



RIKSADVOKATEN

ØKOKRIM
Postboks 2096 Vika
0125 OSLO

VÅR REF.:
2019/00038-003 PEO/ggr

DATO:
22.08.2019

RAPPORT ETTER RIKSADVOKATENS TILSYN VED ØKOKRIM 20. – 24. MAI 2019

1	INNLEDNING	2
1.1	Bakgrunnen for og siktemålet med tilsynet	2
1.2	Forberedelse og gjennomføring av tilsynet	3
1.3	Økokrims organisering	4
2	NOEN HOVEDTREKK VED SAKSBEHANDLINGEN VED ØKOKRIM.....	5
2.1	Saksinntak, mengdetrening og bistand til politidistriktene	5
2.2	Prosedyren ved saksinntak.....	5
2.3	Økokrims interne instruksverk	6
2.4	Felles verktøy for styring av straffesaker.....	7
2.5	Sammensetningen av etterforskingsteamene.....	7
2.6	Utformingen av tiltalebeslutninger	8
2.7	Styringsgrupper	9
2.8	Enheten for finansiell etterretning	11
3	SÆRLIG OM BESLUTNINGSMYNDIGHET MV. VED ØKOKRIM.....	12
3.1	Oversikt	12
3.2	Jourhavendes rolle	12
3.3	Henleggelse av kapasitetsgrunner.....	13
3.4	Henleggelse uten etterforskning – straffeprosessloven § 224	14
3.5	Kommunikasjonen med lokalt politidistrikt når en sak ikke tas til behandling	14
3.6	Politiadvokatenes rolle ved Økokrim	14

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunnen for og siktemålet med tilsynet

Riksadvokatembetet gjennomførte inspeksjon ved Økokrim fra 20. til 24. mai 2019, og dette var tredje gang enheten ble underlagt slikt tilsyn. De to foregående tilsyn, i 2006 og 2011, ble gjennomført av Politidirektoratet og riksadvokaten i fellesskap, se tilsynsrapporter datert henholdsvis 11. desember 2006 og 2. mars 2012.

Allerede tiden som er gått tilsier at det nå var på tide med et nytt tilsyn ved Økokrim. Det er dessuten gjennomført omfattende utviklingsarbeid knyttet til straffesaksbehandlingen ved enheten de senere år. Om dette heter det i enhetens brev til riksadvokaten 15. september 2017:

«ØKOKRIM hadde også tilbake til 2005 ulike verktøy som skulle bidra til framdrift og retning i straffesakshåndteringen. Men de ble brukt i ulike varianter og i ulikt omfang. I 2012 tok ØKOKRIM i bruk et *felles verktøy for styring av alle straffesaker*. Elementene i dette verktøyet er:

- *Faste saksmøter* hvor de som arbeider med saken deltar og som bl. a omhandler planlegging, fordeling og oppfølging av arbeidsoppgaver med tidsfrister, fastsetting og oppfølging av milepæler mv
- *Arbeidssiktelse* som beskriver [...] straffebed og bevistema og gir retning for etterforskningen
- *Etterforskningsplan* med formål å identifisere og følge opp de oppgaver som skal utføres, sikre at relevante forhold blir undersøkt og bidra til målrettet og effektiv etterforskning. Planen er basert på Indicia prosjektmodul med noen tilpasninger
- *Hendelseslogg* (ikke obligatorisk) for å sikre notoritet for faktiske hendelser og beslutninger i straffesaken som ikke kommer til uttrykk i saksdokumentene
- *Styringsgruppe* (innført 2013), bestående av vedkommende avdelingsleder og den eller de hun utpeker, som følger opp saken med ledelsesperspektiv. Styringsgruppen møter påtaleansvarlig og hovedetterforsker regelmessig

Styringsverktøyet brukes som nevnt i alle saker, og ansvar for ajourhold er definert (hovedetterforsker har en nøkkelrolle i samarbeid med påtaleansvarlig). De enkelte elementene i styringsverktøyet er stadig i utvikling. Men verktøyet som sådan har etter vår vurdering vist seg i praksis som godt egnet for store straffesaker om økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Ved utviklingen av verktøyet har vi sett hen til styringsverktøy hos andre spesialiserte etterforskningsenheter innen økonomisk kriminalitet.»

Om planer for ytterligere oppfølging heter det:

«Styringsverktøyet er under kontinuerlig utvikling basert på egen erfaringslæring og andre impulser, og er jevnlig tema i ledermøter og andre fora. For tiden arbeides det konkret med å forbedre etterforskningsplanene, og vi vurderer om det er behov for å endre dagens hendelseslogg til en (obligatorisk) saksbehandlingslogg, jf. riksadvokatens oppsummerende brev om Bergwall-rapporten (06.07.17).»

Økokrim står i en særstilling ved at påtalemyndigheten på politinivå og statsadvokatnivå er integrert i samme organisasjon. Det innebærer at Økokrim – som eneste enhet i Norge – etterforsker og påtaleavgjør straffesaker uten slik jevnlig ekstern kontroll som statsadvokatene

i regionene utøver overfor politidistriktene. På denne bakgrunn er det naturlig at riksadvokaten gjennomfører inspeksjon med straffesaksbehandlingen ved enheten.

Mens de to foregående tilsyn i 2006 og 2011 hadde en nokså renskåret innretning mot organisatoriske forhold, er siktemålet denne gang blant annet å gjennomgå gjeldende instruksverk med særlig sikte på straffesaksbehandlingen. I riksadvokatens brev 18. september 2018, med oppsummering etter gjennomført høring av evalueringsutvalgets rapport om den såkalte Transocean-saken, heter det:

«Riksadvokaten vil i større grad enn før følge opp utviklingsarbeidet i Økokrim, herunder de pågående prosesser det er vist til ovenfor. Det tas som ledd i dette sikte på å gjennomføre et omfattende tilsyn i løpet av 2019. En vil da bl.a. gjennomgå enhetens samlede instruksverk og saksbehandlingsrutiner. Som ledd i tilsynet vil riksadvokaten vurdere hensiktsmessigheten av gjeldende regler og rutiner, og dessuten kontrollere etterlevelsen av reguleringene. I tillegg vil det bli lagt opp til gjennomgang av et passende antall saker med tanke på kontroll med kvaliteten av bl.a. arbeidssiktelsener og tiltaler.»

Dette siktemålet, med særlig oppmerksomhet rettet mot straffesaksbehandlingen, er grunnen til at tilsynet denne gang ikke gjennomføres i samarbeid med Politidirektoratet.

