



HVA HINDRER POLITIETS ETTERFORSKNING AV KORRUPSJONSSAKER?



ADVOKATFIRMAET
ERLING GRIMSTAD



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
NORGE

Transparency International (TI) er den globale sivilsamfunnsorganisasjonen som står i spissen for kampen mot korrupsjon. Gjennom flere enn 100 avdelinger over hele verden og et internasjonalt sekretariat i Berlin sprer TI kunnskap om skadevirkningene av korrupsjon og samarbeider med myndigheter, næringsliv og sivilsamfunn om å utvikle og iverksette effektive tiltak for å bekjempe korrupsjon.

TIs norske avdeling ble grunnlagt i 1999 og holder til i Oslo.

Transparency International Norge

Kristian Augusts gate 14, 0164 OSLO

Postboks 582 Sentrum, 0106 OSLO

www.transparency.no

Opphavsrett: Transparency International Norge.

ISBN 978-82-93348-20-7

Grafisk design: Kaland Marketing

Foto: Oslo kommune

Copyright TILLIT Lars Ø Ramberg IG studio_ramberg

Denne trykksaken kan lastes ned fra Transparency International Norges hjemmeside:

www.transparency.no

Ansvarsbegrensning

Informasjonen og rådene i denne trykksaken gis med forbehold om eventuelle feil eller utelatelser. Transparency International Norge er ikke ansvarlig for eventuelle tap eller skade som hevdes å være et resultat av informasjon som er gitt eller mangler i denne trykksaken.

FORORD

For 20 år siden trådte straffebestemmelsene om korrupsjon i kraft i den norske straffeloven. Kunnskapen om hvordan korrupsjon oppstår og kan motvirkes har økt i det norske samfunnet siden den gangen. Forebyggende aktiviteter i bedrifter, organisasjoner og offentlig forvaltning utgjør en vesentlig del av samfunnets samlede innsats mot korrupsjon. Straffelovens bestemmelser fra 2003 har i seg selv motivert for dette forebyggende arbeidet.

Effektiv håndheving av straffebestemmelsene er også en bærebjelke i samfunnets bekjempelse av korrupsjon, og i denne rapporten rettes søkelyset mot politiets arbeid med korrupsjonssaker. Rapporten baserer seg dels på offentlig tilgjengelig informasjon om antall saker og politiets avgjørelser. Hovedtyngden av informasjonsinnhenting har bestått i å intervju de ansvarlige fra alle politidistriktene om hvordan de opplever, beskriver og forklarer eget distrikts arbeid med korrupsjonssakene.

Arbeidet er finansiert av Finansmarkedsfondet gjennom ordningen for allmenopplysningsprosjekter. Prosjektet er gjennomført i et samarbeid mellom Transparency International Norge (TI Norge) og Advokatfirmaet Erling Grimstad AS (Advokatfirmaet). Begge parter står ansvarlig for den faglige gjennomføringen av prosjektet. Hos TI Norge har generalsekretær Guro Slettemark og spesialrådgiver Tor Dølvik vært ansvarlig for arbeidet.

Vi retter en spesiell takk til alle ved politidistriktene, Økokrim og hos Riksadvokaten som velvilligst har stilt opp i intervjuer. Takk også til Statistisk sentralbyrå og riksadvokatembetet som har bistått i å framskaffe data og å diskutere datakvalitet. Vi har fått verdifulle faglige råd og kommentarer til rapportutkast fra professor Jon Petter Rui (UiB), Helge Kvamme (Kvamme Associates) og høgskolelektor Inger A. E. Coll (Politihøgskolen). Alle vurderinger, tolkninger og konklusjoner i rapporten står TI Norge og Advokatfirmaet alene ansvarlig for.

Guro Slettemark

generalsekretær

Transparency International Norge

INNHold

FORORD	3
SAMMENDRAG	5
1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLINGER	7
1.1 Presentasjon av prosjektet	8
1.2 Politidistriktenes organisering	9
1.3 Økokrims rolle og ansvar	9
1.4 Avgrensninger	10
2 KILDER OG METODE	11
2.1 Innledning	11
2.2 Korrupsjon i det samlede kriminalitetsbildet - kvantitativ oversikt	11
2.2.1 Kriminalstatistikken	11
2.2.2 Begrensninger i datagrunnlaget	15
2.3 Rettskraftige dommer og risiko i finansmarkedet	16
2.3.1 En oversikt over rettskraftige dommer	16
2.3.2 Særskilt om finansmarkedets aktører	16
2.4 Kvalitativ informasjon	17
2.4.1 Intervju med politidistriktene	17
2.4.2 Intervju med Økokrim	18
2.4.3 Riksadvokaten	18
2.4.4 Inspeksjonsrapporter fra påtalemyndigheten	18
2.4.5 Begrensninger i de kvalitative undersøkelsene	18
3 HOVEDFUNN	19
3.1 Et variert saksomfang	19
3.2 Sektorer og miljøer som er særlig utsatte for korrupsjon	19
3.3 Etterretning og informantvirksomhet	19
3.4 Etterforskningen	20
3.4.1 Forhold ved anmeldelsen	20
3.4.2 Organisering	20
3.4.3 Internt samarbeid	21
3.4.4 Ressurser til rådighet for økokrimsaker	21
3.4.5 Etterforskningsmetoder	22
3.4.6 Internasjonal etterforskning	22
3.4.7 Kompetanse	23
3.5 Rettslige utfordringer	24
3.6 Involvering fra overordnet påtalemyndighet	24
3.6.1 Statsadvokatembetenes rolle	25
3.6.2 Grov korrupsjon i ressurssterke miljøer	25
3.6.3 Riksadvokatens rolle	25
3.7 Involvering fra Politidirektoratet	26
3.8 Rapportering til ledelsen	26
3.9 Resultater etter politireformen	26
3.10 Rekruttering	27
4 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	28
4.1 Innledning	28
4.2 Rekrutteringsproblematikk	28
4.3 Bedre ressursutnyttelse er mulig	29
4.4 Egnede etterforskningsgrep	29
4.5 Statsadvokatens rolle	29
5 AVSLUTNING OG VEIEN VIDERE	30
5.1 Oppfølgingstemaer for politiet	30
5.2 Gir 12 politidistrikter robuste nok miljøer?	30
5.3 Behov for bedre data og mer kunnskap	30
5.4 Utdanningsbehov	31
5.5 Samfunnmessig mobilisering	31
KILDER	32

SAMMENDRAG

Hvorfor henlegges korrupsjonssaker?

Hovedspørsmålene som belyses i denne rapporten er:

- Hva skjer fra politiet mottar en sak og til beslutningen treffes om å henlegge eller føre den videre i rettsapparatet?
- Hvorfor blir noen saker henlagt mens andre bringes videre til påtale og dom?
- I hvilken grad kan henleggelses forklarer med hindringer politiet støtter på i etterforskningen av sakene?

Undersøkelsen bygger på intervjuer og kriminalitetsstatistikk

For å besvare hovedspørsmålene er sentrale personer hos politi- og påtalemyndighet intervjuet om arbeidet med korrupsjonssaker. Hovedvekten er lagt på å beskrive politidistriktenes arbeid, mens Økokrims arbeid med korrupsjonssakene ikke er omfattet av undersøkelsen. De ansvarlige for håndtering av korrupsjonssaker i alle landets 12 politidistrikter er intervjuet. Representanter for Økokrim og hos Riksadvokaten er også intervjuet. I tillegg er offentlig statistikk over alle registrerte korrupsjonssaker i straffesaksregisteret sammenstilt, for å beskrive i hvilket omfang sakene blir henlagt, etterforsket og påtalt, samt hvordan omfanget varierer mellom landets 12 politidistrikter.

Lite saksomfang og store geografiske forskjeller

I løpet av perioden 2010-2020 er det registrert om lag 600 saker om korrupsjon i politiets register (STRASAK). Saksomfanget dekker både de sakene politiet har tatt opp til behandling av eget initiativ og de sakene som er anmeldt utenfra. Korrupsjonssakene utgjør om lag to promille av alle anmeldelser om økonomisk kriminalitet og 0,2 promille av alle anmeldte forhold til politiet.

Det lave antallet saker betyr at et typisk politidistrikt i gjennomsnitt har registrert én til tre korrupsjonssaker i året, mens distriktene med størst saksomfang har registrert 10-16 saker i året i denne perioden. I rapporten reiser vi spørsmål om det lave antallet saker gir tilstrekkelig mengdetrening og erfaringsoppbygging i det enkelte politidistrikt. Korrupsjonssakene er som

regel kompliserte å etterforske og kan derfor kreve store politiresurser og betydelig erfaring. Vi stiller også spørsmål ved den store geografiske variasjonen i antall saker, som neppe uttrykker reelle forskjeller i faktisk korrupsjon. Kan forskjellene forklarer med forhold innenfor politiet, i form av metodebruk og oppmerksomhet og/eller regionale forskjeller i samfunnets øvrige oppmerksomhet om korrupsjonsrisiko?

Vel to tredeler (68 prosent) av alle etterforskede korrupsjonssaker ble oppklart i perioden 2010-2020. Nær halvparten av de anmeldte korrupsjonssakene ble henlagt. En stor del av henleggelsene (41 prosent) skyldtes at politiet anså saken som åpenbart grunnløs eller fant at det ikke forelå en rimelig grunn til å etterforske den. Den resterende andelen av henleggelsene (59 prosent) ligger innenfor prosjektets hovedfokus. Dette omfatter saker som er henlagt pga bevisets stilling, at det ikke er bevist noe straffbart forhold, foreldelse eller andre grunner. Hvilke forklaringer på disse henleggelsene kan trekkes ut av intervjuene med politiet? Statistikken viser ellers at politiet henlegger korrupsjonssaker i mindre grad enn de gjør i alle bedragerisaker og alle underslagssaker, men i større grad enn i saker som gjelder grovt bedrageri, økonomisk utroskap og grovt underslag.

Politidistriktenes arbeid med korrupsjonssaker

Prosjektet har vist at det er sammensatte årsaker til at saker med mistanke om korrupsjon blir henlagt.

Ut over de åpenbare grunnene, som at det anmeldte forholdet ikke er straffbart eller at det råder stor usikkerhet ved om noe straffbart har skjedd, viser intervjuene med politiet at kompetanse og kapasitet oppleves å være en begrensning i flere av politidistriktene. Videre kommer det fram at avdelingene som har ansvar for etterforskning av økonomisk kriminalitet (økonomiavsnittene) ved politidistriktene, opplever rekrutteringsutfordringene ulikt. I ett av distriktene synes etterforskning av økonomiske straffesaker å være et populært saksområde, mens det i et annet er svært vanskelig å rekruttere etterforskere til arbeidsfeltet.

Kompetanseutfordringene kommer også til uttrykk i form av forskjeller i kunnskap om hva korrupsjon er, hvilke lovkrav som gjelder, beviskrav og hvordan korrupsjon foregår i ulike bransjer.

Utradisjonelle etterforskningsmetoder som kommunikasjonskontroll, spaning og hemmelig ransaking mv. trekkes fram som vesentlig for å kunne skaffe bevis i korrupsjonssaker, særlig i møte med ressurssterke miljøer som kan oppnå bistand fra profesjonelle medhjelpere. Det varierer mellom politidistriktene i hvilken grad slike metoder tas i bruk, noe som til en viss grad også gjenspeiler forskjeller i distriktenes organisering og prioritering av tilgangen til metodemulighetene. Enkelte politidistrikt framhever betydningen av et godt samarbeid mellom politiet og påtalemyndigheten i distriktet for å kunne oppklare korrupsjonssaker.

Lokal ledelse, oppfølging og organisering av arbeidet med økonomisk kriminalitet og korrupsjon synes å ha betydning for både kompetanse, rekruttering og kvalitet på etterforskningsarbeidet. Distriktene framhever at politireformen som reduserte antall distrikter fra 27 til 12, har ført til lokale samordningsgevinster og mulighet for spesialisering også for arbeidet med økonomiske straffesaker, selv om den samlede ressursinnsatsen har vært nokså uendret. Reformen utløste større personellutskiftninger enkelte steder, noe som gikk ut over kontinuiteten i arbeidet. I enkelte politidistrikter ble personell flyttet fra en lokasjon til en annen, uten at det ble gjort andre vesentlige endringer. Fortsatt er det flere politidistrikt som ikke har samlet alle etterforskere og påtalejurister som arbeider med økonomisk kriminalitet, samme sted. Manglende samlokalisering har ulike forklaringer. Store geografiske avstander er en åpenbar grunn.

Det varierer mellom distriktene om korrupsjonssakene kommer inn i form av mottatte anmeldelser, eller om det er politiet selv som tar saken opp av eget initiativ. TI Norges domssamling viser at de fleste sakskompleksene innenfor korrupsjon starter med informasjon fra virksomhetene der handlingene er utført, eksterne eller interne varsler, informasjon fra tilsynsmyndigheter mm. Samfunnets aktører utenfor politiet spiller derfor en viktig rolle i å bringe fram informasjon som kan lede til politietterforskning. Politiets kontakt og samarbeid med aktører i eget politidistrikt er derfor også sentralt. Graden av slikt samarbeid synes å variere mellom politidistriktene.

TI Norges domssamling viser at finansnæringen er utsatt for korrupsjonsrisiko. Intervjuene med politidistriktenes representanter bekrefter dette, samtidig som de legger vekt på at det er vanskelig å fange opp indikasjoner tidlig nok til at de kan etterforske på en effektiv måte. Dette prosjektet tar for seg henlagte korrupsjonssaker i tiden 2010-2020. Etter 2020 har enkelte politidistrikt startet etterforskning i noen større saker som gjelder mistanke om korrupsjon innen finansnæringen.

Anbefalinger

Undersøkelsen avsluttes med følgende anbefalinger:

- Politiet bør vurdere hvordan rapportens funn om ledelse, rekruttering, kompetanse og bruk av utradisjonelle metoder kan følges opp med sikte på å styrke kvaliteten i etterforskningen av korrupsjonssaker.
- Det er behov for bedre data og mer kunnskap om anmeldte og etterforskede korrupsjonssaker. Den offentlige kriminalitetsstatistikken og systemet politiet og påtalemyndigheten benytter for å registrere saker, bør inkludere flere opplysninger som gir muligheter for registerbaserte analyser på en bedre måte enn i dag.
- Rapportens dokumentasjon av det lave antallet korrupsjonssaker, og vesentlige variasjoner mellom politidistriktene, tilsier at øverste fagmyndighet og politiske myndigheter bør vurdere å konsentrere politiets ressurser i distriktene ytterligere. Det er grunn til å spørre om dagens inndeling i 12 distrikter etablerer tilstrekkelig størrelse på fagmiljøene og gir nødvendig mengdetrening og erfaringsoppbygging for etterforskerne til å arbeide med kompliserte og sjeldne saker som korrupsjon. Det er liten tvil om at etterforskning av korrupsjonssaker krever betydelig spisskompetanse.
- Utdanningsinstitusjonene bør utvikle studier og kurs som tar opp korrupsjon spesielt, og kan bidra til et kompetanseløft i form av grunn- og etterutdanning for politifaglig utdannede, jurister og andre som arbeider med etterforskning av korrupsjon.
- Det er behov for at samfunnets aktører utenfor politiet klarer å identifisere korrupsjonsrisiko og skjerper årvåkenheten, slik at sannsynligheten for å oppdage korrupsjon øker. Flere aktører i samfunnet er viktige premissgivere for å gi politiet best mulig informasjonsgrunnlag i saker politiet etterforsker og fører for retten.

