

POLITIJURISTENE

ET SKILLE MELLOM POLITIET OG PÅTALEMYNDIGHETEN?

1. INNLEDNING

Spørsmålet om politiet og påtalemyndigheten skal skilles har vært gjenstand for flere utredninger gjennom årenes løp¹⁾, og har tidvis vært et tema i samfunnsdebatten på justisområdet. Tradisjonelt har Politiets fellesforbund (PF) vært tilhengere av et slikt skille, men på deres siste landsmøte fattet de et nytt vedtak hvor ønsket om skille forsvant, og de vedtok at de ønsket spørsmålet utredet. Politijuristene, tidligere Politiembdsmennenes landsforening, har tradisjonelt vært motstander av et skille. De senere årene har det fra medlemmer og tillitsvalgte i økende grad blitt gitt uttrykk for et ønske om et skille. Dette antas å skyldes at påtalemyndigheten i politiet har vært utsatt for en merkbar utvidelse av sin oppgaveportefølje, en forverring av arbeidsbelastningen sett i forhold til ressursene, erfart eksempler på omgåelse av påtalemyndighetens beslutninger, samt vært utsatt for politiets negative budsjettmessige utvikling med stadig trangere budsjetter i politidistriktene. Dette har etter mange medlemmers mening gitt en utilfredsstillende oppgaveløsning og ført til svekket rettsikkerhet. Flere medlemmer gir uttrykk for frustrasjon over at Påtaleanalysen ikke synes å bli fulgt opp av verken politiske myndigheter eller fra lederhold i politietaten. Synet om at påtalemyndigheten ville vært bedre rustet til å løse sine oppgaver uten å være en del av politietaten synes de seneste årene å ha fått økende tilslutning blant Politijuristenes medlemmer og tillitsvalgte.

På Politijuristenes landsmøte i 2016 ble det fattet vedtak om at styret skulle opprette et utvalg som skulle utrede spørsmålet om skille påtalemyndigheten ut av politiet. Vedtaket kan betegnes som et historisk brudd med en langvarig sikker oppslutning om den integrerte påtalemyndigheten i politiet. I tiden etter dette erklærte dagens regjering i Jeløya-erklæringen fra 14. januar 2018 at regjeringen skal utrede fordeler og ulemper med å skille politi- og påtalemyndighet fra hverandre. En slik utredning er ennå ikke foretatt.

Skilleutvalgets rapport konkluderer ikke med hva Politijuristene skal mene om dette spørsmålet. Hensikten med denne rapporten er utelukkende å tjene som et grunnlag for den videre debatten i vår egen fagforening. Rapporten gir en beskrivelse av organiseringen av påtalemyndigheten i noen utvalgte land som illustrasjon av mulige alternativer til dagens organisering. Videre peker rapporten på enkelte sentrale spørsmål som debatten i det videre må ta stilling til.

I arbeidet med utredningen har det blitt klart for utvalgets medlemmer at spørsmålet om et skille er komplisert og omfattende tema. Skilleutvalgets medlemmer er ikke uenige om at dagens ordning ikke fungerer tilfredsstillende, men finner det ikke riktig å konkludere med om vi best finner løsningene på dagens utfordring innenfor dagens organisering eller i en ny organisering. Skilleutvalget finner det likevel riktig å påpeke at Påtaleanalysen har kommet med tilrådninger om endringer som vil kunne løse noen av dagens utfordringer innenfor den eksisterende organisering, og anser at skillespørsmålet synes aktualisert av den manglende oppfølging som Påtaleanalysen har fått.

Styret i Politijuristene vedtok mandatet for skilleutvalget først den 1. mars 2018. Mandatet beskriver hvilke emner styret ønsker belyst herunder; dagens ordning, endringer, alternative modeller for organisering, politijuristenes forståelse av et skille, og konsekvenser for samfunnsoppdraget. Under arbeidet med

rapporten har det blitt klart for utvalget at å utrede spørsmålet i sin fulle bredde vil kreve en langt mer grundig utredning enn det Politijuristene som fagforening vil være i stand til alene. Rapporten angir dermed kun noen hovedpunkter til vurdering i den videre debatten.

Utvalget har bestått av følgende medlemmer fra styret i Politijuristene:

- Are Frykholm, 1. nestleder
- Harald Bilberg, styremedlem
- Bjarte Walla, styremedlem
- Marianne Børseth-Hansen, 2. nestleder
- Jon Letnes, varamedlem

Politijuristenes styre har de senere år vært på omfattende studieturer både til Danmark og Sverige for å se på og lære om deres anklagemyndighet/åklagarmyndighet, og dermed innhentet betydelig kunnskap på og informasjon om området.

