



**HORDALAND,
SOGN OG FJORDANE
STATSADVOKATEMBETER**

Kommunal og distriktsdepartementet

DERES REF.:
Deres ref.

VÅR REF.:
23/1532

DATO:
10.10.2023

Høring NOU 2023:21 Embetsordningen – i takt med tiden

Innledning

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter avgir med dette høringsuttalelse til Embetsmannsutvalgets innstilling "Embetsordningen – i takt med tiden". Vår uttalelse vil primært konsentrere seg om den del av forslaget som berører statsadvokatenes situasjon spesielt og påtalemyndigheten generelt.

Den høyere påtalemyndighet er en forholdsvis liten organisasjon bestående av, foruten riksadvokat og assisterende riksadvokat, 37 førstestatsadvokater (hvorav 12 i ØKOKRIM) og 89 statsadvokater (hvorav 5 i ØKOKRIM), totalt 126 fast utnevnte uavsettelige embetsmenn.

Embetsmannsutvalget foreslår at statsadvokater for fremtiden skal ansettes som tjenestemenn og at førstestatsadvokater skal utnevnes som embetsmenn, men at stillingsvernet endres slik at de kan gis avskjed administrativt av Kongen (med etterfølgende adgang til domstolsprøving). Dette i motsetning til dagens ordning der staten som arbeidsgiver må reise sak for domstolen for å fjerne en statsadvokat fra stillingen. Utvalget tar til orde for utvidet bruk av åremålsstillinger for ledere, men da med ti års varighet uten mulighet for forlengelse. Det synes ikke tatt stilling til om Den høyere påtalemyndighets ledere omfattes av denne anbefalingen. Begrunnelse for de foreslåtte endringer for Den høyere påtalemyndighet kan tyde på en litt manglende forståelse for påtalemyndighetens oppbygning og funksjon. Dette skal utdypes i det videre.

Bør statsadvokater være embetsmenn?

All etterforskning skjer i politiet under ledelse av påtalemyndigheten i politiet. Det er imidlertid Den høyere påtalemyndighet som har det overordnede ansvar både for etterforskningen, og påtalevedtakene, jfr. strpl. § 57, siste ledd om tilsyn med straffesaksbehandlingen i politiet, § 58, 2. ledd om adgang til pålegg direkte til politiets tjenestemenn og § 59 om overordnet påtalemyndighets adgang til å overta behandling av alle straffesaker, flytte saksbehandling av straffesaker og gi ordre om avgjørelse av påtalespørsmål. Denne myndighet tilligger statsadvokatene. At embetslederne er gitt instruksjonsmyndighet over undergitte statsadvokater, står ikke i veien for den enkelte statsadvokats selvstendige myndighet til å treffe beslutninger i egen sak, herunder beordre etterforskning, avslutte etterforskning og avgjøre påtalespørsmål positivt og negativt. I egenskap av aktor for de mest alvorlige straffesakene i alle tre rettsinstanser, står den enkelte statsadvokat fritt til å opprettholde eller trekke hele eller deler av et påtalevedtak, eller påstå frifinnelse, jfr. strpl. § 254, 1. og 3. ledd. Både i praksis og teori er det således svært begrenset i hvilken grad en statsadvokat i realiteten kan instrueres i sin gjerning.