1.2 Forberedelse og gjennomføring av tilsynet

Tilsynet ble som nevnt gjennomført i uke 21 2019, og tilsynsgruppen bestod av førstestatsadvokatene Runar Torgersen og Terje Nybøe, statsadvokat Per Eirik Vigmostad-Olsen og kst. statsadvokat Heidi Reinholdt-Østbye.

På forhånd fikk tilsynsgruppen tilsendt samtlige beslutninger om saksinntak og påtaleavgjørelser for 2017 og 2018, anker over kjennelser og beslutninger fra 2017 og 2018 og dommer fra 2018 med eventuelle tilhørende anker.

I tillegg fikk tilsynsgruppen oversendt etterforskningsplaner, bevisnotater, arbeidssiktelsener og avtaler med kontrolltater.

Endelig ble Økokrims saksbehandlingsbase oversendt. Den er søkbar, hvilket gjør det lett å finne fram til relevante dokumenter.

Første dag av tilsynet ble det gitt generell informasjon fra ledergruppen, herunder om rutinene ved saksinntak, forprosjekt og om styringsgruppene. Tilsynsgruppen hadde også samtale med teamlederne. Andre dag møtte tilsynet etterforskere, både som gruppe og enkeltvis. Samme dag var det også fellesmøte med representanter for samtlige fagforeninger.

Dag tre var viet enheten for finansiell etterretning (EFE) frem til lunsj. Bakgrunnen for besøket ved enheten var et ønske om økt kunnskap om virksomheten, herunder om hvordan grensesnittet mellom etterretning/etterforskning etterleves ved enheten. Se nærmere om dette under punkt 2.8.

Dag fire hadde tilsynsgruppen et møte med politiadvokatene, og nok et møte med ledergruppen.

Siste dag ble satt av til en foreløpig gjennomgang av tilsynsgruppens funn for alle tilstedeværende ved Økokrim.

Tilsynsgruppen vil bemerke at vi ble meget god mottatt av hele organisasjonen. Alt ble meget godt lagt til rette for at tilsynet skulle bli så effektivt som mulig. Økokrim synes å bestå av høyt motiverte, engasjerte og faglig kompetente medarbeidere.

1.3 Økokrims organisering

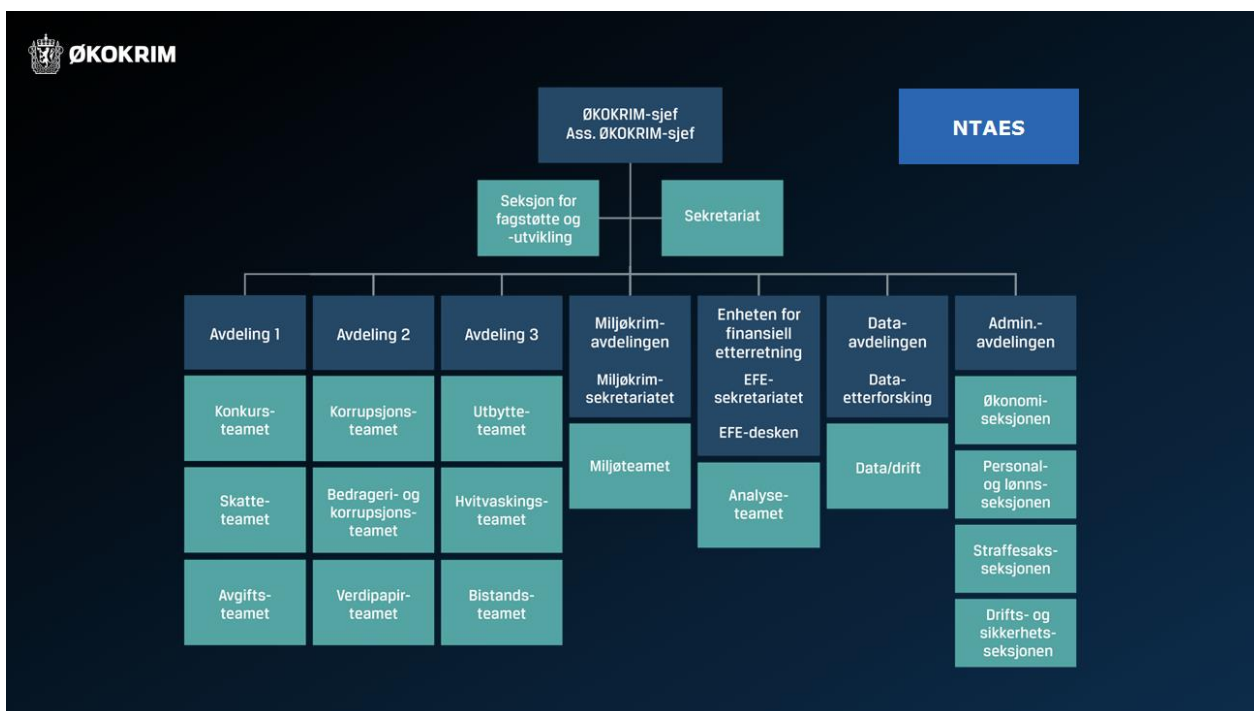
Økokrim er både et særorgan underlagt Politidirektoratet og et statsadvokatembete underlagt riksadvokaten. Enheten består av personell med juridisk, politifaglig, økonomisk, revisjonsfaglig og annen fagkompetanse.

Ledelsen ved Økokrim består i dag av sjef Trond Eirik Schea og assisterende sjef Hedvig Moe. Sammen med avdelingslederne utgjør disse toppledelsen ved enheten.

Økokrim er organisert i syv avdelinger. Det er fire etterforskningsavdelinger, avdeling for finansiell etterretning (Enheten for finansiell etterretning), dataavdeling og administrasjonsavdeling.

Etterforskningsavdelingene 1-3 er inndelt i tre team hver, mens Miljøkrimavdelingen består av et sekretariat og ett team, slik det fremgår av organisasjonskartet nedenfor. Økokrim har totalt ca. 170 tilsatte. De ulike etterforskningsteamene består normalt av førstestatsadvokat/statsadvokat, politiadvokat, politietterforskere, spesialetterforskere og teamkonsulent.

NTAES (Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningsssenter) er lokalisert ved Økokrim, men er ikke en del av enheten og var følgelig ikke omfattet av tilsynet.



2 NOEN HOVEDTREKK VED SAKSBEHANDLINGEN VED ØKOKRIM

2.1 Saksinntak, mengdetrening og bistand til politidistriktene

Hvilke saker som skal behandles ved Økokrim fremgår av påtaleinstruksen § 35–4, hvor det blant annet heter at særlig alvorlige overtredelser av nærmere angitte straffebestemmelser skal behandles ved enheten. Mange av de saker enheten fortjenstfullt har etterforsket og irettført siden opprettelsen i 1989 har vært meget omfattende, og har også bidratt til faglig utvikling innen økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet i norsk politi og påtalemyndighet.