2. DAGENS ORDNING

Påtalemyndigheten i Norge består av tre nivåer. Riksadvokaten er øverste faglige leder av påtalemyndigheten, og under Riksadvokaten sorterer statsadvokatembetene, inndelt på regionalt og nasjonalt nivå. Statsadvokatembetene ligger faglig, organisatorisk og budsjettmessig under Riksadvokaten og utgjør sammen med denne den høyere påtalemyndighet. Det tredje og laveste nivået i påtalemyndigheten er påtalemyndigheten i politiet. Alle politijurister med stillingstittel politifullmektig, politiadvokat eller politiinspektør, og som arbeider i politidistriktene eller særorganene er faglig underlagt statsadvokatene og riksadvokaten. Politimester og visepolitimester er også faglig underlagt den høyere påtalemyndighet i påtalesporet. Organisatorisk og budsjettmessig er denne gruppen av politijurister underlagt politimesteren i det enkelte distrikt eller særorganssjef, som leder av den lokale påtalemyndigheten, men videre oppover underlagt Politidirektoratet.

Påtalemyndigheten er i praksis politisk uavhengig. Selv om Kongen i statsråd formelt sett er overordnet Riksadvokaten og følgelig har instruksjons- og omgjøringsrett benyttes denne adgangen i praksis ikke²⁾. Det har siden dagens ordning ble etablert i 1887 vært bred enighet om at påtalemyndighetens virksomhet bør styres av faglige vurderinger uten politiske hensyn.

Som et av få land i den vestlige verden har Norge sin lavere påtalemyndighet integrert i politiet. Tilsvarende ordninger finnes så vidt vites kun i Danmark og på Island. I Sverige er påtalemyndigheten organisert i en egen separat åklagarmyndighet underlagt Riksåklagaren. Imidlertid har flere av åklagarne sine kontorer på politihusene i de ulike distrikter. Australia og New Zealand har også «police prosecutors» som til en viss grad aktorerer i de lavere domstoler.

Det må antas at det er dansk påvirkning som er årsaken til at Island og Norge har sin ordning. Det som kjennetegner systemet vårt er at den politijuristen som leder etterforskningen også avgjør påtalespørsmålet i enklere saker. De mer alvorlige sakene sendes videre til høyere påtalemyndighet med innstilling, som i de fleste andre vestlige land. Internasjonalt er det ikke uvanlig at politiet - også uten påtalekompetanse - kan utferdige reaksjoner i de helt enkle sakene.

Det som er særegent for vårt system er at riksadvokaten og statsadvokatene er faglig overordnet politiet i behandlingen av straffesaker mens Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektorat er faglig overordnet politiet på den polisiære operative siden. Departementet og direktoratet er administrativt overordnet politiet over hele politiets virkefelt med noen få unntak.

3. PÅTALEMYNDIGHETENS ORGANISERING I SAMMENLIGNBARE LAND

Både Danmark og Island har en organisering ikke ulik vår, hvor de som leder etterforskningen og treffer beslutninger om bruk av tvangsmidler er jurister ansatt i politiet og administrativt underlagt etaten.

Systemer som har innslag av samme organisering finner som tidligere nevnt også i **Australia og New Zealand**. Dette er land med spredt befolkning, og man har «police prosecutors» som aktorerer i de lavere domstoler utenfor de store byene. Dette er enten sivilt ansatte politijurister eller erfarne politifolk med spesiell utdanning og interesse for irettføring.

Ser man til **Storbritannia** har påtalemyndighetens historie i moderne tid vært mer kontroversiell enn i Norge. Den første Director of Public Prosecutions (DPP) ble utnevnt i 1964. Det var de enkelte politidistrikter som avgjorde om en sak skulle bringes inn for retten, hvor det vanligste var at private advokater ble engasjert til å utføre aktoratet. Kvalitetskontrollen med etterforskningsresultatene var av varierende kvalitet, og på politisk hold reagerte man på at ordningen var kostbar og førte til uforholdsmessig mange frifinnelser idet saker ofte ble brakt inn for domstolene uten at det var foretatt adekvat påtalemessig vurdering og kontroll. Systemet var stadig under kritikk, og først i 1985 ble det etablert en egen påtalemyndighet, Crown Prosecution Service (CPS), som etterhvert overtok DPP og de forskjellige «Police Prosecuting Solicitor's Departments». Som en reaksjon på den tidligere ordningen ble skillet mellom politi og påtalemyndighet svært tydelig, og påtalemyndigheten hadde liten innflytelse på etterforskningen. I løpet av de siste 10 årene har pendelen svingt tilbake, og sentrale krefter i Storbritannia ønsker et system som vårt, hvor etterforskningen er underlagt en påtalemessig styring fra initialfasen. I Storbritannia er CPS derfor i to politidistrikter nå stedsplassert jurister i påtalemyndigheten på politistasjoner sammen med etterforskere som en forsøksordning.