1. INNLEDNING OG PROBLEMSTILLINGER

I denne rapporten beskrives resultatene av et prosjekt som er gjennomført i samarbeid mellom Transparency International Norge og Advokatfirmaet Erling Grimstad AS. Formålet har vært å kartlegge eventuelle hindringer politiet støter på ved etterforskningen av korrupsjon. For å besvare spørsmålet har vi studert årsaker til henleggelse av saker der det har vært mistanke om korrupsjon i perioden 2010 – 2020.

Hva skjer fra politiet mottar en sak og til beslutningen treffes om å henlegge eller føre den videre i rettsapparatet? Hvorfor blir noen saker henlagt mens andre bringes videre til påtale og dom? I hvilken grad kan henleggelse forklares med hindringer politiet støter på i etterforskningen av sakene? Disse spørsmålene har stått sentralt i arbeidet.

Det norske samfunnet har problemer med korrupsjon, selv om omfanget ser ut til å være relativt lavt sammenlignet med andre land. De norske problemene kommer til uttrykk på flere måter. Korrupsjon er den enkeltfaktoren som bidrar sterkest til å svekke befolkningens tillit til norske myndigheter (OECD 2022). Internasjonale evalueringer har påvist svakheter i Norges oppfølging av internasjonale forpliktelser innenfor antikorrupsjonsarbeidet (GRECO, OECD, UNCAC, TIs undersøkelse «Exporting Corruption»). Hver femte innbygger i Norge betrakter korrupsjon hos myndighetene som et stort problem, og tre av ti innbyggere tror bedrifter ofte betaler eller bruker forbindelser for å vinne offentlige kontrakter. Hver tiende innbygger mener at de fleste bedriftsledere og kommunale myndigheter er involvert i korrupsjon (TI Norge 2021).

Internasjonale undersøkelser av korrupsjonsutsatte bransjer eller næringer indikerer også at Norge er utsatt. I alle bransjer der bedriftene er avhengige av lisenser, kvoter eller konsesjoner for å kunne drive virksomhet, foreligger det risiko. Dette gjelder særlig olje- og gassnæringene i innland og utland, fiskeri og oppdrettsvirksomhet, våpenproduksjon og forsvarsindustrien. Telekombransjen er også utsatt. Innenfor alle disse næringene er norsk næringsliv framtredd og opererer i korrupsjonsutsatte markeder verden over. Finansmarkedet danner et kollektivt gode for all

økonomisk virksomhet og er i seg selv en næring med stor verdiskaping. Korrupsjon blant finansmarkedets aktører har generelt stort skadepotensial.

Korrupsjon er blant de mest alvorlige økonomiske straffesakene politiet etterforsker. Korrupsjon er et globalt problem med betydelige samfunnsmessige skadevirkninger. I Fortalen til Europarådets korrupsjonskonvensjon av 1988 uttales det at:

Korrupsjon truer rettsikkerheten, demokratiet og menneskerettighetene, undergraver godt styresett og sosial rettferdighet, virker konkurransevridende, hindrer økonomisk utvikling og setter stabiliteten til demokratiske institusjoner og samfunnets moralske fundament i fare.

Korrupsjon er straffbart etter straffeloven § 387 for «den som

a. for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av utøvelsen av stilling, verv eller oppdrag, eller

b. gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel i anledning av utøvelsen av stilling, verv eller utføring av oppdrag.

Med stilling, verv eller oppdrag i første ledd menes også stilling, verv eller oppdrag i utlandet.»

Grov korrupsjon straffes med fengsel inntil 10 år etter straffeloven § 388.

Bestemmelsen (§ 388) gir politiet og påtalemyndigheten anledning til å benytte utradisjonelle etterforskningsmetoder som eksempelvis kommunikasjonskontroll og hemmelig ransaking etter bestemmelser i straffeprosessloven.

Påvirkningshandel er straffbar etter straffeloven § 389 for «den som

a. for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel for å påvirke utøvelsen av en annens stilling, verv eller utføring av oppdrag, eller

b. gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel for å påvirke utøvelsen av en annens stilling, verv eller utføring av oppdrag

Med stilling, verv eller oppdrag i første ledd menes også stilling, verv eller oppdrag i utlandet.»

Respekten for grunnleggende rettsstatsprinsipper forutsetter at mistanke om korrupsjon etterforskes og at gjerningspersonen stilles til ansvar. Straffelovforfølging av korrupsjonssaker utgjør et viktig kriminalpolitisk virkemiddel for å forhindre at økonomisk kriminalitet lønner seg.

For at kriminaliseringen av korrupsjon skal virke preventivt og beskytte demokrati, rettsstat, menneskerettigheter og virksom konkurranse mellom private, er det nødvendig at korrupsjonshandlinger etterforskes og pådømmes.

Domfellelse for korrupsjon forutsetter at saker etterforskes på en slik måte at politi og påtalemyndighet får tilstrekkelig bevis til å ta ut en tiltale. En effektiv etterforskning som leder til tiltale er dermed en nødvendig forutsetning for å ivareta de verdier som beskyttes ved kriminaliseringen av korrupsjon. En effektiv etterforskning og domfellelse i korrupsjonssaker vil sannsynligvis også beskytte samfunnet mot organisert kriminalitet og andre former for samfunnsskadelig kriminalitet slik som eksempelvis skatte- og avgiftslovbrudd.

Korrupsjon skaper ofte skjulte avhengighetsforhold og er en form for økonomisk kriminalitet som er vanskelig å oppdage eller avdekke. Etterforskningen vanskeligjøres også av at de involverte har en gjensidig interesse av å holde forholdet skjult, blant annet fordi både den aktive og passive aktøren i en korrupsjonshandling risikerer straff.

Oppklaring og iretteføring av saker ved mistanke om korrupsjon er viktig av hensyn til befolkningens tillit til politi- og påtalemyndigheten. Manglende etterforskning eller straffeforfølging av saker om korrupsjon kan føre til at aktører i næringslivet mister respekten

for politiet og taper konkurransekraft i konkurransen med lovbrutere. Et svekket tillitsforhold mellom politiet og allmennheten kan skape en høyere risiko for at korrupsjon undergraver grunnleggende rettsstatsprinsipper.

Det er flere åpenbare grunner til at mistanke om korrupsjon blir henlagt, f.eks. at forholdet ikke er straffbart eller at det ikke foreligger informasjon som gir rimelig grunn til å etterforske.

Det har vært et delmål med prosjektet å belyse om det også er andre forklaringer på at korrupsjonssaker henlegges. I hvilken grad kan forhold internt i politiet eller påtalemyndigheten lede til at korrupsjonssaker henlegges? Aktuelle tema her kan være manglende oppmerksomhet fra ledelsen, organisering av de miljøene som etterforsker korrupsjonssaker, kompetanse blant etterforskere og påtalejurister, anvendelse av bistandskompetanse og støttemiljøer som kan utnyttes til oppklaring av korrupsjonsmistanker, slik som bistand fra Økokrim. Det kan også dreie seg om at handlinger, aktører eller tips som burde ha påkalt nærmere undersøkelser, av ulike grunner blir oversett eller lagt til side. Til sammen kan slik svekket oppmerksomhet redusere mulighetene til å oppdage og oppklare korrupsjon, at forebyggende korrupsjonstiltak ikke settes inn eller at tegn på uønsket eller ulovlig markedspraksis ikke oppdages og stanses.

Intensjonen med den kvantitative tilnærmingen i prosjektet var å avdekke eventuelle mønstre som kunne identifisere mulige hindringer. Kriminalstatistikken omfatter såpass få korrupsjonssaker at det ikke har vært mulig å gjennomføre statistiske analyser som kan gi grunnlag for å påvise sikre og kvantifiserbare likheter og forskjeller mellom politidistrikter, mellom etterforskede og henlagte saker eller mellom henlagte saker og rettskraftige dommer. I prosjektet har derfor vår arbeidsinnsats konsentrert seg om å innhente informasjon fra politiet gjennom kvalitative informantintervjuer med lederne for enheter i politidistriktene som etterforsker økonomisk kriminalitet. Vi har også intervjuet nøkkelpersoner hos Økokrim med betydelig innsikt i mange av de spørsmål som prosjektet reiser.

1.1. Presentasjon av prosjektet

Prosjektet har relevans for en rekke målgrupper, slik som politi, presse og utdanningsinstitusjoner. Vi antar at prosjektet særlig har verdi for politi- og påtalemyndighet, som bakgrunn for deres arbeid med å videreut-

vikle metoder og tilnæringsmåter i etterforskning og straffefølgelse av saker med mistanke om korrupsjon.

Prosjektet er finansiert med støtte fra Finansmarkedsfondet, gjennom ordningen for allmenopplysningsprosjekter. Fondet finansierer prosjekter innenfor finansmarkedsområdet og skal bl.a. bidra til økt etisk bevissthet på finansmarkedsområdet. Prosjektet har relevans for aktører i finansmarkedet, samt regnskapsførere og revisorer. Kartleggingen kan gi økt kunnskap hos aktører i finansmarkedet om risikofaktorer de bør være oppmerksomme på, både i tilknytning til korrupsjon og hvitvasking.

I beskrivelsen av omfang og fordeling av korrupsjon, har vi tatt utgangspunkt i kvantitative data om politiets etterforskning av korrupsjon i perioden 2010 – 2020, innhentet fra SSB, Riksadvokaten, Økokrim og de enhetene i politidistriktene som etterforsker økonomisk kriminalitet. Hensikten har vært å gi en mest mulig presis oversikt over:

- Antall korrupsjonssaker, slik de er registrert i politiets register
- Henleggelsesgrunn
- Geografiske fordeling på politidistrikt

For å beskrive forutsetningene for etterforskningen av korrupsjonsmistanke, stilte vi i intervjuene blant annet spørsmål om politiets:

- Kunnskap om hvordan korrupsjon foregår.
- Kunnskap om straffbarhetsvilkårene for korrupsjon (dvs. smøring, bestikkelse og ulovlig påvirkningshandel).
- Ressursene til å etterforske krevende saker med mistanke om korrupsjon.
- Metodene for å etterforske korrupsjon, også gjennom bruk av utradisjonelle etterforskningsmetoder.
- Mulighet til å gjennomføre etterforskning utenfor landets grenser.

I rapporten beskrives politiets egne forklaringer på at korrupsjonssaker blir henlagt og utfordringer ved politiets etterforskning av økonomiske straffesaker mer generelt. Vi framhever særlig forhold som flere av intervjuobjektene trekker fram. Vi kommenterer også det statistiske grunnlaget som foreligger for henlagte korrupsjonssaker i perioden 2010 – 2020.

1.2. Politidistriktenes organisering

Kompleksiteten i mange økonomiske straffesaker, og behovet for særskilt kompetanse, medførte at det fra omkring årtusenårsskiftet ble etablert egne «Økoteam» ved alle politidistrikt. Disse Økoteamene endret senere navn avhengig av hvordan organiseringen er ved det enkelte politidistrikt. I dag er det egne seksjoner, avdelinger eller avsnitt for økonomisk kriminalitet i politidistriktene. Et fellestrekk for disse enhetene er at de består av tverrfaglige team som innehar juridisk, politifaglig og økonomisk kompetanse.¹ Teamene skal fortrinnsvis behandle økonomiske straffesaker av betydelig kompleksitet.²

Økonomiske straffesaker som ikke besluttes etterforsket av Økokrim, hører under hvert enkelt politidistrikt. Sakene som ikke følges opp av de sentrale avdelingene eller avsnittene for etterforskning av økonomisk kriminalitet i hvert politidistrikt, følges opp av andre enheter (driftsenheter) i distriktet.³ Politiet er fra 2016 inndelt i 12 politidistrikter.⁴ Fra perioden 2002 – 2016 var det 27 politidistrikter. Antall økoteam har endret seg i perioden 2010 – 2020 som følge av politireformen. Alle politidistriktene har sentraliserte enheter med hovedansvar for etterforskning av økonomiske straffesaker. De samme enhetene har også et sentralt ansvar i politidistriktet for enkelte andre former for lovbrudd. Størrelsen på enhetene varierer mellom politidistriktene.

I enkelte politidistrikt er både etterforskere og påtalerepresentanter som arbeider med etterforskning av økonomiske straffesaker, samlokalisert ett sted. I andre politidistrikt er etterforskere og påtalejurister fysisk plassert på ulike lokasjoner. Etter politireformen beholdt enkelte politidistrikt den samme fysiske plasseringen av etterforskere og påtalejurister som tidligere. I andre politidistrikt ble etterforskere og påtalejurister som arbeider med økonomiske straffesaker, samlokalisert.

Hovedinntrykket, basert på gjennomførte intervjuer, er at de sentrale enhetene i politidistriktene som har ansvar for etterforskning av økonomiske straffesaker, ikke ble tilført vesentlige flere ansatte etter politireformen.

1.3. Økokrims rolle og ansvar

Økokrim er politiets spesialenhet for å etterforske og føre for retten økonomiske straffesaker og saker om miljøkriminalitet. Økokrim avgjør selv hvilke saker de tar opp til behandling. Det kan være saker der et

politidistrikt anmoder om bistand, ber Økokrim overta saken eller saker der Økokrim av eget initiativ påbegynner etterforskning. Mens de fleste sakene om økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet etterforskes av politidistriktene, har Økokrim ansvar for etterforskning og påtale i saker som er store, kompliserte, alvorlige og/eller av prinsipiell betydning.⁵ Økokrims arbeid med korrupsjonssakene er ikke omfattet av intervjuundersøkelsen i dette prosjektet.

Økokrim utgjør et betydelig større fagmiljø enn distriktene og besitter spesialkompetanse, kombinert med at de selv er et statsadvokatembete og avgjør hvilke saker de skal behandle. Denne rolle- og ansvarsdelingen mellom distriktene og Økokrim bidrar til at det er forskjeller i hvordan korrupsjonssakene kommer inn, hvordan etterforskningen foregår og hva innholdet i dem er. Beskrivelsen som gis av politidistriktenes arbeid i denne rapporten, tegner dermed ikke et fullstendig bilde av den samlede politifaglige innsatsen mot korrupsjon. Samtidig utgjør Økokrim også et nasjonalt kompetansesenter som også skal yte bistand, veiledning og sørge for kompetanseoverføring som skal styrke distriktenes arbeid.

1.4. Avgrensninger

Gjennom intervjuene med representanter for politidistriktene og andre ressurspersoner, er det pekt på ytterligere kilder til informasjon som kunne ha utfyllt beskrivelsen av politiets arbeid med korrupsjonssaker. Innenfor prosjektets rammer har det vært nødvendig

å holde fast ved opprinnelig prosjektplan, der tema og problemstillinger ble avgrenset til de spørsmålene som kan besvares gjennom intervjuer med representanter for politidistriktene og de kvantitative oversiktene som er mulig å lage ved hjelp av offentlig tilgjengelig statistikk.

Denne avgrensningen innebærer blant annet at det ikke har vært rom for å gjennomgå statsadvokatembetenes inspeksjonsrapporter om politidistriktenes arbeid med økonomisk straffesaker generelt og korrupsjon spesielt. Omtalen av disse rapportene baserer seg dermed på hvordan representantene for politidistriktene kommenterer dem. Det faller også utenfor ressursrammene og prosjektets hovedproblemstilling å analysere omfanget av politiets bruk av skjulte etterforskningsmetoder, ut over de vurderinger politidistriktenes representanter har gitt av metodenes betydning i deres arbeid.



Politidistriktene i Norge. Kilde: Wikipedia

⁵ <https://www.okokrim.no/historie-og-samfunnsoppdrag.562405.no.html>

2. KILDER OG METODE

2.1. Innledning

Prosjektet baserer seg på to hovedtyper informasjon.

