



Justis- og beredskapsdepartementet

Sendt pr. e-post: postmottak@jd.dep.no

Deres ref.: 17/3618-EISK

Dato: 7. desember 2017

Vår ref.: 254585

Høring: NOU 201711 Bedre bistand. Bedre beredskap

1 INNLEDNING

Vi viser til departementets høringsbrev av 14.6.2017 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sondrer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for strafferett og straffeprosess. Lovutvalget består av Halvard Helle (leder), Anne Helen Aarø, Anders Brosveet, Thomas Horn, Rene Ibsen, Knut Rognlien, Nicolai V. Skjerdal, Frode Sulland og Inger Marie Sunde.

2 ADVOKATFORENINGENS MERKNADER

2.1 Innledning

Advokatforeningen vil begrense sin høringsuttalelse til spørsmålet som gjelder fremtidige organisering av Økokrim.

Utvalget redegjør først for Økokrims organisering i kap 9. Under pkt 9.8 om Utvalgets vurderinger fremholdes følgende under overskriften «Påtalefunksjon» (side 140):

«Utvalget registrerer at særlig det siste året er det reist kritikk mot deler av Økokrims påtaleorganisering. Kritikken er rettet mot at statsadvokatene, gjennom å være involvert i saken fra første dag, kan bli så engasjert i etterforskningen at de ikke i tilstrekkelig grad etterlever objektivitetsplikten, i motsetning til en to-trinnsvurdering av påtalespørsmålet, som er normalt i andre alvorlige straffesaker. Et særlig eksempel den denne problemstillingen er reist, er i Transocean-saken, som gjaldt flere skattemessige disposisjoner foretatt blant annet i forbindelse med konserninternt salg av oljerigger, overføringer av utbytte, avgitte konsernbidrag, skattemessig migrasjon og flere regnskapsovertredelser. Utvalget vurderer dette nærmere i kapittel 15. Granskingsrapporten er ikke ferdigstilt».

Det vises videre til utredningens kapittel 15, herunder særlig punkt 15.4 og 15.5.

Utvalgets flertall foreslår i sin modell 2, se punkt 15.5, at Økokrim skal slås sammen med Kripes. Flertallet mener at dette vil være

«en intuitiv logisk organisering av politiet og en struktur som støtter politiets kjerneoppgaver og forutsetningene for nærpelitireformen ved å gi mer ansvar til politidistriktene. Utvalgets flertall mener videre at modellen vil gi bedre styring og styrke samordningen med etterforskning av alle typer av alvorlig kriminalitet samt legge grunnlaget for en nødvendig økt satsing på nasjonal spisskompetanse innenfor bekjempelse av alvorlig IKT-kriminalitet, og digitalt politiarbeid».

Som en del av sin drøftelse av modell 2 vurderer også utvalget «Økokrims modell for påtale», se punkt 15.5.5. I denne forbindelse er det sentrale å se nærmere på den ordning som er valgt i Økokrim, hvor «den som leder etterforskningen fra første dag, også tar ut tiltale». Som ledd i sin vurdering av denne påtaleordningen uttaler utvalgets flertall:

«Utvalget ser at Økokrims ordning er effektiv og på mange måter hensiktsmessig. Utvalget mener likevel at ordningen gir en svekket rettsgaranti for alvorlig straffesaker ved at samme person som leder etterforskningen, også tar ut tiltalebeslutning og senere fører saken for retten. Det skjer altså ingen kvalitetssikring i to ledd, slik som for andre alvorlige straffesaker. Etter utvalgets mening kan dette farge etterforskningen i den forstand at objektivitetshensyn ikke blir tilstrekkelig ivaretatt, noe påtaleanalysen omtaler som «bekreftelsesfellen»»,

Det siktes her til uttalelsene om dette i Påtaleanalyseutvalgets utredning «En påtalemyndighet for fremtiden» NOU 2017: 5, side 29. Utvalget drøfter der politiets organisering med integrert påtalefunksjon. Som fordelen ved slik organisering fremholder utvalget at «det legger til rette for et nært og godt samspill mellom påtalejurister og polititjenestemenn under etterforskningen». Deretter vises det til at kritikerne har pekt på at «en integrert påtalemyndighet kan utfordre den faktiske objektiviteten som følge av et for

sterkt «eierskap» til straffesakene, med fare for å gå i «bekreftelsesfellen».»