I Økokrims disponeringsskriv for 2018 og 2019 heter det blant annet at enheten skal avdekke "store, og kompliserte og prinsipielle saker innenfor økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet og miljøkriminalitet".

Påtaleinstruksen § 35-4, som regulerer enhetens saklige kompetanse, gir imidlertid ikke anvisning på at sakene nødvendigvis må være "store". Heller ikke § 35-7 om Økokrims bistandsfunksjon kan tolkes i retning av at sakene som tas under behandling nødvendigvis må være det. Under tilsynet ble det fra flere bemerket at enheten i større grad burde ta inn mindre omfattende saker, hvilket er en allerede påbegynt utvikling. Riksadvokaten stiller seg positiv til at enheten i større utstrekning etterforsker og påtaleavgjør "mellomstore" saker, særlig de som er av prinsipiell karakter. Den allmennpreventive virkningen av å straffeforfølge de "mellomstore" sakene må ikke undervurderes, og det er dessverre slik at politidistriktene ikke har kapasitet til å håndtere på en tilfredsstillende måte det relativt store antallet slike saker. Økokrim bør derfor etter riksadvokatens syn videreutvikle den praksis som nå er etablert ved å ta inn flere og mindre saker.

Gjennom tilsynet kom det frem at mengdetreningen hos flere faggrupper kunne være noe lav. Spesielt ble dette fremhevet av etterforskere, som antydte at det kunne gå for lang tid mellom hver gang de tok avhør.

Av Økokrims disponeringsskriv for 2018 og 2019 fremgår det at enheten i større grad enn tidligere skal bistå distriktene innenfor sitt fagområde. Riksadvokaten mener dette er en riktig utvikling. Det bidrar også til den ønskede mengdetrening hos personell ved Økokrim, og tilfører dessuten meget viktig kompetanse til distriktene. En skal heller ikke se bort fra at arbeid med saker av mindre størrelse kan bidra til mer effektiv oppgaveløsning også i de større sakene.

Riksadvokaten vil også fremheve Økokrims meget høye kompetanse på miljøfeltet, en kompetanse politidistriktene har særlig behov for. Politidistriktenes behov for påtalefaglig bistand på området synes også å være økende, og i det perspektiv kunne gjerne Miljøkrimavdelingen vært styrket rent påtalemessig.

2.2 Prosedyren ved saksinntak

Sjef eller assisterende sjef Økokrim treffer i medhold av påtaleinstruksen § 35-4 beslutning om saksinntak. Økokrim kan med andre ord selv velge hvilke saker som skal tas til behandling. Fremgangsmåten skiller seg fra fremgangsmåten til det øvrige politi, hvor *alle* anmeldelser som kommer inn må behandles og enten etterforskes eller henlegges.

At ledelsen beslutter saksinntak har betydning på flere måter. For det første blir ledelsen derved direkte involvert i enhetens straffesaksbehandling. For det annet gir prosedyren bedre grunnlag for å gi instruks (herunder påtalemessige) i den enkelte sak. Endelig vil

saksinntaksbeslutningen sammen med en foreløpig siktelse og etterforsningsplan bidra til å sette visse rammer for saken. At toppledelsen beslutter inntak, gir også sterk legitimitet til grunnlaget for å iverksette etterforskning.

Av saksbehandlingsdatabasen fremgår i hovedtrekk følgende om vurderingene som gjøres i tilknytning til saksinntak:

"Enheten beslutter selv hvilke saker som skal tas til behandling. Ved avgjørelsen legges det særlig vekt på om de aktuelle forhold ligger innenfor ØKOKRIMs saklige virksomhetsområde, sakens omfang og kompleksitet og dens økonomiske størrelse, hvorvidt saken har forgreninger til utlandet og dens prinsipielle karakter. Videre legges det vekt på om saken har bredere samfunnsmessig betydning eller gjelder andre prioriterte områder. Ressursmessige hensyn har også betydning."

Selv om inntaksprosedyren og de ovennevnte kriterier i all hovedsak bidrar til en hensiktsmessig måte å regulere saksinntaket på, vil riksadvokaten peke på en side ved denne ordningen organisasjonen bør være oppmerksom på. At toppledelsen fatter beslutning om saksinntak, må ikke bidra til at det skapes en for sterk oppfatning av at "denne saken har vi tro på", med tilsvarende forutinntatthet og derved innvirkning på objektivitetskravet som skal prege etterforskningen og den senere påtalevurderingen.

Inntaksbeslutningen må således være så nøytral som mulig, selv om den selvsagt skal gi anvisning på et mulig straffbart forhold slik at vurderingen sikrer at det grunnleggende kravet i straffeprosessloven § 224 første ledd er oppfylt. Inntaksbeslutningen bør ikke inneholde ulike hypoteser. Slike skal utarbeides i etterforsningsgruppen. Det bemerkes at de saksinntaksbeslutninger tilsynsgruppen har gjennomgått nesten utelukkende er nøytrale, selv om det forekommer et par beslutninger hvor hypoteser er antydnet.

Sjef og assisterende sjef må være meget oppmerksom på den rolle de har når det treffes beslutninger om saksinntak. De må også være åpne for at det opprinnelige syn ved saksinntaksbeslutningen kan endres, og ikke føle seg bundet av denne ved senere vurderinger.

På grunn av enhetens særegne saksinntaksprosedyre må ledelsen hele tiden arbeide aktivt for at det i organisasjonen er en tilbakemeldingskultur og et ytringsklima som stimulerer til den kritiske røst, objektivitet og en organisering som motvirker beslutningsfeller. Vi kommer tilbake til deler av dette under punkt 2.7 om styringsgruppene.

Det understrekes at riksadvokaten ikke har avdekket omstendigheter som skulle tilsi at inntaksbeslutningen har hatt negativ innvirkning på saksbehandlingen ved Økokrim.

2.3 Økokrims interne instruksverk

Økokrim har ingen lokal straffesaksinstruks. De interne instruksene er i stedet nedfelt i *Saksbehandlingsbasen*, som i tillegg inneholder en hel del materiell juss og veiledning for oppgaveløsningen i straffesakens ulike faser.

