bør prioriteres i straffesporet. Statsadvokatembetenes inspeksjonsrapporter er tilgjengelige på riksadvokaten.no.

3.2.4.3 Inndragningsundersøkelse

Det var i henhold til riksadvokatens føringer for fagledelsen i 2022 planlagt en nasjonal kvalitetsundersøkelse om politiets håndtering av inndragning. Formålet var å undersøke om det var utnyttet inndragningspotensiale i saker som *ikke* hadde endt med inndragning.

En arbeidsgruppe som ble oppnevnt av riksadvokaten utarbeidet et forslag til spørsmål og en veileder til bruk under undersøkelsen. Det ble lagt ned mye og godt arbeid både med å vurdere hvilke saker som burde medtas i undersøkelsen og utformingen av spørsmålene.

Oslo statsadvokatembeter, som første embete, påbegynte sin undersøkelse i september 2022. Ganske tidlig ble det imidlertid klart at innretningen på undersøkelsen hadde enkelte mangler, herunder at det var få saker i utvalget som var aktuelle for inndragning, og at undersøkelsen ikke i tilstrekkelig grad tok høyde for andre adekvate måter å håndtere spørsmålet om sikring av verdier på, for eksempel erstatningskrav fra fornærmede, tilbakelevering av gjenstander mm. Det ble derfor besluttet at undersøkelsen skulle stanses, og at arbeidsgruppen skulle gjennomføre nye vurderinger der erfaringene fra Oslo statsadvokatembeter ble hensyntatt. Dette er nå gjort, og undersøkelsen vil bli gjennomført i løpet av 2023.

3.2.4.4 IKT-kriminalitet

I 2022 ble det gjennomført én av to planlagte fagdager om IKT-kriminalitet for statsadvokatene. Fagdagen ble arrangert av Riksadvokatembetet med bistand fra Det nasjonale statsadvokatembetet. Formålet med fagdagen var å heve statsadvokatenes kompetanse på området, og å sette Den høyere påtalemyndighet bedre i stand til å utføre fagledelse overfor politiet. Statsadvokatembetene har i løpet av året også brukt ressurser på å sette seg inn i arbeidet til politidistriktenes enheter for digitalt politiarbeid, noe som har gitt verdifull innsikt i hvordan enhetene arbeider, hvilke muligheter som finnes i bevissikringen og mulige feilkilder en bør være oppmerksom på. Enkelte embeter har gjennomført også andre fagledelsestiltak på feltet, herunder inspeksjoner og utarbeidelse av rutiner for behandling av såkalte "NCMEC-saker" (meldinger om overgrepsmateriale på nett) mv.

3.2.4.5 Påtalemøtene – obligatorisk årlig opplæring

Også i 2022 deltok riksadvokaten på påtalemøtene til samtlige regionale embeter, og bidro med faglige innlegg. I 2022 var temaene "Utilregnelighetsregler, særreaksjoner og forvaring" (2 timer) og "Riksadvokatens forventninger til rollen som påtalefaglig etterforsningsleder" (2 timer). Disse timene inngikk i politijuristenes obligatoriske årlige opplæring ("OÅO").

3.2.4.6 Systematisk erfaringslæring

Systematisk evaluering og tilbakemelding i straffesaker er tiltak 4 i Handlingsplan for løft av etterforsningsfeltet, og ble implementert som en del av fagledelsen for Den høyere påtalemyndighet fra og med 2019. Embetene har, som foregående år, gjennomført systematisk erfaringslæring i en rekke saker. Noen embeter oppnådde ikke målet om én saksgjennomgang pr. statsadvokat, mens andre var over målet. Det ble for 2022 ikke gitt konkrete nasjonale føringer for sakstype eller tema som skulle evalueres, slik at det har vært opp til de regionale embetene å velge ut saker ut fra lokale behov.

3.2.4.7 Kontroll med saker om soning av subsidiær fengselsstraff i bøtesaker

Høsten 2022 kartla statsadvokatene politiets saksbehandling ved vedtak om soning av subsidiær fengselsstraff i saker der ilagt bot ikke er betalt, såkalt bøtesoning. Ved denne gjennomgangen ble det avdekket at politiets praksis ikke var i tråd med straffeprosesslovens regler. Det ble gitt pålegg og direktiver fra riksadvokaten i brev 20. oktober 2022. De regionale embetene fikk ansvar for å følge opp med egnede tiltak for å sørge for at behandlingen ble bragt i samsvar med lovens bestemmelser.

3.2.4.8 Regionale fagledelsestiltak

I tillegg til de ovennevnte fagledelsesaktivitetene som følger av nasjonale føringer, har embetene også lagt ned betydelige ressurser på andre fagledelsestiltak rettet mot saksområder som statsadvokatene ut fra sin lokalkunnskap mener det er viktig å forbedre i sine regioner.

Det er gjennomført en rekke inspeksjoner, blant annet rettet mot saker om organisert kriminalitet, vold i nære relasjoner og voldtekt av barn under 14 år, formålsstyrt etterforskning og bruken av etterforskningsplaner mv. Totalt gjennomførte embetene om lag 30 inspeksjoner i 2022, i tillegg til undersøkelsen om tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker og kartleggingen og oppfølgingen av bøtesoningsaker som nevnt over.

Samtlige embeter gjennomførte påtalemøter i 2022 med ulike temaer. Det er også rapportert om en rekke andre fagledelsestiltak av et betydelig omfang, blant annet fagdager, utarbeidelse av håndbøker/rutinebeskrivelser, aktoropplæring, hospiteringsordninger mv. En ikke uvesentlig del av statsadvokatenes fagledelse består i tilbakemelding gjennom enkeltsaksbehandling, og embetene systematiserer på noe ulikt vis funn i enkeltsaksbehandlingen og gir løpende tilbakemeldinger der det er behov.

Det har i 2022 medgått mye tid ved statsadvokatembetene til arbeidet med å innrette virksomheten etter de nye reglene om delegasjon av påtalekompetanse. Dette gjelder dels statsadvokatembetenes håndtering av en endret saksportefølje, herunder identifisering av de rette sakene for statsadvokataktorer og vurdering av hvilke sakstyper som statsadvokatene fortsatt ønsker innsendt for kontroll eller avgjørelse. Ikke minst har ikrafttredelsen av delegasjonsreglene foranlediget at statsadvokatene har måttet vurdere innretningen på fagledelsesvirksomheten. Om statsadvokatene skal ha mulighet til å endre sammensetningen på egen aktorportefølje, forutsetter dette at politiet overtar noen av aktoratene som statsadvokatene tradisjonelt har gått med. Disse omhandler ofte relativt alvorlige forhold, og påtalemyndigheten i politiet må være rustet for oppgaven. Flere embeter har derfor iverksatt ulike opplegg for opplæring og oppfølging av politiets

aktivering av straffesaker ("aktorprogram"), for eksempel ved dedikerte statsadvokater som veileder og følger opp politiadvokatene både før, under og etter hovedforhandling.

3.2.4.9 Utviklingsarbeid – Riksadvokatembetet

Ved Riksadvokatembetet har det i 2022 blant annet vært rettet oppmerksomhet mot hvordan Den høyere påtalemyndighet kan bidra med sin kunnskap gjennom de allerede etablerte strukturene for kompetansehevede tiltak i politiet. I tillegg til fagledelsen som utøves av statsadvokatene, treffes nemlig politiet av en rekke andre kompetansehevede tiltak – dels obligatoriske og dels frivillige. Riksadvokaten har som mål å koble Den høyere påtalemyndighet tettere på disse, og også være engasjert i relevante utviklingstiltak. Involvering av Den høyere påtalemyndighet er viktig blant annet for å sikre at produktene og leveransene blir best mulig. Det er også viktig for å bidra til en fornuftig balanse mellom ressursbruken på kompetanseheving og den løpende straffesaksbehandlingen i politiet, og for å sikre en koordinert fagledelsesaktivitet i de ulike spor.