Som generell bakgrunn beskrives kriminalitetsbildet i form av offentlig tilgjengelig statistikk, slik som antall korrupsjonssaker, geografisk fordeling av sakene mellom politienhetene og fordeling på ulike vedtakstyper (henleggelsesgrunner og påtaleavgjørelser). Denne beskrivelsen er supplert med en kort omtale av rettskraftige dommer som er avsagt i Norge etter at korrupsjonsbestemmelsene i straffeloven trådte i kraft for 20 år siden. Her har vi framhevet de saker som gjelder finansmarkedets aktører.

Hovedtyngden av arbeidet har bestått i å gjennomføre kvalitative intervjuer med representanter for alle politidistriktene og Økokrim. Representanter for alle de 12 distriktene er intervjuet. Politidistriktene ble kontaktet og bedt om å identifisere den eller de lederne som kunne intervjues som representant for politidistriktets arbeid med økonomiske straffesaker. Hvert politidistrikt utpekte selv den eller de som skulle intervjues som ledd i prosjektet. I noen politidistrikt ble påtalejuristen som ledet arbeidet med økonomisk kriminalitet intervjuet. I andre politidistrikt ble etterforskningsleder (politiansatt) intervjuet. I de fleste distriktene ble det gjennomført intervju med personer som hadde mange års erfaring fra arbeidsfeltet, uavhengig av om dette var en politiansatt eller påtalejurist. For et par av distriktene deltok to representanter for distriktet i intervjuet. Basert på intervjuobjektene posisjon og erfaring anses deres utsagn å utgjøre en pålitelig gjengivelse av erfaringer og vurderinger som gjelder for det enkelte politidistrikt.

I dette kapittelet presenteres først et statistisk oversiktsbilde, før vi gjør nærmere rede for hvordan politidistriktenes etterforskning og irettføring av saker om korrupsjon er undersøkt.

2.2. Korrupsjon i det samlede kriminalitetsbildet - kvantitativ oversikt

2.2.1. Kriminalstatistikken

I straffesaksstatistikken er sakene registrert som «anmeldt» uavhengig av hvem anmelderne er. Også når politiet av eget initiativ tar en sak opp til undersøkelse og registrerer den, framkommer saken her som et anmeldt forhold. Vi benytter derfor «anmeldte saker» som uttrykk for den samlede saksmengden og en indikator på kriminalitetsbildet, slik også Politidirektoratet gjør når anmeldelser omtales som uttrykk for «registrert kriminalitet» i Strasak-rapporten (STRASAK-rapporten 2021).

Korrupsjon og påvirkningshandel utgjør en svært liten del av samlet antall anmeldelser hvert år (for alle kriminalitetstyper). Ifølge Politidirektoratet har det årlige antallet anmeldelser for alle typer lovbrudd gått ned fra nesten 340 000 i 2016 til snaut 280 000 i 2021.

I samme periode har antall årlige anmeldelser for økonomiske lovbrudd variert mellom 24 000 og 29 000. Dette omfatter bedragerier, økonomisk utroskap, skatt- og avgiftsrelaterte lovbrudd, kreditorrelaterte lovbrudd, korrupsjon og påvirkningshandel, regnskapsovertredelser, ID-krenkelse og annet. Antall saker om korrupsjon og påvirkningshandel har i samme periode variert mellom 30 og 80 i året.

Økonomisk kriminalitet utgjør med andre ord vel åtte prosent av alle anmeldte forhold til politiet, mens korrupsjon og påvirkningshandel utgjør to promille av alle anmeldelser for økonomisk kriminalitet og 0,2 promille av alle anmeldte forhold til politiet. Selv om korrupsjonssakene utgjør en minimal andel målt som antall anmeldelser, er det vel kjent at sakene er ressurskrevende å etterforske og iretteføre og dermed vil beslaglegge en større andel av politiressursene enn andelen anmeldelser alene indikerer. Poliets egen ressursanalyse gir imidlertid ikke holdepunkter for å antyde noe om hvordan poliets ressursinnsats fordeler seg mellom de ulike kriminalitetstypene, ut over at Økokrims samlede bemanning utgjør om lag én prosent av hele polietsaten (inkludert distrikter, særorganer, direktoratet og støttefunksjoner)(Ressursanalysen 2021).

¹ Økokrim (2013).

² Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (2011) s. 10.

³ Ibid. s. 8.

⁴ <https://snl.no/politidistrikt>

Tabell 1: Antall anmeldelser for korrupsjon og påvirkningshandel 2010-2020.

Antall anmeldelser	Norge	Utlandet	I alt
Korrupsjon	269	13	282
Grov korrupsjon	265	26	291
Påvirkningshandel	1	24	25
Totalsum	535	63	598

Kilde: Riksadvokaten (uttrekk fra Strasak).

For hele perioden 2010-2020 har politiet registrert nesten 600 anmeldelser for korrupsjon, jf. tabell 1. Størstedelen av sakene (ni av ti) gjelder korrupsjon i Norge, mens en tidel gjelder forhold i utlandet. Forde-lingen mellom korrupsjon og grov korrupsjon er nokså lik, med en overvekt av grov korrupsjon for sakene i utlandet. Et mindretall av anmeldelsene er kodet som mulig påvirkningshandel og nesten alle disse gjelder forhold i utlandet.

Statistikken over politiets undersøkelse og etterfors-king av de registrerte anmeldelsene, viser hvordan sakene fordeler seg på de ulike avgjørelseskategoriene som benyttes i politiets register. Statistikken gjengir i prinsippet hva som skjer videre i straffesaksbehandlin-gen, fra sakene tas inn, via etterforskning til påtaleav-gjørelse og eventuell straffesak.

Tabell 2: Antall etterforskede lovbrudd for korrupsjon og påvirkningshandel 2010-2020.

	Totalsum	Korrupsjon		Grov korrupsjon		Påvirkningshandel	
		Norge	Utlandet	Norge	Utlandet	Norge	Utlandet
Oppklart	323	111	1	188	19	4	
Tiltalebeslutning	209	36		162	10	1	
Henlagt, intet straffbart forhold bevist	36	24		9	1	2	
Forelegg	25	19	1	1	4		
Siktelse (tilståelsesdom)	23	15		6	2		
Henlagt på grunn av foreldelse	7	3		4			
Henlagt som åpenbar grunnløs	7	3		4			
Øvrige avgjørelseskoder	16	11		2	2	1	
Ikke oppklart	155	62	6	64	4	3	16
Henlagt på grunn av bevisets stilling	110	46		56	3	0	5
Henlagt på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet	28	13	2	7		1	5
Øvrige avgj.koder	17	3	4	1	1	2	6
Trekkes ut før oppklaringsprosenten beregnes	143	101	5	28		2	6
Henlagt ikke rimelig grunn til å undersøke	120	90	2	19	0	2	6
Avgjort utenfor straffesak	9	2	1	6		0	
Øvrige avgj.koder	14	9	2	3			
Totalsum	623	275	12	280	23	10	22

Kilde: Riksadvokaten (uttrekk fra Strasak).

Riksadvokaten har hentet ut en samletabell over alle etterforskede saker for korrupsjon i perioden 2010-2020. Kilden er også her politiets straffesaksregister, STRASAK, jf. tabell 2.

Av totalt 623 etterforskede forhold har politiet tatt ut 209 tiltaler, utferdiget 25 forelegg og tatt ut 23 siktelser (som grunnlag for tilståelsesdom). Til sammen utgjør dette 257 etterforskede lovbrudd for korrupsjon der politiet har truffet såkalt positive påtaleavgjørelser. Det-te utgjør 54 prosent av alle sakene (unntatt de sakene som ikke regnes med som mulige straffbare forhold).

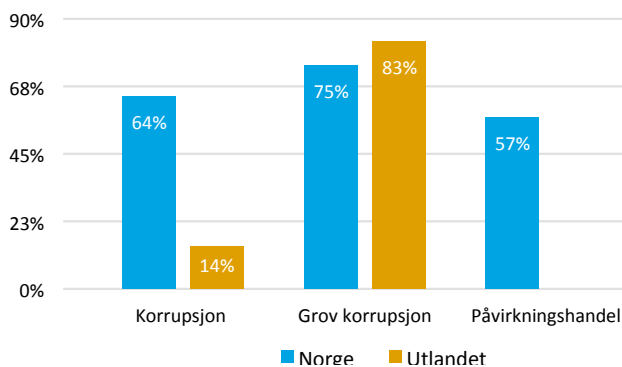
Det var til sammen 308 henlagte saksforhold i perio-den, noe som utgjør nesten halvparten av alle etterfor-skede lovbrudd (49 prosent). Av disse forholdene ble 127 henlagt fordi politiet ikke så grunn til å etterforske saken og avsluttet den med koden «åpenbart grunn-løs» eller «ikke rimelig grunn til å undersøke». Noe av forklaringen på disse henleggelsene kan være at personene som har inngitt anmeldelse, opererte med en annen forståelse av hva korrupsjon er, enn den som følger av straffelovens bestemmelser, noe vi kommer tilbake til i neste kapittel.

Den typen henleggelse som dermed gjenstår som særlig relevante å finne bakgrunnen for i dette prosjektet, er de 181 sakene som er henlagt pga «intet straffbart forhold bevist», «foreldelse», «bevisets stilling» og «manglende saksbehandlingskapasitet».

I tabell 2 framgår det ellers at omtrent ni av ti etterforskede lovbrudd gjelder forhold i Norge og at over halvparten av sakene omfatter mistanke om grov korrupsjon.

I henhold til denne statistikken oppklares 68 prosent av alle etterforskede korrupsjonssaker. Oppklaringsprosenten er høyest for grove korrupsjonssaker i utlandet (83 prosent), mens den er lavest for påvirkningshandel i utlandet (null prosent), jf. figur 1.

Figur 1: Oppklaringsprosent for korrupsjonssaker i løpet av perioden 2010-2020.



Kilde: Riksadvokaten.

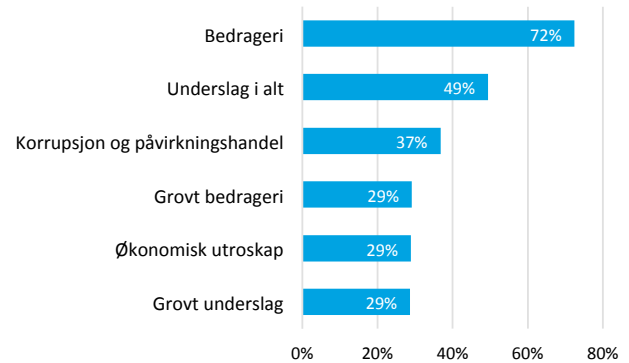
Ved hjelp av egne nedlastinger av kriminalstatistikken fra SSBs statistikkbank, har vi sammenlignet henleggelsesratene for korrupsjonssaker med andre lovbruddstyper innenfor økonomisk kriminalitet, jf. figur 2. Figuren viser andelen av alle politiets avgjørelser der forholdet er uopplært og med følgende henleggelsesbeslutninger:

- Manglende opplysning om gjerningsperson
- Manglende bevis
- Manglende saksbehandlingskapasitet.

Henleggelsesraten i bedragerisaker er nesten dobbelt så høy som i korrupsjonssaker. Også underslag i alt har 11 prosentpoeng høyere henleggelsesrate enn korrupsjon. Begge disse lovbruddstypene representerer vesentlig større saksmengde enn korrupsjon. Henleggelsesraten i saker om grovt bedrageri, økonomisk utroskap og grovt underslag er derimot 12 prosentpoeng lavere enn i korrupsjonssaker. Ut fra denne

sammenligningen er det altså ikke grunnlag for å si at politiet henlegger korrupsjonssaker i vesentlig annen grad enn i andre typer av økonomiske lovbrudd.

Figur 2: Henleggelsesrater 2010-2020 for utvalgte lovbruddstyper.



Kilde: SSBs statistikkbank, basert på STRASAK. TI Norges egne beregninger.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har på vår bestilling produsert en spesialkjøring fra kriminalitetsstatistikken, der de etterforskede sakene er fordelt på politidistrikter. Det totale antallet avviker her noe fra de tallene Riksadvokaten har lastet ned fra den samme rådatakilden. Forskjellene kan skyldes kvalitetssikringen SSB gjør før de publiserer offentlig kriminalitetsstatistikk. Videre kan noe av avviket oppstå som følge av et lavt antall saker i de enkelte politidistriktene, slik at SSB ikke har adgang til å publisere opplysningene. Til tross for disse forskjellene, må bruttotallene fra de to nedlastingene likevel sies å være i samme størrelsesorden og kan betraktes som tilstrekkelig presis dokumentasjon på omfang og fordeling av etterforskede saker.

I tabell 3 vises en kvantitativ oversikt over politidistriktenes påtaleavgjørelser i saker om korrupsjon og påvirkningshandel. Tallene viser også antall anmeldte og etterforskede saker i den samme perioden.

Antallet korrupsjonssaker er svært ulikt fordelt i landet. Politidistriktene Oslo og Sør-Øst har et høyt antall korrupsjonssaker sammenlignet med de øvrige distriktene. Finnmark politidistrikt har ifølge statistikken ingen registrerte korrupsjonssaker i perioden 2010-2020.

Sumtallene i tabellen omfatter elleve årganger. Med mellom 7 og 25 avgjørelser for hele perioden for de fleste av distriktene, blir det få årlige avgjørelser i det enkelte distrikt, noe vi vender tilbake til som tema i intervjuene med det enkelte distrikt.

Tabell 3: Antall etterforskede lovbrudd for korrupsjon og påvirkningshandel 2010-2020 og antall anmeldelser i samme periode.

	Alle avgjørelser	Alle uopklarte	Henlagt manglende bevis	Andre uopklarte	Alle oppklarte	Tiltale	Andre oppklarte	Antall anmeldelser
I alt	446	174	123	51	272	147	125	581
Oslo	131	37	21	16	94	59	35	172
Øst	25	12	:	:	13	4	9	31
Innlandet	7	:	:	:	:	:	:	16
Sør-Øst	115	43	:	:	72	53	19	120
Agder	21	14	6	8	7	:	:	28
Sør-Vest	12	:	7	:	:	:	:	16
Vest	19	16	12	4	:	:	:	35
Møre og Romsdal	8	:	:	:	:	:	:	14
Trøndelag	9	4	:	:	5	:	:	23
Nordland og Troms**	16	9	5	4	7	:	:	27
Finnmark	:	:	:	:	:	:	:	
Svalbard	:	:	:	:	:	:	:	
Særorgan *	80	21	16	5	59	19	40	94

Kilde: SSB (spesialkjøring basert på Strasak).

* Særorgan omfatter her alle andre organer i politietaten enn politidistriktene, dvs Økokrim, Kripes, UP, utlendingsenheten, PST, spesialenheten mv. SSB har undersøkt hvilke av disse politienhetene som har registrert korrupsjonssaker og opplyser at de aller fleste avgjørelser og anmeldelser gjelder Økokrim. Antall avgjørelser for Økokrim er vesentlig høyere enn antall sakskomplekser Økokrim selv har rapportert at de årlig har tatt inn i denne perioden. For hvert sakskompleks kan det være flere straffbare forhold, noe som gjør tallene i tabellen konsistente med det antall saker Økokrim selv oppgir å ha etterforsket, når det i tillegg tas hensyn til at andre særorgan også har registrert noen få korrupsjonsforhold.

** Nordland og Troms utgjør to politidistrikter, men her er tallene slått sammen fordi det i tabellproduksjonen ikke var mulig å tilordne sakene til riktig distrikt pga grensejusteringer i forbindelse med politireformen i 2016.