Styringsgruppen har gjennomgått *Saksbehandlingsbasen* og drøftet denne under tilsynet i samtaler med de ulike yrkesgruppene ved Økokrim. Hovedinntrykket er at basen er et godt og nyttig verktøy i arbeidet med straffesaker, og det legges utvilsomt ned mye arbeid med denne. Med unntak for det som er av interne instruks, vil innholdet i basen formentlig kunne være til god veiledning også for økoteamene i politidistriktene, og Økokrim bør vurdere om også disse kan få tilgang til basen eller deler av denne.

Politidistriktene er pålagt å utarbeide lokal straffesaksinstruks. Selv om saksbehandlingsbasen inneholder meget om straffesaksbehandlingen, bør saksbehandlingsrutinene for straffesakene likevel vurderes å samles i én instruks. Økokrim kan således eventuelt gjerne se hen til de prinsipper som fremgår av nasjonal straffesaksinstruks, jf. også siste avsnitt i punkt 2.5.

2.4 Felles verktøy for styring av straffesaker

Økokrims "verktøy for styring av straffesaker" er omtalt ovenfor i punkt 1.1. Et sentralt siktemål med tilsynet har vært å undersøke etterlevelsen av dette, og om styringsmekanismene har en hensiktsmessig innretning. Riksadvokatens inntrykk etter gjennomgang av Økokrims interne rutiner, utvalgte saker og samtaler med de ulike yrkesgruppene under tilsynet er at styringsverktøyet som ble innført i 2012 anvendes i alle saker og bidrar til bedre kvalitet og effektivitet i straffesaksbehandlingen. Som Økokrim selv understreket i brev 15. september 2017 omtalt i rapporten punkt 1.1, er det likevel viktig at de gjeldende rutiner er under stadig utvikling med bedre kvalitet, effektivitet og rettssikkerhet for øyet.

Når det gjelder de enkelte styringsverktøyene, har riksadvokaten kun funnet grunn til å omtale særskilt ordningen med styringsgrupper, se rapporten punkt 2.7.

2.5 Sammensetningen av etterforskingsteamene

Økokrim benytter ikke såkalt *politifaglig etterforsningsleder* ved sin oppgaveløsning, men *hovedetterforsker*. Vedkommende blir utpekt fra sak til sak, avhengig av hvilken faglig kompetanse som kreves. Hovedetterforsker kan således ha annen bakgrunn enn politifaglig, og unntaksvis er det også hele etterforskingsteam hvor deltakerne ikke har medlemmer som har gjennomført Politiskole/Politihøgskole.

Tilsynet har ikke avdekket vesentlige innvendinger mot ordningen, men det har blitt antydnet som uheldig at det ikke alltid er politiutdannet personell med i etterforskningsgruppene. Det ble ellers fremhevet som positivt at førstestatsadvokaten som leder etterforskingen kunne peke ut den person som ut fra sin faglige bakgrunn og erfaring passer best til rollen som hovedetterforsker.

Hovedetterforskers rolle skiller seg vesentlig fra den rolle som politifaglig etterforsningsleder har, og slik denne er definert i nasjonal straffesaksinstruks. I saksbehandlingsbasen til Økokrim heter det om hovedetterforsker at vedkommende "*i tillegg til å utføre etterforskning – skal ha som oppgave å ha totaloversikt over saken med et særlig ansvar for fremdrift, kvalitetssikring og sammenstilling/presentasjon*".

I nasjonal straffesaksinstruks er oppgavene til politifaglig etterforsningsleder definert langt videre enn dette, bl.a. heter det at vedkommende "*er ansvarlig for at utførelsen av etterforskingen gjennomføres i tråd med de til enhver tid gjeldende faglige standarder og anerkjente etterforskningsmetoder*". Formuleringen beskriver således at etterforskning langt på vei er en egen profesjon.

Tilsynet er selvsagt oppmerksom på at faggrupper med annen bakgrunn enn den politifaglige kan opparbeide seg atskillig erfaring med etterforskning og fungere helt utmerket som en hovedetterforsker, særlig på de sakfelt som Økokrim er tillagt et ansvar for.

Riksadvokaten anbefaler likevel at Økokrim vurderer om ikke alle etterforskningsgrupper bør inneha politiutdannet personell, om enn ikke nødvendigvis som leder. Slik Økokrim er organisert, med en førstestatsadvokat som leder etterforskingen, vil vedkommende inneha flere av de funksjoner som er tillagt politifaglig etterforsningsleder i nasjonal

straffesaksinstruks. Det er derfor ikke gitt at Økokrim har behov for funksjonen politifaglig etterforsningsleder.

Riksadvokaten anbefaler også at ledelsen ved Økokrim ser nærmere på formuleringene i nasjonal straffesaksinstruks både hva gjelder påtaleansvarlig og politifaglig etterforsningsleder. I begge disse fremkommer viktige prinsipper og formuleringer som Økokrim med fordel kan implementere i sitt instruksverk.

2.6 Utformingen av tiltalebeslutninger

Tilsynsgruppen har gjennomgått en rekke tiltalebeslutninger. Vårt inntrykk er at det er et klart forbedringspotensial, særlig når det gjelder utformingen av disse. Ved gjennomgangen har vi merket oss følgende:

Lovremsen/lovangivelsen er av og til ufullstendig. Den skal inneholde alle lov- og forskriftsbestemmelser som den strafferettslige handlingsnormen utledes av. Dersom straffetrusselen er nedfelt i en annen bestemmelse enn handlingsnormen, må også denne bestemmelsen angis i loveremsen (men ikke i lovgjengivelsen).

En svakhet ved utforming av lovgjengivelsen i en del tiltaler hvor handlingsnormen utledes av flere straffebestemmelser, er at det relevante objektive gjerningsinnholdet i bestemmelsene ikke er samskrevet i tiltalen. I flere eksempler vi har gjennomgått, inneholder lovgjengivelsen i stedet henvisning til de aktuelle paragrafene og en gjengivelse av ordlyden i dem, uten at det er formulert en sammenhengende handlingsnorm.

Gjelder saken foretaksstraff, bør foretaksstraffelementet inngå i beskrivelsen av den straffbare handlingen (f.eks. "Idet noen som har handlet på veggen av foretaket..."), og ikke som et tillegg avslutningsvis i lovgjengivelsen med henvisning til straffeloven § 27.