I **Danmark** er påtalemyndigheten underlagt justisministeren. Påtalemyndigheten er strukturert som et treleddet hierarki bestående av rigsadvokaten (riksadvokaten), statsadvokaterne (statsadvokater) og politidirektørene (politimestere). Politimesterne har i likhet med Norge ansvar for både den lokale påtalemyndighet og politiet, og den danske organiseringen av politi og påtalemyndighet ligner dermed på den norske. Imidlertid er det politiet som iverksetter etterforskning når et straffbart forhold er begått og sakene fordeles som oftest til juristene etter at de er ferdig etterforsket. Anklagemyndigheten forestår riktignok den juridiske kontrollen med politiets etterforskning; eksempelvis trekkes de inn i etterforskningen ved tale om tvangsmidler og ved behov for råd og veiledning. Politiet er dermed mer selvstendige i etterforskningsfasen enn hva som er tilfelle i Norge. Videre kan det være viktig å merke seg at det bare er politimesteren på det lokale plan som har påtalemyndighet. Andre utøver dette etter delegasjon fra politimesteren.

I tillegg har politiet i Danmark et mindre antall jurister ansatt som politijurister, men som likevel ikke er en del av påtalemyndigheten. Disse utfører administrative oppgaver.

Sverige har kanskje det systemet som er mest likt det norske, selv om påtalemyndigheten organisatorisk og administrativt er lagt utenfor politiet i en egen separat åklagarmyndighet. To av gruppens medlemmer, Are Frykholm og Marianne Børseth-Hansen, var i Sverige for å intervju en kammeråklagare i Växjö om deres organisasjon og arbeidssituasjon.

I Sverige består påtalemyndigheten av bare to nivåer, nemlig kammeråklagare og Riksåklagare. De fleste åklagare sitter lokalisert på politihusene med nær kontakt til etterforskningen slik som politiadvokatene gjør i Norge.

Som i Norge er det åklagare som treffer beslutninger om tvangsmidler underveis i etterforskningen og som varetektsfengsler etter pågrep og lager etterforskningsplaner for den videre etterforskningen. Detter utferdiges siktelsler, tiltaler og bevisoppgaver. Åklagare deltar også i en helkontinuerlig døgnvakt tilsvarende vår joutjeneste.

Til sammen finnes det 32 kammeråklagerekontorer distriktsvis plassert i Sverige. Arbeidsoppgavene og systematikken er som beskrevet, svært lik den i Norge.

Stillingen som kammeråklagare i Sverige og en politiadvokat i Norge har flere likhetstrekk, men samtidig vesentlige forskjeller. En forskjell er kravet til utdanning og praksis. I Sverige må man for å kunne bli kammeråklagare ha gjennomført en juristutdanning og deretter vært dommerfullmektig i to år. Deretter må man gjennomføre en aspirantperiode på ni måneder og fungere som assistent i to år før man kan

titulere seg som kammeråklagare. Til sammen kreves altså nærmere fem års tilleggsutdannelse og praksis for å kunne bli kammeråklagare. I Norge stilles det bare krav om å gjennomføre et fire ukers obligatorisk kurs hvorav tre uker er i regi av PHS og en uke er i regi av statsadvokaten. En annen forskjell er at selv om en kammeråklagare i etterforskningsfasen kan funksjonelt sammenlignes med en politiadvokat, er kammeråklagaren nok i realiteten både under etterforskningen og særlig under saksavgjørelses- og irettføringsfasen mer sammenlignbar med en norsk statsadvokat. En tredje forskjell er at kammeråklagaren har full beslutningskompetanse i tilnærmet alle typer saker.

Arbeidsbelastningen til en kammeråklagare virker også å være langt lavere enn for en norsk politiadvokat. Antall saker de til enhver tid har i porteføljen er langt lavere enn hos oss. Det innebærer at straffesakene i Sverige kan undergis en grundigere kvalitativ juridisk behandling fra anmeldelse til dom. I Norge er porteføljetrykket blitt så stort at muligheten til å jobbe integrert underveis i etterforskningen og ha tilstrekkelig kontroll er vesentlig redusert de siste årene. Det er også avdekket flere juridiske feil i Norge de siste årene, for eksempel at fengslede ikke er blitt løslatt fra varetekt etter lagmannsrettens løslatelsesordre etc.

