



RIKSADVOKATEN

ÅRSRAPPORT 2021



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	13
3	ÅRETS AKTIVITETER OG RESULTATER	14
3.1	Overordnet om aktiviteter og resultater	14
3.2	Straffesaksbehandlingen	15
3.2.1	Saksmengde og restanser	15
3.2.2	Statsadvokatenes aktorater	17
3.2.3	Saksbehandlingstid	19
3.2.4	Rettsikker straffesaksbehandling for strafforfulgte og kriminalitetsofre	21
3.2.5	Digital straffesaksbehandling og aktorering	23
3.3	Fagledelsen	26
3.3.1	Fagledelse som kjerneoppgave for Den høyere påtalemyndighet	26
3.3.2	Oppsummering av årets fagledelsesvirksomhet	27
3.3.3	Innsatsen mot økonomisk kriminalitet, arbeidslivskriminalitet og organisert kriminalitet	29
3.3.4	Arbeidet med å medvirke til at påtalemyndigheten i politiet holder riktig reaksjonsnivå	31
3.3.5	Utvikling av fagledelsen	32
3.4	Regelverksutvikling	34
3.5	Oppdrag i tildelingsbrevet	35
3.5.1	Oppdrag 1: Felles rapportering av politiets straffesaksbehandling	35
3.5.2	Oppdrag 2: Felles oppdrag om retningslinjer for ungdomsstraff mv.	35
3.5.3	Oppdrag 3: Felles oppdrag om straffesakskjeden	35
3.5.4	Oppdrag 4: Felles oppdrag om tidsbruk i saker med ungdomsreaksjoner	35
3.5.5	Oppdrag 5: Bistand til utarbeidelse av nasjonale planer	36
3.6	Inkluderingsdugnaden	36
3.7	Rekruttering	36
3.8	Aktivitetsplikten og likelønn	37
3.9	FN's bærekraftsmål	37
3.9.1	Nr. 5 Likestilling mellom kjønnene	37
3.9.2	Nr. 12 Ansvarlig forbruk og produksjon	38
3.9.3	Nr. 16 Fred, rettferdighet og velfungerende institusjoner – sørge for rettsvern til alle	39
4	STYRING OG KONTROLL I DEN HØYERE PÅTALEMYNDIGHET	40
4.1	Overordnet om internkontroll	40

4.2	Internkontrollsystemet for fagledelse og straffesaksbehandling	40
4.3	Oppfølging av saker fra Riksrevisjonen – politiets arbeid med IKT-kriminalitet	41
4.4	Forebyggende sikkerhet	42
4.5	Personvern	43
5	VURDERING AV FRAMTIDSUTSIKTER	45
6	ÅRSREGNSKAPET 2021	48
6.1	Ledelseskommentar årsregnskapet 2021	48
6.1.1	Formål	48
6.1.2	Bekreftelse	48
6.1.3	Vurderinger av vesentlige forhold	48
6.1.4	Tilleggsopplysninger	49
6.2	Prinsippnote årsregnskapet	49
6.3	Bevilgningsrapporteringen	50
6.3.1	Belastningsfullmakter	50
6.4	Artskontorrapporteringen	51
6.5	Om de enkelte embeter	51
6.6	Sentrale fellesutgifter i 2022	52
6.6.1	IKT-relaterte utgifter	52
6.6.2	Felles kompetansetiltak	53
6.6.3	Diverse felles avsetninger	53
6.6.4	Regnskapsoppstilling og noter til regnskapet	54

1 Leders beretning

Den registrerte kriminaliteten i Norge fortsetter å falle, og det er særlig innenfor vinnings- og narkotikakriminalitet fallet er størst. Fallet i narkotikakriminalitet omfatter også de mindre alvorlige narkotikasakerne (saker om bruk- og besittelse av narkotika), og illustrerer at politiets aktivitet på dette området har gått ned. Det samme gjelder beklageligvis også den alvorlige og organiserte narkotikakriminaliteten. At antallet registrerte mindre alvorlige narkotikasaker har falt, kan vurderes som positivt dersom frigjorte ressurser er benyttet til forebygging og bekjempelse av annen og høyere prioritert kriminalitet. Hvorvidt dette er tilfellet, er det grunn til å følge opp i tiden fremover. Innenfor kriminalitetsområdene IKT, arbeidsliv, miljø, seksuallovbrudd og organisert kriminalitet er antall og resultater ikke særlig endret i forhold til tidligere år, hvilket indikerer høye mørketall når den registrerte kriminaliteten sammenholdes med foreliggende undersøkelser og etterretningsinformasjon. Av den grunn har det fra riksadvokatens side, også i 2021, blitt viet stor oppmerksomhet mot politiets og statsadvokatenes evne til å avdekke, etterforske og påtaleavgjøre et høyere antall lovbrudd på disse områdene. Riksadvokatens forventninger om å kunne registrere styrket innsats og bedre resultater allerede i 2022, er tydelig formidlet i etaten.

Når det gjelder straffesaksbehandlingen for øvrig, viser tallene den gledelige tendens at nedarbeidelser av restanser i politidistriktene fortsetter. Det samme gjelder for kategorien påtaleavgjorte men ikke-rettskraftige saker ("D-sakene"). I tillegg kan det konstateres at politiets saksbehandlingstid er redusert ytterligere fra 2020. For andre sentrale måleparameter var situasjonen ved utløpet av 2021 relativt uendret i forhold til 2020, dessverre også når det gjelder oppklaringsprosenten. Denne har for andre år på rad ligget under 50 % (på 49 %), og det er bekymringsfullt.

Et vedvarende kjennetegn for straffesaksbehandlingen ved Riksadvokatembetet har vært at straffesakene gjennomgående avgjøres effektivt og med høy kvalitet. Slik har det også vært i 2021. For påtalesakene er målet for saksbehandlingstiden nådd med god margin. For klagesakene er resultatene noe svakere, men også her er målene nådd og med et klart bedre resultat enn for 2020.

Den samlede innsats og aktivitet på fagledelsesområdet har i 2021 (som i 2020) vært preget av nasjonale og regionale tiltak i forbindelse med Covid-19-pandemien. Flere planlagte tiltak har enten måttet avlyses, nedskaleres eller utsettes. Fra årsskiftet og frem til den nasjonale nedstengningen fant sted mot slutten av året, var aktiviteten like fullt preget av større optimisme og normalitet enn i året før. Det var blant annet mulig, med smittevernbegrensninger, å gjennomføre flere fysiske arrangementer. Således lot det seg heldigvis gjøre å avholde flere fysiske påtalemøter; det årlige statsadvokatmøtet, det årlige møtet for etatens administrativt ansatte og et etterlengtet internseminar for Riksadvokatembetet. Riksadvokatens midlertidige og flere ganger forlengede pandemidirektiv for politiets og påtalemyndighetens straffesaksbehandling ble, i lys av de rådende forventninger om en positiv utvikling i smittesituasjonen, besluttet utfaset ved utløp den 1. desember. Ved utløpstidspunktet var smittesituasjonen brått endret til "dramatisk og uavklart", men en videreføring fremsto under enhver omstendighet ikke som et hensiktsmessig alternativ. Utfasingen ble derfor gjennomført som planlagt, godt avhjulpet av at vi samtidig fikk på plass nye retningslinjer for fjernavhør og for ferdigstilling av saker om brudd på Covid-forskriften.

For totalaktiviteten i Den høyere påtalemyndighet er det viktig – i samråd med de regionale embetslederne – å finne en god balanse mellom kjerneoppgavene straffesaksbehandling og fagledelse. I 2021 var dette en særlig krevende øvelse som følge av våre høye ambisjoner om å hente inn etterslepet i utsatte fagledelsestiltak fra året før, samtidig som avviklingen av et høyt antall aktorater skulle ivaretas. For flere av de regionale embedene har den totale aktiviteten vært i overkant høy, og med tilsvarende høy arbeidsbelastning for flere av etatens medarbeidere. Når det konkret gjelder fagledelsesaktiviteten, er det grunn til å gi medarbeiderne i Den høyere påtalemyndighet honnør for innsatsen i 2021. I tillegg til å etterkomme de generelle direktiver om inspeksjoner og annen fagledelse som fremgår av riksadvokatens rundskriv nr. 3/2020, har samtlige regionale embeter i år gjennomført systematisk kvalitetssikring og erfaringslæring i saker om vold i nære relasjoner og med særlig oppmerksomhet mot kvaliteten på politiarbeid på stedet, bruk av etterforskningsplaner, kvaliteten på avhør samt sikring, håndtering og bruk av digitale bevis (IKT).

Som et ledd i oppfølgingen av ett av funnene fra kvalitetsundersøkelsen i 2020, ble statsadvokatene også pålagt å gjennomføre begrensede regionale kvalitetsundersøkelser rundt foreholdelse av rettigheter og spørsmål knyttet til tilkalling av verge og verges rettigheter i saker der gjerningspersonen var under 18 år.

I tillegg til de planlagte fagledelsestiltakene ble det nødvendig å pålegge statsadvokatene ytterligere ett, nærmere bestemt å gjennomføre en kvalitetsundersøkelse av politiets tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker. Nødvendigheten av å foreta en slik undersøkelse oppsto i tilknytning til den offentlige rettspolitiske debatt om regjeringens forslag til rusreform, hvor det blant annet ble fremsatt påstander – fra både motstandere og tilhengere av reformen – om gjeldende rett og praktisering av tvangsmiddelbruk som fremsto som henholdsvis uriktig og uhjemlet. Undersøkelsen, som viste seg å bli svært arbeidskrevende for statsadvokatene, ble gjennomført ved gjennomgang av enkeltsaker, rutiner og ved intervjuer av nøkkelpersonell i politidistriktene. Undersøkelsen vil gi et godt grunnlag for målrettede fagledelsestiltak i 2022.

I tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet ble Den høyere påtalemyndighet gitt flere nye styringsparameter og mål, som alle innebærer en dreining fra tradisjonell måling av kvantitet til en måling av kvalitet og effekt. Dette er en utvikling vi ønsker velkommen. Samtidig har det vært en krevende oppgave å fastsette og utvikle rapporteringspunkter og resultatkrav til de nye styringsparameterne, og vi er ikke i mål med dette arbeidet. Utviklingen av nye rapporteringspunkter har måttet skje gradvis, og her er arbeidet godt i gang. Vi har ennå ikke fastsatt egne resultatkrav, utover å videreføre mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Dialogen med de regionale statsadvokatembetene om dette har imidlertid vært engasjert, kreativ og god, og vi anser oss som godt rustet til å jobbe videre med dette innværende år.

Ved lov 122 for 2021 vedtok Stortinget den 18. juni endringer i straffeprosessloven. Foruten nye regler som skal sikre en mer effektiv saksstyring i domstolene, ble det vedtatt regler som åpner for gjennomgripende endringer i beslutningskompetansen for påtalemyndighetens tre nivåer. Når loven trer i kraft, formentlig rundt sommeren 2022, kan riksadvokaten beslutte å overlate avgjørelsen av tiltalspørsmålet i de aller fleste saker til statsadvokaten. Riksadvokaten kan videre gi generelle

retningslinjer om at avgjørelser som hører under statsadvokaten, kan treffes av påtalemyndigheten i politiet. Disse lovendringene representerer en betydelig reform, og arbeidet med å utarbeide generelle retningslinjer ble satt i gang kort tid etter lovvedtaket. Parallelt har det også vært nødvendig å bruke mye tid og ressurser på å forberede statsadvokatembetene og politidistriktene på de endringer som vil komme. Dette arbeidet skal videreføres med full kraft i første halvår 2022.

Oslo, 15. mars 2022

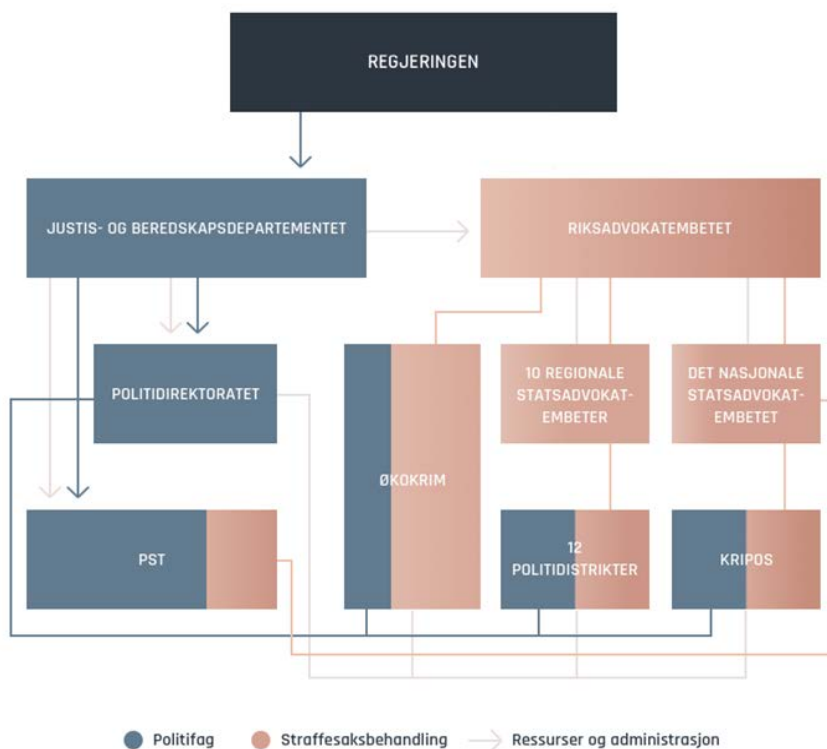


Jørn Sigurd Maurud

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

Påtalemyndigheten i Norge er som nevnt delt i tre nivåer. Første nivå er integrert i politidistriktene som ledes av politimestrene. I politiet er ansvarsforholdene todelt; ansvaret for straffesaksbehandlingen ligger til riksadvokaten, mens Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for administrative, økonomiske og politisære spørsmål (som for eksempel forebyggende virksomhet og ordenstjeneste). Dette benevnes gjerne det to-sporede

system, og har bl.a. sin bakgrunn i at justisministeren ikke skal kunne gi politiske føringer ved behandlingen av den enkelte straffesak.

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

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

2.2 Ressurser

2.2.1 Bemanning

Nedenfor vises en oversikt over den faste bemanningen ved de enkelte embeter i 2021.

Embete	Statsadvokater	Kontortilsatte	Samlet	Turnover
Oslo	32	23	55	2/6
Hedmark og Oppland	4	3	7	0/0
Vestfold, Telemark og Buskerud	10	5	15	1 / 1
Agder	5	3,4	8,4	2/2
Rogaland	9	4,5	13,5	1/0
Hordaland, Sogn og Fjordane	9	5,9	14,9	1 / 1
Møre og Romsdal	4	3	7	0 / 0
Trøndelag	5	3,5	8,5	1/0
Nordland	4	3	7	0 / 0
Troms og Finnmark	5	3	8	0/0
Det nasjonale embetet	6	3	9	1/0
Riksadvokatembetet	19	17	36	9/3
Sum	112	77,3	189,3	18/13
Turnover				6,90 %

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 minst en konstituert statsadvokat hver gjennom året.

Kolonnen for turnover viser hvor mange totalt som har sluttet, og hvor mange som har blitt tilsatt ved de enkelte embeter i 2021. Totalt vises en turnover i 2021 på 6,9 %, hvilket er lavere enn de fire foregående år da gjennomsnittlig turnover var 9,14 %. Det er sannsynlig at pandemisituasjonen har påvirket stabiliteten i bemanningen.

45 % av statsadvokatene og 92 % av de kontoransatte er kvinner. Blant embetslederne er det i dag 5 kvinner (45 %), mens det blant avdelingslederne ved Oslo statsadvokatembeter er 33 % kvinner. Ved Riksadvokatembetet er 50 % av førstestatsadvokatene kvinner, og i statsråd 29. oktober 2021 ble en kvinne utnevnt som assisterende riksadvokat. Hun tiltrådte i januar 2022. Blant de kontoransatte finnes ni kvinnelige kontorsjefer, samt to administrasjonssjefer som begge er kvinner (92 %).

Til sammen har syv av statsadvokatene vært i permisjoner i løpet av 2021. En som sysselmaster på Svalbard, en som sambandsstatsadvokat ved Eurojust i Haag, en for å jobbe som påtaleansvarlig i Kripos, en for å forelese på Politihøgskolen, en for å jobbe som kst. lagdommer, en for å arbeide som avdelingsdirektør i Justis- og beredskapsdepartement og en har hatt permisjon av private årsaker.

Nedenfor vises alderssammensetningen totalt og pr. yrkesgruppe for hele etaten pr. 31. desember 2021. Seniormedarbeidere er gjerne definert som personell over 50 år, og således hele 60,4 % av statsadvokatene er seniorer, mens 55,3 % av de kontoransatte faller innenfor en slik kategori. For statsadvokatene er det naturlig med en noe høyere gjennomsnittsalder, som er på 51,2 år. Det kreves lang utdanning og variert og relevant praksis før en kan utnevnes i et slikt embete. Gjennomsnittlig avgangsalder for statsadvokatene de siste ti år er på 66,9 år, mens det for de kontoransatte har vært 65,2 år.