Grunnlagsbeskrivelsen/gjerningsbeskrivelsen i tiltalene vi har gjennomgått, er av varierende kvalitet. Denne skal som kjent inneholde en beskrivelse av det faktiske forhold som pretenderes å innebære en overtredelse av handlingsnormen formulert i lovgjengivelsen. Beskrivelsen skal være presis og derfor begrenses til det faktum som er *nødvendig og tilstrekkelig* for å konstatere at de objektive vilkårene for straff er oppfylt. I Økokrims tiltaler innledes grunnlagsbeskrivelsen ikke sjelden med en presentasjon av involverte foretak og personer og noen ganger også med en slags forhistorie til den straffbare handlingen. Etter riksadvokatens oppfatning bør dette unngås. Slik informasjon bør heller, om nødvendig, fremgå av en skriftlig redegjørelse til retten, jf. straffeprosessloven § 262 siste ledd. Ettersom grunnlagsbeskrivelsen skal beskrive et faktum som muliggjør en subsumsjon, bør en her bruke andre enn lovens ord. Av samme grunn skal man når tiltalen gjelder en grov overtredelse ikke skrive "forholdet er grovt fordi...", men nøye seg med å beskrive de relevante faktiske omstendighetene som gjør forholdet grovt.

En mer spisset grunnlagsbeskrivelse vil som kjent normalt bidra til mindre bevisførsel, det blir lettere for tiltalte og forsvarer(e) å forberede forsvaret, og endelig gjør det dommerens prosessledelse lettere.

Gjelder tiltalen medvirkning, skal medvirkningshandlingen beskrives så langt det er mulig. I tilfeller der det er flere personer som omfattes av samme grunnlag, bør disse navngis, i stedet for "tiltalte 1", "tiltalte 2" osv.

2.7 Styringsgrupper

Styringsgrupper er ett av fem elementer i Økokrims felles verktøy for styring av straffesaker (se rapporten punkt 1.1), og har vært i bruk i alle saker siden 2012. Ordningen er omtalt slik i Økokrims interne rutiner:

"Når en sak tas inn ved ØKOKRIM, oppretter avdelingsleder en styringsgruppe som består av avdelingsleder og den eller de han utpeker. Avdelingsleder leder styringsgruppen. Styringsgruppen skal følge opp saken med et sentralt ledelsesperspektiv for å sikre best mulig kvalitet, effektivitet, ressursutnyttelse og ensartet praksis.

Avdelingsleder sørger for at styringsgruppen møter påtaleansvarlig og hovedetterforsker ("styringsgruppemøte") minst hver tredje måned frem til påtalevedtak. Etter dette sørger avdelingsleder for styringsgruppemøter ved behov. Avdelingsleder kan ta med teamleder og eventuelle andre involverte i møtene.

Møtene skal i etterforskningsfasen fokusere på overordnede spørsmål om innretning, framdrift og ressursbruk. Før påtaleavgjørelse skal møtene bidra til å kvalitetssikre påtaleansvarliges beslutning. I tillegg skal møtene regelmessig gjennomgå arbeidssiktelse, etterforskningsplan samt fortløpende utarbeidelse av digitalt dokumentutdrag. Avdelingsleder sørger for at referat fra møtene lagres i Indicia prosjektmodul."

Tilsynsgruppen har i løpet av inspeksjonen hatt samtaler med de ulike yrkesgruppene ved Økokrim om bruken av styringsgrupper. Det har vært et siktemål å kartlegge om ordningen praktiseres i tråd med rutinebeskrivelsen, herunder hvilken reell kvalitetssikring og kontroll styringsgruppen har med det endelige påtalevedtaket.

Blant de ansatte, herunder statsadvokatene, ble det gitt uttrykk for at styringsgruppene virker ansvarliggjørende. Særlig ble det fremhevet at ordningen er viktig for å sikre progresjon og fremdrift i etterforskningen, og det synes å være en felles oppfatning blant de ansatte at det ikke bør innføres begrensninger i bruken av styringsgrupper, f.eks. ved at det ikke rutinemessig skulle benyttes i alle saker, men etter en konkret vurdering av risiko og vesentlighet. Flere ga uttrykk for at styringsgruppens kontroll med saksfremdrift virker disiplinerende på den påtaleansvarlige og resten av etterforskningsteamet, og at dette er viktig for *alle* saker, selv saker som ikke fremstår som de meste kompliserte.

Det er riksadvokaten syn at styringsgruppene på en hensiktsmessig måte ivaretar behovet for rutiner og kontroll med saksfremdrift. Tilsynsgruppen har i sin gjennomgang av enkeltsaker merket seg at det er god notoritet om hva som er blitt drøftet i styringsgruppemøtene, og sett at et gjentakende tema er hva som gjenstår av etterforskning og når en kan forvente at etterforskningen blir ferdigstilt. Gjennomgående ser en også at styringsgruppene fastsetter frister for gjenstående etterforskningsoppgaver, og at det i det neste møtet redegjøres for årsakene dersom disse fristene eventuelt ikke overholdes.

Når gjelder styringsgruppens funksjon som "kvalitetssikrer" av påtalevedtaket, har dette en side til Transocean-evalueringsutvalgets rapport og tiltak 7. Det heter der at påtalemessige avgjørelser "av en viss viktighet", herunder spørsmålet om det bør utferdiges tiltale eller ikke, må vurderes av mer enn en statsadvokat. Tiltaket er utførlig drøftet og vurdert gjennom høringsrunden, og sammenfattes i riksadvokatens brev til Økokrim 18. september 2018, "Transocean-saken" – oppsummering etter gjennomført høring av evalueringsutvalgets rapport". Her inntas følgende fra Økokrims høringsuttalelse vedrørende styringsgruppene og forholdet til påtalevedtakene:

«Ved påtaleavgjørelse skal gruppen bidra til å kvalitetssikre den påtaleansvarliges beslutning. Dette innebærer at en annen statsadvokat som har noe kjennskap til saken fra etterforskningsfasen uten å ha deltatt aktivt i den, bidrar til den påtaleansvarlige statsadvokatens vurdering ved å gå inn i spørsmål som er sentrale for vurderingen. Hvor detaljert vedkommende går inn i saken og hvor grundig vurderingen er, varierer utfra bl.a. risiko og vesentlighet. Det vil normalt dreie seg om flere dagers arbeid med dokumentlesing, bevisgjennomgang og møter.»

Gjennom samtaler med de ansatte og gjennomgangen av enkeltsakene er riksadvokatens inntrykk at styringsgruppen utøver reell kontroll med den påtaleansvarliges påtalevedtak.