Når det gjelder lønnsbetingelser får ingen kammeråklagare individuell lønn under utdannelsen. Lønnsbetingelsene er lik for alle og følger en fast stige. Individuell lønn tilkommer man først når man har startet som kammeråklagare.

Riksåklagaren er bygget på en helt annen modell enn den norske. Riksåklagaren aktorerer også saker i den Högsta domstolen (Høyesterett) som i Norge. Ellers er Riksåklagaren som organisasjon bygget ut med til sammen 1400 ansatte hvorav 950 er åklagare, og består av ulike seksjoner og avsnitt som både har ansvaret for metode og regelverksutvikling, rettslig oppfølging, tilsyn, kommunikasjon, økonomi, personal og it.

4. NOEN SENTRALE SPØRSMÅL I SKILLEDEBATTEN

Et skille mellom politiet og påtalemyndigheten i politiet vil være en dyptgripende endring i en ordning med sterke historiske røtter, og representerer en betydelig omveltning i en ellers relativt statisk justissektor. Dersom det faktisk blir et skille vil valg av modell for organisering ha stor innflytelse på det fortsatte samvirket mellom politiet som sådan og det som i dag er påtalemyndigheten i politiet³).

Det kan hevdes å være oppsiktsvekkende at en gruppe som tradisjonelt har vært sterk tilhenger av en påtalemyndighet integrert i politiet i økende grad synes å få en større andel av medlemmer som gir uttrykk for å ønske seg et skille. Det er rimelig å anta at dette synspunktet henger sammen med en økende og sterk misnøye over dagens situasjon. Skilleutvalget anerkjenner at når debatten om et skille er kommet opp i vår organisasjon, er dette i seg selv et varsko om at en endring er påkrevet, og at dagens tilstand ikke kan vedvare.

Skilleutvalget har i sitt arbeid funnet at spørsmålet om skille framstår som komplisert og omfattende, og reiser en lang rekke underliggende spørsmål som krever avklaring for konsekvensene at et skille kan angis med noen grad av sikkerhet. Selv om spørsmålet om skille vil være begrenset å ta stilling til hvor det som i dag er påtalemyndigheten i politiet skal høre til i framtiden, vil også det gjenværende politiet og den høyere påtalemyndighet måtte gjennom en omfattende og dyptgripende prosess med et utfall det ikke uten grundig utredning kan fastslås konsekvensene av.

Det første spørsmålet som etter skilleutvalgets syn må avklares i debatten er om et skille er nødvendig for å bedre de utfordringer som påtalemyndigheten i politiet har i dag, eller om det innenfor dagens organisering kan gjøres endringer eller tilpasninger som løser disse utfordringene. Som vi var inne på innledningsvis er mange av utfordringene behandlet grundig i Påtaleanalysen, og det må derfor vurderes om en oppfølging av denne kan bøte på dagens utfordringer og dermed gjøre behovet eller ønsket om organisatoriske endringer mindre.

Det andre spørsmålet er hvilken organisering som er hensiktsmessig dersom et skille anses nødvendig. Tenkelige alternativer kan da være å kopiere den svenske modellen i sin helhet, som i Norge i praksis antas å kunne gjennomføres ved en overføring av ansatte, herunder både jurister og straffesakstøtte, til Riksadvokaten. Et annet alternativ kan være kun å skille ut påtalemyndigheten i politiet som et selvstendig tredje nivå i påtalemyndigheten⁴⁾, som beholder sine ansatte men etableres som en ny organisasjon underlagt Riksadvokaten. I praksis vil dette nye nivået kunne ledes av det som i dag er leder for Felles Enhet Påtale i dagens politidistrikter⁵⁾.

Når disse spørsmålene er avklart vil forutsetningene være til stede for å ta stilling til om det skal foretas noen endring i måten jurister i påtalemyndigheten og etterforskere og andre grupper i politiet skal samhandle og samarbeide. Vi vil da ha et rammeverk som kan sammenlignes med dagens organisering, og slik kunne anslå med noen grad av sikkerhet om den nye påtalemyndigheten vil være mer effektiv, i stand til å ivareta uavhengighet og objektivitet gjennom hele prosessen i en straffesak, samt om en endring vil gi en bedre kvalitet på etterforskningen og irtetteføringen av straffesakene. En vil også bli bedre i stand til å vurdere hvordan publikums tillit til politiet og påtalemyndigheten vil påvirkes av et skille. For våre medlemmer vil en avklaring som nevnt også bedre kunne si noe om i hvilken grad våre medlemmers arbeidsbelastning, lønnsbetingelser, karrieremuligheter og status vil påvirkes, samt om rekrutteringen til påtalemyndigheten vil bli annerledes enn i dag.