I samme kapittel under avsnitt 2.9. Objektivitet (side 41) omtaler likevel ikke Påtaleanalyseutvalget denne problemstilling ytterligere. Utvalget trekker derfor så vidt skjønnes ingen konsekvenser av den problemstillingen som er referert.

Problemene knyttet til den nevnte «bekreftelsesfellen» og det tunnelsyn som manglende objektivitet og uavhengig i etterforskningen kan føre til, har imidlertid vært omtalt en rekke andre steder de senere år.

Dette har særlig vært trukket fram i tilknytning til utredninger om endret avhørsmetodikk i kjølvannet av Asbjørn Rachlews Ph.d.avhandling om emnet – «Justisfeil ved politiets etterforskning» (UiO 2009). Det kan bl.a. vises til rapport 8.10.2013 fra en arbeidsgruppe nedsatt av Riksadvokaten. Det vil føre for langt å redegjøre nærmere for forskningen på dette feltet i denne høringsuttalelsen, men det er Advokatforeningens oppfatning at både Riksadvokaten og påtalemyndigheten for øvrig i betydelig grad har tatt innover seg de problemer denne forskningen har avdekket. De samme mekanismer bør man nå være særlig bevisst ved vurderingen av Økokrims framtidige organisering.

2.2 Evalueringsrapporten etter Transocean-saken

Den 2.7.2014 avsa Oslo tingrett dom i den såkalte Transocean-saken. Saken hadde da vært under etterforskning av Økokrim siden januar 2005. Tingretten frifant de tiltalte, tre selskap i Transoceankonsernet og tre skatterådgivere, på alle tiltalepunkter. Økokrim anket deler av dommen, men trakk anken i januar 2016 kort før ankesaken skulle starte. I kjølvannet av dette nedsatte Riksadvokaten 12.5.2016 et utvalg som fikk i mandat å gjøre «en ekstern gjennomgang av saken i et lærings- og evalueringsperspektiv». Utvalget avga sin rapport 1.6.2017.

Utvalget retter på flere punkter kritikk mot Økokrims behandling av saken og de avgjørelser som ble truffet underveis fra inntaksbeslutningen til anken. Denne kritikken er flere steder forankret i at Økokrim ikke har forholdt seg i tilstrekkelig grad til påtalemyndighetens grunnleggende objektivitetsplikt, jfr. strprl § 55, se bla. Pkt. 9.3 om «Planlegging og styring» og 9.4. om «Teamarbeid og samarbeid med andre myndigheter». Også under pkt. 10 om «Påtalevedtaket» fremheves det at andre myndigheters sentrale rolle ved utforming av tiltalebeslutningen «kan etter omstendighetene stå i spenningsforhold til de krav til grundighet og objektivitet som påhviler påtalemyndigheten». På tilsvarende måte fokuseres krav til uavhengighet og objektivitet i pkt. 11 om «Planlegging og gjennomføring av hovedforhandling». Rollen til den påtaleansvarlige hovedaktor i Transoceansaken blir nevnt flere steder i rapporten. Særlig under pkt. 14 om «Ledelsesmessig oppfølging» blir det påpekt at ledelsen ved flere anledninger hadde oppfordring til å vurdere hovedaktors rolle i saken.

Evalueringsutvalget avslutter sin rapport med forslag til ni ulike tiltak. Det foreslås ikke der at Økokrim skal omorganiseres eller slås sammen med Kripos, men dette var heller ikke innenfor utvalgets mandat å vurdere. Det foreslås heller ikke at den statsadvokat som har ansvar for å iverksette og gjennomføre etterforskning ikke skal ta del ved påtalemessige avgjørelser.

Men som tiltak nr 7 foreslår utvalget:

«Særlig viktige påtalespørsmål må vurderes av flere statsadvokater og gå gjennom flere ledd.