Alder	Statsadvokater	Kontoransatte	Sum alle
62-70	6,31 %	6,58 %	6,42 %
60-61	7,21 %	1,32 %	4,81 %
50-59	46,85 %	47,37 %	47,06 %
40-49	36,04 %	28,95 %	33,16 %
30-39	3,60 %	10,53 %	6,42 %
20-29	0,00 %	5,26 %	2,14 %
Sum	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Tabell 2: Alderssammensetning

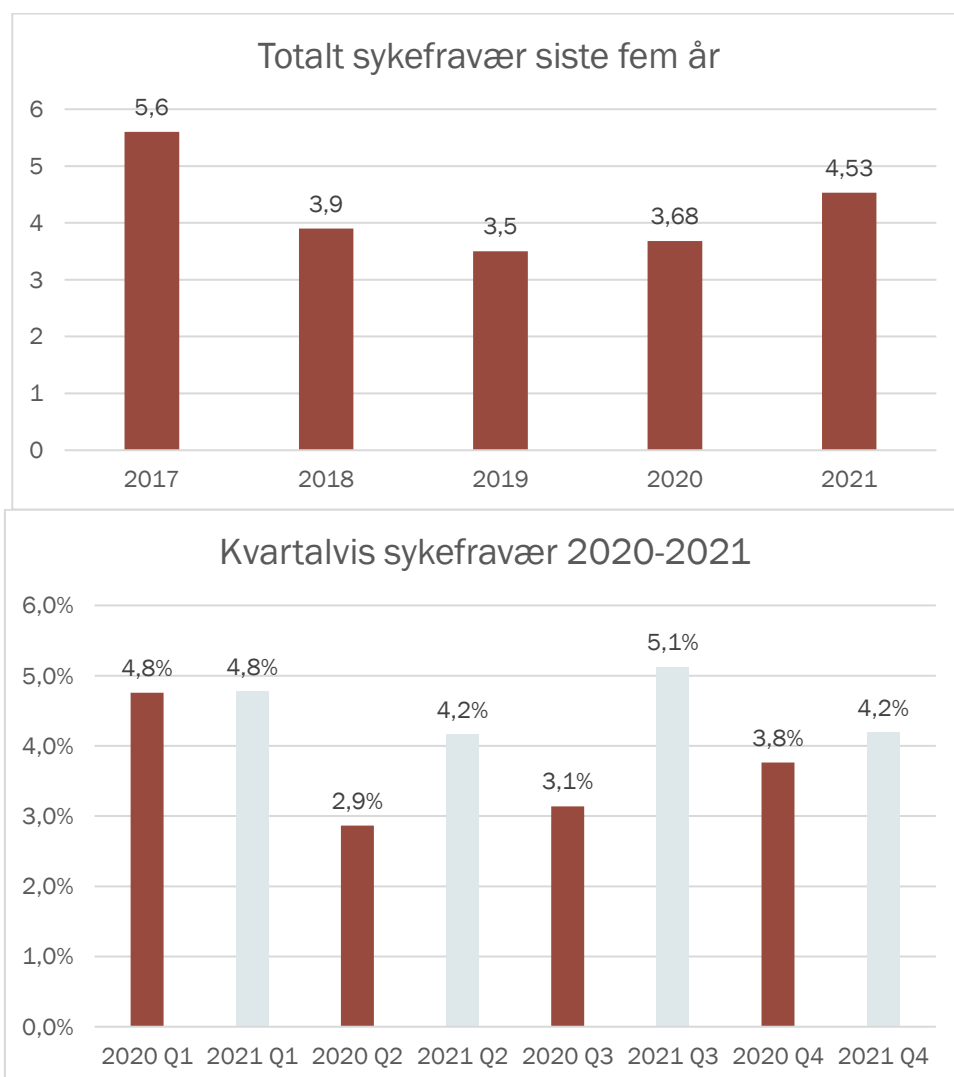
2.2.2 Sykefravær

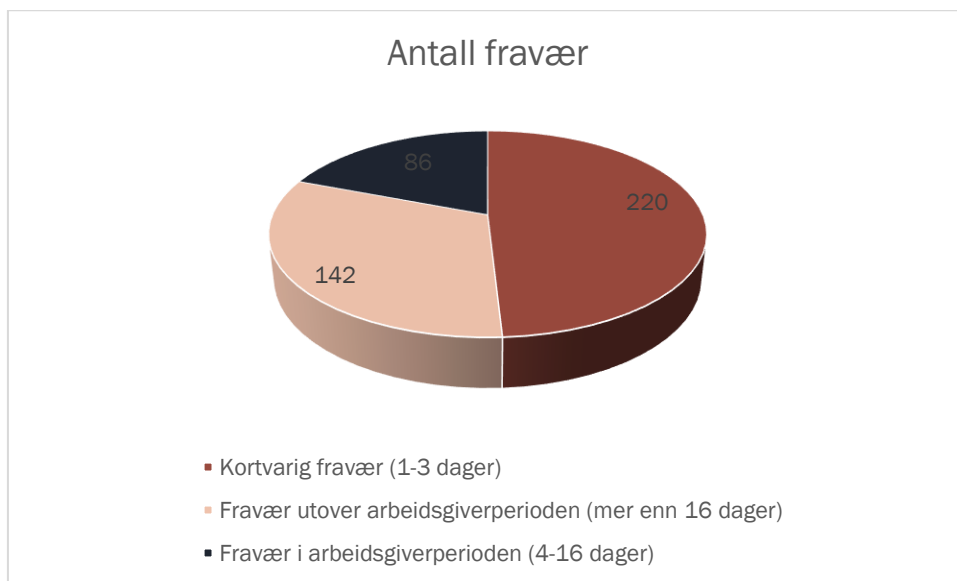
I Den høyere påtalemyndighet følges sykefravær tett opp, og det er nærmeste leder som er ansvarlig for oppfølgingen. HR ved Riksadvokatembetet og NAV kan bistå etter forespørsel og dersom det er behov eller anses nødvendig.

Ved behov tilrettelegges arbeidsoppgaver og/eller arbeidsplassen slik at arbeidsdagen fungerer for den ansatte samtidig som arbeidsoppgavene vi er pålagt å utføre, blir ivaretatt. Det er ikke meldt inn noen tilfeller av arbeidsrelatert sykefravær.

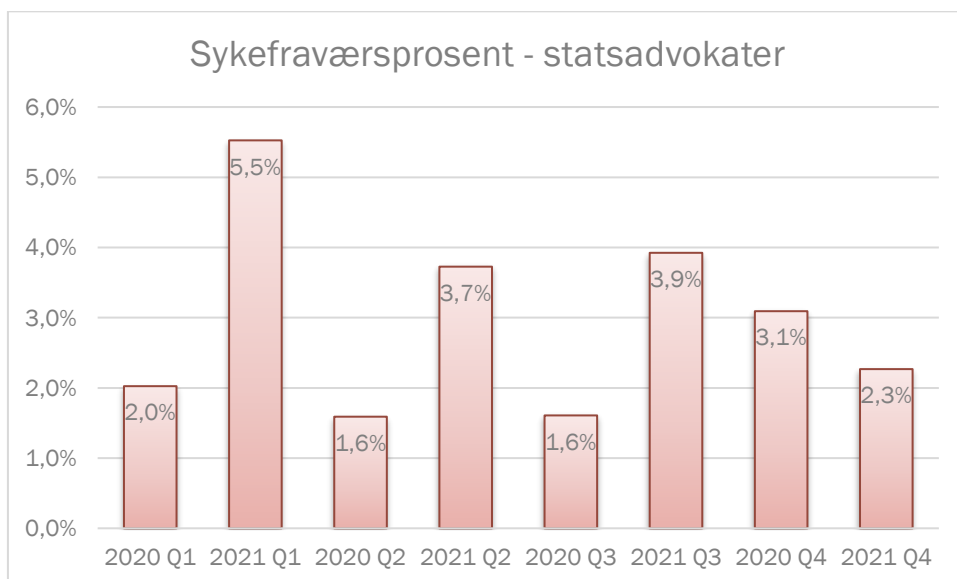
Det totale sykefraværet for 2021 er på 4,53 %. Det er 0,80 prosentpoeng høyere enn i 2020 hvor tallet var 3,68 %. Fordelt på egenmeldt og legemeldt sykefravær, er tallene hhv. 0,61 % egenmeldt fravær og 3,92 % legemeldt fravær.

Sykefraværet i Den høyere påtalemyndighet er noe lavere enn i andre virksomheter i det statlige tariffområdet, hvor sykefraværet ligger relativt stabilt på rundt fem prosent.

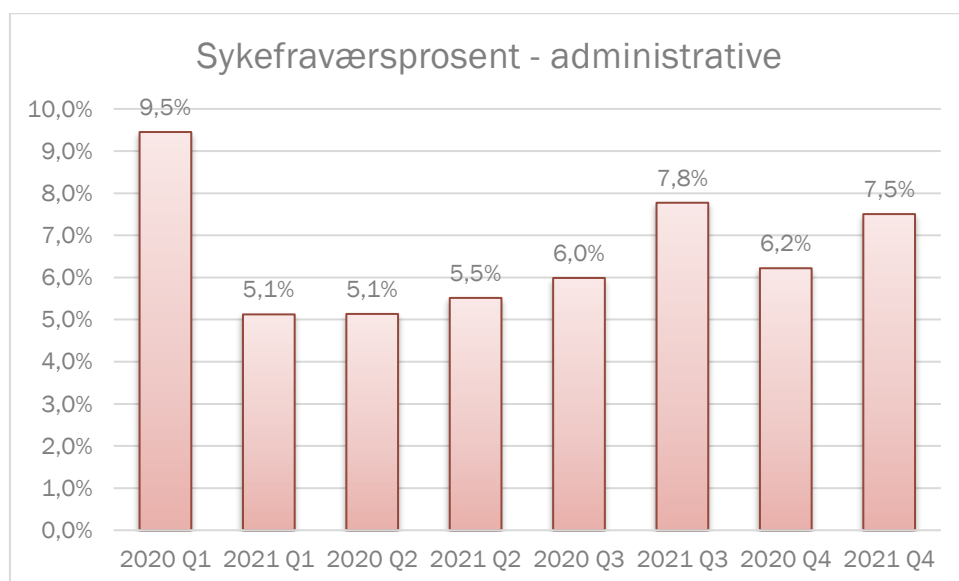




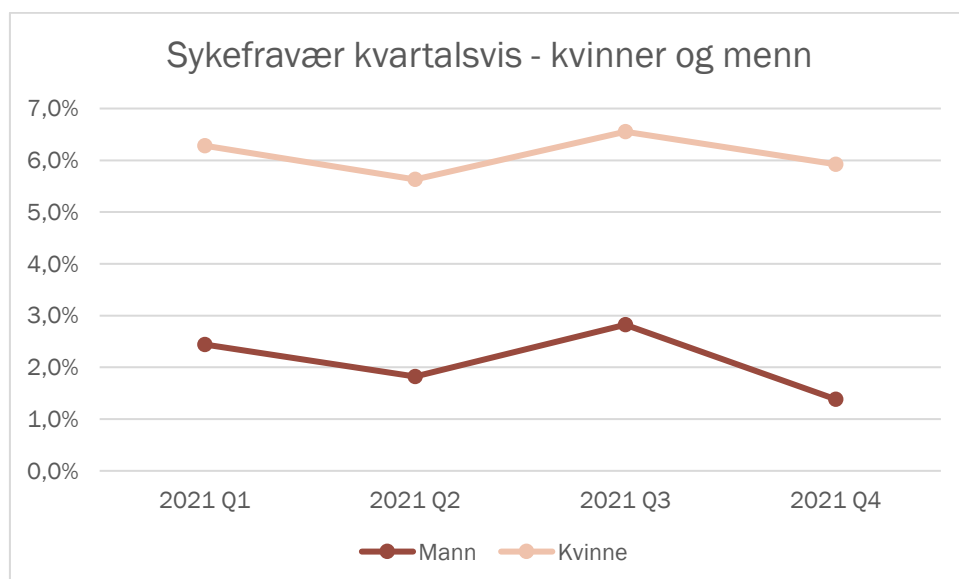
Det totale sykefraværet for statsadvokatene har økt fra 1,8 % i 2020 til 3,8 % i 2021. Av dette var 0,3 % egenmeldt som er liten nedgang fra 2020 på 0,4 %. Det legemeldte derimot, har en oppgang fra 1,7 % til 3,6 %. Når vi ser på utvikling av det totale sykefraværet til statsadvokatene, har det gått jevnt nedover i 2021.



For de administrative har det vært en nedgang i det totale sykefraværet fra 7,3 % i 2020 til 6,5 % i 2021. Av dette er 1,2 % egenmeldt og 5,3 % legemeldt, og dette er en liten nedgang fra hhv. 1,3 % og 5,5 % i 2020.



Generelt er sykefraværet for kvinner dobbelt så høyt som for menn, og sykefraværet øker med alderen. I Den høyere påtalemyndighet er det mer enn dobbelt så høyt sykefravær blant kvinner enn menn. Hvis vi deler opp gruppen kvinner i embetsmenn og administrativt ansatte, vil vi se at sykefraværet blant kvinner utgjør hhv. 61,5 % og 97,5 % i de ulike gruppene. Kjønnfordelingen blant kvinnelige og mannlige embetsmenn hva gjelder sykefravær er altså ganske jevnt fordelt, men blant de administrativt ansatte utgjør kvinneandelen hele 89,2 %. Kjønnfordelingen i virksomhetene påvirker dermed sykefraværsprosenten.



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 2021 ble Den høyere påtalemyndighet tildelt et budsjett på kr 301 892 000. Mindreforbruket fra 2020 var kr 11 798 000, og ble tillatt overført og stilt til disposisjon. Etaten fikk kompensasjon for lønnsoppgjørene med kr 7 282 000. Samlet disponerte Den høyere påtalemyndighet kr 320 972 000 i 2021. Av den totale tildelingen ble 95,5 % benyttet. Det ble i 2018 opprettet en ny post 2 Refusjoner i kapittel 3445. Bevilgningen i denne posten var i 2021 på kr 2 142 000. Bevilgningen gjelder kompensasjon fra tidligere utleier til Oslo statsadvokatembeter for å dekke flytteutgifter og økt husleie i nytt leieforhold med kr 2 000 000. Bakgrunnen for dette er at embetet måtte flytte ut før leiekontrakten utgikk fordi bygningen skulle rives. Resterende kr 142 000 gjelder forventet innbetaling fra Økokrim for andel utgifter til Rettsdata.

Utvalgte nøkkeltall fra årsregnskapet for Den høyere påtalemyndighet de siste tre år						
*I hele tusen	2019		2020		2021	
Antall årsverk	179,5		182,8		191,5	
Samlet tildeling post 01 -99*	278 289		299 332		320 972	
Utnyttelsesgrad post 1-99	97,08 %		96,14 %		95,81 %	
Driftsutgifter*	270 153		287 770		307 522	
Lønnsandel av driftsutgifter*	219 526	81,26 %	234 357	81,44 %	251 732	81,86 %
Lønnsutgifter pr årsverk	1 223		1 282		1 315	
Konsulentandel av driftsutgifter	0,71 %	0,00 %	1,80 %	0,00 %	1,78 %	0,00 %
Lønnsutgift fordelt på stillingsgrupper						
Årsverk statsadvokater (inkl. riksadvokat og ass. Riksadvokat og kst. Statsadvokater til NAV saken) Inklusive midlertidige stillinger.	113,6		119,3		121,9	
Lønnsutgifter*	177 048		185 867		200 177	
Lønnsutgift pr årsverk	1 532		1 558		1 642	
Kontoransatte inkl. midlertidige stillinger	65,9		63,5		69,6	
Lønnsutgifter*	42 478		48 490		51 556	
Lønnsutgift pr årsverk	690		763		741	

Økningen i antall årsverk for statsadvokatene, skyldes opprettelse av nye stillinger ved Riksadvokatembetet samt enkelte konstitusjoner av statsadvokater ut over vikariater. Økningen i antall kontoransatte skyldes blant annet styrking av bemanningen ved Riksadvokatembetet med tre ansatte og en stilling ved Oslo statsadvokatembeter. Øvrig økning skyldes midlertidige stillinger. Det forventes at andel lønnsutgifter vil øke noe i 2022 som følge av økningen i ansatte.

3 Årets aktiviteter og resultater

3.1 Overordnet om aktiviteter og resultater

Til tross for at også 2021 har vært preget av Covid-19-pandemien, har det vært stor aktivitet ved statsadvokatembetene. Både antall aktorater og medgåtte rettsdager til å gjennomføre disse, har økt sammenlignet med 2020 til tross for at det er innkommet færre saker totalt sett til embetene. Antall påtalesaker (påtale- og ankesaker) er redusert fra 82 815 saker i 2020 til 73 037 i 2021. Reduksjonen i disse sakene antas å ha sammenheng med bl.a. en generell nedgang i registrert kriminalitet og færre saker hvor påtalekompetansen er tillagt statsadvokatene. Videre antas riksadvokatens føringer i det såkalte "korona-rundskrivet" – som ga anvisning om en noe enklere behandling av visse saker under pandemien – å ha hatt en viss betydning. Antall politiadvokater i politidistriktene med utvidet påtalekompetanse vil også påvirke antall påtalesaker inn til statsadvokatembetene.

Statsadvokatene har i 2021 gjennomført 1 064 aktorater, og hvor det medgikk 3 350 rettsdager. Dette er noen flere enn i 2020; da det ble gjennomført 991 aktorater over 3 355 rettsdager. Selv om det er noen færre saksavgjørelser totalt, viser dette at det har vært stor aktivitet ved statsadvokatembetene.

I 2021 behandlet statsadvokatene totalt 78 994 saker (påtale-, anke- og klagesaker). Dette er klart færre enn i 2020 da det totalt ble behandlet 88 736 saker.

