

## Kommunal og distriktsdepartementet

Oslo 7. november 2023

### Høring - NOU 2023:21 Embetsordningen - i takt med tiden

#### Innledning

Vi viser til brev fra Justis og beredskapsdepartementet av 15. august 2023 som viser til brev av 20. juni 2023 fra Kommunal- og distriktsdepartementet, der embetsmannsutvalgets utredning ble sendt på høring. Vi viser også til epost av 31. oktober om utsatt frist til 7. november og bekreftelse på fristutsettelse i telefonsamtale med Oddbjørn Tønder samme dag.

Juristforbundet har stor forståelse for at det er ønskelig og nødvendig å revurdere embetsordningen i Norge, gjerne redusere antall stillinger som innbefattes, og at denne kommer «i takt med tiden», som NOUen selv heter. Og vi har enda større forståelse for behovet for og ønsket om å systematisere de ulike embetsutnevnelser, slik at det er en helhetlig tanke og plan for hvordan man besetter, utnevner eller ansetter tjenestemenn i forvaltningen som kan eller bør ha et særskilt vern. Det er ikke vanskelig å dele utvalgets situasjonsbeskrivelse når det i 7.2.5 uttaler at «*Vi ser at svært viktige stillinger ikke er embeter, mens andre og mindre stillinger er embeter.*» Så vil jo en slik beskrivelse kunne gi ulike utveier som vurderes som riktige for å rette opp i dette.

Samtidig er omleggingen av embetsordningen et særdeles viktig prinsipielt spørsmål. Og etter vårt syn er NOUen alt for grunn på dette området til at den danner et nødvendig kunnskapsgrunnlag for en så omfattende prinsipiell endring av vårt statlige system. Når NOUen er så grunn og ufullstendig, burde drøftingene vært kompensert og utfyllt i høringsbrevet fra departementet, men det er ikke gjort. Det er derfor krevende for oss å se hvordan man kan gå videre på det foreliggende grunnlaget. Og det er derfor særlig kapittel 7 i NOUen vi vil gi tilbakemeldinger på.

Juristforbundet er Norges største forbund for jurister, og organiserer en betydelig del av de som bekler denne type stillinger. Det innebærer også at Juristforbundet har et forholdsvis omfattende erfaringsmateriale fra hvorvidt noen som er utnevnt embetsmenn i dag har et tilstrekkelig vern. Dette er saker vi av åpenbare grunner ikke kan gå inn på i en høringsuttalelse, men det er etter vårt syn liten tvil om at selv det å være utnevnt som embetsmann i statsråd gir lite vern om «nok krefter», for å bruke et vagt uttrykk, ønsker vedkommende fjernet fra stillingen.

#### Generelt om utredning og særlig kapittel 7

Utvalget synes å basere sine anbefalinger på to premisser. For det første at statsansatteloven i seg selv bør/vil gi tilstrekkelig vern. For det andre at «politikere og embetsverk respekterer hverandres roller». Det siste skal formentlig forstås som at politikere ikke legger for stort press på embetsverket, og at politikere tilrettelegger for byråkratiets faglige råd, vurderinger og anbefalinger. Det er vanskelig å ettergå disse premissene fordi de i liten grad er drøftet eller redegjort for.

For Juristforbundet kan det synes som at utvalget i liten grad har vært i kontakt med relevante fagforeninger for å utforske og eventuelt finne støtte for sitt syn, og for å innhente refleksjoner rundt dagens rettstilstand for ordinære statsansatte og de som er utnevnt i statsråd.

Når det gjelder hvilket vern statsansatteloven gir, kan ikke Juristforbundet dele utvalgets optimistiske syn. «Slik Embetsmannsutvalget ser det, er stillingsvernet for statsansatte solid, og det burde i hovedsak være tilstrekkelig for dem som er utnevnt i embeter.» heter det i 7.4. Hva bygger utvalget et slikt syn på? Hva er begrunnelsen for denne påstanden? Dette begrunnes eller underbygges ikke ytterligere, utover å stå som en løsrevet påstand.

Statsansatteloven har virket i forholdsvis kort tid, selv om den erstatter en eldre lov. Da loven ble vedtatt i 2017, ble reglene som gjelder for statsansatte harmonisert med reglene i andre deler av arbeidslivet. Vår erfaring som fagforening er at det stadig må håndteres saker som sår tvil om hvor godt vern den faktisk gir. I forlengelsen av dette finner vi grunn til å påpeke at det foregår et partssammensatt arbeid med å evaluere statsansatteloven og hvordan den virker. Selv om dette arbeidet selvfølgelig ser på mer enn bare vernet loven gir, er det all grunn til å stille spørsmål ved hvordan utvalget kan konkludere såpass klart før dette partssammensatte arbeidet er ferdigstilt.

