



20 OKT 2017

ROGALAND STATSADVOKATEMBETER

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref:
15/3783

Vår ref:

Dato:
18. oktober 2017

Høring – NOU 2017:5 – Høringsuttalelse til påtaleanalysen

Vedlagt ettersendes vår høringsuttalelse til påtaleanalysen av 14.09.2017, som ved en feil herfra kun ble oversendt Riksadvokaten.



Asbjørn Eritsland
konstituert førstestatsadvokat



ROGALAND STATSADVOKATEMBETER

Riksadvokaten
Postboks 8002 Dep.
0030 OSLO

Deres ref:
2017/00791-003

Vår ref:

Dato:
14.09.17

Høring – NOU 2017:5 – Høringsuttalelse til Påtaleanalysen

1. Innledning

Rogaland statsadvokatembeter vil i all hovedsak knytte sine kommentarer til de delene av analysen som berører forslag til endringer i høyere påtalemyndighet, men knytter noen merknader også generelt.

2. Uavhengighet, selvstendighet og instruksjonsmyndighet

Rogaland statsadvokatembeter deler utvalgets syn på viktigheten av en sterk uavhengig påtalemyndighet med nødvendig gjennomslagskraft. Dette gjelder både på det helt overordnede nivå, i det politiske rom, ved å vekte og kommunisere sentrale rettssikkerhetshensyn og menneskerettigheter, men også i hvordan påtalemyndigheten organiseres og ledes. Selv om en organisatorisk løsning kan synes praktisk og effektiv, som skissert i pkt 10.345, bør prinsippet om og nødvendigheten av påtalemyndighetens uavhengighet gjøre løsninger hvor uavhengigheten settes under press uaktuelle. Utvalget anbefaler i pkt 10.3. at politijuristene organiseres i egen påtaleavdeling, men sitter fysisk spredt, også helt eller delvis stedsplassert i etterforskningsmiljøet. Rogaland statsadvokatembeter har ikke motforestillinger mot dette. For å sikre en god, forsvarlig og integrert påtale i politiet kan fysisk samlokasjon sammen med nært og godt samarbeid med etterforskningsmiljøet være avgjørende og nødvendig. Den organisatoriske tilhørigheten til påtale, sikrer tilknytning og tilhørighet til egen organisatorisk enhet og leder – men også nødvendig og objektiv distanse til etterforskningen. God ledelse og derigjennom forankring av påtale og påtalemyndighetens mål, prioriteringer og objektivitet vil uansett være helt nødvendige forutsetninger.

Vektingen av påtalemyndighetens uavhengighet bør være gjennomgående og utslagsgivende generelt. Statsadvokatembetet er således enig i utvalgets merknader i pkt 3.5.3 siste avsnitt, i

POSTADRESSE
Postboks 180, Sentrum
4001 STAVANGER

BESØKSADRESSE:
Nedre Holmegt. 30
4006 Stavanger

TELEFON
51 59 91 60

TELEFAX:
51 51 91 61

at det bør undergis en grundigere vurdering hvorvidt visepolitimestre uten juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap skal kunne anses som en del av påtalemyndigheten. Riksadvokatens tilråding i brev av 5.januar 2017 forutsetter en grundig individuell skikkethetsvurdering. Man kan imidlertid vanskelig tenke seg situasjoner der man etter ansettelse av visepolitimester, etter en skikkethetsvurdering, finner vedkommende uegnet til å tilhøre påtalemyndigheten. En slik skikkethetsvurdering blir lett en formalitet uten reelt innhold.

Statsadvokatembetet finner imidlertid ikke påtalemyndighetens uavhengighet å komme på spissen i forhold til den enkelte påtalejurists eller statsadvokats selvstendighet. Hva angår instruksjonsmyndighet på individnivå i pkt 2.8.3, deler statsadvokatembetet utvalgets syn. Hensett den uenighet som synes å eksistere i forhold til dette spørsmålet, vil det være hensiktsmessig at slik myndighet lovreguleres. Dog bemerkes at med en slik instruksjonsadgang, følger et klart ansvar for det overordnede nivå, og det kan være nødvendig å avklare rammene for det ansvaret og konsekvensene av slik inngripen eller eventuelt mangel på slik inngripen. Samtidig bemerkes at et slikt ansvar også stiller klare krav til ledelse, og må ikke misbrukes. Det er ikke nødvendigvis slik at det overordnede nivå er best egnet eller har bedre vurderingsgrunnlag, og det må være rom for avvikende skjønnsbetraktninger.