Statsadvokatene utferdiget 24 445 tiltalebeslutninger. Dette er noen færre enn i 2020 da det ble utferdiget 28 481 tiltaler. Antall klagesaker ved statsadvokatembetene er i motsetning til påtalesakene økt, fra 5 921 i 2020 til 5 957 i 2021. Det har gjennom de senere år vært en klar tendens til en økning i klagesakene, og denne fortsatte i 2021. Økningen er imidlertid langt fra så markant i 2021 som foregående år.

Fram til 2021 var det et resultatkrav at statsadvokatene i saker om gjerningspersoner under 18 år skulle avgjøre tiltalespørsmålet eller oversende saken til riksadvokaten med innstilling innen 15 dager, jf. tildelingsbrevet for 2020. Det var også et resultatkrav at gjennomsnittlig saksbehandlingstid ikke skulle overstige 30 dager, og at 90 % av sakene skulle være avgjort innen 30 dager. For 2021 valgte riksadvokaten å videreføre disse resultatkravene som etatsinterne mål, jf. mål- og prioriteringsrundskrivet for 2021, pkt. IV, 2.

Saksbehandlingstiden anses tilfredsstillende selv om målet om at alle sakene skal være avgjort innen 30 dager ikke er nådd fullt ut. Den prosentvise måloppnåelsen for påtalebehandlingen er 87 %, for ankebehandlingen 96 %, mens den for klagebehandlingen er 86 %.

Riksadvokaten avgjør tiltalespørsmålet i de mest alvorlige straffesakene, og er klageinstans for avgjørelser truffet av statsadvokatene. For påtalesakene er den prosentvise måloppnåelsen på hele

97 %, mens den for klagesakene er 91 %. For klagesakene innebærer måloppnåelsen en betydelig forbedring fra 2020, hvor embetet for første gang siden 2008 ikke hadde full måloppnåelse (86 %).

For fagledelsesvirksomheten rapporteres det enn så lenge ikke på konkret måloppnåelse, men riksadvokaten er tilfreds med det som er utrettet også i denne delen av Den høyere påtalemyndighets virksomhet i 2021. Det nye fagledelsesrundskrivet (riksadvokatens rundskriv 3/2020) ble utgitt 12. november 2020, og setter krav og forventninger til hvordan fagledelsen skal drives. Rundskrivet legger et viktig grunnlag for en moderne fagledelse, og er i løpet av 2021 implementert og tatt i bruk ved samtlige statsadvokatembeter. En stadig økende andel av de samlede ressursene ved embetene benyttes i fagledelsen, og arbeidet med fagledelsen forankres i sentrale styringsdokumenter. Også ved Riksadvokatembetet er arbeidet med fagledelsen intensivert og utviklet ytterligere sammenlignet med 2020.

Riksadvokaten har i løpet av året arbeidet med å utvikle nye rapporteringspunkter til de nye virksomhetsspesifikke mål- og styringsparameter. Disse har bidratt til mer kvalitativ god informasjon om i hvilken grad virksomheten oppfylder fastsatte mål, noe det redegjøres for i de følgende punktene om straffesaksbehandlingen og fagledelsen. Når det gjelder resultatkrav, er det for 2021 ikke utviklet nye slike.

3.2 Straffesaksbehandlingen

3.2.1 Saksmengde og restanser

Ved Riksadvokatembetet telles fortsatt antall avgjorte påtale- og klagesaker manuelt. Én sak ved embetet vil kunne telle som en rekke avgjørelser i BL, som er det saksbehandlingssystemet hvor statsadvokatene og politiet registrerer sin arbeidsmengde.

I 2021 avgjorde riksadvokaten 876 saker mot 1038 i 2020, jf. tabellen nedenfor som viser utviklingen de siste syv år:

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Påtalesaker</i>	525	545	470	434	412	454	391
<i>Klagesaker</i>	386	472	509	498	517	584	485
<i>Sum</i>	911	1 017	979	932	929	1 038	876

Tabell 3: Påtale- og klagesaker ved Riksadvokatembetet 2015-2021.

Antall påtale- og klagesaker i 2021 har minket sammenlignet med 2020, og ligger om lag 10 % lavere enn gjennomsnittet for siste femårsperiode. Antall klagesaker er fortsatt relativt høyt, selv om en ser en nedgang fra årene 2019 og 2020 hvor tallet ble vurdert for høyt. Mange av disse sakene

er krevende. Det tilstrebes å gi gode begrunnelser, dels av hensyn til de involverte i saken, men også av hensyn til politiet og påtalemyndigheten som gjennom riksadvokatens vedtak får tilbakemeldinger på eget arbeid.

Riksadvokatembetet fører også statistikk over antall 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. For 2021 er tallet nede i 55. Ikrafttredelsen av de nye reglene i straffeprosessloven gir foranledning til å vurdere hva som vil være en hensiktsmessig sammensetning av riksadvokatens enkeltsaksportefølje.

Det ble i 2021 truffet totalt 78 994 saksavgjørelser ved statsadvokatembetene (de regionale embetene samt Det nasjonale statsadvokatembetet). Dette er en nedgang på 9 742 avgjørelser eller ca. 11 % sammenlignet med 2020. Det har siden 2017, da det ble registrert 66 557 saksavgjørelser, blitt registrert en jevn økning i antall saksavgjørelser ved statsadvokatembetene. Den nedgangen som er registrert i 2021 er således et brudd med denne utviklingen, men må ses i sammenheng med at det i de senere år har vært en nedgang i antall registrerte anmeldelser, også for alvorlige lovbrudd hvor statsadvokatene har påtalekompetanse mv., jf. punkt. 3.1.

	2017	2018	2019	2020	2021
Påtalesaker	63 646	68 421	78 977	82 815	73 037
Klagesaker	2 911	3 346	4 985	5 921	5 957
Sum	66 557	71 767	83 962	88 736	78 994

Tabell 4: Antall saksavgjørelser ved de regionale statsadvokatembetene 2016-2020 /JUS 711. (Jus 711 ble endret i 2021. Tallene for 2017 og 2020 er korrigert i henhold til dette, men avviker da fra tidligere års rapporteringer.)

I tabellen inngår i gruppen *påtalesaker* både påtale- og ankesaker. Antall avgjørelser i gruppen er som tabellen viser, redusert med 9 778 avgjørelser sammenlignet med 2020.

Antall klagesaker har i hele femårsperioden vist tendens til økning. Tendensen er videreført også i 2021, hvor det registreres en øking på 36 avgjørelser sammenlignet med 2020. Sammenlignes det med 2017, ses en økning på hele 3 046 saker. Klagesakene kan være kompliserte og dermed kreve en stor ressursinnsats.

Restanser er definert som påtale- og klagesaker hvor saksbehandlingstiden har overskredet 30 dager og sakene verken er midlertidig eller helt avsluttet ved statsadvokatembetene. Ved utgangen av 2021 er det 878 saker i restanse. Dette er en økning sammenlignet med 2019 og 2020, jf. tabell 5, men fortsatt noe lavere enn i 2017 og 2018.

	2017	2018	2019	2020	2021
Restanser	911	1 382	718	478	878

Tabell 5: Antall restanser (JUS 715)

3.2.2 Statsadvokatenes aktorater

Det ble i 2021 utført 1 064 aktorater av statsadvokatene. Dette er en økning fra tidligere år og det høyeste antallet som er registrert i løpet av de siste fem årene, jf. tabell 6.

I samsvar med økningen i antall aktorater ses også en økning i antall rettsdager, fra 3 355 dager i 2020 til 3 550 dager i 2021.

	2017	2018	2019	2020	2021
Aktorater	1 028	1 037	1 040	991	1 064
Rettsdager	3 419	3 239	3 602	3 355	3 550

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

Det har i 2021 vært rettet oppmerksomhet mot effektiviseringsmuligheter i aktoreringen, jf. styringsparameter 1 i tildelingsbrevet om at *Den høyere påtalemyndighet behandler sakene effektivt*.

Statsadvokatembetene har rapportert på følgende punkter:

- Implementering av arbeidsgrupperapporten "Bedre og mer effektiv straffesaksbehandling ved domstolene".
- I hvor stor utstrekning embetet har hatt større straffesaker som har blitt tilskåret eller avgrenset, og om det har vært saker som har vært egnet for tilskjæring og avgrensning uten at dette er blitt gjort.
- Hvor stor andel av aktorbyttene som har vært uønsket og om eventuelle tiltak som har vært iverksatt for å motvirke dette.

Anbefalingene i den nevnte arbeidsgrupperapporten er nå i stor grad implementert ved statsadvokatembetene i form av innarbeiding i lokale rutiner eller på annet vis, og flere embeter opplyser om hensiktsmessig samhandling og dialog med domstolene. Erfaringene så langt er positive. Effektivisering av straffesaksavviklingen i tiden fra tiltale og frem til gjennomført rettsforhandling er imidlertid et kontinuerlig arbeid som vil måtte pågå også i årene fremover. Den ønskede "kulturrendring" i form av økt samhandling og åpenhet mellom de profesjonelle aktørene vil kreve innsats over tid, og har også en side til det som skjer forut for at tiltale utferdiges. Riksadvokaten vurderer imidlertid at det er nedlagt en solid innsats i 2021 som har bidratt til effektivisering av aktoratene, og som danner et godt grunnlag for arbeidet med fortsatt forbedring.

Når det gjelder tilskjæring og avgrensning av saker, er inntrykket at det arbeides godt med dette innenfor rammene av de regler som gjelder. Det er økt oppmerksomhet om viktigheten av tilskjæring av store saker, og flere embeter har på plass mekanismer for å fange opp slike tidlig i politiets etterforskning.

Etter riksadvokatens vurdering har statsadvokatembetene iverksatt gode rutiner for å hindre såkalte "uønskede" aktorbytter, og antallet slike er nå på et nivå som ikke innebærer noen stor utfordring med tanke på effektivitet i aktoreringen. Det er i hovedsak de mindre og oversiktlige aktoratene som byttes, mens de krevende eller omfattende aktoratene søkes gjennomført av den statsadvokaten som har hatt saken på etterforsknings- og tiltalestadiet. Aktorbyttene er stort sett velbegrunnede når en iakttar embetenes samlede oppgaveløsning.

Hva gjelder effektiviseringsmuligheter i aktoreringen for øvrig, er den Den høyere påtalemyndighet godt rustet til å gjennomføre digitale aktorater der dette er mulig, og avviker i stor grad rettsforhandlinger og møter med aktørene ved bruk av digitale løsninger. Den høyere påtalemyndighet har nedlagt en solid innsats for å bidra til at digitale løsninger tas i bruk, herunder gjennom fagledelsestiltak i 2021, og arbeidet har gitt resultater i form av mer effektive rettsprosesser. Se nærmere om digital straffesaksbehandling under pkt. 3.2.5.

Samlet sett er det riksadvokatens oppfatning at arbeidet med effektivisering av aktoratene har vært tilfredsstillende for 2021.

For 2021 har Den høyere påtalemyndighet en ny styringsparameter om å *aktorere de rette sakene* (styringsparameter 2 i tildelingsbrevet). Styringsparameteren understøtter virksomhetsmålet om effektiv straffesaksbehandling. Det har også en side til målet om rettssikker straffesaksbehandling ved at statsadvokatressursene brukes på de sakene som det ut fra rettssikkerhetshensyn er viktig at et høyere nivå i påtalemyndigheten aktorerer.

Statsadvokatembetene har gitt informasjon om saker som politiet ut fra lovens ordning normalt ville aktorert, men som statsadvokaten likevel har valgt å aktorere, samt om saker som ut fra lovens ordning har blitt aktorert av statsadvokaten, men som ut fra vanskelighetsgrad vurderes å kunne vært aktorert av politiadvokat. Variasjonen mellom embetene er store, og enkelte embeter påpeker at det er vanskelig å ha en sikker oppfatning av antallet uten gode systemer for å identifisere saker som hadde vært egnet for statsadvokataktorering – f.eks. blant de saker som aldri kommer inn til embetene fordi påtalekompetansen tilligger politiet. Flere peker også på at vurderingene nødvendigvis må bli utpreget skjønnsmessige, og at det kan være andre faktorer enn sakens karakter som spiller inn i vurderingen av om aktoratet kan overlates, f.eks. der hvor høy turnover blant påtalejuristene begrenser mulighet for (forsvarlig) oppnevning av politiaktor.

Tallene som er rapportert er foreløpig så vidt små, skjønnspregede og varierende at det er prematurt å fastsette et konkret måltall. Det er også vanskelig å peke på tydelige trender. Like fullt gir rapporteringen indikasjoner om at det er potensiale for høyere treffsikkerhet hva gjelder de saker som *bør* aktoreres av henholdsvis statsadvokat og politiadvokat. Rapporteringspunktet har også gitt resultater i form av at flere embeter har økt oppmerksomhet om spørsmålet i

straffesaksbehandlingen og fagledelsesvirksomheten, og de har på ulikt vis i løpet av året iverksatt tiltak for å identifisere "de rette sakene". Som eksempel kan nevnes at noen embeter har prosjekter hvor politidistriktene skal produsere et visst antall saker på prioriterte områder som statsadvokatene selv skal aktorere. Andre har inntatt aktorering av de rette sakene som et spesifikt mål i ulike styringsdokumenter eller rutinebeskrivelser, f.eks. i fagledelsesplaner. Flere opplyser at spørsmålet er tema i ulike dialogmøter mellom embetene og politidistriktene, og i den daglige kontakten mellom statsadvokat og politiadvokat.

Saker om alvorlig økonomisk kriminalitet, arbeidslivskriminalitet og organisert kriminalitet, vil ofte være "de rette" å aktorere for statsadvokatene.

Når det gjelder saker om *alvorlig økonomisk kriminalitet*, rapporteres samlet for embetene i 2021 om 14 aktorater (15 i 2020), hvorav ni er utført av Oslo statsadvokatembeter. For så vidt gjelder *arbeidslivskriminalitet* er åtte aktorater utført av statsadvokatene i 2021, en økning med to saker sammenlignet med 2020. Tallene over omfatter ikke virksomheten i Økokrim, som rapporterer til Politidirektoratet i styringsverktøyet PSV. Økokrim utførte 375 rettsdager i 2021. Enheten arbeider med å endre saksporteføljen, slik at den inneholder flere saker med større relevans for politidistriktenes straffesaksbehandling ("eksempelsaker").

Statsadvokatene har utført 16 aktorater om alvorlig organisert kriminalitet i 2021, en økning på seks saker fra 2020.

Antall aktorater i de nevnte sakstyper ligger noe høyere enn for 2020, men er etter riksadvokatens syn fortsatt for lavt. Syv embeter har ingen aktorater om alvorlig økonomisk kriminalitet eller arbeidslivskriminalitet, og tre embeter har ingen aktorater i noen av de nevnte saks kategorier. Prosessen med tilpasning til endringene i straffeprosessloven er imidlertid i gang. Det er grunn til å tro at statsadvokatene i tiden fremover vil aktorere flere saker om økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet.

Rapporteringspunktet om "de rette sakene" vil bli videreført i 2022, og en vil i samråd med embetslederne vurdere om det er mulig og hensiktsmessig å fastsette måltall for enkelte sakstyper som statsadvokatene bør engasjere seg i.

3.2.3 Saksbehandlingstid

Målet om effektiv straffesaksbehandling står sentralt i den løpende enkeltsaksbehandlingen, og tidspunktet fra når Den høyere påtalemyndighet får saken til behandling og frem til påtalevedtak er en indikator for om straffesakene behandles med tilstrekkelig hurtighet.

Det er et etatsinternt mål at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden hos statsadvokatene i påtale- og klagesakene ikke skal overstige 30 dager, og at 90 % av sakene skal være avgjort innen denne fristen. I saker med gjerningspersoner under 18 år på handlingstidspunktet skal statsadvokatene normalt avgjøre spørsmålet om tiltale eller sende saken over til riksadvokaten innen 15 dager fra saken ble mottatt fra politiet.

Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for påtale- og klagesakene var tolv dager i 2021. 91 % av sakene var behandlet innen fristen på 30 dager. Dette er den korteste saksbehandlingstiden som er registrert i de siste fem årene og den beste måloppnåelsen i perioden.

Saksbehandlingstiden for klagesakene er i 2021 på 16 dager. Her er 86 % av sakene behandlet innen fastsatt frist. Den prosentvise måloppnåelsen har tidligere år vært noe høyere enn i 2021, men 16 dager i gjennomsnittlig saksbehandlingstid er den korteste i femårsperioden, jf. tabell 7.

Påtalesaker	2017	2018	2019	2020	2021
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid	19	17	16	20	12
Prosentvis måloppnåelse	86,6 %	87,9 %	88,2%	85,6	91 %
Klagesakene					
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid	18	18	20	17	16
Prosentvis måloppnåelse	86,6 %	90,5 %	91,5 %	85,9 %	86 %

Tabell 7: Saksbehandlingstid generelle saker (Jus 717)

I saker med gjerningsperson under 18 år var 92,4 % av sakene totalt sett behandlet innen fastsatt frist, jf. tabell 8. Dette er tilnærmet samme resultat som i fjor. Ser man nærmere på de ulike saksavgjørelsene, er 93,1 % av klagesakene behandlet innen fristen, mens 92,1 % av påtalesakene og 93,0 % av ankesakene er behandlet innen frist. Riksadvokaten er tilfreds med måloppnåelsen på dette punktet, særlig når en tar i betraktning at det de senere år har vært en tendens til flere saker som av ulike årsaker er tidkrevende å påtaleavgjøre, f.eks. der hvor samme person inngår i ulike sakskomplekser.

