

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005
0030 Oslo

Epost: lovavdelingen@jd.dep.no

Oslo, 30. november 2017

NOU 2017: 11 Bedre bistand. Bedre beredskap – Høring

Vi viser til departementets høringsbrev av 14. juni 2017, med frist 1. desember 2017.

1. Innledning

Statsadvokatenes forening er tilknyttet Juristforbundet og har over 100 statsadvokater som medlemmer. Riksadvokaten er overordnet påtalemyndighet for alle statsadvokatene. Det samlede statsadvokatkorps omtales som Den høyere påtalemyndighet. Noen av statsadvokatene hører administrativt inn under Økokrim.

Det er straffesaksbehandlingen som er påtalemyndighetens ansvarsområde. Vi har latt det diktere hvilke deler av utredningen det er naturlig å kommentere.

Utredningen er en av flere som rører ved straffesaksbehandlingen, politiet og påtalemyndighetens rolle. Vi viser derfor også til våre høringsuttalelser til NOU 2016:24 – Ny straffeprosesslov og NOU 2017: 5 – En påtalemyndighet for fremtiden. En regner med at så vel utredningene som høringene leses i sammenheng.

Tidspunktet for prosessen

Som overordnet påtalemyndighet har statsadvokatene ansvaret for straffesaksbehandlingen i politidistriktene. Det er vår oppfatning at nærpolitireformen ikke har satt seg ordentlig. De nye distriktene er ikke ferdige med de organisatoriske endringene. Nye rutiner og ledere har ikke gått seg inn. Det er for tidlig å si noe endelig om hvor robuste de nye distriktene ender opp med å bli. Følgelig er det også for tidlig å konkludere med hva slags bistand de vil ha behov for fra særorganene og hvilke oppgaver som best ivaretas av særorgan. En bør vurdere om gjennomgangen av særorganenes plass i norsk politi best avventes til effektene av nærpolitireformen lar seg konstatere. Dette var også utvalgets vurdering da utredningen ble avgitt. Vi kan ikke se at man er tilstrekkelig mye nærmere å svare på dette nå et halvt år etterpå.

Forslaget om å slå sammen Økokrim og Kripos.

Statsadvokatforeningen slutter seg til mindretallets vurdering både av spørsmålet om sammenslåing (kapittel 15.5.4. side 243 flg) og det tilhørende spørsmålet om å i så fall skille

statsadvokatene fra etterforskningen i Økokrim (kapittel 15.5.5 side 247). Det vises til mindretallets begrunnelser som statsadvokatforeningen uten forbehold slutter seg til.

En legger også til noen tilsluttende betraktninger om spørsmålet. Økonomi har alltid vært et saksområde hvor norsk politi og påtalemyndighet har strevd med å oppfylle ambisjonene. Forløperen til Økokrim var en Økokrimenhet lagt under Kripos. Det var lite vellykket. Etter en vurdering kom en til at skjerming av ressurser, spesialisering og integrerte statsadvokater var nødvendige kriterier for suksess. Etter disse prinsippene opprettet man Økokrim.

Dersom man nå skal reversere opprettelsen av Økokrim, slik flertallet foreslår, må det begrunnes enten i at enheten ikke har fungert godt nok, at ankepunktene mot ordningen har blitt sterkere eller at behovet for et Økokrim er redusert.

Etter alle naturlige kriterier har Økokrim fungert meget godt. Høringen selv konkluderer med det. Påtaleanalysen gjennomfører en mer omfattende evaluering av feltet og Økokrims rolle, og trekker samme konklusjon. Domfellellesprosenten er høy. Man har lyktes i å iretteføre straffesaker på spesialiserte livsområder (verdipapirkriminalitet, korrupsjon, miljøkriminalitet), og organet er blitt en kompetanse- og premissleverandør for politiet.