3. Statsadvokatrollen redefinert

Utvalget anbefaler en redefinering av statsadvokatrollen, der det primære fokus skal være fagledelse jf kap 12 m.fl. Statsadvokatembetet mener en slik redefinering må være klart og presist definert, og ha en begrunnet sentral forankring gjennom riksadvokatembetet. Som konkludert av utvalget, er fagledelsen i høyere påtalemyndighet ofte ad hoc basert, den er for reaktiv og ofte insuffisient og med liten nytteverdi. Oslo statsadvokatembeter som gjennom sin størrelse er det eneste regionale embetet med nok personell til å kunne drive mer planmessig fagledelse, har også gjort dette – dog uten en sentral forankring. En redefinering av statsadvokatrollen, slik utvalget skisserer, må derfor ha en sentral forankring der det presiseres hva det er man skal redefinere og hvorfor.

Statsadvokatembetet vil med styrke fremheve at statsadvokatene henter sin troverdighet og autoritet i fagledelsen og overfor politi og eksterne aktører gjennom sin avanserte saksbehandling, og sin solide praktiske og teoretiske kunnskap om straffesakskjeden og aktorrollen. Det er av avgjørende betydning for fagledelsen at denne troverdigheten ikke svekkes. Dette fordrer at statsadvokatene ivaretar sin kjernekompetanse som er avansert saksbehandling og aktorering, og derigjennom proaktiv kontakt med den praktiske levende og ikke minst dynamiske straffesaksbehandlingen. Ikke minst gjelder dette aktorering for Høyesterett, som kanskje er et av de mer kompetansehevende tiltak for statsadvokatene. Rogaland statsadvokatembeter frykter at en for upresis tilnærming til faglederrollen, vil lede til en unødig og lite gunstig byråkratisering av statsadvokatrollen. Dette vil svekke, snarere enn styrke, påtalemyndighetens gjennomslagskraft. Statsadvokatembetet er derfor skeptisk til en for stor spesialisering av statsadvokatenes saksbehandling, og like skeptisk til en rammeløs og byråkratisk tilnærming til fagledelsen.

En gjennomtenkt og sentralt forankret faglederprofil som setter klare og kommuniserbare rammer for statsadvokatenes fagledelse og statsadvokatrollen som sådan vil være helt

nødvendig. Fagledelsen må være forankret i samfunnsoppdraget, klart kommunisert og være gjenstand for kontinuerlig kost/nytte vurdering.

Statsadvokatembetet er i det vesentligste enig med utvalgets vurderinger av riksadvokatembetets rolle i pkt 12.3. En mer enhetlig og helhetlig styring av høyere påtale vil være en styrke for påtalemyndigheten, særlig også med henvisning til at det bør vektles å utarbeide både et kompetanseutviklingsløp for statsadvokatembetene som sådanne, og for den enkelte statsadvokat. Dette er regelen i andre store bedrifter, men er fraværende i høyere påtale, som absolutt er å regne som en kompetansebedrift. Slik utvalget konkluderer, eksisterer det ikke i dag et systematisk og planmessig arbeid for kompetanseutvikling til tross for de særdeles høye krav til kompetanse hver statsadvokat og embetene møter. Kompetanse tilegnes ad hoc, gjennom enkeltsaksarbeid eller andre arbeidsoppgaver, og det har et tilfeldig preg hvem som tilegner seg kompetansen. Skal statsadvokatrollen redefineres med troverdighet, kreves klare endringer i forhold til dette.