For å illustrere forskjellene mellom politidistriktene, har vi sammenstilt tallene over anmeldte forhold med politiets samlede bemanning innenfor hvert distrikt. Resultatene er vist i tabell 4 og figur 3 og dokumenterer en betydelig variasjon i saksmengde mellom distriktene.

Til sammen arbeider vel 14 000 personer i politidistriktene, hvorav om lag 2/3 er ansatte med politifaglig utdanning, en drøy firedel er sivilt ansatte mens påtalejurister utgjør seks prosent. Basert på intervjuene anslås det samlede antall personer som arbeider med økonomi og miljøkriminalitet i politidistriktene til rundt 320 personer, noe som tilsvarer vel to prosent av distriktenes samlede bemanning. Økokrims gjennomsnittlige bemanning i samme år var 165 personer. Det samlede økokrimfaglige miljøet i politiet utgjør dermed til sammen rundt regnet 490 personer, noe som tilsvarer om lag tre prosent av hele politietatens bemanning, inkludert alle særorganer.

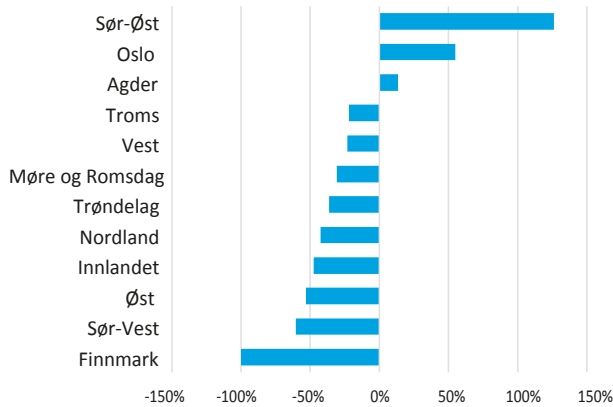
Tabell 4: Antall ansatte i politidistriktene i snitt gjennom 2020 og antall anmeldelser for korrupsjon pr. 100 ansatte.

	Antall ansatte	Antall anmeldelser pr 100 ansatte
Oslo politidistrikt	3 238	5,31
Øst politidistrikt	1 925	1,61
Innlandet politidistrikt	891	1,80
Sør-Øst politidistrikt	1 548	7,75
Agder politidistrikt	719	3,90
Sør-Vest politidistrikt	1 177	1,36
Vest politidistrikt	1 331	2,63
Møre og Romsdal politidistrikt	591	2,37
Trøndelag politidistrikt	1 052	2,19
Nordland politidistrikt*	660	1,97
Troms politidistrikt*	486	2,68
Finnmark politidistrikt	413	0,00
Sum politidistrikt	14 029	3,43

Kilde: POD, Strasak. TI Norges egen beregning.

* I denne beregningen er antall anmeldelser i hhv Nordland og Troms fordelt likt mellom de to distriktene, basert på informasjon fra intervjuene.

Figur 3: Antall anmeldte korrupsjonssaker pr politiansatt. Prosent flere eller færre saker enn gjennomsnittet i politidistriktene.



Kilde: POD, Strasak. TI Norges egen beregning.

Forskjellen i distriktenes antall saker er visualisert i figur 3 i form av over- og underrepresentasjon. Tre distrikter har hatt forholdsvis flere saker enn de øvrige (Sør-Øst, Oslo og Agder). Det er vanskelig å tro at de store forskjellene gjenspeiler tilsvarende substansielle forskjeller i kriminalitetsbildet mellom de ulike distriktene. Denne spredningen kan i seg selv tolkes som indikasjon på at det i samfunnet (sivile aktører som melder fra om mistenkelige forhold) og eventuelt også innenfor politiets arbeid med å avdekke og etterforske korrupsjon, gjør seg gjeldende forskjeller som påvirker det samlede antall saker. Ulik grad av oppmerksomhet i og utenfor politiet kan være noe av forklaringen på slike forskjeller.

2.2.2. Begrensninger i datagrunnlaget

Ingen av politidistriktene kunne bekrefte med sikkerhet at tallene fra SSB var korrekte. Flere av politidistriktene hadde registrert et noe avvikende antall saker fra det vi innhentet fra SSB.

Vår gjennomgang av statistikkgrunnlaget med politidistriktene gir inntrykk av at myndigheten ikke har presis oversikt over antall korrupsjonssaker i den aktuelle perioden 2010-2020.

Politiets egen koding av straffesaker i STRASAK kan inneholde feilkilder. Det gjelder også kodingen som er grunnlag for statistikken for korrupsjonssaker. Saker til etterforskning kodes av politiet innledningsvis når anmeldelse innkommer eller politiet beslutter å starte etterforskning av eget initiativ, uavhengig av om det er mottatt noen anmeldelse. Politiet kan endre koding av saken på et senere tidspunkt.

Feilkilden ved kodingen når anmeldelsen kommer inn, kan skyldes at beskrivelsen i anmeldelsen feilaktig angir korrupsjon som mistankegrunnlag.

Det samme gjelder dersom en sak innledningsvis etterforskes som en korrupsjonssak, og deretter omsubsumeres til et annet straffebud. Saken vil fortsatt være registrert som en korrupsjonssak i statistikken det året saken først ble registrert i politiets systemer. Et eksempel er de sakene som henlegges som mistanke om korrupsjon, men der saken etterforskes videre som mistanke om økonomisk utroskap, eventuelt andre former for økonomisk kriminalitet. Andre eksempler kan være saker der mistanken først registreres som heleri eller hvitvasking før politiet blir oppmerksom på den tilknyttede primærforbrytelsen.

Omvendt kan det også være en risiko for at saken ikke registreres som korrupsjon selv om den i realiteten gjelder slik mistanke.

Det er også en risiko for at saken kodes under det påtalejuristen er mest sikker på at politiet kan bevise under etterforskningen. Det kan eksempelvis dreie seg om en sak som i realiteten etterforskes som korrupsjon, men der påtalejuristen holder det som mest sannsynlig at etterforskningen kan konkludere med at det foreligger økonomisk utroskap, noe som kan være enklere å bevise. Som kommentert nærmere i punkt 3.5 om rettslige utfordringer, kan forklaringen være at politidistriktene opplever det som enklere å bevise at det foreligger økonomisk utroskap, enn å bevise at vilkårene i straffebudet for korrupsjon er oppfylt.

Feil knyttet til politiets koding av sak kan resulterer i at saker som i realiteten etterforskes som korrupsjon, ikke registreres som det i Strasak.

En annen feilkilde kan være antallet saker som er kodet som korrupsjon i et sakskompleks. Skal forholdet registreres som én sak til tross for at den gjelder flere straffbare forhold? Et relevant eksempel kan være om hver eiendom i en omfattende sak om korrupsjon i en kommunes plan- og byggesaksbehandling får selvstendige saksnummer eller om hele sakskomplekset, inklusive alle de berørte eiendommene registreres som én sak i Strasak.

Saksomfanget kan derfor variere mellom distriktene avhengig av hvilken type saker politidistriktet har håndtert i den aktuelle perioden og av hvordan de er blitt registrert.

2.3. Rettskraftige dommer og risiko i finansmarkedet

2.3.1. En oversikt over rettskraftige dommer

Utfallet av korrupsjonssakene i rettsapparatet er en viktig kilde til informasjon. De rettskraftige dommene forteller hva de straffbare handlingene har bestått i, innenfor hvilke sektorer de har skjedd, hvordan sakene er blitt avdekket og ikke minst hvordan vilkårene for straff vurderes av domstolen.

Straffelovens bestemmelser om korrupsjon trådte i kraft i 2003. Transparency International Norge utgir årlig en oversikt over alle rettskraftige korrupsjonsdommer som er avsagt i medhold av disse bestemmelsene. Domssamlingen fra 2022 inneholder en oversikt over til sammen 67 sakskomplekser for perioden 2003 tom. 2021. Av disse er 15 sakskomplekser avsluttet med dom før 2010, mens 51 av dommene er avsagt perioden 2010-2020, som denne undersøkelsen dekker.

I et fåtall av sakene har politiets etterforskning startet etter en anmeldelse inngitt til politiet. I de fleste sakene har politiet startet etterforskning etter at mistanken først er oppdaget hos andre som har informert politiet. Dette kan være saker som kommer til politiets kunnskap etter forutgående privat gransking eller undersøkelse, medieoppslag, varslings sak, eksterne tips, informasjon fra skattemyndighetene, Finanstilsynet eller andre tilsynsorgan, hvitvaskingsmeldinger eller mistanker som har oppstått i forbindelse med etterforskning av andre saksforhold, som f.eks. etterforskning av mistanke om hvitvasking. Det er også eksempler på at informasjon fra utenlandsk etterforskningsmyndighet eller andre utenlandske aktører har initiert etterforskning, tiltale og dom i Norge.

En opptelling TI Norge har gjort, viser at nesten halvparten av sakskompleksene som medførte rettskraftige dommer i perioden 2003-2022, ble avdekket internt i virksomhetene, gjennom internrevisjon, interne varslings saker, av arbeidsgiveren selv, gjennom intern advokat eller intern gransking/undersøkelse. Om lag en femdel av sakene startet med eksterne varsler og/eller medieoppslag.

Den samme opptellingen viste også at 45 prosent av sakskompleksene omfattet offentlige tjenestepersoner. Flertall av disse sakene gjaldt statsansatte, mens litt under halvparten gjaldt kommunalt og fylkeskommunalt ansatte, hvorav mange også involverte relasjoner eller forbindelser til personer i privat sektor. Åtte av ti sakskompleks gjaldt lovbrudd som hadde skjedd i

Norge, mens hvert femte sakskompleks hadde tilknytning til utlandet

2.3.2. Særskilt om finansmarkedets aktører

Flere av dommene gjelder aktører i finansbransjen:

- DnB-NOR-saken (Nedre Romerike tingrett 2010): En mann ble dømt til ubetinget fengsel for å ha betalt en saksbehandler i banken kr 50 000 for å få innvilget et lån på en million kroner som banken tidligere hadde avslått.
- Bankansattsaken (Heggen og Froland tingrett 2013): En tidligere avdelingsbanksjef ble dømt for medvirkning til aktiv, grov korrupsjon. Han hadde sørget for at en tidligere kollega i banken mottok bestikkelse på kr 400 000 fra en eiendomsinvestor som trengte kapital til sine prosjekter, mot å sikre rask behandling av lånesøknadene. Investoren og den bankansatte som innvilget lånene, ble begge dømt til fengsel for grov korrupsjon.
- Valutahandelsaken (Saltens tingrett 2014 og Hålogaland lagmannsrett 2016): En valutahandelkunde og leder og valutamegler i en bank ble i forbindelse med en avtale om valutahandel dømt for grov korrupsjon. Kunden overførte i løpet av rundt tre og et halvt år kr 2 millioner til valutamegleren etter handler megleren hadde utført for ham. Dette tilsvarte 50% av gevinsten etter skatt. Megleren ble dømt til noe over ett år i fengsel, mens kunden ble dømt til 11 måneders fengsel, hvorav fem måneder betinget.
- Eiendomsmeglersaken (Oslo tingrett 2017): En boligkjøper tilbød en eiendomsmegler kr 20 000 «under bordet» samt et nytt megleroppdrag, dersom han fikk tilslag på å kjøpe boligen til takst. Megleren rapporterte tilbudet til egen arbeidsgiver. Boligkjøperen ble idømt betinget fengsel i 30 dager, samt en bot på kr 6 000.
- Eiendomsmegler- og låneagentsaken (Oslo tingrett, Moss tingrett 2021): En låneagent hadde betalt en eiendomsmegler kr 35 000 som vederlag for fiktive e-takster som kunne benyttes som grunnlag for boliglån. Straffen ble fastsatt til fengsel i fem måneder for låneagenten og fengsel i 90 dager for eiendomsmegleren, som også ble fradømt retten til å inneha stilling som eiendomsmegler i to år.

Det er en tett kobling mellom korrupsjonshandlinger og hvitvasking, ved at utbyttet fra kriminelle handlinger som korrupsjon gjerne hvitvaskes før de kan realiseres og anvendes i den ordinære økonomien. I mange av de øvrige sakene i domssamlingen omtales pengespor,

banktransaksjoner og overføringer mellom banker i inn- og utland, samt også tilknytning til andre økonomiske verdier. På denne måten kan banker og andre aktører i finansmarkedet inngå i nasjonale og internasjonale korrupsjonskjeder, noe som krever oppmerksomhet og aktsomhet.

En illustrasjon på hvordan denne risikoen konkret håndteres, er risikoanalysen som DNB har utført («Risikovurdering DNB - Iboende risiko for korrupsjon», oktober 2022).

Her peker banken på en rekke risikopregete prosesser og relasjoner der korrupsjon kan oppstå og trekker bl.a. fram at banken kan bli gjort ansvarlig for korrupsjon av andre:

*«Vi bruker begrepet 'ekstern korrupsjon' om korrupsjon som begås mellom kunder (eller andre relasjoner av DNB) og tredjemann. Dersom DNB er bankforbindelse til en kunde som driver korrumpert virksomhet, kan DNB berøres direkte eller indirekte ved at korrumpert omsetning eller bestikklser kanaliseres gjennom DNB. DNB og/eller ansatte kan anklages for å ha «godkjent» eller «bistått» en kunde i en korrupsjonsbetaling, eller medvirket til dette, for eksempel gjennom å ha gitt lån/kreditt som helt eller delvis har vært benyttet til bestikklser uten at DNB har tatt konsekvensen av åpenbare «røde flagg».»
Risikovurdering DNB 2022.*

Videre understreker banken sammenhengen mellom korrupsjon og hvitvasking:

*«I de tilfeller hvor en kunde forsøker å bruke bankens finansielle infrastruktur til å betale en bestikkelse, er også hvitvaskingslovens bestemmelser relevante, selv om bestikkelsestransaksjonen er betalt med legale midler. Den forutgående avtalen før selve bestikkelsestransaksjonen gjennomføres er i seg selv en straffbar handling. Dermed anses 'bestikkelsestransaksjonen' også som en 'hvitvaskingstransaksjon' som faller inn under hvitvaskingslovens definisjon av hvitvasking.»
Risikovurdering DNB 2022*

I intervjurunden med representanter for politidistriktene nevnes finansmarkedet som et risikoområde for korrupsjon (se kap. 3), og de viste bl.a. til pågående etterforskning. Dette korte utvalget fra oversikten over rettskraftige dommer understreker ytterligere den risikoen som foreligger, slik også DNB uttrykker i den ferske risikovurderingen.

2.4. Kvalitativ informasjon

2.4.1. Intervju med politidistriktene

For å kartlegge politidistriktenes innretning på etterforskning og iretteføring av saker om korrupsjon, har vi utført kvalitative intervjuer av ledere i politidistriktenes enheter for etterforskning av økonomiske straffesaker.⁶

Det enkelte politidistrikt utpekte selv hvilke personer som skulle intervjues. De utpekte lederne fikk i forkant tilsendt intervjuguide med nærmere informasjon om prosjektet. Intervjuobjektene fikk i tillegg tilsendt innhentet statistikkgrunnlaget fra SSB, samt informasjon om hvem som skulle gjennomføre intervjuet/samtalen. Det ble gitt informasjon om at opplysningene som ble innsamlet under intervjuet ville bli benyttet som grunnlag for analyse av relevante problemstillinger i prosjektet.

Tema for prosjektet og de mest sentrale spørsmålene vi ønsket å stille under intervjuet, ble sendt til intervjuobjektene på forhånd i nevnte intervjuguide. Intervjuobjektene i politidistriktene hadde dermed anledning til å forberede seg og innhente informasjon og/eller tallgrunnlag som de mente var relevant for vår undersøkelse.

