



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

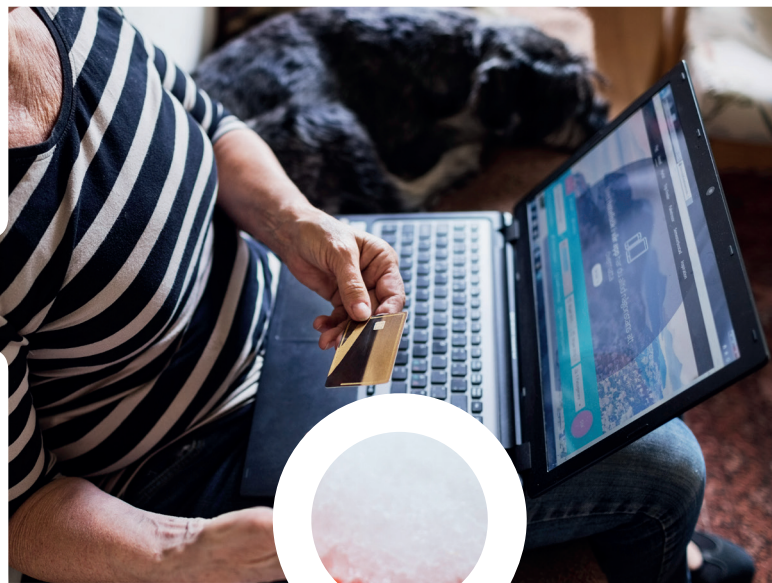
Meld. St. 15

(2023–2024)

Melding til Stortinget

Felles verdier – felles ansvar

Styrket innsats for forebygging og bekjempelse
av økonomisk kriminalitet





DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 15

(2023–2024)

Melding til Stortinget

Felles verdier – felles ansvar

Styrket innsats for forebygging og bekjempelse
av økonomisk kriminalitet

Innhold

Del I	Status og utfordringsbilde	9	3.6	Politiets måloppnåelse	29
			3.7	Mørketall for økonomisk kriminalitet	30
1	Innledning og sammendrag	11			
1.1	Regjeringens mål med meldingen	11	3.7.1	Spørreundersøkelser om omfang	30
1.2	Innspill til arbeidet med stortingsmeldingen	13	3.7.2	Virksomhetene anmelder om lag 15 prosent av lovbruddene	32
1.3	Avgrensninger mot annet relevant arbeid	13	3.7.3	Kommuner oppgir lavere forekomst enn virksomheter	32
2	Økonomisk kriminalitet: definisjon, særtrekk og konsekvenser	15	3.7.4	Økonomisk kriminalitet mot privatpersoner	32
2.1	Hva er økonomisk kriminalitet? ...	15	3.7.5	Økonomisk kriminalitet mot velferdsstaten	33
2.2	Profittmotivert, organisert og økonomisk kriminalitet	15	4	Organisering av innsatsen mot økonomisk kriminalitet	35
2.3	Hvem begår økonomisk kriminalitet?	18	4.1	Felles ansvar for forebygging og bekjempelse	35
2.3.1	Velstående middelaldrende menn	18	4.2	Politi og påtalemyndighet	35
2.3.2	Profesjonelle tilretteleggere	19	4.2.1	Økokrim: nasjonal spisskompetanse med tverrfaglig fokus	35
2.3.3	Kriminelle «tjenesteytere»	19	4.2.2	Politidistriktene: spesialiserte team og geografiske enheter	36
2.4	Særtrekk ved økonomisk kriminalitet	20	4.3	Kontrolletatene	37
2.4.1	Dynamisk	20	4.4	Samarbeid mellom kontroll- etatene og med politiet	39
2.4.2	Krysser landegrensener	21	4.5	Næringslivets innsats mot økonomisk kriminalitet	40
2.4.3	Ny teknologi skaper nye risikoer	21	4.6	Bostyrere	40
2.4.4	ID-misbruk tilrettelegger for økonomisk kriminalitet	22	4.7	Modeller for bekjempelse av økonomisk kriminalitet i andre land	41
2.4.5	Skjult eierskap kan skjule økonomisk kriminalitet	22	5	Veien videre: oppsummering av utfordringer og tiltak	42
2.4.6	Krig og konflikt påvirker omfanget av økonomisk kriminalitet	23	5.1	Oversikt over utfordringer	42
2.5	Konsekvenser: svekket tillit og trygghet og økonomisk tap	23	5.2	Virkemidler for å nå målene	43
3	Omfang av økonomisk kriminalitet	25	5.3	Forslag til tiltak	44
3.1	Registrert kriminalitet og mørketall	25	Del II	Regjeringens vurderinger og tiltak	49
3.2	Omfang og utvikling i den registrerte kriminaliteten	25	6	Styring og prioritering av økonomisk kriminalitet	51
3.2.1	Mindre anmeldt økonomisk kriminalitet	25	6.1	Økonomisk kriminalitet må få tilstrekkelig prioritet	51
3.2.2	Økt andel henleggelses	27	6.2	Behov for koordinert styring	51
3.3	Flere grove bedragerier	27	6.3	Lokale variasjoner kan føre til nedprioritering og mindre likhet for loven	52
3.4	Stor økning i rapporter om mistenkelige forhold	28			
3.5	Konstante inndragningstall i 25 år	28			

6.4	Et helhetlig system for prioriteringer	53	8.6.1	Myndighetenes samarbeid med næringslivet	71
6.5	Organisasjonsform som virkemiddel for prioritering	53	8.6.2	Veiledning og andre incitamenter til næringslivet	72
6.5.1	Andre organisasjonsmodeller	53	8.6.3	Forebygging som ledd i vurderingen av om foretaksstraff skal ilegges	74
6.5.2	Utredning av politiets organisering	54	8.6.4	Samlet transaksjonsovervåking i banker	75
6.5.3	Etablering av en bedrageri-enhet	55	8.7	Bevisstgjøring og fenomenforståelse	75
7	Rekruttering og kompetanse i politiet og kontrolletatene	56	9	Åpenhet og kvalitet i offentlige registre	77
7.1	Kompetanse er en grunnleggende forutsetning	56	9.1	Åpenhet bygger tillit og forebygger økonomisk kriminalitet	77
7.2	Generalister og gjennomtrekk i politiet	56	9.2	Register over reelle rettighets- havere	77
7.3	Kontrolletatens kompetanse	57	9.3	Eierskap i aksjer og fast eiendom	78
7.4	Kompliserte saker fordrer særskilt kompetanse	57	9.3.1	Opplysninger om eiere av aksjeselskaper	78
7.5	Tverrfaglig kompetanse er et kriterium for suksess	59	9.3.2	Opplysninger om eiere av fast eiendom	79
7.6	Relevante tiltak ved Politihøgskolen og andre forsknings- og utdanningsinstitusjoner	60	9.3.3	Myndighetenes behov for eierskapsopplysninger	79
8	I forkant av kriminaliteten: samordnet innsats for bedre forebygging	62	9.4	Registerkvalitet og ID-forvaltning	80
8.1	Forebygging er lønnsomt	62	9.4.1	Register- og datakvalitet	80
8.2	Forebygging er politiets hovedstrategi	62	9.4.2	ID-forvaltning	80
8.3	Kontrolletatens forebyggende innsats	63	9.4.3	Etablering av UNIK	81
8.4	Etterretning: beslutningsstøtte for mer målrettet forebygging og bekjempelse	64	9.4.4	Tilbud om nasjonalt ID-kort til utenlandske statsborgere med identitetsnummer i Folkeregisteret	82
8.4.1	Etterretning i politiet	64	10	Teknologi	83
8.4.2	Kontrolletatens risikoanalyse og etterretning	64	10.1	Økt etterlevelse gjennom gode teknologiske systemer og verktøy	83
8.4.3	Bruk av finansiell etterretning i politiet og i Skatteetaten	65	10.2	Bruk av kunstig intelligens	83
8.4.4	Finansiell etterretning: økt rapportering, men ingen økt kapasitet til å behandle rapportene	67	10.3	Compliance by design	85
8.4.5	Samarbeid for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet	68	10.4	Dulting («nudging») i teknologiske løsninger	86
8.5	Behov og muligheter for informasjonsutveksling mellom kontrollatater og politiet	70	10.5	Bruk av automatiserte løsninger	86
8.6	Forebygging og avdekking i privat sektor	71	10.6	Felles tilnærming til teknologiutvikling og deling av data	87
			11	Administrative sanksjoner eller straff?	89
			11.1	Etterlevelseseffekt og utnyttelse av de samlede ressursene	89

11.2	Rettslige utgangspunkt og prinsipper: effektivitet og rettssikkerhet	89	13.1.2	Inndragning etter straffelovens bestemmelser	108
11.3	Ulike administrative sanksjoner og ulik anmeldelsespraksis	90	13.1.3	Skatteetatens innkreving av inndragningskrav	108
11.4	Mangelfull statistikk og lite kunnskap om effekt	91	13.2	Tidligere utredninger og iverksatte tiltak	109
11.5	Mål om mer enhetlig tilnærming til hvilke saker som følges opp av henholdsvis kontrolletater og politi	92	13.2.1	Utredninger bestilt av Justis- og beredskapsdepartementet	109
			13.2.2	Straffelovrådets utredning i NOU 2020: 10	109
			13.2.3	Tiltak som er iverksatt de siste årene	110
12	Hvitvasking, heleri og pengespor	93	13.3	Behov for ytterligere effektivisering gjennom endring av regelverket	111
12.1	Hvitvasking – mer rapportering, få straffesaker	93	13.3.1	Beviskrav for inndragning av utbytte	111
12.2	Pengesporsetterforskning – metoder for å kartlegge utbytte	93	13.3.2	Sikring og foreldelse av inndragningskrav	112
12.2.1	Beskrivelse av analyser og kilder til informasjon	93	13.3.3	Håndtering av beslaglagte formuesgoder	113
12.2.2	Særskilte utfordringer knyttet til grensekryssende transaksjoner	94	13.3.4	Vurdering av muligheten for å opprette et inndragningsfond	114
12.2.3	Kryptovaluta	95	14	Internasjonalt samarbeid	116
12.2.4	Kontroll av tollagre og kulturgjenstander	96	14.1	Hvorfor er internasjonalt samarbeid viktig?	116
12.2.5	Handelsbasert hvitvasking	96	14.2	Norges deltakelse i internasjonale fora	117
12.2.6	Kontanter	97	14.3	Forebyggende samarbeid og informasjonsutveksling	117
12.2.7	DSOP Kontrollinformasjon	99	14.3.1	Kontrolletatenes internasjonale samarbeid	117
12.3	Straffelovens regler om hvitvasking og heleri	100	14.3.2	Internasjonalt politisamarbeid og rettslig samarbeid	118
12.3.1	Effektiv kriminalitetsbekjempelse gjennom reglene om hvitvasking og heleri	100	14.4	Enklere sikring, inndragning og innkreving over landegrensene	120
12.3.2	Forholdet mellom primærlovbrudd og heleri/ hvitvasking når primærlovbruddet ikke kan bevises på tiltaletidspunktet	100	15	Mer kunnskapsbasert politikkutvikling	122
12.3.3	Forholdet mellom bestemmelsene om heleri og hvitvasking	102	15.1	Innledning: behov for mer kunnskap og bedre statistikk	122
12.3.4	Innføring av et straffebud om næringshvitvasking	102	15.2	Ulik registreringspraksis påvirker statistikken	122
12.4	Betydningen av EUs antihvitvaskingspakke	103	15.3	Forslag til ny forskning	124
13	Inndragning og innkreving av inndragningskrav	106	16	Økonomiske og administrative konsekvenser	126
13.1	Kriminalitet skal ikke lønne seg	106			
13.1.1	Statistikk om inndragning og innkreving av inndragningskrav	107		Litteraturliste	127



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 15

(2023–2024)

Melding til Stortinget

Felles verdier – felles ansvar

Styrket innsats for forebygging og bekjempelse
av økonomisk kriminalitet

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 22. mars 2024,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

Del I
Status og utfordringsbilde

1 Innledning og sammendrag

1.1 Regjeringens mål med meldingen

Å bekjempe og begrense omfanget av økonomisk kriminalitet er ikke bare et spørsmål om å forhindre økonomiske tap, men også om vern av våre felles samfunnsverdier. Regjeringen vil i denne meldingen redegjøre for status og utfordringer og foreslå tiltak som kan styrke den felles innsatsen for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet i Norge.

I Hurdalsplattformen fremgår det at regjeringen vil styrke politiets arbeid med hvitvasking, økonomisk kriminalitet, arbeidslivskriminalitet, fiskerikriminalitet og annen tilstøtende kriminalitet, samt vurdere økte strafferammer på disse områdene og innføre sivilrettslig inndragning. Bekjempelse av skatteunndragelser og svart arbeid er også viktige prioriteringer.

Økonomisk kriminalitet rammer fellesverdiene våre. Svart arbeid og andre skatteunndragelser fører til store inntektstap for staten og til at midler ikke kommer fellesskapet til gode. Svart arbeid medfører også at enkeltpersoner ikke opparbeider seg trygderettigheter som pensjon, sykepenger og fødselspenger. I noen tilfeller skjer svart arbeid i kombinasjon med trygdebedrageri. Staten utbetaler i så fall en stønad som personen ikke har rett på, samtidig som den taper inntekt i form av skatt og arbeidsgiveravgift. Manglende tiltak overfor denne typen lovbrudd kan føre til svekket skattemoral og på sikt undergrave den velferdsstaten vi er kjent med. Fiskerikriminalitet og andre former for ulovlig uttak av ressurser rammer også fellesskapets verdier.

Tilsvarende kan kriminalitet som korrupsjon hindre økonomisk utvikling og innebære økte kostnader for myndigheter og næringsliv, uriktig bruk av offentlige ressurser og risiko for uriktige avgjørelser fra myndighetenes side.

I tillegg rammer økonomisk kriminalitet også enkeltmennesker. Arbeidslivskriminalitet (a-krim) og nettbedrageri mot eldre er eksempler på økonomisk kriminalitet som rammer sårbare enkeltindivider.

Organiserte kriminelle er involvert i økonomisk kriminalitet i større grad enn tidligere. Gren-

sene mellom den rene økonomiske kriminaliteten og annen profittmotivert kriminalitet blir mindre tydelige. Konsekvensene av manglende oppfølging kan både være store økonomiske tap for enkeltpersoner, bedrifter og samfunnet, og tap av tillit og trygghet.

Politiet og påtalemyndigheten er sentrale aktører både når det gjelder forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Men økonomisk kriminalitet kan ikke bekjempes av politiet og påtalemyndigheten alene. Å styrke politiets arbeid vil derfor bare være en del av løsningen. Kontrolletatene bidrar også i stor grad til å begrense omfanget av økonomisk kriminalitet.¹ Tilsvarende gjelder for næringslivet og privatpersoner, som også i fremtiden må være seg bevisst sin rolle i forebygging og avdekking av kriminaliteten. Et effektivt vern mot økonomisk kriminalitet forutsetter at dette anses som et ansvar for hele samfunnet.

For regjeringen er det et viktig samfunnsøkonomisk mål å utnytte de samlede ressursene på en mest mulig effektiv måte. Dette forutsetter god og koordinert samhandling, informasjonsdeling og rolleavklaring på alle stadier, fra forebygging av kriminalitet til sikring og innkreving av inndratt utbytte fra kriminalitet. Saker bør løses av det organet som er best egnet i den konkrete saken. Politiet og påtalemyndigheten bør fortsatt håndtere den alvorligste økonomiske kriminaliteten, der det er behov for å bruke særskilte metoder, og der straff og inndragning er riktig reaksjon.

Et mål for meldingen er også å innrette regelverk, systemer og håndheving på en måte som gjør at aktørene i større grad *avstår fra* å begå økonomisk kriminalitet. Dette kan man oppnå ved å øke sannsynligheten for oppdagelse gjennom for eksempel mer åpenhet, målrettede kontroller og tilsyn basert på risikovurderinger, og ved å gjøre det enklere å følge lover og regler. Sagt på en

¹ De viktigste kontrolletatene når det gjelder å bekjempe økonomisk kriminalitet er Skatteetaten, NAV Kontroll, Arbeidstilsynet, Konkurransetilsynet, Tolletaten, Finanstilsynet og Fiskeridirektoratet. Innenfor miljøkriminalitet er Miljødirektoratet blant de viktigste kontrolletatene.



Figur 1.1 Det er viktig å ivareta tryggheten og tilliten i samfunnet

Foto: utlånt fra Økokrim

annen måte: Det skal være lett å gjøre rett og mer risikabelt å begå lovbrudd.

Høy grad av tillit, både til staten og mellom enkeltaktører, er en stor styrke for Norge.² Den tilliten som er utviklet gjennom generasjoner bidrar til lave transaksjonskostnader og mer effektiv drift av næringsliv og offentlig sektor. Tillit tar lang tid å bygge opp, men kort tid å rive ned. Derfor er det viktig at vi tar vare på tilliten i samfunnet. Omfanget av økonomisk kriminalitet og bedragerier og den økningen i antall henleggelses saker som vi har sett de senere år, kan utfordre tilliten i det norske samfunnet. Denne meldingen skal legge til rette for videre arbeid for å begrense omfanget av økonomisk kriminalitet

og styrke bekjempelsen, slik at vi kan opprettholde tilliten og tryggheten i samfunnet vårt.

Ulike regjeringer har lagt frem handlingsplaner mot økonomisk kriminalitet fra begynnelsen av 1990-tallet. Problembeskrivelsene og foreslåtte tiltak har vært slående like i tretti år. Den siste generelle handlingsplanen på dette området gjaldt fra 2011 til 2014. Siden har relevante handlingsplaner hatt et mer spisset tematisk fokus. Regjeringen Solberg la i 2015 frem sin første *Strategi mot arbeidslivskriminalitet*. Strategien ble revidert og oppdatert i 2017, 2019 og på nytt i 2021. I 2017 ble *Strategi for bekjempelse av hvitvasking, terrorfinansiering og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen* presentert. Denne ble fornyet i 2020.

Regjeringen mener det igjen er behov for å se økonomisk kriminalitet i et helhetlig perspektiv, med oppmerksomhet på *tverrgående temaer* som

² Nordisk ministerråd (2017). Nordisk ministerråd fremhevet tillit som «Det nordiske guld».

kan styrke bekjempelsen av alle former for økonomisk kriminalitet. Temaene som omtales i meldingen er blant annet organisering, kompetanse, forebygging, åpenhet, teknologi og forholdet mellom administrative sanksjoner og straff. I tillegg drøfter meldingen behov for endringer i reglene om hvitvasking og inndragning av utbytte fra kriminalitet, som potensielt er effektive verktøy i bekjempelsen av alle former for profittmotivert kriminalitet, herunder også organisert kriminalitet.

Meldingen skal også legge til rette for en kunnskapsbasert politikktutvikling og en mer opplyst debatt om forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet, samt bidra til å styrke samfunnets generelle bevissthet om de aktuelle utfordringene. Meldingen vil dessuten være et godt utgangspunkt for videre samhandling både strategisk og operativt mellom relevante myndigheter, og for en mer samordnet prioritering på området.

1.2 Innspill til arbeidet med stortingsmeldingen

Stortingsmeldingen er utarbeidet av Justis- og beredskapsdepartementet i samråd med Finansdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet og Klima- og miljødepartementet. Under arbeidet er det mottatt innspill fra Justis- og beredskapsdepartementets underliggende etater, og fra de nevnte departementene og deres underliggende etater. Gjennom pressemelding på regjeringens nettsider ble det høsten 2022 åpnet for skriftlige innspill fra andre aktører. Disse ble bedt om å besvare fire spørsmål:

- Hva ser dere som de største utfordringene på deres felt når det gjelder bekjempelsen av økonomisk kriminalitet?
- Hva kan gjøres for å forebygge økonomisk kriminalitet bedre?
- Hvordan kan man mer effektivt frata kriminelle utbytte fra økonomisk kriminalitet?
- Hvordan kan det tilrettelegges for bedre samarbeid mellom offentlig og privat sektor når det gjelder bekjempelse av økonomisk kriminalitet?

Det kom innspill fra ulike aktører og organisasjoner, herunder Finans Norge, NHO, Advokatfirmaet Erling Grimstad, Statens Vegvesen, Econa, Norsk Økrimforening, Tax Justice Norge, DNB,

Norsk Journalistlag, Brønnøysundregistrene, Virke, YS, Helfo, samt enkelte privatpersoner. Meldingen vil ikke referere til konkrete innspill.

Høsten 2022 og vinteren og våren 2023 arrangerte Justis- og beredskapsdepartementet innspillmøter med både offentlige og private aktører som har en sentral rolle i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet. Innspillmøter ble avholdt med Tolletaten, Skatteetaten, Det sentrale samarbeidsforum (DSSF),³ Samarbeid mot Svart Økonomi (SMSØ)⁴ og Finans Norge. I tillegg har Økokrim, Riksadvokaten, Kripes, Politidirektoratet og politidistriktene deltatt på møter om ulike deler av meldingen. Akademia, herunder Politihøgskolen, har også deltatt på noen av møtene.

1.3 Avgrensninger mot annet relevant arbeid

Som redegjort for ovenfor har flere departementer vært involvert i arbeidet med meldingen. Enkelte av de involverte departementene har også tilgrensende arbeider på sine fagfelt som må avstemmes mot denne meldingen.

Eksempelvis la Klima- og miljødepartementet i april 2020 frem en *Stortingsmelding om miljøkriminalitet*, som presenterte en helhetlig politikk for å styrke innsatsen på miljøfeltet.⁵ På lik linje med økonomisk kriminalitet, har miljøkriminalitet et stort skadepotensial. Miljøkriminalitet kan ødelegge naturgrunnlaget, tære på samfunnets ressurser og skade naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Miljøkriminalitet har fellestrekk med økonomisk kriminalitet ved at de kriminelle aktivitetene går utover samfunnets fellesgoder, ofte er profittmotiverte, samt at de er vanskelige å avdekke og etterforske. Tiltakene i meldingen er under oppfølging. Det er derfor mindre fokus på miljøkriminalitet i denne meldingen, selv om profittmotivert miljøkriminalitet er naturlig å se i sammenheng med annen økonomisk kriminalitet.

Kulturmiljølovutvalget ble nedsatt 22. juni 2022, og arbeider med et utkast til ny kulturmiljø-

³ Det sentrale samarbeidsforum (DSSF) består av direktøren for Arbeidstilsynet, Politidirektoratet, Skatteetaten, Tolletaten og Arbeids- og velferdsetaten, i tillegg til Riksadvokaten og sjef for Økokrim. Formålet med DSSF er å styrke samarbeidet mellom etatene for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet, herunder a-krim.

⁴ Samarbeid mot svart økonomi ble etablert i 1997 gjennom en avtale med de sentrale partene i arbeidslivet. Samarbeidet består i dag av KS, LO, NHO, Unio, YS, Virke og Skatteetaten. Formålet med SMSØ er å arbeide forebyggende og holdningsendrende mot svart økonomi.

⁵ Meld. St. 19 (2019–2020).

lov. Lovarbeidet omfatter blant annet regler om administrativ og strafferettslig sanksjonering av kulturmiljøkriminalitet, som i mange tilfeller vil være økonomisk motivert kriminalitet.

Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD) har ansvar for å følge opp manipulering av idrettskonkurranser, pengespillfeltet og kulturkriminalitet. Disse feltene utnyttes ofte til hvitvasking av utbytte av organiserte kriminelle miljøer. KUD har derfor også fulgt arbeidet med meldingen nært. Stortinget har vedtatt en ny lov om pengespill og en ny forskrift om pengespill som begge trådte i kraft 1. januar 2023. Dette arbeidet omtales ikke videre i denne meldingen.

Når det gjelder arbeidslivskriminalitet, som regjeringen også prioriterer høyt, ble det fremlagt en *Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet* 1. oktober 2022.⁶ Innledningen til denne planen fremhever at det er en nær sammenheng mellom sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og andre former for økonomisk kriminalitet, slik som bedragerier, trygdebedragerier, konkurskriminalitet, skatte- og avgiftsunndragelser, regnskapskriminalitet og verdipapirkriminalitet. Regjeringen valgte å konsentrere handlingsplanen om temaer som i størst grad berører arbeidslivet, under henvisning til at innsatsen mot mer rendyrket økonomisk kriminalitet ville bli ivaretatt i andre prosesser.

⁶ Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet (2022).

Tilsvarende avgrensning ble gjort for arbeidet med sikker identitet og helhetlig identitetsforvaltning, som er en av de grunnleggende forutsetningene for effektiv forebygging og bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og andre former for økonomisk kriminalitet. Arbeidet med sikker identitet blir fulgt opp som ledd i videre arbeid med *Områdegjennomgang av ID-forvaltningen* fra 2019.⁷ For sammenhengens skyld vil utfordringene og tiltak fra områdegjennomgangen som er relevante for arbeidet med forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet også bli omtalt i meldingen, se kapittel 9.

Når det gjelder digital sikkerhet, la Justis- og beredskapsdepartementet i desember 2022 frem en stortingsmelding om *Nasjonal kontroll og digital motstandskraft*.⁸ Enkelte deler av denne meldingen kan ha relevans for bekjempelsen av økonomisk kriminalitet, blant annet når det gjelder eierskap i fast eiendom som er omtalt i kapittel 9.3.

⁷ Capgemini (2019). Områdegjennomgangen er gjennomført som et prosjekt i samarbeid mellom Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet med en prosjektgruppe og et prosjektstyre, begge bestående av representanter fra de fire departementene. I tillegg har en referansegruppe bestående av medlemmer fra Nærings- og fiskeridepartementet, Utenriksdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet deltatt i prosjektet.

⁸ Meld. St. 9 (2022–2023).

2 Økonomisk kriminalitet: definisjon, særtrekk og konsekvenser

2.1 Hva er økonomisk kriminalitet?

I norsk sammenheng og i denne meldingen brukes «økonomisk kriminalitet» som et bredt paraplybegrep for lovbrudd som ofte kan knyttes til lovlig næringsvirksomhet, eller næringsvirksomhet som gir seg ut for å være lovlig, og som har som formål å generere økonomisk gevinst. Lovbruddene inkluderer bedrageri, skattesvik, korrupsjon, økonomisk utroskap, regnskapsovertredelse, lønns-tyveri, hvitvasking, misbruk av offentlige støtteordninger og trygdebedrageri.

Det finnes ikke én internasjonalt akseptert definisjon av økonomisk kriminalitet. Det er likevel enighet om tre faktorer:¹ Økonomisk kriminalitet skjer som oftest i en kontekst som i utgangspunktet er legitim og profesjonell. Kriminaliteten skaper, eller har til hensikt å skape, økonomisk gevinst. I tillegg er gjerningspersonen gjerne fysisk adskilt fra en konkret fornærmet.

I forskningslitteraturen er det ulike tilnærminger til begrepet. Én tilnærming fokuserer på *den kriminelle*, og handler om hva som kjennetegner de som utøver økonomisk kriminalitet. Denne litteraturen tar utgangspunkt i at økonomisk kriminalitet blir utøvd i kraft av den tilgangen den kriminelle har som følge av en betrodd stilling, verv eller posisjon. Fordi kriminaliteten begås i en sammenheng som vanligvis er legitim, er *bruddet på tillit* det viktigste kjennetegnet på økonomisk kriminalitet.

¹ Friedrichs (2020). Alalehto (2015). Benson (2020). Larsson (2001). Den norske definisjonen inkluderer flere lovbrudd enn andre lands definisjoner, da den omfatter bedrageri mellom privatpersoner. Europol beskriver *financial crime* (finansiell kriminalitet) som et synonym for økonomisk kriminalitet, og viser særlig til bedrageri og hvitvasking. Den svenske *Ekobrottsmyndighetens* ansvarsområde avgrenses til kriminalitet utført i næringsvirksomhet, inkludert bedrageri. I USA bruker FBI begrepet *white collar crime* (hvitsnippkriminalitet) for bedrageri, hvitvasking og *intellectual property theft*. Forskning om hvitsnippkriminalitet viser til kriminalitet som er begått av eliten og som bryter tilliten de har i kraft en stilling, verv eller oppdrag. Tyskland bruker begrepet *Wirtschaftskriminalität*, som dekker lovbrudd som skader økonomien, i tilknytning til for eksempel investeringer, gjeld og arbeidsliv.

En annen tilnærming til økonomisk kriminalitet vektlegger den *kriminelle handlingen* eller lovbruddet. Selv om lovbruddene er ulike, har de noen fellesnevnerer utover at de genererer profit. Økonomisk kriminalitet er ofte uten en konkret fornærmet, men rammer i stedet statens finanser eller fellesskapets verdier. Eksempler er skattesvik, trygdebedrageri og misbruk av offentlige støtteordninger. Noen typer økonomisk kriminalitet rammer også markedet. Innsidekriminalitet, konkurransekriminalitet og verdipapirkriminalitet er eksempler på dette. Kriminaliteten rammer også ofte næringslivet, gjennom konkurransevridning eller som korrupsjon, løsepengevirus og bedragerier. Privatpersoner kan også rammes av denne typen kriminalitet, for eksempel ved at prisen på varer og tjenester i markedet går opp.

Lovbrudd som inngår i begrepet økonomisk kriminalitet er omtalt i boks 2.1.

Ulike typer økonomisk kriminalitet kan være overlappende og integrert i hverandre. Det benyttes også andre samlebetegnelser på lovbrudd som overlapper helt eller delvis med paraplybegrepet økonomisk kriminalitet, se boks 2.2.

2.2 Profittmotivert, organisert og økonomisk kriminalitet

Profittmotivert kriminalitet er et vidt begrep som i utgangspunktet kan benyttes om alle typer kriminalitet som genererer profit, også økonomisk kriminalitet, slik dette er definert i kapittel 2.1. Det kan imidlertid være hensiktsmessig å trekke opp et skille mellom økonomisk kriminalitet og annen profittmotivert kriminalitet med utgangspunkt i skillet mellom hvorvidt virksomheten tar utgangspunkt i lovlig eller ulovlig aktivitet, varer eller tjenester. I det følgende omtales økonomisk kriminalitet og annen profittmotivert kriminalitet med utgangspunkt i dette skillet. Boks 2.3 beskriver forskjellen og hvordan ansvaret for oppfølgingen i politiet er fordelt mellom særorganene Økokrim og Kripas.

Boks 2.1 Kort om noen sentrale lovbrudd¹

- *Bedrageri*: Bedrageribestemmelsen omfatter å lure til seg verdier man ikke har krav på. Bedrageri kan skje ved aktive handlinger og fortelser, kan begås på mange forskjellige måter og kan ramme både det offentlige, private foretak og privatpersoner.
- *Regnskapsovertredelser*: De fleste former for næringsvirksomhet utløser regnskapsplikt for foretaket. Overtredelser av regnskapsbestemmelser straffes etter straffeloven, regnskapsloven, eller bokføringsloven. Regnskapet gir informasjon om foretakets økonomi og er viktig for at offentlige myndigheter skal kunne kontrollere at påbudte oppgaver innleveres, og at skatt og avgift er riktig. Regnskap kan også vise om transaksjoner er i strid med lover og forskrifter, og om de kan være straffbare.
- *Konkurskriminalitet*: Dette er kriminalitet som omfatter flere straffebestemmelser, blant annet straffelovens kapittel 31 om kreditorvern. Regnskapsovertredelser, ulovlige uttak av verdier, overføringer til familie, unnlatelse av å sende inn merverdiavgiftsoppgaver og brudd på plikten til å holde skattekrekksmidler separat er forhold som ofte knyttes til konkurser. Overtredelsene er ofte motivert av svak økonomi.
- *Skattekriminalitet*: Skattesvik eller skatteunndragelser er samlebegreper som gjelder det å unndra ulike typer skatter, merverdiavgift, særavgifter og tollavgifter. Den straffbare handlingen består i å gi uriktige eller ufullstendige opplysninger, eller helt å unnlate å gi opplysninger, når dette kan føre til en skattemessig fordel.
- *Verdipapirkriminalitet*: Finansielle instrumenter kan blant annet være aksjer, sertifikater og obligasjoner, samt derivater. De mest sentrale overtredelsene av verdipapirhandelloven er innsidehandel, rådgivningsforbud for den som har innsideinformasjon, markedsmanipulasjon, brudd på taushetsplikt og informasjonsplikt. I tillegg er bruk av urimelige forretningsmetoder/brudd på god forretningssskikk, samt investeringstjenester uten tillatelse, aktuelle overtredelser.
- *Konkurranseskriminalitet*: Denne typen handlinger omhandler brudd på konkurranseloven, og omfatter misbruk av dominerende stilling og ulike former for ulovlig samarbeid som prissamarbeid, anbuds-samarbeid, markedsdeling og informasjonsutveksling.
- *Korrupsjon*: Korrupsjonsbegrepet i straffeloven omfatter det å bestikke eller ta imot bestikkelser i form av penger, gaver eller tjenester. Uttrykket «utilbørlig fordel» er straffelovens betegnelse på bestikkelsen. For å være straffbar må handlingen være klart klanderverdig. Momenter ved vurderingen er ytelsens størrelse, graden av åpenhet og hvilken posisjon vedkommende har.
- *Utroskap*: Økonomisk utroskap særpreges av tillitsbruddet som begås av en som i sin rolle med å styre eller ha tilsyn med visse interesser, for eksempel daglig leder, misbruker rollen til å handle mot interessene som vedkommende skal ivareta, og der misbruket gjøres for å oppnå en fordel for seg selv eller andre. Underslag er en beslektet overtredelse, men krever ikke at man innehar noen spesiell rolle.
- *Hvitvasking*: Hvitvasking er handlinger som på ulike måter bidrar til å sikre utbyttet fra straffbare handlinger ved å skjule hvor det blir av eller hvem som har rådigheten over det, eller som tilslører inntekter eller eiendelers ulovlige opphav. Hvitvasking er nødvendig for å nyte fordelene av et ulovlig utbytte, og formålet er å integrere utbyttet i den legale økonomien. Hvitvaskingen kan gjennomføres for andre eller for å sikre utbytte av egne straffbare handlinger (selv-vasking).

¹ Listen er ikke uttømmende. Ytterligere beskrivelser av ulike former for økonomisk kriminalitet finnes for eksempel på Økokrims nettsider.

Boks 2.2 Andre samlebetegnelser

Arbeidslivskriminalitet (a-krim) er en samlebetegnelse for handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere, virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen. A-krim er samtidig et eksempel på kompleksiteten i økonomisk kriminalitet, da a-krim ofte kan bestå av skattekriminalitet, regnskapskriminalitet, hvitvasking, heleri og bedrageri. I tillegg kan det inkludere kriminalitetsformer som faller utenfor begrepet økonomisk kriminalitet, som eksempelvis menneskehandel.

Fiskerikriminalitet er ulike lovbrudd begått gjennom verdikjeden i fiskerinæringen fra fangst til landing, produksjon, transport, eksport og salg. Fiskerikriminalitet er fortrinnsvis økonomisk kriminalitet, men har også grenseflater

til arbeidslivskriminalitet og miljøkriminalitet. Fordi fisket skjer på havet der kontrolladgangen er begrenset, er lovbruddene ofte vanskelige å oppdage og etterforske. I tillegg er fiskerikriminalitet ofte grensekryssende.

Kulturminnekriminalitet er handlinger i strid med lovregler som beskytter kulturminner og kulturmiljøer. Kriminaliteten er mangeartet og kan skyldes uvitenhet eller skjødesløshet, eller være bevisste kriminelle handlinger. Inngrep i automatisk fredede kulturminner er ofte økonomisk motivert, for eksempel der noen bevisst pløyer områder med automatisk fredede kulturminner, eller å rive eller bygge om bygninger som er fredet etter kulturminneloven. Ulovlig handel med kulturgjenstander er et eksempel på økonomisk kriminalitet som ofte er grensekryssende og organisert.

Både økonomisk kriminalitet og annen profittmotivert kriminalitet begås ofte av kriminelle nettverk og anses dermed samtidig som *organisert kriminalitet*. Straffeloven legger en bred definisjon av organisert kriminalitet til grunn: All kriminalitet kan være organisert, så lenge det foreligger et samarbeid av et visst mønster mellom tre personer eller flere, og strafferammen på lovbruddet er minimum tre år.² Antall registrerte saker om organisert kriminalitet har falt over tid og er lavt. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste omfanget av organisert kriminalitet fordi det ikke er egne statistikkgrupper for dette i politiets straffesaksregister.

Det kan ofte være utfordrende å skille klart mellom hva som er profittmotivert, økonomisk og organisert kriminalitet. Lovbruddene går ofte over i hverandre, og organisert kriminalitet kan gjerne foregå i tilsynelatende legale virksomheter. Selskapsstrukturene kan være komplekse. Kriminaliteten er gjerne kamuflert gjennom dokumentforfalskning, bruk av stråpersoner i formelle roller, tilslørende transaksjonsledd eller sekreterse-

jurisdiksjoner (skatteparadis). I tillegg står multi-kriminelle ofte også for hvitvasking av profitt fra blant annet narkotikakriminalitet.³

Økokrim og Kripos samarbeider om bekjempelsen av kriminalitet når det er sammenfall mellom økonomisk og annen profittmotivert kriminalitet. Politidistriktene har i innspill til denne meldingen gitt uttrykk for at det er et stort behov for samhandling mellom miljøer som etterforsker økonomisk kriminalitet, og miljøer som etterforsker annen profittmotivert og organisert kriminalitet. Det er behov for utveksling av metoder og kompetanse fra de ulike miljøene for å bekjempe denne kriminaliteten effektivt.

Selv om det er et åpenbart behov for samhandling mellom de ulike miljøene for en effektiv kriminalitetsbekjempelse, fokuserer denne meldingen hovedsakelig på økonomisk kriminalitet i tradisjonell forstand. Dette er begrunnet i behovet for å løfte frem enkelte særskilte problemstillinger som gjør seg gjeldende på dette feltet, se nedenfor i boks 5.1.

Flere av tiltakene som er foreslått vil likevel også å kunne bidra til å styrke innsatsen mot annen profittmotivert og organisert kriminalitet. Særskilt gjelder dette tiltak som omhandler kapa-

² Straffeloven. (2005). Straffeloven § 79 første ledd bokstav c) har følgende definisjon av organisert kriminell gruppe: «Med organisert kriminell gruppe menes et samarbeid mellom tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller som går ut på at en ikke ubetydelig del av aktivitetene består i å begå slike handlinger.»

³ Benson og Chio (2020). Benson (2020). Alalehto og Larsson (2012). von Onna m. fl. (2014). Alalehto (2015). Gekoski, Adler og McSweeney (2022).

Boks 2.3 Operasjonalisering av politiets arbeid mot profittmotivert og økonomisk kriminalitet

Profittmotivert kriminalitet Økonomisk kriminalitet		
Aktivitet og virksomhet med utgangspunkt i ulovlige varer og tjenester (ikke registrerbar virksomhet)	Aktivitet og virksomhet som gir seg ut for å være basert på lovlige varer og tjenester eller å springe ut av lovlig virksomhet	Aktivitet og virksomhet basert på lovlige varer og tjenester eller tillatt virksomhet (Registrerbar næringsvirksomhet)
Narkotikalovbrudd Utnyttelse av vold, voldspotensial og skadeverk Seksuelle og internettrelaterte overgrep mot barn Menneskehandel Datainnbrudd / Ransomware Organisert kriminalitet / gjengkriminalitet	Korrupsjon Bedragerier (mot person, virksomhet eller støtteordninger) Hvitvasking av utbytte (uavhengig av opprinnelse) Terrorfinansiering Alvorlige vinningslovbrudd Kriminelle nettverk	Skatte- og avgiftskriminalitet Arbeidslivskriminalitet Konkurskriminalitet Finansmarkedskriminalitet Konkurranseskriminalitet Miljø- og naturressurslovbrudd (brudd på tillatelser eller reguleringer som gir kostnadsbesparelser / tilgang til verdifulle naturressurser)
Ansvar for kriminalitetsbekjempelsen		
Politiet Kripos	Kripos Politiet Økokrim (PST) Kontrolletater	Politiet Økokrim Kontroll- og tilsynsetater i forvaltningen
Virkemidler		
Etterretning, forebygging, etterforskning, straff, inndragning	Etterretning, forebygging, etterforskning, straff, inndragning Administrativ sanksjon / overtredelsesgebyr	Etterretning, forebygging, etterforskning, straff, inndragning Analyse Administrativ sanksjon / overtredelsesgebyr

Figur 2.1

Kilde: Økokrim

De ulike kategoriene er overlappende, og er utarbeidet for å være til hjelp i innretningen av det kriminalitetsforebyggende arbeidet. De kan

også være viktige ved en prioritering av ulike risikoer.

sitet, samt tiltak knyttet til hvitvasking og inndragning i kapittel 12 og 13.

2.3 Hvem begår økonomisk kriminalitet?

2.3.1 Velstående middelaldrende menn

Det er veldokumenterte sammenhenger mellom kriminalitet og ulike typer utenforskap: Forskning viser at lav inntekt, arbeidsledighet og lav utdanning normalt øker risikoen for å begå kriminalitet.⁴ Dette bildet stemmer ikke når det gjelder økonomisk kriminalitet.⁵ Personer som begår

økonomisk kriminalitet er en mer sammensatt gruppe. Det er like fullt flere kjennetegn som går igjen. Om lag 70 til 80 prosent av gjerningspersonene er menn. Flesteparten tilhører den etniske majoriteten i landet de bor i. Gjennomsnittsalderen er mellom 40 og 45 år. Av de som blir dømt for økonomisk kriminalitet, er det en liten andel karrierekriminelle som begår flere lovbrudd. Høy sosioøkonomisk posisjon er også et kjennetegn.

Det er gjennomført få studier av økonomisk kriminalitet i Norge. En studie av 405 norske dommer viste at domfelte hadde en gjennomsnittsalder på 44 år da lovbruddet ble begått.⁶ De som fikk dommene med lengst straff, hadde høyt

⁴ Boutwell m.fl. (2015).

⁵ Alalehto og Larsson (2012). Benson og Chio (2020).

⁶ Gottschalk (2016).



Figur 2.2 Innlegg fra Økokrimsjef Pål K. Lønseth på LinkedIn.

Kilde: LinkedIn, skjermbilde brukt med tillatelse fra Pål K. Lønseth

betrodde stillinger i foretaket (konsernsjef og direktør). De fleste jobbet i privat næringsliv. I overkant av 75 prosent begikk kriminalitet for egen vinning, mens resten ble dømt for lovbrudd begått av virksomheten. Arbeidsgiver var offer for kriminaliteten i 28 prosent av sakene, etterfulgt av Skatteetaten og foretakets kunder med henholdsvis 21 og 17 prosent av sakene.

I tillegg har det i forskningen vært pekt på faktorer som motivasjon, mulighetsrom og personlig villighet som forutsetninger for å begå økonomisk kriminalitet. Motivet kan eksempelvis være å unngå en økonomisk krise, mens mulighetsrom både handler om mulighet til å begå og til å skjule de kriminelle handlingene.⁷

2.3.2 Profesjonelle tilretteleggere

Tilgang eller evne til å påvirke profesjonelle tilretteleggere, som regnskapsførere og advokater, er ofte en forutsetning for at enkelte typer økonomisk kriminalitet skal lykkes og ikke avdekkes av politi og kontrolltater. I flere saker er det nære bånd mellom de profesjonelle aktørene og sentrale aktører i kriminelle miljøer. Eksempelvis har Tilsynsrådet for advokatvirksomhet avdekket flere tilfeller hvor advokater bistår med låneformidling og oppgjør uten å kunne dokumentere særlig kunnskap om realiteten bak låneavtalene, og saker der advokattjenester benyttes til å skjule reelle eierforhold i et foretak eller i fast eiendom.

Enkelte advokater har også tilrettelagt for økonomisk kriminalitet ved bruk av klientkonto. Klientkontoen benyttes blant annet til å unndra kreditorgjeld, og til bedrageri og hvitvasking. Tilsynsrådet har erfart flere tilfeller der det er grunn til å mistenke at advokater bevisst bistår kriminelle aktører/nettverk med å flytte penger som ledd i en hvitvaskingsprosess.⁸

2.3.3 Kriminelle «tjenesteytere»

Når kriminelle spesialister selger sine tjenester til andre kriminelle omtales det som *Crime as a Service* (Caas). Caas har fått økt utbredelse blant kriminelle nettverk og organiserte kriminelle, men omfanget er ukjent. Denne forretningsmodellen profesjonaliserer den kriminelle aktiviteten ved at kriminelle setter bort oppdrag til aktører som har spesialisert seg på en kriminell tjeneste, eller som har særskilt kompetanse knyttet til kriminalitet. De kriminelle spesialistene fyller funksjoner som pengevekslere, torpedoer, dokumentforfalskere, transportører og tilbydere av cyberkriminelle tjenester. Nettverksstrukturene blir følgelig mer uoversiktlige.⁹

Norge har blant annet flere aktører som fungerer som sentrale hvitvaskere for organiserte

⁷ Gottschalk (2016).

⁸ Nasjonal Risikovurdering (2022), kapittel 4.12.

⁹ SOCTA (2021). Kripas (2022) Nasjonal operasjon kriminelle nettverk (KN). Politiets trusselvurdering (2023).



Figur 2.3 Skjermbilde av Økokrims bevisstjøringskampanje om pengemuldyr på Instagram

Kilde: Økokrim



Figur 2.4 Skjermbilde av Økokrims bevisstjøringskampanje om pengemuldyr på Instagram

Kilde: Økokrim

kriminelle nettverk. Enkelte av disse benytter seg av såkalte «pengemuldyr» som får en sentral rolle i flytting av utbytte. Med pengemuldyr menes personer som, mot betaling, bistår kriminelle ved å motta penger digitalt eller i kontanter fra én person og overfører dem videre til en annen.¹⁰ Pengemuldyr er også blitt en «forbrukstjeneste» for kriminelle nettverk. Enkelte av de kriminelle bakkemennene har rekruttert sårbare personer, og i flere tilfeller har personer også blitt truet og tvunget inn i rollen som pengemuldyr.¹¹

¹⁰ Økokrims trusselvurdering (2022).

¹¹ Økokrims temarapport om bedragere som utgir seg for å være politiet eller banken (2023). Økokrims nettside om Aktuell trussel; Unge og sårbare misbrukes som pengemuldyr av kriminelle (2023).

2.4 Særtrekk ved økonomisk kriminalitet

2.4.1 Dynamisk

Økonomisk kriminalitet er dynamisk, og de kriminelle har evne til omstilling. Blant annet har OECD påpekt en økende risiko for at kriminelle aktører trer inn i legale virksomheter.¹² Som tidligere nevnt er det et viktig grensesnitt mellom økonomisk kriminalitet og annen profittmotivert og organisert kriminalitet. En utvikling mot multi-kriminelle aktører som begår flere typer lovbrudd innen flere forskjellige bransjer eller sektorer medfører en utvidelse av kriminalitetsformer og kriminalitetsomfang.

¹² OECD (2017).

Økonomisk kriminalitet blir også påvirket av geopolitisk usikkerhet, høy prisstigning og høy grad av usikkerhet i markedene. Lavere marginer i næringslivet kan påvirke både omfang og modus. Dette kan igjen skape press i enkelte næringer og bidra til at flere aktører drives mot skattekriminalitet og andre former for økonomisk kriminalitet for å sikre lønnsomhet i virksomhetsdriften.

Digitalisering og globalisering skaper nye muligheter for å kamuflere kriminalitet gjennom mindre sporbarhet. Muligheter for utarbeidelse av fiktiv dokumentasjon er en ekstra dimensjon i den globale kriminaliteten. Disse aspektene bidrar til at det er mulig å gjennomføre kriminaliteten i større omfang og fra avstand, med stadige endringer i modus og med påfølgende lavere oppdagelsesrisiko.

2.4.2 Krysser landegrenser

Både globalisering og digitalisering legger forholdene til rette for grensekryssende transaksjoner og virksomhet på tvers av landegrenser. Det kan gi kontrollatene og politiet utfordringer med å innhente nødvendig informasjon. Effektiv bekjempelse av ulovlige grensekryssende transaksjoner fordrer samarbeid med andre lands myndigheter og utenlandske betalingstjenester. Det er fremdeles myndigheter i noen land som yter liten eller ingen bistand, eller som det av ulike grunner er krevende å samarbeide med, se kapittel 14 om internasjonalt samarbeid.

Økt oppmerksomhet på den grensekryssende vareførselen har også betydning for bekjempelsen av økonomisk kriminalitet. Gjennom Tolletatens kontrollvirksomhet avdekkes mange forhold med knytninger til organisert kriminalitet og svart økonomi som for eksempel smugling av matvarer, falske merkevarer, lett omsettelige og høyt beskattede varer som brennevin, sigaretter og ordinære handelsvarer, samt valutasmugling. En sak som avdekkes av Tolletaten har ofte et berøringspunkt i en sak om økonomisk kriminalitet.

EU-utvidelsene til land i Sentral- og Øst-Europa har ført til en betydelig arbeidsmigrasjon til Norge. Mange utenlandske arbeidstakere jobber i bygg- og anleggsektoren, fiskeindustrien, landbruket eller med renhold og andre tjenestene næringer.¹³ Selv om arbeidslivskriminalitet i disse næringene ikke nødvendigvis er knyttet til arbeidsinnvandringen, har politiet og kontrollatene erfart at arbeidsinnvandrere har høyere

risiko for å bli utsatt for dårlige arbeidsvilkår. Ulike former for utnyttelse av utenlandske arbeidstakere og unndragelse av skatter og avgifter er de mest utbredte formene for arbeidslivskriminalitet. Andre typiske former for arbeidslivskriminalitet er bedragerier, herunder trygdebedrageri, bruk av fiktiv informasjon, konkurskriminalitet og unndragelse av arbeidsgiveransvar. De lovstridige aktivitetene har i mange tilfeller internasjonale forgreininger, og etterforskning krever samarbeid med myndigheter i andre land. Det samme gjelder innfordring av skattekrav og andre krav i utlandet.

2.4.3 Ny teknologi skaper nye risikoer

Digitaliseringen av samfunnet har medført forenkling og bedre etterlevelse på flere områder. Samtidig representerer digitaliseringen økte muligheter for å begå kriminalitet. Landegrensene viskes ut for de kriminelle aktørene, men ikke for politiet, og vinningskriminelle og andre kriminelle aktører gis større handlingsrom enn tidligere.

Økt digitalisering i forvaltningen gir også nye muligheter for ulike former for trygdebedragerier. Digitale løsninger i Arbeids- og velferdsetaten kan blant annet øke risikoen for dokumentfalsk, ID-misbruk og bedrageri med elektronisk signatur, og det kan være vanskelig å finne ut hvem som faktisk har søkt om en stønad. Videre åpner økt bruk av digital oppfølging for at det blir vanskeligere å kontrollere oppholds krav knyttet til enkelte ytelser Arbeids- og velferdsetaten utbetaler.

Digitalisering i næringslivet gjør det mulig for nettbaserte selskaper å oppnå betydelig dominans, samt å undergrave konkurransen på nye måter. Utviklingen av digital valuta, som Bitcoin og andre kryptovalutaer, har gjort det mulig for kriminelle å benytte uregistrerte valutavekslere og mikserer som en hvitvaskingsmetode for å anonymisere transaksjoner i forsøk på å unngå å bli oppdaget av myndighetene.¹⁴ Kryptovaluta benyttes som betalingsmiddel for bedrageri, løsepengevirus, og for å finansiere kriminelle aktiviteter både i Norge og i utlandet. Digital utpressing i form av løsepengevirus er nærmere omtalt i boks 2.4.

Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT fra 2. februar 2021 konkluderer med at politiets evne

¹³ NOU 2022: 18, kapittel 9.

¹⁴ En mikser (eng. «tumbler») er en tjeneste som har som mål å skjule historien til en mengde kryptovaluta.

Boks 2.4 Løsepengevirus

Løsepengevirus kan medføre store økonomiske tap, samtidig som det er mulighet for høy profitt og liten fare for identifisering og straffeforfølgelse. Dette har også sammenheng med at de kriminelle befinner seg i, og begår kriminaliteten fra, utlandet.

I 2019 ble Norsk Hydro utsatt for løsepengevirusangrep. De samlede kostnadene som følge av angrepet anslås til 650–750 millioner kroner.¹ De organiserte kriminelle som stod bak angrepet ble mistenkt for å ha forårsaket 1800 angrep i totalt 71 land, med samme løsepengevirus kalt LockerGoga.

I 2021 tok Det hvite hus initiativ til et internasjonalt samarbeid for å bekjempe løsepengevirus (Counter Ransomware Initiative – CRI). 48 land, inkludert Norge, EU og Interpol deltar i samarbeidet, som foregår både på policy- og operativt nivå. Samarbeidet har særskilt fokus på å motvirke stadig mer sofistikerte løsepengevirusangrep, dele informasjon om god cybersikkerhet og sørge for at CRI-landene står sammen om å bekjempe de cyberkriminelle.

¹ Hydro (2019).

til å avdekke og oppklare digital kriminalitet har klare svakheter som samlet sett er alvorlige.¹⁵ Et funn fra rapporten er blant annet at politiet mangler kapasitet til å møte utviklingen innenfor økonomisk IT-kriminalitet.

2.4.4 ID-misbruk tilrettelegger for økonomisk kriminalitet

Med ID-misbruk menes benyttelse av falske eller forfalskede ID-dokumenter eller kopier og bilder av slike dokumenter, samt benyttelse av andres ekte ID-dokumenter og urettmessig utsendte ekte ID-dokumenter. ID-misbruk omfatter også misbruk av identitet uten fremleggelse av ID-bevis.¹⁶

I tillegg vil også misbruk av attester, eksempelvis misbruk eller forfalskning av fødsels-

attester, statsborgerbevis eller vigselfattester inngå i begrepet.

ID-misbruk utgjør en sikkerhetstrussel og inngår ofte i grensekryssende kriminalitet, som menneskesmugling og menneskehandel, samt smugling av narkotika, våpen og stjålne kjøretøy. Europols trusselvurdering fremhever ID-misbruk som en av de mest alvorlige kriminalitets-truslene EU står overfor.¹⁷ Det er betydelig internasjonal oppmerksomhet om behovet for å begrense mulighetsrommet for kriminell virksomhet gjennom å bekjempe ID-misbruk, både som underliggende fasilitator for kriminalitet og som virkemiddel i selve utførelsen.

Misbruk av identitetsnummer skjer også i økende grad digitalt. I tillegg tilrettelegger ID-misbruk for økonomisk kriminalitet, korrupsjon, vinningskriminalitet og terrorisme. ID-misbruk er videre en faktor i bedragerisaker. En falsk eller stjålet identitet brukes til å skape tillit og lure til seg penger, opprette en digital identitet i andres navn, eller ved at lån opptas ved bruk av et familie-medlems eller andres Bank ID, med videre.

2.4.5 Skjult eierskap kan skjule økonomisk kriminalitet

Muligheten til å skjule eierskap eller kontroll bak kjeder av selskap, og gjerne over landegrenser, gjør det vanskeligere å forebygge, avdekke og etterforske økonomisk kriminalitet som skatte- og avgiftsunndragelser, hvitvasking, korrupsjon og innsiddehandel. Ofte inngår etablering i, eller bruk av tjenester i stater som tillater hemmelighold av hvem som er indirekte eier eller som indirekte kontrollerer selskapet, for eksempel ved bruk av truster, samt bruk av finansielle instrumenter.

Skjult eierskap, hemmelighold, kompliserte selskapsstrukturer og indirekte transaksjoner via stråmenn er med på å gjøre hvitvasking i eiendomsmarkedet mulig. Ifølge Transparency Internationals rapport «Hvem eier Oslo» fra 2021, eies over 500 eiendommer på Aker Brygge, Tjuvholmen, Sørenga og Bjørvika av selskap registrert i såkalte skatteparadis.¹⁸ Selv om det ikke kan konstateres at pengene som er brukt til å erverve eiendommene er utbytte fra kriminalitet, gir funnene en indikasjon på hvitvaskingsrisiko.

Interesseorganisasjonen Tax Justice Network Norge har i mange år omtalt disse problemstillingene, senest i siste utgave av boken «Skjult –

¹⁵ Riksrevisjonen (2020–2021).

¹⁶ Slikt ID-misbruk så vi eksempelvis i lønnskompensasjons-saken, omtalt i boks 9.1.

¹⁷ Politiets trusselvurdering (2022) viser til Europols trusselvurdering.

¹⁸ Transparency International Norge (2021).

skatteparadis, kapitalflukt og hemmelighold» fra januar 2023. Boken har blant annet et eget kapittel om status i aktuelle tiltak for mer åpenhet om eierforhold, blant annet land-for-land-rapportering og register over reelt eierskap.

En annen måte å skjule eierskap eller utbytte av kriminalitet er gjennom investering i eiendom i utlandet. I den såkalte Dubai-lekkasjen er det avdekket at flere nordmenn som har begått kriminalitet i Norge har eiendom i Dubai.¹⁹

Også innenfor fiskeriforvaltningen kan det være en utfordring å avdekke eventuelle skjulte avtaler som innebærer at andre enn den oppgitte majoritetseieren er den reelle eieren, har en økonomisk interesse i driften som samsvarer med eierandelen og utøver reell kontroll over selskap som eier fiskefartøy, i strid med deltakerloven § 6.

2.4.6 Krig og konflikt påvirker omfanget av økonomisk kriminalitet

Verden er i dag preget av global stormaktrivalisering og konkurranse mellom demokratier og autoritære regimer. I Europa har Putin-regimet, gjennom sitt folkerettsstridige angrep på Ukraina, forårsaket den mest alvorlige sikkerhetspolitiske situasjonen siden andre verdenskrig.

Enkelte statlige aktører bruker et bredt spekter av virkemidler for å oppnå sine mål, og det er ikke alltid klare skiller mellom statlige, private og kriminelle foretak. Ulike økonomiske virkemidler kan være en del av såkalte sammensatte trusler.²⁰

Krig og konflikt gir økt handlingsrom for kriminelle nettverk til å utvide sin virksomhet, også innen økonomisk kriminalitet. Blant annet er risikoen for korrupsjon forventet å øke.²¹ Krig øker også risikoen for plyndring og ulovlig handel med kulturminner. Samtidig befinner flyktninger fra krigen seg i en sårbar situasjon for menneskehandel og arbeidslivskriminalitet. Et ytterligere element er muligheten for ulike former for bedrageri gjennom falske innsamlingsaksjoner og lignende. Kriminelle nettverk både i Ukraina og Russland er også kjent for sin involvering i ulike former for cyberkriminalitet.

2.5 Konsekvenser: svekket tillit og trygghet og økonomisk tap

Økonomisk kriminalitet kan få alvorlige konsekvenser i form av store økonomiske tap både for individuelle ofre, bedrifter og samfunnet som helhet. Konsekvensene kan variere avhengig av omfanget og typen av kriminalitet som utføres.

Økonomisk kriminalitet kan bidra til mer ulikhet og urettferdighet. Det skjer blant annet ved at kriminaliteten gjør markeder mindre velfungerende og skader konkurransen. Virksomheter som ikke betaler skatt og avgift, kan tilby varer og tjenester til en lavere pris enn andre. Dette har igjen negative konsekvenser for den organiserte delen av nærings- og arbeidslivet. Samtidig vil manglende innbetaling av skatter og avgifter gi staten mindre inntekter.

Økonomisk kriminalitet kan også ha negative konsekvenser for omdømmet til den som blir rammet. En bedrift som blir utsatt for et større bedrageri eller dataangrep, kan fremstå som dårlig forberedt og mindre profesjonell. Kriminaliteten kan dermed svekke tilliten og troverdigheten overfor kunder, samarbeidspartnere og investorer. Svakere tillit mellom aktører i arbeidslivet kan også øke transaksjonskostnadene, og redusere effektiviteten i økonomien fordi aktørene generelt, og kreditorene spesielt, må legge mer ressurser i å sikre at deres krav blir oppfylt.

De som utsettes for økonomisk kriminalitet, taper penger og verdier. Privatpersoner kan tape store summer på bedragerier og oppleve at det er utrygt å kommunisere digitalt. Selskaper kan også tape store verdier. I noen tilfeller, som ved konkurskriminalitet, blir kreditorer påført et økonomisk tap. Det kan medføre at ansatte ikke får lønn for utført arbeid, eventuelt at NAV Lønnsgaranti må dekke lønnsutgifter.

I tillegg fører økonomisk kriminalitet til økte kostnader og redusert produktivitet for det offentlige og for arbeidslivet, fordi man må bruke tid og ressurser på å sikre seg mot og forebygge økonomisk kriminalitet. Det kan igjen bidra til lavere økonomisk vekst og verdiskaping. Økonomisk kriminalitet kan også innebære at enkelte aktører urettmessig beriker seg på bekostning av andre, blant annet ved utnyttning av arbeidskraft. Dette kan for eksempel innebære en kombinasjon av svart arbeid og trygdebedrageri, ved at arbeidsgiver tvinger eller utøver press på arbeidstaker til å søke stønad.

Svekket tillit er en særlig alvorlig konsekvens av økonomisk kriminalitet. Dersom myndighetene mangler evne til å reagere på økonomisk

¹⁹ Alstadsæter, A. Planterose, B. Zucman, G. og Økland, A. (2022).