Flere av de ansatte opplyste at bevisvurderingen ofte ble inngående diskutert i styringsgruppemøtene, og at de hadde god nytte av tilbakemeldingene som der ble gitt. Det ble blant annet gitt et eksempel hvor styringsgruppen på et tidlig stadium mente et forhold burde henlegges for enkelte av flere mistenkte i en større sak, og hvor dette også ble resultatet. Etterforskingsteamet som hadde ansvaret for saken var enig i denne vurderingen i ettertid, men påpekte under tilsynet at de på tidspunktet styringsgruppen ga sin anbefaling, ikke ville henlagt saken på eget initiativ. Andre ga konkrete eksempler hvor subsumsjonsspørsmål og omfanget av etterforskningen var blitt drøftet (såkalt tilskjæring og avgrensning). Det ble videre vist til saker hvor spørsmål om frifinnelse burde bli anket eller ikke, ble inngående drøftet i styringsgruppen, hvor også deler av Økokrims ledelse var representert. De ansatte understreket at det var "stor takhøyde" i møtene for avvikende holdninger og motforestillinger, og det var betryggende for den påtaleansvarlige at sentrale beslutninger ble forankret i styringsgruppen, noe som for statsadvokatene hadde en verdi i seg selv. Tilsynsgruppen har i sin gjennomgang av et utvalg enkeltsaker sett flere eksempler på at styringsgruppen involveres i selve påtalevedtaket, herunder at det er reist spørsmål ved om det er tilstrekkelig bevis for tiltale, samt drøftelse av subsumsjonsspørsmål.

Tilsynsgruppen har også vært opptatt av hva slags informasjon som blir gitt deltakerne i styringsgruppen og hvordan de for øvrig setter seg inn i etterforskningsmaterialet. Under tilsynet ble det opplyst at styringsgruppedeltakerne leser seg opp på relevante saksdokumenter forut for hvert møte, f.eks. sentrale avhør, og at de setter seg inn i interne dokumenter som kan gi et oppsummert bilde av etterforskningen og bevissituasjonen, f.eks. bevisnotater og etterforskningsplaner.

Selv om det på grunn av omfanget og kompleksiteten i Økokrims saker nødvendigvis vil være slik at medlemmene i styringsgruppen ikke har den samme inngående kjennskapen til saken som etterforskingsteamet, har en inntrykk av at styringsgruppen stort sett har et relativt godt grunnlag for å komme med tilbakemeldinger på etterforskningen og bevisvurderingen, herunder motforestillinger og innsigelser. Styringsgruppen blir som hovedregel sammensatt av ansatte som har lang erfaring med etterforskning og bevisvurdering, og det er ikke nødvendigvis en ubetinget ulempe at deltakerne ikke har fått satt seg inn i *alt* etterforskningsmaterialet eller kjenner saken på detaljnivå; noen ganger vil en person med en viss avstand til saken kunne ha gode forutsetninger for å stille spørsmål ved både etterforskningen og påtalevedtaket og gi nyttige innspill.

Hovedinntrykket etter inspeksjonen er således at ordningen med styringsgrupper synes å være tilfredsstillende og velfungerende, og at den faktisk bidrar til å sikre kvalitet ved påtaleavgjørelsen. Ordningen synes også å bidra til oppmerksomhet om objektivitetsplikten.

Riksadvokaten merker seg imidlertid at det ikke synes å være etablert konkrete rutiner for hvor godt styringsgruppen skal sette seg inn i saken eller hva styringsgruppen skal ha av

informasjon før hvert møte. Det synes til en viss grad å være personavhengig hvordan og hvor godt deltakerne forbereder seg, herunder hvilke saksdokumenter de vurderer som nødvendig å sette seg inn i. Riksadvokaten anerkjenner at det vil variere hvor mye styringsgruppen bør sette seg inn i saken avhengig av bl.a. dens kompleksitet, hva som skal behandles i møtet og på hvilket stadium etterforskningen er. Fravær av slike rutinebeskrivelser er like fullt en svakhet ved ordningen.

En gjennomgang av et utvalg bevisnotater styrker riksadvokatens oppfatning av at det bør etableres rutiner for hvordan styringsgruppedeltakerne skal sette seg inn i sakene og hvilken informasjon som skal formidles forut for, og under møtene. Bevisnotatene er beskrevet å være viktige interne dokumenter for etterforskningsteamene i den løpende etterforskningen og bevisvurderingen, men en del av disse synes å ha et format (herunder at de er meget omfangsrike) som gjør dem mindre egnet som et hjelpemiddel for å sikre at styringsgruppene blir rustet til å ha et kritisk blikk på etterforskningen.

Særlig forut for avgjørelsen av påtalespørsmålet vil riksadvokaten anbefale at en vurderer om det bør innføres rutiner som sikrer at styringsgruppen har innsikt i hovedtrekkene i bevisvurderingen, ikke minst de forhold som taler *mot* at det bør utferdiges tiltale. En måte å gjøre dette på, kan være at en utpekt person i etterforskningsteamet utarbeider et kortfattet notat til styringsgruppen som synliggjør hvilke hypoteser som har vært vurdert og en oversikt over momenter for og mot tiltale – kanskje med særlig oppmerksomhet om sistnevnte. Selv en punktvis oversikt over motargumenter vil kunne bidra til at styringsgruppen settes bedre i stand til å reise kritiske spørsmål og etterspørre mer informasjon på sentrale punkter. Slike rutinebeskrivelser kan gjerne fremgå av en lokal straffesaksinstruks som riksadvokaten foreslår etableres ved Økokrim, jf. nærmere under punkt 2.3.

Selv om bruken av styringsgrupper fremstår som en hensiktsmessig ordning, vil riksadvokaten likevel bemerke at bruk av styringsgrupper ikke må bidra til uklare ansvarsforhold. Det understrekes derfor at styringsgruppen er et faglig råd. Det er påtaleansvarlig som er ansvarlig for påtaleavgjørelsene i den enkelte sak.

2.8 Enheten for finansiell etterretning

Enheten for finansiell etterretning (EFE) presenterte sin virksomhet på en meget tillitvekkende måte. EFE er uten tvil av sentral betydning for så vel Økokrim som de øvrige politidistrikter og særorgan, og fremstår som svært kompetent innenfor sitt område. Tilsynet merket seg at enheten, foruten analyse og videreformidling av rapporter om mistenkelige transaksjoner etter hvitvaskingsloven, har gitt viktige bidrag til flere nasjonale straffesaksprosjekter, herunder til Kripos' innsats mot seksuallovbrudd mot barn.

For tilsynet er det særlig den delen av virksomheten som grenser opp mot straffesaksbehandling det har vært av interesse å undersøke. EFE etterforsker ikke egne straffesaker, men oppretter ved behov anmeldelser som sendes til lokalt politidistrikt. Det er riksadvokatens oppfatning at enheten i dette arbeidet har et bevisst forhold til hvor grensen går mellom forundersøkelser på den ene side, og undersøkelser som innebærer straffeprosessuell etterforskning på den andre.