Totalt alle saker	2017	2018	2019	2020	2021
Gjerningspersoner under 18 år	86,7 %	90,5 %	91,5 %	92,3 %	92,4 %

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

Ved Riksadvokatembetet var gjennomsnittlig saksbehandlingstid for påtalesakene 8 dager i 2021 (2020: 13 dager). For klagesakene var gjennomsnittet 16 dager (2020: 16 dager). Målet om andelen saker avgjort innen 30 dager ble nådd med 97 % i påtalesakene (2020: 93 %) og 91 % i klagesakene (2020: 86 %). Embetet har dermed igjen full måloppnåelse.

Riksadvokatembetet har ikke rutiner for særskilt å registrere måloppnåelse i saker med unge lovovertridere. Svært få saker i denne kategorien kommer inn til embetet, og disse behandles meget raskt.

3.2.4 Rettssikker straffesaksbehandling for strafforfulgte og kriminalitetsofre

Kravet til rettssikker straffesaksbehandling i alle ledd gjennomsyrrer påtalemyndighetens virksomhet, og er fremhevet i sentrale styringsdokumenter som det årlige mål- og prioriteringsrundskriv og riksadvokatens kvalitetsrundskriv (rundskriv 2/2018).

Styringsparameter 4 om *høy påtalemessig treffsikkerhet*, understøtter målet om rettssikker straffesaksbehandling for mistenkte og fornærmede. Påtalevedtak av høy kvalitet, og som i liten grad forkastes, står sentralt i denne sammenheng.

Statsadvokatembetene har for 2021 rapportert om påtalemessig treffsikkerhet på to måter; hvordan de følger med på – og følger opp – egne påtaleavgjørelser i klagesakene som behandles av riksadvokaten, samt hvordan de vurderer egen frifinnelsesprosent.

Når det gjelder klagesakene, har en for 2021 ikke lyktes i å hente ut tall som viser antall omgjøringer eller opprettholdelser av statsadvokatens vedtak, men embetene har gitt informasjon om hvordan det jobbes med å følge opp riksadvokatens avgjørelser i klagesakene. Flere statsadvokatembeter har over tid hatt oppmerksomhet om slike avgjørelser, og flere har i løpet av rapporteringsperioden etablert lokale rutiner for løpende kartlegging av omgjøringer etter klage.

Forut for helårsrapporteringen fikk embetene presentert tall som viser frifinnelsesprosent regionalt og nasjonalt. Tallene omhandler forhold som er påtaleavgjort av statsadvokat, men aktoreringen kan ha vært utført både av politiet og av statsadvokaten. En oversikt over frifinnelsesprosenten pr. statsadvokatembete siste fire år er gitt i tabellen under.

Flere statsadvokatembeter har etablerte rutiner for gjennomgang og oppfølging av frifinnelser, og frifinnelser vurderes også grundig når spørsmålet om anke adresseres. Av betydning for den påtalemessig treffsikkerhet generelt, og for ivaretagelsen av rettssikkerhetsgarantier til de involverte (styringsparameter 5, se under), trekker flere statsadvokatembeter frem det å få en annen statsadvokats vurdering av saken ("second opinion") som et godt tiltak, og som i stor grad benyttes i saker hvor påtaleavgjørelsen fremstår krevende.

	2018	2019	2020	2021	Antall saker 2021	Andel saker 2021
110 Agder	9 %	7 %	6 %	6 %	2 267	8 %
111 Hedmark og Oppland	5 %	6 %	5 %	8 %	2 384	8 %
112 Hordaland, Sogn og Fjordane	7 %	8 %	7 %	7 %	3 261	12 %
113 Møre og Romsdal	7 %	4 %	5 %	6 %	870	3 %
114 Nordland	9 %	11 %	10 %	8 %	1 161	4 %
115 Oslo	10 %	9 %	10 %	12 %	9 240	33 %
116 Rogaland	9 %	8 %	10 %	8 %	2 032	7 %
117 Troms og Finnmark	8 %	8 %	9 %	7 %	1 565	6 %
118 Trøndelag	11 %	7 %	11 %	12 %	1 557	5 %
119 Vestfold, Telemark og Buskerud	6 %	5 %	7 %	7 %	3 970	14 %
120 Det nasjonale statsadvokatembete	0 %	0 %	0 %	17 %	23	0 %
Totalsum	9 %	8 %	8 %	9 %	28 330	100 %

Tabell 9: Frifinnelsesprosent (JUS 773)

Uten ytterligere informasjonsgrunnlag, må frifinnelsesprosenten som indikator for høy påtalemessig treffsikkerhet benyttes med en viss grad av varsomhet. Enkelte embeter bruker som eksempel at en sak, typisk vedrørende seksuallovbrudd, kan ha endt med domfellelse i tingretten, mens det i lagmannsretten kan ha blitt frifinnelse etter dissens og med samtidig idømmelse av erstatning.

Riksadvokaten anser det ikke hensiktsmessig å fastsette et resultatkrav knyttet til frifinnelsesprosenten nå. Det er i denne sammenheng viktig å reflektere over eventuelle uønskede effekter av et slikt krav, f.eks. at statsadvokater vil treffe uriktige (negative) påtaleavgjørelser av frykt for å bli målt opp mot frifinnelser. Frifinnelsesprosenten vil imidlertid kunne inngå som en del av et kunnskapsgrunnlag som kan gjøre det mulig å bedre vurdere i hvilken grad Den høyere påtalemyndighet har høy påtalemessig treffsikkerhet, først og fremst ved å opprettholde ønsket tilstand, følge med på endringer over tid og eventuelle variasjoner mellom regioner og sakstyper.

Riksadvokaten vurderer den påtalemessige treffsikkerheten i dag som jevnt over god. Det er gledelig at enkelte statsadvokatembeter som ikke allerede hadde på plass etablerte systemer for oppfølging av endringsvedtak og frifinnende dommer, har respondert på styringsparameteren med å etablere lokale rutiner for påtalemessig treffsikkerhet, og at andre embeter jobber med å forbedre allerede eksisterende rutiner.

Styringsparameter 5 omhandler *Den høyere påtalemyndighets evne til å sikre strafforfulgte og fornærmedes rettssikkerhetsgarantier*. Statsadvokatembetene er bedt om å gi en beskrivelse av hvordan det ved embetet følges med på, og følges opp, at statsadvokatene ivaretar rettssikkerhetsgarantiene for strafforfulgte og fornærmede, og en kort vurdering av i hvilken grad rettssikkerhet er ivaretatt gjennom året

Rettssikkerhet har nær sammenheng med en rekke av de kvalitetskravene som stilles til straffesaksbehandlingen. Disse kvalitetskravene er nedfelt i riksadvokatens kvalitetsrundskriv og er sentrale styringsparametere for straffesaksbehandlingen både i politiet og i Den høyere påtalemyndighet. Oppfølgingen av disse har vært gitt høy prioritet av statsadvokatembetene, men

det må fortsatt jobbes systematisk med potensialet som ligger i å styrke kvaliteten i politiets straffesaksbehandling. Den høyere påtalemyndighets fagledelsesvirksomhet står derfor sentralt, og det har i 2021 vært rettet stor oppmerksomhet om rettssikkerhetsgarantier i fagledelsen, bl.a. ved den nasjonale undersøkelsen om politiets tvangsmiddelbruk i narkotikasaker, og i undersøkelsen av saker med mindreårige mistenkte, se nærmere under pkt. 3.3.2.

Den høyere påtalemyndighets evne til å sikre strafforfulgte og fornærmedes rettssikkerhetsgarantier har også en side til styringsparameteren om å aktorere de rette straffesakene. Med den forestående lovendring (vedtatt ved lov 122 for 2021) ligger et mulighetsrom for en hensiktsmessig endring i den tradisjonelle aktorporteføljen, samtidig som Den høyere påtalemyndighet må være seg bevisst at en slik endring ikke kan gå på bekostning av hensynet til rettssikkerhetsgarantiene til de involverte.

3.2.5 Digital straffesaksbehandling og aktorering

I februar 2021 ble det inngått en overordnet IKT-avtale mellom Politidirektoratet og Riksadvokatembetet. Avtalen kodifiserer det som tidligere har vært forutsatt; Den høyere påtalemyndighet skal kunne nyttiggjøre seg og ha tilgjengelig de samme tekniske løsningene som påtalemyndigheten i politiet. I tillegg forplikter Den høyere påtalemyndighet seg til å bidra med fagressurs(er) for ivaretagelse av påtalemyndighetens behov og at vi selv tar ansvar for innføring og opplæring i egen etat. Avtalen skal revideres årlig, og er en god start på et formalisert samarbeid om teknologiutviklingen i politiet og påtalemyndighet på et overordnet og strategisk nivå.

Den digitale utviklingen som startet de foregående årene har eskalert ytterligere, og koronapandemien har i stor grad bidratt til en ønsket utvikling. Vi har omstilt oss til en annerledes hverdag hvor digitale verktøy og tjenester har blitt enda viktigere for å kunne levere godt når det kommer til samfunnsoppdraget. Omstillingen hos de ansatte har medført økt digital kompetanse, og med økt kompetanse kommer også forventninger om bedre tekniske løsninger.

Nye løsninger og systemer som utvikles i høyt tempo gir utfordringer i kvalitet (om løsningen er brukervennlig og god), juss (er løsningen i tråd med straffeprosesslov, straffelov, domstollov, personregisterlov mv.) og vår evne til å ta i bruk løsningene (kompetanse og opplæring). Det er derfor avgjørende at påtalemyndigheten, inkludert Den høyere påtalemyndighet, følger teknologiutviklingen tett for å vurdere, veilede og korrigere, slik at løsningene kan understøtte en effektiv og kvalitativt god oppgaveutførelse.

Påtalemyndigheten, inkludert Den høyere påtalemyndighet, er en etterspurt ressurs og ønsket som en aktiv deltaker i utviklingen av nye løsninger og tjenester. På den måten kan kravene til rettssikkerhet ivaretas gjennom hele kjeden. En slik deltakelse krever imidlertid en viss grunnkompetanse om systemene politiet benytter seg av, måten de benyttes på, og muligheter og begrensninger i dem. Teknologiområdet i Den høyere påtalemyndighet bør derfor styrkes slik at flere kan delta i utviklingen av løsninger og tjenester som kommer oss til gode. Dette gjelder i stor grad for løsninger og tjenester som utvikles i regi av Politidirektoratet, men også i utvikling av løsninger og tjenester hvor domstol, kriminalomsorgen, advokatene og andre samarbeidspartnere er sentrale.

Riksadvokatembetet har i 2021 deltatt ved flere arenaer og møtepunkter hvor teknologiutvikling og digitalisering er et tema, bl.a.:

- Faggruppe opprettet av Justis- og beredskapsdepartementet med formål å lage en plan for teknologiutvikling i politi, påtalemyndighet og PST.
- Domstolenes digitaliseringsråd.
- Faste møter med Domstolsadministrasjonen, Politidirektoratet og Politiets IKT-tjenester
- IKT faggruppe straff, Politidirektoratet.
- ESAS. Elektronisk samhandling mellom Aktørene i Straffesakskjeden.
- Møter med Justis- og beredskapsdepartementet om arbeidet med Prop. 146 L (2020–2021). Endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.).

De utviklingsprosjekter som Den høyere påtalemyndighet har bidratt med aktiv deltakelse i de siste årene, er bl.a.:

- Digitale underskrifter. Er innført i politi og Den høyere påtalemyndighet i alle egenproduserte straffesaksdokumenter.
- Digitale underretninger. Gjort tilgjengelig i BL, samt gjennomført kvalitetsheving i tekst.
- Digitale Forsendelser og Svar til/fra privatpersoner (DigF og DigS). Gir mulighet for digital svarløsning på forkynnelser av ulike dokumenter og utsendelse av forelegg. Gjennomført kvalitetsheving av tekst (pågående prosjekt).
- Klausulering av dokumenter (pågående prosjekt).
- Innføring av Justishub i Den høyere påtalemyndighet (pågående prosjekt).

De digitale løsninger på straffesaksområdet som er utviklet de siste årene, har allerede gitt merkbar positiv effekt i politiet og Den høyere påtalemyndighet. Den umiddelbare effekten er sparte utgifter på papir og porto, raskere saksgang og bedre notoritet og kvalitet. Økt bruk av digitale møter reduserer utgifter til reise og opphold, og mindre arbeidstid benyttes til reisefravær.

Teknologiutviklingen medfører også nye utfordringer ved håndteringen av straffesaksopplysninger. De største utfordringene vi nå ser, er håndteringen av store mediefiler/store databeslag og etablering av fagdatabase med samling av brev, rundskriv, instruksjer m.m.

Digital straffesaksbehandling er innført i hele Den høyere påtalemyndighet. Digital straffesaksbehandling betyr at alle saker fra og til statsadvokatembetene overføres elektronisk i straffesakssystemet BL. På bakgrunn av riksadvokatens ansvar for at politiet overholder de kvalitetskrav som til enhver tid er gjeldende, følger vi tett utviklingen innen digital straffesak, digital samhandling og digitalt arkiv. I overgang fra papirhåndtering til digital straffesaksbehandling og digitalt arkiv anser vi at den største risikoen fortsatt er "å miste" straffesaker og/eller "å miste" informasjon/dokumenter i straffesakene. Fortsatt utvikling av bedre tekniske løsninger og tjenester, samt kontinuerlig forbedring av rutiner, vil derfor være viktige tiltak for å motvirke dette.

Alle embeter oversender nå straffesaker elektronisk til eksterne mottakere som vi har en sikker digital samhandlingskanal med. Altinn benyttes til å nå advokater, sakkyndige og andre som skal ha straffesaksdokumenter. Det er også mulig å sende enkeltdokumenter til privatpersoner digitalt i Altinn, såfremt innbyggeren ikke har reservert seg i Kontakt- og reservasjonsregisteret. I

samhandlingen med domstolene ble det ved prosjektet ESAS 2020 opprettet en ny digital samhandlingskanal kalt Justishub, som statsadvokatembetene, Riksadvokatembetet, lagmannsrettene og Høyesterett koblet seg til i løpet av 2021.

Alle embeter gjennomfører også digitale aktorater, og alle lagmannsretter er rigget for digital gjennomføring. Det er imidlertid fortsatt noe ujevnt i hvor stor grad tingrettene, og særlig de mindre tingretter, er rigget og klare for digitale rettsmøter. Flere statsadvokatembeter melder at de forsøker å gjennomføre digitale aktorater i alle saker, men opplever at både tingretter og lagmannsretter fortsatt praktiserer en "hybridløsning" ved å kreve papirutdrag i tillegg til digitale utdrag. Agder lagmannsrett meddelte senest i november 2021 at bruk av papirutdrag fremdeles er hovedregelen i ankesaker. Dette forsinker og fordyrer prosessen både under forberedelsen og gjennomføringen av aktoratet.

Under pandemien er det også blitt gjennomført digitale aktorater og rettsmøter uten fysisk oppmøte. Dette har vært unntak fra normal praksis. Foreningen Politijuristene har overfor riksadvokaten påpekt at det foreligger utfordringer og svakheter ved en slik gjennomføringsmåte som bl.a. fare for at utenforstående kan koble seg på systemet, og at sensitivt materiale kan bli spredd ved filming av skjerm. Statsadvokatembetene har ikke gitt tilsvarende tilbakemeldinger. Riksadvokaten har ikke oversikt over hvilke saker eller antall saker som har blitt gjennomført på den måten. Vi forventer at hovedforhandlinger nå gjennomføres i all hovedsak med fysisk oppmøte etter hvert som smittetrykket reduseres og restriksjoner er opphevet.

Flere embeter har meldt inn utfordringer med Aktørportalen, som er domstolens digitale kanal til advokater. Det er for det første avdekket feil ved at straffesaksdokumenter som ikke skal gjøres tilgjengelig for forsvarer/bistandsadvokat, likevel har blitt tilgjengeliggjort i Aktørportalen. For det andre er det fortsatt en (feil)oppfatning hos advokater og i noen domstoler, at politiet og påtalemyndigheten har tilgang til Aktørportalen med den følge at sentrale dokumenter ikke kommer frem til aktor. De nevnte alvorlige feil er tatt opp med Domstoladministrasjonen og forsøkt/forsøkes løst ved innføring av nye rutiner og bedre informasjonsdeling.

Utprøvningsprosjekt vedrørende lyd- og bildeopptak i retten som Domstolsadministrasjonen igangsatte i 2018 og 2019 i Nord-Troms tingrett og Hålogaland lagmannsrett, Jæren tingrett og Gulating lagmannsrett, synes ikke å være videreført eller utvidet. Som nevnt i forrige årsrapport, er riksadvokaten positiv til å benytte lyd- og bildeopptak i retten, men det er formidlet et ønske til Domstoladministrasjonen om mer informasjon og deltakelse i prosjektet, herunder plan, evaluering, utrulling og involvering.

IKT brukerforum for Den høyere påtalemyndighet som ble opprettet i 2019, er fortsatt i drift, nå under navnet IKT straffesaksforum. I 2021 ble det gjennomført to møter, og for 2022 skal det gjennomføres fire møter med hovedvekt på opplæring i straffesaksløsningen. Brukerforumet består av representanter (en statsadvokat og en kontoransatt) fra hvert statsadvokatembete, og ledes av en statsadvokat ved Riksadvokatembetet. Formålet med forumet er å etablere et fast kontaktpunkt hvor utfordringer, behov, innspill og anbefalinger innen IKT og digital straffesaksbehandling kan meldes inn og drøftes.