Intervjuobjektene ble informert om at rapporten utformes på en slik måte at opplysningene som presenteres anonymiseres og ikke vil kunne knyttes til det enkelte politidistriktet. Det ble understreket at opplysninger om kvantitative størrelser eller fakta i rapporten presenteres på distriktsnivå. Opplysninger om vurderinger og synspunkter presenteres derfor i denne rapporten for større geografiske enheter, eksempelvis landsdel.

Intervjuet ble gjennomført ved at vi stilte intervjuobjektene både åpne og målrettede spørsmål om politidistriktets etterforskning og iretteføring av saker om korrupsjon.

⁶ Det varierer hvilken betegnelse enhetene som har hovedansvaret for etterforskning av økonomiske straffesaker, har i politidistriktene. Tidligere var disse enheten omtalt som økoteam.

Innledningsvis ble intervjuobjektene spurt om hvordan de opplever håndteringen og fordelingen av ressursene i den enheten som etterforsker økonomisk kriminalitet. De enkelte teamenes kapasitet og kompetanse i etterforskningen av korrupsjonssaker var gjennomgående tema i samtalen.

Neste tema var politidistriktenes rapportering til ledelsen i eget politidistrikt, Økokrim og statsadvokaten. Sammenholdt med distriktenes rapporteringspraksis, ble det stilt spørsmål om den overordnede påtalemyndighetens involvering i saker om korrupsjon.

Tredje tema var politiets inngang til etterforskningen av saker om korrupsjon. Vi spurte om etterforskningen erfaringsvis åpnes på bakgrunn av formell anmeldelse, andre omstendigheter eller av eget tiltak.

Fjerde tema handlet om mulige årsaker til at korrupsjonssaker henlegges. Vi tok utgangspunkt i statistikkgrunnlaget hentet fra SSB. Politidistriktene fikk adgang til å kommentere eventuelle avvik, eksempelvis på grunnlag av egne innhentede opplysninger eller andre opplysninger de mente ikke var gjenspeilet i tallene fra SSB. Politidistriktene ble også bedt om å kommentere mulige årsaker til henleggelse av saker om korrupsjon.

Avslutningsvis ble lederne spurt om de kunne peke på hva de anser som de største utfordringene ved etterforskning av mistanke om korrupsjon. På bakgrunn av utfordringene som ble nevnt, ble intervjuobjektene også bedt om å peke på eventuelle læringsmomenter fra etterforskning av korrupsjonsmistanker.

De viktigste spørsmålene vi gjennomgående stilte er beskrevet i den vedlagte intervjuguiden (vedlegg 1).

2.4.2. Intervju med Økokrim

Vi har også gjennomført intervjuer med utvalgte ledere og en tidligere leder i Økokrim. På samme måte som for politidistriktene ble intervjuobjektene stilt målrettede spørsmål om hindringer som kan oppstå ved etterforskning og iretteføring av saker der det er mistanke om korrupsjon.

2.4.3. Riksadvokaten

Som et supplement til det kvantitative datagrunnlaget har vi gjennomført samtale med representanter for Riksadvokaten. Her fokuserte vi i all hovedsak på merknader til eventuelle feilkilder ved vårt statistikkgrunnlag. Riksadvokatens representanter ble også

spurt nærmere om hvilke rapporterings- og kontrollmekanismer som gjelder mellom politiet, statsadvokatembetene og Riksadvokaten i saker om korrupsjon.

2.4.4. Inspeksjonsrapporter fra påtalemyndigheten

Under intervjuene opplyste flere av politidistriktene at statsadvokatene i politidistriktene har gjennomført inspeksjoner av distriktene. I de fleste politidistrikt har dette også omfattet etterforskning av økonomiske straffesaker.

Vi har ikke klart å oppnå kontakt med statsadvokatembetene eller innhente informasjon fra disse, innenfor rammen av dette prosjektet. Etter noen forsøk valgte vi å avbryte forsøkene på å intervju representanter for embetene om deres inntrykk og erfaringer fra tilsyn med politidistriktene. Det ligger utenfor prosjektets ressursrammer å gjøre en innholdsanalyse av inspeksjonsrapportenes omtale av korrupsjon.

2.4.5. Begrensninger i de kvalitative undersøkelsene

Etter å ha gjennomført intervjuene har vi identifisert visse begrensninger ved de kvalitative undersøkelsene.

For det første hadde lederne vi intervjuet i politidistriktene, i varierende grad oversikt over håndteringen av saker med mistanke om korrupsjon i den aktuelle enheten i politidistriktet som har ansvar for etterforskning av økonomiske straffesaker. Dette skyldtes blant annet at enkelte ledere var relativt nye i stillingen, ikke kjente til de aktuelle sakene, eller at de ikke hadde hatt ledig kapasitet til å kontrollere vårt statistikkgrunnlag opp mot registrerte saker i interne systemer. Intervjuobjektene hadde dermed ikke nødvendigvis forutsetninger for å besvare samtlige av de spørsmålene vi hadde valgt ut på forhånd.

På den annen side har vi fått utfyllende informasjon om hva politidistriktene mener er utfordringene ved politiets etterforskning og iretteføring av korrupsjonssaker. Vi mener derfor at disse opplysningene likevel er egnet til å belyse om det finnes hindringer for straffesaksbehandlingen i slike saker.

3. HOVEDFUNN

3.1. Et variert saksomfang

Statistikkgrunnlaget illustrerer som nevnt at det er store variasjoner i antallet korrupsjonssaker mellom politidistriktene. Forklaringen kan være geografiske forskjeller i næringsstruktur og lokalsamfunnskjennetegn som sannsynligvis skaper ulikt kriminalitetsbilde. Som framhevet av flere politidistrikt, kan f.eks. utbyggingsområder med høy aktivitet innenfor bygg og anlegg eller områder med ressursrike næringer i større grad «trigge» korrupsjonshandlinger.

Slike forskjeller kan f.eks. innebære at politidistriktene som er geografisk lokalisert langs kysten og i områder med betydelig eiendomsutvikling eller fritidsbebyggelse, står overfor andre typer risiko for korrupsjon enn geografiske områder der færre slike utviklingsprosesser foregår.

Som nevnt i underkapittelet om begrensninger i datagrunnlaget (kap 2.2.2), kan også tilfeldigheter i politiets registrering eller i anmelders beskrivelse av saksforholdet påvirke hvor mange saker som registreres som korrupsjon i politidistriktene.

3.2. Sektorer og miljøer som er særlig utsatte for korrupsjon

Det er forskjeller på hvilke bransjer som er involvert i de registrerte korrupsjonssakene. Det er også naturlige forskjeller på korrupsjon, avhengig av om mistanken gjelder privat sektor eller kommuner/offentlig sektor. I intervjuene er særlig følgende sektorer og miljøer framhevet som sårbare for korrupsjonshandlinger:

- **Bygg og anlegg**, blant annet saker om byggesaksregulering. Sektoren kan være en særlig sårbarhet i politidistrikt der det skjer utbygging av fritidseiendommer langs kystlinjen eller på fjellet. Dette er korrupsjonssaker som både berører private utbyggingsinteresser og kommunale byggesaksbehandlere.

Det er opplyst at de fleste korrupsjonssakene i ett bestemt distrikt er knyttet til tre ulike sakskompleks som alle gjelder ulovlig bygging av fast eiendom (fritidsbolig eller bolig). Andre politidistrikt med tilsvarende høy aktivitet i utbygging av fritidseiendom, har derimot ikke registrert noen saker som gjelder korrupsjon knyttet til ulovlig utbygging av fast eiendom.

- **Offentlig forvaltning**. Flere politidistrikt peker på at offentlig sektor er utsatt. Det finnes flere eksempler på saker der det er mistanke om korrupsjon innenfor kommunal sektor.
- **Finansbransjen**. Det pågår etterforskning i flere saker der ansatte i banksektoren er mistenkt for korrupsjon knyttet til långivning. Disse sakene er av forholdsvis nyere dato. Lignende saker er avgjort som saker om økonomisk utroskap i den aktuelle undersøkelsesperioden 2010 – 2020, jf. oversikten i kap. 2.3.2.
- **Selskaper og ledere av selskaper, nasjonalt og internasjonalt**. Det forekommer enkelttilfeller av mistanke om korrupsjon som gjelder store og ressurssterke selskaper. Det kan for eksempel dreie seg om oppdrett, olje og gass eller selskaper i fiskerinæringen.

En særlig utfordring er at store selskaper har kapasitet og ressurser til å utfordre politiets etterforskning på ulike måter. Politiet bruker dermed betydelige ressurser på å følge opp krav og anførsler fra selskapenes advokater. Ifølge ett av politidistriktene kan dette ha en avskrekkende effekt for etterforskningen, i den forstand at politiet unnlater å etterforske i saker som er rettet mot ressurssterke personer eller større foretak, også der etterforskningen krever etterforskning utenfor landet.

- **Ressurssterke personer** som innehar stillinger med høy status og sentrale posisjoner i lokalmiljøet eller samfunnet. I intervjuene pekes det på risikoen for korrupsjon blant ressurssterke personer. Selv om ingen av politidistriktene uttrykkelig har bekreftet at det kan være forskjeller i henleggelse på grunn av mistenktes posisjon eller hvilken bransje saken gjelder, indikerer utsagnene fra enkelte av intervjuobjektene at mistenktes posisjon og nettverk kan utgjøre et hinder for etterforskning og oppklaring av mistanken på dette området.

3.3. Etterretning og informantvirksomhet

Saker om korrupsjon er som regel et resultat av en anmeldelse, et tips eller oppslag i media. Det er derimot uvanlig at påtalemyndigheten åpner etterforskning på bakgrunn av egen etterretning. Flere av politidistrik-

tene framhever derfor at politiet bør prioritere grundigere etterretning og annen informasjonsinnhenting for å avdekke og oppklare saker om korrupsjon på eget initiativ.

Det omtales gjennomgående som en utfordring at etterforskningen iverksettes på et for sent tidspunkt i hendelsesforløpet.

I den forbindelse viser flere av distriktene til at det er behov for at det bygges tillit til informanter og kilder, på tilsvarende måte som politiet gjør i narkotikasaker og i saker som gjelder organisert kriminalitet. Enkelte av intervjuobjektene pekte eksempelvis på behovet for at politiet får kontakt med informanter innenfor næringslivet og offentlig sektor. En slik tilnærming kan ifølge distriktene i større grad bidra til at politiet avdekker mistanke om korrupsjon av eget tiltak.

Gjennom etterretning og informasjonsinnhenting kan det foretas etterforskningsskritt på et tidligere stadium enn der mistanken oppstår gjennom en anmeldelse eller etter oppslag i media.

3.4. Etterforskningen

3.4.1. Forhold ved anmeldelsen

En rekke saker om korrupsjon identifiseres ved at forholdet anmeldes til politiet. Statistikken gir imidlertid ikke grunnlag for å identifisere hvor mange av de Strasak-registrerte anmeldelsene som startet med en anmeldelse utenfra eller ved at politiet tok saken opp til behandling av eget initiativ, f.eks. etter oppslag i mediene, rapporter fra tilsynsmyndigheter eller fra granskere i berørte virksomheter. Flere av politidistriktene understreker at det forekommer at saker anmeldes som korrupsjon, selv om det i ettertid kan vise seg å være en åpenbart grunnløs påstand. Der det ikke iverksettes etterforskning eller «hvor ubetydelig etterforskning er foretatt» skal saken kodes som «åpenbart grunnløs».⁷

Dersom det er gjennomført «en mer ordinær etterforskning og bevisene med særlig styrke taler mot at det er foretatt noe straffbart forhold», henlegges saken fordi intet straffbart forhold er bevist.⁸

Gjennom intervjuene bekreftes tallene som framkommer i tabell 2 (kap. 2.2.1) om at en femdel av alle etterforskede saker henlegges fordi politiet anser anmeldelsen som åpenbar grunnløs eller at det ikke er bevist noe straffbart forhold. Disse henleggelsene inngår altså også i det samlede tallet på henleggelse,

men tilskrives at selve anmeldelsen gjelder forhold som ikke er å anse som korrupsjon.

Disse henleggelsesformene synes ikke problematiske i seg selv, med mindre koden benyttes i en korrupsjons-sak som i realiteten henlegges på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet.

3.4.2. Organisering

Politidistriktenes arbeid med økonomiske straffesaker er organisert på ulike måter i de enkelte politidistriktene i landet, slik vi har beskrevet det i kap. 1.2.

Politidistriktene har valgt ulike løsninger for lokalisering av de personer som etterforsker økonomiske straffesaker. I enkelte politidistrikt er alle ressurser samlet på ett sted. I andre distrikt er ressursene derimot lokalisert ulike geografiske steder i distriktet.

Ifølge ett av distriktene kan en slik desentralisert lokalisering forklares med politireformen og at distriktet er bundet av langvarige leiekontrakter, noe som gjør det vanskelig å samle ressursene ett sted. Ulike lokasjoner kan også være begrunnet i at distriktet vil prioritere lokal tilstedeværelse framfor sentralisering. Det pekes på fordelene med at etterforskningen kan skje tettere opp mot lokalt næringsliv i områder av landet med store geografiske avstander.

Politiets enheter som etterforsker økonomiske straffesaker, har etterforskere med politiutdannelse og et mer begrenset antall spesialetterforskere med annen bakgrunn.

Etterforskningen ledes av lokal påtaleenhet. Det er påtalejuristene (påtalerepresentanten i politiet) som avgjør hvordan sakene skal kodes og som tar endelige stilling til hva som skal etterforskes. Påtalejuristene tar også påtaleavgjørelser om henleggelse, med mindre avgjørelsen tilligger høyere påtalemyndighet. Inntrykket er at etterforskningen utføres i et samarbeid mellom påtalejuristen i politiet og etterforskerne.

Politietterforskerne, spesialetterforskerne og bistandsrevisor er organisert i Fellesenheter for etterforskning og etterretning (FEE) i politiet. Fellesenheten er videre inndelt i ulike saksområder, slik tilfelle eksempelvis er for etterforskning av økonomiske straffesaker.

I ett av politidistriktene er det opplyst at enheten som etterforsker økonomisk kriminalitet, er ledet av en politietterforsker og ikke av påtalejurist. I alle andre distrikt er det påtalejurist som leder enheten med ansvar for

⁷ RA-1988-3.

⁸ RA-1988-3.

etterforskning av økonomiske straffesaker. Vi har ikke mottatt noen tydelig eller bestemt begrunnelse for denne forskjellen i de intervjuene vi har gjennomført.

Vi har søkt å identifisere om skillet mellom etterforskere og påtaleleddet i politidistriktet representerer noen utfordring for en effektiv etterforskning av korrupsjonsaker. Dette kommenteres nedenfor i neste underkapittel.

3.4.3. Internt samarbeid

Samarbeidet mellom etterforskere med og uten politibakgrunn og påtalejurister i politidistriktet, er som nevnt foran, ulik i politidistriktene. Nedenfor refereres noe av den informasjonen vi har notert fra samtaler med representanter for politidistriktene.

Ved ett distrikt uttales det at kommunikasjonen med påtalejuristene har vært utfordrende som følge av hyppig utskiftning av personer i påtaleleddet. I dette distriktet har påtalejuristene også ansvar for andre saksområder enn økonomiske straffesaker. Inntrykket er at påtalejuristene i realiteten ikke framstår som øremerket til å arbeide med økonomiske straffesaker, og andre saker er blitt prioritert foran økonomiske straffesaker. Utskiftningene har dermed svekket samarbeidet mellom etterforskerne og påtalejuristene.