I 2016 utarbeidet som kjent Politidirektoratet og riksadvokaten i felleskap Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet. Flere av tiltakene i handlingsplanen inngår nå i Den høyere påtalemyndighets arbeid med fagledelse, for eksempel systematisk erfaringslæring. Ett av de allerede etablerte, og mest sentrale, tiltakene er Fagutviklingsapparatet for etterforskningsfeltet, hvor riksadvokaten er fagmyndighet sammen med Politidirektoratet (tiltak 1 i etterforskningsløftet). Fagutviklingsapparatet har vært et positivt bidrag ved at deler av utviklingsarbeidet innenfor etterforskningsområdet er satt i system, og det er allerede levert flere nasjonale standarder av god kvalitet. En underveisevaluering i 2022 avdekket imidlertid et relativt stort forbedringspotensial hva gjelder informasjon og kunnskapsdeling om Fagutviklingsapparatet og de nasjonale standarder som er laget. I tillegg til å bidra til større kunnskap om Fagutviklingsapparatet i Den høyere påtalemyndighet og i større grad involvere fagledelsen ved de regionale embetene, ser riksadvokaten nærmere på hvordan rollen som fagmyndighet bør innrettes.

Påtalemyndigheten i politiet har hvert år krav om å gjennomføre 48 timers obligatorisk opplæring ("OÅO"). Den høyere påtalemyndighet har allerede ansvar for fire av disse timene, som gjennomføres på landets påtalemøter hvert år. Riksadvokaten er i dialog med Politidirektoratet med tanke på muligheten for å kunne utvide antallet timer som gjennomføres i regi av Den høyere påtalemyndighet. I 2022 ble det lagt ned betydelige ressurser på å forberede opplæringen for 2023, i form av et heldagsprogram om bevisbedømmelse og forvaltning av objektivitetsplikten. Det er lagt opp til innlegg fra eksterne foredragsholdere, samt praktiske refleksjons- og diskusjonsseanser som skal tilrettelegge for økt oppmerksomhet om mekanismer som kan utfordre blant annet objektivitetskravet under etterforskningen og ved påtaleavgjørelsen.

Det er gledelig at alle landets nye påtalejurister nå skal gjennom et obligatorisk utdanningsløp ved Politihøgskolen. Riksadvokaten har i løpet av 2022 etablert et kontaktpunkt med de ansvarlige for utdanningen ved høgskolen, og har gjennom løpende og faste møter god dialog med tanke på operasjonaliseringen av læringsmålene. Fra Den høyere påtalemyndighet bidrar også flere statsadvokater hvert semester inn i undervisningen.

Riksadvokatens Fagledelsesforum har vist seg å være et svært viktig tiltak, ikke bare som en arena for de regionale embedene hvor det kan deles erfaringer og informasjon om fagledelsen, men som et virkemiddel for utvikling og samordning av fagledelsesvirksomheten for riksadvokaten. Riksadvokatembetet har i 2022 benyttet forumet i økende grad i egen planlegging og styring av fagledelsen, herunder for innspill til den obligatoriske årlige opplæringen, arbeidet med å styrke involveringen i Fagutviklingsapparatet, samt innspill til de årlige nasjonale føringer for fagledelsen.

3.2.5 Vurdering av fagledelsesinnsatsen i 2022

Det er en uttalt forventning om at arbeidet med fagledelsen skal være gjenstand for kontinuerlig utvikling og forbedring. Fagledelsesvirksomheten i Den høyere påtalemyndighet har blitt utvidet, utviklet og forbedret også i 2022, blant annet slik som beskrevet over.

Fagledelsesvirksomheten har som mål å bidra til økt kvalitet og rettssikkerhet i politiets straffesaksbehandling. Statsadvokatenes fagledelse bidrar utvilsomt i så måte gjennom kompetanseheving for etterforskere og påtalejurister, i form av instruksjon, veiledning og opplæring.

Den nærmere vurderingen av effekten av fagledelsestiltakene er en vanskelig øvelse. For å måle endringer i effektivitet og kvalitet, og vurdere årsakene til en eventuell endring, må en ha en gyldig inngangsverdi og en gyldig utgangsverdi – og ikke minst kontroll over ulike faktorer som kan påvirke resultatene. Å måle kvalitet er i seg selv krevende, og fordrer som regel en gjennomgang av en rekke ulike markører i hver enkelt sak. Selv for enkelte kvalitetsmarkører hvor det kan hentes tallverdier fra politiets systemer, for eksempel saksbehandlingstid og restanser, kan det være krevende å si noe sikkert om kausalitet. Ved en forbedring (eller forverring) i resultatene i tiden etter et gjennomført fagledelsestiltak, kan en pretendere at tiltaket har hatt effekt (eller ikke). Men det er ikke gitt at fagledelsestiltaket alene er årsak til endringen, og som oftest vil det være flere faktorer som har virket sammen. Fagledelsestiltaket kan isolert sett også være godt egnet til å øke kvaliteten uten at det gir seg utslag i forbedring, dersom det foreligger andre forhold som påvirker resultatene, for eksempel styringssignaler om at enkelte sakstyper ikke skal prioriteres, for få ressurser i politiet eller høy utskiftning av personale.

I 2022 har en like fullt eksempler som med tydelighet viser effekten av fagledelsen fra Den høyere påtalemyndighet. Som nevnt undersøkte statsadvokatene i 2021 om politiets bruk av tvangsmidler i mindre alvorlige narkotikasaker var i tråd med direktiver fra riksadvokaten. Den nasjonale rapporten forelå i februar 2022, og viste at det på nasjonalt nivå var systematiske avvik fra direktivene, blant annet hva gjaldt gjennomgang av mobiltelefon, bruk av polititjenestemanns beslutningskompetanse og bruk av kroppslige undersøkelser som urinprøver. Den høyere påtalemyndighet gjennomførte i 2022 en rekke fagledelsestiltak på feltet med sikte på å korrigere avvikene, både på nasjonalt og regionalt nivå. Det ble deretter foretatt en oppfølgende undersøkelse på høsten for å se om situasjonen var bedret. Undersøkelsen viste meget god forbedring på de fleste av områdene, herunder var det tilnærmet ingen avvik fra riksadvokatens direktiver om bruk av urinprøver for å avdekke narkotikabruk alene.

Den høyere påtalemyndighet har som nevnt over tid dreid sin virksomhet i retning av økt fagledelse, men dette har vært særlig fremtredende i året som er gått, blant annet på grunn av de nye delegasjonsbestemmelsene. Riksadvokatens klare oppfatning er at det samlede ressursuttaket på fagledelse i Den høyere påtalemyndighet har økt betydelig i 2022. Det er også merkbart at de regionale embetene har lagt ned mye arbeid i å skape gode arenaer for tett og aktiv oppfølging av distriktene, og det overordnende inntrykket er at det er mer kontakt mellom embetene og underliggende politidistrikt enn noen gang. Dialogen omhandler i enda større grad enn før også *arten og omfanget av fagledelsestiltakene* fra Den høyere påtalemyndighet. Statsadvokatene involverer politidistriktene i sin fagledelsesplanlegging, blant annet gjennom å aktivt etterspørre informasjon fra politidistriktene om hva de opplever å ha behov for og hvordan innretningen på ulike fagledelsestiltak bør være for å ha nytteverdi. En slik "brukerorientering" vil presumtivt, sammen med det økte trykket på fagledelse i 2022, ha hatt effekt i form av forbedringer i politiets straffesaksbehandling.

Det er også verdt å nevne at flere embeter i 2022 i større grad har begynt å samarbeide om fagledelsesvirksomheten på tvers av regioner og politidistrikter. Enkelte embeter har for eksempel gått sammen om felles inspeksjoner av flere politidistrikter og oppfølgingstiltak i forlengelsen av dette. Slikt samarbeid vil ventelig bidra til å profesjonalisere fagledelsesvirksomheten og sikre en mer enhetlig fagledelsesinnsats, og dermed øke effekten av denne. I tillegg tilrettelegger slikt samarbeid for en mer effektiv ressursutnyttelse i Den høyere påtalemyndighet.