Ankepunktet mot Økokrim har hele tiden vært ordningen med integrerte statsadvokater. Denne innvendingen ble vurdert og ikke funnet tungtveiende nok ved opprettelsen av organet i 1989. I dag er vekten av innvendingen svekket ved at utviklingen ellers har gått i samme retning. En vesentlig andel av bestemmelsene som brukes av Økokrim er delegert til politiet, slik at den integrerte påtalemyndigheten tar ut tiltalen også utenfor Økokrim. Utviklingen synes også å fortsette i den retningen. Straffeprosesslovutvalget foreslår å utvide praksisen med tiltalekompetanse hos den integrerte påtalemyndighet både for flere særlige lovbud, og ytterligere til særlig spesialiserte påtalegrupper. Også påtaleanalysen inviterer til å tenke nytt om statsadvokatrollen. I lys av utviklingen er det vanskelig å se at argumentet som ikke var tungtveiende nok for tretti år siden, skal være det nå.

Behovet for Økokrim er heller ikke blitt mindre. Politidistriktene resultater på økofeltene har, slik både utredningen og påtaleanalysen påpeker, fortsatt et forbedringspotensial. Samtidig medfører samfunnsutviklingen at økonomisk kriminalitet blir stadig viktigere å bekjempe. Den ordinære vinningskriminaliteten går tilbake i nesten alle vestlige land. Antakelig også på grunn av et prisfall på forbruksvarer og at kontantstrømmen minker. Mens vi for få år siden var plaget av flere større ran mot banker og pengetransporter, ville disse i dag gi et vesentlig mindre utbytte, rett og slett fordi det er mindre kontanter i omløp. Annenhåndsmarkedet for stjalne forbruksvarer er også desimert. Potensialet for vinning og skade ved økonomisk kriminalitet er imidlertid økt mer enn tilsvarende. Eksempelvis er den danske stat bedratt til å utbetale 12,4 milliarder danske kroner i en stor skattebedragerisak. Det er et beløp større enn utbytte av samtlige danske ran. Finanskrisen som rammet velferdsnivået i en rekke land skyldtes også manglende gjennomføring og håndheving av finansiell regulering. Store internasjonale hvitvaskingssaker har rystet vestlige banker, eksempelvis "den russiske vaskemaskinen" som alene vasket nesten 21 milliarder USD gjennom 732 banker i 96 land. Innenfor verdipapirkriminaliteten er gevinstpotensialet enormt, Økokrim har eksempelvis en tiltale berammet hvor investorene, herunder en offentlig pensjonskasse er bedratt for 180 millioner kroner, altså utbytte tilsvarende tre Nokas-ran.

Statene har ikke lenger gullreserver, men holder sine verdier i verdipapirmarkedet. En rekke presseavsløringer etter lekkasjer fra såkalte skatteparadiser har vist hvordan internasjonale skatteunndragelser er egnet til å undergrave velferdsstatene. Samlet er det tale om en helt ny sårbarhet.

En må også merke seg at dette er kriminalitet som gjerne forblir urapportert dersom den ikke blir avslørt. Utbetalingen fra NAV var i 2016 kroner 14.000 i sekundet. Dersom bare en liten prosent av dette er kriminalitet blir summene som går tapt raskt svimlende, men det er ukjent for oss hvor stort misbruket er.

Mot dette bakteppet vil en sterkt advare mot å eksperimentere med spissorganet vi har til å bekjempe denne typen kriminalitet.

Det alternative forslaget om å flytte Økokrim til Riksadvokaten

Statsadvokatenes forening har merket seg det alternative forslaget om å legge Økokrim faglig og administrativt under Riksadvokaten. Selv om det umiddelbart også melder seg noen motforestillinger, er tanken ikke uinteressant. Forslaget harmonerer med Påtaleanalysens slutninger hvor en har invitert til å tenke nytt om Riksadvokatembetets rolls og organisering. Forslaget bør imidlertid utredes nærmere før det er naturlig å ta konkret stilling til det.