²⁰ Meld. St. 9 (2022–2023). Se Boks 2.1 der begrepet sammensatte trusler defineres.

²¹ Økokrims trusselvurdering (2022).

kriminalitet, kan det medføre et inntrykk i befolkningen av at økonomisk kriminalitet er utbredt og at de kriminelle slipper unna. Det kan føre til at man mister tillit til myndighetenes evne til å håndtere kriminaliteten. Etterlevelse av skattereglene illustrerer betydningen av tillit. På områder hvor det ikke er tredjepartsrapportering, det vil si hvor arbeidsgiver, banker eller andre institusjoner rapporterer direkte til Skatteetaten, er myndighetene i stor grad avhengige av frivillig etterlevelse. Tillit til myndighetene bidrar til høyere frivillig etterlevelse. Tillit tar lang tid å bygge, og er lett å miste. Svekket tillit gjør at myndighetene i større grad må bruke kontroller og harde virkemidler

for å øke etterlevelsen, noe som er langt mer ressurskrevende og mindre effektivt enn frivillig etterlevelse. I ytterste konsekvens kan dette svekke den politiske stabiliteten i et land.

I finanssektoren illustreres konsekvensene av svekket tillit på en annen måte. Økonomisk kriminalitet mot banker, kredittsystemer og verdipapirmarkedet rammer systemer som befolkningen må ha tillit til for at de skal kunne fungere. Dersom folk mister tilliten til finansmarkedet, finansinstitusjoner og banker, kan det føre til at de holder seg unna investeringer og sparing, og til såkalte «bank runs», som igjen kan svekke landets økonomi.

3 Omfang av økonomisk kriminalitet

3.1 Registrert kriminalitet og mørketall

Omfanget av økonomisk kriminalitet er totalen av anmeldte lovbrudd og mørketall.¹

For den *registrerte kriminaliteten* har det, med unntak av 2022, i mange år vært en nedgang i antall anmeldte lovbrudd. Samtidig har andelen henlagte saker økt betraktelig. Sammensetningen av økonomisk kriminalitet har endret seg betydelig, og bedragerier utgjør en stadig større andel av de anmeldte lovbruddene.

Når det gjelder *mørketall* har vi generelt sett bedre oversikt over økonomisk kriminalitet rettet mot virksomheter, kommuner og privatpersoner, enn i saker der det ikke er en konkret fornærmet. *Nasjonalt trygghetsundersøkelse 2020 og 2022* og *Nasjonalt omfangsundersøkelse av økonomisk kriminalitet rettet mot virksomheter og kommuner* gir til sammen et bedre kunnskapsgrunnlag om mørketall om økonomisk kriminalitet mot konkrete fornærmede enn vi har hatt tidligere.²

For kriminalitet uten en konkret fornærmet, er det fortsatt behov for mer kunnskap og forskning om omfang.

3.2 Omfang og utvikling i den registrerte kriminaliteten

Statistikken over anmeldte lovbrudd viser at det har blitt færre saker, samtidig som politiet henlegger mer. Bedragerier utgjør en stadig høyere andel av den registrerte økonomiske kriminaliteten.

3.2.1 Mindre anmeldt økonomisk kriminalitet

Som det fremgår av figur 3.1, har det vært en nedgang i antall registrerte saker de siste 20 årene. Nedgangen har stort sett vært stabil, men med noe variasjon. Til tross for en økning fra 2021 til

2022, er trenden de siste fem årene færre saker. Det var om lag 2 100 færre saker i 2022 enn i 2016.

Figur 3.2 viser at det store flertallet av saker har strafferamme på under seks år. Etter flere år med nedgang i saker med lav strafferamme, økte antall saker fra 2021 til 2022.³ Antall saker med høy strafferamme var relativt stabilt mellom 2002 og 2012. Siden 2012 har det blitt om lag tre ganger så mange saker med strafferamme på over seks år.

En gjennomgang av tallgrunnlaget fra SSB viser at det vært en nedgang innenfor så å si alle typer økonomisk kriminalitet i perioden. Samlet sett er nedgangen i perioden på om lag 3000 saker. Siden 2016 har det blitt om lag 2100 færre saker.

Endringen i antall anmeldelser fra kontroll-etatene henger sammen med bruken av administrative sanksjoner, endringer i etatenes anmeldelsesinstruksjoner og arbeidsfordelingen mellom politi og andre etater mer generelt. Dette er nærmere omtalt i kapittel 11.

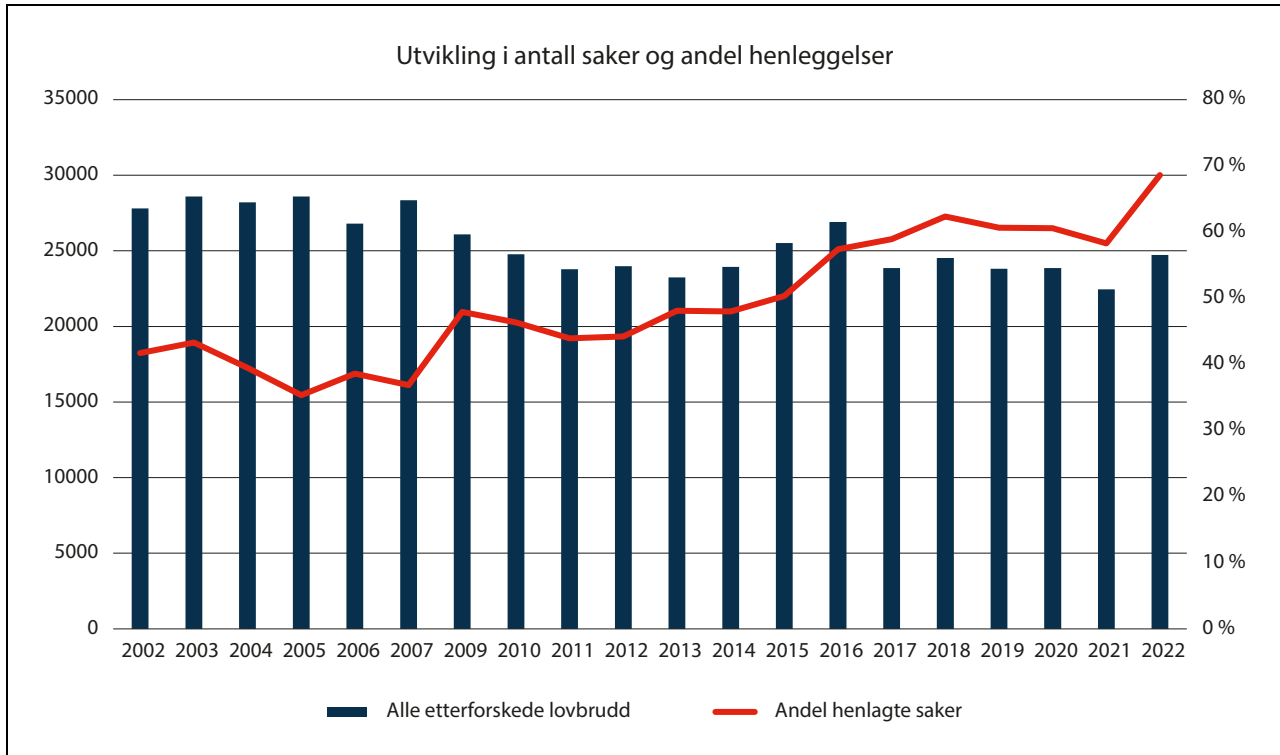
Innenfor de ulike sakstypene, er det et bredt spenn av ulike typer saker. Flere av sakene innenfor heleri, hvitvasking, korrupsjon og skatt og avgift er store, alvorlige og komplekse. Andre saker, for eksempel overtredelse av bestemmelsen om mindre bedrageri i straffeloven § 373, dreier seg om lavere beløp og kan være mer sammenlignbart med mindre tyveri og enklere vinningsaker.

De siste fem årene har det vært nedgang innenfor nesten alle sakskategorier. Kategorien heleri og hvitvasking har falt med litt over 50 prosent. Nedgangen skyldes i hovedsak færre helerisaker. Siden 2012 har det i snitt vært 2860 saker, men en ytterligere nedgang på om lag 1000 færre saker i 2021 enn i 2015. Antall saker om hvitvasking har også falt med over femti prosent. Siden 2012 har det vært i gjennomsnitt 93 saker årlig. Antall saker som omhandler underslag har falt med 47 prosent. Det siste tiåret har det i snitt vært 1140 saker, og trenden er fallende.

¹ Løvgren, Hagestøl og Kotsdam (2022).

² Vista (2023).

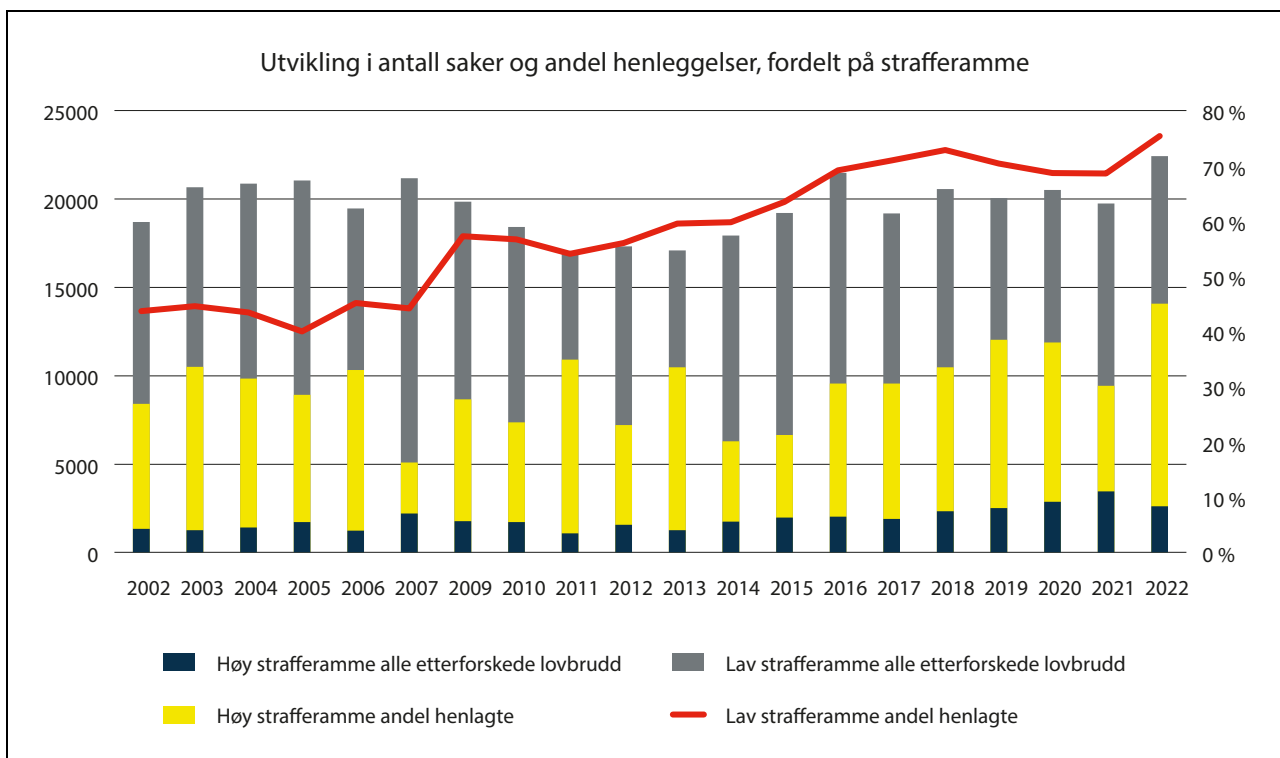
³ Figuren inneholder informasjon om lovbrudd innenfor følgende kategorier: heleri og hvitvasking, bedrageri, underslag og skatt og avgift.



Figur 3.1 Utvikling i antall anmeldte saker om økonomisk kriminalitet og andelen som blir henlagt.¹

¹ Figuren inkluderer ikke tall for 2008. Det skyldes én enkelt bedragerisak i Oslo som alene forårsaket 8000 anmeldelser, noe som ville gjort det vanskeligere å sammenligne utviklingen i antall saker de andre årene.

Kilde: SSB 2023, tabell 09405: Lovbrudd etterforsket, etter statistikkvariabel, lovbruddstype, politiets avgjørelse og år



Figur 3.2 Utvikling i antall anmeldte saker om økonomisk kriminalitet og andel henleggelses, fordelt på strafferamme over / under 6 år

Kilde: SSB 2023, tabell 09405: Lovbrudd etterforsket, etter statistikkvariabel, lovbruddstype, politiets avgjørelse og år

Bedrageri er den eneste kategorien som har økt betydelig. Det var 19 100 saker i 2022. Antallet har økt med om lag 7 200 saker siden 2002. Økningen gjelder særlig for grovt bedrageri. Antall grove bedragerier har økt kraftig fra i underkant av 700 i 2011 til 2700 i 2021. Antallet grove bedragerier falt imidlertid med over 700 saker fra 2021 til 2022. Alminnelig bedrageri utgjør størstedelen av antall saker, om lag 75–80 prosent avhengig av hvilket år. Fordi bedrageri skiller seg så markant ut, er dette behandlet særskilt i kapittel 3.3.

3.2.2 Økt andel henleggelseser

Andelen henlagte saker har også økt, særlig siden 2016. Det skyldes en høyere andel henlagte saker med lav strafferamme. Siden 2016, har i snitt 71 prosent av alle saker med strafferamme under seks år blitt henlagt. Tilsvarende blir i snitt 35 prosent av saker med høy strafferamme henlagt. Fra 2021 til 2022, økte andelen henlagte saker med høy strafferamme fra 30 til 45 prosent.

Mellom 2002 og 2022 har andelen henlagte saker økt innenfor 12 av 17 kategorier. Økningen gjelder særlig bedrageri. I gjennomsnitt har 62 prosent av alle bedragerisaker blitt henlagt i perioden. Dette innebærer en økning på 26 prosentpoeng. Det er stor variasjon mellom ulike typer bedrageri. For grovt bedrageri og alminnelig og mindre bedragerier er andelen henlagte saker i gjennomsnitt på henholdsvis 30 og 67 prosent. Andelen henlagte grove bedragerier økte imidlertid fra 30 til 48 prosent mellom 2021 og 2022, til tross for en kraftig nedgang i antall saker. Andelen henlagte bedragerier har aldri vært høyere enn i 2022.

Utenom bedrageri, er andelen henlagte saker om økonomisk kriminalitet i gjennomsnitt på 31 prosent for hele perioden. Tendensen går i retning av en høyere andel henleggelseser: Siden 2016 har andelen henlagte saker økt fra 30 til 44 prosent.

I SSBs statistikk framstår de laveste andelenene henlagte saker for tollavgift, skatt og avgift og regnskapsovertredelse. Det er imidlertid svakheter i tallgrunnlaget som gjør at andelen henlagte saker kan være kunstig lav, blant annet innenfor sakene som Skatteetaten har anmeldt. Dette er omtalt i kapittel 15.

De siste fem årene har politiet henlagt i snitt 62 prosent av alle saker om økonomisk kriminalitet. Fra 2021 til 2022, økte andelen henlagte saker fra 58 til 69 prosent. Henleggelseser kan registreres på tre måter: på grunn av manglende

opplysning om gjerningsperson, manglende bevis eller manglende saksbehandlingskapasitet. Andelen saker som henlegges på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet har økt betraktelig de siste 20 årene. Den har gått særlig opp de siste fem årene. I 2022 ble én av tre saker henlagt på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet.

Bedrageri skiller seg også ut når det gjelder henleggelsesgrunn, og blir i større grad enn andre saker henlagt på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet. I 2016 ble 17 prosent av alle bedragerisaker henlagt med denne begrunnelsen. Tilsvarende tall for 2022 var 35 prosent.

Andre sakstyper enn bedrageri blir først og fremst henlagt på grunn av manglende bevis. Mellom 2016 og 2022, har i snitt litt mer enn én av fem saker blitt henlagt på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet. I samme periode har i snitt 66 prosent blitt henlagt på grunn av manglende bevis.

3.3 Flere grove bedragerier

Sammensetningen av den registrerte økonomiske kriminaliteten har endret seg kraftig de siste 20 årene. I dag er de fleste etterforskede lovbruddene innenfor økonomisk kriminalitet bedragerier. I 2002 utgjorde bedrageri 43 prosent av etterforskede saker, etterfulgt av heleri og hvitvasking og skattekriminalitet på henholdsvis 19 og 18 prosent. I 2022 utgjorde bedrageri 79 prosent av alle saker, mens heleri og hvitvasking utgjorde ni prosent. Alle andre saks kategorier utgjorde mindre enn fem prosent av den totale saksmengden.

Nasjonal trygghetsundersøkelse 2020 og 2022 viser en tydelig sammenheng mellom størrelsen på det økonomiske tapet og om lovbruddet ble anmeldt. Statistikken over anmeldte bedragerier gjenspeiler dette. Antall mindre bedragerier har holdt seg relativt stabilt på i overkant av 1000 anmeldte lovbrudd siden 2004. Antall «ordinære» bedragerier har økt med 27 prosent i perioden, og har siden 2015 ligget på over 10 000 anmeldelser i året. Særlig bekymringsfullt er det at antall grove bedragerier har økt kraftig. Siden 2011 har antallet grove bedragerier nesten tredoblet seg.

Analysen viser at økningen i antall anmeldte bedragerier skyldes at flere privatpersoner anmelder, mens foretak og andre juridiske enheter anmelder langt færre bedragerier enn tidligere.⁴ En analyse av ofre for alle lovbrudd fra 2019 viste

⁴ SSB (2021).



Figur 3.3 Bankkortkjøp

Foto: Shutterstock

at ett av ti personofre hadde blitt utsatt for bedrageri.

Digitale bedragerier er en utfordring i dagens samfunn, og er omtalt i en rapport fra Økokrim fra juni 2023.⁵ Økokrim anslår at tapene i Norge relatert til bedrageri totalt var på over en halv milliard kroner i 2022. Størstedelen av bedrageriene resulterer i forholdsvis små økonomiske tap for den enkelte som rammes. Ved investeringsbedrageri og kjærlighetsbedrageri kan imidlertid de økonomiske tapene for ofrene være betydelige.

DNB rapporterer at de oppdager og forhindrer de aller fleste forsøk på bedragerier mot privatpersoner gjennom bankens systemer. Banken oppgir at det ble utført bedrageriforsøk mot DNB og deres kunder for 1811 millioner kroner i 2023. Dette er en økning på 45 prosent fra 2022. Banken stanset bedrageri for 1543 millioner kroner.⁶

Bedrageri som rammer norske borgere og virksomheter begås av både kriminelle nettverk i Norge og i utlandet. Profitten er på flere hundre millioner kroner. Nettverkene fremstår ofte profesjonaliserte og består av en rekke personer med klart definerte roller og oppgaver. Enkelte kriminelle nettverk driver egne callsentre som står for kontakt med de fornærmede, oppretter falske foretak og internettsider som gir et legitimt inntrykk.⁷

⁵ Økokrim (2023).

⁶ DNB (2024).

⁷ Økokrims nettside om Aktuell trussel; Investeringsbedrageri knyttet til kryptovaluta (2023).

3.4 Stor økning i rapporter om mistenkelige forhold

De siste årene har antallet rapporter om mistenkelige forhold som sendes fra rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven til Enheten for finansiell etterretning (EFE) i Økokrim økt betydelig.⁸ EFEs årsrapport fra 2022 viser at antallet rapporter om mistenkelige forhold (såkalte MT-rapporter) har doblet seg de siste fem årene.⁹ Fra 2021 til 2023 økte rapporteringen med om lag 44 prosent.

Hovedårsaken er økt satsning og kompetanse hos de rapporteringspliktige og ikke minst en økning i antall unike rapporteringspliktige. Det er også en tydelig økning i MT-rapporteringen for enkelte kriminalitetsområder, blant annet arbeidslivskriminalitet og internettrelaterte overgrep mot barn. Bedragerier og pengemuldyraktivitet er imidlertid det området EFE har mottatt flest rapporter om, med en signifikant økning på om lag 100 prosent fra 2020 til 2023.

I tillegg mottok EFE i 2023 drøyt 22 000 rapporter fra tilsvarende myndighet i andre land. Dette er også en signifikant økning fra tidligere år. Økningen i antallet rapporter fra utlandet skyldes i hovedsak automatisering av prosessene i ulike EU- og EØS-land.

3.5 Konstante inndragningstall i 25 år

I landevalueringer fra Financial Action Task Force (FATF) både i 2014 og 2019 ble Norge kritisert for at inndragningstallene av utbytte fra kriminalitet var for svake.¹⁰ Til tross for oppmerksomhet om viktigheten av inndragning både nasjonalt og internasjonalt, er inndragningstallene for politiet fortsatt relativt konstante.

Politihøgskolen (PHS) publiserte i juni 2023 rapporten *Inndragning: en satsing uten resultater? Hva fungerer og hva fungerer ikke?*¹¹ Rapporten er en empirisk studie av inndragning i Norge, og baserer seg på Politidirektoratets (POD) og Skatteetaten ved Statens Innkrevingssentrals (SI) egen statistikk om inndragning, en spørreundersøkelse til politidistriktenes inndragningsspesialister og en spørreundersøkelse til det første

⁸ Hvitvaskingsloven. (2018).

⁹ Økokrim – Enheten for finansiell etterretning. Årsrapport (2022).

¹⁰ FATF (2014). FATF (2019).

¹¹ PHS (2023).

Tabell 3.1 Inndragning og erstatning. Beløp i nominelle kroner

Beløp i mill. kr.	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totalt
Ilagt inndragningsbeløp	326	165	197	109	198	983	184	178	2 340
Idømt skadeserstatning	321	287	401	406	386	351	362	307	2 821
Sum inndragnings- og erstatningskrav	647	452	598	515	584	1 334	546	485	5 161

Kilde: PHS (2023)

kullet som fullførte det nyopprettede nettbaserte inndragningsstudiet ved PHS.

I innledningen til rapporten heter det at inndragningstallene for politiet er på omtrent samme nivå i dag som de var for 25 år siden. Det er krevende å fremstille presis statistikk over hvor mye utbytte som faktisk fratas kriminelle. Oversikt over anvendelsen av straffelovens regler om inndragning gir bare en del av bildet. Kontroll-etatene etablerer også krav mot kriminelle, og Skatteetatens innkreving av inndragningskrav og andre kravtyper er også viktig for å frata de kriminelle verdier. I straffesak er det heller ikke uvanlig at fornærmede har lidt et tap og krever dette erstattet. I rapporten er det derfor innhentet ulike tall, herunder en oversikt som viser utvikling i både inndragning og erstatning, se tabell 3.1. Tabellen er illustrerende for konklusjonen om at tallene har vært temmelig konstante over flere år.

3.6 Politiets måloppnåelse

Tallene ovenfor viser at politiet henlegger mange saker om økonomisk kriminalitet. Dette innebærer normalt at saker ikke oppklares.

Det kan være betimelig å stille spørsmål ved om politiet utnytter ressursene tilstrekkelig effektivt og oppnår ønskede resultater. Dette er forhold det er vanskelig å måle, men også å angi måltall for. Man kan telle saker, domfellelser, henleggelses, frifinnelser, forelegg og påtaleunntatelser. Det lar seg også gjøre å telle ransaker, varetektsfengslinger, utleveringspålegg og avhør. En slik analyse må ta høyde for forskjeller mellom saker når det gjelder omfang og tid som kreves. Tilsvarende er det stor forskjell på et kort og enkelt avhør og et langvarig og omfattende avhør. Disse naturlige forskjellene gjør at tellinger og sammenligninger har begrensninger.

I tillegg må man ta i betraktning at tallene heller ikke sier noe om kvaliteten på arbeidet som gjøres. Henleggelses og frifinnelser må ikke

likestilles med et dårlig resultat eller manglende måloppnåelse. Henleggelse kan være det riktige resultatet, og det kan naturligvis ligge godt etterforsknings- og påtalearbeid bak en henlagt sak. På samme måte kan en frifinnelse i domstolene være det riktige, også sett fra politiet og påtalemyndighetens side. Eksempler er saker der man etter bevisførselen i retten ser at frifinnelse er riktig, og saker der det var grunn til å avklare et rettslig spørsmål i domstolene og resultatet i saken ble frifinnelse, men hvor målet om rettslig avklaring ble oppnådd. Det å åpne sak kan enkelte ganger være eneste eller mest hensiktsmessige måte å undersøke et sakskompleks, for eksempel når det er ønskelig å bruke skjulte metoder. Selv om informasjonen som innhentes på denne måten ikke leder til tiltalebeslutninger, vil kunnskap om ukjente sårbarheter kunne avdekkes og tettes.

Andelen henleggelses av saker om økonomisk kriminalitet er likevel høy og har økt over tid. I tillegg har det vært en økning i saker som henlegges på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet.¹²

Gjennom mange år har det også vært en utfordring at politiet henlegger et stort antall saker som bygger på anmeldelser fra andre offentlige etater hvor det foreligger grundig dokumentasjon på alvorlige lovbrudd. Det skaper utfordringer når politi og påtalemyndighet ikke i tilstrekkelig grad evner å følge opp kontroll-etatens innsats på deres ansvarsområder. Eksempelvis kan manglende oppfølging av skattekriminalitet fra Skatteetatens ståsted være en trussel mot skattesystemets legitimitet. Kontroll-etatene og bostyrerne har gjennomgående meldt om kapasitetsproblemer og høy gjennomtrekk av ansatte i de fleste politidistrikter. I mange politidistrikter har dette også ført til at kontrolletatene i mindre grad anmelder de straffbare forholdene

¹² Se kapittel 3.2.2

de avdekker.¹³ Se nærmere om dette i kapittel 6 og 11.

Økonomisk kriminalitet inkluderer ofte komplekse kriminalitetstyper som kan være vanskelige å avdekke og ressurskrevende å etterforske. Derfor er det viktig å jobbe mer proaktivt med innhenting, analyse og tiltak for å forhindre at kriminaliteten skjer i første omgang. Dette behandles nærmere i kapittel 8.

3.7 Mørketall for økonomisk kriminalitet

3.7.1 Spørreundersøkelser om omfang

Kunnskap om mørketall, eller kriminalitet som ikke anmeldes eller avdekkes, er viktig for å ha oversikt over det reelle omfanget av økonomisk kriminalitet. Hvor store mørketallene til enhver tid er, vil påvirkes både av de fornærmedes tilbøyelighet til å anmelde, og politi- og kontrollatets evne til å avdekke kriminalitet.

Omfanget av økonomisk kriminalitet med en konkret fornærmet kan undersøkes ved hjelp av spørreundersøkelser. Spørreundersøkelser er en anerkjent metode for å belyse omfang, men har også noen viktige begrensninger. Respondentene kan svare feil, misforstå spørsmål, ikke huske når et eventuelt lovbrudd har skjedd, eller bevisst forsøke å over- eller underdrive omfanget. Tidspunktet for undersøkelsen kan også påvirke resultatene, særlig når det gjelder oppfatninger om hvor utbredt økonomisk kriminalitet er.

I det følgende omtaler meldingen spørreundersøkelser til et representativt utvalg private og offentlige virksomheter og kommuner for å kartlegge hvilke lovbrudd virksomhetene og kommunene selv oppgir å ha vært utsatt for det siste året. Undersøkelser har blitt gjennomført for årene 2003, 2008 og 2021.¹⁴ Justis- og beredskapsdepartementet vil finansiere en tilsvarende undersøkelse de kommende årene for å bygge opp en tidsserie, se kapittel 15.

Undersøkelsene viser en nedgang på fem prosentpoeng fra 2003 til 2008, og et stabilt omfang av økonomisk kriminalitet siden 2008.¹⁵ Samlet svarer 10 prosent av alle virksomhetene at de ble utsatt for økonomisk kriminalitet i 2021. Tallene varierer mye med størrelsen på virksomhetene. 17 prosent av virksomhetene med fem

eller flere ansatte oppgir at de hadde vært utsatt for økonomisk kriminalitet i løpet av 2021.¹⁶ 8,6 prosent av virksomhetene med færre enn fem ansatte svarer det samme.

Som det fremgår av figur 3.4, er bedrageri den vanligste typen økonomisk kriminalitet. Ni prosent av virksomheter med fem eller flere ansatte oppga å ha blitt utsatt for bedrageri.

Henholdsvis fire og fem prosent svarte at de hadde blitt utsatt for korrupsjon og datainnbrudd. Tilsvarende tall for virksomheter med færre enn fem ansatte er tre prosent for bedrageri og korrupsjon og to prosent for datainnbrudd.

De største virksomhetene med 100 eller flere ansatte er mest utsatt for økonomisk kriminalitet. 26 prosent av virksomheter med over 100 ansatte oppga at de hadde blitt utsatt for økonomisk kriminalitet. Det gjelder særlig de to vanligste lovbruddene, bedrageri og datainnbrudd. Forholdet er ikke lineært, da virksomheter med 20 til 49 ansatte hadde blitt noe mer utsatt enn de med 50 til 99 ansatte.

Med unntak av datainnbrudd og bedrageri, svarer virksomhetene at de opplever risikoen for å bli utsatt for de fleste typer økonomisk kriminalitet som lav. Mellom 80 og 90 prosent av virksomhetene vurderer risikoen for å bli utsatt for lovbrudd som regnskapskriminalitet, korrupsjon og underslag som lav. Når det gjelder datainnbrudd vurderer 12 prosent risikoen som stor og 50 prosent risikoen som middels. Tilsvarende tall for bedrageri er 4 og 27 prosent.

Undersøkelsen viser videre at det er stor forskjell mellom ulike næringer med hensyn til hvor mange som *har vært utsatt* for økonomisk kriminalitet.

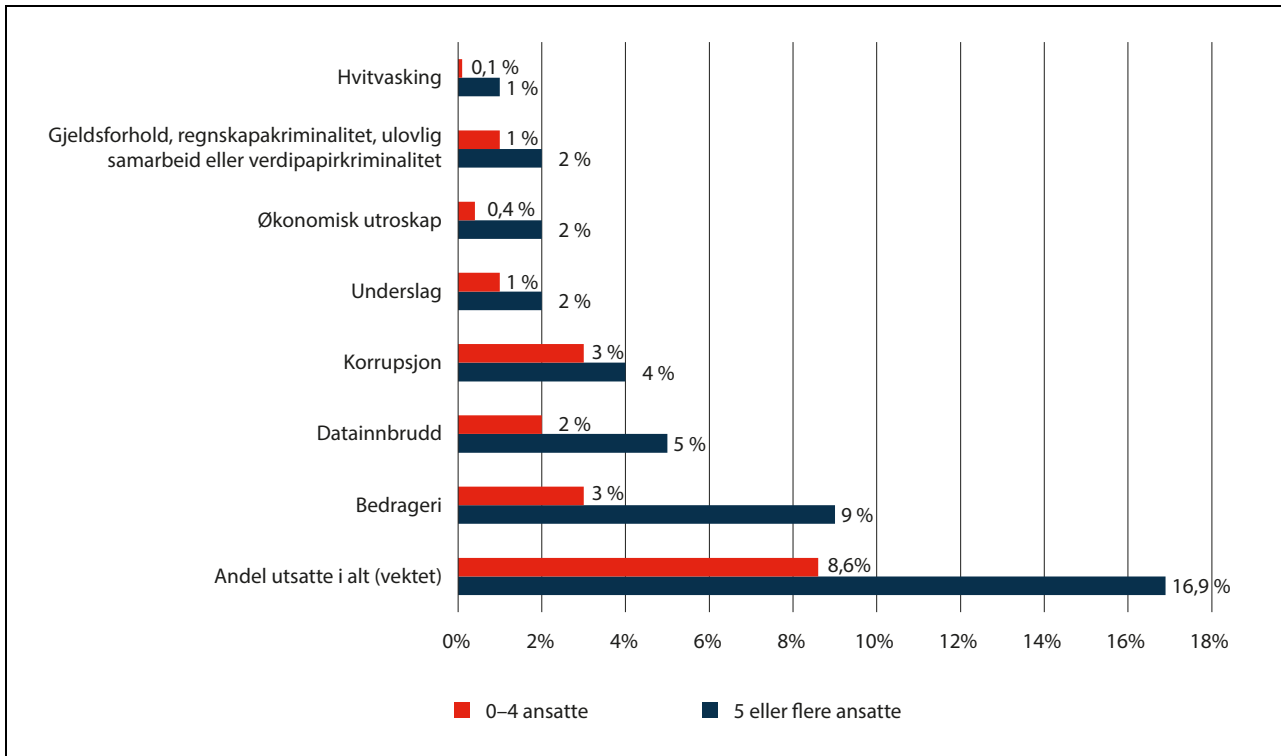
Virksomheter innen finansiering og forsikring oppgir å være mest utsatt. Dette er næringer dominert av relativt få store virksomheter med mange kunder som potensielt kan bedra dem. Virksomheter i helse- og sosialtjenester og undervisning oppgir at de er minst utsatt. Forskjellen mellom øvrige virksomheter er liten, og varierer mellom 16 til 25 prosent.

¹⁵ SSB (2005). SSB (2010). Vista (2023). Andre spørreundersøkelser viser et tilsvarende bilde. Næringslivets sikkerhetsråd gjennomfører to spørreundersøkelser til private og offentlige virksomheter, Mørketallsundersøkelsen og Krisino. Undersøkelsene er ikke basert på representative utvalg av respondenter, og resultatene må derfor tolkes med forsiktighet. Begge undersøkelsene viser høye mørketall, og at det har vært en nedgang i noen typer økonomisk kriminalitet de siste årene.

¹⁶ Vista (2023).

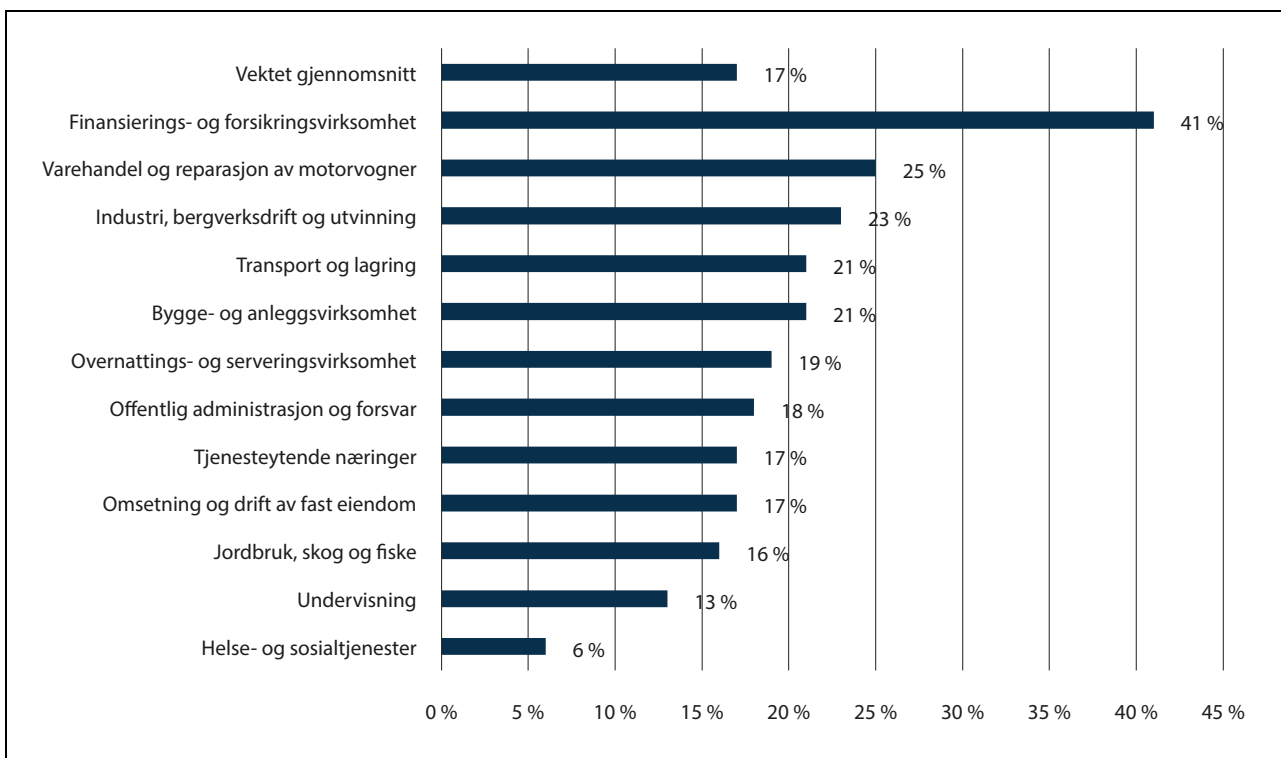
¹³ NOU 2017: 5. Politiforum (2020).

¹⁴ SSB (2005). SSB (2010). Vista (2023).



Figur 3.4 Andel virksomheter utsatt for økonomisk kriminalitet i 2021.

Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Vista Analyse 2022



Figur 3.5 Andelen virksomheter som oppgir å være utsatt for økonomisk kriminalitet i 2021, etter type næring. Virksomheter med fem eller flere ansatte.

Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Vista Analyse 2022

3.7.2 Virksomhetene anmelder om lag 15 prosent av lovbruddene

Undersøkelsen viser videre at virksomhetene oppgir å ha anmeldt om lag 15 prosent av lovbruddene. Det er stor variasjon mellom lovbruddene. Det er mest vanlig å anmelde underslag (39 prosent), etterfulgt av hvitvasking (33 prosent) og bedrageri (21 prosent). Korrupsjon (2 prosent), regnskapskriminalitet (6 prosent) og datainnbrudd (9 prosent) er minst vanlig å anmelde.

På spørsmål om hvorfor virksomhetene valgte ikke å anmelde, er det vanligste svaret at det ikke er noe å hente på å anmelde. Videre svarer virksomhetene at det er ressurskrevende å anmelde, og at det vil være vanskelig å bevise at det er et lovbrudd. Få opplever at politiet mangler kompetanse. For datainnbrudd og underslag oppgir henholdsvis 29 og 42 prosent manglende ressurser hos politiet som årsak til at de valgte ikke å anmelde.

Den siste undersøkelsen viser en nedgang i andelen som oppgir å ha anmeldt siste lovbrudd til politiet. I 2008 oppga 30 prosent å ha anmeldt saken, mot 15 prosent i 2021.

3.7.3 Kommuner oppgir lavere forekomst enn virksomheter

I den nyeste undersøkelsen oppgir norske kommuner at de i mindre grad enn virksomheter med fem eller flere ansatte, har blitt utsatt for økonomisk kriminalitet. 14 prosent av kommunene svarer at de ble utsatt for økonomisk kriminalitet i 2021. Bedrageri er vanligst, med 11 prosent. Tre prosent svarer at de hadde blitt utsatt for datainnbrudd og to prosent for økonomisk utroskap.

I overkant av halvparten av kommunene oppgir at de vurderer risikoen for de fleste typer økonomisk kriminalitet som liten. Det er imidlertid noe variasjon mellom ulike typer lovbrudd. Mellom 30 til 45 prosent av kommunene oppgir at de opplever risikoen for å bli utsatt for ulovlig samarbeid, korrupsjon og bestikkelser, økonomisk utroskap, underslag og bedrageri som middels stor. Om lag 80 prosent av kommunene vurderer risikoen for datainnbrudd som stor eller middels.

Det er viktig å merke seg at det er metodisk usikkerhet knyttet til resultatene for kommunene, på grunn av svakere representativitet.

3.7.4 Økonomisk kriminalitet mot privatpersoner

Nasjonal trygghetsundersøkelse 2020 og Nasjonal trygghetsundersøkelse 2022 viser et lavere nivå av

økonomisk kriminalitet rettet mot privatpersoner enn mot virksomheter.¹⁷ Bedrageri og identitetstyveri er blant de mest utbredte formene for kriminalitet. Samtidig fremgår det at relativt få oppgir å ha vært utsatt for dette. I 2020 svarte 7,5 prosent at de hadde vært utsatt for bedrageri ved kjøp av varer eller tjenester over internett, og 5 prosent for økonomisk bedrageri ved kjøp eller salg. I 2022 var andelene henholdsvis 7 og 5 prosent. 4 prosent sa de hadde opplevd betalingskort- eller personopplysningssvindel i både 2020 og 2022. Til sammenligning hadde 6 prosent blitt utsatt for sykkeltyveri i 2020, og 7 prosent i 2022.

Nasjonal trygghetsundersøkelse kartlegger også uro for å bli utsatt for lovbrudd. Det fremgår at de aller fleste ikke er bekymret for å bli utsatt for et lovbrudd. Det er mest vanlig å være urolig for å bli utsatt for svindel eller bedrageri på internett. I 2022 var 26 prosent bekymret for dette, og 15 prosent bekymret for identitetstyveri.

Undersøkelsen viser videre at befolkningen oppgir lavest økonomisk tap for bedragerier, sammenlignet med andre typer vinningslovbrudd. I 2022 var medianverdien av det økonomiske tapet ved betalingskort- eller personopplysningssvindel 1 200 kroner og 1 000 kroner for bedrageri ved kjøp eller salg. Tilsvarende verdier for biltyveri var 10 000 kroner og 4 000 for sykkeltyveri. I 2022 svarte 9 og 21 prosent at de anmeldte henholdsvis bedrageri ved kjøp og salg og betalingskort- eller personopplysningssvindel. Undersøkelsen viser en tydelig sammenheng mellom størrelsen på det økonomiske tapet og sannsynligheten for at lovbruddet blir anmeldt.

En annen side av den økonomiske kriminaliteten som rammer enkeltpersoner, gjelder utnyttelse i arbeidsforhold. Økokrim vurderer i sin trusselvurdering fra 2022 at det er sannsynlig at kriminelle aktører vil forsøke å utnytte flyktninger fra Ukraina og andre utenlandske og sårbare arbeidstakere til svart og ulovlig arbeid. ID-misbruk kan inngå som et ledd i dette. Ifølge Økokrims trusselvurdering forekommer utnyttelse av arbeidskraft særlig i arbeidsintensive yrker med en høy andel ufaglærte. Uregistrerte utenlandske arbeidstakere som mottar betaling i kontanter er sårbare for å bli utnyttet ved at arbeidsgiver urettmessig beriker seg på deres lønn. Økokrim advarer også mot at unge og sårbare arbeidstakere utnyttes av kriminelle aktører som «penge-

¹⁷ Løvgren, Hagestøl og Kotsdam (2022) og Løvgren m.fl. (2023). Trygghetsundersøkelsen er en spørreundersøkelse hvor et representativt utvalg av befolkningen oppgir hvilken kriminalitet de har blitt utsatt for i 2020 og 2022, og hvilke lovbrudd de er urolige for.

muldyr» til hvitvasking av ulovlig ervervet utbytte.¹⁸

Ifølge en rapport fra Fafo befinner noen utenlandske arbeidstakere med opphold i Norge seg i gråsoner i arbeidsmarkedet, men der utnyttelsen ikke har slike former at det kan regnes som menneskehandel.¹⁹

3.7.5 Økonomisk kriminalitet mot velferdsstaten

Det er metodisk utfordrende å forske på økonomisk kriminalitet uten en konkret fornærmet. Eksisterende anslag er derfor beheftet med usikkerhet. Det er mange typer økonomisk kriminalitet hvor det er lite forskning og statistikk som belyser mulig omfang. Mørketallene kan være store, og vi vet ikke hvor store.

Manglende etterlevelse av skatte- og avgiftsregelverket illustrerer denne utfordringen. «Skattegap» er en betegnelse som brukes for å beskrive differansen mellom den skatten som skulle vært innbetalt dersom alle oppfylte sine skatte- og avgiftsmessige forpliktelser og den skatten som faktisk blir innbetalt. Skattegapet skyldes manglende etterlevelse både fra registrerte og uregistrerte virksomheter. Manglende etterlevelse er imidlertid ikke det samme som økonomisk kriminalitet. Noen feil skyldes uklart regelverk eller manglende kunnskap i næringsliv eller hos borgerne. Det er ofte vanskelig å skille mellom bevisste og ubevisste feil.

En del av skattegapet handler om underreportering av lovlig og kjent aktivitet. En annen del av omfanget er den uregistrerte legale og illegale aktiviteten, også omtalt som «skyggeøkonomien». Den omfatter økonomisk aktivitet og inntekt fra ulovlige virksomheter og aktiviteter som narkotikahandel, og fra lovlige aktiviteter som ikke blir rapportert til skattemyndighetene. Et anslag på den norske skyggeøkonomien indikerer en størrelsesorden på mellom 1–5 prosent av fastlands-BNP for 2019.²⁰ Det tilsier en samlet skjult verdiskaping på mellom 27–133 milliarder kroner, som tilsvarer tapte skatteinntekter mellom 10,8–53,2 milliarder kroner. Slike anslag er beheftet med stor usikkerhet.

En annen del av skattegapet handler om overreportering av fradrag. Basert på tilfeldige kontroller av personlige skattepliktiges fradrag i

skattemeldingen, har Skatteetaten beregnet et skattegap (tapte skatteinntekter) på 1,2 milliarder for de 300 000 skattepliktige som øker fradragene sine i skattemeldingen. Beløpet skiller ikke mellom bevisste og ubevisste feil. For andre deler av skattegapet har Skatteetaten mer usikre anslag eller bare enkeltobservasjoner av modus uten å kunne si noe om samlet omfang.²¹

Internasjonal forskning tyder på at bruk av randomiserte kontroller er den mest pålitelige metoden for å estimere omfanget av skatteunndragelser og skattegap, særlig i kombinasjon med andre datakilder.²² Basert på randomiserte kontroller, har en dansk studie funnet at det er svært lite skatteunndragelse for områder hvor det er tredjepartsrapportering. For selvstendig næringsdrivende, finner studien at en langt større andel unndras.²³ Ifølge en studie basert på randomiserte kontroller, mikrodata og data om bruk av skatteamnesti i Norge, Sverige og Danmark, unndrar den rikeste promillen av befolkningen omtrent 25 prosent av sin skatt.²⁴ Studien viser videre at nivået er så stort at det vil endre beregningene av ulikhet, da den ikke-rapporterte inntekten og formuen øker formuen til den rikeste promillen med tretti prosent.

En ny rapport viser at omfanget av skjulte utenlandsformuer internasjonalt er betydelig redusert etter innføring av informasjonsutveklingsavtaler mellom land.²⁵ Samtidig peker rapporten på at det er tegn til at unndragelse skiftes mot eiendeler som ikke omfattes av disse avtalene, særlig fast eiendom.

Videre indikerer forskning at 70 prosent av eiendommene i Dubai som er eid av norske innbyggere ikke hadde blitt oppgitt til skattemyndighetene, noe som kan indikere skatteunndragelse.²⁶

Omfanget av trygdebedrageri og feilutbetalinger har blitt undersøkt i fem ulike utredninger fra perioden 2011–2020. Alle rapportene viser store mørketall for misligheter og feil som ikke blir avdekket. Anslagene skiller ikke mellom bevisste og ubevisste feil fra bruker eller feil i etatens saksbehandling, og er dermed ikke et anslag på økonomisk kriminalitet. Utredningene omfatter seks større ytelser utbetalt av Arbeids-

²¹ Intern rapport i Skatteetaten, Fradrag skatt person: skattegap, effekter av kontroll og ny fradragmodell, 1. nov 2023.

²² Alstadsæther, Johannesen og Zucman (2019).

²³ Kleven m.fl. (2011).

²⁴ Alstadsæther, Johannesen og Zucman (2019).

²⁵ Alstadsæter, Godar, Nicolaidis og Zucman (2023).

²⁶ Alstadsæter, Planterose, Zucman og Økland (2022).

¹⁸ Økokrims nettside om Aktuell trussel; Unge og sårbare misbrukes som pengemuldyr av kriminelle (2023).

¹⁹ Brunovskis, A. og Ødegård, A. M. (2022).

²⁰ Samfunnsøkonomisk analyse (2022).



Figur 3.6 Eiendom i utlandet rapporteres ikke alltid til skattemyndighetene og kan være finansiert ved hjelp av utbytte fra kriminalitet

Foto: utlånt fra Økokrim

og velferdsetaten. Et anslag basert på disse utredningene og det faktum at mange ytelser ikke er undersøkt, tilsier at Arbeids- og velferdsetaten feilutbetaler minst 5 milliarder kroner per år. Av det antatt feilutbetalte beløpet på 5 milliarder kroner, blir i underkant av 1 milliard kroner krevd tilbake.²⁷

Konkurransetilsynet har gjennomført to undersøkelser i 2017 og 2021 som blant annet har hatt til formål å kartlegge i hvilken grad norske bedrifter opplever konkurransekriminalitet i sin bransje.²⁸ I undersøkelsen fra 2021 svarte mellom 20 og 30 prosent av bedriftslederne ja på ulike spørsmål om hvorvidt det forekommer konkurransebegrensende samarbeid, prissamarbeid,

markedsdeling og anbudssamarbeid i markedet de opererer i. Mellom tre og fire av ti bedriftsledere opplevde i meget, ganske stor eller i noen grad at en dominerende aktør misbrukte sin markedsrett for å stenge ute eller svekke konkurransen i markedet der eget foretak opererer.

En kunnskapsoversikt innhentet av Justis- og beredskapsdepartementet i 2023 viser at det er mest forskning på området skatt og avgift.²⁹ Kunnskapsgrunnlaget om mulig omfang på andre områder er betydelig svakere. For eksempel fastslår en rapport om omfanget av konkurransekriminalitet at det er lite tilgjengelig statistikk, og gjør derfor anslag basert på inntrykk fra aktører som jobber med temaet.³⁰

²⁷ Proba samfunnsanalyse (2011) og (2013). Oslo Economics (2018), (2019) og (2020).

²⁸ Konkurransetilsynet (2022).

²⁹ Nifu (2023).

³⁰ Samfunnsøkonomisk analyse (2020).

4 Organisering av innsatsen mot økonomisk kriminalitet

4.1 Felles ansvar for forebygging og bekjempelse

Forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet er som nevnt innledningsvis et ansvar for myndigheter, næringsliv og privatpersoner.

Politiet og påtalemyndigheten er sentrale aktører både når det gjelder forebygging og straffeforfølgning av saker om overtredelser.

Kontrolletatene har en viktig oppgave med å forebygge, avdekke, rette opp og sanksjonere overtredelser innenfor sine områder og med sine hjemler. Et velfungerende samarbeid mellom politiet og kontrolletatene er ofte en nøkkel til en vellykket behandling av saker om økonomisk kriminalitet. I tillegg bidrar private aktører og næringslivet til både forebygging og avdekking av økonomisk kriminalitet.

I dette kapitlet gis en oversikt over de ulike aktørene og hvordan arbeidet med økonomisk kriminalitet er organisert i Norge i dag. Det vises også til modeller fra enkelte andre land.

4.2 Politi og påtalemyndighet

4.2.1 Økokrim: nasjonal spisskompetanse med tverrfaglig fokus

Økokrim er politiet og påtalemyndighetens sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Siden oppstarten i 1989 har Økokrim både vært et sentralt politiorgan og et statsadvokatembete med nasjonal myndighet.¹

¹ Økokrim er nærmere beskrevet i særorganutredningen, NOU 2017: 11 kapittel 9.



Figur 4.1 Økokrim er den sentrale enheten for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet

Foto: Leif Ingvald Skaug

Som fastlagt i påtaleinstruksen behandler Økokrim de mest alvorlige, komplekse og prinsipielle sakene innenfor økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet i Norge.² I prinsippet kan alle typer saker som faller inn under definisjonen av økonomisk kriminalitet i kapittel 2.1 behandles av Økokrim. Det er likevel ofte saker av et visst omfang og gjerne med forgreninger til utlandet som behandles av særorganet. Økokrim bestemmer selv hvilke saker som skal tas inn til etterforskning.³

I tillegg til å behandle egne saker bistår Økokrim politidistriktene i et større antall saker i tråd med Økokrims fagforvalteransvar.⁴ Et av disse områdene er inndragning av utbytte fra straffbare handlinger. I tillegg til generell kompetanseheving, bistår Inndragningsenheten ved Økokrim politidistriktene med råd og veiledning i konkrete saker, og ved behov kan enheten også delta i selve etterforskningen. Dette gjelder særlig arbeid med sikring av verdier på et tidlig stadium av etterforskningen.

Økokrim har nærmere 200 ansatte og er et landsdekkende særorgan i politietaten. Etterforskningen utføres av politietterforskere og spesialefterforskere med annen bakgrunn, slik som økonomi, revisjon, IT og miljø. Blant juristene er det både statsadvokater og politiadvokater. Generelt opplever ikke Økokrim utfordringer med rekruttering eller gjennomtrekk på samme måte som enkelte av politidistriktene, men preges i større grad av robuste kompetansemiljøer med høy tverrfaglighet.

I tabell 4.1 gis en oversikt over antall saker i Økokrim de siste årene.

Virksomheten har høy domfellelsesprosent. Denne var på henholdsvis 77 prosent i 2020, 96 prosent i 2021 og 85 prosent i 2022. Sakenes karakter innebærer at de er ressurskrevende.

² Påtaleinstruksen. (1985). Kapittel 35.

³ Økokrim Årsrapport (2022).

⁴ Fagforvalteransvar innebærer et nasjonalt ansvar for fagutvikling i politiet.

Økokrim har derfor ofte lang saksbehandlingstid i mange saker. Saksbehandlingstiden var på henholdsvis 254 dager i 2020, 344 dager i 2021 og 305 dager i 2022.

4.2.2 Politidistriktene: spesialiserte team og geografiske enheter

Landets tolv politidistrikter er delt inn i såkalte Funksjonelle Driftsenheter (FDE) og Geografiske driftsenheter (GDE). De geografiske driftsenhetene har ansvar for politivirksomheten i et geografisk område, mens de funksjonelle driftsenhetene, herunder felles enhet for etterretning og etterforskning, har ansvar for spesialfelt innenfor politiets virksomhet.

Distriktene er for øvrig inndelt i ulike politistasjonsdistrikt og politistasjoner av varierende størrelse og med ulik bemanning.⁵ Dette innebærer at man ikke nødvendigvis er lokalisert samme sted, selv om man organisatorisk hører til samme enhet.

Det er noen ulikheter i organiseringen innad i politidistriktene, men alle tolv distrikter har en seksjon eller et avsnitt for økonomi- og miljøkriminalitet (i det videre kalt «øko-/miljøseksjon»), som er sammensatt av politietterforskere og spesialetterforskere med økonomifaglig kompetanse. Disse er del av felles enhet for etterretning og etterforskning under distriktets FDE.

I de fleste politidistrikter brukes ressurser fra øko-/miljøseksjonen, særlig spesialefterforskere med økonomikompetanse, også til å bistå med pengesporsetterforskning på andre saksområder.⁶ Dette dreier seg ofte om annen profittmotivert og organisert kriminalitet, så som narkotika og menneskehandel, men også i saker om seksuelle overgrep og drap. Dette samarbeidet på tvers av områder kan være en styrke og en nødvendighet, slik omtalt i kapittel 2.2. Samtidig kan bruk av ressur-

⁵ Et eksempel er Innlandet politidistrikt, se politiets nettside om distriktets organisering.

⁶ Se nærmere kapittel 12.

Tabell 4.1 Saksarbeid i Økokrim

Saksarbeid	2020	2021	2022	2023
Økokrimsaker under etterforskning og irtteføring	50	59	56	63
Nye Økokrimsaker	28	21	20	13
Bistandssaker (politidistrikt)	105	179	117	97
Sum	183	259	193	173

ser fra øko-/miljøseksjonen gå på bekostning av innsatsen mot den rene økonomiske kriminaliteten, som eksempelvis større skattesaker og korrupsjonssaker.

En stor andel av saker om økonomisk kriminalitet håndteres av de geografiske driftsenhetene i politidistriktene. Etterforskningsmiljøene her består overveiende av generalister med bakgrunn fra Politihøgskolen, uten spisskompetanse på økonomisk kriminalitet. GDE-ene har dessuten en generell utfordring når det gjelder prioritering. Enhetene må daglig prioritere mellom etterforskning og andre oppgaver som vakt og beredskap, og mellom hvilke saker som skal etterforskes.

Det er stor variasjon i politidistriktenes kapasitet til å etterforske økonomisk kriminalitet. Oslo politidistrikt skiller seg fra de andre politidistriktene. I underkant av en firedel av all registrert økonomisk kriminalitet i landet etterforskes her. Bredden og kompleksiteten i sakene medfører at saksporfølgen til distriktet er ekstra omfattende og krevende. Innenfor økonomisk kriminalitet er angitt samlet kapasitet i Oslo politidistrikt på størrelse med Økokrim, og tre ganger så stort som det nest største politidistriktet.

Sakene innen økonomisk kriminalitet som ender med tiltale og skal i retten, blir aktorert av politijuristene i politidistriktene. Avhengig av sakens alvor og kompleksitet, aktoreres også enkelte saker av statsadvokatene i de regionale statsadvokatembetene.

Gjennom det såkalte «Prosjekt Øko», beskrevet i boks 4.1, er enkelte utfordringer i politidistriktenes etterforskning av økonomisk kriminalitet kartlagt nærmere.

Politiets kompetansemiljøer innenfor økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet fremstår samlet sett ikke dekkende for samfunnets behov for bekjempelse av denne typen kriminalitet. Det er nærliggende å tenke at en del av utfordringene med mange henlagte saker som er beskrevet i kapittel 3.2.2, har sammenheng med de utfordringen som ble kartlagt under Prosjekt Øko. Tilsvarende utfordringer knyttet til kompetanse, ressurser og organisering ble for øvrig påpekt også i Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT fra 2021.⁷

⁷ Riksrevisjonen (2021).

4.3 Kontrolletatene

En viktig del av forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet skjer gjennom kontrolletatenes kontroll og sanksjonsbruk, uten involvering av politi og påtalemyndighet.

Med kontrolletatene menes her ulike tilsyn og etater som først og fremst kontrollerer og avklarer etterlevelse av regelverk under eget ansvarsområde.⁸ Som eksempler nevnes Skatteetaten, Finanstilsynet, NAV Kontroll og Fiskeridirektoratet som alle, gjennom sin virksomhet, samtidig bidrar til å forebygge økonomisk kriminalitet.⁹ Tolletaten avdekker overtredelser på eget regelverksområde og kontrollerer på vegne av andre myndigheter.

Disse etatene har også en rekke andre oppgaver enn kontrollvirksomhet, men et fellestrekk er at etatene innenfor sine områder utøver kontroll med etterlevelse av regelverk og følger opp overtredelser.

Kontrollvirksomheten retter seg mot flere former for overtredelser, der overtredelser som kan innebære økonomisk kriminalitet er en del av disse. Kontrollvirksomheten gir etatene god innsikt i hvordan regelverk, systemer og prosesser fungerer innenfor etatenes forskjellige forvaltningsområder.

En viktig del av Skatteetatens arbeid med å forebygge økonomisk kriminalitet skjer eksempelvis gjennom forbedring av regelverk, systemer og prosesser, med sikte på å tette sårbarheter som kriminelle utnytter, se blant annet kapittel 8.3 om kontrolletatenes forebyggende innsats og kapittel 10.3 om «compliance by design». Skatteetaten bidrar også i arbeidet med å frata de kriminelle verdier og til å forebygge kriminalitet gjennom innkrevingsarbeidet. Skatteetaten har i tillegg til innkreving av egne krav, innkrevingsoppdrag for andre offentlige myndigheter som Arbeids- og velferdsetaten og politiet, i tillegg til ulike tilsynsmyndigheter som bidrar i arbeidet med bekjempelse av økonomisk kriminalitet, som Arbeidstilsynet, Lotteritilsynet, Finanstilsynet, Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, Konkurransetilsynet med flere.

⁸ Stub (2011). *Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet* s 50: Tilsynsvirksomheten er en løpende, formålsstyrt virksomhet som tar sikte på å avklare om andre overholder generelle eller individuelle rettslige forpliktelser, og å vurdere om det i tilfelle bør ilegges reaksjoner eller sanksjoner ved brudd.

⁹ NAV Kontroll er en kontrollenhet i NAV som avdekker og utreder saker som mulig trygdesvindler, og som deltar i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet. NAVs hovedoppgave er å bidra til sosial og økonomisk trygghet, og fremme overgang til arbeid og aktivitet.

Boks 4.1 Prosjekt Øko – kartlegging av utfordringer

«Prosjekt Øko» ble iverksatt av Politidirektoratet og Riksadvokaten i 2017 og gjennomført av Økokrim. Prosjektets formål var å heve kvaliteten og effektiviteten i politiets arbeid med økonomisk kriminalitet.

Prosjektet startet i Oslo politidistrikt og ble deretter fulgt opp med tilsvarende gjennomgang i Vest politidistrikt. På bakgrunn av de forholdene som ble avdekket i disse distriktene ble det besluttet å utvide prosjektet til å gjelde samtlige politidistrikt. For å gjennomføre dette ble det laget en nasjonal rapport som inneholdt en liste over tiltak som kunne være aktuelle å gjennomføre i distriktene. Deretter ble hvert av de resterende ti politidistriktene gjennomgått, og det ble avklart hvilke tiltak som skulle gjennomføres i hvert distrikt.