Enheten oversender en lang rekke anmeldelser til politidistriktene. Anmeldelsene er gjennomgående grundige og godt dokumenterte, men følges dessverre i for liten utstrekning opp med etterforskning i det aktuelle politidistriktet. Andelen henleggelse uten etterforskning er for høy, og det anvendes dessuten ofte uriktige henleggingsgrunnlag. Når politidistriktene mottar slike gjennomarbeidede anmeldelser er det lite tilfredsstillende å registrere at de ikke

blir tatt på tilstrekkelig alvor og gis nødvendig prioritet. Riksadvokaten vil følge opp dette overfor statsadvokatene og politidistriktene på egnet måte.

3 SÆRLIG OM BESLUTNINGSMYNDIGHET MV. VED ØKOKRIM

3.1 Oversikt

Økokrim råder som kjent selv over hvorvidt enheten skal behandle en sak. Etter påtaleinstruksen § 35-4 annet ledd er det enhetens "leder eller nestleder" som fatter beslutning om saksinntak. Påtalekompetanse i saker som er tatt inn til behandling tilkommer etter påtaleinstruksen § 35-2 statsadvokatnivået ved enheten ("[l]eder, nestleder og de øvrige statsadvokatene").

Tilsynet har påvist at påtaleinstruksens regulering står i et visst spenningsforhold til instruksverk og praksis ved Økokrim. Dette gjelder særlig den etablerte jourordning (punkt 3.2). I forlengelsen av dette behandles politiadvokatenes rolle ved Økokrim (punkt 3.3). Videre er det grunn til å behandle spørsmålet om hvorvidt det er adgang til å beslutte henleggelse uten etterforskning eller av kapasitetsgrunner ved enheten (punkt 3.4). Avslutningsvis vurderer tilsynet kommunikasjonen med lokalt politidistrikt i tilfeller der Økokrim beslutter ikke å ta inn en sak til behandling.

3.2 Jourhavendes rolle

I riksadvokatens klagevedtak 3. februar 2017 (R-421/17) er jourhavendes rolle ved Økokrim omtalt slik:

«Etter intern rutine for Økokrims jourordning kan jourhavende påtalejurist beslutte henleggelse dersom en anmeldelse ikke gir rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold, jf. straffeprosessloven § 224. Det samme gjelder ifølge rutinen dersom saken skal henlegges av andre årsaker, og som eksempler nevnes henleggelse på grunn av foreldelse eller fordi forholdet ikke er straffbart.

Den etablerte rutinen kan synes å stå i et uavklart forhold til påtaleinstruksen § 35-4 annet ledd som fastslår at avgjørelse av om Økokrim skal «behandle» en sak, treffes av enhetens leder eller nestleder. Spørsmålet er så om en henleggelsesbeslutning uten etterforskning innebærer en beslutning om behandling i bestemmelsens forstand.

Reguleringen av beslutningsmyndighet i påtaleinstruksen § 35-4 sikrer ledelsen i Økokrim kontroll med enhetens ressursbruk og med vurderingen av hvilke overtredelser innenfor dens ansvarsområde som etter første ledd skal vurderes som «særlig alvorlige», jf. også vurderingsmomentene i annet ledd annet punktum. Dette tilsier at både avvinnings- og inntaksbeslutninger treffes av ledelsen. Formålet med reguleringen taler i og for seg ikke i mot at enkle henleggelsesbeslutninger delegeres til jourhavende påtalejurist. Men det vil innebære delegasjon av en realitetsavgjørelse i saken som står i et spenningsforhold til ordlyden i påtaleinstruksen § 35-4.

I den foreliggende klagesak er forholdet mellom påtaleinstruksen og den etablerte rutine i Økokrim uansett uten betydning, idet riksadvokaten står fritt til å treffe realitetsavgjørelse. Riksadvokaten tar således ikke endelig stilling til reguleringen, men vil vurdere å komme tilbake til den på et mer generelt nivå ved leilighet.»

En ytterligere komplikasjon for politiadvokater som jourhavende er at påtaleinstruksen § 35-2 kun tillegger leder, nestleder og «de øvrige statsadvokatene ved enheten» påtalekompetanse

etter bestemmelsen, formentlig fordi bestemmelsen kom til i en tid da det ikke var politiadvokater ved Økokrim.

Tilsynsgruppen drøftet jourhavendes rolle med både politiadvokatene og statsadvokatene i løpet av tilsynet. De som uttalte seg om spørsmålet hadde ikke motforestillinger til at jourhavende etter omstendighetene kan gis myndighet til å henlegge saker. Riksadvokaten har etter nærmere overveielse kommet til at en slik ordning er akseptabel og endog ønskelig under visse forutsetninger, ikke minst i lys av at samtlige påtalejurister som inngår i jourordningen ved Økokrim, herunder politiadvokatene, gjennomgående er meget godt kvalifisert til å behandle saker som gjelder økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. På den bakgrunn taler både ressurs hensyn og hensynet til rask saksbehandling for at en sak bør kunne henlegges av jourhavende dersom det er grunnlag for det. Adgangen bør imidlertid fremgå klart av påtaleinstruksens regulering, og riksadvokaten vil ta initiativ til en klargjøring på dette punkt, herunder slik at politiadvokatene nevnes i § 35-2. Trolig vil det være hensiktsmessig å gjøre dette i forbindelse med en forestående generell revisjon av påtaleinstruksen. Videre er det en sak for seg hvilke henleggelsesgrunner som kan anses aktuelle for Økokrim, jf. de to nedenstående punktene.

3.3 Henleggelse av kapasitetsgrunner

Mens politidistriktene må behandle de saker som hører under dem, fastsetter som nevnt påtaleinstruksen egne regler om saksinntak ved Økokrim. Dette har sammenheng med at enheten er et riksdekkende etterforsknings- og påtaleorgan med et ansvar som overlapper med politidistriktenes ansvarsområde. Påtaleinstruksen § 35-4 første ledd forutsetter at Økokrim skal behandle «særlig alvorlige» lovovertrедelser som naturlig faller inn under økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, men enheten avgjør selv i utgangspunktet hvilke saker som skal tas til behandling, jf. §§ 35-1 annet ledd og 35-4 annet ledd. Skjønnnet kan overprøves av riksadvokaten. Anmeldelser som mottas ved Økokrim, men som det besluttes at ikke skal behandles, blir etter Økokrims praksis *avvist* ved enheten.

Riksadvokaten bemerker at formuleringen om å *avvise* saken kan være misvisende fordi avvinningsbeslutninger normalt innebærer at saker avsluttes. Ikke minst blir dette uriktig siden beslutningen ikke er til hinder for senere etterforskning og påtaleavgjørelse ved lokalt politidistrikt.