Siden norsk straffeprosess er basert på anklageprinsippet, jfr. strpl. § 38, kan retten verken behandle en sak uten at påtalemyndigheten har tatt ut tiltalebeslutning eller gå utenfor det forhold tiltalen gjelder. Det viser behovet for en trygg, fri og uavhengig påtalemyndighet veldig tydelig. I dag har altså alle med den myndighet som følger av strpl. §§ 57-59 fullt vern av Grunnloven § 22, 2. ledd. Det er vanskelig å se noen grunn til at dette bør endres. Dette er en relativt liten gruppe som i realiteten besitter myndigheten til å aktivere og styre etterforskningsprosessene og i tillegg bringer sakene inn for domstolene med betydelig autonomi over påtalemyndighetens del av prosessen. I andre land som har mer av inkvisisjonsprinsippet i sin straffeprosess, iverksettes og ledes etterforskningene gjerne av en uavhengig dommer. I Norge er denne funksjonen altså skilt ut til påtalemyndigheten med lovfestet ansvar og ledelse i Den høyere påtalemyndighet. Denne funksjonen og den frie aktor-rollen i de mest alvorlige straffesakene, har det samme behov for vern som dommernes. Den samme argumentasjon som gjøres gjeldende for at dommerne skal være trygge i sin posisjon uten mulighet for påvirkning, press og utrygghet for egen stilling, kan langt på vei anføres for statsadvokatene selv om påtalemyndigheten ikke er en egen statsmakt i snever fortolkning. Det må også for allmenheten ikke foreligge grunn til å tvile på at påtalemyndigheten er fri, uavhengig og vernet mot press.

Mange av sakene som etterforskes under og avgjøres av statsadvokater har stor betydning og retter seg til tider mot deler av samfunnet som faktisk vil kunne påvirke, eller mistenkes for å ha påvirket, påtalemyndighetens posisjon om vernet svekkes. Særlig aktuelt er etterforskning av

økonomisk kriminalitet, tjenestefeil eller korrupsjonsmistanker mot høytstående samfunnsaktører. Det kan nevnes at vårt embete har beordret etterforskning mot byens sittende ordfører i sak der også etterforskning opp mot øverste ledelse i et departement var nødvendig. Saken ble avgjort av statsadvokat her. Fra media er det kjent at det er etterforsket og gjennomført flere straffesaker mot sittende stortingsrepresentanter for ulike forhold knyttet til deres verv som stortingsrepresentanter. For øyeblikket pågår etterforskning opp mot en tidligere statsråd for mistanke om ulovligheter i forbindelse med verdipapirhandel og det ligger saker mot minst en annen statsråd til vurdering hos påtalemyndigheten etter oversendelse fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite. Eventuell etterforskning og irettføring vil måtte skje under ledelse av en statsadvokat. For øvrig er forskjellige sider ved statlig virksomhet forholdsvis ofte under etterforskning. I forbindelse med fregatten Helge Ingstads forlis ble f.eks. forsvaret bøtelagt etter beslutning fra Den høyere påtalemyndighet.

For den frie debatt og vern av demokratiske verdier har Den Høyere Påtalemyndighet f.eks. ansvar for å påse at reglene mot hatefulle ytringer balanseres opp mot vern av ytringsfriheten. Dette har med ansvaret for å påse riktig prioritering og riktig regelforståelse i politiet. Dette skjer ved direkte instruksjon i enkeltsaker og senere påtalebehandling av disse. Det er på ingen måte ukontroversielt.

Den høyere påtalemyndighet har også kontrollfunksjon med politiets bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler. Dette utøves både gjennom tilsyn og instruksjon. Det vises for eksempel til oppfølging av politiets tvangsmiddelbruk i mindre narkotikasaker.

I sum vil det være riktig å si at alle statsadvokater innehar nøkkelfunksjoner i norsk rettsvesen. Det er helt nødvendig at den enkelte statsadvokat kan kjenne seg fri for press eller påvirkning fra aktører med mulighet til å påvirke statsadvokatens arbeidsforhold eller karriere – og at det fremstår slik utad.