3.3 Regelverksutvikling

Den høyere påtalemyndighet har et virksomhetsspesifikt mål om å bidra til et godt og moderne lovverk. Strafferettspleien er en vesentlig del av rettssystemet og en grunnsten i et

velfungerende demokrati. Den høyere påtalemyndighet skal derfor være en aktiv bidragsyter i regelverksutviklingen.

For å understøtte målet om godt og moderne lovverk, skal Den høyere påtalemyndighet bringe prinsipielle saker inn for Høyesterett for å avklare om det er behov for lovendringer, og ved behov ta initiativ til lovendringer. Den høyere påtalemyndighet ser også deltakelse i lovutvalg og arbeidsgrupper samt utarbeidelse av høringsuttalelser, som viktige bidrag til oppnåelse av dette målet.

Avdeling for straffesaker og rettsutvikling ved Riksadvokatembetet arbeider systematisk med høyesterettssakene. Alle saker som slippes inn til behandling er gjenstand for drøfting med tanke på om saken skal aktoreres av Riksadvokatembetet eller noen fra de regionale statsadvokatembetene, Det nasjonale statsadvokatembetet eller Økokrim. Andelen saker som aktoreres av ansatte ved Riksadvokatembetet, har også økt betydelig, og i 2022 ble om lag 20 høyesterettsaktorer håndtert av embetet. I saker som ikke aktoreres av Riksadvokatembetet, vurderes det nøye om statsadvokaten som skal føre saken skal delta i kollokvium ved embetet, og i alle tilfeller tilbys muligheten for slikt kollokvium.

Det gjennomføres også kontroll og vurdering av alle saker som påtalemyndigheten foreslår å anke til Høyesterett. I 2022 ble det tilsatt en førstestatsadvokat med særlig ansvar for oppfølging av saker i Høyesterett, med tiltredelse i januar 2023. Det ligger blant annet til stillingen å gjennomgå påtalemyndighetens anker og dens merknader til domfeltes anke før de sendes til Høyesterett, og å følge opp statsadvokatene som er oppnevnt som aktorer, blant annet gjennom kollokvier som nevnt. I samråd med de regionale statsadvokatembetene, Det nasjonale statsadvokatembetet og Økokrim, skal førstestatsadvokaten identifisere uavklarte prinsipielle rettsspørsmål, og bistå i prosessen med å bringe saker som er egnet til å avklare disse spørsmålene inn for Høyesterett. Vedkommende skal også løpende vurdere om avgjørelser fra Høyesterett forutsetter oppfølging fra påtalemyndigheten i ettertid, herunder om det skal tas initiativ til lovendringer eller om det er behov for fagledelsestiltak.

Det har for 2022 så vidt vites ikke fra sentralt hold vært anmodet om deltakelse i lovutvalg eller arbeidsgrupper uten positivt svar fra Riksadvokatembetet eller fra statsadvokatembetene. Den deltakelsen i lovutvalg som for tiden er mest omfattende, og som vurderes som meget viktig, er deltakelsen til en førstestatsadvokat/avdelingsleder i straffelovrådet. En annen førstestatsadvokat ved Riksadvokatembetet har i 2022, som i 2020 og 2021, deltatt i et utvalg som ser på regelverket om utlevering og arrestordre, og som leverte sin utredning før jul. I dette utvalget deltok også en embetsleder ved et regionalt statsadvokatembete. Som ytterligere ett eksempel, kan nevnes at en statsadvokat ved et regionalt statsadvokatembete deltar i lovutvalget om negativ sosial kontroll.

Både statsadvokatembetene og riksadvokaten er sentrale høringsinstanser som har lang tradisjon for å avgi hørings svar i lovgivningsprosesser, og det medgår relativt betydelige ressurser til dette arbeidet. I 2022 har flere statsadvokatembeter etablert et formalisert samarbeid på regionsnivå som også omhandler rettsutvikling, herunder gjennom å utarbeide felles hørings svar. Samarbeidet legger til rette for avgivelse av hørings svar fra statsadvokatembetene i flere saker, og fra flere embeter, samt mer inngående vurderinger i den enkelte sak.

Riksadvokaten vurderer fortløpende om det anses hensiktsmessig å fremme lovgivningsforslag overfor departementet, blant annet på bakgrunn av innspill fra statsadvokatembetene som også har stor oppmerksomhet om viktigheten av slike lovgivningsinitiativ.

3.4 Oppdrag i tildelingsbrevet

Riksadvokaten har i 2022 bidratt i arbeidet med en prognosemodell for straffesakskjeden (oppdrag 1). Arbeidet ledes og koordineres av Kriminalomsorgsdirektoratet, og fra Riksadvokatembetet sitter en representant i arbeidsgruppen og i styringsgruppen. Riksadvokatembetet har i 2022 på vegne av Den høyere påtalemyndighet rapportert tertialvis til Kriminalomsorgsdirektoratet om utviklingen innen blant annet positive påtaleavgjørelser og restanser. Kriminalomsorgsdirektoratet har sammenstilt informasjonen med statistikk fra politiet, domstolene, konfliktrådssekretariatet og kriminalomsorgen. En plan for arbeidet ble levert departementet 1. september 2022, og videreføres i henhold til denne planen i 2023.

I felleskap med Politidirektoratet har riksadvokaten levert rapporter til departementet med vurdering av straffesaksavviklingen i politiet, den såkalte fellesrapporten (oppdrag 2). Arbeidet er løpende, og årsrapporten avgis i egen forsendelse.

Riksadvokaten og Politidirektoratet har også fått i oppdrag å analysere den markante økningen som har vært i registrerte seksuallovbrudd (oppdrag 3). For å løse oppdraget er det nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra Politidirektoratet, Kripos og Riksadvokatembetet. Gruppen vil avgi en egen rapport.

3.5 Likestilling og forbud mot diskriminering

3.5.1 Likestilling

Arbeidsgiver skal innenfor sin virksomhet arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering (jf. Likestillings- og diskrimineringsloven § 26).

Det er en tydelig og tilfredsstillende trend ved Den høyere påtalemyndighet hva gjelder gradvis økende andel kvinnelig ansatte i juridiske stillinger.

I 2022 var 63,2 % av de ansatte kvinner og gjennomsnittslønnen til kvinner var 881 731 kroner. Gjennomsnittslønnen for menn var 1 161 767 kroner. Til sammenligning med 2021 har andel kvinnelige ansatte økt med 1 %, og gjennomsnittslønnen til kvinner har økt med 6 % mot 1 % økning i gjennomsnittslønn for menn.

Det er viktig å være oppmerksom på at 87,1 % 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. 47 % av statsadvokatene er kvinner, og disse har en snittlønn på kr 1 266 961. Gjennomsnittslønnen til menn i samme stillingsgruppe er kr 1 276 263. Kvinnelige statsadvokaters gjennomsnittslønn utgjør med dette 99,3 % av mannlige statsadvokaters gjennomsnittslønn.

Fem av elleve embetsledere ved de regionale statsadvokatembetene er kvinner. Ved Riksadvokatembetet består ledergruppen av tre kvinner og to menn. 87,1 % av de kontoransatte er kvinner. Blant de kontoransatte finnes ni kvinnelige og én mannlige kontorsjef, samt to kvinnelige administrasjonssjefer. Dette utgjør en kvinneandel på 92 % administrative ledere.

I 2022 ble det tatt ut 145 seniordager, hvorav kvinner tok ut 92 dager (63,4 %) og menn tok ut 53 dager (36,6 %).

Ni ansatte, fem kvinner og fire menn, tok ut foreldrepermisjon i 2022. Totalt ble det tatt ut 661 dager permisjon, hvorav de kvinnelige ansatte tok ut 284 dager, og de mannlige ansatte tok ut 377 dager. Til sammenligning med 2021 er dette, for menn, en økning på 64 % av gjennomsnittlig uttak av antall dager, mot en nedgang på 30 % i snitt for kvinner.