Ved et annet distrikt påpekes det derimot at samarbeidet mellom politietterforskerne og påtaleleddet er tett. Her er de samlokalisert og arbeider i stor grad som ett team.

Utenom det nevnte distriktet er det ingen indikasjoner på at mangel på internt samarbeid mellom påtalejurister og etterforskere utgjør noe hinder eller blindsoner ved etterforskningen av korrupsjonssaker. Det er heller ikke holdepunkter for å hevde at det er noen nødvendig sammenheng mellom samlokalisering av etterforskere og påtalejurister og hvilke resultater som oppnås. Flere av distriktene påpeker viktigheten av at påtaleleddet og politietterforskerne samarbeider godt.

3.4.4. Ressurser til rådighet for økonomiske straffesaker

Våre undersøkelser viser ingen åpenbar sammenheng mellom antallet registrerte korrupsjonssaker og hvilke ressurser politidistriktet har tilgjengelig til etterforskning av økonomiske straffesaker. Et illustrerende eksempel er Vest politidistrikt og Agder politidistrikt. Ifølge statistikkgrunnlaget fra SSB har førstnevnte politidistrikt avgjort 19 saker, mens sistnevnte har avgjort 21 saker i den aktuelle tidsperioden. Vest politidistrikt har

imidlertid totalt sett flere stillingshjemler med og uten politifaglig bakgrunn, og dobbelt så mange påtalejurister som Agder politidistrikt. En tilsvarende sammenligning kan foretas mellom Vest og Øst politidistrikt. Ifølge SSB har førstnevnte distrikt 19 registrerte avgjørelser, mens sistnevnte har 25 registrerte avgjørelser. Vest politidistrikt har nesten dobbelt så mange stillinger knyttet til etterforskning av økonomisk kriminalitet som Øst politidistrikt.

Et viktig forbehold i en slik sammenligning, er at sakenes innhold, kompleksitet og omfang kan variere mye, slik at antall saker har begrenset verdi som kriterium for å vurdere forholdet mellom ressurser og saker. Kildegrunnlaget gir imidlertid ikke mulighet til å beskrive mer kvalitative forskjeller mellom sakene.

Utlån av etterforskningsressurser fra avdeling eller enhet med ansvar for etterforskning av økonomiske straffesaker, til andre oppgaver og avdelinger i politidistriktet, opplyses å være en utfordring for etterforskningen av økonomiske straffesaker ved flere politidistrikter.

Enkelte distrikt påpeker at ressursene regelmessig benyttes i bistand til andre seksjoner og avdelinger, i forbindelse med spesifikke etterforskningskritt og i mer omfattende saker. Det påpekes at særlig spesialetterforskerne (etterforskere uten politibakgrunn) og bistandsrevisor, er ettertraktede personer i etterforskningen av organisert kriminalitet, narkotikasaker og enkelte andre straffesakstyper.

Flere av distriktene opplever at betydelige ressurser i form av etterforskere som primært skal arbeide med økonomiske straffesaker, i stedet benyttes til en rekke etterforskningsoppgaver i andre sakstyper, og at dette kan bidra til å fortrenge kapasiteten til å etterforske korrupsjonssakene. Ett av distriktene beskriver at intensjonen er at flere av stillingene i avdelingen for økonomiske straffesaker skal være skjermet fra arbeid med andre saker, men at politiet ikke alltid lykkes med dette.

I flere politidistrikter har de samme personene som etterforsker økonomiske straffesaker, også ansvar for saker som gjelder arbeidslivskriminalitet, miljø saker, og saker som gjelder dyrevelferd. I flere av politidistriktene er en av etterforskerne såkalt bokoordinator. Disse personene har bestemte oppgaver knyttet til økonomiske straffesaker i konkurssaker. I ett av distriktene utfører enkelte politietterforskere også patruljetjeneste.

Distriktene opplever at korrupsjonssakene krever stor arbeidsinnsats fra flere personer. Enkelte av politidistriktene har gitt uttrykk for behov for større kapasitet til etterforskning i flere av sakene.

Ett av distriktene viser til at de verken har ressurser eller kompetanse til å planlegge etterforskningen godt, eller sikre og opprettholde god framdrift i etterforskningen over lengre tid.

Et annet distrikt opplever at etterforskningen nedprioriteres fordi det kreves store ressurser. Ifølge distriktet skyldes flere av henleggelsene i realiteten mangel på kapasitet, selv om den formelle henleggelsesgrunnen er en annen.

Et tredje distrikt mistenker at en større korrupsjonssak som ble henlagt etter bevisets stilling, i realiteten var en kapasitetshenleggelse. Saken var omfattende, og det var ikke foretatt bestemte etterforskningsskritt.

Slike utsagn gir grunn til å kommentere politiets henleggelse av korrupsjonssaker med bakgrunn i manglende saksbehandlingskapasitet noe nærmere. Ifølge Riksadvokatens rundskriv skal enhver henleggelse vurderes konkret.⁹ Det er derimot aldri adgang til å henlegge «sentrale og andre alvorlige lovbrudd» av kapasitetsgrunner.¹⁰

Fordi politiet ikke har adgang til å henlegge korrupsjonssaker på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet, er det risiko for at enkelte saker i stedet henlegges med en annen henleggelseskode. Saken kan eksempelvis bli henlagt på bakgrunn av bevisets stilling, selv om oppklaring av saksforholdet forutsetter inngående etterforskning og større ressurser enn de som er til rådighet. Dette illustrerer at henleggelseskodene ikke nødvendigvis gir et fullstendig realistisk bilde av hvor mange saker som faktisk henlegges på grunn av kapasitetsmangel.

På den annen side kan antatt ressursbehov for å komme til bunns i en sak også begrunne at saker henlegges etter bevisets stilling, uten at den reelle grunnen dermed er manglende kapasitet. Dersom sannsynligheten for å oppklare forholdet vurderes som liten mens ressursbehovet for å komme videre anses som stort, kan konklusjonen bli at det ikke er «rimelig grunn» til videre etterforskning. Resultatet av etterforskningen avgjøres i så fall ut fra det foreliggende bevismaterialet, med det resultat at saken blir henlagt etter bevisets stilling.

⁹ RA-1988-3.

¹⁰ RA-1988-3.

¹¹ Etter strpl. § 216 o (1) bokstav a, kan dataavlesning benyttes i tilfeller der strafferammen er 10 år slik som for grov korrupsjon.

3.4.5. Etterforskningsmetoder

Et flertall av politidistriktene understreker at bruk av egnede og tilpassede etterforskningsmetoder er en viktig forutsetning for å oppnå resultater i korrupsjonssaker. Den taktiske tilnærmingen og metodebruken er avgjørende for å få en god inngang til etterforskningen.

Flere av distriktene påpeker at tradisjonelle etterforskningsskritt ikke nødvendigvis er tilstrekkelig i saker der det er mistanke om korrupsjon. Det etterlyses større bruk av skjulte etterforskningsmetoder, eksempelvis i form av dataavlesning.¹¹

En annen utfordring er at korrupsjonssakene ikke nødvendigvis har prioritet hos de personene i politidistriktet som til syvende og sist prioriterer i hvilke saker utradisjonelle etterforskningsskritt skal benyttes.

Politidistriktene har organisert seg slik at det er en egen enhet som er spesialisert på gjennomføring av etterforskning med bruk av utradisjonelle etterforskningsmetoder. Enhetene i politidistriktene som har ansvar for økonomiske straffesaker må derfor «bestille» bistand fra denne spesialenheten i konkurranse med andre enheter i politidistriktet. Ett av distriktene beskriver slike metoder som et knapphetsgode, særlig i de mindre alvorlige sakene. Ett av distriktene framhever at det også er utfordrende å vite om behovet for bruk av slike metoder tidlig nok.

Politidistriktene oppgir at det kan være en utfordring at de normalt kommer inn i saken på et sent tidspunkt i hendelsesforløpet. Etterforskningen blir vanskelig fordi de mistenkte allerede kan ha kommunisert med hverandre og f.eks. kan ha inngått avtaler og utvekslet penger før politiets etterforskning kom i gang. Politidistriktenes inngang til etterforskningen oppleves derfor ikke like enkel i korrupsjonssaker dersom man sammenligner med en rekke andre straffesaker. Det kan være utfordrende å bevise at det foreligger skjellig grunn til mistanke om korrupsjon, noe som kan være til hinder for å oppfylle vilkårene for bruk av egnede etterforskningsmetoder.

3.4.6. Internasjonal etterforskning

I saker der bevis i form av vitner, medskyldige eller dokumenter befinner seg utenfor landets grenser, kan det være behov for etterforskning i utlandet. Politiet må dermed følge de regler som gjelder for politisamarbeid i det aktuelle landet der etterforskningen må foretas. Det kan blant annet kreve at politiet framsen-

der rettsanmodning for å kunne gjennomføre avhør og innhente andre bevis.

Effektiviteten i slike etterforskningskritt er blant annet avhengig av hvordan behandling av anmodning håndteres før den sendes fra Norge og hvordan mottakerlandet prioriterer anmodningen fra norsk politi. Prioriteringer som gjøres i det aktuelle landet der etterforskningen skal utføres, har også betydning for effektiviteten av etterforskningen. I de land som ikke er omfattet av avtaler med Norge, eksempelvis i en rekke såkalte skatteparadis, har norsk politi liten eller ingen mulighet til å innhente bevis eller kreve informasjon fra lokalt politi.

Et flertall av politidistriktene opplyser at utenlandsetterforskning ikke er til hinder for en effektiv etterforskning av mistanke om korrupsjon. Utfordringer i forbindelse med rettsanmodninger og bistand fra andre jurisdiksjoner, oppfattes ikke som særegne for saker om korrupsjon, men gjelder mer generelt. Det er pekt på følgende utfordringer av enkelte intervjuobjekter:

- Det kan trekke ut saksbehandlingen dersom det må etableres kontakt med utenlandske myndigheter.
- Internasjonal etterforskning er generelt sett ansett som et forsinkende element i en etterforskning.
- Det brukes mye unødige ressurser til rettsanmodninger der resultatet blir at politiet ikke får gjennomslag for sin anmodning.

Vårt samlede inntrykk er likevel at de fleste politidistriktene ikke anser utarbeidelse av rettsanmodninger og gjennomføring av internasjonal etterforskning som spesielt krevende. Samtidig har vi merket oss at flere av de distriktene som uttalte at de ikke så internasjonal etterforskning som utfordrende, ikke hadde gjennomført slik etterforskning på lang tid og heller ikke kunne vise til eksempler på at etterforskning i utlandet var gjennomført som ledd i etterforskningen av korrupsjonsmistanke.

Bruken av rettsanmodninger og etterforskning på tvers av landegrensene varierer blant politidistriktene. Mens enkelte distrikt påpeker at rettsanmodninger er lite brukt, er det andre distrikt som relativt ofte gjennomfører etterforskning utenfor landets grenser, gjerne med bistand fra Økokrim.

3.4.7. Kompetanse

Et flertall av politidistriktene peker på kompetanse som selve nøkkelen til å lykkes med etterforskning av korrupsjonssaker.

Særegent for saker om korrupsjon er at det som regel er nødvendig med tverrfaglig spesialkompetanse. Flere av politidistriktene etterlyser også større grad av spesialkompetanse.

Det pekes på flere områder som er typisk for korrupsjonssaker og som skaper behov for kompetanseheving:

- Det er behov for økt kunnskap om hvordan korrupsjon foregår.
- Noen av utfordringen består i at de som har inngått avtaler som rammes av straffebestemmelsene om korrupsjon, ønsker å holde dette skjult og at det finnes få skriftlige bevis. Det er krevende å få forklaringer fra de impliserte eller fra vitner. Dette krever kunnskap om taktisk etterforskning.
- Mange av de som mistenkes i korrupsjonssaker er ressurssterke personer med et betydelig nettverk av andre ressurssterke personer.
- Enkelte politidistrikt forteller at de mangler kunnskap om hvor korrupsjon skjer, hva som er indikasjoner på korrupsjon og hvordan det foregår i praksis. De savner kilder slik politiet har i andre sakstyper.
- Det er behov for økt kompetanse om datakriminalitet og om bruk av virtuell valuta.
- Flere av distriktene understreker behovet for økt kompetanse om de metodene som vanligvis benyttes ved etterforskning av organisert kriminalitet. Distriktene uttaler at økt kompetanse om slike metoder vil kunne bidra til en mer effektiv etterforskning i korrupsjonssaker.

På bakgrunn av de nevnte behovene peker flere av distriktene på at videreutdanning bør prioriteres, og at det bør etableres etter- og videreutdanning som er rettet direkte mot korrupsjon.

3.5. Rettslige utfordringer

Enkelte distrikt mener at det eksisterer visse rettslige utfordringer i saker om korrupsjon.

Det framheves at terskelen for å få dom i korrupsjonssaker oppleves som høy, og at de heller subsumerer forholdet under andre straffebud enn korrupsjon. Som nevnt foran tas det eksempelvis ut tiltale for økonomisk utroskap, fordi det ikke er mulig å bevise korrupsjon. Dette kan også ses i sammenheng med at enkelte distrikt anser tolkningen av utilbørighetsbegrepet som krevende, og derfor ikke tar sjansen på å ta ut tiltale for korrupsjon. Vi har derfor et inntrykk av at flere av

politidistriktene anser straffebudet for korrupsjon som mindre tilgjengelig sammenlignet med straffebudet for økonomisk utroskap.

Flere av intervjuobjektene påpeker at det har vært flere frifinnelser i saker om korrupsjon, noe som tilsier at det dermed kan være en viss terskel for å bruke for mye ressurser på etterforskning av korrupsjonssaker framover.

Flere av intervjuobjektene har pekt på utfordringen knyttet til hva de oppfatter er straffbarhetsvilkåret for «utilbørlig fordel». Det kommer også til uttrykk en usikkerhet om rettstilstanden når gjelder forståelsen av hva det vil si at en fordel er gitt «i anledning av stilling, verv eller oppdrag».

En annen utfordring er at også andre aktører i rettspleien har for liten kompetanse om straffebudene innenfor korrupsjon. Det kan gjelde dommere (og meddommere) som ikke nødvendigvis har inngående kunnskap om korrupsjon, eller den bransjen der handlingene har foregått.

Beviskravet og bevissituasjonen utgjør en gjennomgående utfordring ifølge intervjuene med politidistriktene. Det vises også til at det er vanskelig å bevise de subjektive forholdene hos den tiltalte. Det er utfordrende å bevise forsett på gjerningstidspunktet i korrupsjonssaker. Noen intervjuobjekter peker også på utfordringer med å bevise hva som er avtalt mellom de impliserte, spesielt hvilke sideavtaler partene eventuelt har inngått. De partene som er involvert ønsker naturlig nok å holde korrupsjonshandlingen skjult. Dessuten er det få personer som ønsker å gi informasjon til politiet under etterforskningen av korrupsjonssaker.

I et av de mindre politidistriktene framheves utfordringene med å bevise en «utilbørlig fordel» i form av «smøring» fordi man lever i et tett og nært samfunn, der aktørene samhandler med hverandre både i forbindelse med private disposisjoner og som representanter for virksomheter. Ifølge distriktet kan det derfor være utfordrende å vurdere om tilknytningskravet mellom stilling og utilbørlig fordel er oppfylt.

Etterforskning av mistanke om korrupsjon forutsetter inngående etterforskning av pengespor. Det kan vise seg svært ressurskrevende å bevise at en overføring eller en faktura har hatt en illegitim funksjon. Særlig utfordrende er det i saker der mistenkte har benyttet kontanter.