Gjennom Prosjekt Øko ble det kartlagt flere utfordringer i politidistriktene:

- *Ressurser*

Det har i praksis ikke skjedd noen reell økt satsing innen økonomisk kriminalitet til tross for føringer om dette. Som eksempel ble bemanning ved en øko-/miljøseksjon styrket ved oppstart av Prosjekt Øko, men ressursene forsvant senere ved at ledige stillinger ikke ble besatt når medarbeidere sluttet. Det er også registrert en gjennomgående mangel på spesialetterforskere med økonomifaglig bakgrunn, som utgjør ressurser som er helt nødvendig for en god oppgaveløsning. Nær sagt samtlige distrikter har etterspurt flere slike etterforskere, uten å få tilført denne ressursen.

- *Skjerming*

Når medarbeidere avgis til andre oppgaver går det utover innsatsen mot økonomisk kriminalitet. Personell fra øko-/miljøseksjonen med økonomifaglig kompetanse avgis til andre seksjoner, for eksempel organisert kriminalitet. Dette medfører mindre ressursinnsats mot økonomisk kriminalitet. Flere distrikter har gitt uttrykk for at dette er en direkte årsak til at sakene får lang saksbehandlingstid.¹

- *Kompetanse*

Samlet sett er kompetanse en utfordring i politidistriktene. Saksområdet er ikke alltid enkelt, og kompetanse utover generell politi-

kompetanse er helt nødvendig. Dette har mange sider, herunder utdanning, etterutdanning og rekruttering. I Prosjekt Øko er det brukt nokså mye tid på å skape forståelse for at politietterforskerkompetanse ofte ikke er tilstrekkelig for å løse kompliserte saker om økonomisk kriminalitet.

- *Samlokalisering i distriktet*

Personell som skal arbeide med økonomisk kriminalitet i et politidistrikt bør være samlokalisert for å utgjøre et reelt team. Dette er gjennomgående ikke situasjonen i dag. Det finnes eksempel på at et politidistrikt med 10 medarbeidere tilknyttet økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet ved oppstart av prosjektet var lokalisert på fem til seks ulike lokasjoner. Når man tar hensyn til manglende skjerming av ressursene, innebærer dette at det kun var 5,5 årsverk på området.

- *Samarbeid påtale / etterforskning*

Samhandling og koordinering er viktig for en god oppgaveløsning. I flere distrikter manglet slik koordinering i sakenes første fase, noe som medførte at det ble benyttet betydelige etterforskningsressurser på bevis-temaer som viste seg å være irrelevante for sakene.

I løpet av 2022 ble prosjektet startet opp i samtlige 12 politidistrikter. For hvert distrikt ble det i samråd med politidistriktets ledelse, økonomiseksjonen og regional statsadvokat, utarbeidet en rapport med tiltak som skulle gjennomføres. Flere av tiltakene ble gjennomført i samarbeid mellom distriktene og Økokrim.

Enkelte tiltak var nødvendig å gjennomføre i samtlige distrikter. Dette gjaldt særlig kompetansehevede tiltak, herunder gjennomføring av inndragningsseminarer, samt en gjennomgang av øko-/miljøseksjonenes saksporteføljer.

Prosjektet regnes i dag som fullført. Enkelte aktiviteter videreføres som del av Økokrims fagforvalteransvar.

¹ Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (2011). I handlingsplanen er det uttalt at det må være en klar forutsetning at medarbeidere i økoteamene skjermes mot andre oppgaver.

Kontrolletatene har ulike muligheter for å sanksjonere overtredelser av eget regelverk. Behovet for å koble inn politiet gjennom anmeldelser av saker er derfor også ulik, se nærmere om dette i kapittel 11.

4.4 Samarbeid mellom kontrolletatene og med politiet

Samarbeid mellom kontrolletater og politiet er ofte helt nødvendig for å løse saker om økonomisk kriminalitet. Slikt samarbeid foregår både på strategisk og operativt nivå.

I 2015 ble det utarbeidet en avtale med prinsipper for samarbeid mellom politi/påtalemyndighet, Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten, der målet var å styrke bekjempelsen av økonomisk kriminalitet, hovedsakelig innenfor *skatte- og trygdeområdet*. I tilhørende instruks er det operative samarbeidet i straffesak beskrevet.¹⁰

Avtalen regulerer blant annet et sentralt samarbeidsmøte mellom riksadvokaten, politidirektøren, sjefen for Økokrim, skattedirektøren og arbeids- og velferdsdirektøren. I forbindelse med den første strategien mot arbeidslivskriminalitet, og opprettelsen av Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES), ble samarbeidsmøtet i 2016 utvidet med direktør for Arbeidstilsynet og tolldirektøren. Møtet er heretter benevnt Det sentrale samarbeidsforum (DSSF). Formålet med DSSF er å styrke samarbeidet mellom etatene for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet. Forumet møtes 2–3 ganger i året og utveksler informasjon om spørsmål av felles interesse og diskuterer idéer og muligheter for å videreutvikle samarbeidet. Forumet følger også opp annet tverretatlig samarbeid. Direktørene beslutter på vegne av egen etat.

Når det gjelder arbeidslivskriminalitet spesielt, har Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, politiet og Skatteetaten et tverretatlig samarbeid både på nasjonalt og lokalt nivå. Det er etablert en felles styringsmodell for samarbeidet som gir rammer for organisering og gjennomføring av aktiviteter. Den sentrale styringsgruppen, som består av ledere fra de fire etatene, har i fellesskap ansvar for måloppnåelse i det tverretatlige samarbeidet.

På lokalt nivå er det åtte a-krimsentre der ansatte fra etatene er samlokalisert og jobber sammen for å bygge kunnskap, gjennomføre kon-



Figur 4.2 Tverretatlig samarbeid

Foto: Skatteetaten

troller og følge opp virksomheter med sine ulike virkemidler og sanksjoner. I områder som ikke dekkes av a-krimsentrene har etatene etablert lokalt a-krimssamarbeid. I innsatsen mot arbeidslivskriminalitet samarbeider etatene også med andre myndigheter slik som Statens vegvesen, Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og kommunene.

Riksadvokaten har videre utarbeidet en nasjonal instruks for politiets og påtalemyndighetens *samarbeid med forvaltningsorganer* i straffesaker, som gjelder for øvrige saker.¹¹

Det er også utarbeidet samarbeidsavtaler mellom Enheten for finansiell etterretning (EFE) i Økokrim og henholdsvis Finanstilsynet og Tilsynsrådet for advokatvirksomhet.

Det er flere eksempler på mindre regulert samarbeid på mer avgrensede områder. Eksempelvis har Konkurransetilsynet siden 2017 hatt årlige kontaktmøter med Økokrim, der også konkrete saker diskuteres.

For å begrense ulovlig grensekryssende vareførsel har Tolletaten et godt samarbeid med relevante etater som Mattilsynet, Landbruksdirektoratet, Fiskeridirektoratet, Skatteetaten, Miljødirektoratet med flere. Dette omfatter etatsledermøter, Tolletatens årlige trusselvurdering, internasjonale aksjoner og nasjonale tverretatlige kontroller og analyser.

Videre har Tolletaten, Skatteetaten og Fiskeridirektoratet en samarbeidsavtale (toll-skatt-fisk samarbeidet), som blant annet omfatter en nasjonal analysegruppe, og der de tre etatene samarbeider om datasammenstilling og analyse som grunnlag for strategiske og operative beslutninger.

En utfordring er stadig at hjemmelsgrunnlaget for deling av taushetsbelagt informasjon er uklart. Dette gjelder både hva kontroll- og politi-myndighetene kan dele med hverandre, og også

¹⁰ Avtale 15. august 2015. Instruks 24. oktober 2006.

¹¹ Instruks 30. august 2019.

hva myndighetene har hjemmel til å be om av informasjon fra andre etater. Det er påbegynt et arbeid med å utrede og eventuelt foreslå et hjemmelsgrunnlag som kan legge til rette for deling av opplysninger i dette samarbeidet.

Når det gjelder forebygging og bekjempelse av hvitvasking er det etablert et *Kontaktforum for bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering* som skal bidra til en enhetlig nasjonal bekjempelse av hvitvasking, terrorfinansiering og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen gjennom koordinert innsats og samhandling mellom etatene. Forumet har deltakere fra Justis- og beredskapsdepartementet, Finansdepartementet, Utenriksdepartementet, Riksadvokaten, Politidirektoratet, Finanstilsynet, Økokrim, PST, Tolletaten, Skatteetaten, Politihøgskolen, Lotteritilsynet, Tilsynsrådet for advokatvirksomhet og NTAES. I tillegg er Finans Norge representert som observatør fra privat sektor.

Oppsummert finnes det flere gode samarbeidsmodeller på særskilte områder. Disse synes i all hovedsak å være innrettet mot etterforskning, men har i noen grad også fokus på etterretning og forebygging.

4.5 Næringslivets innsats mot økonomisk kriminalitet

Næringslivet har en viktig rolle i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet, særlig når det gjelder forebygging og avdekking.

Næringslivet bruker blant annet ressurser på opplæring av ansatte og utarbeidelse av rutiner og programmer for å forhindre økonomisk kriminalitet. Involvering i økonomisk kriminalitet kan eksponere både foretaket og enkeltpersoner i virksomheten for straffansvar og vil dessuten kunne ha store økonomiske konsekvenser for selskapet, i tillegg til risiko for tap av omdømme.

Det er en rekke mekanismer på plass i selskapslovgivningen, samt i lover om regnskap og revisjon, som i praksis kan bidra til å forebygge økonomisk kriminalitet.¹²

Banker og andre som håndterer transaksjoner, er også underlagt rapporteringsplikt etter hvitvaskingsloven. Rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven plikter å gjennomføre internkontroll for å påse at lovens krav overholdes, og vil gjennom gode kontrollrutiner kunne forebygge involvering i økonomisk kriminalitet. De rapporteringspliktige bruker store ressurser på

¹² Se for eksempel revisorloven § 9-1.

denne oppgaven. I 2023 ble det sendt 23 704¹³ rapporter om mistenkelige transaksjoner (MT-rapporter) til Økokrim ved Enheten for finansiell etterretning.¹⁴ Ser vi på antall organisasjoner som sendte inn MT-rapporter, er det registrert 582 unike meldere i 2023. Antallet har økt hvert år siden 2020, med gjennomsnittlig 40 per år.

Fra Danmark foreligger en rapport som illustrerer omfanget. I rapporten fremgår det at det i 2019 var anslagsvis 4 300 personer i Danmark som arbeidet med antihvitvasking og compliance som kjerneoppgaver, med en anslått lønnskostnad på 3,4 milliarder DKK.¹⁵

Åpenhetsloven pålegger selskaper å gjøre akt-somhetsvurderinger for beskyttelse av menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter.¹⁶ Økonomisk kriminalitet kan omfattes av åpenhetsloven, idet dette kan ha en negativ innvirkning på menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. I slike tilfeller er selskaper pålagt å iverksette egnede tiltak for å redusere eller forhindre den negative påvirkningen.

Åpenhetsloven bygger blant annet på OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper om ansvarlig næringsliv som tydeliggjør selskapers ansvar for korrupsjonsbekjempelse. Det er blant annet tydelige forventninger knyttet til internkontroll, åpenhet, og bevisstgjøring om de negative konsekvensene av korrupsjon i egen virksomhet og overfor forretningsforbindelser. Retningslinjene er frivillige, men regjeringen forventer at de etterleves.

4.6 Bostyrere

Hvert år åpnes det over 4 500 konkurser. Undersøkelser viser at det avdekkes mistanke om straffbare forhold i mer enn halvparten av alle konkursbo. Politiet etterforsker et mindre antall av forholdene.

Ved åpning av konkursbo eller tvangsavviklingsbo, oppnevnes en bostyrer. Denne bostyreren skal gjennomføre bobehandlingen etter nærmere bestemte regler og har oppgaver som følger av konkursloven.

Hvordan bostyrer skal gå frem i de enkelte tilfeller varierer etter hvilken garantiordning som

¹³ På Økokrims nettsider er det statistikk over MT-rapporter.

¹⁴ Se også omtale i kapittel 3.4 ovenfor.

¹⁵ Rapporten er tilgjengelig på det danske Finanstilsynets nettsider.

¹⁶ Åpenhetsloven. (2021). Lov 18. juni 2021 nr 99 om virksomhetens åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven).

dekker kostnaden. I Justis- og beredskapsdepartementets garantiordning er formålet først og fremst avdekking av økonomisk kriminalitet. De øvrige offentlige ordningene går først og fremst ut på å skaffe det offentlige, som kreditor, større dividende. Likevel kan mistanke om økonomisk kriminalitet også her være grunnlag for at det offentlige garanterer for bobehandlingen.

I innberetningen skal bostyrer opplyse om det antas å foreligge straffbare forhold. Bostyrer skal så tidlig som mulig varsle påtalemyndigheten om det samme. I noen politidistrikter er det en bokkoordinator som har som særskilt oppgave å være bostyrernes kontaktpunkt i politiet.

Offentlige organer melder ofte betydelige krav i konkursbo, og taper hvert år store beløp som følge av manglende dekning av disse. Særlig som følge av dekningslovens prioritetsregler vil bostyrernes evne til å hente inn aktiva som tilhører boet være av stor betydning både for Arbeids- og velferds-etaten, som forvalter lønnsgarantiordningen, og skatte- og avgiftskreditorene, sett opp mot hvor store beløp som må avskrives som tapt.

Tall hentet fra Konkursrådets nettside viser at 2/3 av konkursboene innstilles fordi det ikke finnes midler til videre bobehandling. Dette medfører i mange tilfeller at allerede påbegynt arbeid fra bostyrers side må avsluttes, at eventuelle straffbare forhold ikke blir avdekket og at stat og kommuner påføres økonomiske tap som kunne vært unngått eller begrenset.

4.7 Modeller for bekjempelse av økonomisk kriminalitet i andre land

Flere land det kan være naturlig å sammenligne seg med, har organisert behandlingen av saker om økonomisk kriminalitet på andre måter enn i Norge.

Når det gjelder skattesaker, har Skatteetaten innhentet informasjon og erfaringer blant annet fra OECDs «Rome-Report» og OECDs 10 globale prinsipper.¹⁷ Informasjonen viste at det var fire hovedmodeller for organisering av arbeidet med bekjempelse av økonomisk kriminalitet, der skatteadministrasjonen i ulik grad var involvert i etterforskningen. Modellene har følgende hovedtrekk:

1. Skatteadministrasjonen gjennomfører etterforskningen og leder påtale.
2. Skatteadministrasjonen gjennomfører etterforskningen, som er ledet av påtalemyndigheten.

3. En spesialisert skatteenhet utenfor skatteadministrasjonen gjennomfører etterforskningen.
4. Politiet eller offentlig påtale gjennomfører etterforskningen.

Andre utgave av OECD-rapporten fremhever blant annet fordelene ved i større utstrekning å involvere skatteadministrasjonene i etterforskningen av skatte- og avgiftssaker. Hovedmodellene er ikke rendyrkede, og et lands organisering kan inneholde elementer fra flere av modellene. Mange land har også organisert politimyndigheten slik at en rekke andre etater enn politiet (og skattemyndigheter) har fått etterforskningsmyndighet.

I Sverige er det *Ekobrottsmyndigheten (EBM)* som bekjemper og etterforsker organisert økonomisk kriminalitet, verdipapirkriminalitet, skattekriminalitet, hvitvasking og brudd på bokførings- og konkurranselovgivning i hele landet. EBM har om lag 700 medarbeidere fordelt på flere lokal-kontorer, og er underlagt Justitiedepartementet. EBM har status som påtalemyndighet.

Bedrageri, bidragskriminalitet, forsikringskriminalitet og økonomisk utroskap blir ikke håndtert av EBM, men av ordinært politi og påtalemyndighet. I det daglige er det løpende og omfattende samarbeid mellom EBM og politiet. EBM kan gi bistand til politiet etter anmodning fra den svenske påtalemyndigheten (Åklagermyndigheten).

Skatteverket har Skattebrottsenheter som, på oppdrag fra Åklagermyndigheten, kan etterforske blant annet skattekriminalitet, brudd på folkebokføringen og bokføringsbrudd.¹⁸

For å bekjempe miljøkriminalitet har Sverige en egen statsadvokatenhet (REMA) som har plassert statsadvokater rundt i distriktene. Politiet etterforsker miljøkriminalitetssakene.

I Danmark er det *National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK)*, en nyopprettet landsdekkende spesialenhet i dansk politi med om lag 1 000 medarbeidere, som håndterer de mest komplekse og alvorlige sakene innenfor økonomisk kriminalitet, organisert kriminalitet og cyberkriminalitet. I tillegg har NSK en egen påtalemyndighet som irttefører saker på bakgrunn av etterforskningen. NSK har tatt over de såkalte gråsonesakene, altså de mest komplekse sakene som tidligere ble håndtert i politidistriktene. Dette ble gjort i 2022, og den nye arbeidsdelingen er foreløpig ikke evaluert.

I Danmark blir miljøkriminalitet etterforsket og irtteført av det ordinære politiet.

¹⁷ OECD (2021a).

¹⁸ Regeringskansliets rättsdatabaser (gov.se) Lag (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

5 Veien videre: oppsummering av utfordringer og tiltak

5.1 Oversikt over utfordringer

Gjennom arbeidet med denne meldingen har det blitt bekreftet at utfordringene i forebyggingen og bekjempelsen av økonomisk kriminalitet ligner på utfordringer som har vært beskrevet i tidligere handlingsplaner og strategier. Kriminaliteten anmeldes i liten grad, for mange saker henlegges, inndragningstallene fortsetter å være lave, og det er et misforhold mellom ressursbruken hos de ulike aktørene, herunder mellom privat sektor og offentlige myndigheter. I tillegg viser blant annet oversikt over saksbehandlingstiden hos Økokrim, at saker om økonomisk kriminalitet er svært ressurskrevende å etterforske.¹

Samtidig er kriminaliteten i utvikling. Også den økonomiske kriminaliteten forflytter seg til digitale plattformer. Flere berøres av forsøk på, og fullbyrdede, digitale bedragerier. Utfordringer knyttet til grensekryssende kriminalitet øker; muligheten for å skjule både bevis og utbytte av kriminalitet blir større når kriminalitet krysser grenser. Organiserte kriminelle er involvert i økonomisk kriminalitet i større grad enn tidligere. Grensene mellom den rene økonomiske kriminaliteten og annen profittmotivert kriminalitet blir mindre tydelige. Konsekvensene av manglende oppfølging kan både være store økonomiske tap for enkeltpersoner, bedrifter og samfunnet, samt tap av tillit og trygghet.

Handlingsrommet i statsbudsjettet vil bli mindre i årene som kommer. I Nasjonalbudsjettet er behovet for effektiv ressursbruk i offentlig sektor derfor trukket frem. Dette handler både om å prioritere de viktigste målene og tiltakene, og om å løse oppgavene på best mulig måte.²

I tillegg til disse overordnede utfordringene, foreligger det mer konkrete problemstillinger i håndteringen av feltet økonomisk kriminalitet som det redegjøres for nedenfor – og som følges opp med tiltak i meldingens del 2.

Gjennom «Prosjekt Øko» er det avdekket utfordringer når det gjelder politiets prioritering, organisering og kapasitet til å håndtere de løpende sakene om økonomisk kriminalitet. Utfordringer knyttet til kompetanse er også trukket frem for enkelte distrikt. Et mål for meldingen er at politiet skal bli bedre rustet til å håndtere samfunnsopdraget slik at færre saker blir henlagt som følge av manglende saksbehandlingskapasitet. Disse forholdene er særskilt omtalt i kapittel 6 og 7.

Gjennomgangen av samarbeidet mellom politiet og kontrolletatene, synes å indikere at det er potensial for bedre samhandling, særlig når det gjelder forebygging. Forebygging er generelt mindre kostbart enn etterforskning. I denne sammenheng vil også bedre regelverk og teknologiske verktøy for deling og sammenstilling av informasjon i og mellom etater være viktig. Det er også en målsetting å styrke åpenhet, registerinformasjon og -kvalitet, samt utnyttelse av teknologiske muligheter. Dette er nærmere behandlet i meldingens kapittel 8, 9 og 10.

Politiet har ikke mulighet til å håndtere alle lovbrudd om økonomisk kriminalitet. I tillegg til forebyggende tiltak, vil bruk av administrative sanksjoner ofte innebære en mer effektiv og bedre samfunnsøkonomisk løsning av konkrete enkeltsaker. Meldingen foreslår tiltak som kan legge til rette for en mer enhetlig tilnærming til hvilke saker som følges opp av henholdsvis kontrolletater og politi, med tanke på best mulig utnyttelse av de tilgjengelige ressursene på feltet. Dette er omtalt i kapittel 11.

En tilbakevendende utfordring er at myndighetene i for liten grad lykkes med å inndra og innkreve utbytte fra straffbare handlinger. Årsakene til dette er sammensatte, men en konkret utfordring synes å ligge i utnyttelsen av straffelovens regler om hvitvasking og inndragning. Tiltak knyttet til dette er omtalt i meldingens kapittel 12 og 13.

Avslutningsvis, i kapittel 14 og 15, vil meldingen se nærmere på mulighetene for ytterligere internasjonalt samarbeid og behovet for mer og bedre kunnskap både når det gjelder styring og politikktutvikling.

¹ Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (2011).

² Meld. St. 1 (2022–2023) punkt 5.3

I boks 5.1 er det gitt en oppsummering av problemstillinger som vil bli adressert i meldingen.

5.2 Virkemidler for å nå målene

Som vi har sett av de foregående kapitlene, er økonomisk kriminalitet et dynamisk begrep som stadig er i endring, basert på utviklingen i samfunnet for øvrig. I en verden preget av sikkerhetspolitisk og økonomisk usikkerhet, der særlig den teknologiske utviklingen stadig åpner nye muligheter også for de kriminelle, er det en risiko for at økonomisk kriminalitet vil øke og anta nye former. Det økende omfanget av digitale bedragerier de

siste årene og organiserte grupperingers bruk av løsepengevirus, er eksempler på dette.

Tiltakene regjeringen foreslår i denne meldingen søker å ta høyde for samfunnsutviklingen. Målet er at tiltakene skal legge til rette for å håndtere både dagens og morgendagens utfordringer.

Virkemidlene myndighetene har tilgjengelig klassifiseres gjerne i fire overordnede kategorier; *juridiske, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler*. Erfaringen er at effekten er best når flere virkemidler kombineres.³ Problemene som er trukket frem i boks 5.1 er av en slik art at det er nødvendig med bruk av samtlige virkemidler, samt at oppfølgingen og tiltakene i betydelig grad ses i sammenheng.

Organisatoriske virkemidler kan blant annet dreie seg om endring av tilknytningsform eller organisasjonstype, sentralisering og desentralisering, opprettelse av særorganer eller etablering av nasjonale ekspertmiljøer. Måten en etat eller et felt er organisert på, kan påvirke virksomhetens handlingsrom og autonomi, og departementets mulighet for styring. Organisasjonsendring kan også bidra til en reell prioritering av enkelte fagområder, spesielt dersom det etableres nye enheter med særskilte formål eller dersom ressursstyring av enkelte områder baseres på en faglig inndeling. Det er særlig i denne typen virkemidler det er et potensiale for løsninger som kan takle også morgendagens utfordringer. Denne typen virkemidler er særlig relevant for kapittel 6 og 8, som handler om organisering av politiet og samhandling mellom kontrolltater og politi.

Pedagogiske virkemidler omfatter et vidt spekter av virkemidler som kan ha til hensikt å informere, lære opp eller bevisstgjøre befolkningen eller bestemte målgrupper. Kategorien brukes gjerne som en samlebetegnelse for veiledere, retningslinjer med videre. De gir tolkninger og anbefalinger knyttet til lovanvendelse i saksbehandling og praksis i utforming av ulike tjenester. Et kjent eksempel er Skatteetatens veiledning og informasjon på nettet som er tilgjengelig sammen med skattemeldingen. Som det fremgår av kapittel 8 foreslås det bruk av pedagogiske virkemidler i forebyggende virksomhet og holdningskampanjer rettet mot næringslivet og befolkningen.

Økonomiske virkemidler omfatter blant annet overføringer over statsbudsjettet, enten i form av rammebudsjettering eller som øremerkede midler til spesielle formål. En betydelig del av bevilgningen til politiet er øremerket til bestemte formål, som antall ansatte med politiutdanning, opprettelse

Boks 5.1 Hva er problemet?

- Det er for stor variasjon i hvordan økonomisk kriminalitet er prioritert i politidistriktene
- Politidistriktenes øko-/miljøseksjoner har for liten kapasitet og mangler nødvendig spesialistkompetanse. Konsekvensen er for mange henleggelse
- Politiets kapasitet innenfor etterretning på økonomisk kriminalitet, herunder finansiell etterretning, er for lav og gir et for dårlig kunnskapsgrunnlag for både forebygging og straffesaker
- Det mangler en samlet tilnærming til etterretning og forebyggingstiltak, deling og sammenstilling av informasjon, herunder teknologi, åpenhet og registerkvalitet, mellom kontrolltater og kontrolltater og politi, samt mellom offentlige og private aktører
- Kontrolletatene har ulike sanksjonsmuligheter og anmeldelsespraksis, og det er ingen enhetlig tilnærming til hvilke saker som bør følges opp av henholdsvis kontrolltater og politi
- Heleri- og hvitvaskingsreglene i straffeloven utnyttes ikke i tilstrekkelig grad
- Inndragningstallene er for lave og for lite av inndratte beløp innkreves
- Det er behov for tettere og mer effektivt internasjonalt samarbeid for å bekjempe grensekryssende økonomisk kriminalitet
- Kunnskapsgrunnlaget for styring og politikktutvikling i form av statistikk og forskning er ikke godt nok

³ Difi (2019).

av nye tjenestesteder med videre. I 2023 er bevilgningen til påtalemyndigheten i politiet og bevilgningen til Politidirektoratet flyttet på egne budsjettkapitler. Behovet for tilførsel av ressurser kommer særlig til uttrykk i kapittel 7 om rekruttering og kompetanse i politiet. Regjeringens foreløpige satsinger fremgår av statsbudsjettet for 2024.

Juridiske virkemidler består som regel av ulike rettslige påbud eller forbud, kombinert med en adgang til å kunne gi tillatelser, rettigheter og plikter eller fritak knyttet til disse. De juridiske virkemidlene skaper forutsigbarhet og er en forutsetning for likeverdig behandling i en rettsstat. Lovregulering er ansett som et sterkt virkemiddel. Forskning viser at etterlevelse av lovregler kanskje ikke i like stor grad som man tidligere har trodd er avhengig av kontroll og sanksjoner. Råd og veiledning kan ha større betydning enn tidligere antatt.⁴ Spørsmålet om regelendringer i denne meldingen er særlig knyttet til hvitvasking og inndragning, se kapittel 12 og 13. Det er samtidig viktig å ta hensyn til at både regelverket og håndhevingen er innrettet slik at aktørene har

⁴ R Baldwin, M Cave og M Lodge (reds.) (2010).

incentiver til å avstå fra å begå økonomisk kriminalitet. Regelendringer må derfor ses i sammenheng med blant annet opplæringskampanjer og ressurstilførsel for å sørge for best mulig effekt.

5.3 Forslag til tiltak

I boks 5.2 gis en samlet oversikt over de tiltakene regjeringen foreslår i denne meldingen.

Tiltakene er ment å svare ut hovedproblemstillingene som er nevnt i boks 5.1. Det er likevel ikke slik at alle tiltakene har en direkte kobling til en konkret problemstilling. Noen av problemene, for eksempel prioritering, organisering og kapasitet, er dessuten så vidt omfattende og grunnleggende at de ikke nødvendigvis kan svares ut med ett konkret tiltak i denne meldingen. Meldingen legger derfor til rette for en mer langsiktig oppfølging av utfordringene gjennom etableringen av en oppfølgingsmekanisme. Regjeringen vil fokusere på de beskrevne utfordringene som del av den videre oppfølgingen av denne stortingsmeldingen.

Boks 5.2 Tiltak i meldingen:

Kapittel 6: Styring og prioritering av økonomisk kriminalitet

Regjeringen vil

- etablere en tverrdepartemental mekanisme for oppfølging av tiltakene i stortingsmeldingen om økonomisk kriminalitet. Det skal utarbeides en matrise for videre oppfølging av tiltakene i meldingen og andre tiltak som samarbeidet identifiserer, i første omgang for en periode på fire år.
- følge opp Økokrims utredning av organiseringen av politiets innsats mot økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet når Politidirektoratet har ferdigstilt arbeidet.
- bevilge midler til styrking av Økokrims bedragerienhet og vurdere ytterligere styrking av innsatsen mot digitale bedragerier, herunder vurdere tydeliggjøring av eksisterende hjemler for politiet til å forebygge, stanse og avverge digitale bedragerier.

Kapittel 7: Rekruttering og kompetanse i politiet og kontrolletatene

Regjeringen vil

- styrke Økokrim og eksisterende fagmiljøer i politidistriktene med nye spesialletterforskere med økonomifaglig kompetanse, samt dataverktøy og kompetanse til å håndtere digitale bevis.
- følge opp etablering av nye utdanningstilbud innen økonomisk kriminalitet for etterforskere og ansatte i kontrolletatene.
- opprette særskilte studier innen etterforskning, herunder av økonomisk kriminalitet.

Boks 5.2 (forts.)

Kapittel 8: I forkant av kriminaliteten: samordnet innsats for bedre forebygging

Regjeringen vil

- styrke politiets bruk av informasjon fra Enheten for finansiell etterretning i Økokrim.
- utrede hvordan finansiell etterretning i større grad kan deles med og utnyttes mer effektivt av andre etater, som for eksempel Tolletaten, Finanstilsynet og Skatteetaten.
- sørge for at Enheten for finansiell etterretning i Økokrim får bedre forutsetninger, herunder økt kapasitet og ny teknologi, inkludert gjennom bruk av kunstig intelligens, for å håndtere den økende mengden rapporter om mistenkelige transaksjoner.
- utrede behovet for endringer i politiregisterforskriften for å kunne dele mer informasjon fra Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningsssenter (NTAES), og i tillegg vurdere hvorvidt etterretningsprodukter i større grad kan benyttes til å fastsettes felles målsettinger for det forebyggende arbeidet.
- utrede behovet for en ytterligere regulering av informasjonsdeling, sammenstilling og behandling av informasjon på tvers av forvaltningsområder og til konkrete formål, med sikte på å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet.
- sikre et mer systematisk og formalisert samarbeid mellom myndigheter og privat sektor for å forebygge og avdekke økonomisk kriminalitet, herunder videreutvikle næringslivskontaktens rolle.
- utarbeide tydeligere retningslinjer for næringslivets forebyggende korrupsjonsarbeid.
- videreutvikle Norgesmodellen for offentlige anskaffelser som skal bidra til å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.
- vurdere om reglene om foretaksstraff bør endres for å klargjøre betydningen av forebyggende tiltak.
- vurdere om forelegg mot foretak i større grad bør begrunnes og offentliggjøres.
- utrede forslag til regler som muliggjør etablering av en mekanisme med felles transaksjonsovervåking hos rapporteringspliktige i banksektoren.

Kapittel 9: Åpenhet og kvalitet i offentlige registre

Regjeringen vil

- ferdigstille etableringen av et register over reelle rettighetshavere, med mest mulig åpenhet.
- ferdigstille igangsatt arbeid med å vurdere reguleringen av innsyn i og offentlighet om aksjeeieropplysninger.
- gjøre det vanskeligere å skjule penger fra beskatning og hvitvaske utbytte fra kriminelle handlinger ved å utrede obligatorisk registrering av eierskap i fast eiendom.
- vurdere hvordan resultatene fra kartleggingen av myndighetenes mulige bruk av opplysninger om direkte og indirekte eierskap til, og kontroll over, aksjer og fast eiendom skal følges opp.
- be relevante etater om å kartlegge potensial for misbruk i ordninger som antas utnyttet til økonomisk kriminalitet.
- vurdere hvordan etatenes utredning av hendelsesstyrt rapportering av arbeidsforhold via a-ordningen skal følges opp.
- følge opp ambisjonen om status UNIK i Folkeregisteret, det vil si én person, én identitet i Folkeregisteret.
- iverksette utstedelse av nasjonale ID-kort til utenlandske statsborgere med identitetsnummer i Folkeregisteret.

Kapittel 10: Teknologi

Regjeringen vil

- utrede mulighetene for mer effektiv datadeling og samhandling i det tverretattlige samarbeidet om kriminalitetsbekjempelse, herunder vurdere regelverksendringer, tekniske løsninger, avtaler for deling av data og nye samarbeidsformer. A-krimsentrene vil være sentrale i dette. Utredningen skal ses i sammenheng med utredningen av behovet for informasjonsdeling i kapittel 8.

Boks 5.2 (forts.)

Kapittel 11: Administrative sanksjoner eller straff?

Regjeringen vil

- *utrede bruken og effekten av administrative sanksjoner og straff i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet, med sikte på å oppnå en mer enhetlig tilnærming til hvilke saker som følges opp av henholdsvis kontrollstatene og politi og påtalemyndighet.*

Kapittel 12: Hvitvasking, heleri og pengespor

Regjeringen vil

- *vurdere om det bør være krav om at den som inn- eller utfører betalingsmidler skal gi informasjon om opprinnelsen av midlene, samt dokumentasjon på dette, i forkant av reisen.*
- *vurdere om pengetransportvirksomhet og drift av minibanker bør underlegges hvitvaskingsregelverket, helt eller delvis. Regjeringen vil også evaluere effekten av kontantforbudet av 2017. Eventuelle endringer i rapporteringspliktige under hvitvaskingsregelverket må sees i sammenheng med den kommende antihvitvaskingspakken fra EU.*
- *sørge for at det gjennomføres en analyse av utfordringer knyttet til forholdet mellom primærlovbrudd og heleri/hvitvasking. Analysen skal munne ut i forslag til konkrete tiltak som kan sikre at straffesaker som har generert et utbytte kan løses mest mulig effektivt.*
- *vurdere om straffelovens bestemmelser om heleri og hvitvasking er hensiktsmessig avgrenset, herunder om det er behov for å endre bestemmelsene med tanke på oppbevarings-tilfellene.*
- *vurdere om det er behov for å innføre en bestemmelse om næringshvitvasking.*
- *nedsette en arbeidsgruppe for å vurdere implementeringen av EUs kommende antihvitvaskingspakke.*

Kapittel 13: Inndragning og innkreving av inndragningskrav

Regjeringen vil

- *utarbeide et forslag til regler om sivilrettslig inndragning som kan sendes på høring i løpet av 2024.*
- *utrede forslag til forenklinger i reglene om sikring ved beslag og heftelse og vurdere behovet for endringer i reglene om foreldelse av inndragningskrav.*
- *vurdere muligheten for å forenkle reglene for realisering av beslaglagte formuesgoder.*
- *basert på virkningen av rammeavtalen for oppbevaring av løsørebeslag, vurdere eventuell etablering av et nasjonalt kontor for håndtering av beslag.*

Kapittel 14: Internasjonalt samarbeid

Regjeringen vil

- *styrke Blue Justice-initiativets arbeid med satellittovervåking og ulovlig kapitalflyt i den globale fiskeindustrien.*
- *utrede muligheten for at Norge slutter seg til relevante EU-instrumenter for å effektivisere politiets og påtalemyndighetens arbeid med bekjempelse av økonomisk kriminalitet på tvers av landegrensene.*
- *vurdere behovet for å klargjøre dagens regelverk om internasjonalt samarbeid i straffesak med tanke på sikring, inndragning og innkreving.*
- *vurdere i hvilken grad det vil være mulig å legge forholdene bedre til rette for at samarbeid med andre land om sikring, inndragning og innkreving kan skje raskt og effektivt i den enkelte sak, herunder gjennom tilslutning til relevante EU-instrumenter og ved inngåelse av fremtidige avtaler med andre land.*

Boks 5.2 (forts.)

Kapittel 15: Mer kunnskapsbasert politikk- utvikling

Regjeringen vil

- følge opp Politidirektoratets arbeid med forbedret registrering av data om straffesaker, slik at statistikken i større grad belyser utviklingen av anmeldte lovbrudd.
 - fortsette å gjennomføre regelmessige omfangsundersøkelser om økonomisk kriminalitet, med fokus på særskilte områder eller typer av økonomisk kriminalitet. Neste omfangsundersøkelse som igangsettes vil være på arbeidslivskriminalitet og lønnstyveri.
 - utrede bruken og effekten av administrative sanksjoner sammenlignet med straff, jf. omtale i kapittel 11.
- styrke kunnskapen om situasjonen for arbeidstakere som har risiko for å bli utnyttet og utsatt for arbeidslivskriminalitet.
 - fortsette å støtte forskning innen skatt og avgift for å få økt kunnskap om skatteunndragelser, effekter av virkemiddelbruk og skattepliktiges adferd.
 - støtte forsknings- og innovasjonsprosjekter innenfor Blue Justice-initiativet som imøtekommer forvaltningens behov for verktøy og kunnskap som styrker forebyggingen av grensekryssende fiskerikriminalitet.

Del II
Regjeringens vurderinger og tiltak

6 Styring og prioritering av økonomisk kriminalitet

6.1 Økonomisk kriminalitet må få tilstrekkelig prioritet

Prioritering mellom ulike kriminalitetstyper i politiet og påtalemyndigheten skjer på bakgrunn av politiske styringsdokumenter, som regjeringsplattformen, Prop. 1 S og Innst. 6 S. Styrings-signalene blir kommunisert til etatene blant annet gjennom departementenes tildelingsbrev.

Politiet har en særegen styringsstruktur. I utgangspunktet er ansvarsforholdet todelt, med en straffesaksbehandling underlagt Den høyere påtalemyndighet (DHP), og det øvrige politi-arbeidet underlagt Politidirektoratet (POD). Begge etater er underlagt Justis- og beredskaps-departementet.

Departementets tildelingsbrev til politiet, og PODs resultatavtaler for politidistriktene, utformes basert på et utgangspunkt om mål- og resultatstyring, ofte i kombinasjon med mer detaljert styring på enkeltområder. Detaljstyringen kan være en utfordring for politiets måloppnåelse.

I Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til politiet for 2024 er organisert og økonomisk kriminalitet fremhevet som et av de prioriterte områdene der POD er bedt om å rapportere på innsatsen av både forebyggende tiltak og straffesaksbehandling. Videre er det påpekt særskilt at utbytte fra straffbare handlinger skal inndras, og at saker med inndragningspotensial skal prioriteres. Innsatsen mot økonomisk kriminalitet ble også fremhevet som et prioritert kriminalitetsområde i tildelingsbrevene til politiet for 2022 og 2023, men i varierende grad i årene før. Som oppfølging av det tverretatlige samarbeidet for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet, har dette temaet blitt fremhevet i de årlige tildelingsbrevene siden 2015.

Riksadvokaten har det overordnede ansvaret for straffesaksbehandlingen, både i politiet og i Den høyere påtalemyndigheten. For straffesaksbehandling er derfor riksadvokatens signaler gjennom det årlige rundskrivet om mål og prioriteringer et viktig styringsdokument. Riksadvokaten angir i dette rundskrivet hvilke saksområder som til enhver tid skal gis særlig prioritet med

hensyn til å iverksette og gjennomføre etterforskning. Økonomisk kriminalitet inngår i riksadvokatens sentralt prioriterte områder, sammen med en rekke andre områder.

Dette kapitlet ser nærmere på mulige løsninger som kan bidra til at økonomisk kriminalitet får tilstrekkelig prioritet i politidistriktene og at saker ikke henlegges på grunn av manglende kapasitet.

6.2 Behov for koordinert styring

Forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet hører under flere etater og flere departementers ansvarsområder. Det er derfor en viktig forutsetning at virkemiddelbruk og styring på dette feltet *samordnes på tvers av departementsfelleskapet*. Samordning gjennom styring og ledelse er en sentral departementsoppgave. Det vil også innebære en tydelig fordeling av ansvar mellom virksomhetene. Styringen må i slike tilfeller koordineres for å få best mulig effekt av tiltakene.¹

Som nevnt gir Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til politiet føringer for hvilke områder som skal prioriteres hvert år og for hvilke mål som skal nås. Tilsvarende gir andre departementer føringer til sine underliggende etater. Styringen av politiet må ses i sammenheng med styring av kontrolletatene, som også måles på sine resultater innenfor bekjempelse av økonomisk kriminalitet.

Flere av kontrolletatenes arbeid mot økonomisk kriminalitet har blitt styrket de siste årene, ut fra et politisk ønske om å redusere omfanget av eksempelvis bedragerier og arbeidslivskriminalitet. Et av målene til Arbeidstilsynet er for eksempel at arbeidslivskriminalitet skal avdekkes og bekjempes, og et av seks hovedmål for Finanstilsynet er kriminalitetsbekjempelse på finansområdet. Videre måles Skatteetaten på om virksomheter opplever stor oppdagelsessannsynlighet. Forebygging og bekjempelse av arbeidslivskriminalitet er også et prioritert område for

¹ DFØ og Difi (2017).

Skatteetaten. I Konkurransetilsynets tildelingsbrev blir tilsynet bedt om å avdekke og forebygge konkurransekriminalitet for å nå sitt hovedmål. Tolletaten har et hovedmål om at aktørene i vareførselen skal oppfatte risikoen ved manglende etterlevelse som høy. Arbeids- og velferdsetaten blir bedt om å forebygge, avdekke og følge opp trygdemisbruk. Spesifikt for 2023 og 2024 ble etaten bedt om å ha en forsterket innsats med gjennomføring av etterkontroller med formål om å avdekke flere feilutbetalinger knyttet til de midlertidige koronatiltakene.

Styrking av innsatsen mot økonomisk kriminalitet kan imidlertid ha potensial for større samfunnsøkonomisk nytte dersom ressursinnsatsen i de ulike sektorene er bedre koordinert. Eksempelvis vil en satsing innenfor en kontrolletat gi større effekt dersom ressursene i politiet på tilsvarende måte prioriteres til behandling av anmeldelser som satsingen resulterer i.

Tidvis kan felles mål komme til uttrykk på tvers av flere departementer, slik det iblant er gjort for de etatene som inngår i a-krimssamarbeidet, hvor det gis felles føringer i tildelingsbrevene fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet til de berørte etatene. Behov for utbedring av den strategiske styringen på dette området er for øvrig omtalt i en evaluering av etatssamarbeidet mot arbeidslivskriminalitet, som siden er fulgt opp i et felles oppdrag til de etatene som deltar i samarbeidet.²

Regjeringens vurdering

Regjeringen mener det er behov for mer samordnet styring på området økonomisk kriminalitet. Der flere departementer og etater har sammenfallende prioriteringer, har vi større mulighet for å lykkes. Et første steg mot dette kan være å etablere en mekanisme for oppfølging av tiltakene i denne meldingen, organisert som et fast samarbeid mellom de relevante departementene, og med mulighet for deltakelse fra relevante underliggende etater.

En modell for et slikt samarbeid kan være det interdepartementale samarbeidet om bekjempelsen av økonomisk kriminalitet som ble opprettet i 2004 og etter hvert fikk navnet *Departementsutvalget mot økonomisk kriminalitet (DEPØK)*. Samarbeidet var ledet av Justis- og beredskapsdepartementet og hadde i tillegg deltakere fra blant annet Finansdepartementet, Nærings- og

fiskeridepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, samt Økokrim. Utvalget hadde ansvaret for oppfølging av tidligere regjeringers handlingsplaner mot økonomisk kriminalitet.

I tillegg til å følge opp tiltakene i meldingen, vil et slikt interdepartementalt samarbeid kunne være godt egnet til å vurdere bruk av virkemidler som kan fremme samstyring og felles prioriteringer. Dette vil kunne bidra til å øke måloppnåelsen og sikre en mer effektiv bekjempelse av aktuelle utfordringer. Samarbeidet vil ikke ha noen formell status i den ordinære styringsdialogen, men ha som formål å fremme en koordinert prioritering og virkemiddelbruk.

En rekke av tiltakene i denne meldingen har også betydning for innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Regjeringen ser innsatsen mot økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet i sammenheng og vil også på dette feltet legge til rette for fortsatt samarbeid på tvers av myndighetsområder.

Justis- og beredskapsdepartementet er nærmest til å etablere et samarbeid om økonomisk kriminalitet som beskrevet og legge til rette for en mekanisme for oppfølging av tiltakene i meldingen. Mekanismen vil også legge til rette for oppfølging av øvrige utfordringer som er adressert i meldingen. I første omgang vil mekanismen ha et tidsperspektiv på fire år.

- *Regjeringen vil etablere en tverrdepartemental mekanisme for oppfølging av tiltakene i stortingsmeldingen om økonomisk kriminalitet. Det skal utarbeides en matrise for videre oppfølging av tiltakene i meldingen og andre tiltak som samarbeidet identifiserer, i første omgang for en periode på fire år.*

6.3 Lokale variasjoner kan føre til nedprioritering og mindre likhet for loven

Politiets samfunnsmandat er vidt. Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. Hensynet til liv og helse prioriteres naturligvis først, hvilket på straffesaksfeltet innebærer at vold, drap og seksuallovbrudd ofte vil få høyest prioritet.

Når det fremmes mer ambisiøse mål og prioriteringer enn det er mulig å oppnå innenfor gitte ressursrammer, skyves de reelle prioriteringene nedover i styringslinjen. I Direktoratet for forvalt-

² KPMG (2022).

ning og økonomistyrings (DFØ) følger rapport av politireformen fra desember 2022 fremgår det også at de reelle prioriteringene i praksis skjer et stykke ut i styringskjeden.³ Det beskrives der som en utfordring for politiet at de styres langt mer og tettere på innsatsfaktorer og aktiviteter enn på oppnådde resultater og effekter.

Likhet for loven er grunnleggende for rettsstaten og for et velfungerende demokrati. Likhet for loven innebærer at like saker skal behandles likt. Basert på innsikt fra Prosjekt Øko, statistikk og intervjuer med politidistriktene, er det likevel ingen tvil om at økonomiske straffesaker behandles og prioriteres ulikt i politidistriktene.

Et konkret eksempel er at beløpsgrensen for når en sak anses som tilstrekkelig alvorlig til å behandles av et spesialistmiljø, kan være forskjellig. På et tidspunkt var grensen i Møre og Romsdal politidistrikt i praksis 200 000 kroner, mens den var 2 millioner kroner i Øst politidistrikt. Beløpsgrensen er ikke absolutt, men for saker som faller under disse beløpsgrensene er det høyere sannsynlighet for at saken behandles av generalister uten økonomisk kompetanse.

I tillegg er ressursituasjonen vesensforskjellig i ulike politidistrikt. Dette fører også til ulike prioriteringer. Eksempelvis kan enkelte politidistrikter ha et strukturert arbeid med anmeldelser fra Skatteetaten, mens samme type saker gjennomgående blir nedprioritert av kapasitetshensyn i andre politidistrikter.

Slike forskjeller kan lede til rettsulikhet, og oppleves utilfredsstillende og urettferdig for de som er rammet av kriminaliteten.

6.4 Et helhetlig system for prioriteringer

Straffeprosessen bygger på en avveining mellom effektivitet og rettssikkerhet.⁴ Prioritering er en forutsetning for å jobbe effektivt når det er ressursknapphet. Det er betydelige forskjeller i hvor ressurskrevende ulike lovbrudd er for politi og påtalemyndighet. Det er derfor nødvendig med til dels svært ulik fordeling av ressurser mellom ulike kriminalitetsområder og forskjellige oppgaver i politi og påtalemyndighet.

Enkelte lovbrudd er alvorlige i form av store økonomiske tap for fornærmede, mens andre lovbrudd krenker fysisk og psykisk helse. Andre lovbrudd er igjen alvorlige for samfunnet som helhet

³ DFØ (2022).

⁴ NOU 2016: 24 (kapittel 5.4).

ved at de rammer grunnleggende samfunnsfunksjoner og nasjonale interesser. Hvordan de ulike dimensjonene ved alvorlighet av lovbrudd skal vektas i fordelingen av ressurser, handler om grunnleggende verdivalg. Dette kan begrunne at prioriteringer bør være forankret i befolkningens rettsoppfatning gjennom åpne og etterprøvbare prosesser i offentligheten.

Uten konkrete føringer for prioriteringer er det vanskeligere å fordele ressursene, men også å begrunne fordelingen. Samtidig er påtalemyndigheten uavhengig og kan ikke instrueres i enkeltsaker, noe som også vil ha betydning for hvilke føringer som kan gis for straffesaksbehandlingen.

Politi og påtalemyndighet har en grunnleggende utfordring ved at behovet for ressurser alltid vil overstige ressursene som er tilgjengelige. Dette vises ved at politiet og påtalemyndigheten allerede har en rekke prinsipper og føringer som legger til grunn at ressursene er knappe. Disse prinsippene og føringene er imidlertid i liten grad satt et helhetlig system. Det meste av prioriteringene er derfor overlatt til det lokale politidistriktet. Det kan være nødvendig med tiltak for blant annet å sikre at riksadvokatens direktiver og prioriteringer får gjennomslagskraft i politiets virksomhet.

Spørsmålet om utredning av prioriteringskriterier har relevans for enkelte av de utfordringene som beskrives i boks 5.1 og har derfor vært drøftet i forbindelse med arbeidet med meldingen. Fordi alle kriminalitetsområder konkurrerer om de samme ressursene, må imidlertid spørsmålet om hvordan man kan sikre et mer helhetlig system for prioriteringer, følges opp i et bredere perspektiv enn det en melding om økonomisk kriminalitet gir rom for.

6.5 Organisasjonsform som virkemiddel for prioritering

6.5.1 Andre organisasjonsmodeller

Måten en etat eller et felt er organisert på, vil kunne påvirke både handlingsrom og styring. Organisering kan også bidra til en reell prioritering av enkelte fagområder, særlig dersom det etableres nye enheter med særskilte formål eller dersom ressursstyring av enkelte områder baseres på en faglig inndeling, som for eksempel a-krim-samarbeidet med opprettelse av a-krimsentre.

Etatene har selv et betydelig spillerom med tanke på egen organisering. I enkelte tilfeller er det likevel slik at ansvarlig departement involveres i spørsmål som dreier seg om dette, særlig der

organisasjonsendringer reiser behov for regulering eller økonomiske tilskudd.

Spørsmål om organisatoriske endringer på feltet økonomisk kriminalitet har vært drøftet flere ganger.⁵ Hensyn som står mot hverandre i disse vurderingene er gjerne behovet for skjerming av ressurser, holdt opp mot behovet for fleksibilitet i ressursutnyttelsen og samhandling mellom ulike fagmiljøer.

Andre land har som tidligere nevnt, valgt ulike modeller for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet, se kapittel 4.7. Det kan være grunn til å se nærmere på muligheten for alternativer til dagens organisering som løsning på enkelte av utfordringene som er opplistet i boks 5.1.

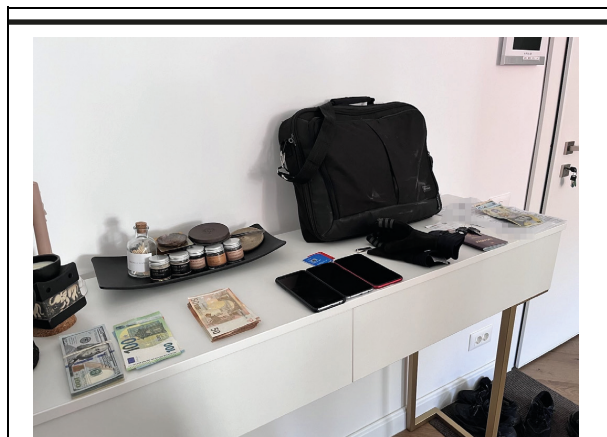
6.5.2 Utredning av politiets organisering

Samtidig med oppstart av arbeidet med denne stortingsmeldingen, fikk Økokrim i 2022 i oppgave av Politidirektoratet å utrede om politiets organisering av etterretning, forebygging og etterforskning av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, understøtter en målrettet og effektiv løsning av samfunnsoppdraget. Utredningen skulle belyse og vurdere hensiktsmessigheten av nåværende organisering med gjeldende fagforvalteransvar og andre måter å organisere arbeidet på.

Økokrim har i sin utredning innhentet informasjon, synspunkter og vurderinger fra samtlige politidistrikter, Den høyere påtalemyndighet og andre interessenter. Politimesterne i Øst politidistrikt, Innlandet politidistrikt, Agder politidistrikt og sjef Kripos har deltatt i prosjektets referansegruppe.

Utredningen med anbefalinger til organisatoriske endringer ble avgitt til Politidirektoratet ultimo august 2023. Politidirektoratet har i første omgang fulgt opp utredningen ved å sende den på høring til alle enheter i politiet, fagforeninger og hovedverneombudet. Når denne høringsrunden er avsluttet, vil riksadvokaten også bli involvert og gi sin vurdering.

- *Regjeringen vil følge opp Økokrims utredning av organiseringen av politiets innsats mot økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet når Politidirektoratet har ferdigstilt arbeidet.*



Aksjon mot organiserte økonomisk kriminelle

Økokrim delte i oktober 2023 et innlegg på LinkedIn fra sjefen i Økokrim, Pål K. Lønseth, om en vellykket politiaksjon i Romania rettet mot personer siktet for grovt bedrageri og ID-tyveri i Norge. Bedrageriene skjedde ved bruk av sms med lenke som gjorde det mulig å stjele BankID-informasjon for tilgang til fornærmedes bankkonti:

Oppdagelsesrisikoen for bedragerere ble høyere i 2023. Det er jeg veldig fornøyd med. Bedragerier mot både enkeltindivider og virksomheter er en av de største kriminalitets-truslene vi står overfor.

Etter lengre tids ressurskrevende etterforskning klarte vi å aksjonere mot disse organiserte økonomiske kriminelle i Romania. De ville ellers gått fri og fortsatt sine bedragerier mot nordmenn over hele landet, fra by til bygd. Slik har vi styrket den digitale tryggheten til nordmenn uansett hvor de bor i landet. Uten den prioriteringen av bedrageri vi har gjort, og uten de ekstra midlene POD ga oss i 2023 til særskilt bedragerisatsning, ville dette ikke vært mulig.

Nå fortsetter vi arbeidet. Nordmenn er fortsatt digitalt sårbare. I 2023 kommer Økokrims Bedragerienhet på plass på Gjøvik og regjeringen har i sitt forslag til statsbudsjett styrket Bedragerienheten med 15 millioner kroner. Pengene kommer godt med. Saken i Romania, og andre saker vi jobber med, er bare begynnelsen på en stor innsats for å trygge nordmenn mot digitale bedragerier og gjøre hverdagen for bedragerere enda vanskeligere.

Figur 6.1 Aksjon mot organiserte økonomisk kriminelle

Kilde: Økokrim

⁵ Se blant annet særorganutredningen, NOU 2017: 11.

6.5.3 Etablering av en bedragerienhet

Som beskrevet i kapittel 3.3, har både politiet og bankene registrert en stor økning i antall digitale bedragerier de siste årene. Både privatpersoner, organisasjoner og bedrifter risikerer økonomiske tap som følge av dette. Politiet, banker og IT-sikkerhetsavdelinger må dessuten bruke betydelige ressurser på å avdekke denne kriminaliteten. En like alvorlig konsekvens som økonomiske tap, kan være at befolkningens tillit til private og offentlige instanser, samt digitale løsninger, svekkes.

For å møte denne utfordringen har Økokrim besluttet å opprette en nasjonal bedragerienhet. Formålet med enheten skal være å identifisere bedragerilovbrudd som rammer innbyggere på tvers av politidistrikt, og/eller som har internasjonale forgreninger, og å få i stand en mer effektiv og strukturert bedrageribekjempelse blant annet ved å iverksette forebyggende tiltak i samarbeid med banker og andre i næringslivet. Innsatsen vil også bidra til å styrke etterforskningen av bedragerier som er organisert og systematisk utført. Regjeringen besluttet i juni 2023 at Økokrims bedragerienhet skal plasseres på Gjøvik.

Regjeringens vurdering

Regjeringen er positive til etableringen av en egen bedragerienhet. Det vil være sentralt å sikre bedragerienhetens effektivitet i arbeidet med å forebygge bedragerier, herunder gjennom kontakt med berørte forvaltningsorganer, bedrageriutsatte næringer og andre med en rolle i det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

I statsbudsjettet for 2024 har regjeringen bevilget 15 millioner kroner til etableringen. Det forutsettes at arbeidet ved enheten også vil kunne legge til rette for innspill til departementet vedrørende forslag til regelverksendringer eller andre identifiserte behov på området. Et første regelverkstiltak regjeringen ønsker å se nærmere på allerede nå er behovet for å tydeliggjøre politiets hjemler til å ta ned nettsider som ligger til grunn for digitale bedragerier. Justis- og beredskapsdepartementet vil følge opp arbeidet gjennom den ordinære styringsdialogen.

- *Regjeringen vil bevilge midler til styrking av Økokrims bedragerienhet og vurdere ytterligere styrking av innsatsen mot digitale bedragerier, herunder vurdere tydeliggjøring av eksisterende hjemler for politiet til å forebygge, stanse og avverge digitale bedragerier.*

7 Rekruttering og kompetanse i politiet og kontrolletatene

7.1 Kompetanse er en grunnleggende forutsetning

Hvem som jobber med bekjempelse av økonomisk kriminalitet og hvilken kompetanse de har, betyr mye for om innsatsen gir uttelling. Etterforskning av økonomisk kriminalitet har enkelte særegne utfordringer sammenlignet med andre kriminalitetsformer, blant annet fordi bevisbildet ofte innebærer analyser av kompliserte selskapsstrukturer og regnskapsdokumenter.

Utdannelsen av politietterforskere er generell og gir ikke etterforskerne særskilt kompetanse innen økonomisk kriminalitet. Det finnes i dag heller ingen spesialisert utdanning som er rettet mot de oppgavene ansatte i kontrolletatene har.

For regjeringen er det viktig at både kontroll- etater, særorgan og politidistrikt har tilgang til riktig kompetanse for å bekjempe økonomisk kriminalitet. Videre bør det legges til rette for utdanningsløp som i størst mulig grad ivaretar behovet for spesialkompetanse, samtidig som utdanningen legger til rette for et varig og stabilt arbeidsforhold der man kan bygge kompetanse gjennom erfaring. Spesialiserte utdanningsløp for politietterforskere og for ansatte i kontroll- etatene og relevante etter- og videreutdannings- tilbud vil kunne bidra til dette. Riktig rekrut- tering er også et viktig element i kompetanse- byggingen.

I dette kapitlet drøftes muligheter for styrket kompetanse og kapasitet både gjennom rekrutte- ring og utdanning.

7.2 Generalister og gjennomtrekk i politiet

Hvilken kompetanse og forutsetninger de ansatte i politietaten har for å etterforske og iretteføre saker innen økonomisk kriminalitet avhenger av flere forhold. Utdannelsen og tidligere yrkes- erfaring er sentralt, men også kollegaers kompe- tanse, etter- og videreutdanning, tilgang til kilder og hjelpemidler, personlig engasjement og interesse påvirker kompetansenivået.

For å jobbe som politietterforsker må du ha gjennomført og bestått bachelorutdanningen på Politihøgskolen, som er grunnutdanningen for alle norske politifolk i dag. Den formelle kompe- tansen som skal gi grunnlag for å etterforske øko- nomisk kriminalitet er begrenset til hva man kan trekke ut av den alminnelige strafferetten og den generelle etterforskningsopplæringen. På bachelor- utdanningen ved Politihøgskolen står riktignok temaet inndragning på programplanen, mens øko- nomisk kriminalitet og finansiell etterforskning ikke er inntatt.

Påtalemyndigheten er også normalt genera- lister uten spesialisering innen økonomisk krimi- nalitet. Juristene i politiet gjennomgår opplæring for nye påtalejurister. Denne opplæringen er gene- rell og ikke spesielt rettet mot bestemte krimi- nalitetstyper.

Med dette utgangspunktet sier det seg selv at den kompetansen man tilegner seg etter grunn- utdanningen er viktig for evnen til å etterforske, påtale og iretteføre saker om økonomisk krimina- litet. Dette er også lagt til grunn i rapporten *Hva hindrer politiets etterforskning av korrupsjonssaker* fra 2023.¹

Både etterforskere og jurister i politiet er pålagt å gjennomføre obligatorisk årlig opplæring. Temaene er vanligvis generelle og ikke rettet mot økonomisk kriminalitet. Politihøgskolen har imidlertid tilbud i etter- og videreutdanning innen- for økonomisk kriminalitet, se nærmere om dette i kapittel 7.6.

Mesteparten av spesialkompetansen tilegnes følgelig i dag gjennom saksarbeid og overføres fra mer erfarne kollegaer. Dette betyr at erfarne etterforskere og påtalejurister er en sentral faktor for å opprettholde kompetansen.