I 2022 var det til sammen 60 midlertidige ansatte fordelt på 17 i administrative stillinger, en riksadvokatfullmektig og 42 konstituerte statsadvokater. For sistnevnte gruppe er fordelingen hhv. 21 kvinner og 21 menn. For de administrative stillingene var fordelingen på 11 kvinner og 6 menn. Riksadvokatfullmektigen er mann.

3.5.2 Forbud mot diskriminering og trakassering

I 2022 ble det gjennomført Medarbeiderundersøkelse for Den høyere påtalemyndighet. 2 %, det vil si fire ansatte, svarte bekreftende på at de har vært utsatt for mobbing på arbeidsplassen. Tre ansatte opplever mobbing fra kolleger og en ansatt fra overordnet. Ingen ansatte rapporterer om seksuell trakassering.

Konkrete saker hva gjelder mobbing og trakassering i arbeidsrelaterte situasjoner blir håndtert lokalt i henhold til "Veileder for konflikthåndtering for Den høyere påtalemyndighet" og "Veileder og rutiner for forebygging av seksuell trakassering".

3.5.3 Universell utforming og individuell tilrettelegging

I 2022 ble rutiner for publisering av bilder på etatens hjemmeside og intranett endret i henhold til krav om universell utforming.

3.6 Lærlinger

Etaten har i 2022 arbeidet for å knytte til seg en lærling i service og administrasjon uten å lykkes. Det er knyttet kontakt med opplæringskontoret ok stat, og Riksadvokatembetet er blitt sertifisert lærebedrift, og har utpekt en fagleder. Det er også utarbeidet en kompetanseplan. Tilbud om lærlingplass ved Riksadvokatembetet ble lyst ut 17. mars 2022 og med søknadsfrist 18. april samme år. Ti ungdommer søkte på lærlingplassen. Alle disse ble etter hvert forsøkt innkalt til intervju, og ble tett fulgt opp med tidspunkt og påminnelser, uten at de dukket opp. Det ble tatt kontakt med opplæringskontoret om bistand til andre aktuell kandidater uten at det heller førte til at det ble tegnet avtale med en lærling. Vi fortsetter å prøve å få knyttet til oss en lærling i 2023.

3.7 Bruk av konsulenttjenester

Kostnader til konsulenttjenester viser en reduksjon på 15,7 % sammenlignet med 2021. De konsulenttjenestene som benyttes, er i høy grad kritiske for etatens drift, og det er således ikke iverksatt særskilte tiltak for å få ned konsulentbruken.

Beskrivelse	%-andel	2022	2021	Endring
Konsulenttjenester innen økonomi og revisjon	5,22 %	241 624	223 069	18 555
Konsulenttjenester innen juss-juridisk bistand	17,02 %	787 136	1 949 042	- 1 161 906
Konsulenttjenester til utvikling av programvare og IKT-løsninger	5,35 %	247 412	467 050	- 219 638
Konsulenttjenester til organisasjonsutvikling mv	40,54 %	1 875 354	1 615 501	259 853
Andre konsulenttjenester	31,87 %	1 474 255	1 197 372	276 883

Kjøp av tjenester til rekruttering		-	32 500	-	32 500
Sum	100,00 %	4 625 782	5 484 534	-	858 752
Endring					-15,66 %

Tabell 13 – Oversikt over bruk av konsulent tjenester i Den høyere påtalemyndighet

3.7.1 Konsulent tjeneste innen økonomi og revisjon

Dette gjelder lisenser, tilganger og support levert av DFØ og abonnement/bistand fra Simployer tilknyttet økonomifaget. Nivået for 2022 er omtrent som for nivået for 2021, med en liten økning som følge av økning i antall lisenser og prisøkning.

3.7.2 Konsulent tjenester til juridisk bistand

Dette gjelder i all hovedsak NAV-sakene og bistand fra setteriksadvokat Mæland. Arbeidet med NAV-sakene vil fortsette frem til høsten 2023, og mulig ut året 2023.

3.7.3 Konsulent tjenester til utvikling av programvare i IKT-løsninger

Drift av servere til hjemmeside og intranett. Disse tjenestene kunne ikke leveres av politiets IKT-tjenester.

3.7.4 Konsulent tjenester til organisasjonsutvikling mv.

Politiets IKT-drift står for drift av straffesakssystemet BL (*BasisLøsninger*) og saksbehandlingssystemet Websak. Dette utgjør kr 1 709 903, og 91,2 % av kostnaden under denne posten. Resterende består av Kvalitetsundersøkelsen samt medarbeiderundersøkelsen som er gjennomført i samarbeid med Rambøll Management Consulting.

3.7.5 Andre konsulent tjenester

Riksadvokaten skal i 2023 flytte til Grev Wedels plass 9. I forbindelse med planlegging av nye lokaler er det benyttet konsulenter både fra Statsbygg i henhold til brev fra KMD av 31. januar 2020, og det er gjort avrop på Statsbyggs rammeavtale for arkitektbistand fra IARK. Riksadvokatembetet har en grunnleggende nasjonal funksjon og må derfor legge til rette for å håndtere og kommunisere begrenset informasjon i de nye lokalene. I dette arbeidet er det kjøpt inn tjenester fra Forsvarsbygg, og det er leid inn en sikkerhetsleder.

Tabellen nedenfor viser en oversikt over konsulentkostandene knyttet til flyttingen.

Spesialrom prosjekt- sikkerhets-leder (HRP-privat næring)	Flytting bistand IARK GW9 (privat næring)	Flytting bistand Forsvars-bygg - spesialrom	Flytting bistand Statsbygg (GW9)	Sum flytte- prosess
33 540	447 458	586 675	266 275	1 333 948

Tabell 13 – Konsulentkostnader tilknyttet flytting

Bruk av konsulenttenester inneholder også kursing av statsadvokater i medietrening utgiftsført med kr 22 500, samt noen kostnader i forbindelse med fagvitne i rettssak og til oversettelse av EMD-dom fra fransk til engelsk.

Oppdatering av kompetanse for statsadvokater og kontoransatte i regi av Etterutdanningsrådet har for 2022 hatt en kostnad på kr 372 000. Dette består i hovedsak av retorikk-kurs for statsadvokater og HMS-kurs for ledere.

4 Styring og kontroll i Den høyere påtalemyndighet

4.1 Straffesak og fagledelse

Styringsdokumentene som klargjør riksadvokatens forventninger til virksomheten, er særlig det årlige rundskrivet om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen, disponeringsskrivene til statsadvokatembetene, kvalitetsrundskrivet, de årlige føringene for fagledelsen og fagledelsesrundskrivet, rundskrivet om påtalekompetanse (delegasjonsrundskrivet) og de etiske retningslinjene for ansatte i påtalemyndigheten.

Internkontrollen på fagledelsesfeltet og for Den høyere påtalemyndighets egen straffesaksbehandling skjer gjennom tertialvis rapportering fra embetene om virksomhet og avvik, og pliktig innsendelse av vesentlig dokumentasjon som virksomhetsplaner, fagledelsesplaner, inspeksjonsrapporter mv. Statsadvokatembetene er pålagt å sørge for at politiet utarbeider tiltaksplaner for å avhjelpe eventuelle avvik som er påvist i inspeksjonene. Statsadvokatembetenes fagledelsesvirksomhet og straffesaksbehandling er tema i riksadvokatens styringsdialog med embetsleder. Vesentlige forhold ved virksomheten kan også følges opp i de månedlige embetsledermøtene, hvor alle embetsledere og kontorsjefer deltar. De alvorligste sakene i statsadvokatenes straffesaksportefølje er gjenstand for kontroll ved at de avgjøres av riksadvokaten. Riksadvokaten er også klageinstans for statsadvokatenes påtalevedtak, og fører på den måten direkte kvalitetskontroll med straffesaksbehandlingen.