Alle påtalemessige avgjørelser som er av en viss viktighet, må vurderes av mer enn én statsadvokat. Det vil variere hvor grundig denne vurderingen må være, men det må kreves at mer enn én statsadvokat vurderer om vilkårene for å ta ut tiltale er oppfylt. I saker av særlig viktighet bør påtalevedtak også gå gjennom flere ledd. Ved vurdering av anke må de samme punktene som ved påtalemessige avgjørelser tas i betraktning.»

Dette forslag er etter vårt syn basert på den samme kritiske holdning til dagens integrerte påtalesfunksjon i Økokrim som flertallet uttaler i NOU 2017:11. Men etter Advokatforeningens syn vil det i langt større grad sikre objektivitet og uavhengighet ved avgjørelsen av viktige påtaleavgjørelser om den statsadvokat som har ledet etterforskningen, overhodet ikke tar del i disse.

2.3 Advokatforeningens tidligere uttalelser

Advokatforeningen og dens medlemmer har tidligere ved flere anledninger vært opptatt av de rettssikkerhetsmessige problemer ved den påtalemessige organiseringen av Økokrim. Disse uttalelsene har kommet som ledd i den debatt som har pågått over svært lang tid. Nedenfor skal enkelte av disse kort refereres.

Advokatforeningen i møte med særorganutvalget:

«I møte med særorganutvalget i desember 2016 ga Advokatforeningen særlig uttrykk for at de anser det problematisk at Økokrim har et integrert statsadvokatembete. Årsaken er hensynet til uavhengighet. For å unngå uavhengighet er det viktig å ha en viss avstand mellom den som etterforsker saken, og den som avgjør om det skal reises tiltale».

<https://www.advokatforeningen.no/aktuelt/Nyheter/2016/desember/mote-med-sarorganutvalget/>

Anders Brosveet om politidirektørens forslag om et felles etterretningssenter for politiet, skatteetaten og tolletaten:

<https://www.dn.no/nyheter/politikk/Samfunn/2015/03/262151/Kriminalitet/-grov-sammenblanding-av-roller>

Bjørn Stordrange i Aftenposten 9. november 2017:

«I Økokrim eksisterer ikke noe skille mellom etterforskningsfunksjonen og påtalerollen. Den statsadvokaten som leder etterforskningen, er også den som til slutt skal beslutte tiltale eller ei. Andre har treffende brukt uttrykket at vedkommende lett kan gå i en bekreftelsesfelle.

Det bør være et organisatorisk og funksjonelt skille mellom etterforskning og påtale – som for Norsk påtalemyndighet for øvrig».

<https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/9glr9/Okokrim-mangler-mer-enn-en-kritisk-rost--Bjorn-Stordrange>

Morten Kinander:

«Økokrim bør derfor reorganiseres mer i tråd med den ordinære ordningen, men hvor man tar hensyn til sakens kompleksitet og egenart. Dette kan gjøres ved å legge selve påtalebeslutningen til en annen påtaleetat, men hvor denne etaten samarbeider med Økokrim-juristene og -revisorene.

Selve påtalebeslutningen og ansvaret for gjennomføringen av hovedforhandlingene i retten bør ikke gjøres av den som også har ledet etterforskningen av hva vedkommende mente var straffverdig».

<https://www.bi.no/forskning/business-review/articles/2016/01/okokrim-bor-omorganiseres/>

Advokatforeningens høringsuttalelse i forbindelse med rapport om norske myndigheters behandling av straffesakene mot Sture Bergwall:

Dette er de to siste avsnittene under pkt. 5:

«En slik organisering med en uavhengig påtalemessige vurdering som en kvalitetssikring av etterforskningen og de bevisvurderinger denne har vært basert på, har i den senere tid vært særlig fokusert i debatten om organiseringen av Økokrim. Det kan her bl. a. vises til en rekke avisinnlegg i kjølvannet av Transocean-saken, f. eks. professor Morten Kinander i DN 15.1.16 og Bjørn Stordrange samme sted 20.2. 16. Advokatforeningen mener at de spørsmål som der er reist med hensyn til om den påtalemessige vurdering blir tilstrekkelig uavhengig slik Økokrim er organisert, også kan stilles i kjølvannet av denne foreliggende rapport vedrørende påtaleavgjørelsen i drapssaker og andre alvorlige straffesaker.