I politidistriktene har det de siste årene imidlertid vært høy turnover for etterforskere og påtalejurister. Dette fremgår blant annet av Direk- toratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sin følgeevaluering av politireformen fra desem- ber 2022² og Riksrevisjonens undersøkelse av

¹ Se omtale i kapittel 7.4 med tilhørende fotnote.

² DFØ (2022).

politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver fra 2022.³ For politietterforskere er årsaken ofte at de søker seg over til operativ tjeneste.

De regionale statsadvokatembetene hadde i løpet av 2022 inspeksjon av arbeidet mot arbeidslivskriminalitet i ti ulike politidistrikt. Åtte av disse ti inspeksjonsrapportene trekker frem utfordringer med kapasitet og gjennomtrekk av personellressurser i distriktene. Sju av inspeksjonsrapportene peker på utfordringer med høy henleggelsesprosent, svakheter i etterforskningsstyring, lang saksbehandlingstid og lang liggetid uten behandling av sakene. Dette underbygges av Politidirektoratets og Riksadvokatens fellesrapport om straffesaksbehandlingen 2022, som viser at oppklarte lovbrudd innenfor kategoriene arbeidsmiljø og økonomi i 2022 hadde klart lengst gjennomsnittlig saksbehandlingstid, med henholdsvis 285 og 203 dager.⁴

Høy turnover vil kunne være særlig uheldig i politidistrikt der det er få personer som jobber med økonomisk kriminalitet. Kompetansen er da mer sårbar enn i større og mer robuste miljøer. I tillegg er det tid- og ressurskrevende å rekruttere nye ansatte. Stillinger blir dessuten ofte stående ubesatt i en periode i forbindelse med avgang og ansettelse.

7.3 Kontrolletatens kompetanse

Også for kontrolletatene er det en utfordring at sakenes kompleksitet stadig øker. Dette utfordrer kompetansen. Det blir stadig flere områder der spisskompetanse er nødvendig. Kompetanse er også, i større grad enn tidligere, ferskvare.

Den enkelte kontrolletat har ofte særskilt kompetanse som i mange tilfeller er nødvendig for en vellykket behandling av straffesaker innen økonomisk kriminalitet. De kjenner sitt eget fagområde og behandlingen av konkrete forhold i egen etat, noe som ofte er en forutsetning for å forstå straffesaker på området. Videre er de gjennom kontrollvirksomheten kjent med bevis sikring og sporsikring. Skatteetaten har for eksempel gode kompetansemiljøer på elektronisk sporsikring, bevissikring og god kompetanse innen ID-kontroll. Dette er områder der det har vært jobbet målrettet med kompetanseheving i en årrekke. I tillegg har etaten kompetansemiljøer

innenfor mer spissede deler av næringslivet og teknologier som blokkjede og krypto.

Etatsspesifikk opplæring finnes flere steder, blant annet i Fiskeridirektoratet og Kystvakten, som bistår i hverandres grunnopplæring. Det har også vært deltagelse fra politi og påtalemyndighet på disse kursene. Dette er verdifullt, fordi politiet og påtalemyndigheten kjenner de særskilte utfordringene knyttet til å etterforske og føre sakene for domstolene. Gjennom felles opplæring kan man eksempelvis diskutere hvordan bevis bør sikres av Fiskeridirektoratet og Kystvakten for at bevisene senere skal ha størst verdi for politiets etterforskning og påtalemyndighetens vurderinger og presentasjon i retten.

I tillegg tilbyr Politihøgskolen et etter- og videreutdanningsprogram som også retter seg mot kontrolletatene. Videreutdanningen *Tverretattlig bekjempelse av økonomisk kriminalitet*, er mest relevant. Mange medarbeidere i kontrolletatene har gjennomført dette.

Videreutdanningen *Inndragning og pengespor* tilbys ansatte i politiet og samarbeidende kontroll- etater, og er relevant for sikring av verdier og inndragning, i tillegg til at det også gir generell kunnskap om økonomisk kriminalitet.

Det finnes også kurs ved PHS blant annet innen bekjempelse av fiskerikriminalitet. Studiet er spesifikt rettet mot kriminalitet i fiskerier næringen, bevissikring og kontrollmetoder, og er utviklet i tett samarbeid mellom Fiskeridirektoratet, Kystvakten og Politihøgskolen.

7.4 Kompliserte saker fordrer særskilt kompetanse

Saker om økonomisk kriminalitet krever ofte en særskilt kompetanse i form av evne til å følge pengestrømmer, utarbeide økonomiske analyser og forstå regnskap og komplekse selskapsstrukturer. En politifaglig utdanning gir ikke alene tilstrekkelig grunnlag for å komme til bunns i slike spørsmål. Økonomifaglig bakgrunn eller kjennskap til særskilte felt innenfor finans og næringsliv, kan være viktig i etterforskningen av slike saker.

Prosjekt Øko har vist at kompetansenivået i politidistriktene innenfor økonomisk kriminalitet ofte ikke er tilstrekkelig.⁵ Tilsvarende fremgår av Transparency International Norges og Erling Grimstads rapport *Hva hindrer politiets etterforskning av korrupsjonssaker*, som konkluderer med at etterforskning av korrupsjonssaker krever

³ Riksrevisjonen (2022).

⁴ Politidirektoratet og Riksadvokaten (2023)

⁵ Prosjekt Øko er omtalt i kapittel 5.

Boks 7.1 Kompetanse om korrupsjon

For å etterforske korrupsjon må man ha forståelse for hvordan korrupsjon foregår, hvor korrupsjon skjer, hva som utgjør et «rødt flagg» for korrupsjon, og hvordan korrupsjon foregår i praksis.

Det er ofte nødvendig med kjennskap til næringslivet for å kunne identifisere avvik som kan bidra til å avdekke korrupsjon; hvordan næringslivet virker, hva som er vanlig praksis, hvordan bransjer skal forstås, hvem som har bindinger til hverandre og hvorfor, er kunnskap som kreves for å kunne etterforske målrettet. En ny korrupsjonssak betyr ofte et nytt livsområde for etterforskere, og det er nødvendig å sette seg inn i livsområdet for å forstå bevisene.

Korrupsjon er vanskelig å bevise fordi alle involverte ofte er tjent med å holde kriminaliteten skjult. Det er sjelden en konkret fornær-

met. Forholdet kan ligge langt tilbake i tid, de involverte er ofte ressurssterke personer, de har gjerne samordnede dekkhistorier og det er vanskelig å få forklaringer som opplyser saken.

Korrupsjonssaker krever ofte omfattende pengesporsetterforskning for å finne frem til betaling av en bestikkelse, som gjerne er tildekket for å gi overføringen et skinn av legitimitet. Overføringer av verdier skjules som lån og vederlag i avtaler. For å avdekke dette, må man ha forståelse for regnskap. Ekstra krevende kan det være å følge pengesporene når det også brukes virtuell valuta og kontanter for å bryte sporbarheten.

I saker som har forgreininger til utlandet er internasjonalt samarbeid dessuten nødvendig. I tillegg til metodekunnskap, krever dette ofte både språkkunnskaper og kulturforståelse.

betydelig spisskompetanse som etterlyses i flere av politidistriktene.⁶

⁶ Transparency International Norge (2023). Undersøkelsen baserer seg blant annet på intervjuer med sentrale personer i politi og påtalemyndighet med ansvar for etterforskning av korrupsjonssaker.

Denne utfordringen gjør seg gjeldende for flere typer økonomisk kriminalitet, særlig kriminalitet som krever innsikt i fenomener og livsområder, for eksempel verdipapirmarkedet eller hvitvasking gjennom kunsthandel. Illustrerende eksempler er gitt i boks 7.1 om korrupsjon og 7.2 om kulturminnekriminalitet.

Boks 7.2 Kompetanse om kulturminner

Undersøkelsen «Å jobbe med kulturminner» fra Universitetet i Oslo pekte i 2008 på behovet for kompetanseutvikling og mer opplæring av Toll-etaten og politiet, som primært har ansvaret for å hindre kulturarvkriminalitet.¹

Nærmere 80 prosent av respondentene sa at de manglet grunnleggende kunnskap om kulturgjenstander og ikke visste hva de burde se etter. Respondentene fra politiet var generelt usikre på hvordan slik kriminalitet burde etterforskes. Rapporten fremholdt at det trengtes generell innføring i juss og lovverk, visuell opplæring i gjenkjennelse av kulturgjenstander, fordypning i kunst- og kulturhistorie, i tillegg til mer kunnskap om kulturarvkriminalitet og relaterte kriminalitetsområder.

De samme konklusjonene finner støtte i EU-kommisjonens rapport om ulovlig handel i Europa, mer enn ti år etterpå.² For å bøte på manglende kunnskap hos ulike aktører, utviklet UNESCO sammen med EU-kommisjonen i 2018 online-kurs rettet mot toll, politi og rettsapparat for å bidra til bevisstgjøring og kunnskapsutvikling. Et liknende kompetansetiltak ble rettet mot kunsthandlerbransjen. Informasjon om disse initiativene ble videreformidlet til aktuelle etater og aktører i Norge, men det er uvisst hvor mange som benyttet seg av tilbudet.

¹ Jacobsen, H.M., Steen, T. og Ulsberg, M. (2008).

² EU-kommisjonen (2019).

7.5 Tverrfaglig kompetanse er et kriterium for suksess

Politidistriktenes økonomi- og miljøseksjoner skal i dag være sammensatt av spesialletterforskere med økonomifaglig bakgrunn, politietterforskere og jurister.

Spesialletterforskeren har gjerne økonomifaglig kompetanse, i form av siviløkonom- eller revisorutdannelse. En slik bakgrunn er ofte nødvendig for å forstå komplekse regnskap og fange opp røde flagg for økonomisk kriminalitet. Pengesporsetterforskning og evne til å utføre økonomianalyser fordrer også slik kompetanse. Som nytilsatte i politiet har disse spesialletterforskerne imidlertid som utgangspunkt ikke kompetanse om politiets etterforskningsmetoder. Tverrfaglig samarbeid mellom spesialletterforsker og politietterforsker er derfor helt nødvendig.

PHS tilbyr også to utdanninger for sivile som har bachelorgrad på et fagfelt som gir relevant kompetanse for sivile stillinger innen etterforskning i politiet. Studiet *Generell innføring i etterforskning – strategier og prinsipper* og *Generell innføring i etterforskningsmetodikk* er ment å ruste fagspesialister til å bidra i etterforskningsoppgaver i politiet.

Ved hvert politidistrikt arbeider det også en eller flere bistandsrevisorer, til sammen 20 personer per mai 2023. Bistandsrevisorordningen innebærer at revisorer fra Skatteetaten arbeider med straffesaker under politimesterens myndighet, samtidig som de beholder sitt ansettelsesforhold til Skatteetaten. Arbeidsoppgavene til bistandsrevisorene er økonomiske straffesaker, hovedsakelig innen skatteområdet. Bakgrunnen for denne delen av Skatteetatens revisorbistand til politiet er et ønske om å styrke innsatsen mot økonomisk kriminalitet. En erfaren bistandsrevisor

har betydelig regnskaps- og revisjonskompetanse og kan bidra til bedre etterforskning og iverksettelse. Ordningen har vært permanent siden 1. januar 1997 og er regulert i Politidirektoratets rundskriv 2006/012 (med senere endringer).

«Tverrfaglig bemanning med dyktige medarbeidere» ble allerede i riksadvokatens rundskriv 1/2006 trukket frem som ett av syv suksesskriterier for en velfungerende økonomi- og miljøseksjon.⁷ Som tabell 7.1 viser, er det imidlertid få spesialletterforskere med økonomifaglig bakgrunn ved øko-/miljøseksjonene i politidistriktene. Utviklingen siden 2015 har vært begrenset.⁸

Mangelen blir forsterket ved at denne typen kompetanse er nødvendig, og også benyttes, i andre saker i distriktene. Pengesporsetterforskning er ofte nødvendig og nyttig i saker om annen profittmotivert kriminalitet, slik som påpekt i kapittel 2.2. Når medarbeidere stadig trekkes ut av øko-/miljøseksjonene, går dette imidlertid nødvendigvis ut over etterforskningen av saker om økonomisk kriminalitet.⁹

Den teknologiske utviklingen medfører at man i enda større grad enn tidligere også er avhengig av teknologikompetanse. Innenfor økonomisk kriminalitet er det særskilt behov for kapasitet og kompetanse til å gjennomgå og analysere digitale bevis, herunder store digitale beslag. Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT, konkluderte med at politiets evne til å avdekke og oppklare IKT-kriminalitet hadde vesentlige svakheter.¹⁰ Dette har

⁷ Riksadvokaten (2006).

⁸ Det bemerkes at tallene i tabellen er innhentet ved manuell innmelding og kun omfatter ressurser som har organisatorisk tilknytning til økonomi- og miljøseksjoner i distriktene.

⁹ Pengesporsetterforskning er nærmere i kapittel 12.

¹⁰ Riksrevisjonen (2020–2021).

Tabell 7.1 Oversikt over kompetanse i politidistriktene i 2015 til 2023

	2015 Pr. 14.9.15	2022 Pr. 30.06.22	2022 Pr. 30.06.2	2023 Pr.30.06.23	2023 Pr 30.06.23
	Øko/miljø	Øko/miljø	A-krim	Øko/miljø	A-krim
Antall årsverk i politidistriktenes økonomi- og miljøseksjoner, inkludert jurister	257,5	355,5	43,5	361,3	28,9
Andel med bare PHS utdannelse	145	182,5	35,5	213,3	22,5
Relevant etterutdanning	-	-	-	-	-
Spesialletterforskere med annen utdanning (i hovedsak økonomifaglig utdanning)	50	58	2	64,2	1

Kilde: Økokrim



Figur 7.1 Etterforskning av økonomisk kriminalitet krever ulike typer kompetanse

Foto: Leif Ingvald Skaug

også en side til økonomisk kriminalitet, som i stadig større grad involverer bruk av digitale verktøy.

Regjeringens vurdering

Etter regjeringens vurdering er et tilstrekkelig antall medarbeidere med riktig kompetanse i politidistriktene øko-/miljøseksjoner helt avgjørende for politiets evne til å lykkes med etterforskning og forebygging av saker om økonomisk kriminalitet. Det er behov for flere etterforskere med økonomifaglig bakgrunn i politidistriktene øko- og miljøseksjoner. Utviklingen i kriminalitetsbildet som er beskrevet i kapittel 2, tilsier også at det er et behov for flere etterforskere med kompetanse og kapasitet til å håndtere digitale bevis, herunder beslag, i økonomisaker.

En styrking av kapasitet og kompetanse på disse områdene vil ventelig ha positiv effekt på antallet henleggelses som følge av manglende saksbehandlingskapasitet. Styrking av øko-/miljøseksjonene vil samtidig være gunstig for pengesporsetterforskning i annen profittmotivert og organisert kriminalitet, og bidra til større muligheter for samhandling og bistand uten at det nødvendigvis stopper etterforskning av større økonomisaker.

I statsbudsjettet for 2024 er det vedtatt en varig styrking av kapasiteten i politidistriktene gjennom øremerkede stillinger til etterforskere med øko-

nomifaglig kompetanse og etterforskere med kompetanse til å håndtere digitale bevis.

En styrking av kapasiteten vil i seg selv kunne bidra til at distriktene blir mindre sårbare og legge bedre til rette for ivaretagelse av kompetente medarbeidere for fremtiden. Dette vil samtidig kunne bidra til å skape fagmiljøer som gjør at den viktige erfaringsbaserte læringen ikke går tapt ved at etterforskere går over til andre stillinger etter kort tid.

- *Regjeringen vil styrke Økokrim og eksisterende fagmiljøer i politidistriktene med nye spesialetterforskere med økonomifaglig kompetanse, samt dataverktøy og kompetanse til å håndtere digitale bevis.*

7.6 Relevante tiltak ved Politihøgskolen og andre forsknings- og utdanningsinstitusjoner

Som nevnt ovenfor er det ikke realistisk at politiet vil kunne oppklare økonomisk kriminalitet kun ved hjelp av politiutdannede. Dagens kriminalitetsbilde krever at politiet rekrutterer spesialister og gir dem etterforskningskompetanse.

Det bør imidlertid også gjennom utdanningen legges til rette for ytterligere bruk av økonomer/

revisorer, dataingeniører, og andre spesialister som kan bidra til å heve analysekapasiteten, kvaliteten og effektiviteten på etterforskingen. Konkurransen om sivilt utdannet kompetanse som økonomer, teknologer og jurister er stor, og det er viktig å iverksette tilstrekkelige tiltak for å sikre rekruttering og tiltak for å beholde kritisk kompetanse.

Også kontrolletatene har behov for ytterligere kompetanse for å være bedre i stand til å håndtere flere saker og for å forebygge økonomisk kriminalitet. Tilsvarende vil det kunne være et behov for at private aktører, blant annet de som har en rolle i antihvitvaskingsarbeidet, styrker sin kompetanse. Både i politiet og i kontrolletatene har det vært en dreining de senere år i retning av mer kunnskapsbasert arbeid, og det er kommet krav om høyere formalkompetanse for en rekke stillinger.

Politihøgskolen har en sentral rolle i utdanningen av de som jobber med økonomisk kriminalitet. Økonomisk kriminalitet er imidlertid, som tidligere nevnt, i liten grad tema på grunnutdanningen for politiet. Det er viktig at ansatte som arbeider med økonomisk kriminalitet har et studietilbud som oppleves som nyttig og dekkende. Kravet til et relevant og dekkende studietilbud må gjelde uavhengig av hva som er den ansattes grunnutdannelse.

Regjeringens vurdering

Det er viktig å erkjenne at etterforskning av økonomisk kriminalitet krever en annen kompetanse enn det man kan tilegne seg gjennom dagens grunnutdanning ved Politihøgskolen. Selv om erfaringsbasert læring også fremover vil være nødvendig, vil det gi et ganske annet utgangspunkt dersom også nytilsatte som rekrutteres har en grunnleggende forståelse for fagfeltet.

Regjeringen mener det kan være grunn til å vurdere om studietilbudet på grunnutdanningen og etter- og videreutdanningen ved Politihøgskolen i større grad burde legge til rette for spesialisering innen etterforskning. Et masterstudium i etterforskning, med vektlegging av slik spesialisert kompetanse som kreves for å etterforske blant annet økonomisk kriminalitet, kan være en mulighet man bør se nærmere på.

Det må legges til rette for at læreplanene ved Politihøgskolen kan ta høyde for det aktuelle kompetansebehovet, både i grunnutdanningen og gjennom etter- og videreutdanningstilbudet. Kunnskap om teknisk og taktisk ID-kontroll er for eksempel ikke en del av læreplanen for studentene på Politihøgskolen i dag. Grunnleggende kunnskap om ID-kontroll er et viktig verktøy i flere av politiets oppgaver, og kunne vært vurdert som en del av grunnutdanningen. Tilsvarende kunnskap vil også kunne være nyttig for kontrolletatene.

Videre bør det også legges til rette for å utnytte andre deler av utdanningssystemet for å tilby relevant kompetanse om økonomisk kriminalitet. Et tiltak for å ruste opp arbeidet på dette området er utvikling av studier som skreddersyr kompetanse rundt temaene økonomisk kontroll/etterforskning, økonomisk etterretning og antihvitvasking. En rekke kontrolletater (Skatteetaten, Tolletaten, NAV kontroll, Finanstilsynet, Fiskeridirektoratet, Lotteritilsynet og Statens Vegvesen) ønsker slik kompetanse.

Et forslag om å etablere en utdanning om økonomisk kontroll og etterforskning i samarbeid mellom Politihøgskolen og andre utdanningsinstitusjoner er under utredning. Et slikt tilbud er tenkt å utdanne personer som det vil kunne være aktuelt å rekruttere både til politiet og til kontrolletatene. Etter regjeringens syn er dette et viktig steg på veien for å legge til rette for at både kontrolletatene og politiet har tilgang til riktig kompetanse i arbeidet med økonomisk kriminalitet, som også er motivert for å jobbe med nettopp dette feltet.

I statsbudsjettet for 2024 er det satt av midler til utredning av et etterforskerstudium ved Politihøgskolen, eventuelt i samarbeid med en annen utdanningsinstitusjon.

Denne typen tiltak vil måtte diskuteres videre i dialog med Politidirektoratet, Politihøgskolen og Kunnskapsdepartementet.

- *Regjeringen vil følge opp etablering av nye utdanningstilbud innen økonomisk kriminalitet for etterforskere og ansatte i kontrolletatene.*
- *Regjeringen vil opprette særskilte studier innen etterforskning, herunder av økonomisk kriminalitet.*

8 I forkant av kriminaliteten: samordnet innsats for bedre forebygging

8.1 Forebygging er lønnsomt

Det er et sentralt mål for regjeringen at flest mulig avstår fra å begå økonomisk kriminalitet. Forebygging er derfor sentralt.

Det fremgår av en kunnskapsoppsummering om forebyggende arbeid at det, sammenlignet med andre kriminalitetsområder, er begrenset med forskning i norsk kontekst som behandler forebygging av økonomisk kriminalitet.¹ I den litteraturen som finnes, fremheves det gjerne at økonomiske lovbrutere er rasjonelle. I forlengelsen av dette understrekes betydningen av ordinær straffesaksbehandling som et viktig preventivt element. Samtidig har politiet og påtalemyndigheten begrensede ressurser. Det vil dessuten sannsynligvis bli mindre handlingsrom for ytterligere styrking av politiet i fremtidige statsbudsjett.² En bred forebyggende innsats for å motvirke misligheter, bør derfor prioriteres også for økonomisk kriminalitet.

Politiet skal bidra til redusert kriminalitet og økt trygghet for innbyggerne. Politiet gjør størst nytte for seg dersom den samlede innsatsen bidrar til å redusere kriminalitet og uønskede hendelser, redusere skadevirkningene og hindre gjentakelse. Forebygging er derfor politiets hovedstrategi og skal ligge til grunn for all oppgaveløsning.³ Reduksjon i antall lovbrudd og kriminelle handlinger kan også bidra til trygghet og stabilitet, samt øke folks tillit til myndighetene og rettssystemet.

Samtidig ser man at også den økonomiske kriminaliteten i stor grad beveger seg over i det digitale rom. Nasjonale og internasjonale aktører utnytter sårbarheter i lovverk, regelverk, infrastruktur og tekniske løsninger for å begå økonomisk kriminalitet. En bred forebyggende innsats for å motvirke misligheter og tette sårbarheter, bør derfor prioriteres også for økonomisk krimi-

nialitet. Ofte vil det være aktører utenfor politiet som har de rette virkemidlene og tiltakene.

God oversikt over trussel- og sårbarhetsbildet er viktig for å kunne være i forkant av kriminaliteten. Regjeringen ønsker å legge til rette for at det samlede informasjonstilfanget kan utnyttes best mulig også i det forebyggende sporet. Samarbeid og informasjonsdeling og -utlevering mellom offentlige etater og aktiv involvering av næringslivet, er viktig for å oppnå best mulig resultater.

I dette kapittelet omtales blant annet tiltak som kan styrke forebygging, herunder gjennom bedre utnyttelse av etterretning og mer samarbeid mellom politi, kontrolletater og private aktører. Regler og mekanismer som understøtter åpenhet og informasjon om reelt eierskap og identitet, er også viktige forebyggende faktorer, sammen med god utnyttelse av teknologien. Disse temaene omtales i kapittel 9 og 10.

8.2 Forebygging er politiets hovedstrategi

Politiet jobber blant annet med etterretning og forebygging av økonomisk kriminalitet ved å samle inn informasjon om trender, modus og sårbarheter som utnyttes av kriminelle. Det er et stort potensial i en proaktiv tilnærming til denne type kriminalitet. Politiet skal videreutvikle sitt arbeid med å dele og utlevere relevant informasjon til samarbeidende etater, overordnede myndigheter, næringsliv og private for å sette disse i stand til å vurdere forebyggende tiltak innenfor eget ansvarsområde.

Etterforskning og irettesføring, herunder inndragning av utbytte fra straffbare handlinger, har en forebyggende effekt gjennom å synliggjøre oppdagelsesrisiko og konsekvenser både for enkeltpersoner og allmennheten. Proaktivt arbeid vil imidlertid generelt være mer kostnadseffektivt enn å drive reaktiv etterforskning, som ofte krever mye ressurser og tid. Ved å hindre at kriminalitet skjer, kan man også forhindre at både enkeltpersoner, næringsliv og samfunnet lider økonomiske

¹ Runhovde og Skjevraak (2018).

² Meld. St. 1 (2023–2024), kapittel 5.3.

³ Politidirektoratet (2020).

tap og utsettes for andre negative konsekvenser som følge av kriminalitet.

Kriminelle aktører tilpasser seg og utvikler nye metoder for å omgå tiltakene som settes inn. Både politi, myndigheter og samarbeidsaktører må derfor ha en god risikoerkjennelse og evne å initiere relevante forebyggende tiltak innen eget ansvarsområde.

Økokrim opprettet i 2020 en egen avdeling for etterretning og forebygging. Politidistriktene har også ulike prosjekter som bidrar til mer målrettet forebygging av økonomisk kriminalitet, herunder a-krim. En overordnet tilbakemelding fra politiet er imidlertid at ressursene til forebygging gjennom blant annet innhenting, analyse og produksjon av kunnskapsgrunnlag innen økonomisk kriminalitet, ikke er tilstrekkelige.

8.3 Kontrollatens forebyggende innsats

Kontrollatene jobber forebyggende innenfor sine forvaltningsområder. Den avskrekkende effekten som ligger i oppdagelsesrisikoen, mulighetene for sanksjoner og anmeldelser av enkeltsaker, er viktig

i forebyggende øyemed. I tillegg bidrar kontrollatens myndighetsutøvelse, konsesjonsbehandling, datahåndtering, registerforvaltning og veiledning til å forebygge kriminalitet.

En del av kontrollatens forebyggende innsats består i å bygge inn kontrollmekanismer ved utvikling av nye systemer. Utviklingen mot digitaliserte og brukervennlige tjenester må også balanseres mot behovet for kontroll og å unngå manipulering og misbruk. Systemstøtte som kan bidra til å avdekke og varsle inkonsistent informasjon mellom registrene er en sentral forebyggende mekanisme som etatene i større grad må bygge ut.

Kontrollnivået må være tilstrekkelig høyt, og kontroller må gjennomføres planmessig og basert på risikovurderinger. Etatens forebyggende innsats retter seg mot ulike målgrupper, ulike risikogrupper og grupper med identifiserte problemer. Forebyggingen skjer blant annet gjennom opplæring og veiledning. Forebyggende innsats er avhengig av god tilgang til og kvalitet i etatens grunnlagsdata, god registerkvalitet og en helhetlig ID-forvaltning.

Etatene vektlegger også å mobilisere aktører utenfor etaten. Dette kan skje gjennom opplæring,



Figur 8.1 Forebygging av fiskerikriminalitet

Foto: Jørgen Ree Wiig/Fiskeridirektoratet

veiledning og forpliktende samarbeidsavtaler. Skatteetaten samarbeider for eksempel med store offentlige og private innkjøpere av tjenester med høy risiko for skatte- og avgiftskriminalitet. Målet er å redusere markedet for useriøse tilbydere og gjennom det, reduseres muligheten for økonomisk kriminalitet.

Erfaringer fra andre land eller andre etater gir også nyttig kunnskap i det forebyggende arbeidet. For Arbeidstilsynet er informasjonstiltak rettet mot utenlandske arbeidstakere i Norge et viktig forebyggende tiltak. Arbeids- og velferdsetaten har på sin side utarbeidet en handlingsplan mot trygdebedrageri og feilutbetalinger som omfatter blant annet tiltak knyttet til digitale løsninger, automatiserte løsninger og bruk av registerdata som del av det forebyggende arbeidet. For Finanstilsynet er vurderinger av om foretakene har forsvarlige rutiner for den virksomheten de skal drive, både i konsesjonsbehandlingen og gjennom tilsyn, et viktig forebyggende element. Konkurransetilsynet gjennomfører et viktig pådriverarbeid mot bedriftene for å fremheve viktigheten av konkurranse og øke kjennskapen til konkurranseloven.⁴ Dialog med bransjeforeninger, møter og foredrag for ulike næringer og organisasjoner, og andre former for informasjonsdeling inngår i dette.

I 2022 ble det etablert en seksjon for forebygging av fiskerikriminalitet i Nærings- og fiskeridepartementet og i Fiskeridirektoratet. Også innen fiskerikriminalitetsfeltet er reguleringsverktøy viktig for å forebygge ulovlig virksomhet.

Sjøfartsdirektoratet gjennomfører både regelmessige og uanmeldte tilsyn på norske skip. Et av fokusområdene på Sjøfartsdirektoratets tilsyn er arbeids- og levevilkår for de som har sitt arbeid om bord. I tillegg behandles også bekymringsmeldinger og tips om lovbrudd. Gjennom veiledning om regelverket ønsker direktoratet også å bidra til at lov- og forskriftskrav etterleves, og på den måten forebygge blant annet økonomisk kriminalitet.

8.4 Etterretning: beslutningsstøtte for mer målrettet forebygging og bekjempelse

8.4.1 Etterretning i politiet

Samlet gir politiets og kontrolletatens muligheter til å innhente informasjon unike muligheter for å etablere et sterkt beslutningsgrunnlag for videre oppfølging.

⁴ Konkurransetilsynet (2022).

Politiet har en etablert nasjonal etterretningsstruktur, som omfatter både politidistriktene og særorgan. Kripos er nasjonalt etterretningspunkt. Politiets strategiske etterretningsprodukter bygger på innhenting av målrettet etterretningsproduksjon på distriktsnivå, der Kripos har det nasjonale produksjonsansvaret.

Det er et mål at politiet og kontrolletatene, Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretnings-senter (NTAES) og a-krimsentrene kan dele informasjon for å kunne iverksette forebyggende aktiviteter og prioritere tiltak på tvers av de reaksjonsmulighetene politiet og kontrolletatene sammen har.

Økonomisk kriminalitet har fått økt fokus i politiets etterretningsprodukter i senere tid. Politiets beslutningsgrunnlag har derfor blitt bedre enn tidligere. Politiets informasjon er særlig knyttet til kriminelle nettverk innen arbeidslivskriminalitet, fiskerikriminalitet, valutautførelse, narkotikakriminalitet og hvitvasking.

8.4.2 Kontrolletatens risikoanalyse og etterretning

I likhet med politiet, driver også kontrolletatene med etterretning, kunnskapsbygging og risikoanalyse gjennom innhenting av informasjon og analyse innen sine områder. Gjennom å dele risiko-vurderinger og analyser av risiko med politiet, bidrar de til å styrke datagrunnlaget i politiets etterretningsproduksjon. Kontrollmyndighetene benytter også informasjon fra politiet til å spisse sin kontrollinnsats og på den måten forebygge kriminalitet ved at oppdagelsesrisikoen for lovbrudd økes.

Skatteetaten etablerte i 2019 en egen seksjon for etterretning. Mye av informasjonen Skatteetaten har i egne registre, og analysene de gjennomfører, kan være av avgjørende betydning for andre etaters evne til å avdekke eller følge opp økonomisk kriminalitet eller annen kriminalitet. Lønnskompensasjonssaken beskrevet i boks 8.1 er et eksempel på dette.

Tolletatens kontrollvirksomhet og annen virkemiddelbruk er avhengig av etterretning som beslutningsgrunnlag for å være målrettet. Etaten har derfor investert i teknologi og kompetanse innen data og analyse, og samarbeider med andre etater og aktører som er relevante. Tilsvarende bruker Finanstilsynet informasjon fra Økokrim og politidistriktene som en viktig kilde for sine prioriteringer.

I samarbeidet med Kystvakten og fiskesalgslagene utarbeider Fiskeridirektoratet nasjonale strategiske risikovurderinger for å sikre at kon-

Boks 8.1 Lønnskompensasjonssaken

I perioden mars til august 2020, under koronapandemien, ble det opprettet en midlertidig dagpengeytelse til permitterte (lønnskompensasjonsordningen). Skatteetaten oppdaget i mai 2020 mistenkelige endringer i sine systemer, og sendte tips til NAV Kontroll om mulig fiktiv registrering av arbeidsforhold som kunne ha blitt gjort for å utnytte systemet. Parallelt med dette hadde NAV Kontroll begynt å undersøke enkeltaktører og så den samme modusen som Skatteetaten.

I forbindelse med utredningen av disse sakene, avdekket NAV Kontroll omfattende ID-misbruk og registrering av fiktive arbeidsforhold på stjålne og lånte identiteter. Dataene ble lagt inn og deretter slettet etter kort tid for å oppnå uberettiget lønnskompensasjon og gjøre misbruket vanskelig å oppdage. Det ble også lagt inn fiktive inntektsdata i a-ordningen for å oppnå uberettiget kompensasjon til frilansere, samt danne grunnlag for dagpenger og andre

støtteordninger. Fiktive inntektsdata har også blitt brukt i lånebedragerier mot banker. Disse bedrageriene har i stor grad vært utført av personer som har begått flere typer kriminalitet (multikriminelle).

I løpet av sommeren 2020 leverte NAV Kontroll totalt 17 anmeldelser til Oslo politidistrikt og 6 anmeldelser til Økokrim. NAV Kontroll bisto politiet i etterforskningen. Samarbeidet mellom politiet og henholdsvis NAV Kontroll og Skatteetaten var en viktig suksessfaktor. Parallelt med etterforskningen foretok Arbeids- og velferdsetaten endringer i søknadsløsningen, og etablerte preventive tiltak for å stoppe fremtidige bedrageriforsøk.

Lønnskompensasjonssaken er et eksempel på systematisk og risikobasert bruk av registerdata. Skatteetatens analysemiljø vurderte at utbetalinger i forbindelse med de midlertidige koronaordningene utgjorde en risiko og det ble iverksatt tiltak.

trollressursene blir benyttet der behovet er størst. I NOU 2019: 21 *Framtidens fiskerikontroll* fremmer fiskerikontrollutvalget forslag om en styrking av Økokrims etterretningskapasitet innen fiskerikriminalitet. I revidert nasjonalbudsjett for 2023 ble det overført 5 millioner kroner fra Nærings- og fiskeridepartementet til Justis- og beredskapsdepartementets budsjetter til dette formålet. Midlene skal benyttes til å bygge opp en grunnetterretningsfunksjon på fiskerikrimområdet. Målet er å gi tilsynsmyndighetene og politiet et solid kunnskapsgrunnlag for å jobbe mer effektivt i sitt forebyggings- og kontrollarbeid og for politiets del, et godt beslutningsgrunnlag for å identifisere de riktige sakene for etterforskning og påtale. Tiltaket er et prøveprosjekt med fire års varighet med oppstart høsten 2023, jf. Prop. 118 S (2022–2023) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2023*.

8.4.3 Bruk av finansiell etterretning i politiet og i Skatteetaten

Finansiell etterretning er særskilt viktig for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet, men er også av stor betydning for andre former for kriminalitet.

I Norge håndteres finansiell etterretning i hovedsak av *Enheten for finansiell etterretning* (EFE) i Avdeling for etterretning og forebygging i Økokrim. EFE er også Norges Financial Intelligence Unit (FIU). EFE er mottaker av rapporter om mistenkelig transaksjoner fra rapporteringspliktige (MT-rapporter) etter hvitvaskingsloven. I tillegg har EFE hjemler til å innhente ytterligere informasjon om både rapporteringspliktige, fra andre lands FIUer og fra et stort antall offentlige registre. Informasjonen sammenstilles og analyseres og kan videreformidles til politidistrikt, særorgan og andre tilsynsmyndigheter som kan benytte den i straffesak og i saker om inndragning.

Et viktig formål med rapporteringsplikten etter hvitvaskingsloven, er å gjøre det enklere å avdekke profittmotivert kriminalitet og å hindre at finansinstitusjoner og andre rapporteringspliktige misbrukes i hvitvaskingssammenheng. EFE er utstyrt med unike hjemler og kildetilgang for sitt analysearbeid. Dette legger til rette for at verdifull informasjon som man ikke kunne ha fått på annen måte, kan tilflyte politiets forebyggende og kriminalitetsbekjempende virksomhet.

Informasjon innkommet i MT-rapporter benyttes av EFE i analyser som er ment å dekke ulike formål:

- Strategiske produkter
- Temarapporter og informasjonsskriv
- Formidling av etterretningsprodukter
- Opprettelse av straffesaker og egenrapporter i straffesak
- Stans og inndragning

Norge fikk i 2014 kritikk av Financial Action Task Force (FATF) for å utnytte den finansielle etterretningen i for liten grad, fordi det er få straffesaker som direkte kan tilbakeføres til MT-rapporter.⁵ I 2017 ga riksadvokaten en egen instruks om bruk av informasjon fra EFE i politidistriktene.⁶ Av instruksen følger det at det er et overordnet mål at informasjonen som politiet mottar fra EFE, skal benyttes til forebygging og etterforskning av kriminalitet hvor det er mistanke om hvitvasking av utbytte fra en straffbar handling eller finansiering av terror, og til inndragning av utbytte og gjenstander. Politiets interne rutiner må sikre at dette formålet ivaretas. Politiet bruker i større grad informasjon fra EFE nå enn tidligere, men det synes fortsatt å være utfordringer knyttet til bruk av etterretningsinformasjon fra EFE til opprettelse av straffesak.⁷

Opplysninger fra MT-rapporter kan også formidles til Skatteetaten til bruk i arbeidet med skatt og avgift. Opplysningene gis i skriftlige rapporter der informasjonen er bearbeidet. MT-meldingene gir Skatteetaten bedre grunnlag i risikovurderinger, samt et bedre grunnlag for å håndtere alvorlige skatteunndragelser mens det fremdeles er midler å sikre. Disse rapportene har vært viktige som kontrollimpulser til etaten, og informasjonen har hatt stor betydning i omfattende skattesaker. Det er inngått en samarbeidsavtale for å styrke samarbeidet og opprettet en hospiteringsordning hvor ansatte fra Skatteetaten jobber ved EFE og har direkte tilgang til informasjon i hvitvaskingsregisteret for på denne måten kunne sikre en effektiv og målrettet informasjons-overlevering i tråd med også Skatteetatens prioriteringer.⁸

Også tilsynsmyndighetene mottar informasjon fra EFE der det er relevant for deres kontrollvirksomhet.

Regjeringens vurdering

Finansiell etterretning er en underutnyttet kilde til så vel forebyggende tiltak som i etterforskning av kriminaliteten. Hvitvaskingsregelverket pålegger et stort antall rapporteringspliktige aktører kostbare og omfattende plikter, og det er sentralt å sikre at regelverket har en signifikant effekt i form av at den leder til forebygging, avdekking og oppklaring av kriminalitet. Mangler i bruken av finansiell etterretning gir både dårligere resultater innen kriminalitetsforebygging og -bekjempelse, men det kan også i ytterste konsekvens undergrave regelverkets legitimitet dersom privat sektors økende ressursinnsats og rapportering ikke leder til en adekvat respons hos politi og påtalemyndighet, se mer om dette i kapittel 8.4.4.

Det er et forbedringspotensial og gevinster under alle de overnevnte formålene ved analyser av MT-rapporter:

- i. det kan utvikles flere strategiske produkter, som kan bidra til at både politiet og kontrolletatene får et bedre og mer fullstendig kunnskapsgrunnlag for sine prioriteringer og innsats,
- ii. veiledninger (temarapporter og informasjonsskriv) vil kunne sette de rapporteringspliktige bedre i stand til å avdekke og rapportere mistenkelige forhold,
- iii. økt formidling av etterretningsprodukter kan gi grunnlag for flere tiltak hos politi og kontrollmyndigheter,
- iv. analysene kan og bør gi grunnlag for flere straffesaker, og
- v. flere inndragningskrav. Det er ved hjelp av hvitvaskingsregelverket og EFEs hjemler også en unik mulighet i å stanse transaksjoner før eller kort tid etter at de gjennomføres, hvilket gir særskilte muligheter for å sikre verdier.

Det er også et betydelig forbedringspotensial i utnyttelsen av den finansielle etterretningen ved å bruke mer teknologi i behandling og analyse av informasjonen.

Som omtalt over er det sentralt å legge til rette for at den finansielle etterretningen leder til flere straffesaker. Utover kapasitetsøkninger i politidistriktene, bør det også gjennomføres andre tiltak. Det finnes i dag ingen klar beskrivelse av hvordan eller i hvilket format overlevering av finansiell etterretning skal skje. Dette er heller ikke omtalt i politiets etterretningsdoktriner. En standard eller beskrivelse av hvordan politiet kan benytte etterretningsinformasjon fra EFE til å opprette en straffesak, vil kunne bidra til bedre utnyttelse av denne informasjonen.

⁵ FATF (2014).

⁶ Riksadvokaten (2017).

⁷ FATF 2019.

⁸ Politiregisterforskriften. (2013). Se kapittel 52.

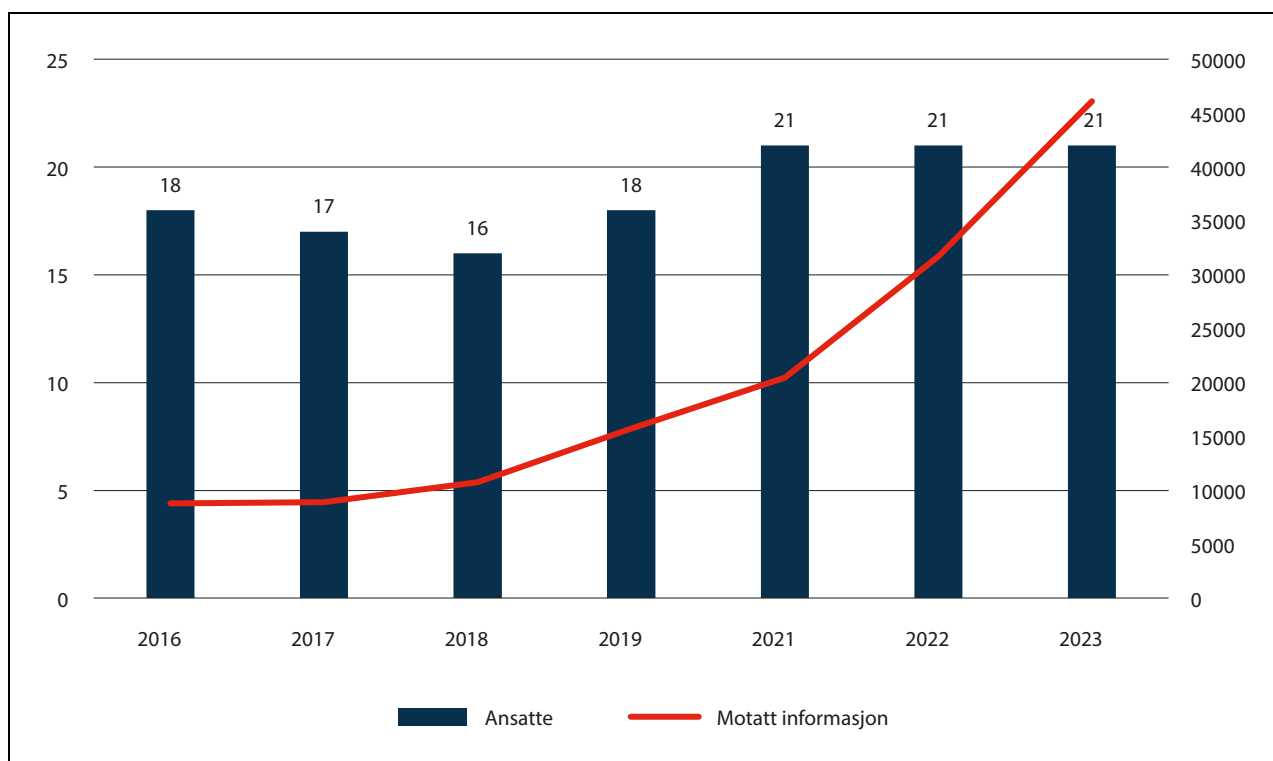
Justis- og beredskapsdepartementet har gitt Politidirektoratet i oppdrag å gjennomføre en utredning av politiets bruk av finansiell etterretning (herunder produkter som produseres av EFE) og hvilke konkrete resultater dette gir, hvor store ressurser som benyttes til antihvitvaskingsarbeidet nasjonalt, hvordan bruk av finansiell etterretning fører til saker om inndragning, samt identifisere eventuelle forbedringsmuligheter. Det vil være naturlig å se nærmere på løsninger knyttet til utfordringene ved bruk av finansiell etterretning når denne utredningen foreligger. I den sammenheng vil det også bli vurdert hvordan informasjonen eventuelt kan deles mer effektivt med andre etater.

- *Regjeringen vil styrke politiets bruk av informasjon fra Enheten for finansiell etterretning i Økokrim.*
- *Regjeringen vil utrede hvordan finansiell etterretning i større grad kan deles med og utnyttes mer effektivt av andre etater, som for eksempel Tolletaten, Finanstilsynet og Skatteetaten.*

8.4.4 Finansiell etterretning: økt rapportering, men ingen økt kapasitet til å behandle rapportene

Som nevnt i kapittel 3.4, har Økokrim og EFE de siste årene registrert en betydelig økning i antallet MT-rapporter fra rapporteringspliktige i Norge, MT-rapporter fra utlandet og rapporter om grensekryssende transaksjoner med norsk mottaker formidlet fra andre finansielle etterretningsenheter («Financial Intelligence Units – «FIUer»). Figuren nedenfor viser økningen de siste syv årene. Økningen gjenspeiler at de rapporteringspliktige bruker store ressurser for å forhindre og vanskeliggjøre hvitvasking av penger. Antall ansatte og tilgjengelige ressurser ved EFE og i Økokrim har vært relativt stabil i samme periode, se figur 8.2.

Økningen i nasjonale MT-rapporter skyldes i stor grad økt rapportering fra enkelte rapporteringspliktige grupper. Samtidig som antall MT-rapporter øker i omfang, har også hver enkelt rapport innhold, kvalitet og kompleksitet økt. Dette har gradvis gjort det mer utfordrende å utnytte og analysere informasjon som rapporteres, til tross for økt maskinell behandling. Det er nylig oppnådd politisk enighet i EU om en pakke med nytt hvitvaskingsregelverk, se nærmere omtale i kapittel 12.4. Implementeringen av det nye hvitvaskingsdirektivet som er en del av denne



Figur 8.2 Mottatt informasjon vs. ansatte i EFE

pakken, vil stille ytterligere krav til ressurser og innretning for å dekke forventede og nye oppgaver som følger av reguleringen.

Den økte mengden data inn, har i liten grad blitt møtt med endring i måten å behandle, vurdere og analysere data på. Antallet operative analyser gjennomført ved EFE og antallet formidlede produkter til straffesak og etterretning til bruk for EFes samarbeidspartnere, har dermed vært relativt stabilt de siste årene. Videre er ikke de tekniske løsningene knyttet til programvare og formatet på selve rapporteringsskjemaet videreutviklet for å kunne forenkle, effektivisere eller på annen måte fremme gode uttrekk og analyser av selve datagrunnlaget som kommer inn fra de rapporteringspliktige. Dette øker risikoen for at tidskritisk informasjon ikke analyseres og formidles.

Samtidig har det vært en markant økning i antallet forespørsler om forbud mot gjennomføring av transaksjoner, spesielt relatert til pågående bedragerier og internasjonale oppkjøp eller handler.⁹ I slike henvendelser ligger det et stort potensial for inndragning av ulovlig utbytte fra kriminalitet.¹⁰

Regjeringens vurdering

Regjeringen har merket seg at det er stor forskjell i den ressursbruken de rapporteringspliktige nedlegger og politiets kapasitet til å behandle informasjon fra de rapporteringspliktige. Både politiet og andre myndigheter kan gå glipp av viktig informasjon som de rapporteringspliktige har nedlagt stor innsats i å fremskaffe. Dette fører til at informasjonen ikke utnyttes godt nok i forebyggende øyemed. Manglende kapasitet til å håndtere innkommende informasjon, kan også få konsekvenser for antallet straffesaker om hvitvasking og inndragning av utbytte fra kriminalitet.

Det foretas i dag flere manuelle prosesser i forbindelse med mottak, analyse og formidling av informasjon fra EFE. Dette er både ressurskrevende og lite hensiktsmessig. Selv om det offentlige ressursbruk ikke nødvendigvis kan eller skal være lik den blant de rapporteringspliktige i privat sektor, så må Økokrim og EFE settes i stand til å benytte automatisering i langt større grad, for fullt ut å kunne utnytte hjemlene hvitvaskingsreguleringen legger opp til.

Implementering av EUs kommende antihvitvaskingspakke, herunder det nye hvitvaskings-

direktivet, vil kreve en omfattende utredning, se nærmere under kapittel 12.4. Det vil være naturlig å følge opp utfordringene knyttet til EFes kapasitet og metoder i forbindelse med implementeringen av regelverkspakken.

- *Regjeringen vil sørge for at Enheten for finansiell etterretning i Økokrim får bedre forutsetninger, herunder økt kapasitet og ny teknologi, inkludert gjennom bruk av kunstig intelligens, for å håndtere den økende mengden rapporter om mistenkelige transaksjoner.*

8.4.5 Samarbeid for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet

Forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet krever samarbeid og koordinering på tvers av ulike organisasjoner og myndigheter. Etablring av felles standarder og retningslinjer for å sikre effektiv samhandling er et viktig element for å lykkes med dette. Som det fremgår i kapittel 4, foreligger det flere samarbeidsavtaler og instruksjoner mellom politiet og ulike deler av forvaltningen som kan være relevante for bekjempelsen av økonomisk kriminalitet.

Samarbeidet har imidlertid i liten grad fokusert på forebygging. Et unntak her er a-krimssamarbeidet, omtalt i boks 8.2.

I 2016 etablerte regjeringen *Nasjonalt tvverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES)* for å styrke innsatsen mot økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet.¹¹ Senteret er et samarbeid mellom politiet, Skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten, Arbeidstilsynet og Tolletaten (ved behov). Analyse- og etterretningsproduksjonen er regulert i forskrift til politiregisterloven og utgjør et eget politiregister.¹²

NTAES ble evaluert av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) høsten 2021, og evalueringen er fulgt opp i egen sluttrapport høsten 2022.¹³ Evalueringen er tydelig på at det er støtte til ideen bak NTAES. Det blir pekt på at verken arbeidslivskriminalitet eller økonomisk kriminalitet lar seg løse uten tett tverretatlig samarbeid, noe som krever at de ulike etatenes datakilder sees i sammenheng. Evalueringen viser at det er et ønske om og behov for en utvidet adgang til informasjonsdeling. Dagens hjemmelsgrunnlag hindrer NTAES i å dele informasjon om aktører som hadde vært relevant for politiets og kontroll-

⁹ Hvitvaskingsloven. (2018). Se § 27.

¹⁰ Se punkt 11.4.5 om bruk av reglene om hvitvasking som grunnlag for saker med inndragningspotensial.

¹¹ Ytterligere informasjon er tilgjengelig på NTAES' nettsider.

¹² Politiregisterforskriften. (2013), kapittel 59.

¹³ DFØ (2021).

Boks 8.2 A-krimssamarbeid

Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, politiet, og Skatteetaten har etablert et omfattende samarbeid på nasjonalt og regionalt nivå for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet. Det er etablert egne a-krimssentre i Oslo, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Tønsberg, Trondheim, Bodø og Alta der etatene er samlokalisert. I tillegg er det etablert annet lokalt a-krimssamarbeid i områdereioner og politidistrikt som ikke dekkes av a-krimssentre. Formålet med a-krimssamarbeidet er at etatenes samlede resurser og sanksjonsmuligheter ses i sammenheng og utnyttes effektivt. Gjennom dette skal de kriminelle aktørenes kapasitet og incentiv til å begå kriminalitet i arbeidslivet reduseres.

I tillegg samarbeider etatene for at utenlandske arbeidstakere skal settes i stand til å

ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter, og bidrar til at oppdragsgivere og forbrukere ikke legger til rette for arbeidslivskriminalitet ved kjøp av varer og tjenester.

Alle a-krimssentrene har etablert kunnskapsgrupper som har som hovedoppgave å bygge kunnskap om trender, aktører, miljøer og modus. Kunnskapsproduktene skal gi beslutningsstøtte for å kunne prioritere hvilke aktører og miljøer den tverretatlige innsatsen skal rettes mot, velge tiltak og utvikle metodikk.

Det er også laget en felles forebyggende strategi for a-krim som gjelder for perioden 2020 til 2024, og i 2021 ble det etablert en felles tverretatlig samarbeidsarena for forebygging av a-krim.

etatenes arbeid for å forebygge og bekjempe kriminalitet.¹⁴

NTAES rolle og potensiale er også trukket fram i KPMGs evalueringsrapport om a-krimssamarbeidet.¹⁵ I anbefaling nr. 7 i denne rapporten fremgår det at;

NTAES har en unik mulighet til å gjøre analyser av trusselbilder og sørge for faglighet og kontinuitet i analyse og rapportering på a-krim. Det anbefales at NTAES blir tildelt en tydeligere strategisk rolle i en samlet kunnskapsbygging rundt a-krim og økonomisk kriminalitet.

Som del av oppfølgingen av evalueringen er det igangsatt arbeid for å styrke og avklare kunnskapsarbeidet både i etatene og på a-krimssentrene.

Manglende eller ulike hjemler for offentliggjøring av tilsynsrapporter og annet materiale som kan ha en forebyggende effekt kan også være en utfordring. Det kan vurderes om det er behov for et mer enhetlig hjemmelsgrunnlag for offentliggjøring av rapporter og lignende som innebærer at man kan samarbeide om det forebyggende arbeidet.

Regjeringens vurdering

Etter regjeringens mening er det nødvendig at myndighetene har større oppmerksomhet og samlet tilnærming til både etterretning og forebygging av økonomisk kriminalitet, jf. oppsummeringen av utfordringsbildet i kapittel 5.

For å lykkes med å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet er det en forutsetning at etatene har felles kunnskapsgrunnlag om trusler og sårbarheter. Med felles kunnskapsgrunnlag vil det være mulig å prioritere effektive trussel- og sårbarhetsreducerende tiltak, og bli enig om hensiktsmessig arbeidsdeling.

Regjeringen mener tverretatlig etterretningssamarbeid er avgjørende for utarbeidelse av gode beslutningsgrunnlag. Det tverretatlig samarbeidet gir grunnlag for bredere tilfang av informasjon, samt deling av etterretningsprodukter, arbeidsmetoder og effektive virkemidler.

Anbefalingene i rapportene fra DFØ og KPMG gir et godt utgangspunkt for videre utvikling av både NTAES og a-krimssamarbeidet. Politiets og kontrolletatens etterretning innen økonomisk kriminalitet bør peke på områder med særlig potensial for virkningsfull forebygging og kriminalitetsbekjempelse. Etterretningen bør gi beskrivelser og vurderinger som er egnet til å sette forebyggende målsetninger, utvikle forebyggende strategier og forebyggende tiltak.

¹⁴ Politiregisterforskriften kapittel 59 gir kun tilgang til registeret for personer som gjør tjeneste ved Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter. Opplysninger utleveres ikke fra registeret, med mindre det skjer i form av nasjonale trussel- og risikovurderinger og etterretningsprodukter.

¹⁵ KPMG (2022). Se anbefaling 7.



Figur 8.3

Foto: Henry & co

Det bør også i større grad være mulig å dele etterretningen med andre offentlige etater og med privat sektor for å forebygge kriminalitet. Politiregisterforskriften § 59-7 gir rettslig grunnlag for at NTAES kan dele opplysninger i form av nasjonale trussel- og risikovurderinger og etterretningsprodukter, men åpner ikke for deling av vurderinger knyttet til enkeltaktører med politiet og kontrolletatene.

- *Regjeringen vil utrede behovet for endringer i politiregisterforskriften for å kunne dele mer informasjon fra Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningsssenter (NTAES), og i tillegg vurdere hvorvidt etterretningsprodukter i større grad kan benyttes til å fastsettes felles målsettinger for det forebyggende arbeidet.*

8.5 Behov og muligheter for informasjonsutveksling mellom kontrolletater og politiet

Forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger med

videre i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminformasjonsforskriften) trådte i kraft i juni 2022. Forskriften gir etatene som deltar i a-krimisamarbeidet utvidet adgang til deling og sammenstilling av opplysninger. I sin felles årsrapport for 2022 orienterer etatene om at det arbeides med en personvernkonsekvensvurdering med sikte på at nytt regelverk skal kunne realiseres i etatenes felles IT-system, og at dette arbeidet er en forutsetning for å kunne oppnå de muligheter for økt deling og behandling av taushetsbelagte opplysninger som det nye regelverket åpner for. Det er også utarbeidet en revidert veileder om informasjonsdeling til bruk for etatene i a-krimisamarbeidet.

Etatenes vurdering er at nytt regelverk gir et tydeligere og bedre hjemmelsgrunnlag, som vil bidra til å styrke felles situasjonsforståelse og gjøre det lettere å komme frem til prioriteringer av tiltak og virkemiddelbruk. Det gjøres fortløpende vurderinger og læring når det gjelder regelverket om informasjonsdeling.

Det er en nær sammenheng mellom sosial dumping og arbeidslivskriminalitet og andre former for økonomisk kriminalitet. Hjemlene for

informasjonsdeling som er gitt i a-kriminformasjonsforskriften for bekjempelse av arbeidslivskriminalitet er imidlertid begrenset til a-krimområdet og er derfor ikke tilstrekkelig i arbeidet mot økonomisk kriminalitet generelt.

Regjeringens vurdering

Det er behov for en kartlegging av hvilke delings- og sammenstillingsbehov som foreligger, og hva som eventuelt hindrer deling og behandling av informasjon på tvers av etater. Medarbeidere i ulike etater som arbeider med å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet opplever det som krevende å praktisere dagens regelverk og få oversikt over hva som er tillatt og ikke. Personvernreglene stiller strenge krav til hvilke personopplysninger som kan behandles av hvem og hvordan. Opplysninger samlet inn for ett formål kan ikke uten videre anvendes til andre formål.

Arbeidet med å videreutvikle teknologi og verktøy for analyse, kontroll og samhandling på tvers av forvaltningsområder og bruk av kunstig intelligens som omtalt i kapittel 10, vil kreve tydelig lovgivning knyttet til deling, sammenstilling og behandling av opplysninger. Dette kan for eksempel skje gjennom forskrift fastsatt i medhold av forvaltningsloven § 13g, som gir adgang til å forskriftsregulere informasjonsdeling nærmere.

Regjeringen vil vurdere om det på flere områder enn i dag er behov for nærmere regulering av informasjonsdeling, sammenstilling og behandling for å styrke arbeidet med å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet.

- *Regjeringen vil utrede behovet for en ytterligere regulering av informasjonsdeling, sammenstilling og behandling av informasjon på tvers av forvaltningsområder og til konkrete formål, med sikte på å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet.*

8.6 Forebygging og avdekking i privat sektor

8.6.1 Myndighetenes samarbeid med næringslivet

Både når det gjelder forebygging, avdekking og etterforskning av økonomisk kriminalitet er samarbeid med privat sektor av stor betydning for politi, påtalemyndighet og kontrollatene.

De fleste næringslivsaktører ønsker å opptre lovlydig og bidra til at de kan konkurrere på like vilkår i markedet. Regulerte sektorer som finans-

næringen, og også større og mellomstore selskaper i andre sektorer, har egne miljøer som arbeider med regeletterlevelse (compliance) i virksomheten. Disse miljøene kommer ofte i tillegg til alminnelig internkontrollarbeid som også er kriminalitetsforebyggende.

De fleste profesjonelle tjenesteytere, som for eksempel regnskapsførere, revisorer eller advokater, ønsker også å bidra til at deres klienter opererer innenfor gjeldende regler. I et forebyggende perspektiv er det derfor viktig å etablere samarbeidsformer for å understøtte virksomhetenes innsats for å redusere risikoen for at de utsettes for kriminalitet, eller selv overtrer lovbestemmelser.

Flere typer økonomisk kriminalitet anmeldes sjelden eller utgjør typer kriminalitet som politiet mottar lite informasjon om. Dette inkluderer kriminalitet i virksomheter, som utroskap, korrupsjon og brudd på konsesjonsvilkår. I tillegg til kunnskap, vil samarbeid med privat sektor også kunne understøtte mer varsling og anmeldelse av slik kriminalitet.

Politiet har over tid samarbeidet med næringslivet innen ulike områder. I 2015 besluttet Politidirektoratet at samtlige politidistrikter skulle etablere næringslivskontakter. Opprettelsen var en del av regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet, og ble begrunnet i et behov for å styrke samarbeidet mellom offentlige etater, private aktører og det øvrige sivile samfunn. Økokrim overtok i 2022 fagforvaltningsansvar for næringslivskontaktene.

Ordningen med næringslivskontakter i politidistriktene og særorganene er et bra tiltak for bedre samhandling og informasjonsflyt mellom politi og næringsliv. Det er likevel rom for videreutvikling av rollen når det gjelder bekjempelse av økonomisk kriminalitet.