Det nasjonale statsadvokatembetet

Forslaget om å legge Økokrims statsadvokater til Det nasjonale statsadvokatembetet (NAST) synes lite utredet. Statsadvokatforeningen finner grunn til å påpeke at det er ikke sagt noe om hvordan en slik sammenslåing vil påvirke NAST. Embetet består i dag av 6 statsadvokater og er spesialisert innen sine fagfelt (terror, organisert kriminalitet og krigsforbrytelser mv.). Flertallets forslag innebærer å legge ytterligere omlag 22 statsadvokater til NAST. Det vil naturligvis fullstendig endre embetets karakter. Det vil stille nye krav til lokaler og organisering. Embetets prioriteringer vil nødvendigvis endres. Det er en svakhet ved utredningen at det ikke er vurdert hvordan sammenslåing vil påvirke håndteringen av NASTs nåværende kjerneoppgaver. Flertallets forslag vil paradoksalt nok gjøre økonomietterforskerne til en marginal del av Kripos, men Økokrim-statsadvokatene til den helt dominerende delen av NAST. Det er ikke gitt at en slik asymmetri vil være heldig for noen av fagfeltene.

Forslaget om å overføre ansvaret for miljøfeltet til politidistrikt

Flertallet i Særorganutvalget foreslår å flytte det nasjonale koordineringsansvaret for miljøkriminalitet fra Økokrim til Trøndelag politidistrikt. Statsadvokatforeningen er ikke enig i dette. Foreningen mener i samsvar med mindretallets begrunnelse, jf. utredningen side 238 flg., at bekjempelsen av miljøkriminalitet løses best gjennom Miljøkrimavdelingens organisering i Økokrim og enhetens portefølje. Foreningen trekker som mindretallet særlig frem at de mange klima- og miljømessige utfordringer landet og verden står overfor, og som det er bred politisk enighet om å håndtere på best mulig vis, klart taler imot å devaluere politiets evne til å bekjempe de aller mest alvorlige miljøkrimsakene som foreslått, jf. også Grunnloven § 112. Foreningen registrerer at det eneste medlemmet som etter vår kunnskap har erfaring fra saker om miljøkriminalitet, førstestatsadvokat Lars Fause, tilhørte utvalgets mindretall.

Påtalekompetansen hovedsakelig på statsadvokatnivå og mange ankesaker

Statsadvokatforeningen viser til at straffehjemlene ved miljøkriminalitet er fordelt på ca. 45 bestemmelser hvor påtalekompetansen som hovedregel ligger på statsadvokatnivå. I forhold til saksantallet blir mange av sakene brakt oppover i rettssystemet, fordi det ofte foreligger lite rettspraksis og lovgivningen er ny. Økokrim har som særorgan kunnet ta saker distriktene ikke ville tatt, eller tatt i mindre omfang, blant annet fordi bare Økokrim-modellen med statsadvokat på saken hele veien gjør det mulig å ressurssette og styre saken slik at den om nødvendig kommer til topps i rettsapparatet. De fleste av miljøkriminalitetssakene som Høyesterett har behandlet har blitt prosedert av statsadvokater i Økokrim, se Miljøkrim nr. 1/2017 for en gjennomgang av høyesterettspraksis om miljøkriminalitet de siste 15 år. Høyesterett tar disse sakene til behandling nesten uten unntak, særlig ved påtalemyndighetens anke, og foreningen vet at de ønsker seg en prinsipiell presentasjon som forutsetter bred kunnskap om feltet.