Økt bruk av digitale løsninger og tjenester medfører behov for økt kompetanse om, og forståelse for, teknologi i alle ledd. Behovet for opplæring i grunnleggende IKT-kompetanse, forståelse og ferdigheter er fortsatt stort. I 2021 ble det på alle påtalemøtene som en del av OÅO (Obligatorisk Årlig Opplæring), gjennomført en times undervisning i "Nye IKT-løsninger av betydning for påtale". Opplæringen var en del av riksadvokatens faste opplegg, og ble gjennomført av en statsadvokat fra embetet med digital kompetanse. Temaene som ble gjennomgått var Digital underskrift, Digitale forsendelser og Svar, Justishub og forholdet til Aktørportalen. Det anbefales at hvert embete og politidistrikt viderefører og gjennomfører tilsvarende opplegg, slik at brukerne i påtalemyndigheten i politiet og Den høyere påtalemyndighet kan holde seg oppdatert på den kontinuerlige utviklingen av teknologiske systemer, herunder digitale verktøy, løsninger og tjenester. Det mangler en helhetlig plan for oppdatering og utvikling av kompetanse på dette området for ansatte i påtalemyndigheten. Dermed er egeninnsatsen hos de ansatte i påtalemyndigheten for å øke forståelsen, bruken og riktig utnyttelse, desto viktigere nå enn noen gang før.

3.3 Fagledelsen

3.3.1 Fagledelse som kjerneoppgave for Den høyere påtalemyndighet

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

Statsadvokatenes ansvar for fagledelse av politiets straffesaksbehandling er nå tydeliggjort ved endringslov til straffeprosessloven av 18. juni 2021 (lov nr. 122), som trer i kraft 1. juli 2022. I straffeprosessloven § 57 (nytt) sjette ledd fastslås det at "Statsadvokaten skal føre tilsyn med straffesaksbehandlingen i politiet og gi faglig veiledning til påtalemyndigheten i politiet".

Betydningen av statsadvokatenes fagledelse er også understreket i Prop. 1 S (2021-2022) kap.1.5:

"Den høgare påtalemakta har dei siste åra gjennomstyrkt fagleg styring av påtalemakta i politiet medverka til auka kvalitet og effektivitet i politiet si straffesaksbehandling. Arbeidet med å utvikle ei aktiv fagleiing skal vidareførast i 2022."

På side 123 utdypes dette slik:

"Den høgare påtalemakta har eit særleg ansvar for å stille krav til og sørge for at kvaliteten på straffesaksbehandlinga held eit høgt nivå. Den høgare påtalemakta har dei siste åra fått auka løyvingar slik at dei gjennom styrkt fagleg styring av påtalemakta i politiet medverkar til auka kvalitet og effektivitet i straffesaksbehandlinga til politiet."

Dette arbeidet er vesentleg for å få til høgare måloppnåing i politidistrikta."

Kravene til statsadvokatenes fagledelse er presisert i riksadvokatens fagledelsesrundskriv. Det understrekes her at fagledelsen inngår sammen med straffesaksbehandlingen i statsadvokatenes kjerneoppgaver, og at de to områdene som et utgangspunkt skal prioriteres på lik linje.

For 2022 er fagledelse som bidrar til effektivitet og rettssikkerhet i politiets straffesaksbehandling et eget virksomhetsspesifikt mål, noe som understreker betydningen av denne delen av Den høyere påtalemyndighets virksomhet.

3.3.2 Oppsummering av årets fagledelsesvirksomhet

Det klart mest ressurskrevende fagledelsestiltaket i 2021 var gjennomføringen av undersøkelsen om politiets tvangsmiddelbruk i mindre narkotikasaker. Undersøkelsen ble initiert og gjennomført som en oppfølging av riksadvokatens brev 9. april 2021, der det ble gitt direktiver i mindre alvorlige narkotikasaker. Undersøkelsen kom i tillegg til de føringer for fagledelsen som var gitt for året 2021, og riksadvokaten er svært fornøyd med at embedene evnet å gjennomføre undersøkelsen på en god måte og samtidig i det vesentlige følge opp allerede planlagte fagledelsestiltak.

Statsadvokatene ved de regionale embedene gjennomførte intervjuer med relevant personell ved alle politidistrikter, foretok en rutinegjennomgang og gjennomgikk hele 925 straffesaker. Til saksgjennomgangen ble det utarbeidet et spørreskjema som skulle besvares i hver sak. Det var særlig bruken av ransaking og kroppslig undersøkelse som ble viet oppmerksomhet. Hvert embede skrev en rapport om sine funn, vurderinger og forslag til forbedringstiltak etter undersøkelsen. Det medgikk 327 dagsverk til undersøkelsen ved de regionale embedene. I tillegg kommer planlegging, forarbeid og etterarbeid ved Riksadvokatembedet.

Den nasjonale rapporten om funn og anbefalinger er utarbeidet av Riksadvokatembedet, og er tilgjengelig på riksadvokatens hjemmeside. Det planlegges en oppfølgende undersøkelse i 2022.

Den høyere påtalemyndighet gjennomførte i 2021 også en kvalitetsundersøkelse om politiets håndtering avhør av mistenkte gjerningspersoner under 18 år. Undersøkelsen var betydelig mindre omfattende enn de tidligere kvalitetsundersøkelsene, og ble gjennomført i forbindelse med statsadvokatenes ordinære enkeltsaksbehandling.

Det ble også her utarbeidet et spørreskjema som skulle besvares for hver sak. Det var særlig foreholdelse av rettigheter og enkelte problemstillinger knyttet til forsvarer, verge og barnevern som ble undersøkt. Statsadvokatene gjennomgikk totalt 208 saker, og rapporterte til riksadvokaten om sine funn. Det var regionale forskjeller mellom politidistriktene, men et fellestrekk er behov for forbedring hva gjelder rettighetene til vergen og varsling/involvering av barnevernet.

Begge de nevnte undersøkelser har vært viktige i Den høyere påtalemyndighets arbeid med å heve kvaliteten i politiets straffesaksbehandling, og anses som gode og effektfulle bidrag til å nå målet om at Den høyere påtalemyndighet evner å sikre rettsikkerhetsgarantiene til strafforfulgte.

Samtlige statsadvokatembeter gjennomførte i 2021 inspeksjoner, og alle politidistrikter har vært gjenstand for inspeksjon. Flere var rettet mot saker om mishandling i nære relasjoner, se pkt. 3.3.5. I tillegg har Troms og Finnmark statsadvokatembeter gjennomført inspeksjon av straffesaksporteføljen til Sysselmeisteren på Svalbard. Det ble gjennomført totalt 34 inspeksjoner, en økning på fem sammenlignet med 2020. Til dette har det medgått anslagsvis 824 statsadvokatsdagsverk.

Inspeksjonsformen har endret seg noe de siste årene. Tidligere var inspeksjonene i stor utstrekning innrettet mot måloppnåelse for de enkelte politidistrikt eller enheter. Etter som mulighetene til å følge med på politidistriktenes resultater på andre plattformer (f.eks. PSV) har blitt bedre, har oppmerksomheten gradvis forskjøvet seg over til å kontrollere kvaliteten på arbeidet ved utvalgte saksområder. I 2021 var flere inspeksjoner direkte innrettet mot saksområder uavhengig av hvilken enhet som har hatt ansvaret for saken. Rogaland statsadvokatembeter har f.eks. hatt inspeksjoner rettet mot overordnede mål og prioriteringer og etterforskningsplaner i voldtektssaker. Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter har hatt en egen inspeksjon av sentralt prioriterte saker. Agder har inspisert datakriminalitet og IKT kriminalitet, og Nordland, Oslo og Hedmark og Oppland statsadvokatembeter har hatt inspeksjoner med kontroll av saker om mishandling i nære relasjoner.

Riksadvokaten vurderer denne utviklingen som positiv, idet inspeksjonene rettes mot de prioriterte saksområdene og de områdene som statsadvokatembetene, ut fra sin lokalkunnskap, mener er viktige å følge med på.

Samtlige statsadvokatembeter gjennomførte påtalemøter i 2021. Riksadvokaten bidro med to faglige programposter à to timer på samtlige møter. Temaene for riksadvokatens innlegg var "porteføljestyring" og "elektroniske muligheter". Disse timene er inkludert i politijuristenes Obligatoriske Årlige Opplæring (OÅO).

Oslo statsadvokatembeter bidro i 2021 på nasjonalt nivå gjennom sitt *kurs for nye politijurister* både våren og høsten.

Systematisk evaluering og tilbakemelding i straffesaker er tiltak 4 i Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet, og ble implementert som en del av fagledelsen fra Den høyere påtalemyndighet fra og med 2019. Riksadvokaten har gitt retningslinjer for statsadvokatenes deltakelse, både i evalueringer av avsluttede straffesaker og i kvalitetssikring av utvalgte, pågående saker. Det er et mål at hver statsadvokat skal delta i minst én evaluering av et visst omfang hvert år. Fagutviklingsapparatet for etterforskningsfeltet har i 2021 jobbet med videreutvikling av systematisk erfaringslæring. Det er laget et utkast til revidert Mal for kvalitetssikring og saksgjennomgang og utkast til nytt rammeverk. I det nye utkastet til Mal er det i stor utstrekning tatt hensyn til elementene fra riksadvokatens kvalitetsrundskriv (Rundskriv nr. 3/2018) En statsadvokat fra Riksadvokatembetet har deltatt i dette arbeidet.

For 2021 var det bestemt at statsadvokatene ved sin deltakelse i systematisk erfaringslæring skulle ha særlig oppmerksomhet om saker vedrørende mishandling i nære relasjoner. Særlig skulle en se på kvaliteten når det gjaldt politiarbeid på stedet (PPS), bruken av etterforskningsplaner,

kvaliteten på enkelte sider av fornærmedes forklaring og sikring, håndtering og bruk av digitale bevis i saken.

Noen embeter oppnådde ikke målsetningen om én erfaringslæring pr. statsadvokat, mens andre var klart over målsettingen. I 2021 er måloppnåelsen beregnet til ca. 80 %, et noe svakere resultat enn for 2020. Hovedinntrykket er, som tidligere år, at evalueringene gir god læring og at læringspunktene følges opp i politidistriktene og ved statsadvokatembetene.

3.3.3 Innsatsen mot økonomisk kriminalitet, arbeidslivskriminalitet og organisert kriminalitet

3.3.3.1 Økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet

Riksadvokaten har i 2021 videreført deltagelsen i Det sentrale samarbeidsforumet, samtidig som statsadvokatene har deltatt i møter på regionalt nivå mellom politiet, skatteetaten og NAV. Riksadvokaten har også i 2021 hatt god og løpende kontakt med Økokrim. Økokrim har blant annet bistått med planleggingen av inspeksjonene av politiets innsats mot arbeidslivskriminalitet og kvalitetsundersøkelsen om inndragning som statsadvokatene skal gjennomføre i 2022. Disse tiltakene er nærmere omtalt nedenfor.

Det synes som om politiets innsats mot arbeidslivskriminalitet varierer ved de forskjellige politidistriktene. Enkelte embeter fremhever at politiets innsats på feltet fokuserer på forebygging og rask avgjørelse i så stor grad at det kan gå på bekostning av initiering av større straffesaker. Riksadvokaten ser det som viktig å få frem flere straffesaker om arbeidslivskriminalitet enn det en ser i dag.

Flere embeter rapporterer om at A-krimsentrene er sentrale aktører i politidistriktenes saker om arbeidslivskriminalitet. Riksadvokaten har tidligere påpekt viktigheten av klare ansvarsforhold i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet. I løpet av 2021 er det utarbeidet en ny styringsmodell for A-krimsentrene, og denne gir etter riksadvokatens oppfatning et godt grunnlag for å ivareta tydelige og klare ansvarsforhold.

De fleste saker om økonomisk kriminalitet aktoreres av politiet, og en stor andel av de alvorlige sakene håndteres av Økokrim, som rapporterer til Politidirektoratet i styringsverktøyet PSV. Økokrim tok i 2021 inn 25 nye sakskomplekser, og det er benyttet mer tid og ressurser på bistand til politidistriktene enn i 2020. Antall bistandsoppdrag er redusert noe, men bistanden er gitt i større og mer omfattende saker. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Økokrim fra saksinntak til påtalevedtak var 344. Dette er en oppgang fra 254 dager i 2020, men bedre enn målet på 350 dager. Enheten har i tillegg brukt ressurser på Prosjekt Øko, et felles prosjekt mellom riksadvokaten og politidirektøren som ennå ikke er sluttført, og hvor formålet er å bedre alle politidistriktenes resultatoppnåelse innen økonomisk kriminalitet.

I 2021 er det først og fremst gjennom fagledelse, herunder inspeksjoner og veiledning i enkeltsaker under etterforskning og ved forberedelse til hovedforhandlinger, at statsadvokatene har bidratt i innsatsen mot økonomisk kriminalitet.

Riksadvokaten har i 2021 arbeidet med planer for en styrket fagledelse rettet mot økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet, og aktiv fagledelse på feltet har vært tema i riksadvokatens styringsdialog med samtlige embetsledere. I riksadvokatens brev til statsadvokatembetene av 27. september 2021, ble det gitt pålegg om at samtlige embeter skal ha inspeksjoner av politiets arbeid med arbeidslivskriminalitet i 2022. Riksadvokatembetet har, i samarbeid med Økokrim, laget forslag til spørsmål som statsadvokatene kan stille til politiet, og i forbindelse med en gjennomgang av straffesaker. Spørsmålene er ledsaget av en veileder. Det er videre berammet en fagdag om arbeidslivskriminalitet i regi av riksadvokaten, som er ment å bidra til kompetanseheving hos statsadvokatene ved de regionale embetene generelt og konkret opp mot den forestående inspeksjonsvirksomheten.

I riksadvokatens føringer for fagledelsen er det også gitt pålegg om at det skal gjennomføres en kvalitetsundersøkelse av politiets håndtering av inndragning i annet halvår 2022. Planleggingen av kvalitetsundersøkelsen er i gang, og en arbeidsgruppe nedsatt av riksadvokaten skal foreslå hvordan undersøkelsen praktisk bør gjennomføres og utarbeide spørsmål til denne.

3.3.3.2 Innsatsen mot organisert kriminalitet

Politidistriktene synes i det vesentlige å ha opprettholdt innsatsen mot den organiserte kriminaliteten i 2021, til tross for de utfordringer pandemien har hatt for politiets virksomhet også dette året. Flere embeter ser utviklingen som positiv, men kapasiteten i politidistriktene vurderes også dels sårbar eller for lav i forhold til kriminalitetsutfordringene.

Det er vanskelig å tallfeste politiets innsats eller omfanget av den organiserte kriminaliteten, da det ikke er egne statistikkgrupper for dette saksområdet i politiets arbeidsregister Strasad. Innsatsen synes i 2021 som tidligere år, i stor grad å være rettet mot alvorlig narkotikakriminalitet, menneskehandel og kriminelle nettverk. Antall grove narkotikaovertridelser (straffeloven § 232) har imidlertid i 2021 gått noe ned sammenlignet med 2020. Det ble i 2020 registrerte 947 anmeldelser i denne saksgruppen, mens det i 2021 ble registret 816 anmeldelser, dvs. en nedgang på 13,8 %. Samtidig er antallet påtaleavgjorte saker innen saksgruppen redusert fra 1 078 saker i 2020 til 995 saker i 2021. 80 % av de påtalebehandlede sakene i 2021 er oppklart.

Flere av statsadvokatene melder at de har hatt særskilt oppmerksomhet om politidistriktenes innsats mot organisert kriminalitet ved sine inspeksjoner av distriktene i 2021. Det rapporteres at det i flere distrikter jobbes aktivt for å styrke innsatsen på området. Både etterretningsarbeidet som leder fram til etterforskningsobjektene og påfølgende etterforskning og påtalearbeid i sakene, er krevende og forutsetter ofte omfattende ressursinnsats og særskilt faglig kompetanse. Det er åpenbart viktig å sikre god og nødvendig påtalekompetanse på området, og det er positivt at det rapporteres at flere distrikter har ansatt, eller er i ferd med å ansette, egne metodejurister. Flere av statsadvokatene viser til at det er viktig å etablere gode samarbeidsrutiner og løpende og tett informasjonsinnhenting på tvers i distriktene, for å sikre at det er klart hvem som har ansvaret for

sakene. Det fremheves fra flere at miljøene som står bak den organiserte kriminaliteten ofte har aktivitet i flere distriktsgrenser så vel som internasjonalt. Det påpekes derfor at det er viktig med nasjonal etterretning for å sikre at sakene blir tilfredsstillende opplyst, og at sakenes totale omfang blir avdekket. Det synes gjennomgående å være statsadvokatenes oppfatning at sakene som tas til etterforskning i distriktene, er gjennomtenkte, og at det foretas gode og målrettede analyser mot aktuelle objekter før det iverksettes etterforskning.

Ut fra statsadvokatenes rapporteringer er det fremdeles riksadvokatens overordnede inntrykk at alvorlig organisert kriminalitet ikke viser den samme tegn til nedgang som generelt er registrert for den samlede anmeldte kriminaliteten i de senere årene, til tross for at antall registrerte grove narkotikaforhold har gått noe ned. Som rapportert også i fjor, synes den organiserte skjulte kriminaliteten fremdeles å utvikle seg i takt med den teknologiske utviklingen i samfunnet, og fremstår som stadig mer kompleks, vanskeligere å oppdage og mer utfordrende å etterforske. Vi registrerer også at den kriminalitet som begås på internett ved hjelp av kryptert kommunikasjon og kryptert valuta, fortsatt utfordrer politiets metoder innen kompetanse, kapasitet og teknologi. Dette gjør seg i særlig grad fortsatt gjeldende i saker som omhandler svindel, overgrep på nett og omsetning av narkotika og doping. Skal politiet lykkes med å etterforske organisert kriminalitet, er det slik riksadvokaten vurderer det, avgjørende å ta i bruk kompetanse- og teknologikrevende metoder parallelt med et raskt og effektivt samarbeid nasjonalt og internasjonalt.