Samarbeid om forebygging mellom politi og næringsliv kan for eksempel skje ved at politiet kommuniserer kunnskap om moduser og kriminalitetstrender til privat sektor slik at disse kan lukke sårbarheter og redusere risikoer. Dette er modellen bak det offentlig-private samarbeidet innenfor antihvitvaskingsarbeidet, OPS AT (Offentlig Privat-samarbeid Antihvitvasking og terrorfinansiering). OPS AT ble opprettet i 2021 med deltakere fra bank, forsikring og det offentlige som jobber sammen for å forhindre hvitvasking og terrorfinansiering.¹⁶ Dette gjøres gjennom faste møteplasser, der deltakerne utveksler

¹⁶ Ytterligere informasjon om OPS-AT er tilgjengelig på nettsidene til Bits AS.

erfaringer og trender de ser i egne organisasjoner. Arbeidet i OPS AT er fortsatt under utvikling. Tilbakemeldingene fra deltakerne i OPS AT er positive, og liknende samarbeidsplattformer med andre næringslivsaktører i hvitvaskingsregimet bør vurderes.

Kontrollatene har også kontaktmøter med bedrifter og næringslivsorganisasjoner. Møter med bedrifter som etterspør veiledning i saker om prosjektsamarbeid er en vanlig samarbeidsmåte.

Andre eksempler på samarbeid med næringslivet finnes gjennom Arbeidstilsynets treparts bransjeprogram og gjennom fiskerimyndighetenes samarbeid med fiskerinæringen, der hensikten er å kommunisere særskilte utfordringer og mobilisere bransjen til å bidra til å finne gode løsninger som fremmer etterlevelse av regelverket.

Skatteetaten har inngått forpliktende samarbeidsavtaler mot skattekriminalitet med 22 av landets største innkjøpere for å krympe de useriøse aktørenes handlingsrom, og spille på lag med seriøse virksomheter. Målet med samarbeidet er å hindre at samarbeidspartnerne inngår kontrakter med kriminelle aktører. Samarbeidet gir virksomhetene bedre beslutningsgrunnlag til å velge seriøse aktører, og setter samarbeidspartnere i stand til å utføre en bedre internkontroll. Utvalgte prosjekter gis spesiell oppfølging. Dette skjer blant annet gjennom stedlige kontroller og månedlig rapportering til Skatteetaten. Eksterne evalueringer av Skatteetatens samarbeidsavtaler viser at samarbeidet bidrar til seriositetskultur i markedet som ønsket og forventet.

Offentlige etater samarbeider også med ulike organisasjoner om å forebygge økonomisk kriminalitet. Skatteetaten og KS, NHO, Unio, LO, Virke og YS samarbeider gjennom Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ). Partene møtes kvartalsvis for gjensidig erfaringsutveksling. Det utvikles og gjennomføres tiltak rettet mot ungdom, privatmarkedet, innkjøpere og byggenæringen. SMSØ har også regionale ledd som jobber forebyggende og holdningsendrende.

Regjeringens vurdering

Regjeringen mener samarbeid mellom politi, kontrollmyndigheter og privat sektor er viktig for å forebygge, avdekke og følge opp økonomisk kriminalitet. Næringslivet har en egeninteresse i å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet, og har signalisert et ønske om et nærmere samarbeid med myndighetene i dette arbeidet. Det er

flere gode eksempler på samarbeid allerede i dag, men også dette området har potensial for å videreutvikles. I mange tilfeller finnes det aktører i privat sektor som har informasjon som kan gi politiet innsikt i ulike typer økonomisk kriminalitet. Finansnæringen er ett eksempel, men også advokater som jobber med gransking, eiendomsmeglere og representanter for bransjer som er særskilt utsatt for økonomisk kriminalitet kan være aktuelle.

For politiet kan økt deling av informasjon fra private aktører gi større mulighet til å identifisere både kriminelle nettverk og alvorlige lovbrudd i næringsvirksomhet. Motsatt kan politiet ha kunnskap om sårbarheter som ved informasjonsutveksling kan sette private aktører bedre i stand til å beskytte seg selv, ved å tette egne sårbarheter.

Eksempelvis kunne intern koordinering og prioritering av politiets samlede innsats innen det forebyggende arbeidet og den utadrettede virksomheten gjennom ordningen med næringslivs-kontakter vært tydeligere strukturert og organisert.

Samarbeid med private aktører krever imidlertid også ressurser fra politiet. Økt informasjonsdeling til politiet vil også kreve økt kapasitet i politiet for å motta, bearbeide og analysere informasjonen samt for å etablere et systematisk informasjonsdelingsregime. I det videre arbeidet med å legge til rette for mer systematisk samarbeid mellom myndigheter og privatsektor, må det også ses hen til dette.

- *Regjeringen vil sikre et mer systematisk og formalisert samarbeid mellom myndigheter og privat sektor for å forebygge og avdekke økonomisk kriminalitet, herunder videreutvikle næringslivskontaktens rolle.*

8.6.2 Veiledning og andre incitament til næringslivet

Økt forståelse og bevissthet gjør det lettere å identifisere potensielle risikoer og sårbarheter i virksomheten, og dermed sette inn tiltak for å forebygge økonomisk kriminalitet. I næringslivet er det særlig viktig å styrke kompetanse og felles forståelse om risiko for økonomisk kriminalitet blant toppledere og beslutningstakere. Dette kan inkludere å styrke rutiner og prosedyrer for økonomistyring, revisjon og internkontroll. Det vil også kunne føre til høyere prioritering av forebygging av økonomisk kriminalitet, og dermed sørge for at virksomheten har nødvendige ressurser og kompetanse for å bekjempe denne typen krimi-

nalitet. Forebygging av økonomisk kriminalitet kommer blant annet til uttrykk gjennom virksomhetens interne retningslinjer og kultur for åpenhet.

Internasjonalt har det vært en dreining mot å fokusere på forebyggende tiltak rettet mot næringslivet, se nærmere i kapittel 8.6.3. OECDs arbeidsgruppe mot bestikkelser oppstilte eksempelvis i sine rekommandasjoner fra 2021 anbefalinger som skal oppmuntre næringslivet i medlemslandene til å utvikle internkontroll, etikk og programmer for regelverksetterlevelse (compliance), med det formål å forebygge og avdekke korrupsjon.¹⁷

Norske myndigheter har i varierende grad kommunisert hvilke forventninger politiet har til næringslivets adferd og næringslivets kriminalitetsforebyggende arbeid. Lovgivningen setter absolutte skranker, men de norske lovbestemmelsene gir ofte begrenset veiledning sammenlignet med andre land. Et eksempel her er reglene om korrupsjon, der andre land som Storbritannia, USA og Frankrike har utarbeidet omfangsrige regelverk med klare forventninger til hvordan selskapene skal forebygge korrupsjon og hva de skal gjøre ved mistanke om at virksomheten har deltatt i korrupsjonshandlinger. Straffelovens bestemmelser gir ikke slike detaljerte føringer, men overlater de nærmere presiseringene til forarbeider og rettspraksis.¹⁸

¹⁷ OECD (2021b).

¹⁸ Straffeloven. (2005). §§ 387-389

Næringslivsaktører har etterlyst mer veiledning også i Norge. Veiledning av denne typen kan bidra til at næringslivet legger seg på et riktig risikonivå i det forebyggende arbeidet. I tillegg vil det kunne bidra til større forutberegnelighet i tilfeller der man har avdekket mulige lovbrudd i selskapets virksomhet og man ønsker å rapportere forholdet til politiet. Eksempel på aktivitet i retning av denne type kampanjer var lansering av Økokrims indikatorliste *Korrupsjon – Typetilfeller og indikatorer* som ble tatt godt imot av etterlevelseshjørnet i næringslivet.¹⁹ Det er også utviklet lister over indikatorer på mistenkelige forhold etter hvitvaskingsregelverket²⁰, og en omfattende veileder til hvitvaskingsloven fra Finanstilsynet²¹.

Et annet eksempel på veiledning til bransjen er Konkurransetilsynets kampanjer rettet mot næringslivet.²² Økt oppmerksomhet i mediene fører etter deres erfaring til flere varslinger om mulige lovbrudd. Konkurransetilsynet har gjennomført to undersøkelser blant bedriftsledere (i 2017 og i 2021) om deres kjennskap til konkurranseloven og tilsynets arbeid. Undersøkelsen i 2021 viser at kunnskapen om konkurranseloven har økt vesentlig siden den første undersøkelsen.²³

¹⁹ På Økokrims nettsider er det publisert indikatorlister.

²⁰ På Økokrims nettsider er det publisert indikatorlister.

²¹ Finanstilsynet (2022).

²² «Allianse eller konkurranse», «10 tegn på ulovlig anbudssamarbeid», «Konkurranseloven på 1-2-3» og «3 tegn som bør få alarmklokkene til å ringe på jobb»

²³ Konkurransetilsynet (2022).

Boks 8.3 Norgesmodellen

Norgesmodellen har som formål å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping gjennom et bredt spekter av tiltak innenfor offentlige anskaffelser.

Modellen utvikles stegvis, og vil i første omgang rette seg mot offentlige anskaffelser innenfor bygg- og anleggsnæringen og renholdsbransjen. I første etappe innføres det bestemmelser om at oppdragsgivere skal stille krav i kontrakter om blant annet betaling via bank, obligatorisk tjenestepensjon, HMS-kort og krav til språkferdigheter i bygg- og anleggsnæringen. Forskriftsendringene trådte i kraft 1. januar 2024. Som ledd i første etappe publiserte Direktoratet for forvaltning og øko-

nomistyring (DFØ) i august 2023 en ny veileder med beste praksis for kontraktsoppfølging.

Andre etappe av modellen vil særlig gjelde tiltak knyttet til kontraktsoppfølging, blant annet veiledning, videreutvikling av beste praksis og styrking av digitale hjelpemidler for kontraktsoppfølging. Dersom oppdragsgivere stiller strengere seriøsitetkrav, men ikke håndhever kravene, kan det føre til at leverandører spekulerer i at krav som stilles i kontraktene ikke vil bli kontrollert. Oppdragsgiverne risikerer da å inngå kontrakter med useriøse leverandører, og seriøse leverandører som følger opp kravene kan tape i konkurransen.

Regelverket om offentlige anskaffelser gir også et godt utgangspunkt for forebygging av økonomisk kriminalitet. Dette bygges det videre på i den såkalte Norgesmodellen, nærmere omtalt i boks 8.3.

Regjeringens vurdering

Det pågår allerede en rekke gode tiltak fra norske myndigheter rettet mot næringslivet, som det er viktig at opprettholdes.

Næringslivet har imidlertid etterlyst mer veiledning fra myndighetens side, blant annet når det gjelder hvilke forventninger som stilles til hvordan selskapene kan forebygge korrupsjon og hva de skal gjøre ved mistanke om at virksomheten har deltatt i korrupsjonshandlinger. Her foreligger det ulike internasjonale anbefalinger som er relevante også for Norge, blant annet fordi vi deltar i internasjonalt samarbeid på dette området. OECDs retningslinjer mot bestikkelser i internasjonale forretningsforhold er et godt utgangspunkt for nærmere veiledning om hvilke forventninger som bør stilles til bedriftenes forebyggende arbeid. Myndighetene bør i større grad enn i dag tydelig kommunisere slike anbefalinger til norske bedrifter.

Det følger allerede av Hurdalsplattformen at regjeringen vil utarbeide en Norgesmodell for offentlige anskaffelser. Dette arbeidet er viktig også for å forebygge økonomisk kriminalitet.

- *Regjeringen vil utarbeide tydeligere retningslinjer for næringslivets forebyggende korrupsjonsarbeid.*
- *Regjeringen vil videreutvikle Norgesmodellen for offentlige anskaffelser som skal bidra til å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.*

8.6.3 Forebygging som ledd i vurderingen av om foretaksstraff skal ilegges

Straffeloven kapittel 4 regulerer bruk av straff overfor foretak. Foretaksstraffen er valgfri (fakultativ), på den måten at det er opp til domstolene å avgjøre om foretaksstraff skal ilegges selv om vilkårene er oppfylt. Straffeloven § 28 bokstav c) foreskriver at forebyggende tiltak vil ha betydning i vurderingen av om foretaksstraff skal ilegges. Hvis foretaket har truffet slike forebyggende tiltak og tiltakene er gode ut fra virksomhetens risiko, vil det være et argument for å la være å straffe foretaket. Reglene skal motivere til å motvirke lovbrudd i virksomheten gjennom

systematiske tiltak som organisering, opplæring, retningslinjer, prosedyrer, tilsyn og kontroll.²⁴

Justis- og beredskapsdepartementet ba i mai 2018 Knut Høivik om å utrede en rekke spørsmål knyttet til foretaksstraff og korrupsjonslovgivning.²⁵ I utredningen, som forelå i mai 2021, viser Høivik blant annet til fremveksten av internasjonale anbefalinger og retningslinjer for ansvarlig næringsvirksomhet. Høivik viser blant annet til at utviklingen og bruken av slike retningslinjer for ansvarlig næringsvirksomhet, tilsier at foretakenes bruk og etterlevelse av retningslinjene tillegges vekt ved vurderingen av foretaksstraff. Slike anbefalinger gir anvisning på hvordan foretak bør innrette sine systemer for å bekjempe bestemte typer kriminalitet eller lovbrudd. Retningslinjene er ofte et resultat av samarbeid mellom nasjonalstater om kriminalitetsbekjempelse.²⁶ Slike anbefalinger er ikke juridisk bindende, men skal tjene som hjelp for aktørene i næringslivet når de skal utvikle sine internkontrollsystemer. I utredningen foreslår Høivik å gå bort fra foretaksstraffens fakultative karakter og introdusere forebyggende tiltak som en særskilt straffrihetsgrunn.

Foretaksstraff ilegges ved at påtalemyndigheten utsteder et forelegg til foretaket, og foretaket kan da velge å vedta forelegget eller ikke. De fleste saker om økonomisk kriminalitet mot foretak avgjøres ved at forelegg vedtas. Forelegget inneholder ingen nærmere begrunnelse utover beskrivelsen av det straffbare forholdet og straffereaksjonen. Forelegg offentliggjøres som hovedregel ikke. Høivik foreslår både at forelegg skal begrunnes og offentliggjøres.

Regjeringens vurdering

Regjeringen mener at tydeligere og mer detaljerte regulatoriske krav og forventninger til selskaperes forebyggende arbeid og hvilken vekt eksempelvis antikorrupsjonsprogrammer skal ha for illeggelse av foretaksstraff og utmåling av straff, vil kunne være viktige for bedriftenes forebyggende arbeid.

²⁴ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 432.

²⁵ Høring – Utredning om foretaksstraff og korrupsjon – publisert 12. oktober 2021 på regjeringens nettsider.

²⁶ På antikorrupsjonsområdet er *Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business* som er utarbeidet i samarbeid mellom OECD, FN og Verdensbanken et eksempel. Et annet eksempel er *Business Principles for Countering Bribery – A multi-stakeholder initiative led by Transparency International*.

For å få en tilstrekkelig allmennpreventiv effekt av denne typen regler, er det også sentralt at allmennheten får kjennskap til hvordan det forebyggende arbeidet er vektlagt ved fastsettelsen av en reaksjon, som oftest kommer til uttrykk gjennom et forelegg. Dette kan ivaretas ved å innføre krav til begrunnelse av og offentliggjøring av forelegg. Høivik-utredningens anbefalinger på dette punktet er av betydning for alle former for økonomisk kriminalitet. Regjeringen vil derfor se nærmere på hvordan disse forslagene kan følges opp.

- *Regjeringen vil vurdere om reglene om foretaksstraff bør endres for å klargjøre betydningen av forebyggende tiltak.*
- *Regjeringen vil vurdere om forelegg mot foretak i større grad bør begrunnes og offentliggjøres.*

8.6.4 Samlet transaksjonsovervåking i banker

Et sterkt regime mot mistenkelige transaksjoner må fokusere på å ha mest mulig effektiv innsats i alle ledd, både i privat og offentlig sektor. For å oppnå størst mulig effekt er det avgjørende at man på et tidlig stadium kan identifisere de transaksjonene som utgjør størst risiko. På denne måten kan den samlede innsatsen både i offentlig sektor og hos de rapporteringspliktige i privat sektor rettes mot de mest risikoutsatte objektene.

Dagens overvåking hos rapporteringspliktige med stort transaksjonsvolum, herunder særlig banker, er i stor grad basert på datamonitoring av transaksjoner, såkalt transaksjonsovervåking. Det brukes relativt store ressurser på å avkrefte treff (såkalte falske-positive treff) som slår ut på de regler som er lagt inn i systemet. Transaksjonsovervåkingen finner sted hos den enkelte rapporteringspliktige som behandler transaksjonen. Bankenes automatiserte systemer behandler kun de transaksjonene som de selv har, og kan ikke ta høyde for eller få informasjon som relaterer seg til andre transaksjoner. Den rapporteringspliktige kan på et senere stadium innhente informasjon om kunden og transaksjonen hos andre rapporteringspliktige, men det foregår ikke en samlet transaksjonsovervåking av alle transaksjoner i bankene. Arbeidet blir derfor fragmentert og det er utfordrende å se helheten.

Regjeringens vurdering

For å bidra til at antihvitvaskingsarbeidet i privat og offentlig sektor blir mer målrettet, bør de rapporteringspliktiges transaksjonsovervåking være mest mulig risikobasert. Dette vil kunne realiseres gjennom større grad av digitalisering og en mer samlet tilnærming til transaksjonsovervåking. En samlet og helhetlig tilnærming innebærer at alle transaksjoner «vaskes» i et felles system via EFE og Økokrim. Innholdet i databasen må anonymiseres. Et større volum og datasett innebærer en optimalisert bruk av indikatorlister og regler på transaksjonene. Digitalisering vil være særlig egnet for identifisering av mistenkelige transaksjoner, men i mindre grad identifisere andre mistenkelige forhold som knytter seg til kunden.

Både Nederland og Danmark legger til rette for lignende transaksjonsovervåking som den beskrevne. I Nederland har fem store banker gått sammen og etablert Transaction Monitoring Netherlands (TMNL). TMNL skal identifisere uvanlige transaksjonsmønstre med formål å finne kriminelle nettverk og pengestrømmer. Dette kommer i tillegg til bankenes egen transaksjonsovervåking.

Etablering av en mekanisme for transaksjonsovervåking som beskrevet kan være nyttig også for oss. Selv om enkelte EU-land har etablert lignende systemer, er det imidlertid helt nødvendig å gjøre en selvstendig vurdering av hvordan en slik sammenstilling av informasjon forholder seg til personvernreglene. I første omgang må derfor de rettslige rammene klarlegges nærmere.

- *Regjeringen vil utrede forslag til regler som muliggjør etablering av en mekanisme med felles transaksjonsovervåking hos rapporteringspliktige i banksektoren.*

8.7 Bevisstgjøring og fenomenforståelse

Også innen økonomisk kriminalitet kan holdningskampanjer brukes som en del av en forebyggende tiltaksplan. Bevissthet om trusler og sårbarheter bidrar til å innskrenke de kriminelles muligheter til å begå økonomisk kriminalitet og effektiviserer dermed samfunnets samlede evne til å unngå slik kriminalitet. Det er imidlertid viktig å påpeke at holdningskampanjer alene ikke nødvendigvis vil kunne løse et problem.

Holdningskampanjer benyttes ofte for å kommunisere et viktig budskap med intensjon om å endre holdning og adferd hos bestemte målgrupper. Kampanjene produseres på bakgrunn av en problemanalyse. Innhold, form og budskap velges basert på hvilken målgruppe man ønsker å nå. Det er vanskelig og tidkrevende å endre folks holdninger og atferd. Det er derfor viktig å kjenne målgruppen man ønsker å nå, hvorfor og hvordan det aktuelle problemet treffer målgruppen og hvordan man skal innrette budskapet for å oppnå en holdningsendring, og dermed oppnå en forebyggende effekt.

Holdningskampanjer bidrar også til informasjon og kjennskap til regelverk, som igjen fremmer etterlevelse. I boks 8.4 er det gitt eksempler på tiltak for å bevisstgjøre utenlandske arbeidstakere.

I tillegg er det flere gode eksempler på holdningskampanjer rettet mot privatpersoner både i Økokrim, Skatteetaten og i Tolletaten, gjennom aktiv bruk av sosiale medier og nettsider som handlehvitt.no og velgekte.no. Se figur 2.3 og 2.4 som illustrerer en slik holdningskampanje fra Økokrim.



Figur 8.4 Fra etatenes felles kampanje med advarsler om omreisende håndverkere

Kilde: Skatteetaten.

Boks 8.4 Bevisstgjøring av utenlandske arbeidstakere

Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten og politiet gjennomfører hver for seg og i samarbeid flere informasjons- og veiledningstiltak, særlig rettet mot utenlandske arbeidstakere, men også overfor oppdragsgivere og forbrukere. Ved tverretatlige kontroller veileder a-krimsentrene utenlandske arbeidstakere om rettigheter og plikter knyttet til blant annet arbeidsmiljøloven med hensyn til arbeidsavtaler, arbeidstid, lønn, HMS og om rettigheter og plikter etter skatteforvaltnings- og folketrygdloven. De henviser også arbeidstakere til Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA), som er et samarbeid mellom Skatteetaten, Utlendingsdirektoratet, politiet og Arbeidstilsynet, med fem kontorer i Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Kirkenes.

Skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten, Arbeidstilsynet, Utlendingsdirektoratet og politiet samarbeider om nettsiden workinnorway.no som viser brukerne videre til de respektive etatenes nettsider.

I samarbeid med arbeidstilsynsmyndighetene i de baltiske landene, Bulgaria og Romania, har Arbeidstilsynet også utarbeidet informasjonskampanjen «Know your rights». Formålet er å sette utenlandske arbeidstakere i stand til å ta informerte valg når de jobber i Norge, og på den måten bidra til redusert arbeidslivskriminalitet. En evaluering konkluderte med god måloppnåelse. Nærmere en tredel av de som har svart på en brukerundersøkelse, oppga at de hadde oppdaget brudd på regelverket i sitt eget arbeidsforhold som følge av kampanjen. To tredeler av disse svarte videre at de enten hadde gjort eller ville gjøre endringer i sitt arbeidsforhold etter å ha sett kampanjen. Slike endringer kan være med på å redusere kriminelle aktørers tilgang til arbeidskraft. Arbeids- og velferdsetaten og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har i samarbeid med partene i arbeidslivet også utarbeidet veiledninger for ukrainske flyktninger som skal inn i norsk arbeidsliv.

9 Åpenhet og kvalitet i offentlige registre

9.1 Åpenhet bygger tillit og forebygger økonomisk kriminalitet

Åpenhet er en viktig verdi i det norske samfunnet. Vi har generelt stor tillit til myndighetene, og gode regelverk for å dele informasjon fra myndighetene til offentligheten. Tillit gjør at transaksjonskostnadene blir lavere og bidrar til at vi kan drive næringslivet og staten mer effektivt.

Åpenhet om hvem som er reelle rettighetshavere i norske virksomheter er viktig for å gjøre det vanskeligere å skjule hvem som i realiteten har kontroll og eierskap over en virksomhet.

Riktig informasjon om hvem som eier hva, er av betydning i oppgaveløsningen på mange myndighetsområder. I tillegg er det ofte behov for mer detaljerte opplysninger om blant annet eierandel, verdi på eierandel og rettigheter knyttet til eierskap. Skatteetaten har for eksempel behov for slike eierskapsopplysninger i arbeidet med å avdekke skatte- og avgiftskriminalitet og for en effektiv innkreving.

Grunnleggende korrekt identitetsinformasjon i Folkeregisteret er viktig i et digitalisert samfunn. Brukere av Folkeregisteret legger til grunn at én person har én identitet, og at den som benytter det tildelte identitetsnummeret er den rette innehaveren. Registrering av falske identiteter i Folkeregisteret eller uriktig bruk av fødsels- og d-nummer muliggjør økonomisk kriminalitet. Høy registerkvalitet og en helhetlig ID-forvaltning er derfor viktige faktorer for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet. Kvaliteten på opplysningene i offentlige registre og identitetsdokumenter kan ha direkte innvirkning på evnen til å identifisere og følge opp mistenkelige aktiviteter og transaksjoner.

I dette kapittelet vurderes ulike registre og systemer som ivaretar åpenhet.

9.2 Register over reelle rettighetshavere

Myndighetene har i dag tilgang til flere kilder som gir informasjon om reelle rettighetshavere i foretak i Norge. De har blant annet mulighet til å be om

Boks 9.1 Brønnøysundregistrene

Brønnøysundregistrene har ansvar for å forvalte en rekke ulike registre på vegne av ni departementer. Staten kontrollerer at innkomne registermeldinger er i samsvar med lovene vedrørende de aktuelle registrene.

Brønnøysundregistrene har ikke egen tilsynsmyndighet som sådan, men tilrettelegger for andre aktørers kontroll gjennom registrering og tilgjengeliggjøring av data. Brønnøysundregistrene er en viktig aktør i forenklingsarbeidet, og deres tjenester har gjennom 40 år vært sentrale i forebyggingen av økonomisk kriminalitet i norsk næringsliv. Ny teknologi, en ny registerplattform og muligheten for kontroll og analyser fra flere kilder vil i kombinasjon med et tilpasset og tidsriktig regelverk bidra til at data fra Brønnøysundregistrene kan brukes mer aktivt i forebyggingen av økonomisk kriminalitet.

informasjon fra rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven. I tillegg er deler av lov og forskrift om reelle rettighetshavere trådt i kraft.¹ Disse kildene gir imidlertid ikke i dag full oversikt over hvem som er reelle rettighetshavere i virksomheter som tilbyr varer og tjenester i Norge.

Arbeidet med utviklingen av *register over reelle rettighetshavere*, der Nærings- og fiskeridepartementet er involvert som etatstyrer for registerfører, Brønnøysundregistrene, vil kunne gi ytterligere informasjon og enklere tilgang.

Brønnøysundregistrene er for øvrig nærmere omtalt i boks 9.1.

Lov om register over reelle rettighetshavere ble vedtatt i 2019. Forskrift til loven ble vedtatt av Finansdepartementet i 2021.² Lov og forskrift

¹ Lov om register over reelle rettighetshavere (2019).

² Forskrift til lov om register over reelle rettighetshavere. (2021).

trådte delvis i kraft 1. november 2021.³ En reell rettighetshaver er ifølge dette regelverket en fysisk person som gjennom sin eierandel eller stemmeandel i virksomheten kontrollerer virksomheten. Andelen må overstige 25 prosent. Også en fysisk person som har rett til å utnevne eller avsette minimum 50 prosent av medlemmene i virksomhetens styrende organer, anses å være en reell rettighetshaver. Videre skal det innhentes og registreres opplysninger om personer som på annen måte utøver kontroll over virksomheten.

Formålet med loven er å sikre økt åpenhet om norske virksomheters eierstrukturer. Regelverket vil bidra til å motvirke misbruk av de aktuelle virksomhetene til hvitvasking, terrorfinansiering og økonomisk kriminalitet.

Registeret over reelle rettighetshavere og ikrafttredelse av resten av loven og forskriften er foreløpig ikke ferdigstilt. En sentral årsak er en avgjørelse fra EU-domstolen fra høsten 2022, der en direktivbestemmelse som stiller krav om at opplysninger i slike registre skal gjøres tilgjengelig for *allmennheten* uten nærmere vilkår, ble kjent ugyldig.⁴ Bestemmelsen ble ansett å være i strid med grunnleggende rettigheter i EU-pakten. Norske myndigheter har måttet vurdere betydning av denne avgjørelsen for vårt regelverk. På denne bakgrunn sendte Finansdepartementet i desember 2023 forslag til endringer i reglene om tilgang til opplysninger i register over reelle rettighetshavere på høring. Finansdepartementet foreslår å gi innsyn for relevante myndigheter og enheter for finansiell etterretning, samt rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven. EU-domstolens avgjørelse omhandler ikke disse gruppene. I tillegg foreslår departementet en forskriftshjemmel til å regulere innsyn for øvrige.

Regjeringens vurdering

For regjeringen er det av flere grunner viktig å legge til rette for åpenhet om reelle rettighetshavere og eierskap. Det kan være utfordrende å finne ut hvem som faktisk kontrollerer et foretak gjennom indirekte eierskap, stemmerett eller rett til å utpeke mer enn halvparten av styremedlem-

mene i foretaket. For å finne ut hvem som direkte eller indirekte kontrollerer et foretak må man vurdere hele eierkjeden.

Et register over reelle rettighetshavere vil kunne gi redusert handlingsrom for kriminelle, som igjen vil medføre økt samfunnsvern. Ferdigstillelse av registeret vil dessuten bidra til å oppfylle Norges internasjonale forpliktelser i henhold til Financial Action Task Force (FATF) sine standarder for tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering og EUs hvitvaskingsdirektiv.

Ferdigstillelse av registrert er relevant for utfordringer beskrevet i denne meldingen og følges derfor opp her også.

- *Regjeringen vil ferdigstille etableringen av et register over reelle rettighetshavere, med mest mulig åpenhet.*

9.3 Eierskap i aksjer og fast eiendom

Eierskapsopplysninger er opplysninger om direkte og indirekte eierskap til, og kontroll over, aksjer og fast eiendom.

9.3.1 Opplysninger om eiere av aksjeselskaper

Hvem som er direkte eier av aksjer eller selskapsandeler, eller som er medlem av et foretak, fremgår av oversikter som foretaket selv er ansvarlig for. Eiere av aksjeselskaper skal føres i selskapets aksjeeierbok eller i selskapets aksjeeierregister, som føres hos en verdipapirsentral.⁵

Enhver har rett til å få innsyn i disse eierskapsoversiktene. Utenom for ansvarlige selskaper, skal det imidlertid ikke registreres opplysninger om eierskap i offentlige registre. Eierskap meldes til myndighetene for skatteformål, og Skatteetaten har en egen oversikt over aksjeeierskap per 31.12 hvert år.

Utenlandske eiere kan velge å la aksjene sine i norske selskaper med verdipapirregistrerte aksjer føres gjennom et finansforetak (en forvalter). Forvalteren har intet eierskap til aksjene. Ordningen med forvalterregistrering innebærer at allmennheten ikke har innsyn i hvem de utenlandske aksjeeierne er. Selv om det bare er for-

³ De delene av loven og forskriften som pålegger virksomhetene å identifisere reelle rettighetshavere og innhente opplysninger om disse, samt plikten til å utlevere opplysninger til myndighetene etter forespørsel.

⁴ Forente sager C-37/20 og C-601/20: Anmodning om præjudisiell afgjørelse indgivet af tribunal d'arrondissement (Luxembourg) den 13. november 2020 – Sovim SA mod Luxembourg Business Registers.

⁵ Eiere av foretak skal være registrert hos foretaket selv, for eksempel skal det føres et medlemsregister i samvirkeforetak. Ansvarlige selskaper (med og uten delt ansvar) skal føre oversikt over deltakerne i selskapet, og skal i tillegg registrere opplysninger om selskapets deltakere i Foretaksregisteret.

valterens navn som fremgår av aksjeeierregisteret, kan imidlertid selskapet og offentlige myndigheter kreve at forvalteren oppgir hvem som eier aksjene forvalteroppdraget omfatter, og hvor mange aksjer hver enkelt eier.

Det er derfor ikke slik at eierskap til forvalterregistrerte aksjer er skjult, men det er i realiteten i mange tilfeller vanskelig for både selskapet, offentlige myndigheter og allmenheten å skaffe seg kunnskap om hvem eierne er.

I anmodningsvedtak nr. 496 av 16. juni 2014, ba Stortinget regjeringen om å etablere en offentlig løsning med informasjon som sikrer større åpenhet om eiere av aksjeselskaper i løpet av 2015.

9.3.2 Opplysninger om eiere av fast eiendom

Tinglyst hjemmel i fast eiendom fremgår av grunnboken. Både fysiske personer og selskaper kan stå som hjemmelshavere. I mange tilfeller vil den som har tinglyst hjemmel som eier til eiendommen også være den faktiske eieren, men det er ikke nødvendigvis slik. For eiendommer er det ikke tinglysingsplikt, og det kan være mange årsaker til at man velger ikke å tinglyse det faktiske eierskapet. Tinglysingsordningen er først og fremst et tilbud til rettighetshavere som vil sikre seg rettsvern for sine rettigheter i fast eiendom. Tinglysingsloven har regler om at den som er i god tro kan legge til grunn at den som har hjemmel også er eier. I mange henseender fungerer grunnboken derfor som et eierskapsregister over fast eiendom i Norge. Skatteetaten har behov for mer presise opplysninger om hvem som er eier av eiendom i Norge og har for dette formål et eget eiendomsregister. Dette er ikke informasjon som er offentlig tilgjengelig og heller ikke for andre offentlige myndigheter uten lovhjemler for dette.

En måte å etablere uregistrert eierskap til eiendom er gjennom bruk av såkalte blankoskjøter som innebærer at man ikke ser hvem som er eier. Behovet for bedre eierskapsopplysninger om fast eiendom var bakgrunnen for at Stortinget i anmodningsvedtak nr. 35 (2021–2022), ba regjeringen «utrede bruken av blankoskjøter og plikt til tinglysing ved eiendomskjøp».

9.3.3 Myndighetenes behov for eierskapsopplysninger

Med bakgrunn i blant annet anmodningsvedtakene nevnt over ga Finansdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet Skatteetaten, Brønnøy-

sundregistrene og Kartverket i 2023 i oppdrag å kartlegge myndighetenes mulige bruk av opplysninger om direkte og indirekte eierskap til og kontroll over aksjer og fast eiendom. Skatteetaten har ledet oppdraget i samarbeid med Brønnøysundregistrene og Kartverket. Formålet var å kartlegge behovet myndighetene har for tilgang til informasjon om eierskap til aksjer og fast eiendom og eventuelle løsninger for dette. Arbeidet videre med dette skal også ses i sammenheng med oppfølgingen av Meld. St. 9 (2022–2023) Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet.

Det fremkommer av kartleggingen at eierskapsopplysninger er viktige for utførelsen av samfunnsoppdraget til mange offentlige virksomheter og at informasjonen anvendes til ulike formål. Selv om opplysninger om eierskap finnes i mange kilder, finnes det ikke en oppdatert autoritativ kilde i Norge. Kartleggingen viste også at det kan være utfordrende å få oversikt over nødvendige eierskapsopplysninger i tilfeller hvor eierskap er organisert i konsern og ulike kompliserte eierstrukturer, og at utenlandske eiere er vanskelig å identifisere.

Regjeringens vurdering

Ved alvorlig økonomisk kriminalitet ser man ofte at det benyttes kompliserte eierstrukturer. Korrekte opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom er vesentlig for effektiv forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet, og for ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsinteresser. Manglende eller vanskelig tilgjengelig informasjon om hvem som er eier gjør det krevende for politiet å etterforske saker om økonomisk kriminalitet og vanskeliggjør også inndragning av utbytte fra straffbare handlinger. Kunnskap om hvem som er eier er også en nødvendig forutsetning for etterlevelse av sanksjonsregelverket, som nå er svært aktuelt som følge av krigen i Ukraina.

Bedre oversikt over og løsninger for tilgang til opplysninger om eierskap i aksjer og fast eiendom, vil kunne bidra til både å forebygge og avdekke økonomisk kriminalitet, og ivareta nasjonal sikkerhet. Korrekte og oppdaterte opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom vil også ha stor verdi på andre samfunnsområder slik den gjennomførte kartleggingen viser.

- *Regjeringen vil ferdigstille igangsatt arbeid med å vurdere reguleringen av innsyn i og offentlighet om aksjeeieropplysninger.*

- *Regjeringen vil gjøre det vanskeligere å skjule penger fra beskatning og hvitvask utbytte fra kriminelle handlinger ved å utrede obligatorisk registrering av eierskap i fast eiendom.*
- *Regjeringen vil vurdere hvordan resultatene fra kartleggingen av myndighetenes mulige bruk av opplysninger om direkte og indirekte eierskap til, og kontroll over, aksjer og fast eiendom skal følges opp.*

foreslå endringer i a-opplysningsloven og folke-trygdloven.

- *Regjeringen vil be relevante etater om å kartlegge potensial for misbruk i ordninger som antas utnyttet til økonomisk kriminalitet.*
- *Regjeringen vil vurdere hvordan etatenes utredning av hendelsesstyrt rapportering av arbeidsforhold via a-ordningen skal følges opp.*

9.4 Registerkvalitet og ID-forvaltning

9.4.1 Register- og datakvalitet

Mange av de rettighetene og pliktene borgere og næringsliv har i dag, bygger på ordninger som i stor grad er tillitsbaserte og basert på opplysninger eller informasjon fra den enkelte borger eller virksomhet. Det være seg plikten til å betale skatt, rettigheter til ytelser fra Arbeids- og velferdsetaten, rettigheter til å drive forskjellige typer næringsvirksomhet, til arbeid med videre. Tillitsbaserte ordninger fremmer enkelhet for borgere og virksomheter og effektivitet i forvaltningen. Register og informasjon legges til grunn for tildeling av rettigheter og oppfyllelse av forpliktelse. Svakheter ved slike ordninger og registre kan utnyttes til misbruk og bedrageri og andre former for økonomisk kriminalitet. Eksempler er uriktig eller mangelfull rapportering av inntekt, uriktige lånesøknader til banker, uriktige krav til forsikringselskap, unnlattelse av å melde seg konkurs ved insolvens, bestikkelse av ansatte for å få en beslutning om tildeling av oppdrag, rettigheter, direktørbedragerier med mer.

Det er avdekket et forbedringsområde knyttet til fristbestemmelsene i rapportering av arbeidsforhold via a-ordningen. Arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten og SSB utreder derfor om en kan innføre en hendelsesstyrt rapportering av arbeidsforhold.

Regjeringens vurdering

Det er behov for å kartlegge potensial for misbruk i ordninger som kan utnyttes til økonomisk kriminalitet. På dette grunnlaget kan relevante myndigheter iverksette kontrollmekanismer som kan bidra til å hindre vesentlige sårbarheter i særlig utsatte ordninger.

Når det gjelder pågående utredningsarbeid knyttet til hendelsesstyrt rapportering av arbeidsforhold via a-ordningen, vil regjeringen vurdere hvordan arbeidet skal følges opp, og eventuelt

9.4.2 ID-forvaltning

Grunnleggende identitetsinformasjon i Folke-registeret er viktig i et digitalisert samfunn. Brukere av Folkeregisteret legger til grunn at én person har én identitet, og at den som benytter det tildelte identitetsnummeret er den rette innehaveren. Registrering av falske identiteter i Folke-registeret eller uriktig bruk av fødsels- og d-nummer muliggjør økonomisk kriminalitet.

Mangelfull ID-kontroll kan bidra til at norske myndigheter utilsiktet «hvitvasker» falske identiteter i norske registre. Det kan skje ved at falske eller stjalne grunnlagsdokumenter legges til grunn for tildeling av identitetsnummer i Folke-registeret og gjennom utstedelse av dokumenter som godtas som identitetsbevis. Ved at kontroll-etater og andre tjenesteeiere i liten grad etterspør sikker identitet i sin tjenesteutøvelse, herunder at det ikke stilles krav om fremleggelse av ID-bevis, fortsetter denne «hvitvaskingen». Det har de senere årene vært økende oppmerksomhet om behovet for sikkerhet og effektivitet i norsk ID-forvaltning, blant annet som følge av utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet. ID-forvaltning omfatter typisk prosessene knyttet til fastsettelse og registrering av identitet, utstedelse av fysiske og elektroniske ID-bevis og ID-kontroll. En rekke departementer og underliggende virksomheter har en rolle i disse prosessene, som har avgjørende betydning både for den enkeltes mulighet til å bekrefte og beskytte sin egen identitet, og for samfunnets evne til å forebygge og avdekke kriminalitet.

ID-forvaltningen ble i 2019 underlagt en områdegjennomgang utført av ekstern konsulent på oppdrag fra Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet.⁶ I siste fase deltok også Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Formålet med områdegjennomgangen var å kartlegge om dagens ID-

⁶ Capgemini (2019).

forvaltning var innrettet og organisert på en hensiktsmessig og kostnadseffektiv måte, og vurdere tiltak for økt sikkerhet, kostnadseffektivitet og brukervennlighet.

De anbefalte tiltakene fra områdegjennomgangen favner bredt, og omfatter også prioritering av allerede igangsatte langsiktige utviklingstiltak for å øke utbredelsen av sikre ID-bevis og styrke kvaliteten på opplysningene i Folkeregisteret gjennom realisering av status UNIK, se nærmere om dette i kapittel 9.4.3.

Bruk av falske identiteter og registrering av uriktige opplysninger muliggjør økonomisk kriminalitet, og spesielt arbeidslivskriminalitet. ID-misbruk muliggjør også unndragelse av skatter og avgifter, eller at lønn og trygd utbetales til personer med flere falske, lånte eller stjalne identiteter. ID-misbruk er også gjentakende i ulike former for trygdebedrageri eller lånebedragerier. Ytelser og låneopptak kan akkumuleres ved at en person har tilgang til eller kontroll over flere registrerte identiteter og flere BankIDer.

Misbruk av arbeidstakeres identiteter, eller kjøp og salg av ID-opplysninger avdekkes i flere saker. ID-misbruk kamouflerer ulovlig arbeidskraft, skjuler reelle rollehavere og legger til rette for kriminalitet som er vanskelig å avdekke. ID-tyveri muliggjør også andre former for kriminalitet, for eksempel smugling av mennesker og varer og terrorisme. Risikobildet knyttet til ID-misbruk er stort, og tiltak innen ID-forvaltningen vil kunne bidra til å redusere både det kriminelle mulighetsrommet, samtidig som alle med fødsels- eller d-nummer gis økt mulighet til å beskytte egen identitet og får ivaretatt grunnleggende behov.

Tiltak som gjør det vanskeligere å misbruke ID, vil bidra til å sikre rettighetene til sårbare utenlandske arbeidstakere.

For å motvirke disse utfordringene er det viktig å ha på plass systemer for registerkvalitet og ID-kontroll som sikrer at registrene er oppdaterte og nøyaktige, og at identitetsdokumentene er sikre og pålitelige. Dette kan inkludere alt fra teknologiske løsninger som biometrisk autentisering og digitale signaturer, til manuelle kontrollprosesser og opplæring av personell som arbeider med å bekrefte identiteter og data. Systemene og prosessene som de siste årene er utviklet gjennom kvalitetsløftet for pass- og ID-forvaltningen, lanseringen av det nasjonale ID-kortet og innføringen av politiets ABIS (Automated Biometric Identification System) er eksempler på moderniseringer som kan gi utviklingsmuligheter og synergieffekter også for andre etaters kontrollarbeid. Videre er god register- og datakvalitet en

forutsetning for å kunne dele informasjon og praktisere åpenhet.

God registerkvalitet og ID-forvaltning kan bidra til å styrke evnen til å identifisere og bekjempe økonomisk kriminalitet. Kontrollmyndigheter og andre aktører må sikres tilgang til nøyaktige og pålitelige data og identitetsdokumenter, og de må ha mulighet til å etterspørre sikker identitet der det er forholdsmessig og nødvendig. Det er viktig at individer kun kan operere med én identitet. Bruk av biometriske data er nødvendig for å sikre at en person kun er registrert med én unik identitet i Folkeregisteret. Biometrisk kontroll er også viktig for å fastsette at det er rett person som fremlegger et ID-dokument. Politiet har utviklet en statusjeneste for kontroll av ekthet på pass og ID-kort, samt tapsstatus for norske dokumenter. Tjenesten har på kort tid fått svært stor utbredelse. Det pågår arbeid i Politidirektoratet med sikte på å videreutvikle tjenesten for å kontrollere knytning mellom dokument og person ved bruk av biometri. Arbeidet baserer seg på digital kontroll av en person ved fysisk oppmøte.

9.4.3 Etablering av UNIK

Mange av utfordringene knyttet til ID-misbruk og ID-tyverier henger sammen med manglende mulighet til å bevise *én unik identitet* i Norge. Det er en utfordring at en person kan være registrert med flere identiteter i Folkeregisteret, og flere personer kan benytte seg av samme identitetsnummer. Det er behov for å synliggjøre hvem som eier hvilke fødsels- og d-nummer tildelt fra Folkeregisteret, og å gjøre det mulig å bevise vedkommende sin tildelte identitet på en troverdig måte. Etablering av status UNIK og utstedelse av sterke ID-dokumenter er også viktige forutsetninger for realiseringen av den nylig vedtatte strategien for eID i offentlig sektor.

En helhetlig nasjonal identitetsforvaltning er viktig for å redusere økonomisk kriminalitet. Skatteetaten, Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Arbeids- og velferdsetaten og Digitaliseringsdirektoratet har etablert Koordineringsgruppen for Identitetsforvaltning (KoID), som skal jobbe for en helhetlig og styrket nasjonal identitetsforvaltning og sikre at én person kun har én UNIK identitet i Folkeregisteret.

For at brukerne av Folkeregisteret skal kunne være helt trygge på at én person kun opererer med én UNIK identitet registrert i Folkeregisteret, skal det kunne registreres identitetsgrunnlagsstatus «unik» i Folkeregisteret. Dette forutset-

ter at det er gjennomført biometriske sammenligningssøk på tvers av biometriske registre i justis-sektoren. Status UNIK betyr dermed at en person kun er registrert med ett unikt identifikasjonsnummer i Folkeregisteret. Uten mulighet til å synliggjøre hvem som er hvem i Norge, er det risiko for gjenbruk av folkeregistrerte identiteter ved at personer kan settes inn i andres identiteter og utsettes for misbruk. Dette skaper utfordringer både for den som utsettes for ID-tyveri og for arbeidstakeren som ikke får sine rettigheter ivare tatt.

Regjeringens vurdering

Registerkvaliteten bør bedres med mål om sikker fysisk og digital identifisering. Utvidelse av ordningen med nasjonalt ID-kort, som ble innført for norske borgere i november 2020, og etablering av status UNIK i Folkeregisteret er tiltak som vil bidra til å nå disse målene.

Arbeidet med å tilrettelegge for biometriske søk og etablering av status UNIK i Folkeregisteret pågår og må følges opp videre.

- *Regjeringen vil følge opp ambisjonen om status UNIK i Folkeregisteret, det vil si én person, én identitet i Folkeregisteret.*

9.4.4 Tilbud om nasjonalt ID-kort til utenlandske statsborgere med identitetsnummer i Folkeregisteret

Utlendinger på det norske arbeidsmarkedet trenger bedre muligheter til å beskytte egen iden-

titet mot misbruk. En mulighet til å få utstedt et identitetsbevis som også bekrefter eierskapet til eget fødsels- eller d-nummer, vil redusere mulighetene for gjenbruk av identiteter på arbeidsplasser, der sårbare mennesker som personer uten lovlig opphold, settes inn i ekte folkeregistrerte identiteter og utnyttes.

Å kunne bevise sitt tildelte identitetsnummer gjennom et sikkert ID-bevis er også sentralt for å få ivaretatt grunnleggende behov i samfunnet. Etter planen skal tilbudet om nasjonalt ID-kort utvides til også å omfatte utenlandske statsborgere i løpet av 2024. Arbeidet med tilrettelegging for lansering pågår. Gjennom tilbudet om nasjonale ID-kort vil tjenesteytere på sikt kunne vurdere å etterspørre nasjonalt ID-kort der det er forholdsmessig, for å ha trygghet for sikker identitet på personer.

Regjeringens vurdering

Regjeringen ser utvidelsen av ordningen med nasjonalt ID-kort som et viktig bidrag til arbeidet med å styrke samfunnets og den enkeltes evne til å beskytte seg mot identitetsmisbruk. Gjennom et bredt tilbud om nasjonalt ID-kort som legger til rette for høy utbredelse, vil kriminelles muligheter for å lykkes med bevisst manipulert rapportering og ID-misbruk, reduseres.

- *Regjeringen vil iverksette utstedelse av nasjonale ID-kort til utenlandske statsborgere med identitetsnummer i Folkeregisteret.*

10 Teknologi

10.1 Økt etterlevelse gjennom gode teknologiske systemer og verktøy

Som nevnt i kapittel 2, bidrar digitalisering og globalisering til nye muligheter for å kamuflere og gjennomføre økonomisk kriminalitet. Samtidig gir den omfattende digitaliseringen i samfunnet også store muligheter til å skape etterlevelse og datakvalitet på nye måter. Modernisering av regelverk, etablering av digitaliserte prosesser og bruk av data på tvers av aktører, vil bidra til at rammene for myndigheters etterlevelsesarbeid kan bevege seg fra etatsintern tjenesteproduksjon, til i stadig større grad å påvirke etterlevelsen utenfor egne tjenester i samarbeid med brukere, deres interesseorganisasjoner og andre etater.

Regjeringen er opptatt av å utnytte de samfunnsmessige gevinstene teknologien åpner for, knyttet til forenkling og effektivisering i etatenes oppgaveløsning, samtidig som etterlevelsen styrkes. Arbeidet med å bekjempe økonomisk kriminalitet er i dag i for liten grad digitalisert og automatisert. Etatene har ikke tilstrekkelig tilgang til digitale verktøy for å støtte arbeidet med å analysere, avdekke, kontrollere, etterforske og bekjempe økonomisk kriminalitet. Samarbeid er et nøkkelord også her. Gjennom felles løsninger kan utfordringer løses og problemer hensyntas på en helhetlig måte, samtidig som man bedre utnytter de mulighetene bruk av teknologi åpner for.

Når systemer gjøres effektive for brukerne med formål om forenkling og effektiv tilgjengeliggjøring av data, innebærer det imidlertid også en risiko. Systemene baseres i stadig større grad på pliktig avgitte opplysninger. For regjeringen er det viktig at hensynet til personvern og respekt for privatlivet ivaretas på en god måte i disse prosessene.

I dette kapittelet drøftes hvilke muligheter som ligger i teknologien og hvordan disse særlig kan komme til nytte innenfor forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet.

10.2 Bruk av kunstig intelligens

Bruk av kunstig intelligens (KI) kan være et svært potent virkemiddel i bekjempelsen av all kriminalitet, herunder økonomisk kriminalitet. KI-teknologi og maskinlæring kan brukes til å analysere store mengder data på kort tid og avdekke mønstre og avvik fra det normale som kan indikere mistenkelige aktiviteter eller transaksjoner.

For eksempel kan KI-analyse av store datamengder fra forskjellige kilder bidra til å identifisere sammenhenger mellom personer, selskaper og transaksjoner som ellers ville være vanskelige å oppdage. KI-analyse kan identifisere nettverk av personer eller selskaper som kan være involvert i økonomisk kriminalitet, eller avdekke uvanlige transaksjonsmønstre som kan indikere hvitvasking eller bedrageri.

En annen fordel med KI-teknologi er at den kan bidra til å automatisere deler av etterforskningen, noe som kan føre til mer effektiv bruk av ressurser og raskere saksbehandling. For eksempel kan automatisert analyse av store mengder dokumenter bidra til å avdekke informasjon som ellers ville være tidkrevende å finne manuelt. Oversettelse, bildegjenkjenning, tale-til-tekst med videre, er typiske områder hvor denne teknologien kan benyttes til å effektivisere arbeidet. Videre ligger det et potensial i å benytte kunstig intelligens for bedre å velge hvem man skal innhente mer informasjon om for å forhindre økonomisk kriminalitet.

KI-teknologi er kun et verktøy. Det er fortsatt behov for menneskelig innsikt og erfaring for å tolke og vurdere de resultatene som KI-analyser gir. Det må stilles krav til riktig organisering, forvaltning og kompetanse for å få gode resultater av teknologibruken. Det er også viktig å sikre at KI-teknologi brukes etisk forsvarlig, og at kravene til datakvalitet, dokumentasjon og sporbarhet, åpenhet, menneskelig tilsyn, og robusthet følges, samt at personvernet og andre grunnleggende rettigheter blir ivaretatt. Disse temaene er omhandlet i den nasjonale strategien for kunstig intelligens fra 2020.¹

¹ Kommunal- og distriktsdepartementet 14. januar 2020



Figur 10.1 Nye teknologiske løsninger; forenkler og sårbart på samme tid.

Foto: Shutterstock

Grundig risikovurdering er viktig når KI utfører oppgaver som tidligere ble utført av fagpersoner. Gjeldende lovbestemmelser som hjemler behandling av personopplysninger for offentlige myndigheter, er heller ikke nødvendigvis utformet for at personopplysningene kan brukes til maskinlæring i utvikling av kunstig intelligens.

Myndighetene har et ansvar for å legge til rette for at KI kan anvendes på en trygg måte. Feil bruk av KI i forebygging og etterforskning kan gi økt mistillit mot politi og øvrige myndigheter. Samtidig vil det kunne anses som en svakhet dersom ikke anerkjent teknologi benyttes på måter som effektivt kan bidra til å bekjempe kriminalitet.

Dersom kunstig intelligens skal være et effektivt verktøy for å forebygge, avdekke og etterforske økonomisk kriminalitet, er første skritt at eksisterende data fra politiregistre og andre datasystemer bearbeides slik at de egner seg både for læring, integrasjon og KI, i tillegg til å etablere nye datasett for de ansvarsområdene som er unike for politiet.

Tolletaten har hatt et prøveprosjekt om bruk av KI-modeller for å avdekke tolldeklarasjoner med høy risiko for feil, ved implementering av algoritmer, opprinnelig utviklet av verdens toll-

organisasjon (WCO).² Gode resultater førte til at etaten nå jobber for å inngå en samarbeidsavtale med SINTEF, NORCE og Sigma2 gjennom *Norwegian Competence Centre for High Performance Computing*. Prosjektets formål er å styrke Tollstatens evne til å avdekke mistenkelige endringer i varestrømmen. Skatteetaten har tilsvarende i flere år benyttet statistiske modeller/algoritmer for å risikoorientere sin innsats. Modeller er i bruk for utplukk av kontrollkandidater.

I politiet vil KI være nyttig på mange områder. Politiets IT-enhet (PIT) er premissleverandør innen teknologi for hele politietaten. Arbeidet som gjøres der er ikke avgrenset til særskilte kriminalitetsområder. Dette arbeidet vil dermed også ha relevans for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet. I PITs strategi er det vektlagt å ha et fagmiljø på nasjonalt nivå som skal utvikle metoder og løsninger innen KI. PITs arbeid retter seg både mot utvikling av teknologien og mot bruken av KI.

Når det gjelder bruk av KI kan det være hensiktsmessig at etatens fagmiljøer samarbeider for å nyttiggjøre seg de løsningene som finnes.

² World Customs Organization (2020).

10.3 Compliance by design

Compliance by design (CbD) er en tilnærming som innebærer at man integrerer etterlevelse av regler og standarder i utformingen av en virksomhets systemer og prosesser. Kort fortalt er compliance by design et verktøy for forvaltningen ved utforming av regelverk og krav som pålegges næringen, for å sikre at næringen drives innenfor lovpålagte rammer. Det sentrale er at regelverket legger til rette for at etterlevelsesmekanismen «designes» inn i aktuelle systemløsninger, eller i måten rapporteringsregimet er innrettet på. Dette er svært relevant for å bekjempe økonomisk kriminalitet, da CbD kan bidra til å identifisere og forebygge risikoer og svakheter på et tidlig stadium.

For å forebygge både bevisste og ubevisste feil og mangler, er det sentralt at forvaltningen organiseres på en måte som gjør den mindre sårbar for utnyttelse, for eksempel i form av feilutbetalinger fra Arbeids- og velferdsetaten eller manglende inn-

betaling av skatt. Compliance by design er basert på at det skal være lett å gjøre rett. Noen aktører vil alltid ha kriminelle hensikter. Andre begår kriminalitet fordi det er lett eller bekvemt. Andre igjen er uaktsomme. De to siste kategoriene er kategorier som lar seg veilede – gjerne ved å gjøre det lett å gjøre rett eller ved enkel «dulting», se nedenfor.

CbD kan også bidra til å øke bevisstheten rundt økonomisk kriminalitet i en organisasjon. Ved å integrere fokus på etterlevelse av regler og standarder i utformingen av systemer og prosesser, kan man bidra til å skape en kultur for etterlevelse og ansvarlighet i organisasjonen.

CbD er ikke er en erstatning for nødvendige kontroller og tiltak som må iverksettes for å bekjempe økonomisk kriminalitet. Men CbD kan være en nyttig tilnærming for å integrere tiltak i organisasjonens systemer og prosesser på en mer effektiv og systematisk måte. CbD er brukt blant annet i fiskerinæringen, nærmere beskrevet i boks 10.1.

Boks 10.1 CbD i fiskerinæringen

I fiskerikontrollutvalgets utredning NOU 2019: 21 «Framtidens fiskerikontroll», er hovedforslaget en systemtilnærming til etterlevelse (compliance-by-design). Utvalget foreslår å innføre et automatisert dokumentasjonssystem for norsk fiskerinæring, basert på en digital infrastruktur for innsamling og utveksling av relevante data mellom forvaltningsmyndighetene og næringen.

Målet er at næringen oppfyller ulike dokumentasjonskrav, samtidig som handlingsrommet for aktører som søker urettmessig gevinst ved bevisst feilrapportering reduseres og kvaliteten på registrerte data styrkes.

Posisjonsrapportering med fiskerisporingen VMS (*vessel monitoring system*) er det første dataelementet i et slikt dokumentasjonssystem, som gir informasjon direkte fra en pålitelig, uavhengig tredjepart. VMS-sporingen dokumenterer fiskebåtenes bevegelser til enhver tid og forebygger på denne måten såkalte svarte landinger, det vil si uregistrert og dermed ulovlig omsetning. Sporingen sikrer også etterlevelse av geografiske begrensninger i fisket, at fangsten rapporteres inn på den båten som faktisk har fisket og at det skjer ved et godkjent mottak.

Fangstrapportering fra havet (ERS – *electronic reporting system*) er også et viktig forebyggende tiltak. Ved å rapportere det som er

ombord før landing, reduseres handlingsrommet for å feilrapportere fangsten ved landing.

Det neste trinnet i arbeidet er nye krav til å dokumentere fangsten som blir landet og omsatt ved norske mottak. I den forbindelse har Fiskeridirektoratet og Justervesenet foreslått krav til bruk av automatiske vekter og automatiske veiesystemer ved mottak av fisk. I dag rapporteres fangstmengde manuelt, og det er ingen krav til å dokumentere veieresultater. I fremtiden vil opplysningene om fangsten hentes direkte fra veiesystemene uten mulighet til manuell korrigerings.

Fangstrapporteringen ERS er i dag også basert på manuell selvrappotering, og gir derfor rom for å tilpasse rapporteringen. For å få pålitelig dokumentasjon om hva og hvor mye som høstes, har Fiskeridirektoratet etablert Fangst-ID-programmet, som skal stimulere til utvikling og implementering av nye teknologiske løsninger ombord på fiske- og fangstfartøy. Målet er å sikre en korrekt registrering av ressursuttaket og et etterrettelig grunnlag for sporbarhet gjennom verdikjeden. Fiskeridirektoratet vurderer også å utrede tredjepartsløsninger for innhenting av data i verdikjeden etter landingstidspunkt og som er tilknyttet journalkravet, bokføringskrav, elektronisk fraktbrev og fangstsertifikat.

Boks 10.2 Dulting i skattemeldingen

I den elektroniske skattemeldingen har Skatteetaten bygd inn teknologisk funksjonalitet for individuell veiledning og dulting av skattepliktige basert på grunnlagsdata og informasjon etaten har om den enkelte. For inntektsårene 2020 og 2021 ble funksjonaliteten benyttet til å gjennomføre drøyt 200 forskjellige typer dulting og for inntektsåret 2020 ble ca. 25 prosent av de skattepliktige dultet.

Et eksperiment utført av Skatteetaten viser at dulting i forbindelse med utfylling av skattemeldingen får flere til å rapportere riktig, og øker selvrapportert inntekt med hundre millioner kroner. Skattebetaler får ved kontroll og utfylling av skattemelding opp en melding på

skjermen hvor det eksempelvis står «Vi ser at du har fått sekundærbolig siden i fjor. Har du leid ut denne? Klikk Ja / Nei» Dette dultet er svært enkelt og spørsmålet dukker bare opp for dem som har fått oppført sekundærbolig i skattemeldingen siden foregående år. Da får skattebetalere som ved en ren forglemmelse har unnlatt å føre opp utleieinntekter en påminnelse om å gjøre dette. De som tenkte at det var lett-vint å la være, får en påminnelse om at noen «følger med», noe som kan dulte dem til å etterleve reglene. Likevel innebærer det ikke noen form for tvang. Ved enkle grep kan dulting bidra til at flere øker etterlevelsen.¹

¹ Skatteetaten (2021).

I Arbeids- og velferdsetatens handlingsplan mot trygdebedrageri og feilutbetalinger er det tiltak som retter seg mot IT-utvikling med innebygde kontrollmekanismer i saksbehandlings-systemene. Det er et uttalt mål at misbruk og feilutbetalingssaker skal forebygges og avdekkes gjennom integrerte automatiserte kontroller i saksbehandlingsløsningen, i form av økt og mer effektiv bruk av registerdata, og annen tilgjengelig informasjon. Forebyggende kontrollarbeid gjennom implementering av risikomoduler, det vil si integrerte kontrolltiltak som identifiserer risiko-saker er et bidrag til å avdekke forsøk på trygdebedrageri og økonomisk kriminalitet på et tidlig tidspunkt.