Det presiseres at slike organisatoriske grep ikke vil være til hinder for det som i rapporten refereres fra Riksadvokatens høringsnotat i kjølvannet av frifinnelsen av Fritz Moen. Det hevdes der at «påtalemyndighetens nære og aktive rolle under etterforskningen representerer en vesentlig garanti for objektivitet». Advokatforeningens sentrale poeng er at det ikke bør være samme representant for påtalemyndigheten som utøver denne rolle under etterforskningen som også skal ha ansvaret for en uavhengig og selvstendig vurdering av påtalespørsmålet når etterforskningen er avsluttet».

<https://www.advokatforeningen.no/aktuelt/horingsuttalelser/2016/mars/rapport-om-norske-myndigheters-behandling-av-straffesakene-mot-sture-bergwall/>

2.4 Vurdering av utvalgets forslag

Advokatforeningen finner ikke tilstrekkelig grunn til å ta stilling til spørsmålet om det vil være riktig ut fra alle relevante hensyn å slå sammen Økokrim og Kripos. Dette er et spørsmål med en lang rekke organisatoriske implikasjoner. Særlig reiser det spørsmålet om hva som vil være den beste utnyttelse av den samlede kapasitet og kompetanse innen politi og påtalemyndighet på de områder de to særorganene i dag har ansvaret for. Dette ligger utenfor de spørsmål Advokatforeningen har tilstrekkelig grunnlag for å uttale seg bestemt om.

Advokatforeningen vil imidlertid med styrke fastholde sine tidligere uttalelser om behovet for å sikre

bedre en uavhengig og mest mulig objektiv vurdering av påtaleavgjørelsene i de sakene som i dag behandles av Økokrim. Selv om synspunktene om rettsikkerhet og objektivitet med fordel kunne vært utviklet videre i utvalgets utredning, jfr. særlig det som er nevnt ovenfor om senere års forskning om tunnelsyn og bekreftelsesfeller, så gir flertallet klart uttrykk for det samme syn som Advokatforeningens medlemmer og representanter har hevdet gjennom en årrekke.

Dette syn har vært forankret både i de grunnleggende prinsipper om uavhengighet og objektivitet som påtalemyndigheten ved en rekke anledninger selv har bekjent seg til, og i de erfaringer Advokatforeningens medlemmer har gjort seg gjennom et stort antall enkeltsaker. Disse erfaringene har vist at de påtaleansvarlige i Økokrim i mange saker ikke har evnet å vurdere sakene med tilstrekkelig distanse, noen ganger underveis ved viktige korsveier i etterforskningen som beslutning om pågrepelse og siktelse, andre ganger når påtaleavgjørelsen skulle treffes. Dette har påført Økokrim store og unødvendige nederlag i rettsapparatet. Men langt verre er at det har påført en rekke enkeltmennesker og selskaper årevis med usikkerhet og uforholdsmessige belastninger, både økonomisk og menneskelig.

Disse erfaringene ble senest oppsummert av Harald Stanghelle i Aftenposten i forbindelse med henleggelse av etterforskningen mot Vimpelcomsjefen Jo Lunder. Stanghelles kommentar 3.11.2017 hadde tittelen «Økokrim mangler en djevelens advokat». Der heter det bl a:

«Lunder-saken har igjen satt debatten om Økokrim på den nasjonale dagsorden. Det minnes om Økokrim-fiaskoer som Transocean-skandalen, straffeforfølgning av Yara-toppene og den såkalte Funcom-saken.

Advokatene anklager Økokrim for å dyrke en prestisjekultur der man nekter å innse at man er på feil spor før det er for sent. Regjeringspartiet Høyre bruker ord som «markante nederlag» og flørter med tanken på å slå sammen Kripos og Økokrim.

Mens Økokrim-sjefen ikke ser noen grunn til selvkritikk. Nesten som vanlig, er det fristende å legge til».