3.3.4 Arbeidet med å medvirke til at påtalemyndigheten i politiet holder riktig reaksjonsnivå

Statsadvokatene fører tilsyn med påtalemyndigheten i politiet sin praktisering av reaksjonsspørsmålet i saker som ikke skal for retten (forelegg og påtaleunntatelser) og påstander for retten gjennom enkeltsaksbehandlingen. Ved tilståelsesdommer vil politiets strafforslag fremgå av oversendelsespåtegningen til statsadvokaten, mens kontrollen av saker som går for meddomsrett i tingretten, stort sett foregår ved etterkontroll i forbindelse med anke eller forslag om godtakelse av dom.

Så godt som alle statsadvokatembeter har nå samlet sine påtaledirektiver til politiet i ett dokument benevnt som "håndboken". Håndboken er ment å være et praktisk hjelpemiddel for politijuristene med særlig vekt på hvilke krav statsadvokaten setter til oversendelser av saker som skal avgjøres av statsadvokatene. De fleste embetene stiller krav om grundig begrunnelse når politijuristene innstiller på anke, herunder straffutmålingsanker, og krav om grundige kommentarer til domfeltes anke. Ved innstilling på godtakelse av dom, må politijuristen kommentere større avvik mellom påstand og dom. Etter riksadvokatens oppfatning, gir disse direktivene statsadvokaten et godt grunnlag for å kontrollere om de vurderinger som politijuristene gjør i forhold til reaksjonsspørsmålet er adekvate. Det er ikke rapportert om betydelige eller systematiske avvik fra normen når det gjelder reaksjonsspørsmålet i saker som er behandlet ved domstolen.

Et spørsmål som var gjenstand for oppmerksomhet i 2021, var utviklingen i straffenivået for narkotikalovbrudd begått av narkomane som hadde befatning med narkotika til egen bruk.

Domstolpraksis var sprikende, og tre saker er nå bragt inn for Høyesterett for rettsavklaring. Sakene er berammet i Høyesterett til den 22. mars.

Den kontrollen som statsadvokatene utøver i enkeltsaksbehandlingen, begrenser seg i hovedsak til de sakene der statsadvokaten er tillagt påtalekompetansen. Mange sakstyper avgjøres dermed av påtalemyndigheten i politiet uten regelstyrt kontroll fra overordnet påtalemyndighet. For å få et mer fullstendig bilde, må kontrollen gjennom enkeltsaksbehandlingen suppleres med mer generelle fagledelsestiltak. Enkelte statsadvokatembeter har derfor hatt oppmerksomhet mot reaksjonsfastsettelsen i saker som avgjøres i politiet i forbindelse med inspeksjonsvirksomheten.

Oslo statsadvokatembeter har f.eks. kontrollert reaksjoner mot unge gjerningspersoner i sin inspeksjon av Enhet sentrum i 2021. Det ble ikke rapportert om systematiske feil eller mangler ved de gjennomgåtte sakene. Oslo statsadvokatembeter har også hatt en gjennomgang av saker som var avgjort etter riksadvokatens midlertidige direktiver av 14. januar 2020 (Pandemidirektivet), pkt. 2. Formålet med gjennomgangen var å kontrollere om reaksjonspraksis var i tråd med direktivene fra riksadvokaten. Heller ikke her ble det rapportert om systematiske feil eller mangler.

3.3.5 Utvikling av fagledelsen

Den høyere påtalemyndighets fagledelse skal bidra til bedre kvalitet og rettssikkerhet i politiets straffesaksbehandling, og til en effektivisering av denne (styringsparameter 6 og 3).

2021 er det første hele året etter utgivelsen av fagledelsesrundskrivet. Formålet med rundskrivet er nettopp at fagledelsen skal bidra til en effektiv og rettssikker behandling av straffesakene i politiet, herunder ved at fagledelsen skal få et likere innhold i statsadvokatregionene slik at den utøves mer enhetlig overfor politidistriktene. Som nevnt under pkt. 3.1, er rundskrivet implementert og tatt i bruk ved samtlige embeter, med den konsekvens at en stadig økende andel av de samlede ressursene ved statsadvokatembetene benyttes i fagledelsen. Dette er en ønsket utvikling, og riksadvokaten vurderer at økt ressursbruk på fagledelsesvirksomhet har hatt en positiv effekt på politiets straffesaksbehandling i 2021.

Den nærmere vurdering av *effekten* av de enkelte fagledelsestiltakene er en vanskelig øvelse. For å måle endringer i effektivitet og kvalitet, må en ha en gyldig inngangsverdi og en gyldig utgangsverdi. Når det gjelder f.eks. saksbehandlingstid og restanser, kan disse verdiene hentes fra politiets systemer. Ved en forbedring (eller forverring) i politiets resultater i tiden etter et gjennomført fagledelsestiltak på et bestemt saksområde, kan en pretendere at tiltaket har hatt effekt. Men det er ikke sikkert at fagledelsestiltaket alene har medført endringen, og som oftest vil det være flere faktorer som virker sammen.

Den høyere påtalemyndighet har f.eks. over flere år hatt særlig oppmerksomhet om behandlingen av saker som gjelder mishandling i nære relasjoner. Ved fagledelsessiden har dette materialisert seg bl.a. i en rekke inspeksjoner. I 2021 var det hele ti inspeksjoner som helt eller delvis førte tilsyn med disse sakene. Et sentralt element ved inspeksjonene har vært å følge med på restanseutviklingen og saksbehandlingstiden. I løpet av 2020 og 2021 ble restansene på

landsbasis redusert fra 1532 saker til 903 saker, og den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden gikk ned fra 224 dager til 168 dager. Det er grunn til å tro at Den høyere påtalemyndighets fagledelsestiltak har bidratt til denne positive utviklingen. Resultatene må imidlertid også tilskrives politiets egen innsats i perioden, og hvor det har vært forhold utenfor vår kontroll (pandemien) som formentlig har bidratt til den positive utviklingen.

Dialogen og prosessen rundt statsadvokatenes deltakelse ved fastsettelse av prioriteringer og mål for straffesaksbehandlingen i de enkelte politidistrikter er blitt forbedret de siste årene. Statsadvokatembetene følger løpende med på resultatene i politiets straffesaksbehandling gjennom inspeksjoner og faste møter med politidistriktenes ledelse. Statsadvokatene har også kontinuerlig innsyn i resultatene gjennom tilgang til PSV. Betydelige avvik fra måltall blir tatt opp med politimester eller påtaleleder. Det bør nevnes at det nok er noe ulik kompetanse i bruk av PSV ved embetene. Riksadvokaten tar sikte på å bidra til å heve kompetansen der det er behov for det.

Statsadvokatembetene har også løpende kontakt med de fag- og opplæringsansvarlige (FOA) i politidistriktene. Gjennom denne kontakten kan politidistriktene diskutere aktuelle problemstillinger som ikke knytter seg til enkeltsaksbehandlingen, med statsadvokatembetene. I løpet av 2021 er kontakten mellom embetene og FOA-ene ytterligere forsterket, noe en anser viktig med tanke på videreutviklingen av fagledelsen, herunder for å sikre et godt kunnskapsgrunnlag om hvilke områder i politiets straffesaksbehandling som er viktigst å prioritere.

Statsadvokatenes fagledelse bidrar også til kontinuerlig forbedring av straffesaksbehandlingen gjennom *kompetanseheving* for etterforskere og påtalejurister, gjerne i form av instruksjon, veiledning og opplæring fra statsadvokatene. Viktige fora for kompetanseheving fra statsadvokatene er:

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

For ytterligere å bidra til en mer enhetlig fagledelse, etablerte riksadvokaten møteplattformen *Fagledelsesforum* i 2021. Forumet har månedlige møter, og består av ett fast medlem fra hvert av de regionale statsadvokatembetene og fra Det nasjonale statsadvokatembetet (NAST), og dessuten en fast representant fra Riksadvokatembetet. Forumet er åpent også for andre statsadvokater enn de faste medlemmene. Det jobbes med å inkludere statsadvokatene i Økokrim også, men dette er foreløpig ikke gjennomført.

Fagledelsesforum organiseres og fasiliteres av Riksadvokatembetet, men er ment å være brukerstyrt i den forstand at det er statsadvokatembetene som orienterer om fagledelsestiltak i sin region. Møtene legges normalt opp slik at ett embete har et hovedinnlegg om et fagledelsestiltak de har gjennomført, og at det deretter åpnes for spørsmål og diskusjon. Det er også plass til orienteringer om temaer av betydning for statsadvokatenes fagledelse fra riksadvokaten og fra statsadvokatembetene. Erfaringene så langt er at Fagledelsesforum er vellykket. Vi har flere

eksempler på at tiltak det er orientert om i forumet, har blitt adaptert av andre embeter, og informasjon om fagledelsestiltak og fagledelsesvirksomheten gir riksadvokaten nyttig informasjon i arbeidet med å videreutvikle fagledelse fra sentralt hold.

Fagledelsesvirksomheten har blitt utvidet, utviklet og forbedret også i 2021. Den gjennomførte fagledelsen og utviklingen av denne som er omtalt i de foregående punkter, har i sum etter riksadvokatens oppfatning vært vesentlige bidrag til å bedre kvaliteten og effektiviteten i politiets straffesaksbehandling.

3.4 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 (styringsparameter 7). Den høyere påtalemyndighet skal også bidra gjennom å delta i lovutvalg og arbeidsgrupper etter anmodning (styringsparameter 8).

Ved årsskiftet 2020/2021 trådte den nye organiseringen ved Riksadvokatembetet i kraft, og i Avdeling for straffesaker og rettsutvikling jobbes det 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. I saker som ikke aktoreres av Riksadvokatembetet, vurderes det nøye om statsadvokaten som skal føre saken skal delta i kollokvium ved Riksadvokatembetet, og i alle tilfeller tilbys muligheten for slikt kollokvium. Det gjennomføres også kontroll og vurdering av de saker som påtalemyndigheten foreslår å anke til Høyesterett. Som påpekt i andre tertialrapport, er det fortsatt ønskelig å finne egnede mekanismer for å fange opp saker fra lagmannsrettene som kunne være egnet for rettsavklaring i Høyesterett, og en vil arbeide videre med dette for å sikre at forutsetningene for å bringe prinsipielle spørsmål inn for Høyesterett er best mulig.

Det har for 2021 så vidt vites ikke fra sentralt hold vært anmodet om deltakelse i lovutvalg eller arbeidsgruppe uten positivt svar fra vårt kontor eller fra de øvrige 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 2021, som i 2020, deltatt i et utvalg som ser på regelverket om utlevering og arrestordre. I dette utvalget deltar også en kst. embetsleder fra et regionalt statsadvokatembete. Som ytterligere ett eksempel, kan nevnes at en tredje førstestatsadvokat fra riksadvokatens kontor har deltatt i arbeidsgruppen om effektivisering av domstolsbehandlingen av straffesaker ledet av Hans Petter Jahre ("Jahre-2").

Når det for øvrig gjelder Den høyere påtalemyndighets bidrag til regelverksutvikling, er både statsadvokatembetene og riksadvokaten sentrale høringsinstanser som har lang tradisjon for å avgi hørings svar i lovgivningsprosesser, og det medgår relativt betydelige ressurser til dette arbeidet. 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.

3.5 Oppdrag i tildelingsbrevet

3.5.1 Oppdrag 1: Felles rapportering av politiets straffesaksbehandling

Det har i 2021 i samarbeid med Politidirektoratet, vært arbeidet med forslag til ny struktur for fellesrapportering, og forslaget ble oversendt departementet ved brev fra Politidirektoratet 1. oktober 2021.

3.5.2 Oppdrag 2: Felles oppdrag om retningslinjer for ungdomsstraff mv.

I etatsstyringsmøte med Justis- og beredskapsdepartementet 21. juni 2021 ble det avklart at arbeidet med retningslinjene kunne utsettes. Hovedårsaken er at det pågående lovarbeidet om ungdomsreaksjonene vil ha stor betydning for retningslinjene, og det er ønskelig å se an dette arbeidet før slike utarbeides.

3.5.3 Oppdrag 3: Felles oppdrag om straffesakskjeden

Riksadvokaten har i 2021 på vegne av Den høyere påtalemyndighet, rapportert månedlig til Kriminalomsorgsdirektoratet om utviklingen innen positive påtaleavgjørelser totalt, i 6-års-saker og 2-6-årssaker, samt restanser. Informasjonen er sammenstilt med annen, innrapportert statistikk fra politiet, domstolene, konfliktrådssekretariatet og kriminalomsorgen. Riksadvokaten har i brev til Justis- og beredskapsdepartementet 15. desember 2021 kommentert denne rapporteringen.

3.5.4 Oppdrag 4: Felles oppdrag om tidsbruk i saker med ungdomsreaksjoner

En arbeidsgruppe med representanter fra de aktuelle etatene, ferdigstilte i februar 2022 en felles rapport som svarer på oppdraget. Den ble oversendt Justis- og beredskapsdepartementet fra Sekretariatet for konfliktrådene 24. februar 2022. Rapporten gir en redegjørelse for oppfølgingen av anbefalingene fra 2020, og beskriver hvordan etatenes felles arbeid med å utvikle en mer effektiv og helhetlig straffesakskjede tenkes videreført.

3.5.5 Oppdrag 5: Bistand til utarbeidelse av nasjonale planer

Riksadvokaten har i 2021 aktivt bidratt, og bidrar fortsatt i 2022, til utarbeidelse av nasjonale planer, herunder arbeidets første fase med å utvikle et kunnskapsgrunnlag for langsiktige prioriteringer for politiet, PST og påtalemyndigheten. Tre statsadvokater fra embetet er avsatt som ressurser inn i faggruppene om henholdsvis teknologi, beredskap og nasjonal sikkerhet, og kriminalitetsbekjempelse og forebygging. Som departementet er kjent med, er delrapporter fra to av gruppene allerede levert.

3.6 Inkluderingsdugnaden

Ved Den høyere påtalemyndighet ble det lyst ut 34 stillinger i 2021. 21 av disse stillingene er juridiske stillinger og 13 er administrative. Totalt har tre søkere påberopt funksjonsnedsettelse, noe som utgjør 0,6 % av den totale søkermassen og 17 kandidater har påberopt hull i CV, som utgjør 3,5 % av søkermassen.

Gjennom 2021 har Den høyere påtalemyndighet arbeidet med å innfri målet om at minimum 5 % av nyansettelser skal være personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en. Det er utfordrende å nå dette målet, men inkluderingsdugnaden er et langsiktig arbeid, og resultatene vil komme etter hvert dersom fokuset opprettholdes rundt arbeidet.

I alle rekrutteringsprosesser har det vært fokus på å invitere en eller flere kandidater i begge kategoriene til intervju. Av de kandidatene som har vært inne til intervju med nedsatt funksjonsevne og/eller hull i CV ble det etter en helhetsvurdering vurdert at ingen var kvalifisert til stilling hos oss. Som følge av at det er utfordrende å rekruttere, valgte Riksadvokatembetet å ta inn en person med hull i CV-en gjennom NAV på arbeidstrening.

I 2022 skal vi se om vi får tilpasset utlysningstekstene ytterligere. Vi skal også jobbe for å forbedre rekrutteringsprosessen, og har som mål at alle som skal gjennomføre eller delta i intervjuer, skal se DFØ's webinar om inkluderingsdugnaden samt gjennomføre e-læringskurset om mangfoldsrekruttering. Vi vil også vurdere å ta inn en person til fra NAV i 2022, men som følge av kapasitet og plassmangel kan dette bli utfordrende.

3.7 Rekruttering

I 2021 ble det som nevnt i punktet over, utlyst 34 stillinger. Disse var både faste og midlertidige stillinger fordelt i 28 kunngjøringer. Av de nyansatte er 75 % kvinner og 25 % menn.

Tre av de 28 utlyste stillingene var lederstillinger, der hhv. to kvinner og en mann ble tilsatt.

Den juridiske stillingsgruppen er fordelt på assisterende riksadvokat, embetsleder, førstestatsadvokat, statsadvokat, konstituert statsadvokat og riksadvokatfullmektig, og det ansatt ni kvinner og fem menn i denne gruppen.

I administrasjonen ble det ansatt elleve kvinner og én mann. Det ble utlyst et vikariat innenfor kategorien leder hvor det ble tilsatt en kvinne. Fraværet av mannlige søkere som innfrir kompetansekravet er hovedårsaken til den høye kvinnelige andelen, og her forventes det heller ingen vesentlige endringer. Like fullt bør det vurderes ulike tiltak for å øke andelen menn i administrative stillinger. Vi gjør oppmerksom på at det ikke lykkes å tilsette i alle stillingene i løpet av 2021. Blant annet økonomirådgiver ved Oslo statsadvokatembeter. Det vil derfor være noen avvik i rapporteringen.

3.8 Aktivitetsplikten og likelønn

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

I 2021 var 62,6 % av de ansatte kvinner og gjennomsnittslønnen var kr 831 396. Gjennomsnittslønnen for menn var kr 1 151 055. Det er viktig å være oppmerksom på at 89,2 % 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. 45 % av statsadvokatene er kvinner og har en snittlønn på kr 1 207 352. Gjennomsnittslønnen til menn i samme stillingsgruppe er kr 1 236 866.

Fire av elleve embetsledere er kvinner. 89,2 % av de kontoransatte er kvinner. Blant de kontoransatte finnes 9 kvinnelige kontorsjefer og én mannlig kontorsjef, samt to kvinnelige administrasjonssjefer. Dette utgjør en kvinnelig andel på 92 % administrative ledere.