10.4 Dulting («nudging») i teknologiske løsninger

Dulting er små tiltak som har til formål å påvirke folks handlinger i ønsket retning uten bruk av tvang, straff eller økonomisk belønning.

Dulting baserer seg på innsikter fra adferdsøkonomi, det vil si skjæringspunktet mellom psykologi og økonomi, som viser at måten valgalternativer blir presentert på har stor innvirkning på hvilken beslutning vi tar. Dulting benyttes gjerne for å oppmuntre til å velge for eksempel de sunneste, mest miljøvennlige eller mest økonomisk gunstige alternativene. En dult må være enkel, ikke innebære tvang og være nærmest

kostnadsfri. Skattemeldingen er et eksempel på hvordan dulting kan brukes i teknologiske løsninger som på en enkel måte bidrar til at folk gir riktige opplysninger. Dette er nærmere beskrevet i boks 10.2.

10.5 Bruk av automatiserte løsninger

Forenklingstiltak kan bidra til bedre og enklere risikotilpasset kontroll. Spesielt kan digitalisering og koordinering mellom offentlige etater gi enklere rapportering og mer tilgjengelig og lettere sammenlignbar informasjon. Dette styrker kontrollmulighetene og reduserer kontrollinstansenes ressursbruk.

Med økt digital dialog med næringslivet kan myndighetene innhente mer informasjon i sanntid, og saksbehandlingen kan skje raskere, enklere og med høyere kvalitet for både bedriftene og det offentlige. Dette gjøres blant annet gjennom digitaliserte rapporteringsløsninger og gjennomføring av prinsippet «kun én gang», det vil si at privat sektor ikke skal behøve å rapportere samme opplysning flere ganger til det offentlige.

Enkelte kontrolltater har tatt i bruk automatiserte løsninger for å forenkle og effektivisere oppgaveløsningen. Dette kan inkludere automatisert overvåking av finansielle transaksjoner og bruk av avanserte algoritmer for å oppdage mønstre og avvik i data, bruk av ansikts- eller produkt-

gjenkjenningsteknologi og andre verktøy for å identifisere personer og produkter og sammenstille data fra forskjellige kilder.

Automatiserte løsninger er verdifulle verktøy som kan håndtere store mengder data og identifisere mistenkelige aktiviteter raskere og mer nøyaktig enn mennesker. Dette kan bidra til å identifisere og avsløre kriminelle handlinger tidligere.

Bruk av automatiserte løsninger kan også være utfordrende, da det kan være vanskelig å utvikle teknologi som tar hensyn til de komplekse sidene ved økonomisk kriminalitet. Balansen mellom behovet for å oppdage og forebygge kriminalitet og hensynet til personvern og rettsikkerhet, er også en utfordring.

For å håndtere disse utfordringene, er det viktig å utvikle robuste og fleksible automatiserte løsninger som kan tilpasses ulike situasjoner og utfordringer, og som er i tråd med gjeldende lover og regler for personvern og datasikkerhet. Eksempler på ulike automatiserte løsninger er beskrevet i boks 10.3.

Boks 10.3 Eksempler på automatiserte løsninger

Konkurransetilsynet anskaffet i 2022 en maskinlæringsplattform som ble satt i drift våren 2023. Plattformen skal kunne analysere både kvantitative og kvalitative data fra en rekke interne og eksterne kilder. Innhenting og analyse av data fra offentlige innkjøpsprosesser vil utgjøre en viktig del av denne satsingen med henblikk på å avdekke tegn på ulovlig anbudssamarbeid.

Finanstilsynet har også på enkelte områder utviklet egne overvåkningsverktøy som utløser alarmer på grunnlag av forhold som det kan være grunn til å følge opp nærmere.

Tolletaten har gjennom *Digitoll* utviklet digitale løsninger for informasjonsinnhenting og vurdering i vareførselen før grensepassering.¹ Transporter, varer og forsendelser med mulig risiko blir underlagt en videre vurdering av tolltjenestepersoner.

¹ *Digitoll* består i å digitalisere og utvikle et nytt hovedløp for innførsel av varer for næringslivet. Målet er en sømløs og i størst mulig grad automatisert grensepassering, i kombinasjon med etterlevelse av regelverket.

10.6 Felles tilnærming til teknologiutvikling og deling av data

Som det fremgår av avsnittene foran, spiller bruk av teknologi en stadig større rolle i forebygging og etterforskning av økonomisk kriminalitet. Automatiserte og digitale løsninger vil kunne bidra til mer målrettet kriminalitetsforebygging og lette etterforskningen. Slike løsninger vil dessuten i seg selv kunne bidra til at folk i større grad avstår fra å begå kriminalitet.

Teknologi kan blant annet brukes til å overvåke og analysere store datamengder på nettet for å oppdage og forhindre kriminell aktivitet. Dette kan omfatte bruk av avanserte algoritmer og kunstig intelligens for å identifisere mønstre og trender i datastrømmen, som igjen brukes til å identifisere potensielle risikoer og trusler.

Deling av data mellom forskjellige aktører kan være verdifullt i forebyggende virksomhet mot økonomisk kriminalitet. Når informasjon om mistenkelige aktiviteter og transaksjoner deles på tvers av landegrenser og sektorer, kan det bidra til å oppdage og forebygge kriminelle aktiviteter tidligere. Deling av data kan også bidra til å identifisere og stoppe kriminelle som benytter seg av digitale verktøy for å utføre kriminelle aktiviteter. Når forskjellige organisasjoner deler informasjon om mistenkelige aktiviteter og dataangrep på tvers av sektorer og landegrenser, kan det bidra til å identifisere truslene tidligere og hindre dem i å spre seg videre.

Et viktig grep for å kunne samle og dele data, vil være å ha teknologiske løsninger som understøtter dette i den enkelte etat og på tvers av etatene. Det er behov for en helhetlig tilnærming både til teknologi, hvordan og hvilke data som bør inn, hvordan data kvalitetssikres, tilgjengeliggjøres, sammenstilles, foredles og publiseres, alt med nødvendig etterlevelse og overholdelse av formål og regler for informasjonsdeling, data-behandling og publisering.

Skatteetaten, politiet og andre relevante etater, har flere verktøy og teknologier som etatene kan ha nytte av å dele kunnskap, metodikk og erfaringer om. Økt samhandling vil bidra til felles faglig forståelse og rettsoppfatning. Det er opprettet et uformelt samarbeid mellom flere myndigheter for innhenting av informasjon fra åpne kilder på internett med videre. Formålet er å utveksle erfaringer og kunnskap om teknikker, metoder, verktøy og juss knyttet til innhenting av data fra åpne kilder. Samarbeidet Open source intelligence (OSINT) ledes av Skatteetaten. Forumet møtes omtrent to

ganger i året og deltakere kommer fra forsvaret, Tolletaten, politiet, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, Statens vegvesen, Arbeidstilsynet, NAV Kontroll, HELFO, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Sivil klareringsmyndighet.

Det er også gjennomført et forprosjekt ledet av Brønnøysundregistrene når det gjelder deling av data mellom kontrollmyndigheter og med private. En vesentlig problemstilling som ble identifisert i dette arbeidet, er lovhjemler for slik deling

Regjeringens vurdering

Regjeringen vil jobbe for en felles tilnærming til faglig innovasjon, utvikling og implementering av teknologi og metodikk. Dette gjelder blant annet sikring og analyse av elektroniske spor og digitale trusler og blokkjede-teknologi, samt konsepter for deling av data, videreutvikling av nødvendige sikkerhetssystemer og mekanismer for å beskytte personvernet og sikre at dataene ikke misbrukes eller kommer på avveie.

Et datadrevet politi og bruk av selvbetjent analyse, er viktige elementer for å oppnå ønskede resultater og best mulig utnyttelse av teknologiske muligheter, også når det gjelder økonomisk kriminalitet. For politiets del er det naturlig at det er Politiets IT-tjenester (PIT), som representerer den teknologiske spisskompetansen på dette

området, som står for utviklingen av slike løsninger.

Politiet, påtalemyndigheten og kontrolletatene bør bidra med sin særskilte kompetanse når det gjelder analyser av identifiserte behov og avklaringer av hvordan for eksempel KI kan benyttes i forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet.

Når det gjelder teknologiske løsninger for deling av data, bør det i første omgang etableres et samlet kunnskaps- og erfaringsgrunnlag for videre skalering av delings- og samhandlingsløsninger i kampen mot økonomisk kriminalitet. Behov for regelverksutvikling, retningslinjer og avtaler for hvordan dataene skal deles, hvilken informasjon som skal deles, og hvordan denne informasjonen skal brukes til å bekjempe økonomisk kriminalitet, må også kartlegges.

- *Regjeringen vil utrede mulighetene for mer effektiv datadeling og samhandling i det tverretatlige samarbeidet om kriminalitetsbekjempelse, herunder vurdere regelverksendringer, tekniske løsninger, avtaler for deling av data og nye samarbeidsformer. A-krimsentrene vil være sentrale i dette. Utredningen skal ses i sammenheng med utredningen av behovet for informasjonsdeling i kapittel 8.*

11 Administrative sanksjoner eller straff?

11.1 Etterlevelseseffekt og utnyttelse av de samlede ressursene

Reaksjoner mot økonomisk kriminalitet ilegges tradisjonelt av politi og påtalemyndighet i straffesakssporet. Mange overtredelser blir imidlertid endelig avgjort av ulike kontrolletater, herunder blant annet Skatteetaten, NAV Kontroll, Arbeids-tilsynet og Konkurransetilsynet, som kan ilegge administrative sanksjoner som overtredelsesgebyrer eller tilleggsskatt. Siden 1990-tallet har stadig flere lover åpnet for bruk av administrative sanksjoner, særlig overtredelsesgebyrer, som et alternativ til strafferettslig sanksjonering.¹ Det er også eksempler på at administrative sanksjoner har erstattet straff på enkelte områder. Ved brudd på konkurranseloven er det ikke lenger hjemmel for å straffe foretak med foretaksstraff, men foretak kan ilegges administrativ foretakssanksjon. De siste tiårene har det vært økt offentlig oppmerksomhet rundt bruken av administrative sanksjoner, særlig etter vedtakelsen av et nytt kapittel om administrative sanksjoner i forvaltningsloven.² Dette betyr samtidig at arbeidsdelingen mellom politi og påtalemyndighet og kontrolletatene har endret seg.

En sentral målsetting i valget mellom administrativ reaksjon og straff er å oppnå *tilstrekkelig etterlevelseseffekt*. Etterlevelseseffekt betyr at reaksjonen faktisk har virket individualpreventivt ved at den som har fått en reaksjon, etterlever regelverket etter reaksjonen. Samtidig er det viktig å sørge for at reaksjonen har en tilstrekkelig allmennpreventiv effekt.

For regjeringen er det viktig at saker om ulike former for økonomisk kriminalitet avgjøres av det organet som har de beste forutsetningene for effektiv måloppnåelse, herunder at overtredelser faktisk møtes med en reaksjon, og at behandlingen ikke tar unødvendig lang tid, samtidig som rettssikkerheten ivaretas. Enkelte saker bør dessuten løses av politiet, fordi det kan være behov for

å bruke politiets metoder og for å sikre en tilstrekkelig streng reaksjon.

Dette kapittelet gjennomgår de overordnede prinsippene som ligger til grunn for valget mellom administrative sanksjoner og straff fra lovgivers ståsted. Videre peker kapittelet på utviklingen av administrative sanksjoner og ser nærmere på statistikk som er tilgjengelig for å fastslå omfanget av bruken av de ulike sanksjonene og om vi oppnår tilstrekkelig etterlevelseseffekt innenfor dagens regelverk og praksis. Avslutningsvis foreslås tiltak for å etablere et bedre kunnskapsgrunnlag om både omfang og effekt, med sikte på å oppnå en balansert fordeling av ansvar mellom politiet og kontrolletatene.

11.2 Rettslige utgangspunkt og prinsipper: effektivitet og rettssikkerhet

Prinsippene for hvilke handlinger som skal være straffbare framgår blant annet av forarbeidene til straffeloven, Ot.prp. nr. 90 (2003–2004), der det heter at straff bør forbeholdes *alvorlige overtredelser*. Det er videre særlig tre prinsipper som er relevante for om en handling bør møtes med straff. Det er skadefølgeprinsippet, som tilsier at bare handlinger som fører til skade eller fare for skade, bør straffes. Subsidiaritetsprinsippet, som tilsier at straff bare bør brukes dersom andre typer reaksjoner eller sanksjoner ikke vil være tilstrekkelige eller er tilgjengelige. Til slutt prinsippet om at straff bare bør benyttes dersom det gir større nytte enn skade.

Administrative sanksjoner er i Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)* definert som negative reaksjoner som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som utgjør straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK).

Vurderingen av om lovgiver skal sanksjonere en overtredelse med en administrativ sanksjon eller straff, er en avveining mellom hva som er

¹ Kolsrud (2021).

² Prop. 62 L (2015–2016).

mest effektivt og hva som best ivaretar rettsikkerheten for den enkelte. Av Prop. 62 L (2015–2016) fremgår det at «effektivitet» i denne sammenhengen er det som gir best mulig måloppnåelse med minst mulig bruk av ressurser ved håndhevingen. Formålet er å sikre fremtidig etterlevelse av regelverket ved at reaksjonen virker individual- og allmennpreventivt. Dette gjelder både administrative sanksjoner og straff.

Det fremgår videre av Prop. 62 L at hensynet til effektivitet isolert sett taler for bruk av administrative sanksjoner.³ Kontrollorganene har i utgangspunktet bedre forutsetninger for å oppnå målet om preventiv virkning på en mer ressurs-effektiv måte enn etatene i straffesakskjeden, all den tid de har bedre tilgang til faktaopplysninger om saken og har best kunnskap om det aktuelle regelverket. Som utgangspunkt vil det også kunne være mer effektivt å behandle en overtredelse kun i forvaltningssporet i stedet for å overføre saken til politi/påtalemyndighet gjennom en anmeldelse. Disse forholdene taler til fordel for administrative sanksjoner som foretrukket reaksjonsform, da man med samme ressursbruk vil kunne reagere på flere overtredelser. Dette forutsetter imidlertid at kontrolletatene har tilstrekkelige hjemler for å sanksjonere lovbrudd på sine områder.

Rettsikkerhet er imidlertid i Prop. 62 L trukket frem som like viktig som effektivitet i vurderingen av hvilke sanksjoner den enkelte lov bør åpne opp for. Straffesakskjeden har bedre forutsetninger for å ivareta rettsikkerheten enn forvaltningsorganene. Straff ilegges normalt av domstolene. Domstolene er uavhengige og uten bånd til påtalemyndigheten. Denne organiseringen sikrer at det er forskjellige organer som står for anklage og dom. I tillegg er forvaltningens anmeldelse først blitt vurdert av politiet og påtalemyndigheten som blant annet har vurdert om bevisene tilsier en positiv påtaleavgjørelse (normalt i form av en tiltale).

Dette tilsier at de mest alvorlige sakene med størst konsekvenser for den enkelte, bør møtes med en behandling og eventuell reaksjon i straffesakskjeden. Rettsikkerhetshensyn gjør seg særlig gjeldende når det er snakk om å ilegge sanksjoner overfor fysiske personer.

11.3 Ulike administrative sanksjoner og ulik anmeldelsespraksis

Kontrolletatenes virksomhet utgjør, som nevnt flere steder i denne meldingen, en viktig del av myndighetenes samlede innsats mot økonomisk kriminalitet. Hvilke muligheter den enkelte kontrolletat har for å ilegge administrative sanksjoner, er regulert i det regelverket den enkelte etat forvalter.

De ulike hjemlene for administrative sanksjoner er utarbeidet på forskjellige tidspunkt, dels med grunnlag i EU-retten, og dels inspirert av eventuelle liknende bestemmelser i annen særlovgivning. Bruk av administrative sanksjoner har blitt utvidet og vurdert sektor for sektor. At behovet for hjemler for administrative sanksjoner og utformingen av disse skal vurderes konkret for hver sektor, er i tråd med prinsippene i Prop. 62 L (2015–2016). Dette innebærer at etatene har ulike muligheter til å ilegge fysiske personer og virksomheter sanksjoner, samt til å bruke andre forvaltningstiltak for å forebygge fremtidige overtredelser, herunder tvangsmulkt for brudd på pålegg om retting, illeggelse av karantene rettet mot enkeltpersoner, tilbakekall av konsesjoner/tillatelser med videre. Samtidig er det ikke ønskelig at det er ubegrunnede ulikheter som medfører utilsiktede forskjeller i hvilke saker som forfølges administrativt og hvilke som forfølges strafferettslig.

Kontrolletatene inngir anmeldelser basert blant annet på egne organinterne instruksjoner. Ulikheter i typer lovbrudd, hjemler og faktiske forhold for øvrig, innebærer at praksis for hva som anmeldes til politiet også vil variere fra sektor til sektor. Dette har blant annet sammenheng med hvilke andre reaksjoner, herunder administrative sanksjoner, etatene har tilgang til, og hvordan slike sanksjonshjemler er utformet. I tillegg vil saks typen og lovbruddets karakter og omfang spille inn samt ulikheter i de faktiske forhold, blant annet hvem som er typiske pliktsubjekter. Forhold hos kontrollataten har også betydning, herunder hvilke ressurser og kompetanse den aktuelle etaten har. Politiets henleggelse av saker, omtalt i kapittel 3, kan også påvirke etatens tilbøyelighet til å anmelde. Dette kan innebære at de relativt sett mest alvorlige sakene ikke blir anmeldt og håndtert i straffesakssporet, i strid med de overordnede prinsippene for valg av sanksjonsform nevnt ovenfor.

Ved vurderingen av om en sak skal anmeldes til politiet, eller følges opp i forvaltningssporet, bør det i tillegg ses hen til at kontrolletatene og politiet har ulike forutsetninger for å innhente

³ Prop. 62 L (2015–2016). Se kapittel 7.

Boks 11.1 Kongekrabbesakene

En 46 år gammel svensk statsborger ble i Romerike og Glåmdal tingrett dømt til sju måneders fengsel for grovt heleri ved å ha mottatt 970 kilo ulovlig fanget kongekrabbe fordelt på flere anledninger.¹ Mannen ble også dømt til å tåle inndragning av 235 000 kroner.

Dommen er første rettskraftige avgjørelse blant saker som inngår i et større saks-kompleks der Økokrim, i samarbeid med Finnmark og flere andre politidistrikt, avdekket et omfattende nettverk for ulovlig fangst og omsetning av kongekrabbe. Som det fremgår av dommen var det skjult etterforskning med kommunikasjonskontroll som førte til informasjon om domfeltes involvering. Etterforskning avdekket at tiltalte disponerte et svensk telefonnummer. I tillegg ble det brukt spaning i etterforskningen, samt at norsk politi etter spaningen i Norge fikk svensk politi til å stanse tiltalte i bil i Sverige og dokumentere at han hadde bilen full av frossen kongekrabbe.

¹ Romerike og Glåmdal tingretts dom 25. november 2022, sak 22-076576MED-TROG/TLST

bevis og løse en sak. Sentralt i denne sammenheng er politiets tilgang til ulike metoder og tvangsmidler, herunder skjult etterforskning. Saker der det er nødvendig med politiets metoder vil gjerne være saker som involverer brudd på flere regler, herunder regler i straffeloven. Slike saker innebærer tidvis også elementer av organisert kriminalitet, noe som i tillegg til metode-tilgang, fordrer god oversikt over trusselbildet og de aktuelle miljøene. En reaksjon i forvaltningssporet alene vil i slike saker neppe ha tilstrekkelig individualpreventiv eller allmennpreventiv effekt.

Et eksempel på en sak der det var nødvendig med andre metoder enn de kontrolletatene hadde tilgang til, er de såkalte «kongekrabbesakene», beskrevet i boks 11.1. Det er viktig å legge til rette for at slike saker identifiseres på et tidlig tidspunkt slik at de havner i riktig spor fra start.

11.4 Mangelfull statistikk og lite kunnskap om effekt

Det foreligger ingen samlet statistikk som ser utviklingen i bruken av administrative sanksjoner

og antall anmeldte saker i sammenheng. Antall anmeldte saker fra kontrolletatene har imidlertid sunket kraftig, særlig innen skatt og avgift.⁴ Det varierer mellom de ulike sektorene, og videre fra år til år og fra region til region, om en sak blir håndtert av kontrollstaten selv, eller om den blir anmeldt til politiet.

Den nyeste oversikten over bruk av administrative sanksjoner er en kartlegging av tilgjengelig statistikk av SSB fra 2023.⁵ Kartleggingen gir en dekkende oversikt over eksisterende hjemler for overtredelsesgebyrer, men ikke over alle typer administrative sanksjoner. Videre viser kartleggingen at det finnes statistiske oversikter over de fleste typer administrative sanksjoner. Oversiktene er imidlertid ikke komplette, og det er stor variasjon i hvordan ulike etater publiserer statistikk.

Kartleggingen viser blant annet at tilleggs-skatt er den mest utbredte administrative sanksjonen mot privatpersoner. Bruken har blitt redusert de siste årene, men det fremgår ikke av rapporten om det skyldes økt etterlevelse eller endrede kontrollrutiner.

De fleste administrative sanksjoner innenfor økonomisk kriminalitet, er rettet mot foretak. Administrative sanksjoner er her mer brukt enn strafferettslige reaksjoner. Overtredelsesgebyrer mot foretak kan også være av betydelig størrelse.

SSBs kartlegging bruker både data samlet inn fra forvaltningsorganer og fra Skatteetaten ved Statens innkrevings-sentral (SI). Dataene fra SI gir de mest sammenlignbare tallene, og viser noen tydelige trender med hensyn til hvem som sanksjonerer og sanksjonenes størrelse. Tallgrunnlaget er imidlertid ufullstendig, fordi de ulike etatene bruker SI på forskjellige måter. Ikke alle etater har en avtale med SI, og ikke alle etater med avtale bruker SI til alle krav. Eksempelvis er ikke det største gebyret Konkurransetilsynet har ilagt – 788 millioner kroner – med i tallgrunnlaget til SI. Fordi den er ufullstendig, er ikke statistikken gjengitt i denne stortingsmeldingen.

Som det fremgår i kapittel 15, mangler det også kunnskap om effekten av administrative sanksjoner sammenlignet med straff. Internasjonalt finnes det forskningslitteratur om effekten på etterlevelse av regelverket etter kontroll.⁶ I Norge

⁴ Se nærmere kapittel 15.2 som også omhandler utfordringer med god statistikk på dette.

⁵ SSB (2023).

⁶ DeBacker m.fl. (2015). Gemme og Ratto (2012).

har Skatteetaten undersøkt effekten av kontroll blant ulike grupper skattepliktige.⁷

Samlet sett fremstår det å være behov for bedre samlet oversikt over bruken av administrative sanksjoner og hvilken effekt disse sanksjonene har.

11.5 Mål om mer enhetlig tilnærming til hvilke saker som følges opp av henholdsvis kontrolletater og politi

I dette kapitlet er det pekt på fremveksten av administrative sanksjoner på ulike forvaltningsområder og ulike terskler for hvilke saker som anmeldes til og behandles av politiet. Det foreligger ikke statistikk eller analyser som gir grunnlag for å vurdere om forskjellene er bevisste og begrunnede, eller om de er utilsiktet. Selv om det er forutsatt at det skal være dialog mellom kontrolletatene og politiet før det inngis anmeldelse av en sak, kan ulik og lite systematisk praksis føre til at saker der det er et særskilt behov for bruk av politiets metoder og ileggelse av straff for å oppnå tilstrekkelig etterlevelseeffekt, likevel ikke følges opp i et strafferettslig spor. Samtidig er det på det rene at enkelte saker mest effektivt følges opp av forvaltningen. Målet er ikke at politiet skal følge opp flere saker, men at saker skal følges opp i det «riktige» sporet, slik at de samlede ressursene utnyttes best mulig.

Regjeringens vurdering

Bruk og håndheving av administrative sanksjoner har utviklet seg over tid og uten et samlet kunnskapsgrunnlag om effektene av de ulike sanksjonene. Det er et empirisk åpent spørsmål hvilken type forfølgning som faktisk skaper best etterlevelse. Dermed er det heller ikke klart om de etablerte prinsippene for valg mellom det admi-

nistrative og strafferettslige sporet virker etter sin hensikt.

Som omtalt over, har flere kontrolletater både hjemler og sanksjoneringspraksis som tilsier at en bøtestraff etter straffelovens bestemmelser, ikke ville gitt noe riktigere resultat enn et administrativt overtredelsesgebyr. På den andre siden kan det være saker som, for kontrolletaten, fremstår mindre alvorlige basert på den informasjonstilgangen de har, men der det kan foreligge indikasjoner på at personer i og rundt foretaket har forgreninger til alvorlig kriminalitet. Dette er ofte tilfelle i saker om arbeidslivskriminalitet hvor for eksempel Skatteetaten bare ser skatteunndragelse og Arbeidstilsynet ser brudd på arbeidsmiljøloven. I slike tilfeller vil politiet være nærmere til å etterforske alle sider ved saken. Visse overtredelser, særlig knyttet til såkalte multikriminelle, kan også gi situasjoner der foretaket bør ilegges en administrativ reaksjon (overtredelsesgebyr og/eller tap av konsesjon/tillatelse), men hvor saken likevel bør anmeldes fordi enkeltpersoner bør straffeforfølges med påstand om fengselsstraff. I slike tilfeller er det viktig at den administrative og den strafferettslige forfølgningen samordnes, noe som er presisert i både forvaltningsloven § 47 og i straffeprosessloven § 229.

Bedre kunnskap om effekten av de ulike sanksjonene kan være av betydning for lovgiver ved vurderingen av om det er behov for andre hjemler enn de foreliggende, herunder om det er områder der det ikke er nødvendig eller hensiktsmessig med straff. En kartlegging av effekter vil også kunne bidra til å vurdere om de tilgjengelige hjemlene utnyttes godt nok og brukes riktig, herunder om det er grunnlag for å klargjøre prinsippene som skal legges til grunn for valget mellom administrativ sanksjon og straff i konkrete saker.

- *Regjeringen vil utrede bruken og effekten av administrative sanksjoner og straff i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet, med sikte på å oppnå en mer enhetlig tilnærming til hvilke saker som følges opp av henholdsvis kontrolletatene og politi og påtalemyndighet.*

⁷ Karto m.fl. (2019).

12 Hvitvasking, heleri og pengespor

12.1 Hvitvasking – mer rapportering, få straffesaker

Hvitvasking er handlinger som på ulike måter bidrar til å sikre utbyttet fra straffbare handlinger ved å skjule hvor utbyttet blir av eller hvem som har rådigheten over det, eller som tilslører inntekter eller eiendelers ulovlige opphav.

Nær sagt all profittmotivert kriminalitet har et hvitvaskingselement. For at kriminelle skal kunne nyte fordelene av et ulovlig utbytte uten å vekke mistanke, må utbyttet integreres i den legale økonomien. Hvitvaskingen kan enten gjennomføres for andre, eller for å sikre utbytte av egne straffbare handlinger (selvvasking). Hvitvasking øker lønnsomheten og begrenser oppdagelsesrisikoen ved all profittmotivert kriminalitet. Å forebygge og bekjempe hvitvasking er derfor en god metode for å begrense all profittmotivert kriminalitet.

Arbeidet mot hvitvasking i Norge handler i dag i stor grad om *forebygging* av kriminalitet.

Norge er, som medlem av Financial Action Task Force (FATF), bundet av FATFs standarder. Gjennom vårt medlemskap i EØS er vi forpliktet til å gjennomføre EUs hvitvaskingsdirektiver som er inntatt i EØS-avtalen. Stortinget vedtok i 2018 en ny hvitvaskingslov som implementerer EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv og en rekke av FATFs standarder. Rapporteringspliktige etter loven har en undersøkelsesplikt dersom de avdekker forhold som kan indikere at midler har tilknytning til hvitvasking eller terrorfinansiering, og en påfølgende plikt til å rapportere mistenkelige transaksjoner til Økokrim ved den nasjonale Enheten for finansiell etterretning (EFE). Bekjempelse av hvitvasking henger nøye sammen med finansiell etterretning. Privat sektor – både finanssektoren og ikke-finansielle virksomheter, som advokater, eiendomsmeglere og spilltilbydere – har en viktig rolle i dette arbeidet. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 8 om forebygging.

Selv om antallet meldinger om mistenkelige transaksjoner fra de rapporteringspliktige til EFE har økt, er antallet saker om hvitvasking etter straffelovens regler lavt. Det kan stilles

spørsmål ved om dette kan bety at de relevante straffebedene er mindre effektive enn det som var lovgivers intensjon, jf. også problembeskrivelsen i kapittel 5.

I dette kapitlet vurderes det om pengesporsetterforskning og bruk av reglene om heleri og hvitvasking i straffeloven kan gi rom for mer effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet og annen profittmotivert kriminalitet.

12.2 Pengesporsetterforskning – metoder for å kartlegge utbytte

12.2.1 Beskrivelse av analyser og kilder til informasjon

Pengesporsetterforskning er en samlebetegnelse på etterforskning som handler om å følge pengestrømmene og kartlegge verdier og uforklarlig formuesøkning. Pengesporsetterforskning er relevant både for å avdekke økonomisk kriminalitet, bevise et straffbart forhold og for å begrunne inndragningskrav. Informasjon fra finansiell etterretning er viktig i slik etterforskning, men andre pengespor kan være vel så relevante, som for eksempel informasjon fra valutaregisteret, oversikt over kontotransaksjoner, kortbruk, formuesregistrering med videre. Pengesporsetterforskning og finansiell etterretning kan også bidra til å avdekke trusler mot nasjonal sikkerhet, herunder kartlegge omfang av pengeoverføringer¹ og sikre bedre oversikt over utenlandsk eierskap i Norge.²

I saker hvor politiet etterforsker personer med uforklarlig formue, benyttes ulike former for *økonomiske analyser* (kontantstrømsanalyser, transaksjonsanalyser og privatforbruksberegninger) for å dokumentere overforbruk og tilgang på ukjente kilder. Disse analysene utføres av etterforskere med spesialkompetanse innen økonomi.

¹ Se for eksempel Stortingets anmodningsvedtak 955 av 20. mai 2021 som er fulgt opp av en arbeidsgruppe ledet av Justis- og beredskapsdepartementet.

² Se nærmere omtale i kapittel 9.3.

Boks 12.1 Pengesporsetterforskning i saker om direkteoverførte bestillingsovergrep for å identifisere gjerningspersoner

Direkteoverførte bestillingsovergrep (DOBO) er svært alvorlige seksuallovbrudd som blir begått av blant annet nordmenn mot barn i fattige land. Norsk politi har utviklet en metode hvor pengesporet er svært sentralt for å avdekke kjøpere i Norge og Europa, samt nettverk av selgere i utlandet.

Hovedprinsippet i metodikken er innhenting og analyse av informasjon fra pågående og avgjorte norske DOBO-saker hvor alle kontoer, deriblant kontoer knyttet til betalingsformidlere, blir analysert for å finne knytninger mellom de forskjellige kontoene i utlandet. Denne informasjonen, sett i sammenheng med MT-rapporter og innhentet finansiell informasjon, er svært viktig for å kunne aksjonere mot kjøpere i Norge og Europa, pågripe selgere i utlandet og forhindre at barn blir utsatt for pågående og fremtidige overgrep.

Det finnes en rekke kilder til informasjon for å kartlegge verdier. Mye av denne informasjonen besittes av ulike offentlige myndigheter og private aktører. Det ligger derfor et potensial i registersamkjøringer og digitale løsninger basert på data som allerede eksisterer.

Politiets samarbeid med andre etater, spesielt Skatteetaten, og private aktører, særlig bankene, er viktig. Uforklarlig formuesøkning som fremgår av skattemeldingen er en indikator på mulig økonomisk kriminalitet. Politiet og Skatteetaten må derfor samarbeide, ikke bare i konkrete etterforskinger, men også i å identifisere og velge ut saker i henhold til en risikobasert tilnærming. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 8.

Et eksempel på pengesporsetterforskning i andre saker enn saker om økonomisk kriminalitet er gitt i boks 12.1.

Det er utviklet lite faglitteratur på området pengesporsetterforskning. Mye av kompetansebyggingen skjer derfor gjennom erfaringsoverføring. Det er behov for å strukturere og tilgjengeliggjøre denne kunnskapen for bedre forståelse og bekjempelse både i offentlig og privat sektor.

12.2.2 Særskilte utfordringer knyttet til grensekryssende transaksjoner

Stadig flere saker om økonomisk kriminalitet involverer grensekryssende transaksjoner.

Digitalisering øker muligheten for å flytte penger raskt og begrenser foretakenes mulighet til å undersøke transaksjonene før de gjennomføres. I tillegg til banker og kredittforetak, kan også betalingsforetak og e-pengeforetak gjennomføre betalingstransaksjoner på tvers av landegrenser. Handel med verdipapirer skjer også på tvers av landegrenser. EU-regelverket åpner for at foretak med konsesjon fra EU-land kan drive grensekryssende virksomhet i Norge uten etablering. Disse foretakene vil ikke være rapporteringspliktige til norske myndigheter etter hvitvaskingsloven. Dette øker behovet for internasjonalt samarbeid.

EFE mottar rutinemessig rapporter som andre europeiske finansielle etterretningsenheter har fått fra foretak i utlandet, dersom det er en viss knytning til Norge. Med stadig bedre rapporteringer av økonomiske data mellom land, oppstår det behov for verktøy som kan operasjonalisere pengesporsetterforskning og legge til rette for dialog om etterforskningen i en sikker og digitalisert form. Manglende samhandlingsteknologi hindrer viktig utveksling av informasjon. Det er derfor behov for en tettere og sikrere elektronisk dialog mellom myndighetsorganer i ulike land, se nærmere om dette i kapittel 14.

Av norske banker er det et fåtall som har egne internasjonale korrespondentforbindelser. Hovedandelen av de norske bankene benytter andre norske banker for gjennomføringen av utenlands- og utenlandstransaksjoner. Volumet av samlede innenlands- og utenlandstransaksjoner er imidlertid stort. Foreløpige analyser av den grensekryssende transaksjonsflyten tilsier at det også er store volum som ikke kan forklares naturlig ut fra handel, investeringer med videre.

Per 1. januar 2023 var det registrert syv norske betalingsforetak som kun yter betalingstjenesten overføring eller mottak av betalingsmidler uten kontoavtale, også omtalt som «pengeoverføringer». Virksomheten i disse foretakene har karakter av utelukkende å tilby grensekryssende transaksjoner. Ifølge innrapporterte tall fra 2021 gjennomførte disse foretakene samlet inngående og utgående transaksjoner for en milliard norske kroner. I praksis har overføringene skjedd ved at mindre beløp fra flere avsendere samles opp og sendes i en større sum («bulktransaksjon») gjennom banker. Flere banker har



Figur 12.1 Virtuell valuta er sårbar for utnyttelse av kriminelle

Foto: utlånt fra Økokrim.

imidlertid sluttet å akseptere gjennomføring av bulk-transaksjoner, noe som fører til at pengene tas ut i kontanter i ett land og transporteres fysisk til et annet land, enten direkte til destinasjonen eller gjennom et «transittland». At betalingsforetak utelukkes fra bankene er en problemstilling det har vært oppmerksomhet om også ellers i Europa, blant annet fra Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA).³ EU-kommisjonen la i juni 2023 frem forslag til nytt regelverk om betalingstjenester som er ment å bidra til at betalingsforetak skal kunne få og opprettholde bankkontoer for å kunne yte sine tjenester, se forslag til ny forordning om banktjenester, fortalen avsnitt 35 og 36 og artikkel 32.⁴

Tilsyn med aktører som driver med pengeoverføringstjenester viser at foretakene har betydelige mangler i sitt antihvitvaskingsarbeid.

Verdipapirhandelen er også global og innslaget av utenlandsk handel på Oslo Børs er høy. Dette gjør at det kan være utfordrende å avdekke innsidehandel som foregår fra utlandet. Investe-

ringsbedragerier foregår også i stor utstrekning fra utlandet. Det legges fortløpende ut markedsadvarsler på Finanstilsynets nettsted som kommer gjennom det europeiske tilsynsorganet, ESMA, eller som er produsert av Finanstilsynet.

12.2.3 Kryptovaluta

Vekslere og oppbevaringstjenester av virtuell valuta er underlagt hvitvaskingsregelverket, og under tilsyn fra Finanstilsynet. Virtuell valuta er sårbar for utnyttelse av kriminelle. Kryptovaluta har ingen øvre betalingsgrenser, samtidig som betalingsløsningen tilbyr ulike grader av anonymitet. Den nylig vedtatte forordningen om opplysninger som skal følge pengeoverføringer og visse kryptoeiendeler, som i EU har anvendelsesfrist fra 30. desember 2024, skal bidra til bedre sporbarhet. Finansdepartementet sendte 1. mars 2024 på høring et høringsnotat utarbeidet av Finanstilsynet om gjennomføring av forordningen i norsk rett. Høringsfristen er 1. juni 2024.

Kryptovaluta kan benyttes som betaling tilknyttet en rekke typer kriminalitet, for eksempel narkotika, seksuelle overgrep mot barn, terror-

³ EBA (2022).

⁴ EU-kommisjonen (2023).

Boks 12.2 Metoder innen kryptovalutaetterforskning

Når det gjelder kryptovaluta, er innhenting av informasjon gjennom FIU-systemet en viktig informasjonskilde. Et eksempel på dette er sporing av utbytte i saker med økonomisk motiv.

Bruk av blokkjede gjør det mulig for politiet å følge utbyttestrømmen i nåtid.¹ Ved å fryse tjenestekontoer som mottar utbyttet og innhente informasjon i etterretningssporet, øker sannsynligheten for at politiet kan ta beslag. Noen av de største tjenestene på blokkjeden er villige til å dele informasjon som etterretning, enten ved direkte henvendelse til tjenesten eller ved bruk av FIU-systemet. Det ligger et stort potensial i mer aktiv etterretningsinnhenting mot de største utenlandske tjenestene på blokkjeden.

I etterforskningen er etterretningsinnhenting viktig for raskere å få svar fra tjenesten og for å kunne spore aktivitet i nåtid. Rettsanmodninger forutsetter samarbeid med andre land. Dette er tidkrevende og det kan gå år før man får de dataene man etterspør. Etterretningsinnhenting i forkant av rettsanmodning kan i mange tilfeller sørge for at politiet raskere kan sikre beslag av utbyttet, følge pengespor og oppklare saker.

¹ En blokkjede er en desentralisert og distribuert digital «regnskapsbok» som gjør det mulig å registrere, spore og synliggjøre alle digitale transaksjoner. (Store norske leksikon).

finansiering og ulovlig handel med våpen. I tillegg kan kryptovaluta benyttes til investering og hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger.⁵ Fremveksten av desentraliserte finansielle tjenester gjør en rekke tradisjonelle tilbud som låneopp-tak, innskuddsrenter og investeringer i eiendom tilgjengelig gjennom kryptovaluta. Kombinert med muligheten til å betale med debetkort eller lommebok på mobil, skaper dette et mulighetsrom for å etablere en privatøkonomi fristilt fra eget hjemland. Dette er spesielt aktuelt for land med dårlig økonomisk styring, og høy inflasjon. Metoder innen kryptovalutaetterforskning er beskrevet i boks 12.2.

⁵ Politiets trusselvurdering (2023).

12.2.4 Kontroll av tollagre og kulturgjenstander

Kulturgjenstander blir benyttet som betalingsmiddel eller som middel for hvitvasking av utbytte. Forskere har funnet lite belegg for at antikviteter benyttes til hvitvasking av midler. Det er derimot ofte selve kulturgjenstanden som hvitvaskes, samt at det forekommer ulovlig utbytte fra kriminell virksomhet knyttet til omsetning av kulturgjenstander.⁶

Utfordringer knyttet til at kunst- og antikvitetsmarkedet har blitt koblet til organisert kriminalitet førte til at EU i sitt femte antihvitvaskingsdirektiv i 2020 innførte krav til kunstbransjen innen EU-området. EU innførte dessuten krav om at frihavner og de som yter oppbevaringstjenester for kunst, skulle rapportere mistenkelige transaksjoner til myndighetene. Finansdepartementet sendte 1. desember 2023 på høring forslag om å utvide hvitvaskingslovens anvendelsesområde til nærmere avgrensede aktører som handler, formidler eller oppbevarer kunstverk over en viss verdi. Høringsfristen var 12. januar 2024.

Endring i tollprosedyrer hvor det kreves tolldeklarasjon for innlegg på tollager, vil gi Toll-etaten bedre mulighet til å avdekke denne typen kriminalitet. Når det gjelder mer kostbare kulturgjenstander som er ulovlig ervervet, er det et problem at disse ofte oppbevares i svært lang tid på tollagre før de slippes ut på markedet. Funn av kulturgjenstander knyttet til kriminell virksomhet, blant annet i Geneva Freeport, i forbindelse med «Panama Papers»-saken, og lekkasjer fra andre skatteparadiser, har ført til at flere nå ønsker å innføre strengere krav til tollagre og frihavner.⁷ For varer som allerede befinner seg på tollagre, kan Tolletaten benytte etterkontrollressurser og gjennomføre tollagerkontroll med sikte på å avdekke kriminalitet. Etaten har fokus på dette og kontroll ble gjennomført ved et større lager på Gardermoen i 2023.

12.2.5 Handelsbasert hvitvasking

Handelsbasert hvitvasking er en form for over- og underfakturering og foregår ved å undersøke eller overrapportere pris, kvantitet eller kvalitet ved import eller eksport.

Attraktive varer som benyttes til handelsbasert hvitvasking er varer som det er vanskelig å vurdere

⁶ Brodie, Neil and Donna Yates (2022).

⁷ Europaparlamentet (2018). EU-kommisjonen (2022). Departement of the Treasury (2022). FATF (2023).

verdien av, som eksempelvis gullvarer, smykker, kunst og samlegjenstander, men også byggevarer. Den økende eksportverdien på norsk sjømat kan gjøre næringen spesielt attraktiv for aktører som har ønske om å utøve kriminalitet i forlengelse av næringsdriften. Både art og mengde sjømat er vanskelig å kontrollere ved eksport. I den grad kulturgjenstander benyttes til handelsbasert hvitvasking, fremholder forskerne at hvitvaskingsregelverket i Europa og USA er lite effektivt på grunn av de høye verditersklene som er gitt.⁸ Generelt er det uansett lett å omgå verdigranser.

Ulovlige grensekryssende transaksjoner utføres gjerne i forlengelsen av næringsdrift. Ved å sluse penger gjennom bedriftskontoer fordekkes og legitimeres opphavet av store beløp i større grad enn ved bruk av privat konto.

Norske eksportvirksomheter kan bli benyttet til hvitvasking gjennom betaling av varer med utbytte fra kriminalitet. I fiskerinæringen mottar norske fiskeeksportører oppgjør fra utenlandske selskaper som er registrert i sekretesse-jurisdiksjoner. Noen av adressene er funnet i ulike lekkasjedokumenter som «Offshore Leaks» eller «Panama Papers».

Handelsbasert hvitvasking skjer blant annet gjennom deklarerer av for lav eller for høy tollverdi. Kontroll av tollverdi kan bidra til å avdekke handelsbasert hvitvasking og ulovlige økonomiske strømmer.⁹

Boks 12.3 Eksportfinansiering Norge

Eksportfinansiering Norge (Eksfin) er en statlig etat som tilbyr finansiering av norsk eksport av kapitalvarer. Eksfin anser arbeidet med forebygging av hvitvasking, kampen mot korrupsjon og overholdelse av sanksjoner som en del av virksomhetens overordnede samfunnsansvar. Korrupsjon, hvitvasking, terrorfinansiering eller sanksjonsbrudd utsetter både enkeltpersoner og selskaper for risiko, undergraver lovlig forretningsvirksomhet, fører til konkurransevridning, og kan føre til tap av omdømme, og store økonomiske tap. Eksfin skal ikke finansiere transaksjoner som utgjør uakseptabel risiko for å medvirke til dette.



Figur 12.2 Forsiden av Økokrims rapport om kontanter i den kriminelle økonomien

Kilde: Økokrim

12.2.6 Kontanter

Det går svært store summer kontanter og andre likvide betalingsmidler i ulike valutaer, inn og ut av Norge hvert år. Selv om mange av transaksjonene har helt legitime formål, inkluderer mange også utbytte av kriminelle handlinger. Det er viktig å understreke at kontantbruk i seg selv ikke er ulovlig, og av ulike hensyn, for eksempel beredskap, er det viktig at kontanter fortsatt er tilgjengelig og kan brukes av de som ønsker det. Likevel utgjør kontanter en vesentlig sårbarhet når det gjelder bekjempelse av økonomisk kriminalitet, fordi bruk av kontanter er mindre sporbart enn elektroniske transaksjoner.

Økokrim har nylig utarbeidet rapporten *Nå er det NOK* som gir en oversikt over omfanget av kontanter som er i omløp og viser hvordan disse fraktes ut av landet. Et budskap i rapporten er at

⁸ Brodie, Neil and Donna Yates (2022).

⁹ I denne sammenheng fremheves viktigheten av samarbeidet Norge deltar i gjennom Den tekniske tollverdikomiteen WCO som utarbeider tolkingsuttalelser til tollverdireglene i WTO-avtalen.

myndighetene har lite oversikt over kontanter. Mange aktører er involvert i håndtering av kontanter, det er varierende beløpsgrenser for innskudd og uttak, det er ikke konsesjonsplikt for drift av minibanker og verken pengetransportører eller forhandlere av verdigjenstander er rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven. Dette fører samlet sett til at kunnskapsgrunnlaget om kontantbruken er for dårlig. Rapporten anbefaler blant annet at rapporteringsplikten vurderes utvidet til de som drifter minibanker, pengetransportører og forhandlere av verdigjenstander. Det er også foreslått konsesjonsplikt for drift av minibanker og faste grenser for uttak og innskudd i automater.

En særskilt måte å føre kontanter ut av Norge er gjennom såkalt Hawala-virksomhet, beskrevet i boks 12.4.

Personer som krysser grensen med valuta verdt mer enn NOK 25 000 har etter vareførselsforskriften plikt til å deklare dette ved å fylle ut et manuelt skjema. Opplysningene registreres deretter i Valutaregisteret av Tolletaten. Det kreves imidlertid ikke at den reisende beskriver eller dokumenterer midlens opprinnelse, hvem som er rette eier av midlene, hva midlene skal brukes til, eller årsaken til innførsel/utførsel. Deklareringen gjøres direkte på grensen og det kreves ikke forhåndsvarsel. Det *kan* være gode grunner til å utføre mer enn NOK 25 000 i valuta, særlig til land med dårlig finansiell infrastruktur. I mange tilfeller kan utførsel av store valutabeløp likevel fremstå mistenkelig, sett i lys av dagens digitale økonomi.

Ved brudd på deklareringsplikten kan Toll-etaten ilagge overtredelsesgebyr og holde tilbake så mye av betalingsmidlene som er nødvendig for sikring av overtredelsesgebyret. Ved mistanke om at betalingsmidlene er gjenstand for hvitvasking eller heleri etter straffeloven, kan det være aktuelt med beslag etter straffeprosessloven § 206 og videre oppfølging av påtalemyndigheten.

Valutaregisteret ble opprettet i 2005, og avløste det gamle BRAVO-registeret (Bank Rapport Valuta Oppgave) i Norges Bank. Registeret er en viktig kilde til informasjon for kontrollorganene og politiet.¹⁰ Formålet med valutaregisteret er å forebygge og bekjempe kriminalitet og å bidra til riktig skatte- og avgiftsbetaling, ved at kontrollorganene og politiet får tilgang til opplysninger om valutavekslinger og fysiske eller

Boks 12.4 Hawala

Hawala er et alternativt system for pengeoverføring over landegrenser på siden av bankvesenet. Betalingssystemet er basert på tillit og islamske tradisjoner, og er utbredt i Asia og Afrika. Fra 2010 har hawala-virksomhet vært lovlig i Norge, forutsatt konsesjon fra Finanstilsynet. Hawala kan samtidig bidra til å tilsløre overføringer som er utbytte fra kriminalitet. Innstramming av hvitvaskingsreguleringen og tilbaketrekking av konsesjonen til flere betalingsforetak som drev ulovlig hawala-virksomhet medførte at flere av foretakene startet med betydelig utførsel av kontanter udeklart i 2019.

Det er nå en stor nedgang i deklart fysisk utførsel av kontanter. Det er grunn til å tro at nedgangen skyldes at Hawala-aktører i stedet for å deklare den fysiske utførselen, smugler kontanter ut av landet.¹ Ifølge Kripas ble det i 2022 og 2023 tatt flere store valuta-beslag på vogntog, både utgående fra Norge og i utlandet.

I mai 2022 ble et nettverk av pengevekslere domfelt i Sverige for utførsel av NOK 170 millioner, hvorav om lag 39 millioner var norske kontanter.² Blant eksempler på norske saker ble en hawala-aktør siktet for hvitvasking av rundt 455 millioner kroner i 2020.

Hawala-aktører og andre tradisjonelle pengeoverføringstilbydere blir i politiets operasjon Kriminelle Nettverk (KN) løftet frem som kritiske ressurser for organiserte kriminelle.

¹ Økokrims nasjonale risikovurdering (2022).

² Dom av 18.08.2022 frå Attunda tingsrätt med saksnr.: B 4852-22.

elektroniske overføringer av betalingsmidler inn og ut av Norge.

Regjeringens vurdering

Tall fra Valutaregisteret viser at differansen mellom det som deklarerer ut og det som deklarerer inn i Norge av kontanter utgjør milliardbeløp. Samtidig er ansvaret for og oppfølgingen av kontant-håndtering spredd på mange, både private og offentlige aktører. Dette innebærer i seg selv en

¹⁰ Valutaregisterloven. (2004).

sårbarhet. En mer enhetlig oppfølging av, og god oversikt over, kontantbehandlingen nasjonalt er av stor betydning for å ta ned denne sårbarheten. Tiltak mot utførsel og innførsel av kontanter med ulovlig opphav er av særlig betydning for å ramme kontantintensive kriminalitetstyper, herunder narkotikakriminalitet og annen organisert kriminalitet. Dette omfatter operative tiltak hos Tolletaten og politiet for å forebygge og avdekke kontantsmugling, men også tiltak for å gi myndighetene bedre muligheter til å avdekke om midler som søkes deklart ved grensen er mistenkelige. Mye taler for at de legitime grunnene en kan ha til å gjennomføre store kontantutførsler av Norge er såpass begrenset at det vil være mindre byrdefullt å kreve forhåndsdeklarerer. En slik forhåndsdeklarerer vil gi myndighetene noe tid til å vurdere om deklarasjonen gir grunn til mistanke om at midlene har tilknytning til kriminalitet.

Selv om kontanthåndtering er forbundet med høy hvitvaskingsrisiko, er ikke alle relevante aktører underlagt hvitvaskingsregelverket. Hvem som skal være rapporteringspliktige beror på konkrete vurderinger av risiko holdt opp mot byrder for næringslivet, i tillegg til internasjonale forpliktelser. Pengetransport er underlagt noen krav i vaktvirksomhetsregelverket, noe som er mindre egnet til å forebygge og avdekke mulig kriminalitet. Drift av minibanker er ikke underlagt krav som er egnet til kriminalitetsforebygging og -bekjempelse. Det er mange eksempler på hvitvasking gjennom omfattende misbruk av innskudd og uttak på en rekke bankkort.

Siden 2017 har det vært et forbud mot at forhandlere av gjenstander mottar vederlag i kontanter på 40 000 kroner eller mer, det såkalte kontantforbudet. Kontantforbudet ble blant annet innført som et nasjonalt valg under hvitvaskingsdirektivet, som alternativ til å underlegge forhandlerne rapporteringsplikt etter hvitvaskingsloven. Effekten av regelendringen er ikke evaluert.

- *Regjeringen vil vurdere om det bør være krav om at den som inn- eller utfører betalingsmidler skal gi informasjon om opprinnelsen av midlene, samt dokumentasjon på dette, i forkant av reisen.*
- *Regjeringen vil vurdere om pengetransportvirksomhet og drift av minibanker bør underlegges hvitvaskingsregelverket, helt eller delvis. Regjeringen vil også evaluere effekten av kontantforbudet av 2017. Eventuelle endringer i rapporteringspliktige under hvitvaskingsregel-*

verket må sees i sammenheng med den kommende antihvitvaskingspakken fra EU.

12.2.7 DSOP Kontrollinformasjon

Digital samhandling offentlig privat (DSOP) ble etablert i 2016 av Brønnøysundregistrene, Finans Norge og Skatteetaten. I 2018 ble også Arbeids- og velferdsetaten og politiet en del av samarbeidet. DSOP dreier seg om å digitalisere viktige prosesser i samfunnet og effektivisere utveksling av informasjon som en eller flere parter har behov for i henhold til regelverket. I prosjektet DSOP Kontrollinformasjon (DSOP-Kontroll) er det utviklet en maskinell og automatisert oppslagstjeneste for innhenting av nærmere fastsatte kategorier av informasjon fra banker og andre finansforetaks systemer til Skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten og politiet.

DSOP-Kontroll er en oppslagstjeneste for utlevering av blant annet transaksjonsdata og kommunikasjon med norske banker og andre finansforetak. Formålet er å effektivisere utlevering av opplysninger i henhold til de hjemler og krav etatene innehar, samt styrke notoritet. Tjenesten effektiviserer og strukturerer innhenting av finansoppslag.

Det har vært noe uklarhet om løsningen DSOP-kontroll kunne benyttes av politiet uten regelverksendringer. På forespørsel fra Finans Norge ga Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet en tolkningsuttalelse vedrørende det rettslige grunnlaget for bruk av DSOP-kontroll. Her ble de overordnede rammene for automatisert utlevering som følger av Grunnloven, EMK og personvernforordningen som må ivaretas ved en slik oppslagstjeneste belyst, samt en vurdering av straffeprosessloven § 210. I etterkant har svakhetene som ble trukket frem i tolkningsuttalelsen blitt fulgt opp på ulike måter.

Politiet har utarbeidet en justert IT-løsning til bruk for DSOP-Kontroll. I oppslagstjenesten er det kun teknisk mulig å gjøre oppslag på personer som er omfattet av et utleveringspålegg fattet av påtalemyndigheten i medhold av straffeprosessloven § 210, samtidig som det er etablert rutiner som adresserer tidligere svakheter som ble trukket frem ved oppslagstjenesten. Etter Justis- og beredskapsdepartementets syn er den justerte løsningen en betydelig endring i ordningens karakter slik at det ikke er nødvendig med endringer i regelverket for at løsningen kan tas i bruk.

12.3 Straffelovens regler om hvitvasking og heleri

12.3.1 Effektiv kriminalitetsbekjempelse gjennom reglene om hvitvasking og heleri

EU legger gjennom sine hvitvaskingsdirektiver, til grunn at etterforskning av hvitvasking, herunder fratakelse av utbytte, er et effektivt virkemiddel i kampen mot all profittmotivert kriminalitet. Tilsvarende vinkling legges til grunn av Financial Action Task Force (FATF) i deres 40 anbefalinger og metodologi for å evaluere effekten av medlemslandenes arbeid mot hvitvasking og finansiering av terror. FATFs metodologi legger til grunn at en effektiv bekjempelse av utbyttegenererende kriminalitet måles gjennom innsatsen mot hvitvasking. Bakgrunnen for denne tilnærmingen er at det ofte er mer effektivt å etterforske behandlingen av utbyttet av den straffbare handlingen enn å etterforske det såkalte primærlovbruddet som har generert utbyttet.

I Norge er andelen hvitvaskingssaker likevel forholdsvis lavt. Politiet etterforsker fortsatt heller primærlovbruddet, i stedet for den etterfølgende hvitvaskingshandlingen, tross kritikk mot denne tilnærmingen i FATFs landrapport om Norge fra desember 2014 og tilhørende anbefaling om å endre kurs. Et primærlovbrudd kan i denne sammenheng eksempelvis være korrupsjon eller ulike former for organisert kriminalitet, som er krevende å etterforske. Dette kan tilsi at det er et ubenyttet potensial i straffelovens bestemmelser om heleri og hvitvasking.

Heleri og hvitvasking har siden 2009 vært separate bestemmelser i straffeloven.¹¹ Før dette var lovbruddene regulert i samme bestemmelse. Lovgiver mente særskilte bestemmelser ville forenkle hver av dem og bidra til å klargjøre hva som kjennetegner henholdsvis heleri og hvitvasking.¹² Mens heleri kjennetegnes av mottak eller anskaffelse av utbytte av straffbare handlinger, er hvitvasking et samlebegrep for handlinger som er ment å bidra til å sikre utbytte av straffbare handlinger og handlinger som skjuler eller tilslører hvor utbyttet befinner seg, stammer fra, hvem som har rådigheten over det, med videre. Begge deler forutsetter at det er begått et primærlovbrudd, for eksempel et tyveri eller et underlag.

Saker som involverer flere personer, vil ofte by på betydelige utfordringer når det gjelder å fastslå den enkelte siktedes rolle i befatning med utbyttet. Saker som tar utgangspunkt i det man kan kalle *uforklarlig formue*, eller hvor siktede har befatning med penger eller verdigjenstander som sannsynligvis er utbytte av straffbare handlinger, men hvor opphavet er ukjent, vil ofte binde opp betydelige etterforskningsressurser frem til man eventuelt kan fastslå at lovlig erverv er utelukket. Ved hvitvaskingslovbrudd er det tilstrekkelig å bevise at det kan utelukkes at de midler det er tale om, kan stamme fra lovlige kilder som gevinst, avkastning, lønn, gave, arv eller lån. I komplekse saker kan det derfor være mer tidseffektivt å tilskjære etterforskningen til kun å fokusere på hvitvaskingslovbruddet. En slik etterforskning vil i sin natur lettere kunne bidra til å identifisere verdier, slik at man på et tidlig stadium vil kunne ta beslag og heftelse for å sikre at det faktisk er verdier å innkassere ved en eventuell inndragningsdom, se nærmere kapittel 13. Hvitvaskingsetterforskning vil derfor kunne antas å ha en spesielt forebyggende effekt. Man kan etterforske raskere og dermed ta flere saker, man kan identifisere og sikre verdier og gjøre det mindre lønnsomt å være kriminell, og man vil kunne bidra til å forebygge ny kriminalitet – både gjennom avskrekking og gjennom å strupe finansieringen av nye kriminelle handlinger.

I det følgende omtales aktuelle tiltak som vil kunne bedre politiets muligheter til å gjennomføre effektive og mer konsentrerte heleri- og hvitvaskingsetterforskninger, og da særlig i saker forbundet med organisert profittmotivert kriminalitet.

12.3.2 Forholdet mellom primærlovbrudd og heleri/ hvitvasking når primærlovbruddet ikke kan bevises på tiltaletidspunktet

En vesentlig motivasjon ved mange straffbare handlinger er å oppnå et utbytte. I forarbeidene til heleribestemmelsen heter det: «Å motta utbytte representerer så å si sluttsteinen i det forbryterske forholdet og må anses å være like straffverdig som de tidligere leddene i virksomheten».¹³ Å innrette etterforskningen mot utbyttet fremstår således som en effektiv og hensiktsmessig måte å bekjempe utbyttegenererende kriminalitet på.

Norge er internasjonalt forpliktet til å bekjempe hvitvasking og har som nevnt fått

¹¹ Straffeloven (2005) §§ 332 og 337.

¹² Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) i punkt 8.7.3.1.

¹³ Ot.prp. nr. 45 (1987–88) side 13, andre spalte.

kritikk for å ha for få saker om dette.¹⁴ I denne sammenheng er det viktig å merke seg at definisjonen av hvitvasking som ofte benyttes internasjonalt, omfatter både heleri og hvitvasking.¹⁵

Heleri og hvitvasking var, som nevnt ovenfor, tidligere samlet i én bestemmelse. Mens heleri-ansvaret rammer den som mottar eller skaffer seg del i utbytte fra en straffbar handling (primærlovbruddet), rammer hvitvaskingsbestemmelsen den som yter bistand til å sikre slikt utbytte, enten for noen annen eller fra straffbare handlinger som en selv har begått. Det er heller ikke grunnlag for å tolke inn i heleribestemmelsen et vilkår om at utbyttet må stamme fra andre enn siktede selv.¹⁶

I straffesaker står påtalemyndigheten i praksis ofte i en situasjon der det er på det rene at man har å gjøre med et utbytte fra en straffbar handling, men der det samtidig er uklart hva som er primærlovbruddet eller hvem som står bak det. Også når det kan være siktede selv som står bak primærlovbruddet, vil en tiltale for heleri eller hvitvasking i slike situasjoner kunne være aktuelt.