Komplekse saker som også innbefatter økonomisk kriminalitet

En årsak til det ovennevnte er at de regionale statsadvokatembetene, naturlig nok, har begrenset anledning til å prioritere miljøsakene (i likhet med økonomisakene). De regionale embetene ønsker seg derfor at Økokrim fortsetter å ha nasjonalt ansvar på statsadvokatnivå også på miljøområdet. Dette har en side til at alvorlige miljøsaker ofte er av en juridisk kompleksitet som krever spisskompetanse på statsadvokatnivå for en effektiv styring og tilskjæring av saken under etterforskningen. Overtredelsene er normalt også økonomisk motivert. Spesialisert statsadvokat på saken hele veien i et særorgan som også har ansvar for økonomisk kriminalitet, er derfor den beste løsningen etter foreningens syn, også fordi denne statsadvokaten skjermes fra andre oppgaver/saker.

Bistandsfunksjonen vil bli svekket

Statsadvokatforeningens erfaring er at Økokrims miljøkrimavdeling yter god bistand til regionale embeter og politidistrikter, ikke minst juridisk bistand fra avdelingens erfarne statsadvokater. Det vil ta lang tid før Trøndelag politidistrikt kan yte samme bistand. Trolig vil det aldri skje, fordi bistanden skal ytes av mindre erfarne politiadvokater og gjennomstrømmingen er høyere blant politiadvokater enn statsadvokater.

Til dette kommer at en må regne med at overføring av saksområdet til Trøndelag politidistrikt vil føre til at bekjempelsen av miljøkriminalitet over tid taper kampen om ressursene mot andre mer prioriterte og akutte saksfelt, slik som alvorlige voldsforbrytelser, sedelighetssaker eller organisert narkotikakriminalitet. Slik er hverdagen i politidistriktene – og i de regionale statsadvokatembetene. Det vil være et skritt tilbake til slik organiseringen av bekjempelsen av miljøkriminalitet var forut for opprettelsen av Økokrim, hvor statsadvokatenes øverste leder, riksadvokaten, var sentral, og som var en hovedårsak til etableringen av Økokrim. Miljø kom raskt inn i Økokrims portefølje på samme tid som Grunnloven fikk en egen bestemmelse om miljø.

Statsadvokat på saken gir bedre etterforskning over landegrensene

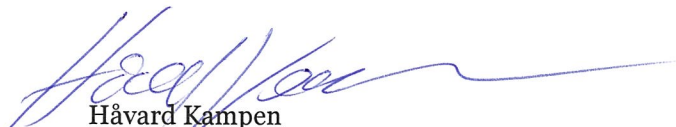
Internasjonalt samarbeid er viktig på miljøfeltet. Visse typer miljøkriminalitet er av grenseoverskridende karakter. Informasjon om selskaper eller utfordring med bestemte typer miljøkriminalitet må ofte søkes hos våre naboer i Norden eller andre land. Mange spesiallover bygger på EU-regelverk, slik at praksis og erfaring fra andre land er svært relevant. Ved internasjonalt samarbeid gjør nødvendigheten av å bruke rettsanmodninger det hensiktsmessig at

etterforskingen av miljøkriminalitet ledes av en statsadvokat. Utenlandske myndigheter vil i sin prioritering av sakene dessuten gjerne se hen til hvorvidt saken nasjonalt ledes av en statsadvokat.

Endringer i styresammensetningen for PHS

Under punkt 7.4 (side 77) foreslås det at en representant for Riksadvokaten bekler en fast plass i PHS' styre. Statsadvokatforeningen støtter dette forslaget. Det bør kunne gjennomføres uavhengig av hva som skjer med de øvrige forslagene i høringen. Riksadvokaten er som øverste ansvarlige for all etterforskning og straffesaksbehandling en naturlig autoritet og premissleverandør for så vel etterforskningsfag som strafferettslige og prosessuelle fag og spørsmål. En viser eksempelvis til den lederrollen Riksadvokaten har tatt ved innføringen av etterforskningsløftet. I lys av Påtaleanalysens forslag om at Riksadvokaten overtar ansvaret for opplæring og kompetanseutvikling for påtalemyndigheten er en slik styreplass desto mer naturlig.

Med vennlig hilsen



Håvard Kampen
Statsadvokatenes forening