4.2 Administrativt område

Styringsdokumentene består i årlige disponeringsskriv, instruks fra riksadvokaten til de regionale embetene om økonomiforvaltningen i DHP, innkjøpsstrategi for DHP, diverse rutiner på økonomiområdet, felles bestemmelser om arbeidstid, fravær, velferdsgoder mm. Personalreglement for DHP, personalpolitisk handlingsplan, lønnspolitikk, veileder i konflikthåndtering, veileder for håndtering av kritikkverdige forhold, veileder for forebygging og håndtering av seksuell trakassering, AKAN-veileder, arkivplan og arkivrutiner for DHP mm.

Internkontrollen består i tertialvis rapportering om regnskap, arbeidsmiljø og sykefravær. Avvik og andre vesentlige forhold er tema i styringsdialogmøter, internkontroll er også et aspekt i embetsledermøter, kontorsjefmøter og fagdager. Økonomistyringen skjer i henhold til statens økonomireglement.

4.3 Oppfølging av saker fra Riksrevisjonen

Riksrevisjonens rapport om *politiets innsats mot IKT-kriminalitet* ble avgitt i 2021, og konkluderte med at politiets evne til å avdekke og oppklare slik kriminalitet har klare svakheter.

Alvorlig IKT-kriminalitet har vært sentralt prioritert av riksadvokaten over flere år, og også i 2022 har riksadvokaten i sitt rundskriv om mål og prioriteringer understreket at innsatsen mot IKT-kriminalitet må intensiveres. Som beskrevet over, har statsadvokatembetene i løpet av 2022 satt seg inn i arbeidet til politidistriktenes enheter for digitalt politiarbeid. Det har også vært gjennomført én av to planlagte fagdager om IKT-kriminalitet for Den høyere påtalemyndighet. Formålet er å øke kompetansen blant statsadvokatene og tilrettelegge for økt fagledelsesaktivitet på området.

Riksrevisjonen fremla 9. juni 2022 sin undersøkelse av *myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*. Det ble påpekt at politiet prioriterer slike saker, men at det er utfordringer ved etterforskning og beskyttelsestiltak, herunder begrenset etterforskningskapasitet, lang saksbehandlingstid og en negativ utvikling i oppklaringsprosent.

Alle overtredelser av straffeloven §§ 282 og 283, det vil si *mishandling i nære relasjoner*, er omfattet av riksadvokatens sentrale prioriteringer og har vært det over tid. I saker om vold mot barn – som ikke sjelden utøves av personer i en nær relasjon til barnet – er også saker om overtredelse av straffeloven §§ 272 og 273 omfattet av de sentrale prioriteringene.

Den høyere påtalemyndighet har over flere år rettet betydelig fagledelsesinnsats mot saksområdet, herunder inspeksjoner. I inspeksjonene er det blant annet avdekket enkelte avvik ved bruken av *etterforskningsplaner*, som er pålagt for denne sakstypen som hovedregel. Bruk av etterforskningsplaner og en aktiv og kompetent etterforskningsledelse (påtalefaglig og politifaglig) er grunnleggende for å sikre høy kvalitet, herunder så kort saksbehandlingstid som mulig. I 2022 ble det under alle landets påtalemøter holdt innlegg fra riksadvokaten om de generelle forventningene til rollen som påtalefaglig etterforskningsleder. Enkelte embeter har også hatt relativt omfattende fagledelsesvirksomhet knyttet til formålsstyring av etterforskning. I de nasjonale føringene for fagledelsen for 2023 som ble sendt statsadvokatembetene i september 2022, er det angitt at statsadvokatembetene skal iverksette nødvendige fagledelsestiltak i politidistriktene der det er behov for kompetanseheving ved etterforskning, påtalebehandling og irettføring av saker som gjelder mishandling i nære relasjoner.

I riksadvokatens rundskriv om mål og prioriteringer for både 2022 og 2023, er bruken av besøksforbud viet oppmerksomhet. Det er understreket at politiet skal ha gode rutiner for

håndtering av begjæringer om besøksforbud og oppfølging av brudd, herunder systemer for umiddelbar varsling til påtalemyndigheten når det innkommer bruddmeldinger til politiet. Det er fremhevet at påtalemyndigheten skal være en pådriver for bruk av kontaktforbud med elektronisk kontroll, og understreket at i saker med et underliggende faktum som innebærer risiko for *fremtidige*, alvorlige lovbrudd, skal påtalemyndigheten ha god samhandling med politidistriktets dedikerte personell for risikohåndtering.

Til sist nevnes at Riksadvokatembetet i 2022 har arbeidet med en revisjon av rundskrivet om vold i nære relasjoner, og dette arbeidet er nå i slutfasen. Rundskrivet er planlagt utgitt våren 2023.

4.4 Forebyggende sikkerhet

Med utgangspunkt i relevant regelverk om sikkerhet, internkontroll mv. (blant annet politiregisterloven § 16 og forskrift om sikkerhetsadministrasjon § 3-3), foreligger et grunnlagsdokument (styringsdokument) for sikkerhet, internkontroll for personvern og informasjonssikkerhet ved Riksadvokatembetet. Forsvaret la til grunn grunnlagsdokumentet som tilstrekkelig dokumentasjon for å kunne etablere Nasjonalt begrenset nett (NBN) ved embetet. Med utgangspunkt i regelverket det er vist til ovenfor, er det etablert en intern sikkerhetsgruppe ved Riksadvokatembetet og en saksforberedende gruppe.

Riksadvokatembetet vil mai/juni 2023 flytte til nye lokaler. Dette nødvendiggjør en totalrevisjon av styringsdokumentet for sikkerhet, nye trussel- og risikovurderinger, samt nye instruksjoner hva gjelder konkrete tiltak. Dette arbeidet er påbegynt. Flyttingen til nye lokaler har også nødvendiggjort nye trussel- og risikovurderinger, og særskilte tiltak knyttet til utformingen av de nye lokaler og selve flytteprosessen.

Riksadvokaten rapporterte i juni 2022 til Nasjonal sikkerhetsmyndighet om sikkerhet ved Den høyere påtalemyndighet som en del av kartleggingen av sikkerhetstilstanden i Norge. Departementet har fått tilsendt kopi av vår rapportering.

Riksadvokaten vil fortsatt ha oppmerksomhet om forbedring ved følgende områder:

- Digital straffesaksbehandling
- Gjennomføre nødvendige møter og oppfølginger i henhold til sikkerhetsadministrasjonen
- Ha sikkerhet som fast punkt på styringsdialogmøter
- Kompetanseheving på sikkerhetsområdet

Riksadvokatembetet har en beredskapsplan som er under revisjon, med sikte på et oppdatert planverk. Endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen og endringer i virkemiddelbruken i krig og konflikter, har ytterligere understreket betydningen av en velfungerende beredskapsfunksjon i Den høyere påtalemyndighet som en del av samfunnets totale beredskap.

Riksadvokaten nedsatte 24. mars 2022 en arbeidsgruppe som fikk i mandat å utarbeide utkast til et beredskapsplanverk for Den høyere påtalemyndighet. Det ble videre besluttet at utredningsarbeidet gjennomføres som to delrapporter.

Den første delrapporten er et rammeverk for planen. Her gis det anvisninger på hvordan Den høyere påtalemyndighet skal innrette seg når ytre forutsetninger endres. Dokumentet er generisk bygget opp, og like relevant i både fred, krise, krig og ved nedtrapping etter forhøyet beredskapsnivå. Her omtales rettslige, faktiske og prosessuelle spørsmål. Dette er formentlig første gang det er utarbeidet en slik samlet fremstilling spesielt for Den høyere påtalemyndighet. Rapporten er sendt på en begrenset høring. Departementet er særskilt orientert om dette arbeidet.

Den neste delrapporten, som er planlagt ferdigstilt sommeren 2023, vil blant annet behandle hvordan en beredskapsfunksjon i Den høyere påtalemyndighet skal organiseres. Etter dette planlegges det en revisjon av statsadvokatembetenes lokale beredskapsplaner.