5. AVSLUTNING

Skilleutvalget har i sin rapport valgt ikke å avgi noen anbefaling til landsmøtet om å si ja eller nei til et skille mellom politiet og påtalemyndigheten. I den grad skilleutvalget skal avgi noen anbefaling om noe, vil vi basert på de problemstillinger og spørsmål vi har støtt på vårt arbeid tilrå at spørsmålet utredes grundig og bredt, og i form av en offentlig utredning.

Oslo, 9. november 2018

Are Frykholm
1. nestleder

Marianne Børseth-Hansen
2. nestleder

Bjarte Walla
styremedlem

Harald Bilberg
styremedlem

Jon Letnes
varamedlem

Fotnoter:

1. Organisering av påtalemyndigheten har vært et tema i ulike komiteer og utvalg. Her nevnes Politiutvalget av 1950, Aulie-utvalget av 1966, Straffeprosessutvalget av 1969, Politirulleutvalget av 1976, og ikke minst Skilleutvalget av 1988. I det sistnevnte utvalget ble dets innstilling ikke fulgt og resulterte derfor ikke av noen endring av dagens ordning.

I skilleutvalgets NOU fra 1998 ble den svenske modellen forkastet av flertallet idet den ble ansett å ville koste mye mer enn den modellen som var og som ble videreført (dagens modell). Politijuristenes skilleutvalg synes ikke å kunne finne at det lå noen faglige årsaker til grunn for at denne modellen ikke ble valgt. Beregningene som ble gjort da vedrørende kostnader var etter vårt syn noe tynn og ut fra dagens situasjon antas ikke den beregning som ble gjort i 1988 å ville stått seg.

2. Etter straffeprosessloven § 56 annet ledd annet punktum er det bare Kongen i statsråd som kan gi alminnelige regler og bindende pålegg om hvordan riksadvokaten skal utføre sitt verv. Dette innebærer at Kongen i statsråd formelt sett er øverste leder for påtalemyndigheten og har følgende instruksjons- og omgjøringsrett i saker som loven legger til riksadvokaten eller andre tjenestemenn i påtalemyndigheten. I praksis benyttes ikke denne adgangen, i det tanken bak påtalemyndighetens uavhengige stilling i utøvelsen av påtalemakt er at virksomheten bør være styrt av faglige vurderinger fremfor politiske syn. Det at riksadvokaten er underlagt Kongen i statsråd og ikke Justisdepartementet bidrar til å sikre uavhengigheten. Justisministeren har ikke adgang til å gripe inn i påtalemyndighetens arbeidsoppgaver og avgjørelser med saker i det straffeprosessuelle spor. Da må han i så fall få saken behandlet i statsråd gjennom en kongelig resolusjon.
3. Samarbeidsformen slik som vi kjenner den i dag, med ustrakt samhandling og samarbeid mellom jurist og etterforsker, behøver ikke nødvendigvis bli forrykket. I Sverige står den samarbeidsformen vi kjenner til fra Norge relativt i samme stilling på tross av organisatoriske skiller. I Storbritannia, et land med et langvarig sterkt skille mellom påtalemyndigheten og politiet, er man nå i forsøksfasen med å skape større grad av samhandling mellom jurister og etterforskere. Det særegne norske er at denne samarbeidsformen hos oss har vært gitt et organisatorisk uttrykk.
4. Et mulig navn på denne nye organisasjonen kan være "Distriktsadvokaten", som da vil ha geografisk virkeområde tilsvarende politidistriktene.
5. Et skille mellom politiet og påtalemyndigheten behøver ikke å innebære et fysisk skille, men kan kun være et organisatorisk skille. Et organisatorisk skille innebærer at riksadvokaten overtar hele arbeidsgiveransvaret for hele påtalemyndigheten. Den viktigste forskjellen er at påtalemyndighetens budsjett skilles ut fra politiets budsjett. Det vil da innebære at riksadvokaten overtar ansvaret for drift, fagutvikling, opplæring, rekruttering, kompetanse, ressursallokering i forhold til belastning, lønnsutvikling mv.