Vi merker oss at utvalget vil trekke et skille ved førstestatsadvokater slik at disse skal forbli embetsholdere i motsetning til statsadvokatene. Som nevnt over, er det 37 førstestatsadvokater i landet. To av disse er sjef og ass sjef ØKOKRIM som begge er førstestatsadvokater og pr i dag utnevnte uavsettelige embetsmenn. Tabellen på NOU s 45 inneholder der en feil fordi de to lederne i ØKOKRIM, nettopp pga. sin rolle i Den høyere påtalemyndighet, er unntatt fra åremål for politiledere, jfr. Politiloven § 19, 3. ledd, if. Av de totalt 37 førstestatsadvokatene er det kun 14 som har slik lederrolle at de kan sies å ha formell instruksjonsmyndighet over andre statsadvokater. Dette er to avdelingsledere hos Riksadvokaten, 10 regionale embetsledere, leder for Det nasjonale statsadvokatembetet og leder for ØKOKRIM. Instruksjonsmyndigheten har imidlertid som nevnt over, klare begrensninger med hensyn til håndtering av enkeltsak og

konkrete avgjørelser for etterforskning, påtaleavgjørelser og iretteføring. Skillet utvalget foretar mellom førstestatsadvokater og statsadvokater i denne sammenheng fremstår unaturlig gitt at det er et formål å verne om de beslutningstakere som har ansvar for å besørge at etterforskning iverksettes, korrekte påtaleavgjørelser treffes og aktorater bringes inn for domstolen og gjennomføres til samfunnets beste.

Påtalemyndighetens formelle uavhengighet ble først vedtatt i lovs form ved strpl. § 55 slik den i dag lyder, 1 november 2019. Det vil være noe av et paradoks at en like etter å ha vedtatt lov om påtalemyndighetens uavhengighet og frihet fra instruksjon, en bestemmelse som kan endres med ordinært flertall i Stortinget i samme stortingsperiode som endringen foreslås, skal fjerne den enkelte statsadvokats vern i Grunnloven § 22, 2. ledd – altså en lov som kun kan endres med kvalifisert flertall i Stortinget og der endringen må vedtas i en senere stortingsperiode enn forslaget ble fremmet. Det vil i sum være en reell svekkelse av vernet rundt den eneste yrkesgruppen som kan bringe straffesaker inn for domstolen, som har det overordnede ansvar for all etterforskning og som har ansvaret for kvalitetssikring og legalitetskontroll med politiets bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler.

Det er tale om en så vidt liten gruppe embetsholdere med så spesiell funksjon som det i andre sammenhenger er uttalt vilje til å verne om integriteten til, at det er vanskelig å se begrunnelsen for å svekke deres stillingsvern. Dersom volumet av utnevninger i statsråd i seg selv utgjør en belastning, vil en i tilfelle foreslå at det lages mer summariske prosesser for å konstituere midlertidige embetsholdere, f.eks. ved at Justis- og Beredskapsdepartementet eller Riksadvokaten gis utvidede fullmakter til å konstituere. Det er et langt større volum av konstitusjoner enn utnevninger av faste statsadvokater.

I tider der demokratiet fungerer godt, der institusjoner med rettssikkerhetsgaranti-funksjoner ikke er under press, bør et samfunn påse at det vedtas regler som styrker disse institusjonene mot brå endringer egnet til å svekke den ønskede uavhengighet og kontrollfunksjon. Vi oppfatter dette forslaget som et skritt i motsatt retning og finner grunn til å vise til andre land der politiske skifter plutselig har medført betydelig press på regelverk og institusjoner med slike funksjoner. I EU gjelder dette for øyeblikket særlig Polen og Ungarn, utenfor EU synes Tyrkia og Israel å oppleve lignende skifter. I USA er påtalemyndigheten under betydelig politisk press i forbindelse med etterforskning og strafforfølgelse av flere lokale og sentrale politikere, til dels for direkte angrep på demokratiske nøkkelfunksjoner som det frie valg. Et regelverk som beskytter nøkkelaktører i rettsvesenet mot press eller gjengjeldelse og som ivaretar kontinuitet, er en demokratisk kvalitet som bør ivaretas for å unngå slike situasjoner.

Avsettelig eller uavsettelig? Åremål eller ikke?

