

HØRINGSUTTALELSE – NOU 2017: 11 – BEDRE BISTAND. BEDRE BEREDSKAP.

1. Innledning

Det vises til høringsbrev av 14. juni 2017 vedrørende utredning av den fremtidige organiseringen av Politiets særorganer.

Lovutvalgets flertall har blant annet foreslått en sammenslåing av Kripos og Økokrim til en felles enhet for etterforskningsbistand. Utvalgets mindretall har foreslått en alternativ løsning hvor Økokrim både faglig og administrativt videreføres som i dag, subsidiært blir underlagt Riksadvokatembetet.

Nedenfor følger børsens merknader til enkelte av utvalgets forslag.

2. Viktigheten av fortsatt bekjempelse av økonomisk kriminalitet

Vi vil først og fremst påpeke at tilgang på risikokapital er sentral for utviklingen av norsk næringsliv og dermed at den samfunnsmessige viktigheten av et velfungerende verdipapirmarked er meget høy. Tillit til markedet er helt essensielt for både norske og internasjonale investorer. Markedsovervåking, finanstilsyn og en håndtering av økonomisk kriminalitet som er både proaktiv og effektiv skaper tillit. Arbeidet disse utfører er også preventivt i forhold til at oppdagelsesrisikoen er lav. Oslo Børs anser det derfor av høy viktighet at endringer i organiseringen utføres nennsomt og med høy grad av forståelse for hva som har vært utslagsgivende for den suksess man har hatt i det norske verdipapirmarkedet.

Utvalget bemerker i utredningen at flere aktører er urolig for at en sammenslåing av Økokrim og Kripos kan medføre at økonomiske straffesaker blir nedprioritert. Det angis at det er en viktig forutsetning å opprettholde minst samme innsats i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet som i dag, uten at dette konkretiseres noe nærmere.

Oslo Børs ønsker å understreke viktigheten av at prioriteringen av arbeidet som Økokrim i dag utfører for bekjempelse av økonomisk kriminalitet opprettholdes dersom en sammenslåing av Økokrim og Kripos gjennomføres.

Som utvalget påpeker i redegjørelsen, er økonomisk kriminalitet profittmotiverte og lovstridige handlinger som ofte begås innenfor eller har tilknytning til en økonomisk virksomhet som er, eller gir seg ut for å være, lovlig. Økonomisk kriminalitet kjennetegnes ved at den i mindre grad retter seg mot enkeltindivider i samfunnet, men rammer økonomiske interesser eller samfunnsinteresser. Sakene er videre ofte kompliserte og vanskelige å oppdage og noe som ofte krever særskilt kompetanse for å avdekke og etterforske, hvor kombinasjon av økonomi og rask endringstakt ved bruk av teknologi er førende. Disse faktorene kan bidra til at saker om økonomisk kriminalitet blir nedprioritert til fordel for annen kriminalitet hvor enkeltindivider rammes og det normalt er enklere å fastslå at en straffbar handling har funnet sted. Vi mener tilgangen på slik spesialkompetanse er essensiell for både å oppdage og løse saker innenfor verdipapirområdet.

Oslo Børs er en del av kontrollkjeden av verdipapirmarkedet, ved at børsen har en lovbestemt plikt til å utføre markedsovervåkning av børsens markedsplasser. Mistanke om vesentlige brudd på reglene om innsidehandel og markedsmanipulasjon som avdekkes gjennom markedsovervåkingen skal meldes til Finanstilsynet. Finanstilsynet vurderer deretter hvilke saker som skal anmeldes til Økokrim, som igjen beslutter hvilke saker som skal forfølges videre med etterforskning og eventuell påtale. Børsen har også delegert myndighet til å sanksjonere brudd på de noterte utstedernes informasjonsplikt.

Oslo Børs har god erfaring med arbeidet som er gjort av Økokrim på verdipapirhandelområdet og har sett effektene av å avsette egne ressurser med særskilt kompetanse til dette arbeidet. På begynnelsen av 2000-tallet hadde børsen utfordringer knyttet til integritet og tillit til det norske markedet og Oslo Børs som markedsplass. Det var en oppfatning blant aktørene i markedet om at det regelmessig forelå informasjonsasymmetri i markedet og at det ikke ble slått ned på markedsmanipulasjon eller innsidehandel, samt at utstederne generelt ikke hadde forsvarlig informasjonshåndtering. Børsen fikk etter hvert signaler fra markedet, særlig utenlandske aktører, om at de vurderte å trekke seg ut av det norske markedet dersom situasjonen ikke forbedret seg.