4. Handlingsrom for forsterket fagledelse – tiltak 8

Utvalget gir i pkt 12.4.5 en vurdering av hvordan man kan skape handlingsrom til en forsterket og utvidet fagledelse. Det blir konkludert at statsadvokatene i dag har et meget begrenset handlingsrom for fagledelse, noe statsadvokatembetet slutter seg fullt ut til. Derimot stiller statsadvokatembetet seg mer skeptisk og spørrende til vurderingene opp mot hvordan slikt handlingsrom skapes, jf pkt 12.4.5, 12.4.6 og 12.4.7. Slik utvalgets konklusjoner leses, mener man at handlingsrommet skal skapes dels gjennom å utnytte et eksisterende uutnyttet effektivitetspotensiale jf analysens kap 8, og dels i "noen grad" å avlaste statsadvokatembetene med enkeltsaker ved at politiets påtalekompetanse utvides og at antall politiaktorer økes og dels ved å øke størrelsen på de regionale embetene ved sammenslåing. Noen generell bemanningsøkning anbefales ikke på regionalt statsadvokatnivå.

Når det gjelder pkt 12.4.6, spørsmålet om reduksjon av antall embeter, viser statsadvokatembetet til Frigaard-utvalgets merknader om de ulike embetenes kompatibilitet ved sammenslåing, særlig i forhold til embeter med spesialansvar.

Utvalget henviser til et uutnyttet effektiviseringspotensiale i høyere påtalemyndighet. Dette potensialet beskrives dels i individuell forbedring hos den enkelte statsadvokat men primært i rammene for oppgaveutførelsen, der en solid andel av rammene ligger utenfor den enkelte statsadvokats kontroll, men ligger under eksempelvis domstolens myndighetsområde jf pkt 8.9.1, 8.9.2 og 8.10. Statsadvokatembetet vil bemerke at endringer som berører andres myndighetsområde, typisk i forhold til saksavvikling, er krevende og har uvisst utfall idet manges interesser berøres og står i spenn i forhold til hverandre. Rettsutviklingen de senere år, særlig i større saker, har gitt prosessuelle beslutninger fra domstolene i åpenbar konflikt med et effektiviseringshensyn. Samtidig skjer det endringer i rammevilkårene, et eksempel er en økning i digitale aktorer, men det er ennå for tidlig både å kunne hente ut, og ha en oppfatning om gevinsten av dette.

Statsadvokatembetet mener det er uvisst og usikkert hvor mye effekt det vil ha å avlaste statsadvokatembetet "i noen grad" med enkeltsakene. Hvor mye tid en slik uspesifisert avlastning vil generere for den enkelte statsadvokat kan synes marginal. Uansett må en slik avlastning sees i forhold til det vi tidligere har fremholdt i forhold til statsadvokatenes troverdighet og ivaretagelse av nødvendig kompetanse.

At større embeter vil ha mer fleksibilitet, følger av de erfaringene Oslo statsadvokatembeter har gjort seg gjennom den spesialisering og mer systematiserte fagledelse embetet har gjennomført.

Oppfølging av den enkelte statsadvokat når denne ikke presterer optimalt er primært embetsleders oppgave, og krever god og systematisk personalledelse og oppfølging. Det å sikre stabilitet blant statsadvokatene, er også en meget viktig lederoppgave. Utvalget fokuserer på den lønnsheving som er tilført statsadvokatene de senere år, og at dette har styrket rekrutteringsgrunnlaget for statsadvokatene. Rogaland statsadvokatembeter ser grunn til å fremheve at lønn primært er en "hygienefaktor" for opprettholdelse av en stabil arbeidsstyrke og redusere uheldig turn-over. Det lønnsløftet statsadvokatene har vært del av, kom som en følge av en betydelig lønsmessig akterutseiling over år for statsadvokatene, og som nå er forbedret. Skal man beholde gode statsadvokater lenge i jobben, hensett den betydelige belastning som ligger i rollen, krever det mer enn et akseptabelt lønnsnivå.

Rogaland statsadvokatembeter mener således at en ressurstilførsel er nødvendig på statsadvokatnivå skal rollen redefineres. Dersom riksadvokatembetet også i vesentlig grad opprustes personellmessig, og det blir en økning i antall politijurister, vil trykket og arbeidsoppgavene på et allerede relativt overbelastet statsadvokatkorps kunne føre til at en ikke oppnår tilsiktet effekt. At riksadvokatembetet får et betydelig løft, er på tide og det er nødvendig. Men statsadvokatenes sentrale rolle i forhold til faktisk utførelse og implementering av de sentrale direktiver og strategier er helt avgjørende for at påtalemyndigheten skal lykkes i sitt samfunnsoppdrag, og det må hensyntas.