¹² Straffeprosessloven § 66.

¹³ Straffeprosessloven § 67 (1).

¹⁴ Påtaleinstruksen § 22-2 (3).

¹⁵ Riksadvokatens rundskriv 3/2020 punkt 5.

¹⁶ Riksadvokatens rundskriv 3/2020 punkt 5.

3.6. Involvering fra overordnet påtalemyndighet

3.6.1. Statsadvokatembetenes rolle

Statsadvokatene har påtalekompetanse i saker som gjelder grov korrupsjon.¹² Påtalemyndigheten i politiet kan imidlertid «etterforske og reise siktelse i alle saker»,¹³ uten at de er forpliktet til å orientere statsadvokatembetene om saken. Det foreligger heller ingen instruks fra statsadvokatembetene om at politiet spesifikt skal rapportere om innkomne saker der det er mistanke om korrupsjon.

I henhold til påtaleinstruksen er påtalemyndigheten forpliktet til å forelegge saken for statsadvokaten der det skal utferdiges tiltalebeslutning i denne type straffesaker.¹⁴ Dette innebærer at lokalt politi som etterforsker saken innstiller på påtaleavgjørelser i saken. Innstillingen fra lokalt politi inneholder en beskrivelse av forholdet, bevis i saken og argumentasjon for den påtaleavgjørelsen politidistriktet mener at er korrekt.

En tidlig meddelelse til statsadvokatembetet om at politiet har startet etterforskning, kan gjøre embetet kjent med saksforholdet på en bedre måte enn om de f.eks. blir klar over den gjennom media eller andre kanaler. Informasjonen kan føre til at statsadvokaten kan bidra til å støtte etterforskningen på ulike måter. Vårt inntrykk er at graden av informasjonsutveksling med statsadvokatembetene praktiseres på ulike måter i politidistriktene.

Statsadvokatembetene gjennomfører også tilsynsoppgaver overfor politidistriktene. Tilsynsoppgaven gjennomføres blant annet ved besøk hos politidistrikt ved inspeksjoner. Slike inspeksjoner innebærer at det foretas tilsyn med kvaliteten på straffesaksbehandlingen i politidistriktet. Det utøves faglig kontroll av utvalgte saksområder og inspeksjonen skal bidra til veiledning og faglig utvikling.¹⁵

Ifølge Riksadvokaten skal inspeksjonene foretas helt eller delvis hvert år. Tilsynet skal tilpasses utfordringene i det enkelte distrikt, og samtidig sikre en oversikt over kvaliteten på den totale oppgaveløsningen. Statsadvokatembetene utferdiger en rapport som inneholder målrettede tilbakemeldinger til politidistriktet. Etterlevelsen av tilbakemeldingene skal følges opp av politidistriktet og av statsadvokatene.¹⁶

Politidistriktene angir at statsadvokatene jevnlig gjennomfører inspeksjoner av de enkelte distriktene. Det påpekes at antall inspeksjoner har økt de siste årene. Det er imidlertid ingen av distriktene som har kunnskap om at det er foretatt egne inspeksjoner av distriktenes håndtering av korrupsjonssaker.

I svært få tilfeller er statsadvokatembetet involvert som aktor i korrupsjonssaker. Saker som leder til tiltale om korrupsjon, kan aktoreres av lokal statsadvokat, eventuelt i samarbeid med påtalejurist fra politidistriktet. Det er stilt spørsmål fra enkelte politidistrikt om statsadvokatene har den nødvendige erfaring og kompetanse til å aktorere korrupsjonssaker. Under enkelte av intervjuene er det pekt på at statsadvokatene ofte rekrutteres fra seksjoner i politiet som har ansvar for straffesaker som gjelder voldsforbrytelser, sedelighetssaker og narkotikasaker. Selv om statsadvokatene omtales som dyktige og innehar en bred juridisk kompetanse, har de sjelden særlig kompetanse eller erfaring innen økonomiske straffesaker. De lokale statsadvokatene vil i de fleste tilfeller også mangle inngående kunnskap om bransjekutyme eller det lokale næringslivet.

Med bakgrunn i at mange av de grove korrupsjonssakene som etterforskes av politidistriktene, skal påtaleavgjøres av statsadvokaten, og eventuelt aktoreres av lokal statsadvokat, er det relevant å framheve noen av særtrekkene ved saker om grov korrupsjon som flere av intervjuobjektene har pekt på.

3.6.2. Grov korrupsjon i ressurssterke miljøer

Saker om grov korrupsjon gjelder ofte svært ressurssterke personer med et betydelig og ressurssterkt nettverk. Det er ikke uvanlig at saken involverer personer i nettverket til den mistenkte/siktete eller involverer vitner fra den mistenktes vennekrets eller personer som den mistenkte har kontakt med gjennom arbeid, lag, foreninger eller på annen måte. Det kan derfor være en utfordring å få informasjon (bevis) i saker som gjelder den mistenktes egen kontaktflate.

Enkelte intervjuobjekt peker på at det er et usedvanlig sterkt og belastende personfokus på sentrale personer i politiet eller påtalemyndighet som har ansvarsfulle roller i korrupsjonssaker. Personangrep mot enkeltpersoner i politiet og påtalemyndigheten har forekommet.

I saker om korrupsjon er det vanlig at forsvarerne bruker langt mer tid og ressurser på prosessuelle spørsmål og problemstillinger sammenlignet med andre straffesaker som statsadvokatembetene normalt behandler.

Saker om grov korrupsjon reiser ofte spørsmål om avtaleforhold og praksis i næringsliv eller offentlig sektor. Dette krever blant annet en viss kunnskap om og innsikt i hvordan næringslivet opererer, praksis og kutymene og hvem som har bindinger til hverandre og hvorfor. Det kan derfor være en betydelig utfordring for politiet og påtalemyndigheten å skaffe seg kunnskap om kutyme og praksis for å bedømme et bestemt forhold. For å kunne vurdere bevisene i en sak om grov korrupsjon er det relevant å ha kunnskap om hva som er praksis i en bestemt bransje eller i et bestemt avtaleforhold mellom aktører i næringslivet eller mellom representanter for foretak. Fravær av slik erfaring eller kompetanse kan skape utfordringer for statsadvokaten som skal ta stilling til påtalespørsmål. Inntrykket fra intervjuene med representanter fra politidistriktene er at statsadvokatene har begrenset erfaring fra økonomiske straffesaker generelt og korrupsjonssaker spesielt. I intervjuene framkom det også at enkelte av representantene for politidistriktene oppfattet at statsadvokatenes nærhet til distriktet og de ressurspersoner og nettverk som er involvert i denne typen saker, kunne gå på bekostning av behovet for distanse og objektiv bedømmelse av saksforhold og bevisbildet.

Vi minner om at statsadvokatene ikke er intervjuet og at synspunktene foran uttrykker vurderinger fra representanter for enkelte av politidistriktene. Statsadvokatenes vurderinger og vektlegging vil trolig være annerledes enn det som refereres over. Deres kjernekompetanse er kanskje ikke knyttet til korrupsjon som spesialtema, men de har lang erfaring i å vurdere bevis i straffesaker.

3.6.3. Riksadvokatens rolle

Riksadvokatens rolle som faglig ansvarlig i straffesaksbehandlingen er å stadfeste «de til enhver tid gjeldende normer og krav for straffesaksbehandlingen både generelt og i den enkelte sak».¹⁷ Riksadvokatembetet har det overordnede ansvaret som landets øverste påtalemyndighet og kan blant annet gi instruksjoner til underordnet påtalemyndighet (statsadvokatembetene) og derigjennom til politiet.

¹⁷ Torgersen (2021) s. 89.

Riksadvokatens oppmerksomhet om etterforskning og påtale kommer særlig til uttrykk i prioriteringsrundskriv. Det er ikke utarbeidet egne retningslinjer for korrupsjonssaker.

Økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter, «særlig den som rammer fellesskapet» er flere ganger uttalt som en prioritert sakstype.¹⁸ Riksadvokaten har også tidligere rettet oppmerksomhet mot statsadvokatembetenes kontroll rettet mot politiets bruk av henleggelseskode «manglende saksbehandlingskapasitet» i økonomiske straffesaker.¹⁹ Riksadvokaten har dermed gitt klare signaler om at økonomisk kriminalitet skal prioriteres.

Visse korrupsjonssaker skal også meddeles Riksadvokaten. Ifølge påtaleinstruksen § 22-3 (2) skal en sak «forelegges riksadvokaten til avgjørelse av tiltalespørsmålet» der en sak har «særlig stor interesse». Ifølge vår samtale med representanter for Riksadvokaten anses terskelen for at denne forpliktelsen inntreffer å ligge nokså høyt.

3.7. Involvering fra Politidirektoratet

Politidirektoratet skal sikre at de normer og krav som gjelder i straffesaksbehandlingen realiseres på en effektiv og hensiktsmessig måte, gjennom kompetansehevende tiltak, god ressursallokering og organisering.²⁰

Politidirektoratet etablerte «Prosjekt øko» i samarbeid med Økokrim i 2017. Hensikten var å forbedre politidistriktenes håndtering av økonomisk kriminalitet, samt øke bruken av inndragning.²¹ Arbeidsgruppen som ble nedsatt, utarbeidet en nasjonal rapport i 2019, som pekte på flere utfordringer i politidistriktene. I rapporten pekes det særlig på at mange av politidistriktene mangler ressurser og kompetanse til å etterforske og iredteføre saker om økonomisk kriminalitet. Et hovedfunn var at flere politidistrikt manglet kapasitet til å etterforske innkommende saker. Som en konsekvens ble flere av sakene henlagt. Det pekes i tillegg på at det er behov for økt opplæring og etterutdanning på området for økonomisk kriminalitet.

Foruten «Prosjekt øko» er det ingen av politidistriktene som opplyser om at Politidirektoratet har analysert distriktenes arbeid med økonomiske straffesaker i perioden 2010-2020.

3.8. Rapportering til ledelsen

Ingen av de vi har intervjuet har opplyst at det er eller har vært noen fast rapportering til ledelsen i politidistriktet om korrupsjonssaker. Enkelte distrikt understreker likevel at den øverste ledelsen er orientert om korrupsjonssakene, til tross for at rapporteringen opp til ledelsen i politidistriktet ikke er satt i system.

I de mindre distriktene skjer rapporteringen mer uformelt, ved at de som etterforsker saken og ledelsen er lokalisert i nærheten av hverandre. Flere av distriktene bemerker også at sakene er av en slik alvorlighetsgrad at ledelsen normalt er orientert om det. Ett av distriktene påpeker imidlertid at det kunne ha vært hensiktsmessig med rapportering ved etterforskning av saker om korrupsjon, gitt sakenes kompleksitet.

3.9. Resultater etter politireformen

Med politireformen i 2015 ble antallet politidistrikter redusert fra 27 til 12. Hensikten med reformen var å skape bedre forutsetninger «for å utvikle spesialistfunksjoner og kapasitet til å håndtere større og alvorlige saker og hendelser godt nok».²² Et annet siktemål var å legge til rette for at et felles kunnskaps- og metodegrunnlag.²³

For mange av politidistriktene har reformen medført en utvidelse av enheten i distriktet som har ansvar for økonomisk kriminalitet. Ved ett distrikt opplyses det om at flere ressurser og funksjoner har gjort avdelingen skikket til å håndtere flere store straffesaker samtidig. To av distriktene slutter seg til dette, og framhever at økoteamene var mindre og mer sårbare for håndtering av store straffesaker før reformen. Som følge av reformen er det flere stillingshjemler å spille på, og kompetansen kan brukes på tvers av den tidligere inndelingen av seksjoner, avdelinger eller avsnitt.

Etter reformen har enkelte seksjoner fått egne koordinatorer innen miljøkriminalitet og arbeidslivskriminalitet. Dette innebærer samtidig at flere seksjoner har fått et utvidet ansvarsområde som inkluderer andre fagfelt enn økonomisk kriminalitet. Seksjonene har f.eks. også ansvar for miljø og dyrevelferd. Ved ett av distriktene understrekes det likevel at utvidede ansvarsområder ikke har skapt kapasitetsutfordringer. Reformen har tvert imot gitt større rom for å spisse kompetansen i avdelingen, og det har vært lettere å sende personer på etterutdanning fordi avdelingen ikke lenger er like sårbare. Et annet distrikt framhever at reformen har gitt seksjonen økt kompetanse, trolig på grunn av en

¹⁸ TRA-2020-1 s. 9 og RA-2015-1 s. 8.

¹⁹ Dokument nr. 3:3 (2008-2009) og RA-2010-2 s. 8.

²⁰ Torgersen (2021) s. 89.

²¹ FATF (2019) s. 58.

²² Prop. 61 LS (2014-2015) s. 80.

²³ Prop. 61 LS (2014-2015) s. 80.

kombinasjon av rekruttering av ressurser som ønsker å videreutvikle seg, og av kompetanseheving i samarbeid med Økokrim. Ifølge distriktet har utviklingen skjedd på tross av at de er omtrent like mange ansatte som før reformen.

Ved to andre distrikt pekes det derimot på at reformen medførte flere utskiftninger, og at de dermed måtte begynne litt på nytt med å bygge et team. Samtidig påpekes det at økoteamene og ressursene som arbeider med organisert kriminalitet ble adskilt etter reformen, noe som kan ha påvirket bruken av etterforskningsmetodene blant økoteamene i negativ retning.

Et flertall av politidistriktene er likevel positive til politireformens funksjon. Det framheves særlig at reformen synes å ha gitt større adgang til å øke spisskompetansen i økoteamene.

3.10. Rekruttering

Det er påtagelige forskjeller når det gjelder rekruttering av personer til etterforskningen av økonomiske straffesaker.

Ved flere politidistrikt opplyses det at økonomiske straffesaker anses som oppgaver for spesielt interesserte og at svært få etterforskere søker seg til slike stillinger, kanskje med unntak av nyutdannede fra Politihøgskolen som prioriterer fast stilling ved et distrikt der de senere kan søke en posisjon som de ønsker. Mange av de som er nyutdannet ønsker f.eks. heller å jobbe operativt.

Noen av distriktene påpeker at de har mange unge og uerfarne etterforskere. Særlig ved ett politidistrikt opplever de at disse søker seg over til andre kriminalitetsområder i politiet etter kort tid og dermed slutter med etterforskning av økonomisk kriminalitet. Det opplyses at dette trolig også er et lønsspørsmål.

Et annet politidistrikt gir uttrykk for at etterforskning av økonomiske straffesaker anses som et av de mest attraktive områdene å arbeide med for etterforskere i distriktet. I dette distriktet har de fleste etterforskerne mer enn fem års erfaring fra fagfeltet og det er god søkning til ledige stillinger innen økonomiske straffesaker.

Det er interessant at slike forskjeller gjør seg gjeldende i rekruttering av etterforskere. Hva som skaper disse forskjellene, er vanskelig å peke på. Politidistriktene som ut fra rekrutteringen later til å ha et godt omdømme, viser likevel til følgende forklaringer på at de anses som attraktive avdelinger for etterforskerne:

- Seksjonen leverer gode resultater, blant annet ved at etterforskningen resulterer i store straffesaker som ender i domfellelser.
- Seksjonens lokalisering.
- Samlokalisering av ressursene bidrar til et godt arbeidsmiljø.

4. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

4.1. Innledning

Prosjektet har vist at det er sammensatte årsaker til at saker med mistanke om korrupsjon blir henlagt.