I praksis fra Høyesterett er det imidlertid lagt til grunn at det ikke er mulig å dømme noen for heleri, dersom retten kommer til at det er bevist utover enhver rimelig tvil at vedkommende har begått primærlovbruddet.¹⁷ Dersom domstolen finner det bevist ut fra strafferettens beviskrav at tiltalte selv har begått primærlovbruddet som utbyttet stammer fra, kan han altså ikke dømmes for heleri. Dersom en person som er pågrepet har tyvegods i sin besittelse, men det er usikkert om han eller hun har stjålet det eller gjort seg skyldig i heleri av utbyttet, kan vedkommende dømmes for heleri dersom det ikke er rimelig tvil om at vedkommende har gjort seg skyldig i en av delene.¹⁸

Dette innebærer at hvis påtalemyndigheten, på tiltaletidspunktet, har ment at det bevismessig kun var grunnlag for å ta ut tiltale for heleri, men retten ved sin behandling av saken, likevel finner det bevist utover enhver rimelig tvil at tiltalte har begått primærlovbruddet, skal tiltalte frifinnes. Domstolen er bundet av det straffbare forholdet som er angitt i tiltalen og kan ikke velge å domfelle for primærlovbruddet istedet.¹⁹

¹⁴ Karnovs lovkommentar til hvitvaskingsbestemmelsen i straffeloven § 337.

¹⁵ Karnovs lovkommentar til heleribestemmelsen i straffeloven § 332.

¹⁶ Se for eksempel HR-2018-471-U.

¹⁷ Rt-2008-1074 avsnitt 18.

¹⁸ Karnovs lovkommentar til heleribestemmelsen i straffeloven § 332.

¹⁹ Straffeprosessloven. (1981). § 38.

I enkelte tilfeller kan denne situasjonen motvirkes ved at påtalemyndigheten tar ut tiltale prinsipielt for primærlovbruddet, subsidiært for heleri. Dette er beskrevet i Riksadvokatens retningslinjer om heleri og hvitvasking der det om forholdet mellom primærlovbrudd og heleri heter:²⁰

En gjerningsperson som har tilegnet seg et utbytte, kan dømmes for heleri selv om han mest sannsynlig selv har begått primærhandlingen, jf. Rt-2008-1074 (avsnitt 16) med videre henvisninger. Ettersom primærhandlingen og heleriet normalt vil være ulike straffbare forhold, er det fast praksis for at det ved bevisvil i slike tilfeller tas ut tiltale prinsipielt for primærhandlingen, subsidiært for heleri.

Det typiske eksempelet er saker der en person er tatt med tyvgods, og det er tvil om personen er tyv eller heler. Da lyder tiltalen prinsipielt på tyveri, subsidiært heleri.

I større saker om økonomisk kriminalitet er bevissituasjonen ofte langt mer komplisert. I slike saker er det gjerne svært krevende å etterforske saken slik at påtalemyndigheten får tilstrekkelig grunnlag for å ta ut en tiltale for primærlovbruddet. Samtidig er det ofte i disse sakene tilstrekkelig grunnlag for å ta ut tiltale for heleri, som i mange tilfeller vil ha en lavere strafferamme enn primærlovbruddet.

Slik rettstilstanden er i dag, vil tiltalte kunne søke å oppnå frifinnelse for heleri ved i retten å argumentere for at han har begått et mer alvorlig primærlovbrudd som det ikke er tatt ut tiltale for. Situasjonen kan ikke uten videre avhjelpes gjennom en ny tiltale for primærlovbruddet, siden dette normalt vil nødvendiggjøre en ny og tids- og ressurskrevende etterforskning av det som da er blitt en gammel sak og som også kan være foreldet. Forholdet vil dermed kunne forbli ustraffet.

Rettstilstanden vil samtidig kunne føre til at påtalemyndigheten ser seg tvunget til å søke å bevise primærlovbruddet, selv om det innebærer en meget ressurskrevende etterforskning, for å unngå å havne i en situasjon som beskrevet ovenfor i retten. Dette er en lite tilfredsstillende bruk av politiets og påtalemyndighetens ressurser. Kravet til god påtaleskikk begrenser dessuten påtalemyndighetens mulighet for på tiltaletidspunktet å «gardere seg» gjennom prinsipale og subsidiære tiltaleposter for å ta høyde for at man etter bevisførselen i retten har tilstrekkelig bevis for primærlovbruddet. Det vil for eksempel kunne

²⁰ Riksadvokaten (2013).

være problematisk å tiltale noen prinsipielt for korrupsjon og subsidiært for heleri når påtalemyndighetens vurdering på tiltaletidspunktet er at det riktigste er heleri.

Regjeringens vurdering

Sett hen til internasjonale krav til bekjempelse av hvitvasking, er det behov for en gjennomgang av hvordan forholdet mellom primærlovbrudd og heleri/hvitvasking i fremtiden skal løses. I saker som involverer multikriminalitet, vil en tilnærming der straffansvar for heleri eller hvitvasking ikke er utelukket, selv om retten skulle komme til at det er bevist at siktede er primærlovbryter, kunne bidra til at etterforskningen i større grad kan rettes mot og avgrenses til håndteringen av utbyttet.

Fra et ressursperspektiv fremstår det også hensiktsmessig i større grad å legge til rette for ytterligere bruk av bestemmelsene om heleri og hvitvasking, dersom en slik avgrensning av tiltalen er basert på en velbegrunnet vurdering av bevis-situasjonen på tidspunktet for tiltalen.

Regjeringen mener det i første omgang vil være behov for en nærmere analyse av den beskrevne situasjonen. Basert på en slik analyse vil det kunne foreslås konkrete tiltak for å sikre at straffesaker som har generert et utbytte kan løses mest mulig effektivt også der det senere anføres at tiltalte er primærlovbryter. Analysen vil måtte ses i sammenheng med tiltak beskrevet nedenfor i kapittel 12.3.3 og 12.3.4.

- *Regjeringen vil sørge for at det gjennomføres en analyse av utfordringer knyttet til forholdet mellom primærlovbrudd og heleri/hvitvasking. Analysen skal kunne ut i forslag til konkrete tiltak som kan sikre at straffesaker som har generert et utbytte kan løses mest mulig effektivt.*

12.3.3 Forholdet mellom bestemmelsene om heleri og hvitvasking

Også når det gjelder forholdet mellom bestemmelsene om heleri og hvitvasking har det i praksis vist seg å være enkelte utfordringer.

Heleribestemmelsen rammer kun den som mottar eller skaffer seg del i utbytte av en straffbar handling. Hvitvaskingsbestemmelsen rammer på sin side også bistand til oppbevaring av utbytte fra andres straffbare handlinger.²¹ Om en person utvilsomt oppbevarer eller besitter utbyttet i egen interesse, vil han dermed ikke kunne straffes for

selve besittelsen eller oppbevaringen. I en sak i lagmannsretten ble tiltalte, som hadde vært i besittelse av utbytte, blant annet i form av en ring på sin egen finger, frifunnet fordi denne besittelsen ikke oppfylte gjerningsinnholdet i heleribestemmelsen.²² Det er uheldig at straffbarheten avhenger av det som ofte vil være en ukjent omstendighet i helerisaker; hvordan vedkommende endte opp med å ha besittelsen av utbyttet.

Riksadvokaten har i brev til Justis- og beredskapsdepartementet høsten 2022, under henvisning til disse tilfellene, adressert behovet for en fornyet vurdering av heleri- og hvitvaskingsbestemmelsene.

Regjeringens vurdering

Det kan, blant annet basert på eksempelet om besittelse av utbytte som redegjort for ovenfor, være grunn til å vurdere om heleri- og hvitvaskingsbestemmelsene er hensiktsmessig avgrenset slik de lyder i dag. Ofte vil det bare være nyanser som skiller helerier fra hvitvasking.²³ Grenseoppgangen mellom de to straffebudene bør følgeslig vurderes nærmere.

- *Regjeringen vil vurdere om straffelovens bestemmelser om heleri og hvitvasking er hensiktsmessig avgrenset, herunder om det er behov for å endre bestemmelsene med tanke på oppbevaringstilfellene.*

12.3.4 Innføring av et straffebud om næringshvitvasking

Bruken av pengemuldyr, det vil si personer som stiller sin konto til disposisjon for andre til hvitvasking, er et økende problem, ikke minst ved grenseoverskridende organisert kriminalitet.²⁴ Det er flere eksempler på at personer over tid har stilt sin konto til disposisjon, og etter dette har fått overført det som sannsynligvis er utbytte fra flere ulike bedragerier i utlandet. Pengene er deretter overført videre. De enkelte overførte beløpene er

²¹ Straffeloven. (2005). § 377 bokstav a)

²² Borgarting lagmannsretts dom av 11. februar 2021, sak LB-2020-158151.

²³ Se for eksempel saksforholdene i HR-2022-1320-A (hvitvasking), HR-2022-1319-A (heleri), HR-2017-822-a (hvitvasking). Videre nevnes at Høyesterett i Rt-2015-438, uten at det ble omtalt nærmere, la til grunn at oppbevaring av utbytte var å anse som heleri (og ikke hvitvasking).

²⁴ Økokrims trusselvurdering (2022). Se side 45 med videre henvisninger.

imidlertid for små til at det kan forsvares å bruke ressurser på en omfattende etterforskning av pengenes opphav for å avklare om lovlig opphav helt kan utelukkes.

I slike saker er det ofte tidlig klart at pengene som videreformidles sannsynligvis er utbytte av straffbare handlinger. Det er heller ikke uvanlig at også gjerningspersonen forstår at pengene han eller hun formidler sannsynligvis helt eller delvis er utbytte av straffbare handlinger, men likevel godtar bruken av kontoen, og da gjerne mot betaling. Dette er også en velkjent problematikk for Tilsynsrådet for advokatvirksomhet i forbindelse med bruk av advokaters klientbankkonto.

Overfor ellers seriøse finansinstitusjoner kan et overtredelsesgebyr fra Finanstilsynet være en riktig reaksjon i slike tilfeller. For mindre aktører der manglende kundetiltak nærmest utgjør forretningsideen, blir slike gebyrer ikke god nok reaksjon.

For å kunne ramme slik uakseptabel og klanderverdig risikoadferd i næringsvirksomhet, er det i Sverige innført en egen straffebestemmelse om såkalt «næringshvitvasking».²⁵ Den svenske straffebestemmelsen, § 7 i penningtvåttsbrottslagen, rammer den som i næringsvirksomhet eller sedvanemessig begår eller medvirker til handlinger som sannsynligvis har et hvitvaskingsformål, for eksempel ved å stille sin konto til disposisjon for andre og benytte den til videreformidling av penger som sannsynligvis er utbytte av straffbare handlinger. Det må ikke bevises at det faktisk dreier seg om utbytte av en straffbar handling. Gjerningspersonen straffes for sin klanderverdige risikoadferd og straffebestemmelsen er anvendelig selv om gjerningsmannen ikke selv har oppfattet det som sannsynlig at han har befatning med utbytte av straffbare handlinger. Dette er nå presisert i en avgjørelse fra Högsta domstolen fra 17. februar 2022.²⁶ Det er derfor heller

ikke avgjørende om det senere skulle vise seg at utbyttet hadde lovlig opphav.²⁷

Den svenske straffebestemmelsen er blant annet anvendelig overfor personer som videreformidler penger til andre under dekke av en næringsvirksomhet, forutsatt at det foreligger objektive holdepunkter for å anta at transaksjonene har et hvitvaskingsformål. Dette er eksempelvis ikke en uvanlig situasjon i a-krim-saker.

En straffebestemmelse om næringshvitvasking vil også kunne være anvendelig i saker hvor betalingsforetak systematisk bryter sine forpliktelser til å gjennomføre kundetiltak etter hvitvaskingsloven og der manglende kundekontroll gjør det krevende å fastslå om pengene som formidles har lovlig eller ulovlig opphav. I tillegg vil personer som medvirker til slik virksomhet ved å stille sin bankkonto til disposisjon, omfattes.²⁸

Regjeringens vurdering

I tilfeller der hvitvasking skjer systematisk eller som ledd i en forretning, bør det sentrale for straffansvar være om personen eller foretaket er klar over risikoen for at pengene stammer fra kriminell virksomhet, men likevel bidrar til gjennomføringen. Et gebyr fra Finanstilsynet vil ikke være en effektiv reaksjon i disse tilfellene. Regler om såkalt næringshvitvasking, slik innført i Sverige, kan ha bedre effekt og være verdt å vurdere også i Norge.

- *Regjeringen vil vurdere om det er behov for å innføre en bestemmelse om næringshvitvasking.*

12.4 Betydningen av EUs antihvitvaskingspakke

EU-kommisjonen presenterte 20. juli 2021 en pakke bestående av fire regelverksforslag med formål å styrke EUs regler og innsats mot hvitvasking og terrorfinansiering (AML/CFT). Målet med regelverkspakken er å forbedre muligheten til å oppdage og stoppe mistenkelige transak-

²⁵ Lag (2014:307) om straff för penningtvåttsbrott § 7.

²⁶ «15. Att den åtgärd som gärningsmannen har medverkat till skäligen kan antas ha varit vidtagen i penningtvåtts syfte är ett objektivt rekvisit som ska vara täckt av uppsåt. Det är inte nödvändigt att gärningsmannen själv har gjort bedömningen att åtgärden skäligen kan antas ha varit vidtagen i ett sådant syfte, men de omständigheter som läggs till grund för bedömningen ska vara täckta av hans eller hennes uppsåt. Situationerna kan dock vara mycket olika. Enbart kännedom om de faktiska omständigheterna kan därför inte alltid anses tillräckligt för straffansvar. I vissa situationer kan omständigheterna kring transaktionen vara så kvalificerade att kunskap om dem måste leda till misstanken att åtgärden har vidtagits i penningtvåtts syfte. I andra fall, där omständigheterna inte är så kvalificerade, måste det krävas att gärningsmannen åtminstone förstår att åtgärden kan innefatta ett riskmoment.»

²⁷ «Det förhållandet att egendom senare visar sig vara legitim minskar inte det klandervärda risktagandet och undantar därför inte från ansvar. Detta är en skillnad mot vad som gäller för häleri utan styrkt förbrott där det i motsvarande situation anses att straffansvar inte kan utkrävas.» (Penningtvåttsbrottslagen – en genomgång av domar, RättsPM 2016:2 Utvecklingscentrum Stockholm Maj 2016 pkt 4.5)

²⁸ Svea Hovrätt dom av 13. juni 2023 sak B 3018-23.

sjoner og mistenkelige forhold, og å tette hull i eksisterende regelverk som utnyttet av kriminelle for å hvitvaske ulovlige midler eller for å finansiere terror gjennom det finansielle systemet.

Regelverkspakken består av følgende fire forslag til nye rettsakter:

- Forslag til en forordning om å opprette et nytt, overnasjonalt byrå for antihvitvasking – Myndigheten for bekjempelse av hvitvasking av penger og finansiering av terrorisme (AMLAR)
- Forslag til en forordning om tiltak for å hindre at finanssystemet brukes til hvitvasking av penger eller finansiering av terrorisme (AMLR)
- Forslag til et direktiv om ordninger som medlemsstatene skal innføre for å hindre at finanssystemet brukes til hvitvasking av penger eller finansiering av terrorisme, og om oppheving av direktiv (EU) 2015/849 (AMLD)
- Forslag til en europaparlaments- og rådsforordning om opplysninger som skal følge pengeoverføringer og visse kryptoeiendeler (omarbeiding) (FTR II recast)

Kjernen i forslaget til regelverkspakke er opprettelsen av en ny EU-tilsynsmyndighet for bekjempelse av hvitvasking av penger og finansiering av terrorisme (Anti-Money Laundering Authority – AMLA), som igjen skal bidra til mer enhetlige AML/CFT-tilsyn i EU/EØS og styrke samarbeidet mellom medlemslandenes finansielle etterretningsenheter (FIU-er). Dette byrået skal ha myndighet til å føre tilsyn med utvalgte aktører i medlemslandene, i tillegg til generelt å bidra til samordning mellom landenes myndigheter. Som ledd i dette kan byrået utarbeide anbefalinger og retningslinjer. Byrået vil også forberede utkast til nærmere, detaljerte regler som det legges opp til i de øvrige regelverkene.

En rekke bestemmelser som i dag er vedtatt i direktivs form, forslås gjennomført i en ny forordning for å sikre rettsharmoni i samtlige av EUs medlemsland. I forslaget ligger det også at reglene som gjelder kundetiltak og reelle rettighetshaver presiseres, og det innføres et forbud mot kontantbetalinger på over 10 000 euro, med muligheter for landene til å sette lavere grenser. Forslaget til nytt direktiv vil erstatte EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv, samt at det foreslås innført nye bestemmelser som har til hensikt å styrke medlemslandenes tilsynsmyndigheter på antihvitvaskingsområdet og FIU-er. Forslagene omfatter både hvordan de nasjonale institusjonene organiseres og hvordan de skal bidra til bedre samhand-

ling og samarbeid med andre medlemslands myndigheter.

Forslaget til omarbeiding/gjenutgivelse av en forordning som vil gjøre det mulig å spore overføringer av visse kryptoeiendeler, ble vedtatt i mai 2023. Den ble dermed løftet ut av prosessen med å forhandle om de øvrige regelverksforslagene. Forordningen skal anvendes i EU fra 30. desember 2024. Finansdepartementet sendte 1. mars 2024 på høring et høringsnotat utarbeidet av Finanstilsynet om gjennomføring av forordningen i norsk rett. Høringsfristen er 1. juni 2024.

Siden forslagene fortsatt er til behandling i EUs organer, er det ikke avklart hvordan de endelige reglene og kravene vil bli. Det er likevel ingen tvil om at regelverkspakken vil stille nye krav til rapporteringspliktige og til myndighetene. For rapporteringspliktige vil hovedelementene i regelverket ligge fast, men flere detaljer og ulike justeringer av kravene regelverket stiller, er sannsynlige.

Det nye direktivet vil antagelig kreve etablering av nye, eller videreutvikling av eksisterende, registre (for eksempel eiendomsregistre), databaser og systemer for deling av informasjon på tvers av landegrenser, herunder rammeverk for felles analyser og et rettslig fundament for deling av informasjon. Det er allerede nå på det rene at de nye forpliktelsene som følger av direktivet vil medføre en rekke nye plikter og økt arbeidsbelastning for Finanstilsynet og Enheten for finansiell etterretning i Økokrim. Det er dermed viktig å gjøre en grundig vurdering av behovet for ressurser, herunder behovet for digital kompetanse (og utstyr) og analysekapasitet.

Etableringen av AMLA vil kunne få stor betydning også for EFEs arbeid, både hva gjelder forutsetninger om deltagelse i felles analyser, større grad av deling av informasjon og krav til bruk av ny teknologi. AMLA skal også kunne utarbeide rapporteringsstandarder som må benyttes for å sikre ensartet praksis.

Forslagene innebærer også innføring av nye og detaljerte hjemler til å stanse transaksjoner og fryse bankkontoer, herunder etter forespørsel fra FIU-er i andre land. Direktivforslaget inneholder også strenge tidsfrister og i enkelte tilfeller krav om domstolsbehandling.

Videre pålegges FIU-ene å gi tilbakemelding til rapporteringspliktige som rapporterer mistenkelige forhold. De rapporteringspliktige skal også informere FIU-en om hvordan finansiell etterretning mottatt fra FIU-en benyttes.

I desember 2023 og januar 2024 ble det annonsert at det er oppnådd politisk enighet om for-

slagene. Pressemeldingene om enighetene på politisk nivå gir til dels informasjon om hva som vil bli vedtatt. Formell vedtakelse av rettsaktene er antatt å skje i løpet av april 2024. Det er usikkert både nøyaktig hvilke krav som vil bli gjeldende i EU, men også når og hvordan rettsaktene vil bli del av EØS-avtalen.

Regjeringens vurdering

Den kommende antihvitvaskingspakken i EU er antatt å være EØS-relevant. Det vil derfor være en forventning om at den tas inn i EØS-avtalen, slik som har vært tilfelle med de tidligere hvitvaskingsdirektivene og -forordningene. Regjeringen er opptatt av at kampen mot økonomisk kriminalitet styrkes. Det er en fordel også for Norge at EUs innsats mot hvitvasking, terrorfinansiering og tilknyttet kriminalitet skjerpes. For å dra størst mulig nytte av dette, bør regel-

verket og tiltakene i antihvitvaskingspakken bli del av EØS-avtalen og gjennomføres i Norge. Det vises særlig til betydningen av den globaliserte og grensekryssende kriminaliteten som gjenspeiles i flere deler av meldingen her, blant annet om grensekryssende transaksjoner.

Regjeringen mener det er viktig å sørge for en god og rask implementering. For å få til dette, bør arbeidet med å vurdere behovet for endringer i norsk rett og norske systemer starte så snart som mulig når de endelige rettsaktene er klare fra EU. Regjeringen ser det som naturlig at flere av tiltakene som er nevnt i de foregående kapitlene knyttet til antihvitvaskingsarbeidet vurderes i forbindelse med dette arbeidet.

- *Regjeringen vil nedsette en arbeidsgruppe for å vurdere implementeringen av EUs kommende antihvitvaskingspakke.*

13 Inndragning og innkreving av inndragningskrav

13.1 Kriminalitet skal ikke lønne seg

For regjeringen er det et helt grunnleggende utgangspunkt at kriminalitet ikke skal lønne seg. Inndragning av utbytte fra straffbare handlinger er derfor et viktig virkemiddel i bekjempelsen av all profittmotivert kriminalitet. Et effektivt inndragningsinstitutt kan fjerne et sentralt incentiv for å begå mange former for profittmotivert kriminalitet. For økonomisk kriminalitet der muligheten for profitt er stor, kan inndragning være vel så virkningsfullt som straff. Et viktig formål med inndragningsreglene er dessuten å kunne erstatte fornærmedes tap.

I en rekke styringsdokumenter til politi og påtalemyndighet de senere årene har det vært gitt uttrykk for at inndragning må prioriteres og

styrkes. Slike signaler er basert på at det inndras for lite i forhold til det som er ønskelig ut fra blant annet beregninger av omfanget av svart økonomi. Dette er også noe media har vært opptatt av.¹

PHS har gjennomført en spørreundersøkelse blant deltakere på etter- og videreutdanningskurset om inndragning for å kartlegge mulige årsaker til at inndragningstallene i politidistriktene er vedvarende lave. Tilbakemeldingene er analysert av PHS i rapporten *Inndragning: en satsing uten resultater? Hva fungerer og hva fungerer ikke?*²

¹ Se blant annet en rekke oppslag i avisen E24 fra desember 2022.

² PHS (2023).



Figur 13.1 Inndragning av verdier og gjenstander fjerner et viktig incentiv for å begå profittmotivert kriminalitet

Foto: Shutterstock.

Rapportens hovedfunn kan oppsummeres som følger:

- Ingen statistisk forbedring for ilagte inndragningskrav fra 2014 og frem til i dag.
- Inndragning antas ikke å ramme grov profittmotivert kriminalitet i særlig grad, idet knappe én prosent av verdiinndragningskravene gjelder beløp over 2 millioner kroner.
- Det er utfordrende for Skatteetaten ved Statens innkrevingsentral å få innkrevet ilagte inndragningsbeløp, særlig i større saker.
- Erstatning er et viktigere verktøy for å frata kriminelle verdier enn inndragning.
- Under halvparten av respondentene opplever at straffesaker med inndragningspotensial blir fulgt opp.
- Tilsynelatende statistisk bedring når det gjelder sikring under etterforskningen.
- Prioritering, kompetanse og kapasitet peker seg ut som tre sentrale suksesskriterier for å styrke inndragningsarbeidet

Flere av disse utfordringene, herunder spørsmål om kapasitet og kompetanse i politidistriktene, er fulgt opp andre steder i denne meldingen.

I *Hurdalsplattformen* har regjeringen sagt at den vil innføre sivilrettslig inndragning, det vil si inndragning med lavere bevisskrav og løsere tilknytning til et straffbart forhold. Bakgrunnen for dette er et ønske om å *effektivisere* inndragningsinstituttet og forenkle muligheten for inndragning av utbytte fra straffbare handlinger. I konteksten effektivisering, er det naturlig også å se nærmere på reglene om foreløpig sikring og foreldelse av inndragningskrav.

Skatteetaten har ansvaret for innkrevingen av inndragningskrav. Skatteetatens arbeid og bruk av virkemidler for å bekjempe økonomisk kriminalitet knyttet til innkreving av andre krav enn inndragning er ikke omtalt her.

I det følgende gis en oversikt over mulige virkemidler som etter regjeringens syn vil kunne bidra til å effektivisere inndragning og innkreving av inndragningskrav.

13.1.1 Statistikk om inndragning og innkreving av inndragningskrav

Inndragningsstatistikk er komplisert – og tallene er ikke fullstendige for alle år. Det er heller ikke lett å ha en klar formening om hvor mye man *burde* inn-dra hvert år. I tillegg kommer at inndragning ikke er den eneste måten å frata kriminelle utbyttet av en straffbar handling på. Beløp som fratas utenfor straffesak, eksempelvis ved utbetaling av erstatning til fornærmede, kommer ikke frem i inndragningsstatistikken. Et annet eksempel er at inndragning initiert av norske myndigheter, men gjennomført av utenlandske myndigheter, heller ikke fremgår av statistikken. En enkelt straffesak med et stort utbytte ett år kan dra tallene opp, slik at beløpene vil variere og ikke gjenspeiler antallet saker.

Til tross for at inndragning skal prioriteres, viser statistikken imidlertid at politiets inndragningstall har gått ned. I årene 2014 til 2017 ble det ilagt 1027 krav gjennomsnittlig per år, mens det i perioden 2018 til 2022 ble ilagt gjennomsnittlig 918 krav per år.

Statistikken viser også at det er for få rettskraftige inndragningskrav som faktisk blir innbetalt. Fra 2014 og frem til utgangen av oktober 2023 ble over 4 000 inndragningskrav som var ilagt oversendt til Skatteetaten ved Statens innkrevingsentral. Kravene var på til sammen rundt 1,9 milliarder kroner. Av dette er bare 343 millioner kroner innbetalt.

Fra 2018 til 2022 har restansene økt fra 760 millioner kroner i 2018 til 1,6 milliarder kroner ved utgangen av 2022. Økningen skyldes et enkeltkrav på 825 millioner kroner fra 2020. I gjennomsnitt ble det avskrevet 81 millioner kroner per år, hvorav mesteparten (77 millioner kroner) skyldes at *kravene var foreldet*. Se nærmere oversikt i tabell 13.1.

Det har tidligere vært utfordrende å registrere og hente ut reelle inndragningstall fra hvert politidistrikt. Datagrunnlaget har også vært mangelfullt. Politiet er nå i ferd med å implementere bedre systemer for registrering som gjør det

Tabell 13.1 Statistikk om innkreving av inndragning

	2018	2019	2020	2021	2022
Antall ilagte inndragningskrav	964	987	941	916	782
Beløp til innkreving nye krav (i millioner kroner)	126	166	977	142	171
Akkumulert utestående beløp ved utgangen av året (i millioner kroner)	760	803	1 587	1 563	1 604

Kilde: Skatteetaten

mulig å følge utviklingen i hvert distrikt på en mer hensiktsmessig måte. Det er nå mulig å få oversikt over både hvor mye som sikres ved beslag og heftelse på sikringsstadiet og hvilke inndragningsbeløp som blir idømt når saken er ferdig. Videre kan man se hvor mange saker det er sikret verdier i, og i hvor mange saker det er idømt inndragning i distriktet. Det er også mulig å trekke ut tallene på erstatning, eksempelvis der fornærmede er tilkjent erstatning etter å ha blitt utsatt for bedrageri.³

13.1.2 Inndragning etter straffelovens bestemmelser

Inndragning etter straffelovens regler innebærer at staten permanent overtar en eiendel, et pengebeløp eller en gjenstand, som reaksjon på eller for å forebygge et lovbrudd. Det bærende formålet med straffelovens regler om inndragning er å *tilbakestille* den kriminelles økonomiske situasjon til situasjonen før lovbruddet.⁴ Inndragning med dette formålet er ikke å anse som straff etter Grunnloven § 96. Spørsmålet om inndragning skal anses som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) har flere ganger vært vurdert av menneskerettsdomstolen (EMD).⁵ Også etter EMDs praksis synes det avgjørende å være hva som er formålet med inndragningen. Dersom formålet er gjenopprettende eller forebyggende, er inndragning ikke ansett som straff. En oversikt over reglene i straffeloven er gjengitt i boks 13.1.

13.1.3 Skatteetatens innkreving av inndragningskrav

Skatteetaten har ansvar for innkreving av alle inndragningskrav og bøter fra politiet.

God og effektiv innkreving av disse kravene er viktig for å påvirke motivet til de kriminelle, redusere aktørenes kapasitet og hindre deres mulighet for å bygge kapasitet, samt for å forebygge, forhindre og sanksjonere økonomisk kriminalitet.

For å få til en best mulig innkreving, er det avgjørende at det så tidlig som mulig skjer en samhandling mellom miljøet som kontrollerer og fastsetter krav og innkrevingsmiljøet i Skatte-

Boks 13.1 Reglene i straffeloven

Den sentrale bestemmelsen om inndragning i straffeloven er § 67 om utbytteinndragning. Denne bestemmelsen slår fast at utbytte fra straffbare handlinger *skal inndras*. Bestemmelsen innebærer både en plikt for påtalemyndigheten til å nedlegge påstand om inndragning og en plikt for domstolene til å inndra utbytte, og verdier som trer istedenfor utbyttet, fra straffbare handlinger.

Videre har straffeloven i § 68 en regel om *utvidet inndragning*. Med utvidet inndragning menes inndragning av utbytte fra straffbare handlinger uten at det påvises hvilken straffbar handling utbyttet stammer fra. Ved utvidet inndragning kan ett, flere eller samtlige av lovbruterens formuesgoder inndras hvis lovbruterens ikke sannsynliggjør at formuesgodene er ervervet på lovlig måte.

Straffeloven § 69 gir hjemmel for inndragning av *produktet av, gjenstanden for og redskapet til* en straffbar handling som er gjennomført, typisk ransvåpenet. Forebygging av fremtidige lovbrudd er et sentralt formål bak inndragning etter denne bestemmelsen, men gjenoppretting er også her del av begrunnelsen.

Endelig gir straffeloven § 70 hjemmel for *forebyggende inndragning* av ting som det er nærliggende fare for at vil bli gjort til gjenstand for eller brukt til en straffbar handling.

etaten. Skatteetatens innkrevingsmiljø er spesielt sentralt før en sak identifiseres som tilhørende i straffesakssporet, men kan også være sentralt i samarbeidet med politiet i saker som går i straffesakssporet. Politiet og Skatteetatens virkemidler kan her i mange tilfeller supplere eller erstatte hverandre for å oppnå best mulig resultat. Dette er effektivt og kan også være ressursbesparende.

Skatteetatens innkrevingsarbeid er en forutsetning for at inndragning skal få effekt. Som tallene i tabell 13.1 viser, er inndragningskrav vanskelige å kreve inn. Utbytte fra kriminalitet er «ferskvare», og jo lengre tid som går, jo bedre klarer de kriminelle å unndra og skjule verdiene for myndighetene. Det tar tid fra etterforskning åpnes til rettskraftig dom foreligger og innkreving kan starte. Det er derfor viktig at politiet tidlig nok i etterforskningen prioriterer å sikre verdiene

³ Statistikken kan dessuten fordeles på det enkelte politidistrikt og også på det enkelte driftsenhetsnivå innenfor politidistriktene.

⁴ Se for eksempel Rt. 2011 s. 1811.

⁵ Se blant annet Butler mot UK (nr 41661/98) og Balsamo mot San Marino (20319/17).

med beslag og heftelse. I motsatt fall kan inndragningskravet være lite verdt.

Sporing av verdiene i etterkant av idømt inndragningskrav er en utfordring dersom verdiene ikke er sikret tidlig på etterforskningsstadiet. Tidlig sikring er også viktig for at utbyttet/verdien ikke skal kunne benyttes til å opprettholde eller øke den kriminelle aktiviteten eller skjule utbyttet gjennom formuesøkning for lovbrysterer eller dennes nærstående.

Det har i praksis vist seg særlig utfordrende å innkreve idømt inndragning fra andre land. Dette er nærmere behandlet i kapittel 14.

13.2 Tidligere utredninger og iverksatte tiltak

13.2.1 Utredninger bestilt av Justis- og beredskapsdepartementet

Som en oppfølging av Handlingsplan om økonomisk kriminalitet 2011 – 2014 ble det av Justis- og beredskapsdepartementet igangsatt to utredninger med sikte på mer effektiv inndragning. Den første av disse hadde som mål «å utrede nye samarbeidsformer mellom politiet og påtalemyndigheten og kontrollmyndighetene med henblikk på inndragning og beslag av utbytte fra økonomisk kriminalitet». ⁶ Arbeidet var ledet av Økokrim, med deltakere fra ulike kontrolltater og daværende Statens Innkrevingsentral. I arbeidsgruppens rapport fra desember 2014 ble det foreslått opprettet en tverretattlig nasjonal enhet med overordnet formål å sørge for inndragning av utbytte. Enheten skulle være etablert som egen avdeling under Økokrim og bestå av ansatte fra politiet, Skatteetaten, Tolletaten, Arbeids- og velferds-etaten og daværende Statens Innkrevingsentral. Etter gruppens mening burde enheten også ha et særskilt ansvar for internasjonal inndragning.

Justis- og beredskapsdepartementet ba samtidig professor Jon Petter Rui om å utrede mulige reformer i inndragningsregelverket basert på erfaringer fra andre land som hadde innført inndragning etter sivilrettslige regler. ⁷ I utredningen fra 2015 foreslo Rui et konsept for mulig lovregulering av sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder. Sivilrettslig inndragning av et formuesgode var aktuelt når det var sannsynlig at

formuesgodet helt eller delvis representerte vinning fra lovbrudd. ⁸

Sivilrettslig inndragning skulle etter forslaget bare kunne brukes der straffeprosessuell inndragning ikke var mulig eller vesentlig vanskeliggjort fordi tiltalte var død, kravet var foreldet, tiltalte var frifunnet for straff eller fordi bevisskravet for inndragning som strafferettslig reaksjon ikke var oppfylt. Forslaget om en egen lov var begrunnet med at det var viktig å tydeliggjøre at det var snakk om noe kvalitativt annet enn straff. Det ble videre foreslått opprettet en egen riksdekkende enhet utenfor påtalemyndigheten som skulle håndheve regelverket. Enheten skulle bemannes med personell fra politiet, Skatteetaten, Tolletaten og Arbeids- og velferdsetaten. Prosessuelt skulle tvistelovens regler, ikke straffeprosessloven, legges til grunn. Rui drøftet også subsidiært muligheten for at de foreslåtte reglene ble innarbeidet i straffeloven og straffeprosessloven. I et slikt tilfelle foreslo han at inndragningsenheten ble underlagt Riksadvokaten og regulert nærmere i påtaleinstruksen.

Utredningen har vært på høring og er kommentert i Straffelovrådets utredninger nevnt nedenfor, men er utover dette ikke fulgt opp av departementet.

13.2.2 Straffelovrådets utredning i NOU 2020: 10

I tillegg til utredningene omtalt foran, utredet Straffelovrådet i 2020 spørsmål om endringer i straffeloven for å gjøre inndragning til et mer effektivt virkemiddel for å bekjempe gjengkriminalitet. ⁹ Rådets hovedkonklusjon var at gjeldende regler i hovedsak ga tilstrekkelig hjemler. Utfordringene berodde i stor grad på andre forhold enn regelverket. Det ble blant annet pekt på kunnskap, tradisjon og kultur, manglende ressurser og manglende prioritering. Det ble likevel ansett å være enkelte utfordringer i regelverket knyttet til hvilke bevisskrav som gjaldt for ulike elementer i bestemmelsene og prinsippene for beregning av utbyttet. Under henvisning til Ruis utredning, påpekte rådet at det trolig var behov for en regel der bevisskravet for at det er tale om *utbytte fra en straffbar handling var sannsynlighetsovervekt* uten krav til konkretisering av den straffbare handlingen. ¹⁰

Rådet foreslo blant annet en ny bestemmelse som etter deres skjønn skulle gjøre det lettere å

⁶ Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (2011). Se tiltak 11.

⁷ Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (2011). Se tiltak 8.

⁸ Rui (2015). Side 7.

⁹ NOU 2020: 10.

¹⁰ NOU 2020: 10. Se punkt 10.2.5.

inndra utbytte i tilfeller der man ikke visste hvilken straffbar handling utbyttet strammet fra. Forslagene møtte kritikk i høringsrunden, og i den etterfølgende proposisjonen, Prop. 241 L (2020–2021), foreslo departementet bare mindre endringer i straffelovens regler om inndragning. I proposisjonen ga samtidig departementet uttrykk for at det kunne være hensiktsmessig med *en hjemmel for inndragning som lempet på beviskravet for det underliggende straffbare forholdet*, eksempelvis i tilfeller der lovlig erverv var svært usannsynlig, men ikke helt kunne utelukkes, men la til grunn at en slik regel uansett måtte sendes på høring før den kunne vedtas.¹¹

Straffelovrådet ble deretter bedt om å utrede muligheten for å skille ut inndragning som hadde et pønalt formål i et eget kapittel i straffeloven.¹² Dette forslaget fikk liten tilslutning i høringsrunden, blant annet fordi et slikt forslag etter høringsinstansenes syn, ville kunne bidra til å gjøre regelverket enda mindre tilgjengelig enn dagens regelverk. Utredningen er foreløpig ikke fulgt opp i departementet.

13.2.3 Tiltak som er iverksatt de siste årene

Parallelt med departementets utredninger av regelverksendringer, har Politidirektoratet i sam-

¹¹ Prop. 241 L (2020–2021). Se punkt 4.5.

¹² Straffelovrådets tilleggsutredning til NOU 2020: 10 om konfiskasjon av ting som har tilknytning til en straffbar handling.

arbeid med Riksadvokaten de siste årene utarbeidet en samlet plan for å styrke arbeidet med inndragning av utbytte. Flere av tiltakene er iverksatt.

Det er opprettet et *nasjonalt kompetansesenter* for inndragning ved Økokrim. Enheten består av seks medarbeidere som jobber heltid med inndragningsspørsmål, samt en tilknyttet statsadvokat. Et av fokusområdene til enheten er kompetanseheving. Enheten har avholdt heldagsseminarer om inndragning i de enkelte politidistriktene. Andre prioriterte arbeidsoppgaver er bistand i konkrete saker og håndtering av inndragningsspørsmål over landegrensene. Inndragningsenheten har også samarbeid med Enheten for finansiell etterretning (EFE) i Økokrim for raskere å kunne sikre verdier til inndragning, se nærmere omtale i boks 13.2.

Økokrim leder også *faggruppen for finansiell sporsikring* som er en del av politiets fagutviklingsapparat. Faggruppen har et særlig fokus på inndragning, og ansvar for metodeutvikling på området, kompetanseheving og teknologiske forbedringer. Det er nært samarbeid mellom faggruppen og inndragningsenheten.

Et annet tiltak er innføring av *inndragningsspesialister i hvert politidistrikt*. Inndragningsenheten i Økokrim har ansvaret for opplæring og faglig oppfølging av inndragningsspesialistene.

Det er også innført *et nytt deltidsstudium* om inndragning og pengespor som etter- og videreutdanning ved Politihøgskolen (PHS). Studiet er åpent for politiet, påtalemyndigheten og kontroll-etater.

Boks 13.2 Finansiell etterretning som grunnlag for saker om inndragning

Det har over tid vært fokus på politiets manglende evne til å inndra utbytte fra straffbare handlinger. Økokrim har nylig besluttet å iverksette prosjektet «*Fra stans til inndragning*». Enheten for finansiell etterretning i Økokrim skal identifisere og forby gjennomføring av transaksjoner der det er grunn til å tro at midlene har et ulovlig opphav, noe som medfører at rapporteringspliktige stanser/fryser transaksjoner.

EFEs forbud er av innledende karakter og tidsbegrenset, og det er derfor sentralt at politiet raskt kan iverksette etterforskning og sikre midlene ved beslag eller heftelse. Dette fordrer et tett samarbeid og koordinert innsats mellom EFE og politiet slik at man i fellesskap kan iden-

tifisere og velge ut saker med et betydelig inndragningspotensial og hvor midlene er i behold. Aktuelle saker vil kunne være saker der man finner uforklarlige verdier, og hvor midlene antas å ha sin opprinnelse i straffbare handlinger.

Etterforskingen innrettes med henblikk på å utelukke lovlig erverv uten at primærlovbruddet etterforskes. På denne måten kan man utvikle en metodikk som vil innebære en mer ressurseffektiv etterforskning. Hvitvaskingsregelverket kan være svært nyttig og praktisk å bruke i saker med inndragningspotensial, og hvor primærlovbruddet er ukjent. Metodikken er utprøvd og fungerer godt der politiet prioriterer ressursene til dette.

Effekten av de iverksatte tiltakene er foreløpig vanskelig å måle, men tilbakemeldingene fra politidistrikter som har iverksatt slike tiltak er foreløpig positive.

13.3 Behov for ytterligere effektivisering gjennom endring av regelverket

13.3.1 Beviskrav for inndragning av utbytte

Som redegjort for ovenfor, er inndragning i dag nært knyttet til straffesaksbehandlingen. Selv om inndragning av utbytte ikke nødvendigvis regnes som straff, legges det i dag til grunn at beviskravet for at et utbytte er oppnådd ved en straffbar handling i alle fall ligger nær opp til det strenge beviskravet – *bevist utover enhver rimelig tvil* – som gjelder for straff. Om det foreligger rimelig tvil om det straffbare forholdet, vil derfor ikke bare gjerningspersonen slippe straff, men den som har endt opp med det aktuelle utbyttet fra handlingen vil også få beholde dette.

Det er et økende problem at utbytte fra straffbare handlinger kanaliseres til et annet land enn der de straffbare handlingene er begått. Dette skaper også særskilte bevismessige utfordringer, særlig dersom gjerningspersonen for primærhandlingen befinner seg i utlandet. Ettersom bevis om midlenes opphav må innhentes fra utlandet, blir slike saker sjelden etterforsket, med mindre det dreier seg om store summer. Årsaken er at utenlandsetterforskinger kan gå over flere år, og ofte med usikkert resultat, særlig om det ikke åpnes egen etterforskning i landet der primærhandlingen er begått, eller denne er ukjent.

I slike saker vil det være behov for å kunne beslaglegge og inndra utbytte *som eneste reaksjon*. Bevisene som innhentes i den innledende fasen av en etterforskning vil her ofte være tilstrekkelige til å sannsynliggjøre at et utbytte er oppnådd ved straffbare handlinger. Dette er tilstrekkelig for å sikre utbyttet ved beslag. Det vil imidlertid være krevende å bevise utover enhver rimelig tvil at pengene er utbytte fra en straffbar handling, som er nødvendig for en straffesak om hvitvasking og kravet om inndragning. Eksempel på en slik sak er gitt i boks 13.3.

Også ellers kan det av hensyn til inndragningsreglenes gjenopprettende formål være behov for å inndra beslaglagt utbytte på grunnlag av et lavere beviskrav enn det strafferettslige, ikke minst ved kontantbeslag.

For å legge til rette for økt bruk av inndragning som eneste reaksjon, er det i Sverige fore-

Boks 13.3 Sakseksempel

Til illustrasjon nevnes en sak hvor en russisk statsborger bosatt i Russland fikk overført 75 millioner kroner til sine kontoer i Norge. Saken ble avdekket gjennom systemet for melding om mistenkelige transaksjoner. Den russiske borgeren ble siktet for heleri og pengene ble beslaglagt på den norske kontoen.

I 2014 kom tingretten, ved prøvingen av om beslaget skulle opprettholdes, til at pengene *sannsynligvis* var utbytte av straffbare handlinger. Men det var først i 2022, altså åtte år senere, at påtalemyndigheten fant saken tilstrekkelig opplyst til at inndragningsspørsmålet kunne avgjøres. Grunnen var at bevisene om pengenes opphav måtte innhentes fra andre land som det var krevende å samarbeide med.

Tingretten fant i saken om inndragningen at det var *bevist utover enhver rimelig tvil* at utbyttet stammet fra en eller flere straffbare handlinger og avsa dom på inndragning.¹ Anke over dommen ble fremmet til behandling, men forkastet i dom fra Agder lagmannsrett 18. januar 2024.

¹ Vestfold tingretts dom av 3. januar 2023 i sak TVES-2022-88497.

slått innført en ny hjemmel for *selvstendig inndragning* der inndragning av beslaglagt utbytte fra ukjente straffbare handlinger kan inndras.¹³ Beviskravet for at utbyttet kan knyttes til straffbar virksomhet er ifølge utredningen foreslått til et sted mellom klar sannsynlighetsovervekt og utenfor enhver rimelig tvil.¹⁴ Ved vurderingen skal det ses hen til omstendighetene når man støter på utbyttet, samt innehavers økonomiske og personlige forhold. Fordi formålet er å nøytralisere utbytte av kriminalitet, legger den svenske utredningen til grunn at regelen bør tas inn i straffeloven.

Stadig flere land har på bakgrunn av internasjonale føringer innført ulike former for inndragning av utbytte på grunnlag av sannsynlighetsovervekt. I forarbeidene til den svenske bestemmelsen er det også vist til en rekke internasjonale

¹³ SOU 2021:100. Se punkt 5.6.

¹⁴ Dette er på svensk beskrevet som «styrkt eller visat».

regelverk som stiller krav om hjemler for inndragning uten direkte sammenheng med fellende dom.¹⁵ Norge er også bundet av flere av disse forpliktelsene.

Regjeringens vurdering

Regjeringen vil sørge for at politiet og påtalemyndigheten er best mulig rustet til effektivt å inndra utbytte fra kriminalitet. Dette krever en rekke tiltak som må virke sammen, herunder tiltak som sikrer bedre kompetanse og kapasitet, som omtalt ovenfor.

I tillegg vil regjeringen sikre bedre hjemler der det er nødvendig. Dette gjelder kanskje særlig når det er tale om inndragning fra multikriminelle miljøer og når gjerningspersonene befinner seg i utlandet.

I Hurdalsplattformen har regjeringen sagt at den vil innføre sivilrettslig inndragning. Med det menes regler for inndragning med et lavere beviskrav og løsere tilknytning til et konkret straffbart forhold enn hva gjeldende inndragningsregler i straffeloven legger opp til.

Det er nedsatt en arbeidsgruppe som skal utarbeide forslag til nye regler på dette området, som deretter kan sendes på høring. Arbeidsgruppen må vurdere ulike modeller for innføring av regler for sivilrettslig inndragning, basert på erfaring fra andre land og utviklingen internasjonalt de siste årene. Alternative modeller vil være rene sivile regler lagt utenfor straffeloven, eller regler om sivilrettslig inndragning plassert innenfor et strafferettslig system. Ved valget av modell skal arbeidsgruppen legge vekt på at reglene skal være funksjonelle og effektive, herunder sikre nødvendig informasjonstilgang og virke på en hensiktsmessig måte sammen med gjeldende inndragningsregler. Reglene skal også være tilpasset det norske rettssystemet og være forenlig med norsk rettstradisjon. Basert på sitt begrunnede valg av modell, skal arbeidsgruppen komme med et konkret forslag til lovregler. Arbeidsgruppen skal også se nærmere på behovet for organisatoriske endringer som følge av sitt forslag, herunder behovet for å opprette en egen inndragningsenhet.

Lovarbeidet skal sørge for at Norge ivaretar internasjonale forpliktelser og skal tilpasses EMK og Grunnlovens grenser for hva som anses som straff.

- *Regjeringen vil utarbeide et forslag til regler om sivilrettslig inndragning som kan sendes på høring i løpet av 2024.*

13.3.2 Sikring og foreldelse av inndragningskrav

For å gjennomføre en effektiv innkreving av inndratte midler, må verdiene normalt sikres på etterforskningsstadiet. Dette skjer gjennom reglene om beslag og heftelse i straffeprosessloven kapittel 16 og 17. Noe forenklet beskrevet, benyttes beslag når man kan identifisere det konkrete utbyttet fra den straffbare handlingen, mens heftelse benyttes dersom dette ikke kan identifiseres.

Straffeprosesslovens regler om beslag gjelder både beslag for å sikre bevis og for å sikre fremtidige inndragningskrav.¹⁶ Historisk har politiets beslag av eiendommer, båter, kjøretøy og andre kostbare gjenstander som krever vedlikehold og oppfølging, i stor grad blitt gjort for å sikre bevis. Beslag av slike kostbare gjenstander har i mindre grad vært benyttet for å sikre fremtidige inndragningskrav, med unntak av kjøretøy. Bakgrunnen er at det oppstår flere praktiske problemstillinger når politiet tar beslag i kostbare gjenstander.

Beslagsreglene forutsetter i utgangspunktet at eieren fratas rådigheten over det beslaglagte. Ved beslag til sikring av fremtidige inndragningskrav, er det imidlertid ofte ikke et behov for politiet at eieren ikke har tilgang til eiendelen under etterforskningen. Snarere tvert imot vil det være i både politiets og eiers interesse at eieren fortsatt har tilgang til eiendelen for å hindre at verdien forringes (for eksempel grunnet manglende vedlikehold). I den forbindelse er det verdt å merke seg avgjørelsen i HR-2013-2642-U. Høyesterett skisserer der en løsning hvor det *tinglyses en urådighet* fremfor at eieren må fravike en beslaglagt eiendom.

Prosesen knyttet til sikring ved heftelse, som innebærer at siktede kan opprettholde besittelsen, er på sin side vanskeligere og tidkrevende.¹⁷ I tillegg til at saken må behandles i retten, innebærer *kravet om sikringsgrunn* at man er avhengig av konkret å påvise at siktede har foretatt eller vil foreta handlinger som å gjemme eller selge unna eiendeler, eller føre bevis for flere omstendigheter som samlet sett taler for at fullbyrdelse av kravet vil bli vanskelig. En bevisføring av slike disposisjoner eller omstendigheter kan være ressurskrevende og utfordrende. Dette vil kunne vanske-

¹⁵ Blant annet rådsdirektiv 2014/42/EU og Europarådets konvensjon om inndragning 2005.

¹⁶ Straffeprosessloven. (1981). Se §§ 203 følgende.

¹⁷ Straffeprosessloven. (1981). Se kapittel 17.

liggjøre muligheten for å ta heftelse, særlig i en tidlig fase av etterforskningen.

Tatt i betraktning at heftelse er mindre inngripende enn beslag, gir det dårlig harmoni i regelverket at det kreves mer å få tatt heftelse enn beslag.

I tillegg til manglende sikring, viser statistikken at en rekke inndragningskrav faller bort som følge av *foreldelse*. Fristen for foreldelse av idømt inndragningskrav er normalt 10 år.¹⁸ En dom på inndragning vil ofte være kombinert med en lengre fengselsstraff. Under soning vil inndragning sjelden kunne kreves inn ved utleggstrekk da domfelte ikke mottar lønn eller trygd. Det er også sjelden domfelte erverver (eller disponerer) formue under soning på en måte som myndighetene kan spore.

Tidkrevende utenlandsetterforskning kan også føre til at krav foreldes. Både Økokrim og Kripos har sakseksempler der utbytte er skjult i utlandet og det har tatt mer enn 10 år å finne og senere få utlevert utbyttet til Norge. Det fremstår som urimelig at en lovbrøyer som lykkes med å skjule utbyttet skal beskyttes av en absolutt foreldelsesfrist på 10 år. Når inndragning har en absolutt foreldelsesfrist gir det domfelte, i strid med intensjonen bak inndragningsreglene, et incentiv til å forsøke å gjemme bort utbytte av straffbare handlinger, slik at midlene unndras innkreving. Samtidig er det viktig å ta hensyn til at lovbrøyeren bør kunne gjøre seg ferdig med en sak og komme videre.

Når inndragningskravet er foreldet har innkrevingsmyndigheten ingen adgang til å ta utlegg i midlene, uavhengig av årsaken til at midlene har vært utilgjengelige.

Regjeringens vurdering

Regjeringen mener det er viktig å legge til rette for at fremtidige inndragningskrav i størst mulig grad kan sikres i en tidlig fase av etterforskningen. Sikring er ofte avgjørende for at kravet senere kan innkreves.

Det kan være grunn til å vurdere en revidering av reglene om beslag i straffeprosessloven ved at man skiller mellom beslag for å sikre bevis, og beslag for å sikre et fremtidig inndragningskrav. Forholdet mellom beslag og heftelse bør også vurderes, med tanke på å oppnå mer enhetlige regler for sikring av fremtidige inndragningskrav. Det må ses hen til behovet for effektiv sikring av inndragningskrav tidlig i etterforskningen, samt

praktiske forhold, herunder kostnader forbundet med at politiet må påta seg forpliktelser som følger med overtakelse av besittelsen av en eiendel.

Endelig mener regjeringen at foreldelsesfristen for inndragningskrav må vurderes. Selv om domfelte kan ha både inntekter og formuesgoder som kravet potensielt kan sikres i, vil foreldelsesfristen enkelte ganger innebære at det ikke er mulig å effektivere inndragningskravet tidsnok.

I tilknytning til arbeidet med utredning av regler om sivilrettslig inndragning, vil det også være naturlig å vurdere behovet for, og komme med konkrete forslag til, forenklinger i regelverket om sikring av inndragningskrav ved beslag og heftelse, samt at arbeidsgruppen vurderer behovet for endringer i reglene om foreldelse av inndragningskrav.

- *Regjeringen vil utrede forslag til forenklinger i reglene om sikring ved beslag og heftelse og vurdere behovet for endringer i reglene om foreldelse av inndragningskrav.*

13.3.3 Håndtering av beslaglagte formuesgoder

Som redegjort for ovenfor er det ressurskrevende å administrere beslag som ikke er rene pengebeslag. Håndtering av beslaglagte formuesgoder og dekning av kostnader ved lagring, fellesutgifter og forsikring, er krevende, og gjør at politiet vegrer seg for å ta beslag eller heftelse.

Et eksempel fra Økokrim gjaldt et tilfelle der utbyttet fra underslag av store beløp ble benyttet til å kjøpe et vogntog, flere traktorer med tilhengere og annet kostbart gårdsutstyr og maskiner. Etter beslaget måtte gårdsutstyret fraktes og lagres hos privatakør da politiet ikke hadde egnet lagringsplass. Kostnadene for lagring ble omtrent 300 000 kroner for to måneders lagerleie.

Salg av beslaglagt gods er heller ikke enkelt. Straffeprosessloven § 213 første ledd annet punktum sier at «*[d]ersom det er fare for at en gjenstand som er beslaglagt med sikte på inndragning, raskt vil bli ødelagt, kan retten tillate politiet å avhende gjenstanden.*»

Bestemmelsen vil for eksempel kunne brukes på varelagre med fersk frukt eller fisk, men gir ikke adgang til å selge med henvisning til verdisingninger eller at oppbevaring er kostbart.¹⁹ I slike tilfeller er et eventuelt salg betinget av samtykke fra siktede.

¹⁸ Straffeloven. (2005). Se § 99.

¹⁹ Ot.prp. nr. 8 (1988–89) s. 76.

Det har tidligere ikke foreligget en ensartet praksis for beslagshåndtering i politiet. Et distrikt kan dermed bruke tid og ressurser på problemstillinger som andre distrikter har erfaring med. Det innebærer også en risiko for at det blir forskjellig praksis mellom politidistriktene.

Som en løsning på disse utfordringene ble det i april 2023 inngått en nasjonal rammeavtale for blant annet oppbevaring av løsørebeslag. Det enkelte politidistrikt kan benytte seg av avtalen ved å ringe en døgnbemannet vakttelefon. Da rammeavtalen kun har vært i kraft siden april 2023, er det vanskelig å si hvilke praktiske konsekvenser den har hatt for politidistriktene.

Politiet gjennomfører, i samarbeid med Riksadvokaten, for tiden et bredt utviklingsarbeid knyttet til beslagsområdet. Arbeidet skal sikre forsvarlig og rettssikker håndtering av beslag og mer effektiv ressursbruk. Det skal utvikles *tydelige og oppdaterte standarder* for hele verdikjeden innen beslagsområdet, bedret IT-støtte, herunder for logistikkhåndteringen, opplæring og kompetansebygging, og styrket styring og ledelse, herunder opprettelsen av en *forvalterfunksjon* for oppfølging av beslagsområdet i politiet.

Regjeringens vurdering

Dagens regler medfører at jo mer politiet sikrer, jo mer administrasjon og kostnader påløper. Politiet må bære disse kostnadene. Utvidede muligheter for salg av eiendeler det er tatt beslag og heftelse i før rettskraftig dom kunne ha forenklet denne prosessen. Dette kan være aktuelt ved flere typer eiendeler, for eksempel dyre biler som raskt mister verdi og formuesgoder som er utsatt for verdisvingninger, slik som kryptovaluta og verdipapir.²⁰

Regjeringen er kjent med at EU har foreslått at medlemslandene skal pålegges å opprette egne såkalte *Asset Management Office* (AMO) som skal håndtere beslaglagte formuesgoder.²¹ Et slikt kontor vil for eksempel også kunne administrere sentrale avtaler og sørge for at flere verdier blir realisert på et tidligere tidspunkt ved frivillig salg. Tilsvarende modeller kan vurderes også i Norge i forbindelse med det pågående arbeidet med beslagshåndtering i politiet.

- *Regjeringen vil vurdere muligheten for å forenkle reglene for realisering av beslaglagte formuesgoder.*
- *Regjeringen vil, basert på virkningen av rammeavtalen for oppbevaring av løsørebeslag, vurdere eventuell etablering av et nasjonalt kontor for håndtering av beslag.*

13.3.4 Vurdering av muligheten for å opprette et inndragningsfond

Et tiltak som er anbefalt av flere internasjonale organisasjoner, og som også er foreslått i innspillsrunden til stortingsmeldingen, er å opprette et såkalt inndragningsfond. Opprettelse av et inndragningsfond innebærer at midler som inndras fra kriminalitet øremerkes bestemte samfunnstjenlige formål. Tanken er at slik øremerkning ville kunne motivere til mer bruk av inndragning og dermed bidra til bedre inndragningsresultater i Norge.

Fordi formålet med inndragning ikke først og fremst er å skaffe inntekter til staten, men å frata de kriminelle utbyttet slik at de ikke kan nyte godt av dette, samtidig som man fjerner en viktig motivasjon til å begå kriminalitet, er dette midler som er godt egnet til å kanaliseres direkte inn i prosjekter som handler om kriminalitetsbekjempelse. Dette kan for eksempel være større etterforskinger der oppklaring er avhengig av ressurstilførsel. Andre formål kan være samfunnsnyttige prosjekter som bidrar til å forebygge kriminalitet, som for eksempel arbeid mot ungdom eller andre grupper som er sårbare for å bli dratt inn i en kriminell løpebane.

Flere andre land, blant annet UK, Italia, New Zealand, Australia og USA har opprettet varianter av inndragningsfond, og ordningen er anerkjent blant annet av United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Et slikt spesialfond er vanligvis regulert for å administrere og redegjøre for mottatte innskudd og overføringer. Det må fremgå tydelig hva midlene skal kunne brukes til, og/eller man må utvikle mekanismer for tildeling av midler. Det er også mulig å sette vilkår om at erstatning til fornærmede skal dekkes først, og at det overskytende går til angitte formål. Tilsyn, åpenhet og rapportering er avgjørende for å opprettholde fondets integritet og ansvarlighet for innholdet. Det er videre viktig at et inndragningsfond innrettes på en slik måte at det ikke gjør politiet avhengig av midlene for å opprettholde nødvendig drift.

Opprettelsen av inndragningsfond er anbefalt av blant annet Financial Action Task Force (FATF) og Europarådet. Etter endringer i FATFs

²⁰ Salg av beslaglagte gjenstander har vært drøftet tidligere, se Ot.prp. nr. 8 (1998–99) s. 57 og 77.

²¹ EU-Kommisjonen (2022b).

standarder høsten 2023 er det nå et krav om at landene *vrderer* opprettelsen av et inndragningsfond.²² En slik vurdering er derfor inntatt her.

Regjeringens vurdering

På bakgrunn av det ovennevnte, har regjeringen vurdert om det bør gjennomføres en mer omfattende utredning om å opprette et inndragningsfond i Norge. Regjeringen ser at opprettelsen av et inndragningsfond er et tiltak som potensielt kan bidra til at en større andel av utbyttet fra kriminalitet i Norge inndras.

Etter regjeringens syn er det imidlertid flere tungtveiende hensyn som taler mot opprettelsen av et inndragningsfond. Blant annet vil en slik løsning kunne skape presedens, og en forventning

om at også andre former for gebyrer og bøter skal benyttes til ulike spesifikke formål. En slik ordning vil dessuten kunne gi uheldige incentiver ved at politiet blir «overivrige» i arbeidet med inndragning for å skaffe inntekter til etaten. Videre vil det kunne føre til mindre effektiv og mindre demokratisk styrt ressursbruk ved at man ikke får prioritert de viktigste formålene over statsbudsjettet. Det kan bli krevende for politiet dersom de risikerer å måtte opp- og nedbemanne i takt med mengden inndragning. Dette vil heller ikke bidra til stabile fagmiljø, effektiv innsats over tid eller trygge arbeidsplasser.

Selv om det legges tydelige føringer for tilsyn, åpenhet og rapportering, er regjeringen bekymret for at dette ikke vil være tilstrekkelig for å motvirke de negative sidene. Spørsmålet om å opprette et inndragningsfond i Norge bør derfor ikke utredes ytterligere på det nåværende tidspunktet.