5. Ledelse

Det er gjennomgående vist til betydningen av ledelse i analysen. Embetslederrollen er i utvikling jf pkt 12.4.3, og det vil stilles store krav til denne rollen fremover. Det utvalget ikke berører i særlig grad, er hvilke krav og forventninger påtalemyndighetens ledere bør stilles i forhold til personelloppfølging. Det er flere steder påpekt, særlig på politijuristnivå, at det er for store individuelle forskjeller i prestasjoner. Dette er også pekt på på statsadvokatnivå. Motivasjon er fremholdt som en suksessfaktor for endring og gode prestasjoner, samt det å beholde en stabil personellbase. Utvalget foreslår betydelige endringer i påtalemyndighetens arbeid, men det savnes en nærmere beskrivelse av ønsket lederkultur. Påtalemyndighetens ledere forholder seg til en personellbase, uavhengig av nivå, med stort arbeidspress, strenge kvalitetskrav og små muligheter for planmessig kompetanseutvikling. Sykemeldinger grunnet arbeidsbelastning er ikke sjeldne på noen nivå. Utfordringene på den enkelte leder er store, både i forhold til fagansvaret og personalansvaret. Målet er en mer enhetlig ledelse, da må ønsket lederkultur defineres og kommuniseres.

6. Tiltak 11 – klargjøring av påtalemyndighetens rolle som leder av etterforskningen

Rogaland statsadvokatembeter støtter utvalgets forslag om en klargjøring av påtalemyndighetens rolle som leder av etterforskningen. Dette vil fjerne usikkerhet og ulik praktisering, og også kunne virke konfliktdempende der det pågår profesjonskamp. Det bør unngås at påtaleansvarlig i praksis også utfører førstebetjentoppgaver. Dette er for det første

et betydelig ressursluk, men det tvinger også frem en uheldig detaljstyring av etterforskningen fra påtalesiden.

7. Tiltak 20 – etablering av tilsynsorgan/etikkråd

Utvalget foreslår etablering av et råd/tilsynsorgan som skal behandle klager over behandling fra ansatte i påtalemyndigheten, og hvor avgjørelsene publiseres. Det er i pkt 14.6 henvist til at dette kan tenkes å spare Spesialenheten for ubegrunnede anmeldelser. Tilsynsorganet/rådet er ikke nærmere beskrevet.

Rogaland statsadvokatembeter mener påtalemyndighetens representanter skal utføre sin rolle på en etisk forsvarlig og lovmessig måte. Dette er avgjørende for at påtalemyndigheten kan beholde den nødvendige tillit i systemet og i befolkningen generelt. Men, embetet stiller seg i utgangspunktet ikke bak etablering av et tilsynsorgan/etikkråd med publiserte avgjørelser.

Å legge opp til et to-spors system, er ikke gunstig. Et eksempel er tosporssystemet for disiplinærovertredelser for advokater, Tilsynsrådet for advokater og Advokatforeningens disiplinærutvalg, jfr vurderinger i NOU 2015:3.

For det første vil grensesnitt opp til Spesialenheten være vanskelig å treffe, og opp til den enkelte anmelder. Erfaring tilsier at en ikke ubetydelig del av de innkomne anmeldelser til Spesialenheten er åpenbart grunnløse. Anmelder mener seg imidlertid utsatt for et straffbart forhold. Det kan ha ulike grunner. Men det er ikke lenger uvanlig at representanter for påtalemyndigheten blir anmeldt som ledd i en motpartsstrategi i krevende saker, noe som kan medføre en ikke ubetydelig merbelastning på den enkelte påtalejurist. Hvorvidt antall ubegrunnede eller usaklige anmeldelser til Spesialenheten vil gå ned, antas tvilsomt.

Det eksisterer også i dag muligheter for å klage på påtalemyndighetens representanter. Slike klager behandles av overordnet og det fattes begrunnede avgjørelser som klager har innsyn i. Disse publiseres imidlertid ikke. Det er viktige avveiningshensyn i forhold til det, og flere av de hensyn som taler mot publisering verner primært klager.


Asbjørn Eritsland
konstituert førstestatsadvokat


Birgitte Budal Løvlund
statsadvokat