Riksadvokaten har forventninger om at de nevnte rapportene vil legge grunnlag for en bedret ivaretagelse av beredskapsfunksjonen i Den høyere påtalemyndighet.

De regionale statsadvokatembetene har egne beredskaps- og kontinuitetsplaner. Embetene skal også ha utarbeidet internkontrollrutiner som tilfredsstiller kravene i politiregisterloven.

Den høyere påtalemyndighet behandler person- og etatssensitiv informasjon. For å sikre at opplysninger ikke kommer på avveie, må alle ansatte undertegne taushetserklæringer.

Ved Riksadvokatembetet er i dag samtlige ledere og fast ansatte sikkerhetsklarert. Ved statsadvokatembetene er alle embetslederne sikkerhetsklarert, samt en eller flere av de andre ansatte.

Bakgrunnen for vår praksis med sikkerhetsklareringer er behovet for å ha tilstrekkelig kapasitet til å kunne håndtere straffesaker eller andre saker eller problemstillinger som inneholder gradert informasjon – når behovet oppstår. Sikkerhetsklareringer tar erfaringsmessig noe tid, og en annen løsning vil kunne føre til forsinkelser eller andre utfordringer i saks- eller situasjonshåndtering i sensitive saker.

Det er ikke rapportert om sikkerhetstruende hendelser i 2022. IKT-medarbeiderne ved Riksadvokatembetet har bistått statsadvokatembeter med råd om konkrete problemstillinger.

4.5 Personvern

Riksadvokaten har utpekt et personvernombud/personvernrådgiver for Den høyere påtalemyndighet. Personvernombudet bistår Den høyere påtalemyndighet med å innfri kravet om protokoll over behandlingsaktiviteter, ved inngåelse av databehandleravtaler, gir råd ved eventuell avvikshåndtering og bistår med 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.

Alle embetene har fylt ut og levert inn behandlingsprotokoll både etter personopplysningsloven og politiregisterloven.

Riksadvokatens personvernerklæring er lagt på vår hjemmeside, og informasjon om personvernombudet og dets oppgaver ligger på intranettsiden Riksportalen.

Politiets og påtalemyndighetens håndtering av personopplysninger i straffesaker er i stor grad avhengig av gode rutiner og kvaliteten på systemer som BL, Indicia, SSP m.fl. Som eier av systemene er Politidirektoratet ansvarlig for at personvernreglementet følges.

Personvernombudet i Den høyere påtalemyndighet deltar på faste møter (hver 14. dag) med personvernrådgiverne i politiet og særorganer for gjennomgang av aktuelle problemstillinger og erfaringsutveksling. Møtene arrangeres annenhver gang av juridisk seksjon i Politidirektoratet og av personverngruppa på Kripos.

5 Vurdering av framtidsutsikter

Påtalemyndigheten i politiet har ansvar for den største delen av straffesaksbehandlingen. All etterforskning ledes og gjennomføres av politiet, og det er under etterforskningen det er størst muligheter for å påvirke resultatene på feltet. *Utfordringer i straffesaksbehandlingen for politiet* vil dermed også representere utfordringer for Den høyere påtalemyndighet hva gjelder muligheten for å lykkes med sitt samfunnsoppdrag.

I fjor økte antallet anmeldelser med nærmere 10 %. Resultatoppnåelsen viser en negativ trend på enkelte sentrale parametere sammenlignet med foregående år, herunder er oppklaringsprosenten for en del av de alvorlige sakstypene synkende. Samtidig med denne utviklingen, er straffesaksarbeidet mer krevende enn noen gang. Kriminaliteten blir mer kompleks, organisert og internasjonalsert. Enkelte lokalsamfunn opplever at gjengmiljøer etablerer seg og rekrutterer unge inn i en kriminell løpebane, med de konsekvenser det har for enkeltpersoner og tryggheten i samfunnet. Den teknologiske utviklingen medfører at bevisstillingen og bevisomfanget i straffesaker er endret, og flere av bevisene krever særskilt kompetanse for innhenting, sikring og tolking. Tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i politiet, både blant etterforskerne og påtalejuristene, er dermed avgjørende for å klare å møte utfordringene en står overfor. Dersom politiet ikke klarer å opprettholde de robuste spesialistmiljøene og sørge for nødvendig prioritering av de alvorlige og krevende sakene, vil dette representere en stor utfordring for kriminalitetsbekjempelsen. Riksadvokaten ser i denne sammenheng med en viss bekymring på en ikke ubetydelig turnover på etterforskningsfeltet, samt enkelte rapporter om for liten kapasitet ved spesialistmiljøene.

Den høyere påtalemyndighet er en kunnskapsvirksomhet der *statsadvokatenes kompetanse* og ferdigheter er helt avgjørende for ivaretagelsen av borgernes rettssikkerhet. Statsadvokatene må være i stand til effektivt og med høy kvalitet å håndtere straffesaker fra svært ulike former for kriminalitet, i tråd med kriminalitetsutviklingen som beskrevet. Slik kompetanse er også påkrevet for å fylle faglederrollen på en tilfredsstillende måte. Også Den høyere påtalemyndighet utfordres når det kommer til kapasitet og kompetanse, herunder på områder som IKT-kriminalitet og alvorlig økonomisk kriminalitet. Sider ved både Baneheia- og Tengs-saken aktualiserer diskusjon om bevisbedømmelse og forvaltning av objektivitetsplikten. I et rettssikkerhets- og tillitsperspektiv er det svært viktig at Den høyere påtalemyndighet har stor oppmerksomhet om tematikken. Det må stadig jobbes for å øke bevisstheten og kunnskapen om hvilke mekanismer som kan utfordre evnen til å forvalte rettssikkerhetsgarantiene til straffeforfulgte og kriminalitetsofre på en god måte.

Som et første trinn i et langsiktig arbeid for å styrke statsadvokatenes kompetanse, har riksadvokaten nedsatt en arbeidsgruppe som skal utarbeide en kompetansestrategi for

Den høyere påtalemyndighet. Kompetansestrategien skal beskrive hvilken kompetanse statsadvokatene har i dag, hvilken kompetanse det er viktig å videreutvikle, vedlikeholde eller skaffe seg, og hvordan dette kan oppnås gjennom organisering, kompetanseplaner og ressursinnsats. Arbeidet med strategien skal ferdigstilles inneværende år.

Den høyere påtalemyndighet har en viktig funksjon i *fagledelsen av politiet*. Med reglene om generell delegasjon av påtalekompetanse til politiet, følger muligheter for at statsadvokatene kan bruke mer ressurser på fagledelsesoppgaver og til å aktorere de kompliserte eller prinsipielle sakene. En utnyttelse av dette handlingsrommet fordrer imidlertid at politiet er rustet til oppgaveforskyvningen. I enkelte politidistrikt har det vært mange nyansettelser og relativt mange politijurister uten utvidet påtalekompetanse. Dette er en krevende utfordring for Den høyere påtalemyndighet, idet situasjonen på den ene siden tilsier et økt behov for fagledelsesinnsats, mens den på den andre medfører en begrensning i hvilke oppgaver statsadvokatene rent faktisk kan overlate til politiet, for eksempel aktorering av saker som statsadvokatene tradisjonelt har gått med.

Den høyere påtalemyndighets fagledelsesvirksomhet innbefatter kontroll av politiets straffesaksbehandling. Faglederfunksjonen skal imidlertid først og fremst bidra til faglig forbedring og styrking, og er ikke *primært* en tilsynsfunksjon. Den høyere påtalemyndighet er en relativt liten etat, og ikke ressursatt for å drive omfattende tilsynsvirksomhet i form av å kontrollere om allerede definerte normer følges i praksis ved alle sider av politiets straffesaksbehandling. Dette er et ansvar som i første rekke tilligger politimesteren som lokal leder av påtalemyndigheten.