Stanghelle avslutter sin kommentar slik:

«Vi kan takke den katolske kirke for den megetsigende tittelen «djevelens advokat». Det var den uoffisielle betegnelsen på den av de kirkelige embetsmenn som hadde til oppgave å argumentere mot at den som var foreslått kåret som helgen, faktisk ble helgen. Slik motarbeidet han kåringen av hellige personer, og slik gikk han på sitt vis djevelens ærend, ifølge dem som tror på slikt.

I dag er en djevelens advokat den som har til oppgave å bryte enigheten, etablere motforestillinger og sørge for at svakheter ved en sak avsløres i tide. Og det er nettopp en slik djevelens advokat Økokrim burde ansette. Kanskje tror de til og med at en slik rolle allerede er på plass hos dem.

I så fall tyder flere saker på at rollen er tildelt en altfor snill djevel».

Advokatforeningen kan slutte seg til Stanghelles analyse og anbefaling. En «djevelens advokat» vil nettopp kunne være en slik uavhengig og objektiv påtaleansvarlig som vi etterlyser.

I den foreliggende utredning nevnes det at Økokrim de senere årene har foretatt enkelte organisatoriske grep som i større grad skal bidra til å kvalitetssikre påtaleavgjørelsene og dermed motvirke de problemer Advokatforeningen og andre har vært bekymret for. Dette har også i flere sammenhenger blitt fremhevet av Økokrims representanter i det offentlige ordskiftet. En bedre intern kvalitetssikring var som nevnt ovenfor også det tiltak Transocean-utvalget foreslo. Etter Advokatforeningen syn endrer imidlertid ikke slike tiltak på det grunnleggende strukturelle problem som ligger i at det fortsatt skal praktiseres at samme statsadvokat har primæransvaret for en sak fra begynnelse til slutt. Det er helt maktpåliggende at det nå ikke bare etableres interne ordninger som kan gi inntrykk av bedre kvalitetssikring, men at prinsippene om uavhengighet og objektivitet sikres ved at selve ansvaret for den avgjørende påtalemessige vurdering legges til en annen enn den som har styrt saken gjennom hele etterforskningsfasen.

Advokatforeningen finner i denne sammenheng grunn til å fremheve at selv om Økokrim behandler saker der man i stor grad må ta stilling til sivilrettslige spørsmål som ledd i vurderingen av om det foreligger en straffbar handling eller ikke, fordrer en god påtalemessig behandling av økonomiske straffesaker også et godt og erfarent påtaleskjønn. Samtidig som det er nødvendig å ha en spesialisert påtalefunksjon for økonomiske straffesaker med tilstrekkelig kompetanse til å vurdere de underliggende sivilrettslige spørsmålene som ofte er avgjørende for den strafferettslige vurderingen, er det etter Advokatforeningen syn viktig å unngå at de som skal foreta påtalevurderingene i økonomiske straffesaker har et for snevert faglig interesse- og erfaringsfelt.

Advokatforeningen mener derfor at det uansett organisasjonsmodell er viktig å legge vekt på bred erfaring fra påtalebehandling og iretteføring av andre typer straffesaker ved rekruttering til den delen av påtalemyndigheten som skal ha ansvaret for å iretteføre de største og mest komplekse økonomiske straffesakene - i tillegg til nødvendig kompetanse på den underliggende sivilrett. Det vil nok også være en fordel å unngå at de samme påtaleansvarlige utelukkende arbeider med en og samme spesialiserte sakstype over lang tid, for å unngå at det utvikler seg så sterke engasjement for enkeltsakstyper at det går på bekostning av objektivitet og godt påtaleskjønn.

3. AVSLUTNING

Advokatforeningen vil på denne bakgrunn understreke at disse prinsippene må bli førende for den framtidige organisering av Økokrim – enten forslaget om sammenslåing med Kripos tas til følge eller ikke. Uavhengighet og objektivitet kan sikres på flere måter, både ved en sammenslåing og ved en eventuell opprettholdelse av Økokrim som særorgan. Men særlig pga de store konsekvenser både for samfunnet og for de berørte enkeltpersoner eller foretak når Økokrim trår feil, er det helt avgjørende at det i framtiden ikke er samme person som får anledning til å styre saken fra start til mål.



Jens Johan Hjort
leder

Vennlig hilsen



Merete Smith
generalsekretær