Under henvisning til den argumentasjon som er fremført ovenfor, bør vernet mot avskjed for statsadvokater være like sterkt som for dommere og med den samme begrunnelse. Utvalget trekker en parallell mellom politimestre og statsadvokater som ikke fremstår helt treffende: Politimestre er leder av det laveste nivå i påtalemyndigheten som et element av det tosporede system i straffeprosessen der politiet har integrert påtalemyndighet. Imidlertid er alle straffeprosessuelle funksjoner underlagt kontroll fra og rapportering til statsadvokatene, jfr. over. Hoveddelen av de saksområder påtalemyndigheten i politiet i dag har kompetanse til å påtaleavgjøre, er tillagt politimesteren personlig med adgang til delegasjon etter samtykke fra statsadvokatene ved regional embetsleder for den enkelte påtalejurist, jfr. strpl. § 67, 2. ledd. Politimesterens ankekompetanse er begrenset og kontrolleres i det enkelte tilfelle av statsadvokatene. I det daglige er politimesteren en leder med en meget stor oppgaveportefølje og stort kontrollspenn og få reelle personlige oppgaver innen strafferettspleien. Han forvalter imidlertid alle lokale etterforskningsressurser og forestår gjennom dette reell prioritering i betydelig grad. Han forventes å engasjere seg i politidistriktets straffesaksbehandling slik dette kommer til uttrykk i Riksadvokatens årlige prioriteringsdirektiv, og har personlig beslutningskompetanse knyttet særlig til etterforskningsmetodebruk i forskjellige sammenhenger. I disse funksjoner rapporterer han til statsadvokatnivået i påtalemyndigheten. Mye taler for at både statsadvokater og politimestre bør ha et absolutt stillingsvern hjemlet i Grunnloven. Det bør for disse stillingene være staten som har belastningen med å bringe en eventuell avskjedssak inn for domstolen, ikke omvendt.

Det er i NOU'en anført at den øverste administrative ledelse i departementene bør forbli embetsmenn for (trygt) å kunne holde fast ved faglige vurderinger som i realiteten går imot den politiske ledelses ambisjoner. Det er utvilsomt slik at det innen justissektoren hersker betydelig spenning mht. hvordan oppgaver skal løses og hva som er ønskede eller adekvate virkemidler i denne forbindelse. Fagmyndighet i denne sammenheng vil i minst like stor grad som departementets ledelse, være politimestre og statsadvokater. Deres anledning til å gi trygge faglige råd innen et fagfelt som ofte er under debatt fordi det er gjenstand for ulike politiske ambisjoner, bør vernes sterkt. I denne sammenheng kan bemerkes at politimestre var langt mer synlig i det offentlige ordskifte før stillingene ble omgjort til åremål.

Det er et magert vern mot sanksjoner eller press, hvis en embetsholder vet at det vil være nødvendig å søke ny stilling om en stund og at en da vil kunne være avhengig av gunst fra det miljø en etterforsker, tiltaler, irettfører eller eventuelt motsier på faglig grunnlag. Det er vanskelig å se for seg at det ikke kan ha, eller mistenkes for å ha, betydning for embetsutførelsen dersom en embetsholder skal treffe beslutning som kan ha negative konsekvenser for det offentlige, ønsker å fortsette en karriere i det offentlige enten det er mulighet for gjenoppnevning i samme

stilling eller det må søkes på nye stillinger. En slik "offentlig stollek" hvert sjette eller tiende år gir liten trygghet for dem som sitter i stillingene og åpner for mistillit til beslutningene som treffes enten det har hatt betydning for beslutningens kvalitet eller ikke. Det vil være meget uheldig.

Oppsummering

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter mener både statsadvokater og førstestatsadvokater i Den høyere påtalemyndighet bør være embetsholdere med slikt vern som følger av Grunnloven § 22, 2. ledd i dag. Det frarådes sterkt at noen av stillingstypene besettes på åremål og det anbefales at også politimestre utnevnes til permanente embeter.

Med vennlig hilsen

Eirik Stolt-Nielsen
førstestatsadvokat

Gjenpart: Riksadvokaten ref 23/1405-2
Justis- og beredskapsdepartementet