²² FATF (2012–2023).

14 Internasjonalt samarbeid

14.1 Hvorfor er internasjonalt samarbeid viktig?

I en internasjonal økonomi og et digitalisert samfunn, hvor virkemidler og trusselaktører ikke forholder seg til landegrenser, er Norge avhengig av internasjonalt samarbeid for effektivt å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet. Internasjonalt politi- og rettslig samarbeid er dessuten en forutsetning både for å identifisere utbytte av straffbare handlinger som befinner seg i utlandet, og for å kunne sikre og inndra slikt utbytte.

Internasjonalt samarbeid bidrar til normutvikling og utvikling av felles standarder. Deltagelse i internasjonalt samarbeid gir positive gevinster gjennom erfaringsutveksling og kunnskapsdeling, og bidrar til nyttig innsikt om beste praksis på tvers av nasjonale grenser og felles løsninger der det er mulig.

Det utvikles stadig nye internasjonale regelsett som har til hensikt å lette utvekslingen av informasjon, sikre bevis og forenkle bruken av rettsanmodninger. Andre tilleggsprotokoll til Europarådets konvensjon om datakriminalitet (Budapestkonvensjonen) og pågående forhandlinger om en ny cyberkonvensjon i FN er eksempler på dette.¹ Videreutvikling av både regelverksarbeid og organisatorisk tilpasning nasjonalt skjer på bakgrunn av evalueringer og føringer fra internasjonale organer som EU, FN, OECD, Europarådet og FATF. Bekjempelse av korrupsjon og hvitvasking er eksempler på områder hvor vårt nasjonale regelverk i stor grad er basert på internasjonalt regelverk.

Dette kapitlet ser nærmere på hvordan internasjonalt samarbeid kan bidra til å bekjempe øko-

¹ Budapestkonvensjonen (2001) og Ad Hoc Committee



Figur 14.1 Økonomisk kriminalitet skjer på tvers av landegrenser

Foto: utlånt fra Økokrim.

nomisk kriminalitet, og peker på behov eller potensial for å styrke det internasjonale samarbeidet.

14.2 Norges deltakelse i internasjonale fora

Norge deltar i en rekke internasjonale organisasjoner og fora som er relevante for bekjempelsen av ulike former for økonomisk kriminalitet. FN (herunder UNODC for korrupsjon, organisert kriminalitet og narkotika, UNESCO for kulturområdet og International Labour Organization (ILO) som er FNs særorganisasjon for arbeidslivet), OECD (særlig for skatt og korrupsjon), FATF (hvitvasking og terrorfinansiering), WCO (Verdens tollorganisasjon), Europarådet og EU er store og viktige premissleverandører når det gjelder policy- og regelverksutvikling.

For å kunne bekjempe kriminalitet på tvers av landegrensener er Norge også part i flere konvensjoner og avtaler som gir myndighetene mulighet til å innhente eller dele bevis og informasjon, ta avhør, utlevere eller få personer utlevert med videre.

14.3 Forebyggende samarbeid og informasjonsutveksling

14.3.1 Kontrollstatenes internasjonale samarbeid

Norge har inngått avtaler om informasjonsutveksling med en rekke stater, blant annet når det gjelder skatt. Slike avtaler om informasjonsutveksling og bistand til innkreving inngår vanligvis som en inkorporert del av skatteavtalene. Norge har imidlertid også inngått flere rene informasjonsutvekslingsavtaler. Plikter knyttet til informasjonsutveksling og bistand til innkreving, følger også av nordisk bistandsavtale og OECD/Europarådets overenskomst om gjensidig administrativ bistand i skattesaker.

OECD utvikler også standarder for opplysninger som skal utveksles automatisk. Et eksempel er Common Reporting Standard (CRS), en felles standard for rapportering av finansielle kontoopplysninger. Standarden har vært gjeldende i Norge i noen år og består av spesifikke regler om kundetiltak for identifisering av utenlandske kontohavere, regler for rapportering til lokale skattemyndigheter, samt en avtale om automatisk utveksling av slike opplysninger til øvrige lands skattemyndigheter. I 2022 vedtok OECD en ny

standard for rapportering og utveksling av opplysninger om kryptoverdier (CARF). Samtidig ble det vedtatt viktige endringer til CRS-standardene. Både endringene i CRS og den nye kryptostandarden ble i juli 2023 støttet av G20. Det legges opp til at Norge vil tiltre disse standardene.

MVA-avtalen mellom EU og Norge gir blant annet adgang til å delta i Eurofisc-samarbeidet, et nettverk for rask utveksling av målrettede opplysninger innenfor ulike risikoområder knyttet til MVA-unndragelser. Dette gir mulighet til å dekke MVA-unndragelser på et tidlig tidspunkt.

Tolletatens samarbeid med internasjonale organisasjoner og andre lands tollmyndigheter bidrar også til bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Norge har gjennom frihandelsavtaler, avtaler om gjensidig bistand i tollsaker og andre internasjonale konvensjoner, påtatt seg forpliktelser til å bistå andre lands tollmyndigheter på flere saksområder. Norge kan med hjemmel i disse avtalene be om tilsvarende bistand fra andre land. I Verdens tollorganisasjon (WCO) samarbeides det gjennom erfarings- og informasjonsutveksling og utvikling av felles verktøy og strategier blant annet for bekjempelse av falske varer og piratkopier, tollsvindel og smugling.

Gjennom deltakelse i prosjektet Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI) utveksler Arbeids- og velferdsetaten trygdeopplysninger med andre europeiske land.²

Norske fiskerimyndigheter har også et utstrakt kontrollsamarbeid med andre land gjennom bilaterale kontrollavtaler og regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner som Norge er medlem av. Når det gjelder fiskerikriminalitet, har Norge tatt initiativ til Københavnerklæringen mot grensekryssende organisert kriminalitet i den globale fiskerinæringen. Med utgangspunkt i Barents-Watch-plattformen, har Kystverket utviklet «Blue Justice Community», som er en sikker, digital plattform for samhandling i arbeidet mot grensekryssende fiskerikriminalitet. Plattformen er administrert av FNs utviklingsprogram (UNDP) og er utviklet for blant annet å møte behovene utviklingsland har for overvåking av egne kystområder. Plattformen blir nå videreutviklet slik at den også kan benyttes til norske fiskerikontrollformål. Norge er også medlem av, og sekretariat for, Den nordatlantiske fiskerietterretningsgruppen (NA-FIG) som i stor grad finansierer sine nordiske aktiviteter med midler fra Nordisk ministerråd. Den politiske plattformen

² Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI)

Boks 14.1 Internasjonal bekjempelse av fiskerikriminalitet

Det internasjonale arbeidet mot fiskerikriminalitet er i stor grad rettet mot forebygging av økonomisk kriminalitet. I 2018 tok Norge, sammen med åtte andre land, initiativ til en internasjonal erklæring om grensekryssende organisert kriminalitet i den globale fiskeindustrien: Københavnerklæringen. Ett av formålene med Københavnerklæringen er å stimulere til tverretattlig samarbeid nasjonalt og internasjonalt. Erklæringen omtaler også korrupsjon, skatte-, avgifts- og tollkriminalitet, hvitvasking, bedrageri og dokumentforfalskning i den globale fiskerinæringen.

I 2023 hadde erklæringen støtte av 61 land. Landene som støtter Københavnerklæringen er fortrinnsvis stater i det globale sør. Det innbefatter en rekke sekretersejurisdiksjoner som det er viktig å etablere bilateral kontakt med både av hensyn til deres egen beskyttelse av havressursene og for andre lands behov for samarbeid for å forstå globale fiskeriselskapers selskapsstrukturer og pengestrømmer.

Københavnerklæringen utgjør også det politiske rammeverket for det norske Blue Justice-initiativet som blant annet bistår land med oppfølgingen av erklæringen. I september 2023 ble det også lansert et globalt havovervåkingsprogram under initiativet. Nærings- og fiskeridepartementet ivaretar sekretariatsfunksjonen for erklæringen og Blue Justice-initiativet.

for arbeidet er en nordisk ministererklæring mot fiskerikriminalitet som ble vedtatt av Nordisk ministerråd i Ålesund i 2017. Internasjonal bekjempelse av fiskerikriminalitet er nærmere omtalt i boks 14.1.

Regjeringens vurdering

Internasjonalt samarbeid og informasjonsutveksling mellom kontrolletater er viktig for forebygging, avdekking og sanksjonering av økonomisk kriminalitet. Det foregår ulike former for samarbeid både globalt og på det nordisk plan. Det er viktig at dette opprettholdes.

Som en av verdens største eksportører av fisk er det særlig relevant for Norge å bidra til å styrke

det internasjonale samarbeidet om grensekryssende fiskerikriminalitet. Overvåking av ulovlig kapitalflyt er en sentral problemstilling for forebygging av grensekryssende fiskerikriminalitet. I Københavnerklæringen anerkjennes denne utfordringen.

Regjeringen mener det er viktig å støtte opp om det nordiske samarbeidet mot fiskerikriminalitet innenfor rammen av Blue Justice-initiativet og den nordiske ministererklæringen mot fiskerikriminalitet. Etersom et av formålene er forebygging av ulike former for økonomisk kriminalitet, er dette relevant å omtale også i denne meldingen.

- *Regjeringen vil styrke Blue Justice-initiativets arbeid med satellittovervåking og ulovlig kapitalflyt i den globale fiskeindustrien.*

14.3.2 Internasjonalt politisamarbeid og rettslig samarbeid

Godt samarbeid med andre land har ofte avgjørende betydning for en effektiv kriminalitetsbekjempelse og bevisinnhenting over landegrensene. For politiet og påtalemyndigheten er Interpol, Europol og Eurojust sentrale internasjonale arenaer for slikt samarbeid.

Det er flere konvensjoner som regulerer internasjonalt samarbeid i straffesaker, herunder fra FN, Europarådet og EU. Særlig det nordiske politisamarbeidet, samt samarbeid med EU- og EØS-landene, USA og Storbritannia er viktig for Norge i arbeidet med å etterforske grensekryssende økonomisk kriminalitet. For Norges del er den sentrale konvensjonen for rettslig samarbeid i Europa, Europarådskonvensjonen om gjensidig hjelp i straffesaker av 20. april 1959 (1959-konvensjonen). Dette er en generell konvensjon, som ikke er knyttet opp mot en spesifikk kriminalitetstype slik for eksempel FN-konvensjonene er.

Internasjonalt rettslig samarbeid er særlig sentralt ved bekjempelse av grensekryssende organisert kriminalitet og cyberkriminalitet. Også andre saker om økonomisk kriminalitet har ofte internasjonale forgreininger som nødvendiggjør samarbeid over landegrensene. For korrupsjonsaker er OECDs arbeidsgruppe mot bestikkelser et nyttig operativt samarbeid og en møtearena for personer fra politi og påtalemyndighet som arbeider med slike saker.

I politiets arbeid mot profittmotivert cyberkriminalitet er deltakelse i internasjonalt politisamarbeid avgjørende, blant annet for å sikre sporsteder og innhente bevis. Relevante konkrete

arenaer for samarbeid på feltet profittmotivert cyberkriminalitet er særlig Europol, herunder Joint Cybercrime Action Task Force (J-CAT), Eurojust og Interpol. Innenfor blant annet Europol er det også målrettede initiativer som søker å vanskeliggjøre kriminelles bruk av kryptovaluta som stammer fra profittmotivert cyberkriminalitet. Erfaringer fra J-CAT viser at en tettere knytning og integrering mot Europol gir Norge tilgang til viktig informasjon fra EU.

En stor del av regelverket som effektiviserer det internasjonale samarbeidet er EU-regelverk. I politisamarbeidet og i deltagelsen i Europol og Eurojust, er det i dag betydelige begrensninger for Norges samarbeid med EU-landene. Det er fortsatt en utfordring at innhenting av bevis i utlandet tar lang tid.

Fordi nettopp EU-landene er sentrale samarbeidspartnere i mange saker, vil det for Norge som såkalt tredjeland, være av stor betydning å optimalisere det internasjonale samarbeidet gjennom tilknytningsavtaler til de viktigste rettslige instrumentene i EU. Norge har en tilknytningsavtale til EUs konvensjon om gjensidig hjelp i straffesaker med tilleggsprotokoll (2000-konvensjonen). Denne avtalen forenkler og effektiviserer bistand i straffesaker i forhold til 1959-konvensjonen.

For å bøte på problemet med tidkrevende prosess for utlevering av bevis, vedtok EU i 2014 den Europeiske Etterforskningsordren (EIO). Bestemmelsene i EU-regelverket som Norges parallellavtale til 2000-konvensjonen bygger på, er nå derfor delvis erstattet av EIO innad i EU. Norge har i dag ingen tilknytningsavtale til EIO.³

Siden 2017 har EIO gitt EU-landene mulighet til å beslutte etterforskningssteg om innhenting av bevis i et annet EU-land, herunder kontoopplysninger fra banker.⁴ EIO bygger på prinsippet om gjensidig anerkjennelse, i likhet med den europeiske arrestordre. Utgangspunktet er at iverksettende stat skal godta beslutningen uten noen egen nærmere prøving av denne. Hver stat må anerkjenne og effektivisere en ordre om etterforskning som kommer fra en annen EU-stat, med få nektingsgrunner og innenfor korte tidsfrister for gjennomføring av etterforskningssteg. Dersom Norge får anledning til å slutte seg til dette samarbeidet, vil det kunne bidra til raskere etterforskning av saker om økonomisk kriminalitet.

Det er også relevant at det i arbeidet med EUs AML-pakke diskuteres mulighet for sammen-

kobling av bankkontoinformasjonsystemer som skal gi myndighetene, i alle fall landenes enheter for finansiell etterretning, raskere og enklere tilgang til informasjon om bankkontoer. Dersom dette blir vedtatt som del av pakken, vil det inngå som en del av arbeidet i forbindelse med implementeringen i Norge.

Digitale bevis er ofte lagret utenfor norske grenser, der vi ikke har mulighet til å utøve jurisdiksjon. EU har over lengre tid jobbet med å forenkle den grensekryssende tilgangen for politi og påtale til slike bevis. Regelverket – *E-evidence – cross-border access to electronic evidence* – er nå vedtatt i EU og trådte delvis i kraft i august 2023.⁵ Kjernen i ordningen er at det vil være mulig å rette et pålegg om å fryse og utlevere data direkte til tilbyder av tjenester i et annet land.⁶ Vedkommende er forpliktet til å svare innen korte frister.

Dette regelverket vil skape en effektiv mulighet for frys og tilgang til elektronisk lagrede bevis i EU-land. I dag kan det gå lang tid før politiet hører noe etter å ha bedt om data fra kjente og store tilbydere av e-postkontoer. For den nyopprettede Bedragerienheten på Gjøvik, og resten av politiet i Norge, vil muligheten for å kunne kontakte teletilbydere i et annet land direkte, være svært tidsbesparende.

Regjeringens vurdering

Regjeringen ser at internasjonalt samarbeid er essensielt for effektivt å kunne bekjempe økonomisk kriminalitet. Kriminaliteten som rammer norske borgere begås ikke nødvendigvis på norsk jord og bevisene kan uansett befinne seg i andre jurisdiksjoner.

I EU pågår det stadig prosesser som kan være av stor betydning også for norsk straffesaksbehandling. Det må vurderes om det kan være verktøy her som det kan være aktuelt å slutte seg til for vår del, særlig sett hen til at våre viktigste samarbeidsland i stor grad finner felles løsninger gjennom EU-regelverk som hverken er EØS- eller Schengen-relevant.

- *Regjeringen vil utrede muligheten for at Norge slutter seg til relevante EU-instrumenter for å effektivisere politiets og påtalemyndighetens arbeid med bekjempelse av økonomisk kriminalitet på tvers av landegrensene.*

³ Direktiv 2014/41/EU.

⁴ Med unntak av Danmark og Irland. Storbritannia er del av samarbeidet som tredjeland.

⁵ E-evidence – cross-border access to electronic evidence (2023).

⁶ Tilbydere av tjenester er definert i art. 3 nr. 3

14.4 Enklere sikring, inndragning og innkreving over landegrensene

Utbyttet fra økonomisk og organisert kriminalitet investeres ofte i utlandet, hvor det er vanskelig både å spore, sikre og inndra verdiene. Utfordringene gjelder særlig tredjeland som kan være vanskelige å samarbeide med, men også enkelte EU-land.

I noen tilfeller kan det være vanskelig å få tilgang til bevisene som er nødvendige for å inndra midler, se kapittel 14.3.2. Videre kan det være vanskelig å samarbeide med land som ikke har tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre en effektiv inndragning av midler. En annen utfordring er ulikheter i kulturelle normer og praksis for hvordan økonomisk kriminalitet blir behandlet og straffet. Det kan være ulike forventninger til hvor mye bevis som trengs for å kunne inndra midler, og hva som anses som tilstrekkelig bevis.

Politiets samarbeid med andre land om midlertidig sikring av utbytte på tvers av landegrensene skjer både på grunnlag av 1959-konvensjonen⁷, Hvitvaskingskonvensjonen (ETS. 141)⁸ og 2000-konvensjonen⁹. Innad i Europa fungerer samarbeidet om midlertidig sikring av sannsynlig utbytte som ledd i pågående etterforskinger.

Samarbeid med andre land om sikring og inndragning av verdier skjer både i etterretningssporet og ved rettsanmodninger. Gjennom FIU-enes Egmont-samarbeid er det mulig å få forholdsvis rask tilgang til bankinformasjon i andre land for etterretningsformål, og bistand til frys av bankkontoer. For å kartlegge andre verdier, kan politiet benytte seg av CARIN-samarbeidet. CARIN er et uformelt nettverk finansiert av Europol, og består av personer som jobber med inndragning i ulike land. Nettverket har et sekretariat i Europol. Inndragningsenheten ved Økokrim er kontaktpunktet for CARIN i Norge.

Undersøkelser og eventuelt frysing av midler i etterretningssporet følges opp ved en rettsanmodning om beslag og inndragning. Rettsanmodninger kan sendes direkte til utenlandsk myndighet i EU-landene i tråd med tilknytningsavtalen til 2000-konvensjonen og direkte til de fleste andre europeiske land etter 2. tilleggsprotokoll til 1959-konvensjonen om gjensidig hjelp i straffesaker. Til land utenfor EU og Europarådet må rettsanmod-

ningen sendes via riksadvokaten til Justis- og beredskapsdepartementet for videreformidling til kompetent myndighet.

Særskilte utfordringer i samarbeidet med andre land er at det kan ta lang tid å få svar på henvendelser, og det kan være restriksjoner i bruk av informasjon som er innhentet i etterretningssporet. Det kan også være vanskelig å sikre verdiinndragningskrav i utlandet, da mange land krever at utbyttet fra den straffbare handlingen kan spores til den aktuelle eiendelen i utlandet. Selv om politiet får sikret verdiinndragningskrav i utlandet, er det en utfordring for effektiv innkreving av inndragningskravet at Skatteetaten ved Statens innkrevingsentral har begrensede muligheter til å følge opp rettskraftige verdiinndragningskrav utenfor Norden.¹⁰

Fra desember 2020 skal en dom på inndragning avsagt i et EU-land anerkjennes og fullbyrdes i andre EU-land i samsvar med forordning 2018/1805 av 14. november 2018 om «gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation». Forordningen gjør også dommer på verdiinndragning avsagt i ett EU-land til tvangsgrunnlag ved innkreving av inndragningskravet ved realisasjon av eiendeler i et annet EU-land.¹¹

En eventuell tilslutning til dette samarbeidet vil kunne bidra til å sikre at ting som er besluttet inndratt faktisk blir inndratt, og gjøre det vanskeligere å unndra seg verdiinndragningskrav ved å plassere aktiva i utlandet.

Når det gjelder innkreving av inndragningskrav, har utfordringene blant annet sammenheng med at en norsk straffedom normalt ikke er tvangsgrunnlag i andre land. Det er eksempler på at prosesser med å innkreve et inndratt utbytte, som er midlertidig sikret i utlandet, kan gå over mange år etter at det foreligger rettskraftig dom i Norge. Det er enkelt for domfelte å unndra seg betalingen av et verdiinndragningskrav ved å plassere aktiva som kunne tjent til dekning av dette i utlandet.

Skatteetaten som innkrevingsmyndighet kan ikke utøve tvang i andre land. For å innkreve inndragningskrav i utlandet, som ikke frivillig gjøres opp i Norge, er etaten avhengig av

- at det foreligger en avtale om innkreving av inndragningskrav med dette landet,
- at dette landet selv har anledning til å sikre kravet,

⁷ Den europeiske konvensjon om gjensidig hjelp i straffesaker av 20. april 1959.

⁸ Hvitvaskingskonvensjonen (1990).

⁹ Konvensjon av 29. mai 2000 om gjensidig hjelp i straffesaker mellom Den europeiske unions medlemsstater.

¹⁰ Se nærmere kapittel 13.1.3

¹¹ se art. 18 nr. 3

- at det finnes tilstrekkelig informasjon om verdier i dette landet,
- at det aktuelle landet kan prioritere å samarbeide med andre lands myndigheter for å sikre innkreving av inndragningskrav som ikke gjøres opp frivillig.

For inndragningskrav er det etablert en felles nordisk lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff.¹² Med bakgrunn i denne loven kan inndragningskrav sendes til innkreving i andre nordiske land. Den felles nordiske loven er imidlertid den eneste muligheten Skatteetaten ved Statens innkrevingssentral har til selv å begjære innkreving av inndragningskrav i andre land.

For å sikre en rettssikker, effektiv og hensiktsmessig håndtering av disse sakene bør den etaten som har ansvaret for innkrevingen av kravene, også ha myndighet til å begjære bistand med innkrevingen fra andre land. Man bør derfor ved inngåelse av nye avtaler sikre at innkreivingsmyndigheten i Skatteetaten har myndighet til å begjære bistand til innkreving i andre land.

Regjeringens vurdering

Regjeringen ser viktigheten av å ha gode verktøy for å kunne bekjempe kriminalitet som begås på

tvers av landegrenser. At utbyttet fra kriminalitet befinner seg i andre land bør ikke gi kriminelle en mulighet til å unngå inndragning. Internasjonalt samarbeid er derfor helt avgjørende for å sørge for at utbytte fra kriminalitet som er ført ut av landet kan sikres, inndras og innkreves.

I første omgang kan det synes nødvendig med en gjennomgang og tydeliggjøring av eksisterende regelverk. Tilslutning til relevante internasjonale instrumenter og inngåelse av flere internasjonale avtaler kan også være aktuelt.

- *Regjeringen vil vurdere behovet for å klargjøre dagens regelverk om internasjonalt samarbeid i straffesak med tanke på sikring, inndragning og innkreving.*
- *Regjeringen vil vurdere i hvilken grad det vil være mulig å legge forholdene bedre til rette for at samarbeid med andre land om sikring, inndragning og innkreving kan skje raskt og effektivt i den enkelte sak, herunder gjennom tilslutning til relevante EU-instrumenter og ved inngåelse av fremtidige avtaler med andre land.*

¹² Lov om fullbyrding av nordiske straffedommer (1963).

15 Mer kunnskapsbasert politikkutvikling

15.1 Innledning: behov for mer kunnskap og bedre statistikk

For regjeringen er det et mål at politikkutviklingen er kunnskapsbasert. Mest mulig målrettet styring av etatene krever også god oversikt over utfordringsbildet, samt kunnskap om effekten av virkemidlene.

Økonomisk kriminalitet er ofte skjult, og derfor vanskelig å forske på. Ikke desto mindre er behov for bedre kunnskap om omfang av ulike typer økonomisk kriminalitet nødvendig for å forstå omfanget av problemet. Bruken av randomiserte kontrollerte eksperimenter er sentralt for å få bedre kunnskap om hva som virker og ikke virker.

Samtlige innspill til stortingsmeldingen har pekt på at det lenge har vært et behov for mer forskning på og kunnskap om økonomisk kriminalitet. Mye av det som har blitt skrevet om økonomisk kriminalitet, og som har utgjort grunnlaget for politikkutviklingen på området, er basert på modusbeskrivelser og antagelser om trender og en økende kompleksitet. Situasjonen har lenge vært at det finnes relativt lite empirisk forskning som dokumenterer endringer, omfang og effekter.

Kunnskapsgrunnlaget har blitt betraktelig bedre de siste årene, særlig når det gjelder omfanget av økonomisk kriminalitet rettet mot privatpersoner, virksomheter og kommuner. Dette er saker hvor det er en konkret fornærmet, og hvor spørreundersøkelser til representative utvalg gir god kunnskap om omfanget og mørketall, se nærmere om dette i kapittel 3.

Det overordnede bildet er likevel at det er store kunnskapshull, og behovet for mer forskning er stort. Grunnleggende sett handler kunnskapsbehovet om å forstå økonomisk adferd, nærmere bestemt hvorfor noen velger å etterleve regelverket, mens andre ikke gjør det.

I dette kapittelet er temaet hvilke tiltak som kan styrke kunnskapsgrunnlaget for politikkutvikling innenfor økonomisk kriminalitet.

15.2 Ulik registreringspraksis påvirker statistikken

Statistikk gir ideelt sett et godt bilde av overordnede trender i den registrerte kriminaliteten. Innenfor økonomisk kriminalitet er imidlertid statistikken ikke detaljert eller presis nok til å svare på flere av de sentrale spørsmålene som denne meldingen reiser. Det er derfor behov for bedre registerkvalitet som kan muliggjøre mer treffsikre analyser. På sikt er det behov for å modernisere politiets IT-infrastruktur, slik at politiet i større grad kan bli datadrevet.

Behovet for bedre analyser gjelder særlig statistikken over økonomisk kriminalitet som er anmeldt av kontrollorganene. Kriminalitetsstatistikken er basert på lovbrudd slik de fremgår av straffeloven, men viser blant annet ikke hvilken etat som har anmeldt lovbruddet. Det betyr at statistikken ikke viser oppklaringsprosent for alle sakene fra de ulike kontrollorganene.

Innenfor a-krim samarbeider Skatteetaten, politiet, Arbeidstilsynet og Arbeids- og velferds-etaten om å utarbeide et felles tallgrunnlag. Oppklaringsprosenten mellom 2020 og 2022 er ifølge fellesrapporteringen relativt høy. Påtaleavgjorte lovbrudd for Skatteetatens saker er mellom 78 til 89 prosent, og for Arbeids- og velferdsetaten er den mellom 91 og 92 prosent. Det er imidlertid noe usikkerhet knyttet til disse tallene, blant annet fordi antall saker kan registreres på forskjellige måter. Det har vært ulik registreringspraksis i de forskjellige politidistriktene med hensyn til om en anmeldelse resulterer i registrering av ett eller flere forhold. Resterende straffbare forhold i anmeldelsen registreres først dersom det tas ut siktelse for disse forholdene. De straffbare forholdene i anmeldelsen som ikke er registrert ved mottak av anmeldelsen, og som senere ikke medfører tiltale, blir da ikke fanget opp i politiets registre. Oppklaringsprosenten vil dermed fremstå som bedre enn den ville ha vært med en registreringspraksis som hadde inkludert flere forhold.

Samtidig resulterer politiets etterforskning ofte i «meranmeldelser», der for eksempel en anmeld-

else om bedrageri fra Arbeids- og velferdsetaten eller en skattesviksak fra Skatteetaten i tillegg medfører anmeldelse for uriktig forklaring eller dokumentfalsk. Dette tilsier at oppklaringsprosenten fremstår som lavere enn den ellers ville ha vært.

Et annet eksempel er når det er flere forhold i ett sakskompleks. Skatteetaten anmelder eksempelvis en skattepliktig for skattesvik over tre skattefastsettingsår. Rettslig sett kan hvert skattefastsettingsår utgjøre ett straffbart forhold, som kan bli registrert som tre saker. Noen ganger blir slike anmeldelser likevel registrert som én sak.

Samlet sett er dette forhold som innebærer at politiets kriminalstatistikk og kontrollorganenes egne oversikter over antall saker ikke alltid er i samsvar.

Departementene får på denne måten mangelfull styringsinformasjon om den reelle utviklingen av omfanget av den anmeldte kriminaliteten. Dette gjør det også utfordrende å vurdere den samlede effekten av politiets og kontrolletatens innsats. Politidirektoratet og Skatteetaten har blitt enige om en mer enhetlig registreringspraksis fremover.

I en kartlegging av hvorvidt fiskerikriminalitet blir straffet, viste det seg også at politiets registerdata var lite egnet til å gjennomføre gode analyser, på grunn av vanskeligheter med å få ut opplysninger om straffesaksbehandlingen.¹

Bedragerier utgjør som nevnt en stadig økende andel av den registrerte økonomiske kriminaliteten. Politiets registreringspraksis gjør imidlertid at det er utfordrende å hente ut gode bakgrunnstall om bedrageri. Politiet skal registrere modus ved å skille mellom om bedrageriet har skjedd på internett eller ikke. Et anslag indikerer at om lag 70 prosent av bedrageriene er digitale. Funksjonaliteten for å registrere er imidlertid ikke optimal. Det er flere feilregistreringer, skillet er ikke absolutt og det er flere andre mulige modus for bedragerier.

Videre er det mulig å registrere beløp, men registreringen er ikke tvungen utover beløpsgrenser for mindre, ordinært eller grovt bedrageri. Økokrim har fått innrapportert tap på over 250 millioner kroner relatert til bedrageri i 2022. Å kunne registrere beløpene som de fornærmede taper er nødvendig for å kartlegge hvor stort økonomisk utbytte bedragerne oppnår. I Sverige er utbyttet fra bedrageri estimert til over to milliarder svenske kroner årlig, tilsvarende

utbyttet fra narkotikaomsetning på gateplan. Kartlegging av tapt beløp per modus vil også kunne gi politiet svar på hvilke modus som er mest «vellykkede» og som bør prioriteres i bekjempelsen av bedrageri.

Tilgjengelig statistikk over administrative sanksjoner er omtalt i kapittel 11. Som det fremgår der, er det ikke mulig å vurdere utviklingen i antall saker i henholdsvis straffesakssporet og forvaltningssporet. Fordi politiet ikke registrerer hvem som anmelder, er det ikke mulig å se på utviklingen av antall saker som er anmeldt av de ulike kontrolletatene. Mangelfull registrering av beløp og andre indikatorer som kan si noe om alvorlighet, medfører at vi ikke vet om det er politiet eller kontrolletatene som behandler de mest alvorlige sakene. En samlet statistikk fra etatenes håndtering av økonomisk kriminalitet kunne ha vært et kunnskapsgrunnlag som bidro til bedre styring og prioritering, og til økt fokus på de mest alvorlige lovbruddene.

Regjeringens vurdering

Etter regjeringens mening vil en bedret statistikk om etatenes håndtering av økonomisk kriminalitet være et viktig kunnskapsgrunnlag både for prioritering og styring, og for å forstå mer av omfang og utvikling av ulike typer økonomisk kriminalitet. Det er særlig viktig med bedre kunnskap om straffesaksbehandling og politiets resultater på området.

Sammenlignbare rapporterings- og styringsystemer og definert datakvalitet, er også viktig for å kunne foreta felles kunnskapsbasert prioritering og styring på tvers av sektorer. Fellesrapporteringen fra politiet, Arbeids- og velferdsetaten og Skatteetaten har vist nytten i å jobbe med et felles kunnskapsgrunnlag, men også at det er behov for en mer strukturert tilnærming.

Regjeringen mener det er viktig at det arbeidet som er igangsatt for å få en bedre praksis for registrering av straffesaker følges opp av etatene. Politidirektoratet er en sentral aktør her. Det vil være nødvendig både å se på de tekniske løsningene og praksis for registrering, herunder hvilke forhold det skal være mulig å registrere i politiets systemer og hvordan man kan sikre samsvar mellom registrering av et sakskompleks som henholdsvis anmeldt og oppklart. Dette henger tett sammen med det langsiktige behovet for å oppgradere politiets IT-infrastruktur.

- *Regjeringen vil følge opp Politidirektoratets arbeid med forbedret registrering av data om*

¹ De Coning, E. (2019).

straffesaker, slik at statistikken i større grad belyser utviklingen av anmeldte lovbrudd.

15.3 Forslag til ny forskning

Justis- og beredskapsdepartementet bestilte i forbindelse med utarbeidelsen av denne stortingsmeldingen en kunnskapsoppsummering for å få en systematisk oversikt over hva vi vet og ikke vet om ulike typer økonomisk kriminalitet og virkemiddelbruk.

Kunnskapsoppsummeringen viste at antall publikasjoner i europeisk forskning på økonomisk kriminalitet har femdoblet seg fra 2012 til 2022, fra 35 til rundt 170 artikler årlig. Det er mest forskning om skatt og skatteunndragelse: 42 prosent av europeisk forskning om økonomisk kriminalitet omhandler skatt, herunder anslag over størrelsen på svart økonomi og antatt skatteunndragelser i enkeltland, samt skatteunndragelse og -planlegging. Norsk forskning tyder på at det er de rikeste som unndrar mest skatt. Det er også en del forskning om bedrageri (15 prosent) og hvitvasking (13 prosent).² Forskning på ulike typer økonomisk kriminalitet overlapper hverandre, for eksempel er det overlapp om forskning om hvitvasking og korrupsjon.

Det fremgår videre at det finnes mer forskning om «harde» virkemidler som kontroll, enn om tillitsbaserte virkemidler. Kunnskapsoppsummeringen fant lite europeisk forskning om effekt av virkemidler generelt. Kunnskapsoppsummeringen var begrenset til fagfelleverdert forskning, og inkluderte ikke effekter som etatenes analysemiljøer selv har dokumentert.

Kunnskapsoppsummeringen fant videre at forskning på bruken av kunstig intelligens og særlig maskinlæring som metode, har hatt sterk fremgang de siste årene. Det fremgår at mulighetene til å kontrollere og følge med på ulike former for økonomisk kriminalitet har økt betraktelig. Land med høy kvalitet på informasjons- og kommunikasjonsteknologi har lettere for å redusere skatteunndragelse. Denne økningen må sees i sammenheng med hvordan teknologisk utvikling har gitt kriminelle aktører et økt handlingsrom.

Kunnskapsoppsummeringen har identifisert flere kunnskapshull. Tematisk var det var lite eller ingen forskning om underslag, lønnstyveri, straffeforfølgning og samfunnsøkonomiske konsekvenser av økonomisk kriminalitet. Videre var det lite forskning om tillitsbaserte virkemidler og om

effekten av konkrete tiltak for å bekjempe økonomisk kriminalitet.

Regjeringens vurdering

Regjeringen vil styrke forskningen på økonomisk kriminalitet for å få et bedre kunnskapsgrunnlag på området. Regjeringen vil derfor fortsette å finansiere Nasjonal trygghetsundersøkelse og Nasjonal omfangsundersøkelse av økonomisk kriminalitet, som er spørreundersøkelser til representative utvalg av henholdsvis den norske befolkningen og norske virksomheter og kommuner.³

Regjeringen ser også behovet for mer kunnskap om forholdet mellom administrative sanksjoner og straff. Som det fremgår i kapittel 11, skal både administrative sanksjoner ilagt av kontrollstatene og straff ilagt av domstolene eller påtalemyndigheten virke forebyggende. Det mangler imidlertid kunnskap om effekten av administrative sanksjoner sammenlignet med straff. Det finnes internasjonal forskningslitteratur om effekten på etterlevelse av regelverket etter kontroll.⁴ I Norge har Skatteetaten undersøkt effekten av kontroll blant ulike grupper etterlevelse.⁵

Regjeringen ser også behov for å få økt kunnskap om påvirkningsfaktorer, drivere og barrierer for økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet, herunder om hvilke konsekvenser dette har for de berørte og for samfunnet, samt om metoder for å måle utvikling og effekter av tiltak både når det gjelder å forebygge og bekjempe kriminalitet.

Det er også behov for mer kunnskap om situasjonen for utenlandske arbeidstakere i Norge, som kan oppleve en særlig sårbar situasjon og ha økt risiko for å bli utnyttet av kriminelle aktører, og i alvorlige tilfeller utsatt for tvangsarbeid og menneskehandel. Dette er blant de aktuelle temaene for Forskningsrådets portefølje Velferd og utdanning. Kunnskapsbehovene følges også opp av berørte departementer og etater gjennom egne forskningsoppdrag og analyser. I 2024 vil Arbeids- og inkluderingsdepartementet, i samarbeid med blant annet Justis- og beredskapsdepartementet, gjennomføre et eksternt FoU-prosjekt for å kartlegge omfang og karakteristiske trekk ved arbeidstakere i gråsonen mellom sosial dumping og tvangsarbeid/menneskehandel.

³ Løvgren, M. Hagestøl, A. og Kotsdam, A. (2022) og Vista (2023).

⁴ DeBacker et al. og Beer et al. (2015), Gemmell og Ratto (2012).

⁵ Karto m.fl. (2019).

² NIFU (2023).

Fra 2023 finansierer Finansdepartementet og Skatteetaten to nye skatteforskningssentre ved Universitet i Oslo (Norwegian Fiscal Studies (NFS)) og Norges Miljø og Biovitenskaplige Universitet (NMBU- Skatteforsk). Sentrene vil bidra med ny forskning på områder der det er behov for mer kunnskap, for eksempel innen effektmålinger av Skatteetatens virkemidler og hvordan vi kan påvirke skattepliktiges adferd. Videre vil det komme ny kunnskap om risikoer for manglende etterlevelse som følge av skjult eierskap i og utenfor Norge, bruk av skatteparadiser og omfanget av denne typen skatteunndragelser. Sentrene vil i en del av prosjektene samarbeide tett med Skatteetaten og bruke etatens data som grunnlag for forskningen.

En bærekraftig fiskeriforvaltning er av stor betydning for verdiskapningen i fiskerinæringen og kystsamfunnene. Skal verdiskapningen opprettholdes, må ressursuttaket reguleres og reguleringene følges både i Norge og i de landene vi deler bestander og markeder med. I dag forskes det mye i Norge og internasjonalt på blant annet fiskebestander og -metoder som utgangspunkt for en solid og faglig forankret fiskeriregulering. Til sammenligning er det lite forskning og innovasjon om hvordan reguleringene etterleves og om virkemidlene som forebygger grensekryssende fiskerikriminalitet, blant annet gjennom teknologisk utvikling. I Blue Justice-initiativet arbeider norske myndigheter sammen med andre land for å styrke etterlevelsen i den globale fiskerinæringen. I september 2023 lanserte regjeringen Blue Justice Ocean Surveillance Programme, som bidrar til at norsk teknologi kan benyttes til å avdekke og forebygge fiskerikriminalitet over hele verden. Lanseringen viser at norsk teknologi er verdensledende innen havovervåking, og at det er behov for å samle og styrke kunnskapsgrunnlaget om dette og andre

viktige virkemidler som forebygger grensekryssende fiskerikriminalitet.

Kunnskapsgrunnlaget om forebygging av grensekryssende fiskerikriminalitet er viktig for verdiskapningen i fiskerinæringen og for Norges omdømme som en ansvarlig eksportnasjon. Forvaltningens kunnskapsgrunnlag om grensekryssende fiskerikriminalitet, blant annet gjennom kontrollmetoder og teknologi, skal styrkes gjennom å prioritere forsknings- og innovasjonsprosjekter innen dette feltet og i samarbeid med eksisterende tiltak. Prosjektene vil utvikles og gjennomføres i samarbeid med forvaltningen innenfor Blue Justice-initiativet, slik at de i størst mulig grad imøtekommer forvaltningens kunnskapsbehov.

Regjeringen vil

- *fortsette å gjennomføre regelmessige omfangsundersøkelser om økonomisk kriminalitet, eventuelt med fokus på særskilte områder eller typer av økonomisk kriminalitet. Neste omfangsundersøkelse som igangsettes vil være på arbeidslivskriminalitet og lønnsstyveri.*
- *utrede bruken og effekten av administrative sanksjoner sammenlignet med straff, jf. omtale i kapittel 11.*
- *styrke kunnskapen om situasjonen for arbeidstakere som har risiko for å bli utnyttet og utsatt for arbeidslivskriminalitet.*
- *fortsette å støtte forskning innen skatt og avgift for å få økt kunnskap om skatteunndragelser, effekter av virkemiddelbruk og skattepliktiges adferd.*
- *støtte forsknings- og innovasjonsprosjekter innenfor Blue Justice-initiativet som imøtekommer forvaltningens behov for verktøy og kunnskap som styrker forebyggingen av grensekryssende fiskerikriminalitet.*

16 Økonomiske og administrative konsekvenser

Både forebygging, etterforskning og sanksjonering av økonomisk kriminalitet er ressurs- og kostnads-krevende, og de foreslåtte tiltakene i meldingen vil kunne medføre økonomiske kostnader for etatene. Samtidig vil manglende bekjempelse av økonomisk kriminalitet få svært store samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser.

Som beskrevet i denne meldingen skjer ikke forebygging og sanksjonering av økonomisk kriminalitet i justissektoren alene, men også i andre relevante sektorer, som Arbeids- og velferdsetaten, Tolletaten og Skatteetaten. Arbeidet mot økonomisk kriminalitet skal være en integrert del av den ordinære styringen i hver enkelt sektor. Hvis risiko- og sårbarhetsbildet endrer seg, er det viktig at tiltakene og virkemiddelapparatet justeres deretter.

Regjeringen har en ambisjon om å styrke arbeidet mot økonomisk kriminalitet på flere sentrale områder. I meldingen vises det til en rekke tiltak, og i forbindelse med utarbeidelse av denne meldingen har regjeringen samlet sett bevilget 50 millioner kroner til bekjempelse av økonomisk kriminalitet i statsbudsjettet for 2024. Av disse skal 20 millioner kroner gå til spesialetterforskere med økonomikompetanse i politidistriktene, 11,5 millioner kroner til etterforskere med kompetanse innen digitale beslag i politidistriktene, 2 millioner kroner til en utredning om sivilrettslig inndragning og 1,5 millioner kroner til å utrede effektene av kontrolletatenes og politiets

virkemidler mot økonomisk kriminalitet. I tillegg er det bevilget 15 millioner kroner til å styrke den nye bedragerienheten på Gjøvik.

Regjeringen har videre styrket det etablerte a-krimssamarbeidet i Innlandet med 15 millioner kroner, som fordeles likt mellom politiet, Skatteetaten, Arbeidstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten, jf. Prop. 1 S (2023–2024).

For å styrke arbeidet mot alvorlig fiskerikriminalitet i Økokrim ble bevilgningen fra 2023 økt med 5 millioner kroner årlig gjennom en rammeoverføring fra Nærings- og fiskeridepartementet.

Øvrige tiltak som eventuelt medfører utgifter som går ut over gjeldende budsjetttrammer, vil regjeringen komme tilbake til i forbindelse med de årlige budsjettforslagene. Tiltak vil ikke tre i kraft før det er budsjettmessig dekning for det.

Forebygging av økonomisk kriminalitet innebærer i dag store kostnader også for privat sektor, og særlig for de som er rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven. Tiltakene som er foreslått i denne meldingen er ikke forventet å medføre økte kostnader for privat sektor.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 22. mars 2024 om Felles verdier – felles ansvar blir sendt Stortinget.

Litteraturliste

Bøker, artikler, tidsskrifter og publikasjoner

- Ad Hoc Committee. *Ad Hoc Committee to Elaborate a Comprehensive International Convention on Countering the Use of Information and Communications Technologies for Criminal Purposes*. New York: United Nations.
- Alalehto (2015). White Collar Criminals: the State of Knowledge. *The Open Criminology Journal* 8(1) 28–35.
- Alalehto og Larsson (2012). Vem är den ekonomiske brottsligen? En jämförelse mellan länder och brottstyper. *Sociologisk forskning* 49(1) 25–44.
- Alstadsæter, A. Godar, S. Nicolaides, P. og Zucman, G. (2023). *Global Tax Evasion Report 2024*. Brussels: EU Tax Observatory.
- Alstadsæter, A. Planterose, B. Zucman, G. og Økland, A. (2022). Who owns offshore real estate? evidence from Dubai. *EU Tax Observatory Working Paper No. 1*.
- Alstadsæter, A. Johannesen, J. og Zucman, G. (2019). Tax evasion and inequality. *American Economic Review* 109 (6) 2073–2103.
- Baldwin, R. Cave, M. og Lodge, R. (reds.) (2010). *Enforcement and Compliance Strategies* av Gunningham, N. i *The Oxford Handbook of Regulation* (2010) s. 120.
- Benson og Chio (2020). «Who commits occupational crimes?» I Rorie, M. (red.) *The handbook of white-collar crime*. Hoboken: Wiley Blackwell, ss. 97–112.
- Benson, M. (2020). Theoretical and Empirical Advances in the Study and Control of White-Collar Offenders. *Justice Evaluation Journal*. 4. 1–20.
- Boutwell m.fl. (2015). A unified crime theory: The evolutionary taxonomy, Agression and Violent Behavior 25(B): 343–353.
- Brodie Neil and Donna Yates, D. (2022). *Money Laundering and Antiquities*, Transfer 1, 97–109.
- Brunovskis, A. og Ødegård, A. M. (2022). *Grov utnyttning og utenlandske arbeidstakere. Gråsonen mellom det regulære arbeidslivet og menneskehandel*. Fafo-rapport 2022: 14.
- Budapestkonvensjonen (2001). *Convention on Cybercrime*. (ETS No. 185). Strasbourg, Frankrike: Europarådet.
- Capgemini (2019). *Områdegjennomgang ID-forvaltningen*. Oslo: Gappgemini Invent
- DeBacker, J.; Bradley, T.H; Anh, T. Yuskavage, A. (2015). «Legal Enforcement and Corporate Behavior. An Analysis of Tax Aggressiveness after an Audit,» *Journal of Law and Economics*, 58: 291–324. Beer et al. (2015).
- De Coning, E. (2019). *Straffes straffbare forhold i fiskerinæringen?* Digitalt vedlegg til NOU 2019: 21 *Framtidens fiskerikontroll*
- DFØ (2021). *Å bygge et varig samarbeid – En underveisevaluering av Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES)*. DFØ-rapport 2021:5. Oslo: Direktoratet for økonomistyring (DFØ).
- DFØ (2022). *Evalueringsrapport av nærpolitireformen – en vurdering av resultater og effekter*. DFØ-rapport 2022:6. Oslo: Direktoratet for økonomistyring (DFØ).
- DFØ og Difi (2017). *Departementers styring av samarbeidsoppgaver som gis til underliggende virksomheter*. Veiledningsnotat DFØ 2017/1. Veiledningsnotat Difi 2017/1. Oslo: Direktoratet for økonomistyring (DFØ).
- Difi (2019). *Hva er god statlig styring?* Difi-rapport 2019:9. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi).
- Direktiv 2014/41/EU. *Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters*.
- DNB (2024). *Finansiell Trygghet i en usikker verden. Trusler og trender fra et DNB-perspektiv 2024*. Oslo: DNB.
- EBA (2022). *Opinion of the European Banking Authority on 'de-risking'*. Publisert 5. januar 2022. Paris: European Banking Authority.
- E-evidence – cross-border access to electronic evidence (2023). Regulation (EU) 2023/1543 of the European Parliament and of the Council of 12 July 2023 on *European Production Orders and European Preservation Orders for electronic evidence in criminal proceedings and for the*

- execution of custodial sentences following criminal proceedings.*
- Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI). Brussel: European Commission.
- EU-kommisjonen (2019). *Illicit trade in cultural goods in Europe – Characteristics, criminal justice responses and an analysis of the applicability of technologies in the combat against the trade – Final report.* Brussel: European Commission.
- EU-Kommisjonen (2022). EU-Kommisjonens rapport til Parlamentet og Rådet 27.10.2022 SWD/2022/344 final: *Assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities.* Brussel: European Commission.
- EU-Kommisjonen (2022b). *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on asset recovery and confiscation.* COM/2022/245 final. Brussel: European Commission.
- EU-kommisjonen (2023). *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on payment services in the internal market and amending Regulation (EU) No 1093/2010.* Brussel: European Commission.
- Europaparlamentet (2018). *Money laundering and tax evasion risks in free ports.* Study – October 2018. European Parliamentary Research Service.
- FATF (2012–2023). *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation.* Paris, France: FATF.
- FATF (2014). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Norway, Fourth Round Mutual Evaluation Report.* Paris: Financial Action Task Force.
- FATF (2019). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Norway, 5th Year Follow-Up Assessment Report of Norway.* Paris: Financial Action Task Force.
- FATF (2023). *Money Laundering and Terrorist Financing in the Art and Antiquities Market.* February 2023. Paris: Financial Action Task Force.
- Finanstilsynet (2022). *Veileder til hvitvaskingsloven.* Rundskriv 4/2022. Oslo: Finanstilsynet.
- Friedrichs (2020). White collar crime: Definitional debates and the case for a typological approach. I Rorie M. L. (red.), *The handbook of white collar crime.* Hoboken: Wiley Blackwell, ss. 16–31.
- Gekoski, A. Adler, T. og McSweeney, J. (2022). *Profiling the Fraudster: Findings from a Rapid Evidence Assessment.*
- Gemmell, N. og Ratto, M. (2012). «Behavioral Responses to Taxpayer Audits: Evidence From Random Taxpayer Inquiries,» *National Tax Journal*, 65(1) 33–58
- Gottschalk (2016). *Økonomisk kriminalitet – ledelse og samfunnsansvar.* Oslo: Cappelen Damm akademisk
- Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet (2022). Lagt fram av Regjeringen Støre, 1. oktober 2022.
- Hydro (2019). *Årsberetning og årsregnskap 2019.* Oslo: 2020.
- Hvitvaskingskonvensjonen (1990). *Konvensjon om hvitvasking, ransaking, beslag og inndragning av økonomisk utbytte fra straffbare handlinger – ETS nr. 141.* Strasbourg, Frankrike: Europarådet.
- International Declaration on Transnational Organized Crime in the Global Fishing Industry (Københavnserklæringen) 2018. Tilgjengelig på bluejustice.org.
- Jacobsen, H.M., Steen, T. og Ulsberg, M. (2008). *Å jobbe med kulturminner – en kartlegging av kompetansebehov blant ansatte innen kulturminnesektoren, toll- og politimyndigheter.* Oslo: Albatross.
- Karto, C.; Øvrum, A.; Løyland, K. og Andersen, K.G. (2019). Effekter av kontroll blant ulike grupper av skattepliktige. *Analysenytt fra Skatteetaten nr. 1.*, 14–19.
- Kleven, m.fl. (2011). Unwilling or Unable to Cheat? Evidence From a Tax Audit Experiment in Denmark. *Econometrica* 79 (3) 651–692.
- Kolsrud (2021). *Fra 10 til 90 på to tiår – antall lover med administrativ straff går til værs.* Artikkel på nettstedet Rett24. Publisert 18. november 2021.
- Konkurransetilsynet (2022). *Tydelig økt kjennskap til konkurransereglene.* Nyhetssak på Konkurransetilsynets nettside. Publisert 14. januar 2022.
- KPMG (2022). *Evaluering av etatssamarbeid mot arbeidslivskriminalitet.* Rapport utarbeidet av KPMG for Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Avgitt 5. Desember 2022. Oslo: KPMG.
- Kripos (2022). Nasjonal operasjon kriminelle nettverk (KN).
- Larsson (2001). What is 'Economic' about 'Economic Crime'? i The National Council for Crime

- Prevention *White-collar Crime Research. Old Views and Future Potentials*. Stockholm, BRÅ. 121–133.
- Løvgren, M. Hagestøl, A. og Kotsdam, A. (2022). *Nasjonal trygghetsundersøkelse 2020*. Nova rapport 2/22. Oslo: Oslo Met.
- Løvgren, M. Skjervheim, Ø. Høgestøl, A. Kotsdam, A. Bjørnshagen, V. Hyggen, C. og Lid, S. (2023). *Nasjonal trygghetsundersøkelse 2022*. Nova rapport 14/23. Oslo: Oslo Met.
- Meld. St. 1 (2022–2023) *Nasjonalbudsjettet 2023*. Finansdepartementet.
- Meld. St. 1 (2023–2024) *Nasjonalbudsjettet 2024*. Finansdepartementet.
- Meld. St. 19 (2019–2020) *Miljøkriminalitet*. Klima- og miljødepartementet.
- Meld. St. 9 (2022–2023) *Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Nasjonal Risikovurdering (2022). *Hvitvasking og terrorfinansiering 2022*. Økokrim og Politiets sikkerhetstjeneste.
- Nasjonal strategi for kunstig intelligens (2020). *Nasjonal strategi for kunstig intelligens*. Publisert 14. januar 2020. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Nifu (2023). *Økonomisk kriminalitet: En oversikt over forskning og virkemidler på feltet*. NIFU Arbeidsnotat 2023:7. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- Nordisk Ministerråd (2017). *Tillid – det nordiske guld*. København: Nordisk Ministerråd. Tilgjengelig på www.norden.org/nordpub
- NOU 2020: 10 *Straffelovrådets utredning nr. 2 – Inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap. Fremtidig organisering av politiets særorganer*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2017: 5 *En påtalemyndighet for fremtiden – Påtaleanalysen*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2019: 21 *Framtidens fiskerikontroll*. Nærings- og fiskeridepartementet.
- NOU 2022: 18 *Mellom mobilitet og migrasjon*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- OECD (2017). *Shining Light on the Shadow Economy: Opportunities and Threats*. FTA report. 2017.
- OECD (2021a). *Fighting Tax Crime – The Ten Global Principles, Second Edition*. Publisert 17. juni 2021.
- OECD (2021b). *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. OECD/LEGAL/0378.
- Oslo Economics (2018). *Kartlegging av omfanget av feilutbetalinger på sykepengeområdet*. Rapport utarbeidet for Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Oslo Economics (2019). *Analyse av omfanget av feilutbetalinger av dagpenger*. Rapport utarbeidet for Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Oslo Economics (2020). *Analyse av omfanget av feilutbetalinger av arbeidsavklaringspenger*. Rapport utarbeidet for Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Ot.prp. nr. 45 (1987–88) *Om lov om endring i straffeloven (utbytteheleri ved narkotikaforbrytelse)*. Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 8 (1988–89) *Om lov om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd*. Sosialdepartementet.
- Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff (straffeloven)*. Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28*. Justis- og politidepartementet.
- PHS (2023). *Inndragning: en satsing uten resultater? Hva fungerer og hva fungerer ikke?* Oslo: Politihøgskolen.
- Politidirektoratet (2020). *I forkant av kriminaliteten. Forebygging som politiets hovedstrategi (2021–2025)*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet og Riksadvokaten (2023). *Straffesaksbehandlingen 2022*. Oslo: Politidirektoratet og Riksadvokaten.
- Politiets trusselvurdering (2022). Oslo: Kripos.
- Politiets trusselvurdering (2023). Oslo: Kripos.
- Politiforum (2020). *Økonomisk kriminalitet koster samfunnet minst 145 milliarder*. Nyhetssak publisert på nettstedet politiforum.no 13. mai 2020.
- Proba samfunnsanalyse (2011). *Misbruk av sykepengeordningen i folketrygden*. Rapport 2011 – 03. Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Proba samfunnsanalyse (2013). *Trygdesvindler i Norge*. Rapport 2013 – 05. Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prop. 241 L (2020–2021) *Endringer i straffeloven mv. (klargjøring av inndragningsregler m.m.)*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (2011). Lagt fram av Jens Stoltenbergs andre regjering den 15. mars 2011.

- Riksadvokaten (2006). Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2006. Oslo, 20. mars 2006.
- Riksadvokaten (2013). Retningslinjer om heleri-, hvitvaskings- og selvvaskingssaker. RA-2013-886. Oslo, 11. september 2018.
- Riksadvokaten (2017). Riksadvokatens instruks om bruk av informasjon fra Økokrim, enheten for finansiell etterretning (EFE), i politidistrikten. Oslo, 15. februar 2017.
- Riksadvokaten (2019). Instruks 24. oktober 2006. *Instruks om operativt samarbeid mellom politi/påtalemyndighet, Skatteetaten og NAV*. Oslo.
- Riksadvokaten (2019). Instruks 30. august 2019. *Nasjonal instruks om samarbeid med forvaltningsorganer i straffesak*. Oslo.
- Riksadvokaten (nd). Avtale 15. august 2015. *Avtale om prinsipper for samarbeid mellom politi/påtalemyndighet, Skatteetaten og NAV*. Oslo.
- Riksrevisjonen (2020–2021). *Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT*. Dokument 3:5 (2020–2021). Oslo: Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen (2022). *Riksrevisjonens undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver*. Dokument 3:7 (2021–2022). Oslo: Riksrevisjonen.
- Rui (2015). Professor Jon Petter Rui ved Universitetet i Bergen. *Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder*. Betenkingen er tilgjengelig på nettstedet regjeringen.no.
- Runhovde og Skjevraak (2018). *Kriminalitetsforebygging på norsk – En kunnskapsoversikt*. Siv Rebekka Runhovde og Pernille Erichsen Skjevraak. Oslo: Politihøgskolen.
- Samfunnsøkonomisk analyse (2020). *Omfang av og tiltak mot konkurskriminalitet*. Rapport 2-2020. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Samfunnsøkonomisk analyse (2022). *Samfunnsøkonomiske kostnader av kriminaliteten*. Rapport 6-2022. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Skatteetaten (2021). *Dulting i skattemeldingen hjelper folk til å rapportere riktig*. Nyhetssak publisert på Skatteetatens nettside 16. desember 2021. Oslo: Skatteetaten.
- Skatteetaten, Brønnøysundregistrene og Kartverket (2023). *Kartlegging av offentlige myndigheters mulige bruk av opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom*.
- SOCTA (2021). *The EU Serious and Organised Crime Threat Assessment*. Haag, Nederland: Europol.
- SOU 2021:100. *Ny förverkandelagstiftning*. Tilgjengelig på nettstedet til Sveriges regering.
- SSB (2021). Offerbilder i endring. *SSB ANALYSE 2021/05*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- SSB (2023.) Statistikk over administrative sanksjoner En kartlegging av tilgjengelige data med fokus på overtredelsesgebyr. SSB notat 2023-25. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå. (2005). *Virksomheter som ofre for økonomisk kriminalitet*. Rapport 2005/14. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå. (2010). *Virksomheter som ofre for økonomisk kriminalitet – 2008-undersøkelsen*. Statistisk sentralbyrå rapport 49/2010. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Stub, M. (2011). *Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Transparency International Norge (2021). *Hvem eier Oslo? Hvitvaskingsrisiko i eiendomsmarkedet*. Oslo: Transparency International Norge
- Transparency International Norge (2023). *Hva hindrer politiets etterforskning av korrupsjonsaker?* Oslo: Transparency International Norge
- U.S. Departement of the Treasury (2022). *Study of the Facilitation of Money Laundering and Terror Finance Through the Trade in Works of Art*. Washington D.C.
- Vista (2023). *Nasjonal omfangsundersøkelse av økonomisk kriminalitet rettet mot virksomheter og kommuner*. Oslo: Vista analyse.
- von Onna, J., van der Geest, V., Huisman, W og Denkers, A. (2014). Criminal trajectories of white-collar offenders. *Journal of research in crime and delinquency*.
- World Customs Organization (2020). *WCO BACUDA experts develop and share a neural network model to assist Customs to detect potential fraudulent transactions*. Nyhetssak publisert 19. mai 2020 på nettsidene til World Customs Organization.
- Økokrim – Enheten for finansiell etterretning (2022) *Årsrapport* Oslo: Økokrim.
- Økokrim (2022). Årsrapport. Nøkkelinformasjon og måloppnåelse i 2022. Oslo: Økokrim.
- Økokrim (2023). *Bedrageri – et samfunnsproblem*. Oslo: Økokrim.
- Økokrims nasjonale risikovurdering (2022). Oslo: Økokrim.
- Økokrims nettside om Aktuell trussel; *Investeringsbedrageri knyttet til kryptovaluta* (2023).
- Økokrims nettside om Aktuell trussel; *Unge og sårbare misbrukes som pengemuldyr av kriminelle* (2023).
- Økokrims Temarapport om Bedragere som utgir seg for å være politiet eller banken (2023). Oslo: Økokrim.
- Økokrims trusselvurdering (2022). Oslo: Økokrim.

Lover og forskrifter

- Forskrift til lov om register over reelle rettighetshavere. (2021). *Forskrift til lov om register over reelle rettighetshavere.*
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker.*
- Hvitvaskingsloven. (2018). *Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering.*
- Lov om fullbyrding av nordiske straffedommer. (1963). *Lov om fullbyrding av nordiske straffedommer.*
- Lov om register over reelle rettighetshavere (2019). *Lov om register over reelle rettighetshavere.*
- Politiregisterforskriften. (2013). *Forskrift om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten.*
- Påtaleinstruksen. (1985). *Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten.*
- Straffeloven. (2005). *Lov om straff.*
- Straffeprosessloven. (1981). *Lov om rettergangsmåten i straffesaker.*
- Valutaregisterloven. (2004). *Lov om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge.*
- Åpenhetsloven. (2021). *Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold.*



Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon:

Arbeidslivskriminalitet, penger, byggeplass: utlånt fra Økokrim

Eldre dame, kort: Maskot

Kongekrabbe: Bob Ingelhart

Sedler, våpen: Shutterstock

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 03/2024