I flere av sakene er det åpenbare grunner til at etterforskningen ikke leder til avdekking av korrupsjon. Det anmeldte forholdet er ikke straffbart, eller det er stor usikkerhet om det har skjedd noe straffbart forhold som kan forfølges av påtalemyndigheten.

I tillegg til disse åpenbare grunnene til at korrupsjonsaker henlegges, eksisterer det også andre interessante forklaringer.

Flere politidistrikt peker på at de mangler kompetanse og kapasitet til å kunne gjennomføre etterforskning og deretter iretteføre enkelte av sakene der det er mistanke om korrupsjon. Intervjuene etterlater et inntrykk av at det i flere distrikter er svak kunnskap om hva korrupsjon er, hvilke lovkrav som gjelder, beviskrav, hvordan korrupsjon foregår i ulike bransjer og anvendelse av utradisjonelle etterforskningsmetoder i slike saker.

Manglende bruk av utradisjonelle eller skjulte etterforskningsmetoder kan være et hinder for å etterforske korrupsjonsmistanker. Vårt inntrykk er at politiet i for liten grad benytter politimetodene de har anledning til å bruke.

Et annet interessant funn er at utfordringene knyttet til rekruttering, kompetanse, metodebruk mv. varierer mellom politidistriktene, uten at det er noen tydelig årsak til denne variasjonen.

Før vi nedenfor gjennomgår konklusjonene nærmere, er det verdt å trekke fram at prosjektet har vist at det er et begrenset offentlig tilgjengelige statistikkgrunnlaget for å beskrive omfang og fordeling av korrupsjonsaker. Antall anmeldte og etterforskede lovbrudd gir et utilstrekkelig grunnlag for å beskrive statistisk i hvilken grad bestemte miljøer, personer, bransjer eller distrikter er over- eller underrepresentert i henholdsvis henlagte, etterforskede, påtalte og domstolsavgjorte korrupsjonsaker. Og selv om antall registrerte saker skulle ha vært mangedoblet, inneholder STRASAK i dag ikke variabler

som gir informasjon om bransjetilknytning eller involverte gjerningspersoners sosioøkonomiske bakgrunn som kunne ha gjort slike analyser mulige. For å kunne gjøre slike analyser, må også informasjonsbredden utvides med data fra flere registre. På den måten vil det kunne gis mer kvantitative indikasjoner på omfang og innhold i eventuelle blindsoner i håndteringen av korrupsjonsaker.

Den tallmessige presentasjonen innledningsvis i rapporten viser likevel at antall saker både er lavt og varierer betydelig mellom politidistriktene. Forskjellene er vesentlig større enn det som rimelig kan antas å gjenspeile forskjeller i faktisk korrupsjon.

Ingen av politidistriktene har noe krav om å avgi rapport til ledelsen i politidistriktet om antallet korrupsjonsaker som etterforskes, resultatet av etterforskningen eller erfaringer som gjøres knyttet til etterforskning av denne type saker. Dette leder til et inntrykk av at ledelsen ved politidistriktet ikke etterlyser resultater fra politiets etterforskning av disse sakene, noe som i sin tur kan lede til manglende kunnskap, styring og kontroll med etterforskningen av korrupsjonsaker.

Vi har ikke funnet noen åpenbar forklaring på årsakene til at de registrerte korrupsjonsakene varierer i typer av saker og om sakene gjelder privat eller offentlig sektor. Eksempelvis er det et høyt antall saker der det er mistanke om korrupsjon innen kommunal byggesaksbehandlingen i enkelte politidistrikt, men ikke i andre distrikt. I distrikt der det kunne forventes saker som følge av et høyt antall næringsaktører som politiet anser har høyere risiko for korrupsjon enn andre bransjer, kan vi ikke se at det er registrert noen slike saker. Det etterlater et inntrykk av at det er tilfeldig hvilke korrupsjonsaker som etterforskes.

4.2. Rekrutteringsproblematikk

Det er svært ulike problemstillinger knyttet til både rekruttering og kompetanse i distriktene.

De avdekkede forskjellene kan lede til at oppklaring av saker om korrupsjon avhenger av hvilket politidistrikt saken etterforskes ved.

Utfordringene knyttet til kompetanse har som nevnt sammenheng med ulikheter knyttet til rekruttering av etterforskere til de seksjoner, avdelinger eller avsnitt som arbeider med saker om økonomisk kriminalitet.

4.3. Bedre ressursutnyttelse er mulig

En god inngang til etterforskning av korrupsjon krever tilstrekkelig ressursbruk på et tidlig tidspunkt av etterforskningen.

Etterforskningsledelse er sannsynligvis svært viktig for resultatet av etterforskningen og for prioritering av de riktige sakene. Videre er organiseringen og samarbeidet mellom politietterforskerne og påtalejuristen i politidistriktet av stor betydning for gode beslutninger. Det gjelder både ved oppstart av etterforskning, samarbeid om ressursbruk og valg av tema, metode og strategi for å kunne avdekke korrupsjon.

Vi har et tydelig inntrykk av at de avsnitt eller avdelinger som etterforsker korrupsjonsmistanker har behov for kontinuitet og stabilitet i etterforskningen. De er sårbare for stadige utskiftninger av ressurser eller omprioritering av etterforskningsressurser. Det er viktig at økoteamenes arbeid med korrupsjonssaker ikke nedprioriteres på grunn av utlån av ressurser til andre seksjoner og avdelinger.

4.4. Egnede etterforskningsgrep

I saker om korrupsjon er politiet ofte avhengig av å benytte utradisjonelle etterforskningsmetoder slik som kommunikasjonskontroll, spaning, hemmelig ransaking o.a.

Det typiske ved korrupsjonssaker er at partene som mistenkes for bestikkelse eller ulovlig påvirkningshandel har en gjensidig interesse i å forhindre at utenforstående får innsyn i avtalen de har gjort med hverandre.

Derfor er det sjelden skriftlige bevis for avtaler som innebærer korrupsjonsmistanke. Dersom det senere oppdages at fordelen er gitt, forsøker de involverte å bortforklare dette med at betalingen gjaldt noe annet enn det korrupsjonsmistanken gir grunnlag for.

Bevisbildet i korrupsjonssaker synes å være svært krevende og skaper et større behov for utradisjonelle etterforskningsmetoder enn i andre, mer tradisjonelle saker der det er mistanke om økonomisk kriminalitet.

4.5. Statsadvokatens rolle

Som påpekt foran er det reist spørsmål om lokale statsadvokaters erfaring og kompetanse i denne type saker. Det kan også være en viss risiko for at statsadvokatens nærhet til distriktet går ut over behovet for å holde tilstrekkelig distanse til saksforholdet og bevisbildet.

De helt spesielle utfordringene som er knyttet til denne form for «hvitsnippkriminalitet», i form av bruk av etterforskningsmetoder, prosessuelle problemstillinger og personangrep på personer i påtalemyndigheten, skaper uvante utfordringer for lokal statsadvokat.

5. AVSLUTNING OG VEIEN VIDERE

Siktemålet med prosjektet har vært å forklare hvorfor korrupsjonssaker blir henlagt av politiet. Vi reiste også spørsmål om det foreligger blindsoner som har betydning for hvilke korrupsjonssaker som blir anmeldt, etterforsket og i rettetført.

Manglende oppmerksomhet om korrupsjon og korrupsjonsrisiko kan oppstå i samfunnet, - blant bedrifter, myndigheter, organisasjoner og enkeltpersoner. Dermed kan eventuelle tegn eller indikasjoner på korrupsjon bli oversett. Hindringer kan også gjøre seg gjeldende i politiet, som følge av organisatorisk innretting, ressursmessige prioriteringer, tilgangen på kompetanse eller mer ubevisste trekk ved arbeidsform og tilnæringsmåter til korrupsjon som fenomen.

Manglende etterforskning eller for stor grad av henleggelse, vil i så fall kunne ha alvorlige konsekvenser i form av tap og skade som korrupsjonen påfører samfunn og enkeltaktører.

For finansmarkedets aktører vil korrupsjonen særlig være alvorlig for markedets funksjonsmåte som et kollektivt gode, dersom den oppstår innenfor eller blant finansmarkedets aktører. Intervjuene gir holdepunkter for at flere av distriktene er opptatt av denne risikoen og har pågående etterforskninger i gang innenfor dette feltet. Bekymringen er at slike forhold og saker antakelig også burde ha vært gjenstand for oppmerksomhet i flere av distriktene.

5.1. Oppfølgingstemaer for politiet

I prosjektet er det lagt stor vekt på det etterforskningsfaglige arbeidet i politidistriktene. Vi har framhevet at flere forhold kan påvirke politiets innsats og evne til å oppklare korrupsjon:

- Ledelsens oppmerksomhet om korrupsjon
- Selve organiseringen av politiets arbeid i distriktene
- Utøvelsen av etterforskningsledelsen
- Tilgangen på kompetanse og rekruttering
- Kompetanseutvikling blant etterforskere og påtalejurister
- Bruken av utradisjonelle etterforskningsmetoder

Det framkommer betydelige og uforklarte forskjeller i politidistriktenes innsats i arbeidet med å avdekke korrupsjon. De store variasjonene i antall saker kan antakelig forklares med lokale tilfældigheter, men kan også henge sammen med politiets oppfølging av miljøer og risikoområder samt hvilke saker publikum og lokale aktører er blitt gjort oppmerksomme på og derfor rapporterer. Disse forskjellene bør i seg selv gjøres til gjenstand for videre undersøkelser. Ligger forklaringen i politifaglige arbeidsmetoder, lokalsamfunnets oppmerksomhet og årvåkenhet eller i samspillet mellom politi og samfunnet for øvrig?

5.2. Gir 12 politidistrikter robuste nok miljøer?

Rapportens dokumentasjon av det lave antall korrupsjonssaker og store variasjon mellom politidistriktene, tilsier at øverste fagmyndighet og politiske myndigheter bør vurdere å konsentrere politiets ressurser i distriktene ytterligere. Det er grunn til å spørre om dagens inndeling i 12 distrikter etablerer tilstrekkelig robuste fagmiljøer, gir nødvendig mengdetrening og erfaringsoppbygging for etterforskerne til å arbeide med kompliserte og sjeldne saker som korrupsjon, noe som krever betydelig spisskompetanse.

5.3. Behov for bedre data og mer kunnskap

Prosjektet tok utgangspunkt i at offentlige registre ville gi mulighet til å analysere flere forhold enn det som viste seg mulig. I arbeidet har vi sett at den offentlige tilretteleggingen av datakilder kan forbedres, og vi har fått ideer til undersøkelsesmetoder som kan bidra til bedre kunnskap om hvordan korrupsjon blir avdekket og fulgt opp i det strafferettslige sporet:

- Kritisk gjennomgang av innholdet i Strasak og politiets praksis med å registrere sakene, med sikte på å forbedre straffesakstatistikken slik at den inneholder mer presis informasjon om sakene og at det vurderes å registrere flere opplysninger om sakene.
- Kvalitative undersøkelser av utvalgte korrupsjonssaker, med sikte på å beskrive hele saksforløpet i tillegg til at det også inkluderes informasjon om sakens kontekst. Det kan f.eks.

være opplysninger om miljøet handlingene skjedde innenfor, de politifaglige vurderingene og håndteringen. Hvor kommer anmeldelsene fra? Hvem anmelder? Hvilket forløp og utfall får ulike typer saker?

- Komparative studier av avdekking, etterforskning og iretteføring av korrupsjonssaker. Hva kjenner tegner forskning, statistikkproduksjon og etterforskningsmetoder for korrupsjon i utvalgte andre land og hva har overføringsverdi til Norge?
- Undersøke hvordan strategiske analyser som utføres av Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) og Økokrims risikoanalyser konkretiseres til prioriterte forebyggingsaktiviteter i de enkelte politidistriktene. Hvilken informasjon og kunnskap har distriktene behov for, for å kunne utforme mer målrettet innsats innenfor korrupsjonsfeltet?
- En overordnet analyse av hvorfor antall saker varierer så mye fra distrikt til distrikt.

5.4. Utdanningsbehov

Det er stort sett ansatte med politifaglig grunnutdanning som arbeider med korrupsjonssaker i politidistriktene. Mange av lederne for arbeidet har lang erfaring med økokrimsaker. Samtidig er det behov for å vurdere nærmere hvordan selve den politifaglige grunnutdanningen setter nyutdannede politifolk i stand til å arbeide med korrupsjonssaker når de kommer ut i tjeneste. I tillegg viser inntrykket fra intervjuene at det er behov for tilleggsutdanning og spesialistutdanning som kan øke kompetansen i etterforskning av korrupsjonsmistanke.

Verken grunnutdannelsen i politiet eller universitetsutdannelsen i rettsvitenskap inneholder obligatoriske fag innen økonomisk kriminalitet, herunder korrupsjon.

5.5. Samfunnsmessig mobilisering

Arbeidet etterlater en stor, overordnet problemstilling: Hva er forklaringen på det lave antallet korrupsjonssaker sammenlignet med andre kriminalitetstyper?

Korrupsjon foregår skjult og mellom aktører som har en gjensidig interesse av å holde handlingene skjult. Norge kjennetegnes samtidig av et generelt høyt tillitsnivå, noe som er framhevet som et verdifullt felles gode. Samtidig kan en generell høy tillit også svekke en kritisk årvåkenhet som trengs for å melde fra om mulig korrupsjon eller å gjenkjenne den.

Antall saker som meldes til politiet, vil være avhengig av hvordan aktører utenfor politiet arbeider med bevisstgjøring, risikovurderinger og kontroll i egen virksomhet, for å kunne melde fra om kritikkverdige forhold og mulig korrupsjon. Hvis denne forebyggingsaktiviteten i liten grad foregår, vil også den generelle beredskapen og årvåkenheten være lavere i samfunnet, noe som dermed også går ut over evnen til å oppdage mulig korrupsjon.

I Økokrims risikovurdering, veiledere og indikatorliste identifiseres bransjer og miljøer som bør være særlig oppmerksomme. En samfunnsmessig mobilisering for antikorrupsjonsarbeid i slike risikoutsatte virksomheter vil bidra til å redusere evt. blindsoner i samfunnet og øke politiets sakstfang. Dermed vil også den samlede korrupsjonsbekjempelsen øke i samfunnet.

KILDER

DNB (2022) [Risikovurdering DNB - Iboende risiko for korrupsjon](#)

FATF (2019) [Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Norway 5th Year Follow-Up Assessment Report of Norway](#).

Oslo Statsadvokatembeter (2014). «[Endring av reglene om påtalekompetanse ved ikrafttredelse av ny straffelov](#)».

OECD (2022) [Drivers of Trust in Public Institutions in Norway](#).

Politidirektoratet (2021) [STRASAK-rapporten T1 2020](#).

Politidirektoratet (2021) [Ressursanalyse 2021](#).

Justis- og politidepartementet og Finansdepartementet (2011) «[Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet](#)».

Transparency International Norge (2022) [Domssamling](#).

Transparency International Norge (2021) [Global corruption barometer Norge](#).

Torgersen, Runar (2021). «[Fra Riksadvokaten](#)». Tidsskrift for strafferett årgang 21. nr. 1-2021, s. 87-96.

Økokrim (2022) [Økokrims trusselvurdering](#).

Økokrim (2022) [Korrupsjon – typetilfeller og indikatorer](#).

Ribe, Kristen (2013) «[Miljøkriminalitet til økoteamene?](#)», Miljøkrim 3/2013, Økokrim.

Transparency International - den globale koalisjonen mot korrupsjon

Bli medlem - www.transparency.no



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
NORGE**

Kristian Augusts gate 14, 0164 OSLO
Postboks 582 Sentrum, 0106 OSLO