I 2021 ble det tatt ut 182 seniordager, hvorav kvinner tok ut 101 dager (55,5 %) og menn tok ut 81 dager (44,5 %).

Seks ansatte, tre kvinner og tre menn, tok ut foreldrepermisjon i 2021. Totalt ble det tatt ut 412 dager permisjon hvorav de kvinnelige ansatte tok ut 243 dager, og de mannlige ansatte tok ut 169 dager.

I 2021 var det til sammen 32 midlertidige ansatte fordelt på åtte i administrative stillinger og 24 statsadvokatstillinger. For sistnevnte gruppe er fordelingen hhv. 13 kvinner og elleve menn, mens for de administrative stillingene var fordelingen på syv kvinner og en mann.

3.9 FN's bærekraftsmål

3.9.1 Nr. 5 Likestilling mellom kjønnene

5.1) Få slutt på alle former for diskriminering av jenter og kvinner i hele verden.

Den høyere påtalemyndighet arbeider aktivt for å fremme likestilling blant sine ansatte, dvs. lik lønn for likt arbeid og like muligheter for karriere. Hovedtyngden av de ansatte i Den høyere

påtalemyndighet er statsadvokater, og blant disse er 43 % kvinner. Andelen kvinner har økt betraktelig de siste årene. For bare få år siden var kun 31,5 % av statsadvokatene kvinner. Lønnsmessig ligger kvinner og menn likt i snittlønn både hva gjelder stillinger med lederansvar og uten lederansvar. Selv om lederstillingene nå bekles av flest menn (71 %) er kvinnene på full fart inn, og allerede første måned i 2022 har tre kvinner erstattet mannlige ledere. Én av disse som assisterende riksadvokat.

Blant de administrativt ansatte er 93 % kvinner, og disse har en snittlønn som ligger på 89 % av de 7% mannlige ansattes lønn. Administrativt ansatte med lederansvar består av 83 % kvinner, og disse har gjennomsnittlig 112 % av lønnen til den ene mannlige ansatte med lederansvar. Det er et mål å utjevne lønnen mellom kjønnene blant administrativt ansatte uten lederansvar, men type arbeidsoppgave den enkelte er ansatt for å utføre er svært ulik, og utjevningen må skje via rekruttering til de bedre lønnede oppgavene.

5.5) Sikre kvinner fullstendig og reell deltakelse og like muligheter til ledende stillinger på alle nivåer der beslutninger tas, i det politiske, det økonomiske og det offentlige liv.

Den høyere påtalemyndighet er opptatt av å legge til rette for god livsfasepolitikk som sikrer at både kvinner og menn kan delta i arbeidslivet og gjøre karriere også f.eks. i en fase med småbarn. Fleksibel arbeidstid, muligheter for hjemmekontor, digitale løsninger og blant annet høy terskel for å kunne være hjemme med syke barn, er bidrag i så måte.

3.9.2 Nr. 12 Ansvarlig forbruk og produksjon

12.2) Innen 2030 oppnå bærekraftig forvaltning og effektiv bruk av naturressurser

Den høyere påtalemyndighet har de siste årene gjennomført en omfattende digitaliseringsprosess, og har i den sammenheng redusert sitt forbruk av kontorrekvisita (og spesielt kopipapir) betraktelig. Det skrives nå kun ut små mengder, og det benyttes konsekvent tosidige utskrifter. Ved bruk av sikker utskrift reduseres også feilutskrifter. Brukt IKT-utstyr sendes til gjenbruk, og kontormøbler som trenger utskifting, selges eller gis bort til gjenbruk. Også reiseaktiviteten er redusert som følge av både pandemien, men også digitaliseringen.

Riksadvokatembetet har nettopp inngått leiekontrakt for nye kontorlokaler fra mars 2023. Riksadvokaten har i henhold til retningslinjene benyttet Statsbygg som konsulent ved søk etter lokaler og inngåelse av nye leiekontrakt. Statsbygg har som formål å bidra til utviklingen av sirkulærøkonomien, bl.a. gjennom fokus på gjenbruk av produkter og løsninger i sine prosjekter. De har i forbindelse med anskaffelsen anmodet tilbydere om å synliggjøre hvilke potensielle økonomiske gevinster som kan oppnås hvis man velger å beholde eller gjenbruke noen av lokalenes eksisterende løsninger. I lokalene som ble valgt, har gårdeier stor oppmerksomhet mot gjenbruk av materialer ved rehabilitering av gården. Riksadvokatembetet vil søke å gjenbruke mest mulig av kontormøblene mm. ved flyttingen.

12.7) Fremme bærekraftige ordninger for offentlige anskaffelser, i samsvar med de enkelte landenes politikk og prioriteringer

Den høyere påtalemyndighet gjennomfører alle sine anskaffelser i henhold til lov om offentlige anskaffelser av 17. juni 2016 (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) FOR 2016-08-12-974.

3.9.3 Nr. 16 Fred, rettferdighet og velfungerende institusjoner – sørge for rettsvern til alle

Riksadvokaten angir hvert år mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i påtalemyndigheten. I 2021 var blant annet følgende områder satt opp som prioriterte områder for etterforskning:

- Drap og alvorlige voldslovbrudd som setter liv og helse i fare.
- Ildspåsettelse.
- Vold mot barn og andre særlig sårbare fornærmede og mishandling i nære relasjoner
- Alvorlige seksuallovbrudd, herunder misbruk og overgrep mot barn via internett.
- Alvorlig internasjonal og organisert kriminalitet.
- Økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter, særlig den som rammer fellesskapet, alvorlig IKT-kriminalitet, og alvorlig miljøkriminalitet som rammer det indre miljø (arbeidsmiljøet og arbeidsmarkedet) eller det ytre miljø (natur, forurensning, kunst og kulturminne).
- Alvorlige trafikklovbrudd, herunder dødsulykker, ulykker med betydelig personskaade og trafikkatferd som bærer preg av at gjerningspersonen aksepterte en risiko for en alvorlig ulykke.
- Straffbare handlinger motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonalitet eller etnisitet, religion eller livssyn, seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, eller nedsatt funksjonsevne (hatkriminalitet).

Disse prioriteringene videreføres i 2022.

Riksadvokaten har også utarbeidet flere rundskriv i tilknytning til arbeidet med vold i nære relasjoner og vold mot barn. RA 2008/3 om familievold, RA 2019/2 Kontaktforbud med elektronisk kontroll og RA 2015/483 Tilrettelagte avhør.

4 Styring og kontroll i Den høyere påtalemyndighet

4.1 Overordnet om internkontroll

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

Minimum fire ganger i året kaller riksadvokaten inn alle embetslederne til møte for gjennomgang av viktige saker for styringen av embetet. Administrasjonssjefen har tilsvarende to møter pr. år med kontorsjefene. I løpet av 2021 ble, som følge av pandemien, avholdt hele ni embetsledermøter.

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

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

4.2 Internkontrollsystemet for fagledelse og straffesaksbehandling

Fagledelsesvirksomheten står nå for en så stor andel av Den høyere påtalemyndighets ressursbruk, og utgjør en så viktig del av etatens kjernevirksomhet, at det utfra risiko- og vesentlighetshensyn bør være god internkontroll for denne virksomheten. Internkontrollen på dette området er styrket. Kontrollen er innrettet for å sikre oppfyllelse av de formelle kravene som stilles til fagledelsesvirksomheten.

Riksadvokatens generelle krav og forventninger til fagledelsesvirksomheten er klargjort gjennom fagledelsesrundskrivet. Årlige føringer for fagledelsen har siden 2018 vært inntatt i et eget brev som sendes statsadvokatembetene før virksomhetsåret. Kontrollen med at statsadvokatembetene oppfyller disse påleggene og føringene, skjer gjennom tertialvis rapportering av virksomhet og avvik og innsendelse av vesentlig dokumentasjon, bl.a. inspeksjonsrapporter som nå også sendes i kopi til Politidirektoratet, og tilgjengeliggjøres via intranettet for Den høyere påtalemyndighet. Det er

innført en plikt for politidistriktets ledelse til å utarbeide en plan for å avhjelpe eventuelle avvik påvist i inspeksjonsrapporten. Kopi av planen skal sendes Politidirektoratet. Nasjonale kvalitetsundersøkelser forberedes og gjennomføres i henhold til en innarbeidet metodikk som går ut på at riksadvokaten utarbeider undersøkelsesdesign, kriterier forutvalgelse av saker, intervjuguides mv. før de regionale embetene forestår gjennomføring ut mot underliggende politidistrikter, hvoretter funn og resultater dokumenteres i en nasjonal rapport fra riksadvokaten. Vesentlige forhold ved statsadvokatenes inspeksjons- og kvalitetsundersøkelsesvirksomhet tas opp i riksadvokatens årlige styringsdialog med embetsleder. En viss internkontroll er også innført for den fagledelsen som består i opplæring av politijurister, bl.a. gjennom systemet med obligatorisk årlig opplæring hvor Den høyere påtalemyndighet står for opplæring av alle politijurister innen prioriterte emner.

Riksadvokaten vurderer dagens internkontroll av fagledelsesvirksomheten som tilfredsstillende. Kontrollen har gjennom året ikke avdekket konkrete svakheter som tilsier rapportering. For så vidt gjelder politiets tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker, vises til riksadvokatens offentlige rapport datert 14. februar i 2022.

For Den høyere påtalemyndighets egen straffesaksbehandling, har hovedtrekkene ved internkontrollen ligget fast de siste årene; Riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsdirektiver kommuniseres i eget rundskriv. Statsadvokatembetene rapporterer tertialvis om egen virksomhet og måloppnåelse. Avvik og andre vesentlige forhold er tema i riksadvokatens styringsdialog med embetslederne. De alvorligste sakene i statsadvokatenes portefølje er gjenstand for riksadvokatens direkte kvalitetskontroll ved at de påtaleavgjøres av riksadvokaten. I tillegg har riksadvokaten kvalitetskontroll gjennom behandling av klager over statsadvokatenes påtalevedtak.

Kontrollen har gjennom året ikke avdekket konkrete svakheter som tilsier rapportering.

Det vil være naturlig å vurdere justeringer i denne internkontrollen i tilknytning til ny regulering om fordeling av påtalekompetanse mv. som følge av lov-2021-06-18-122 om endringer i straffeprosessloven mv (aktiv saksstyring mv.).

4.3 Oppfølging av saker fra Riksrevisjonen – politiets arbeid med IKT-kriminalitet

Riksrevisjonen la 2. februar 2021 frem sin rapport om politiets innsats mot IKT-kriminalitet. Undersøkelsen viste at politiets evne til å avdekke og oppklare slik kriminalitet har klare svakheter som samlet sett er alvorlige. Påtalemyndigheten må ha kompetanse og kapasitet til å bidra til å møte den utviklingen som skjer på feltet, og for å ivareta rettssikkerheten på området.

Riksadvokaten har over flere år understreket i sitt mål- og prioriteringsrundskriv at alvorlig IKT-kriminalitet skal prioriteres, og at innsatsen mot alvorlige dataangrep og annen IKT-kriminalitet skal intensiveres. Som påpekt i rapporten, har feltet nok likevel ikke fått den oppmerksomhet fra Den høyere påtalemyndighet som kriminalitetsutviklingen tilsier.

Etter Riksrevisjonens rapport ble avgitt, ble riksadvokatens prioritering av IKT-kriminalitet enda tydeligere fremhevet i mål- og prioriteringsrundskrivet for 2021 som ble utgitt 8. februar 2021.

I 2021 ble det også planlagt for å rette fagledelsesvirksomheten mot IKT-kriminalitet. I de nasjonale føringer for statsadvokatenes fagledelse for 2022, som ble gitt i riksadvokatens brev til statsadvokatembetene 27. september 2021, er statsadvokatene bedt om å sette seg inn i arbeidet til politidistriktenes enheter for digitalt politiarbeid (DPA). Formålet er å legge grunnlag for større aktivitet på fagledessiden rettet mot IKT-kriminalitet. Som allerede nevnt, ble det i 2021 også for statsadvokatenes arbeid med systematisk erfaringslæring, rettet oppmerksomhet mot sikring og bruk av digitale bevis.

For øvrig kan nevnes at riksadvokaten planlegger for et kompetansehevende tiltak på IKT-kriminalitetsfeltet for Den høyere påtalemyndighet, som vurderes gjennomført i andre halvdel av inneværende år.

4.4 Forebyggende sikkerhet

Med utgangspunkt i relevant regelverk om sikkerhet, internkontroll mv. (bl.a. politiregisterloven § 16 og forskrift om sikkerhetsadministrasjon § 3-3), er det utarbeidet et grunnlagsdokument for sikkerhet, internkontrollsystem for personvern og informasjonssikkerhet ved Riksadvokatembetet. Grunnlagsdokumentet ble godkjent av Forsvaret 1. mars 2018 som tilstrekkelig dokumentasjon for å kunne etablere Nasjonalt begrenset nett ved embetet.

Med utgangspunkt i regelverket det er vist til ovenfor, er det etablert en intern sikkerhetsgruppe ved Riksadvokatembetet. Gruppen har følgende oppgaver:

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

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

Riksadvokaten rapporterte 4. juni 2021 til Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) om sikkerheten ved Den høyere påtalemyndighet. Som følge av dette, vil etaten framover fortsatt ha oppmerksomhet om forbedring på følgende områder:

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

I forbindelse med planlegging og flytting til nye kontorlokaler for Riksadvokatembetet, vil det bli foretatt en revisjon/oppdatering av sikkerhetstiltak og rutiner for dette.

Riksadvokatembetet har en beredskapsplan som vil bli revidert. De regionale statsadvokatembetene har egne beredskapsplaner og kontinuitetsplaner. Kontinuitetsplanene er revidert i løpet av 2021 som følge av pandemisituasjonen. Embetene skal også ha utarbeidet internkontrollrutiner som tilfredsstillende kravene i politiregisterloven.

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

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

Alle embeter har adgangskontroll til sine lokaler.

Det er ikke rapportert om sikkerhetstruende hendelser i 2021.

4.5 Personvern

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

Personvernombudet bistår embetslederne og hele Den høyere påtalemyndighet med å innfri kravet om protokoll over behandlingsaktiviteter, inngå nødvendige databehandleravtaler, gi råd ved evt. avvikshåndtering og informasjon/opplæring om personvern både innenfor straffesaksbehandling, sivile saker, personal- og forvaltningssaker. Målet er å sikre at alle ansatte i Den høyere påtalemyndighet evner å etterleve personvernlovgivningen. Det arbeides kontinuerlig med å inngå og oppdatere databehandleravtaler.

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

Politi 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. Hva gjelder straffesaksløsningen BL, ble det i 2020 utarbeidet en nasjonal BL-instruks for håndtering av straffesaksopplysninger hvor

et av formålene er at all straffesaksbehandling skal skje i overensstemmelse med politiregisterloven med forskrift. Den nevnte BL-instruks er forankret hos riksadvokaten og Politidirektoratet.

Personvernombudet i Den høyere påtalemyndighet deltok ved personvernrådgiversamling hos Kripos 28. og 29. september 2021. Samlingen som skulle holdes våren 2021 ble avlyst på grunn av Covid-19. I regi av Politidirektoratet og personverngruppa ved Kripos, møtes personvernrådgiverne i politi, særorgan og Den høyere påtalemyndighet hver 14. dag for gjennomgang av aktuelle problemstillinger og erfaringsutveksling.

5 Vurdering av framtidsutsikter

To år etter pandemiutbruddet i mars 2020, kan riksadvokaten konstatere at Den høyere påtalemyndighet har evnet å stå i en langvarig unntakssituasjon. Straffesaksavviklingen går i dag som tilnærmet normalt, og restansebildet skiller seg ikke negativt ut i forhold til en normalsituasjon. Erfaringene fra pandemihåndteringen har gitt viktig kunnskap for lignende situasjoner i fremtiden. Pandemien har også medvirket til at digitale løsninger er kommet på plass raskere, og saksbehandlingen både internt og eksternt er i det vesentlige digitalisert. Digital signatur og økt bruk av fjernavhør både under etterforskning og irettføring, er eksempler på nye arbeidsmetoder og løsninger som har lagt til rette for en effektivisering av straffesakene, og som sammen med allerede iverksatte og planlagte digitaliseringstiltak vil fortsette å gjøre det.

Den høyere påtalemyndighet har siden 2020 hatt oppmerksomhet om bedre og mer effektiv straffesaksavvikling ved domstolene. Retningslinjene og anbefalingene fra den såkalte Jahre-gruppen er i stor grad implementert ved statsadvokatembetene, og flere rapporterer allerede om god effekt. Arbeidet med den ønskede "kulturendring" i form av økt samhandling og en mer åpen dialog mellom aktor, forsvarer og retten, er imidlertid ikke slutført, og vil kreve oppmerksomhet over tid. Det er også potensiale for ytterligere effektivisering om Den høyere påtalemyndighet i sin fagledelse retter oppmerksomhet mot hvordan den største delen av påtalemyndigheten – politiet – benytter seg av det mulighetsrom lovendringene og retningslinjene for mer effektiv straffesaksavvikling gir.