I 2021 og 2022 var det behov for at riksadvokaten presiserte forståelsen av regler og retningslinjer for tvangsmiddelbruken i mindre alvorlige narkotikasaker. Senere har det vært behov for å iverksette tiltak vedrørende beslutning om soning av subsidiær fengselsstraff. Begge sakene griper direkte inn i borgernes rettssikkerhet og understreker betydningen av en aktiv, interessert og tilstedeværende påtalemyndighet lokalt. De illustrerer også at det er en utfordring for Den høyere påtalemyndighet å avdekke alle avvik i politiets straffesaksbehandling, og at det må jobbes videre i fagledessporet med gode systemer for kunnskapsinnhenting.

Den høyere påtalemyndighets samfunnsoppdrag er i utgangspunktet det samme i fred, som i krise, krig og under nedtrapping etter forhøyet beredskapsnivå. Den sikkerhetspolitiske situasjonen, særlig etter utbruddet av krigen i Ukraina, og endret virkemiddelbruk (hybride trusler) i konflikt og krig, har understreket påtalemyndighetens rolle som en del av samfunnets totalberedskap. Den høyere påtalemyndighet er også en viktig bidragsyter til sider ved politiets beredskapsarbeid ettersom riksadvokaten på enkelte områder har eksklusiv beslutningskompetanse. Dette nødvendiggjør økt bevissthet rundt beredskap og samhandling med andre beredskapsaktører, men også at det etableres formaliserte

strukturer i Den høyere påtalemyndighet, skjer kompetansebygging og øves på ulike former for krisehåndtering. For å møte utfordringene på dette feltet iverksatte riksadvokaten våren 2022 et arbeid med å utarbeide et beredskapsplanverk for Den høyere påtalemyndighet. Riksadvokaten har forventinger om at dette arbeidet vil legge grunnlag for en bedre ivaretagelse av beredskapsfunksjonen i Den høyere påtalemyndighet enn hva tilfellet er i dag og som i større grad imøtekommer de forventninger som er kommunisert gjennom blant annet instruks for riksadvokaten.

Den høyere påtalemyndighet er en relativ liten organisasjon, men samtidig en etat som ivaretar et viktig samfunnsoppdrag. Arbeidspresset på medarbeiderne er stort, og det samme er kravet til kvalitet og ivaretagelse av rettssikkerhet. En organisasjon av vår størrelse har mindre muligheter for omstillinger og omfordeling av ressurser. Det er ovenforpekt på utfordringer knyttet til kriminalitetsutvikling, politiets straffesaksarbeid, kompetansebehov og en sikkerhetspolitisk situasjon som nødvendiggjør noe mer vekt på beredskap. Samtidig representerte budsjettildelingen for 2023 reelt sett en nedgang sammenlignet med tidligere år. Dette er kanskje den største kilden til bekymring både i et kortere og lengre perspektiv fordi det begrenser handlingsrommet og reduserer mulighetene for å hente inn etterslep, for eksempel hva gjelder kompetanse og beredskap.

6 Årsregnskapet 2022

6.1 Ledelseskommmentar årsregnskapet 2022

6.1.1 Formål

Den høyere påtalemyndighet består av Riksadvokatembetet, ti regionale statsadvokatembeter og Det nasjonale statsadvokatembetet. 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 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 av 15. desember 2022 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 2021 til disposisjon kr 335 862 000 eksklusive refusjoner, inklusive kompensasjon for lønnsoppgjøret og overført mindreforbruk fra 2021, jf. note A. Den høyere påtalemyndighet mottok en belastningsfullmakt fra Politidirektoratet for lønnsutgifter tilknyttet en overført medarbeider i 2022 pålydende kr 1 432 468 på utgiftskapittel 0440, post 01. Den høyere påtalemyndighet benyttet hele fullmakten, ref. note B.

Det var i 2022 et mindreforbruk på utgiftskapittel 0445 på kr 17 519 596. Av dette søkes 16,1 mill. kr. (5% av bevilgningen) overført til 2023. Det vises til note B. Mindreforbruket skyldes flere forhold. Kjøp av konsulenttjenester er redusert med 15,7 % fra 2021. Planlagte og ikke planlagte vakanser gjennom året har medført et mindreforbruk på i overkant av 12,7 millioner kroner til lønnsutgifter, inkludert et mindreforbruk til SPK på 3,7

millioner kroner som følge av at arbeidsgiverandelen ble redusert fra 16 % til 14,2 %. Mindreforbruk på overtid var i 2022 rett i underkant av 1,2 millioner kroner.

Det var i budsjettet for 2022 forutsatt at pandemisituasjonen var avsluttet, og at 2022 skulle representere et normalår for reisevirksomhet. Reiserestriksjonene ble dessverre gjeninnført desember 2021 og først avviklet våren 2022, slik at reisevirksomheten for 1. kvartal ble kraftig redusert. Reisekostnader i de tre siste kvartalene for 2022 var omtrent som for 2019 inkludert prisøkning. I budsjettet for 2022 var reisekostnadene noe lavere, men de forventes å øke i 2023. Dette som følge av et helt normalår og generell prisøkning.

Riksadvokatembetet bandt seg opp til konsulentutgifter i forbindelse med egen flytting i 2022. Disse forfaller først til betaling i 2023 og ga et mindreforbruk på ca. 1,2 millioner kroner i forhold til budsjettet.

Det ble utgiftsført til sammen kr 318 342 404 på utgiftskapittel 0445. Av dette utgjør lønn og sosiale utgifter kr 263 416 744 (82,41 %) mot kr 251 732 340 (81,86 %) i 2021, se note 2. Beløpssøkningen på kr 11 684 404 skyldes en økning i etatens administrative bemanning og generell lønnsøkning blant alle ansatte. Det nevnes spesielt at Riksadvokatembetet tilsatte nøkkelpersonell innen HR, IT og økonomi i siste halvår 2021, for å bedre ivareta økningen av administrative oppgaver. Dette fikk full årseffekt først i 2022.

Av andre utbetalinger til drift, ble det i 2022 bokført kr 54 506 633 mot et forbruk på kr 50 945 196 i 2021. Bakgrunnen er en økning i reiseutgifter mot 2021, og en økning i felleskostnader på grunn av sterk økning i kraftpriser. Virksomheten har imidlertid brukt noe mindre på konsulenter enn i 2021. Dette skyldes at arbeidet tilknyttet det nye arkivsystemet i all hovedsak ble avsluttet i 2021, og at en stor andel av konsulentkostnadene tilknyttet Riksadvokatembetets flytteprosess ble utsatt til 2023.

Mellomværende med statskassen utgjorde kr -21 133 531. Mellomværende består i all hovedsak av avsatt forskuddstrekk til 1. termin 2023 og SPK pensjonspremieberegning for 6. og 7. termin med forfall i 2023, se note 9.

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 2023.

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 2022. Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen og artskontorrapporteringen er utarbeidet med utgangspunkt i bestemmelsene punkt 3.4.2 – de grunnleggende prinsippene for årsregnskapet:

- a) Regnskapet følger kalenderåret (ettårsprinsippet).
- b) Regnskapet skal inneholde alle utgifter og inntekter for regnskapsåret (fullstendighetsprinsippet).
- c) Regnskapet skal utarbeides i tråd med kontantprinsippet.
- d) Utgifter og inntekter er ført i regnskapet med brutto beløp (brutto-prinsippet).

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 punkt 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 (utgiftskapittel 0445/post 01 og utgiftskapittel 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 27. mai 2022.

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.

6.3.1 Belastningsfullmakter

Det er mottatt en belastningsfullmakt for Den høyere påtalemyndighet i 2022. Mottatte belastningsfullmakter er ikke inkludert i kolonnen for samlet tildeling, men bokføres og rapporteres til statsregnskapet fra virksomheten selv. Den mottatte fullmakten framkommer i note B til bevilgningsoppstillingen.

Den høyere påtalemyndighet har mottatt en belastningsfullmakt pålydende kr 1 432 468 fra Politiet på utgiftskapittel 0440, post 01, i 2022.