Riksadvokaten tilrår derfor at Økokrims praksis med å *avvise* saker omformuleres slik at det i vedtaket framgår at "saken tas ikke under behandling ved Økokrim".

På denne bakgrunn er det også et spørsmål om, og i hvilken grad det i Økokrim er rom for henleggelse uten etterforskning, all den tid det er et alternativ å ikke ta saken under behandling.

Rene kapasitetshenleggelse forut for etterforskning gir liten mening i Økokrim. Begrenset saksbehandlingskapasitet er et hovedhensyn bak enhetens frihet til selv å velge hvilke saker som skal tas til behandling. Riksadvokaten legger derfor til grunn at enheten ikke skal henlegge saker på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet. Dette bør klargjøres i Økokrims instruksverk, som per i dag er misvisende når kapasitetshenleggelse er omtalt slik:

«Før etterforskning er påbegynt/når etterforskningen er helt i startfasen kan det være aktuelt å henlegge en sak på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet.»

3.4 Henleggelse uten etterforskning – straffeprosessloven § 224

Henleggelse begrunnet med at det ikke er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold, står et stykke på vei i samme stilling som kapasitetshenleggelse. I og med Økokrims adgang til ikke å ta saker under behandling kan det hevdes at det ikke er noe sterkt behov for å benytte grunnvilkåret for etterforskning i § 224 som henleggingsgrunn ved Økokrim. Dessuten kan ressurs hensyn være et relevant moment også for denne henleggingsgrunnen, og vurderingen kan derfor i prinsippet tenkes å falle ulikt ut i ulike politidistrikter og -enheter, avhengig av arbeidssituasjonen.

Økokrim bør på denne bakgrunn utvise tilbakeholdenhet med å henlegge – og dermed som utgangspunkt avslutte – saker uten etterforskning. På den annen side kan det ikke utelukkes at en sak er slik opplyst i og med anmeldelsen at det er forsvarlig og ønskelig å avslutte den, uten ytterligere bruk av ressurser i strafferettspleien.

3.5 Kommunikasjonen med lokalt politidistrikt når en sak ikke tas til behandling

Når en sak ikke tas inn til behandling ved Økokrim, hører behandlingen saklig sett under det stedlige politi. Det varierer noe hvorvidt og hvordan disse avgjørelsene kommuniseres til politidistriktene.

Den klart vanligste varianten er at anmelder mottar orientering om at saken ikke tas til behandling, med følgende standardformulering avslutningsvis: «Denne beslutningen er ikke til hinder for at saken anmeldes til lokalt politi.» Det forekommer også at det ikke sies noe om veien videre, eller at den nevnte standardformulering suppleres med opplysninger om hva som synes å være det stedlige politidistrikt og eventuelt at avgjørelsen «innebærer ikke at Økokrim har tatt stilling til om det foreligger straffbare forhold eller ikke, eller om det er grunn til å åpne etterforskning eller ikke». I enkelte tilfeller oversendes kopi av avvisningsbrevet (som riksadvokaten i tråd med merknadene under pkt. 3.3. tilrår at omformuleres) stedlig politidistrikt «til orientering», formentlig særlig dersom det fremgår av anmeldelsen til Økokrim at anmeldelsen også er inngitt der.

Riksadvokaten har forståelse for at Økokrim ikke ønsker å belaste politidistriktene med anmeldelser som det kanskje er liten realisme i at vil kunne resultere i en etterforskning, og det kan nok også være andre grunner til at enheten ikke uten videre vil ta noe initiativ overfor lokalt politidistrikt. For kontrollstatene som anmeldere står saken i særstilling, ved at det til dels er etablert samarbeidsordninger med Økoteamene i distriktene for å avklare hvilke saker som skal anmeldes til det stedlige politi. For den alminnelige borger som mener seg utsatt for økonomisk kriminalitet, vil det imidlertid kunne fortone seg underlig dersom en sak som allerede er anmeldt til én del av politiet, må anmeldes på nytt for å bli behandlet. Ganske særlig vil det være vanskelig å akseptere i saker der anmeldelsen allerede *er* inngitt også til lokalt politidistrikt.

Etter riksadvokatens syn bør Økokrim vurdere å innføre som alminnelig rutine at en anmeldt sak som ikke tas under behandling ved enheten oversendes rette politidistrikt *til behandling*. Det vil neppe være en stor belastning for politidistriktene, og synes mest korrekt fra en formell synsvinkel for å sikre realitetsavgjørelse av inngitte anmeldelser og en forsvarlig avslutning av sakene.

3.6 Politiadvokatens rolle ved Økokrim

Basert på gjennomgang av instruksverket og samtaler med politiadvokatene og statsadvokatene mener riksadvokaten at det er grunn for Økokrim til å være tydeligere om politiadvokatens ansvar og fullmakter. Stillingsbeskrivelsene for statsadvokater og

politiadvokater gir i liten grad veiledning om rollefordelingen dem i mellom. Beskrivelsene er likelydende, med unntak for punkt 2.3 hvor det fremgår at statsadvokaten skal påtaleavgjøre saker og politiadvokatene utarbeide innstilling til påtaleavgjørelse. En klargjøring av politiadvokatens oppgaver og ansvar vis-a-vis statsadvokaten og etterforskerne, er ikke til hinder for at arbeidsfordelingen i teamet kan tilpasses den enkelte sak og politiadvokatens kompetanse og erfaring.

Riksadvokaten mener videre det er grunn til å vurdere om politiadvokatene ved Økokrim bør få påtalekompetanse som politiadvokater ellers i politiet. Som nevnt i punkt 3.2 er politiadvokatene ikke nevnt i påtaleinstruksen § 35-2 om påtalekompetanse, og per i dag er det kun statsadvokatene ved Økokrim som kan påtaleavgjøre enhetens saker. Ettersom enheten nå tar inn flere saker av mindre størrelse, en utvikling riksadvokaten som nevnt under punkt 2.1 anbefaler at fortsetter, vil det være en hensiktsmessig arbeidsfordeling om også politiadvokatene kunne lede etterforskningen og treffe påtaleavgjørelse i noen saker. Foruten å gi viktig mengdetrening, vil dette antakelig også bidra til økt engasjement blant politiadvokatene og være positivt med tanke på rekruttering.

Riksadvokaten vil vurdere om det skal tas initiativ overfor departementet med sikte på endringer i påtaleinstruksen også på dette punkt.

Runar Torgersen
(sign)

Terje Nybøe
(sign)

Per Eirik Vigmostad-Olsen
(sign)

Heidi Reinholdt-Østbye
(sign)