Det har de senere år vært en betydelig styrking av Den høyere påtalemyndighet, og tilførte midler har vært benyttet til å intensivere arbeidet med fagledelsen av påtalemyndigheten i politiet. Særlig de siste to-tre årene har statsadvokatenes fagledelsesvirksomhet fått et stadig større omfang. Med endringene i straffeprosessloven som gjelder organiseringen av påtalemyndighetens arbeid, følger større grad av fleksibilitet og handlingsrom for mer effektiv ressursstyring. Dette muliggjør en ytterligere dreining i statsadvokatrollen mot fagledelsesvirksomheten, noe som igjen vil bidra til kvalitet og effektivitet i politiets straffesaksbehandling. Særlig den første tiden kan det imidlertid bli utfordrende for Den høyere påtalemyndighet å finne den rette balansen mellom enkeltsaksbehandling og aktorering på den ene siden, og fagledelsesvirksomhet på den andre. Skal statsadvokatene frigjøre tid til mer fagledelse, må nødvendigvis påtalemyndigheten i politiet behandle en del av de saker som i dag tilligger statsadvokatene. En utfordring i så måte er at påtalemyndigheten i politiet må være rustet til denne oppgaveforskyvningen, og Den høyere påtalemyndighet må finne gode løsninger for å bidra til dette.

Det er flere sentrale og velkjente utviklingstrekk i dagens kriminalitetsbilde, lovgivning og teknologi mv., som nødvendigvis påvirker statsadvokatenes oppgaveløsning og arbeidssituasjon. Kriminaliteten blir mer kompleks, internasjonalisert, og flytter seg dels fra det fysiske til det digitale domene. Den organiserte kriminaliteten preges i dag av andre strukturer enn for få år siden. Flere krevende saker forutsetter økt bruk av sakkyndige og vitner og med dette skjerpede krav til profesjonalitet og samhandling med andre aktører. Dette stiller høye og dels nye krav til faglig kompetanse hos statsadvokatene, både innen teknologi, bevisvurdering og juss.

Det utføres mye kvalitativt godt arbeid i Den høyere påtalemyndighet i dag, men det er samtidig identifisert svakheter av betydning for fremtidens oppgaveutførelse og robusthet. Det er for lav og variabel kompetanse om IKT og teknologi; både hva gjelder kunnskap om kriminalitet i det digitale rom og digitale bevis, og ferdighet i teknisk bruk, vurdering og utvikling av systemer. Å sakke akterut på dette området vil føre til en redusert evne til å løse samfunnsoppdraget. Skal statsadvokatene kunne fylle rollen som fagleder overfor politiet på en god måte, må de ha kompetansemessige forutsetninger for dette. Det er en utfordring at for enkelte av de områder hvor det er viktig å gjøre politiet bedre rustet til å møte dagens kriminalitetsutfordringer, f.eks. arbeidslivskriminalitet og IKT-kriminalitet, har også statsadvokatene behov for planmessig kompetanseutvikling.

OU-prosessen ved Riksadvokatembetet er ferdigstilt, og omorganiseringen ble implementert med virkning fra årsskiftet 2020/2021. Stabskraften er styrket, blant annet hva gjelder fagledelse, noe som har bidratt til at Riksadvokatembetet understøtter virksomheten i regionene mer profesjonelt og planmessig enn tidligere. Det er imidlertid fortsatt utfordrende for embetet å møte behovet for kompetanseheving som beskrevet over.

Dagens organisering av statsadvokatembetene bygger på en struktur som ble lagt da statsadvokatene i hovedsak skulle aktorere alvorlige straffesaker, sakene var mindre komplekse og antallet straffesaker var lavere enn i dag. Den senere tids samfunnsutvikling er ikke hensynstatt ved denne organiseringen, og gjeldende struktur begrenser muligheten for å møte fremtidens krav til oppgaveløsning og sikre nødvendig kvalitet i straffesaksarbeidet på tvers av embetene. Sårbarheten ved dagens organisering er mye en konsekvens av at det i dag stilles helt andre krav til den enkelte statsadvokat og embetenes oppgaveløsning, herunder fagledelsesvirksomheten.

De avdekkede svakhetene vil ikke alene kunne møtes med økt ressurstilførsel. Det ligger en mulighet for utvikling av Den høyere påtalemyndighet til en moderne og fremtidsrettet organisasjon gjennom strukturelle endringer. Den høyere påtalemyndighet er et viktig redskap for å iverksette og følge opp kriminalpolitiske beslutninger. Manglende gjennomføring av nødvendige strukturelle endringer, vil svekke muligheten til å utvikle Den høyere påtalemyndighet i tråd med de forventninger som er stilt av politiske myndigheter med hensyn til kvalitet, effektivitet og rasjonell ressursutnyttelse. Det vil også svekke mulighetene til å oppfylle forventningene i tildelingsbrevet for 2022 om å bidra inn i utviklingen av politiet, Politiets sikkerhetstjeneste og påtalemyndigheten.

Høsten 2020 nedsatte riksadvokaten en arbeidsgruppe som, bl.a. i lys av strukturendringene i politiet, digitaliseringsutviklingen, de klare forventninger til en ytterligere styrking av statsadvokatenes fagledelse og utviklingen av statsadvokatrollen, skulle vurdere om dagens organisering med ti selvstendige og funksjonelt likestilte regionale statsadvokatembeter er den mest hensiktsmessige organiseringen. Arbeidsgruppens rapport forelå i september 2021, og har senere vært sendt på høring. Riksadvokaten vil i særskilt sak oversende departementet sitt forslag til strukturelle endringer.

En usikkerhetsfaktor er ressurstilgangen i fremtiden. Meld. St. 14 (2020-2021) *Perspektivmeldingen* innvarsler at handlingsrommet i statsbudsjettet blir strammere, og at offentlige tjenester må utvikles i takt med at samfunnet endrer seg. Hva dette konkret vil innebære

og hvilke konsekvenser dette kan få for ivaretagelsen av samfunnsoppdraget, er pr. i dag vanskelig å forutse.

6 Årsregnskapet 2021

6.1 Ledelseskommentar årsregnskapet 2021

6.1.1 Formål

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

6.1.2 Bekreftelse

Årsregnskapet er avgitt i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten, rundskriv R-115 av 17. desember 2019 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 320 972 000 eksklusive refusjoner, inklusive kompensasjon for lønnsoppgjøret og overført mindreforbruk fra 2020, jf. note A. I tillegg fikk Den høyere påtalemyndighet tildelt kr 2 142 000 på inntektskapittel 3445. Tildelingen knytter seg til at Oslo statsadvokatembeter flyttet til nye lokaler i 2018 og i den sammenheng ble gitt en kompensasjon fra tidligere gårdeier pålydende kr 2 000 000 i 2021. De resterende kr 142 000 knyttet seg til en forventet innbetaling fra Økokrim ved viderefakturering av deres andel av utgiftene til brukerlisenser for Gyldendal rettsdata. Fra 1. juli 2021 ble det imidlertid inngått en felles avtale med Politiets IKT-tjenester om tilgang til juridiske rettskilder, inkludert Lovdata, Rettsdata og Juridika, som gjorde at grunnlaget for viderefakturering bortfalt.

Den høyere påtalemyndighet mottok en belastningsfullmakt fra Politidirektoratet for lønnsutgifter tilknyttet en overført medarbeider i 2021 pålydende kr 450 000 på utgiftskapittel 0440, post 01. Den høyere påtalemyndighet benyttet hele fullmakten, jf. note B.

Mindreforbruket i 2021 på utgiftskapittel 0445 på kr 13 449 582 søkes overført til 2022. Det vises til note B. Mindreutgiftene skyldes flere forhold. Som følge av nasjonale samfunnstiltak for å begrense smitteutviklingen av Covid-19-viruset, har utgiftene til reise, kurs og møtevirksomhet kun

økt med drøyt kr 900 000 sammenlignet med 2020, og endte opp ca. 3,5 millioner kroner lavere enn budsjettet.

Planlagte og ikke planlagte vakanser gjennom året har medført et mindreforbruk på i underkant av fire millioner kroner til lønnsutgifter.

Som følge av Covid-19-pandemien har det vært vanskelig å anskaffe alt ønskelig IKT-utstyr. Anskaffelser som var planlagt både i 2020 og 2021, men som ikke ble levert utgjorde ca. 3 millioner kroner.

Det ble utgiftsført til sammen kr 307 522 418 på utgiftskapittel 0445. Av dette utgjør lønn og sosiale utgifter kr 251 732 340 (81,86 %) mot kr 234 357 225 (81,44 %) i 2020. Beløpssøkningen på kr 17 375 114 skyldes en økning i etatens bemanning. Det nevnes at Riksadvokatembetet omorganiserte sine statsadvokatstillinger inn i to fagavdelinger. Det kan også påpekes at Riksadvokatembetets administrasjon har blitt styrket med nøkkelpersonell gjennom året.

Til andre driftsutgifter er det benyttet rett i underkant av kr 500 000 mindre enn i 2020. Dette skyldes i hovedsak leveringsproblemer knyttet til IKT-investeringer, dette er nærmere beskrevet i note 3.

Mellomværende med statskassen utgjorde kr -11 150 337. Mellomværende består i størst del av avsatt forskuddstrekk til 1. termin 2022, se note 8.

6.1.4 Tilleggsopplysninger

Riksrevisjonen er ekstern revisor og skal revidere årsregnskapet for Den høyere påtalemyndighet. Årsregnskapet er ikke ferdig revidert pr. dags dato, men revisjonsberetningen skal foreligge innen 1.mai 2022.

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, og nærmere bestemmelser i Finansdepartementets rundskriv R-115 av desember 2019. Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen og artskontorrapporteringen er utarbeidet med utgangspunkt i bestemmelsene punkt 3.4.2 – de grunnleggende prinsippene for årsregnskapet:

- a) Regnskapet følger kalenderåret (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 (bruttoprinsippet).

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

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

6.3 Bevilgningsrapporteringen

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

Fra 1. januar 2015 ble som kjent nettoføringsordningen for merverdiavgift innført som en administrativ ordning innenfor statsforvaltningen. Utgiftskapittel 1633, post 01 viser bokført merverdiavgift i henhold til Finansdepartementets rundskriv R-116 av 4. desember 2020.

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 2021. 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 450 000 fra Politidirektoratet på kapittel 0440, post 01 i 2021.

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, spesielt av statsadvokater, men også administrativt ansatte ved Riksadvokatembetet. Note 3 viser en særlig nedgang i mindre utstysanskaffelser, nærmere bestemt IKT-utstyr. Dette skyldes en verdensomspennende knapphet på slike produkter, som har vanskeliggjort planlagte investeringer.

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 leverandørgjelden består for det meste av avsetning til forskuddstrekk. Annen kortsiktig gjeld på kr 2 653 449 skyldes for det meste periodisering av et statsadvokatembetes husleieutgifter for 1. kvartal 2022, hvor faktura ble feilaktig bokført i 2021, mens selve beløpet ble betalt i 2022.

Den høyere påtalemyndighet har rapportert netto kr 279 821 334 til bevilgningsregnskapet for 2021.

6.5 Om de enkelte embeter

Oslo statsadvokatembeter har benyttet ca. 98,8 % av sin budsjettildeling som utgjorde 89,8 millioner kroner. Mindreforbruket på kr 1 077 725 skyldes vakanser, lavere utgifter til overtid enn beregnet og lavere utgifter til reiser og møter.

Hedmark og Oppland statsadvokatembeter har benyttet 98,1 % av mottatt budsjettildeling på 12,35 millioner kroner. Mindreforbruket på kr 232 987 skyldes lavere utgifter enn planlagt til reiser og møter.

Vestfold og Telemark statsadvokatembeter benyttet 96,5 % av de tildelte midler som utgjorde 24,3 millioner kroner. Mindreforbruket på ca. 0,8 millioner kroner skyldes delvis vakanser og mindre reise og delvis diverse forhold.

Agder statsadvokatembeter benyttet 99,1 % av sin budsjettildeling på kr 14,1 millioner kroner. Resultatet ble et mindreforbruk på kr 124 834 som skyldes flere forhold, bl.a. vakanse og lavere utgifter til reiser.

Rogaland statsadvokatembeter benyttet 96,3 % av sin budsjettildeling på 22,6 millioner kroner. Ved årets slutt sto kr 837 155 ubrukt. Underforbruket skyldes vakanser, lavere reise- og møteaktiviteter. Husleieutgiftene ble også lavere enn budsjettet.

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter benyttet 97,1 % av sine disponible midler på 22,9 millioner kroner, og hadde ved årets slutt et mindreforbruk på kr 661 130. Mindreforbruket skyldes vakanser, lavere utgifter til reiser, kurs og lavere utgifter til IKT-anskaffelser som følge av overgang til leasing.

Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter benyttet 98 % av budsjetttildelingen på 10,9 millioner kroner. Mindreforbruket skyldes lavere utgifter til kurs og reiser samt lavere utgifter enn planlagt til kjøp av maskinvare IKT.

Trøndelag statsadvokatembeter benyttet 93,3 % av de tildelte midler på 14,6 millioner kroner, og endte med et mindreforbruk på kr 984 671. Mindreforbruket skyldes vakanser, lavere husleieutgifter, mindre reise og lavere utgifter til anskaffelser.

Nordland statsadvokatembeter benyttet 99,1 % av de tildelte midler på 12,4 millioner kroner, og endte med et mindreforbruk på kr 116 258. Mindreforbruket skyldes lavere utgifter til anskaffelser av maskinvare IKT.

Troms og Finnmark statsadvokatembeters benyttet 95,4 % av tildelte midler på 13,8 millioner kroner, og endte med et mindreforbruk på kr 634 752, som skyldes en kombinasjon av vakanser, mindre reiser, kurs og lavere utgifter til IKT-anskaffelser.

Det nasjonale statsadvokatembetet benyttet 97,8 % av de tildelte midler på 14,8 millioner kroner, og endte med et mindreforbruk på kr 325 564. Mindreforbruket skyldes en kombinasjon av lavere reiseaktivitet enn planlagt, lavere husleieutgifter og lavere utgifter til flytting.

Riksadvokatembetet benyttet 92,8 % av de tildelte midler på 52,5 millioner kroner, og endte med et mindreforbruk på 3,8 millioner kroner. Det var i utgangspunktet planlagt for flytteutgifter i 2021, men flytting vil ikke skje før i 2023 og midler knyttet til flyttingen står derfor ubenyttet med ca. 1,8 millioner kroner. Øvrig mindreforbruk skyldes utsatte tilsetninger i nyopprettede stillinger og mindreforbruk på diverse poster, bl.a. reise.

Riksadvokaten benyttet 98,9 % av de tildelte midler på 2,261 millioner kroner. Årsaken til mindreforbruket på kr 23 813 var noe lavere utgifter til møter og reiser samt opphør av alarmkostander knyttet til forrige riksadvokat som sluttet 1. november 2019. (*Han hadde avtale om dekning av alarmkostander i to år etter avsluttet arbeidsforhold.*)

6.6 Sentrale fellesutgifter i 2022

6.6.1 IKT-relaterte utgifter

IKT-utgifter til PIT (Politiets IT-tjenester) for drift betales av sentral avsetning for hele Den høyere påtalemyndighet. Utgiftene ble i 2021 på kr 1 489 926 som er nesten 0,5 millioner kroner høyere enn året før. En av årsakene er oppstarts- og utviklingskostnader knyttet til nytt journal- og arkivsystem som driftes av PIT. Det er også påløpt kostander direkte til leverandøren av journal- og arkivsystemet på ca. 1,1 millioner kroner i 2021.

Fra 1. juli 2021 har Den høyere påtalemyndighet inngått i en felles avtale om tilgang til juridiske rettskilder via Politiets IT-tjenester. Samlet ble det utgiftsført kr 980 000 til slike tjenester, som inkluderer at alle statsadvokatene får tilgang til Lovdata, Rettsdata og Juridika. Riksadvokatembetet abonnerer på *nyhetsvarsling* som videreformidles til alle underliggende embeter. Kostnad i 2021 var på kr 173 424.

Den høyere påtalemyndighet anskaffet i 2017, og delvis i 2018, videokonferanseutstyr til alle embetene. I forbindelse med pandemien var det behov for å anskaffe ytterligere utstyr. Det påløper årlige vedlikeholdsutgifter. Den høyere påtalemyndighet anskaffet i 2017 programvare og utvikling av ny hjemmeside og intranettløsning, samt designprogram. Det påløper årlige utviklings- og vedlikeholdsutgifter.

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

Med tanke på bl.a. gjennomføring av nødvendige brukerundersøkelser og arbeidsmiljøundersøkelser, ble det i 2016 anskaffet programvare for slike undersøkelser. Det påløper årlige vedlikeholdsutgifter og utgifter til konsulenthjelp ved større undersøkelser.

6.6.2 Felles kompetansetiltak

Det ble i 2021 avholdt et statsadvokatmøte på Hamar for alle landets statsadvokater. Det medførte en kostnad på snaut en million kroner. Fagdager for kontoransatte ble gjennomført i Trondheim, og medførte en utgift på snaut 0,3 millioner kroner. Etterutdanningsrådets utgifter ble på kr 60 547 i 2021.

6.6.3 Diverse felles avsetninger

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

Den høyere påtalemyndighet er fullservicekunde for lønns- og regnskapstjenester hos Direktoratet for Økonomistyring (DFØ). Utgiftene for dette var i 2021 kr 181 914.

Regningen for *yrkesskadeforsikring* betales også av sentral avsetning.

Kunngjøring av alle statsadvokatembeter betales av sentral avsetning. I 2021 var det satt av kr 250 000 til dette formålet, mens det var nødvendig å bruke kr 262 273.

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

Det ble bevilget kr 4,5 millioner kroner til setteriksadvokat i 2021. Utgiftene ble kr 3 330 847.

Det var avsatt en *generell reserve*, bl.a. knyttet til uforutsette utgifter ved krevende aktorater. Av disse står kr 3 366 979 ubenyttet.

Oslo, 15. mars 2022



Jørn Sigurd Maurud

6.6.4 Regnskapsoppstilling og noter til regnskapet

Se vedlegg 1.