Når det gjelder hvorvidt den politiske styring gir nødvendig trygghet, beskriver utvalget det selv godt i 7.3.2. Det er derfor, gitt denne ytre kontekst, vanskelig å forstå konklusjonen om at dette i mindre grad vil gjelde Norge fremover, faktisk i så liten grad at det er grunnlag for å svekke vernet av «en faglig sterk og uavhengig forvaltning». Juristforbundet deler utvalgets syn av utviklingen i Europa – og for den saks skyld USA. Det er også grunn til å hevde at det er en utvikling av populismen også i Norge, og kanskje med mindre aksept av eller respekt for at de ulike statsmakter og andre grunnleggende rettsstatlige prinsipper. Vi får også tilbakemeldinger fra medlemmer om situasjoner der det å opptre faglig uavhengig og ved behov for å fremme kritikk mot sine overordnede oppleves krevende.

Selv om dette gjelder også medlemmer som er ansatt etter statsansatteloven, er det en ganske hyppig bekymringsmelding vi får at våre medlemmer som jurister og forvaltere av lov- og regeluttolkning blir bedt om å redegjøre for hvordan lovforståelsen kan tilpasses ønsket praksis, og ikke motsatt som at de blir bedt om å redegjøre for hva som skal til for at praksis er i tråd med gjeldende regelverk.

### **Innholdet i de berørte stillingene**

Utvalget skriver «Ved å avgrense og redusere gruppen som omfattes av embetsordningen, kan forventningene til de klargjøres og deres bevissthet om rollen de har i folkestyret høynes.» Å redusere den allerede lille gruppen ansatte som i dag er embetsmenn til under en prosent med den begrunnelsen er Juristforbundet skeptiske til. Vi mener det er avgjørende å se på innholdet i embetsstillingene, ikke antallet stillinger når antallet embetsstillinger vurderes.

Juristforbundet vil trekke frem noen virksomheter med embetsordning der vi har flere medlemmer for å belyse nettopp dette.

## **Påtalemyndigheten**

Påtalemyndigheten er en helt avgjørende premissleverandør for at domstolene skal kunne opptre uavhengig. Påtalemyndighetens uavhengighet er grunnleggende i en rettsstat, og bør langt på vei vurderes slik en dommers uavhengighet vurderes. Uten en tilstrekkelig uavhengig påtalemyndighet vil dette gå ut over tilliten til myndighetene og domstolenes uavhengighet vil i praksis få utfordret sin uavhengighet.

Domstolens uavhengighet er betinget av påtalemyndighetens frihet og uavhengighet. I Norge har vi anklagerprinsippet, dvs. at domstolen virksomhet kun trer i kraft etter beslutning fra påtalemyndigheten. Den siste tids saker om politikers habilitet og handel med finansielle instrumenter illustrer viktigheten av påtalemyndighetens uavhengighet.

## **Den høyere påtalemyndighet**

Det er ikke tilstrekkelig at kun ledelsen og førstestatsadvokatene i påtalemyndigheten sikres uavhengighet. Statsadvokatene står i et stadig krysspress fra politi, media og øvrige samfunnsaktører tilknyttet sine avgjørelser og ved irettføring av straffesaker.

Slik påtalemyndigheten i dag er ressursatt og utfører sin virksomhet, er det statsadvokatene som beslutter tiltale i de mest alvorlige sakene og fører sakene for retten uten at embetsleder involveres i dette. Dette gjelder også de sakene hvor riksadvokaten har besluttet tiltale. En kan derfor ikke se at en embetsleders mulighet for å instruere ivaretar dette prinsippet, idet det i praksis er den utøvende statsadvokat som tar beslutninger og på selvstendig grunnlag omgjør politiets beslutninger og går med sin egen tiltale i retten.

I saker der det er mistanke om alvorlig økonomisk kriminalitet, slik som for eksempel grov korrupsjon og innsidhandel, begått av politikere, offentlige ansatte i stat eller kommune eller store offentlige eller privat eide selskaper, er det viktig å fremheve betydningen av å være uavhengig som statsadvokat.

Dette er utfordringer som svekker rettsstaten i mange land, som påpekes av internasjonale organer, så som OECD og Europarådets GRECO. At statsadvokatene kan ta sine avgjørelser i slike sensitive saker uten frykt for å bli omplassert eller andre administrative tiltak, er avgjørende for deres reelle uavhengighet, og dermed også én av pilarene en velfungerende rettsstat.

En avvikling embetsordningen for statsadvokatene vil også, etter Juristforbundets oppfatning, svekke statsadvokatenes kontroll med påtalemyndigheten i politiet i enkeltsaker. Tilliten til politiet forutsettes at politiet kontrolleres av en fri og uavhengig aktør. Denne viktige tilsynsfunksjonen er ikke omhandlet i utredningen, noe som er uheldig.

## **Påtalemyndigheten i politiet**

Politimesterens rolle som leder av påtalemyndigheten i politiet, har likhetstrekk med førstestatsadvokatens rolle, men med noen viktige forskjeller. For statsadvokatenes del er disse ansvarlige for sine avgjørelser, og de handler ikke på fullmakt fra førstestatsadvokaten.