Oslo Børs tok deretter grep for å bedre situasjonen, blant annet ved å implementere et nytt overvåkingssystem, forbedring av ressursituasjonen og økt fokus på oppfølgingen av mulige regelbrudd. Samtidig opprettet Økokrim et eget verdipapirteam som hadde særskilte ressurser og kompetanse for oppfølging av økonomiske straffesaker på verdipapirhandelområdet. I årene som fulgte kom det som følge av Økokrims arbeid en rekke dommer på verdipapirhandelområdet, som har vært sentralt for børsens arbeid med å gjenopprette integriteten og tilliten til det norske verdipapirmarkedet og Oslo Børs som markedsplass. Før dette forelå det tilnærmet ingen rettspraksis på området.

Ettersom en sammenslåing av Kripos og Økokrim innebærer at økonomiske straffesaker legges under samme organ som øvrige straffesaker, deler børsen aktørenes bekymring for at økonomiske straffesaker kan bli nedprioritert. Børsen ønsker derfor å fremheve at det er et behov for en klar skjerming av økonomiske straffesaker fra øvrige saker det sammenslåtte etterforskningsorganet arbeider med, for å unngå at disse blir nedprioritert. Utvalgets flertall angir at det er en viktig forutsetning å opprettholde minst samme innsats i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet som i dag. Børsen vil i den forbindelse bemerke at det er sentralt å ha særskilte ressurser med spesialkompetanse på økonomisk kriminalitet.

3. Integrert påtalemyndighet

En konsekvens av forslaget om en sammenslåing av Økokrim og Kripos til et etterforskningsorgan, er at lovutvalget har vurdert påtaleorganiseringen av Økokrim.

I dag har Økokrim integrert påtalemyndighet, hvor en førstestatsadvokat etterforsker saken, tar avgjørelsen om det skal tas ut tiltale og eventuelt prosederer saken for retten i tre instanser.

Bakgrunnen for dette er at saker innenfor økonomisk kriminalitet normalt er mer omfattende og kompliserte enn andre type straffesaker, og det bidrar til å sikre kvalitet, effektivitet og målretting av etterforskningen ut fra hva som kreves ved saksfremlegg for domstolene.

I utredningen foreslås det at påtaleorganiseringen i Økokrim skal være lik som for øvrige alvorlige straffesaker, slik at statsadvokatfunksjonen i Økokrim overføres til det nasjonale statsadvokatembetet. Dette begrunnes i hovedsak med rettssikkerhetshensyn og at det foreligger en risiko for at det ikke foreligger tilstrekkelig avstand mellom etterforskning og avgjørelse av tiltalespørsmålet.

Økokrim har vist til at de i nyere tid har innført en rekke tiltak for å styrke interne kontrollmekanismer knyttet til dagens struktur. Selv om disse medfører en økt tidsressurs, er det i Økokrim en bred enighet om at tiltakene i sum har gitt en klar positiv effekt.

Børsen ønsker å fremheve viktigheten av en grundig konsekvensutredning av en slik løsning. Dersom førstestatsadvokatene som i dag leder etterforskningen av de økonomiske straffesakene skal flyttes til det nasjonale statsadvokatembetet, kan dette innebære at betydelige ressurser med særskilt kompetanse går ut av etterforskningsfasen, som kan ha betydning for kvaliteten på etterforskningen, og dermed sluttresultatet.

Oslo Børs ønsker å bemerke at ordningen med integrert påtalemyndighet hos samme organ som etterforsker heller ikke er et særnorsk fenomen. Som redegjort for av utvalget, har Ekobrottsmyndigheten i Sverige og SØIK i Danmark både etterforsknings- og påtalemyndighet. I likhet med Økokrim, anses det også i disse landene som en viktig suksessfaktor bak det store antall domfellelser i sakene som blir etterforsket og iretteført.

Børsen erfarer selv kompleksiteten rundt de økonomiske straffesakene på verdipapirhandelområdet og ser de positive effektene ved at den samme personen leder etterforskningen og fører saken for retten. Dette styrker etter børsens mening kvaliteten på sakene og er videre ressursbesparende. Dersom en statsadvokat med begrenset forkunnskap om saken skal gå gjennom denne etter at etterforskningen er ferdig, vil det etter vår erfaring normalt være mer ressurs- og tidkrevende enn hvordan situasjonen er i dag. Økokrim hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 313 dager i 2016 og har et målkrav at saksbehandlingstiden ikke skal overskride 350 dager. Fjerningen av den integrerte påtalemyndigheten for økonomiske straffesaker kan medføre ytterligere saksbehandlingstid.

Som nevnt innledningsvis, vil vi igjen understreke den samfunnsmessige betydningen et tillitsvekkende og velfungerende norsk verdipapirmarked har for utviklingen av norsk økonomi. Vi vil derfor sterkt oppfordre til at en eventuell endring er tilstrekkelig utredet og ivaretar og viderefører de viktige og suksessrike elementer man har oppnådd for det norske verdipapirmarkedet frem til i dag.

Med vennlig hilsen
OSLO BØRS ASA

Bente A. Landsnes
Børsdirektør