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 eget utgiftskapittel 0445. Note 2 viser en økning i lønnsutgifter som følge av økt rekruttering i 2021, spesielt av administrativt personell. For 2022 slår dette inn med full årseffekt. Det har også i 2022 vært en styrking av administrativt personell.

Statsadvokatene har hatt en nedgang på 1,1 årsverk sammenlignet med 2021. Note 3 viser en særlig nedgang i mindre utstyrsanskaffelser, nærmere bestemt IKT-utstyr. Dette skyldes at utrangert utstyr erstattes med leasingavtaler. Reisekostnadene har økt kraftig fra 2021, og dette har sammenheng med at restriksjonene tilknyttet pandemien ble opphevet fra våren 2022, slik at vi for 2022 var på nivået for 2019, inkludert prisøkning.

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 292 057 542 til bevilgningsregnskapet for 2022.

6.5 Om de enkelte embeter

Oslo statsadvokatembeter har benyttet 95,2 % av sin budsjettildeling som utgjorde 90,6 millioner kroner. Mindreforbruket på 4,3 millioner kroner skyldes hovedsakelig vakanser og refusjonsinntekter som ikke er benyttet til vikarer, men også noe mindre overtid samt lavere pensjonsutgifter enn budsjettet.

Hedmark og Oppland statsadvokatembeter har benyttet 99,5 % av mottatt budsjettildeling på 12,9 millioner kroner. Mindreforbruket på kr 58 968 skyldes lavere utgifter til overtid enn planlagt.

Vestfold og Telemark statsadvokatembeter benyttet 97,2 % av de tildelte midler som utgjorde kr 26,5 millioner kroner. Mindreforbruket på snaut 0,8 millioner kroner skyldes vakanser og refusjoner som ikke er benyttet til vikarer.

Agder statsadvokatembeter benyttet 96,3 % av sin budsjettildeling på 14,7 millioner kroner. Resultatet ble et mindreforbruk på kr 545 124. Husleie for første kvartal 2023 på kr 230 000 ble bokført i desember 2022, men forfaller til betaling i 2023. I tillegg er det benyttet mindre overtid enn planlagt og refusjoner er ikke benyttet til vikarer.

Rogaland statsadvokatembeter benyttet 98,5 % av sin budsjettildeling på 23 millioner kroner. Resultatet ble et mindreforbruk på kr 340 579. Underforbruket skyldes lavere utgifter til pensjon enn budsjettet og diverse driftsutgifter.

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter benyttet 97,2 % av sine disponible midler på 24 millioner kroner, og hadde ved årets slutt et mindreforbruk på kr 678 178. Mindreforbruket skyldes lavere utgifter til overtid, refusjoner som ikke er benyttet til vikarer samt feil mottatt refusjon for en medarbeider som har sluttet. Dette vil bli krevd tilbake fra NAV i 2023.

Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter benyttet 97,5 % av budsjettildelingen på 11,3 millioner kroner. Mindreforbruket på kr 278 333 skyldes refusjoner som ikke er benyttet til vikarer og diverse driftsutgifter.

Trøndelag statsadvokatembeter benyttet 91,5 % av de tildelte midler på 15,5 millioner kroner og endte med et mindreforbruk på kr 1 320 868. Drøyt halvparten av mindreforbruket skyldes vakanser. Som følge av at embetet er flyttet inn i midlertidige lokaler i påvente av gårdeiers oppussing, er husleieutgiftene blitt 0,2 millioner kroner lavere enn budsjettet. Resten av mindreforbruket skyldes diverse driftsutgifter. Mindreforbruket var planlagt benyttet til sikkerhetstiltak knyttet til flytting til nye lokaler, men disse utgiftene påløper ikke før i 2023.

Nordland statsadvokatembeter benyttet 95,8 % av de tildelte midler på 12,5 millioner kroner, og endte med et mindreforbruk på kr 521 550. Mindreforbruket skyldes lavere utgifter til overtid, noe mindre til reiser enn planlagt, samt diverse driftsutgifter.

Troms og Finnmark statsadvokatembeter benyttet 96,9 % av tildelte midler på 14,2 millioner kroner og endte med et mindreforbruk på kr 434 728. Mindreforbruket skyldes i hovedsak mindre behov for overtid enn planlagt samt refusjoner som ikke er benyttet til vikarer. Embetet har også hatt noe lavere reiseutgifter enn planlagt.

Det nasjonale statsadvokatembetet benyttet 97,6 % av de tildelte midler på 15,8 millioner kroner og endte med et mindreforbruk på kr 385 872. Mindreforbruket skyldes noe lavere leieutgifter enn budsjettert, refusjoner som ikke er benyttet til vikarer, samt diverse driftsutgifter.

Riksadvokatembetet benyttet 94,2 % av de tildelte midler på 59,5 millioner kroner og endte med et mindreforbruk på 3,4 millioner kroner. Embetet planlegger for flytting til nye kontorlokaler i første halvdel av 2023. Utgifter til skanning av gammelt arkivmateriale og utgifter til sikkerhetstjenester ble bestilt i 2022, men forfaller først til betaling i 2023. Disse kostnadene utgjør ca. 1,1 millioner kroner av mindreforbruket. Avregning av pensjonsinnskuddet til SPK gjennom året føres mot Riksadvokatembetets kostnadssted, og årets mindreforbruk er på 1,8 millioner kroner. Dette vil fra og med 2023 bli ført på eget koststed. Resterende knytter seg til vakanser og refusjoner som ikke er benyttet til vikarer.

Riksadvokaten benyttet 100,2 % av de tildelte midler på 2,355 millioner kroner. Merforbruket på kr 5 076 knytter seg til reiseutgifter.

6.6 Sentrale fellesutgifter i 2023

6.6.1 IKT-relaterte utgifter

IKT-utgifter til PIT (Politiets IKT-tjenester) for drift betales av sentral avsetning for hele Den høyere påtalemyndighet. Tjenestene det betales for inkluderer tilgang til Politiets straffesakssystemer, diverse lisenser, journal- og arkivsystem for administrative saker samt abonnement på Lovdata, Rettsdata og Juridika. Samlet ble utgiftene til disse tjenestene ca. 0,6 millioner kroner lavere enn budsjettert i 2022.

I 2022 inngikk Den høyere påtalemyndighet abonnement på Karnov. Etaten har også løpende kostnader til videokonferanseutstyr, undersøkelsesverktøy, nasjonalt begrenset nett samt hjemmeside og intranett.

6.6.2 Felles kompetansetiltak

Etterutdanningsrådet benyttet i 2022 kr 422 789 til diverse kurs og opplæringstiltak.

I 2022 ble det for første gang avholdt et felles etatsmøte for statsadvokater og kontoransatte i Oslo. Dette erstattet de årlige separate møtene for statsadvokater og kontoransatte.

6.6.3 Diverse felles avsetninger

Det er avsatt en post til dekning av blant annet reiseutgifter for ansatte som deltar i sentralt nedsatte arbeidsgrupper, råd og utvalg.

Den høyere påtalemyndighet er fullservicekunde for lønns- og regnskapstjenester hos Direktoratet for Økonomistyring (DFØ). Utgiftene for dette var i 2022 kr 277 942.

Riksadvokatembetet abonnerer på *nyhetsvarsling* som videreformidles til alle underliggende embeter.

Regningen for *yrkesskadeforsikring* betales også av sentral avsetning.

Kunngjøring av alle statsadvokatembeter betales av sentral avsetning. I 2022 var det satt av kr 270 000 til dette formålet, mens det var nødvendig å bruke kr 204 983.

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

Det ble bevilget 2,2 millioner kroner til setteriksadvokat i 2022, i tillegg ble mindreforbruk fra 2021 med kr 646 153 overført og stilt til disposisjon. Utgiftene ble på kr 1 419 683.

Det var avsatt en *generell reserve*, blant annet knyttet til usikkerhet om størrelsen på pensjonspremien. Av disse står kr 1,7 millioner kroner ubenyttet.

Oslo, 15. mars 2023

Jørn S. Maurud

6.6.4 Regnskapsoppstilling og noter til regnskapet