Utvalget synes ikke å ha tatt hensyn til at de alvorligste lovbruddene, hvor kompetansen er lagt til statsadvokaten og riksadvokaten, har sitt utspring i etterforskning, siktelser og forslag om tiltaler fra politiet - hvor politimestre og visepolitimestre sitter som ledere av påtalemyndigheten.

Sett hen til den utviklingen vi kan se i enkelte for eksempel Polen og Ungarn, slik redegjort i utredningen pkt. 7.3.2, men også i Israel og til dels i USA, er det ikke utenkelig å se for seg at det også i Norge vil kunne oppstå krefter som kan tenkes å utfordre styresettet vårt.

Det kan oppstå spørsmål om å iverksette – eller ikke iverksette – etterforskning knyttet til offentlige etater. Det kan gjelde brudd på arbeidsmiljøloven, mistanke om korrupsjon, ulykkesetterforskning eller etterforskning av ledere i virksomheten ved anmeldelse av grov tjenestefeil.

Etterforskning mot politiske partier, sentrale politikere, ungdomspartier, politiske organisasjoner reiser tilsvarende spørsmål. Politikerne bør ha stor interesse for at både politimestre og statsadvokater har tilstrekkelig uavhengighet.

Politiadvokatenes avgjørelser fattes i svært mange saker på påtalekompetanse delegert fra politimesteren, jf. straffeprosessloven §67, 3.ledd. Slik den nederste del av påtalemyndigheten i Norge er organisert, som en integrert del av politiet, er det all grunn til å heller spørre seg om ikke politiadvokatene burde bli vurdert utnevnt i statsråd igjen, for å sikre påtalemyndighetens uavhengighet. Det må være helt grunnleggende at det er påtalemyndigheten som styrer politiet og ikke politiet som styrer påtalemyndigheten, om vi skal smykke oss med begrepet rettsstat. Inntil det er gjennomført en utredning om påtalemyndighet, som Politijuristene og Juristforbundet har etterlyst i lang tid, er det lett å mene at utviklingen for embetsutnevnelser heller burde bli vurdert å gå i motsatt retning.

## **Departementer og underliggende etater**

I departementene er det foreslått av utvalget at avdelingsdirektører og underdirektører i departementene ikke lenger skal være embeter. I den daglige og løpende virksomheten i departementene, er det nettopp seksjonssjefs- og avdelingsdirektørnivået som har den direkte dialogen med politisk ledelse, og som må stå i og forsvare de faglige anbefalingene fra embetsverket, blant annet i de krevende og vanskelige sakene hvor politikken treffer, for ikke å si kolliderer med, fag. Et særskilt stillingsvern for de som i teorien skal tale imot politisk ledelse er viktig.

En konsekvens av å svekke det særskilte stillingsvernet kan være at de som har ansvaret for å utrede, følge opp og fronte de faglige anbefalingene vil opptre med en større grad av forsiktighet og mindre tydelighet i dialogen med politisk ledelse i de vanskelige sakene.

Det samme vil kunne gjelde etatssjefene som også foreslås tatt ut av embetsordningen. Også etatssjefer forventes at kommer med faglige anbefalinger opp mot departementsledelsen. Særlig i lys av regjeringens tillitsreform, hvor etatssjefene i større grad skal ansvarliggjøres for egen virksomhet, bør heller ikke deres stillingsvern reduseres.

Juristforbundet mener eksemplene vi har vist til her viser hvor viktig det er og vil fortsette å være å sikre disse stillingene et sterkt stillingsvern. Måten virksomheter i staten er organisert, gjør at hensikten med det et sterkt stillingsvern uthules hvis utvalgets forslag om kutt i embetstillingsene gjennomføres. Stillinger som kan være utsatt for politisk press bør fortsatt ha stillingsvern gjennom embetsordningen for å sikre faglig uavhengighet og rom for å rette eventuell kritikk til overordnede.

## **Avslutning**

Juristforbundet vil derfor avslutningsvis på det sterkeste anmode departementet om en grundigere utredning av prinsippene som konklusjonen bygger på.

For det første hvilket vern statsansatteloven vil gi (i en presset situasjon (det er ikke "godværsdagene" dette regelverket må rigges for)), og om dette er tilstrekkelig til å erstatte en utnevning i statsråd.

For det andre om vi kan legge til grunn at faglig sterk og uavhengig forvaltning vil stå seg mot et sterkt politisk press fordi rolleforståelsen er så god og fortsatt vil være det, slik at dette ikke er eller vil bli noen utfordring for vårt embetsverk.

Denne utredningen kan enten gjøres av departementet selv, eller aller helst at den gjøres som en ekstern tilleggsutredning.

Arbeidet med embetsordningen bør etter vårt syn ikke fortsette før en slik grundig utredning foreligger.

Med vennlig hilsen

Sverre Bromander

*President*

Rannveig Sørskaar

*leder Juristforbundet Stat*