



Evaluering av politiets bruk av finansiell etterretning

Utarbeidet på vegne av Politidirektoratet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller for interesseorganisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Om KPMG

KPMG er et av landets ledende kompetansehus med sterk fagekspertise innen revisjon, regnskap, rådgivning, skatt, avgift og forretningsjuss. KPMG har nærmere 2000 ansatte i Norge.

KPMG har Nordens største granskings- og compliance-miljø (Forensic Services). Vi leverer tjenester til private og offentlig sektor innen forebygging, avdekking og gransking av økonomisk kriminalitet og uetisk forretningsatferd. Herunder leverer vi en rekke antihvitvaskingstjenester til rapporteringspliktige, særdeles innenfor bank- og finanssektoren; transaksjonsmonitorering og rapportering, kjenn-din-kunde operasjoner, sanksjoner, AML-teknologi, transformasjoner, rammeverk for å forebygge misligheter og korrupsjon.

Forensic Services består av over 85 spesialister og er tverrfaglig sammensatt i et internasjonalt fagmiljø. Våre spesialister har blant annet bakgrunn fra revisjon, internrevisjon, politietaten (Kripos, Økokrim, PST) og påtalemyndigheten (Riksadvokaten og Statsadvokaten)

Evaluering av politiets bruk av finansiell etterretning/OE-rapport 2024-25

© Oslo Economics, 6. mai 2024

Kontaktperson:

Marit Svensgaard / Partner

msv@osloeconomics.no, Tel. 982 63 985

Foto/illustrasjon: iStock.com/welcomia

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	5
1. Evalueringens bakgrunn og innhold	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Mandat	8
1.3 Evalueringens rammeverk	9
1.4 Informasjonsgrunnlag	9
1.5 Evalueringens metode	11
2. Finansiell etterretning i Norge og Skandinavia	14
2.1 Styring og prioritering i politiet	14
2.2 Politiets etterretningsarbeid	15
2.3 Rapporteringspliktiges arbeid og ressursbruk	16
2.4 EFEs arbeid og ressursbruk	17
2.5 Finansiell etterretning i Sverige og Danmark	19
3. Politiets bruk av finansiell etterretning fra EFE	23
3.1 Antall hvitvaskingsaker	23
3.2 Heftelser, beslag og inndragning	23
3.3 Hvitvaskingsaker og inndragninger etter mottak av finansiell etterretning	24
3.4 Politidistriktenes rapporterte bruk av finansiell etterretning	28
3.5 Treffsikkerheten og relevansen til EFEs etterretning	30
3.6 Oppsummert om politiets bruk av finansiell etterretning	34
4. utfordringer ved bruken av finansiell etterretning	35
4.1 Mulige forklaringer på manglende bruk av finansiell etterretning fra EFE	35
4.2 Sender rapporteringspliktige informasjon om de rette sakene?	35
4.3 Er informasjon i MT-rapportene ufullstendig og fragmentert?	36
4.4 Klarer EFE å behandle MT-rapportene godt nok?	37
4.5 Er informasjonen EFE sender til politidistriktene tilstrekkelig til opprettelse av straffesak?	38
4.6 Har politidistriktene tilstrekkelig kompetanse?	38
4.7 Har politidistriktene incentiver til å prioritere saker om hvitvasking?	39
4.8 Oppsummert om utfordringer	40
5. Forbedringsområder og mulige tiltak	41
5.1 Mulige forbedringer	41
5.2 Endre fokus – fra straffesak til forebygging?	41
5.3 Samordning av politiets finansielle etterretning	42
5.4 Mer utveksling av saksinformasjon	42
5.5 Bedre IT-systemer	44

5.6 Økt kapasitet	44
5.7 Økt kompetanse	46
5.8 Øke bevisstheten rundt mulige blindsoner	47
5.9 Oppsummert om mulige tiltak	47
6. Referanser	48

Sammendrag og konklusjoner

På oppdrag for Politidirektoratet har Oslo Economics og KPMG gjennomført en evaluering av politiets bruk av finansiell etterretning. Oppmerksomheten i evalueringen har vært rettet mot finansiell etterretning produsert av Enheten for finansiell etterretning (EFE) i Økokrim, og bruken av etterretningen i saker om hvitvasking og saker med potensial for inndragning av utbytte. Ved bruk av et datasett som kobler etterretningsprodukter fra EFE til politiets straffesaksregister dokumenterer vi at antallet saker som eksplisitt omhandler hvitvasking er lavt, og at majoriteten av sakene som opprettes blir henlagt. Dette gjelder både hvitvaskingssaker og andre saker tilknyttet økonomisk kriminalitet der finansiell etterretning fra EFE kan ha relevans. Politidistriktene opplyser videre at EFEs etterretning i liten grad har vært utløsende for straffesakene som er opprettet. For å øke politiets bruk og nytte av finansiell etterretning vil det være behov for flere tiltak. Økt kapasitet er trolig nødvendig. Samtidig vil en harmonisering av politiets prioriteringer, samt lovendringer som gir de samme mulighetene til informasjonsutveksling som i Sverige og Danmark kunne lede til en bedre utnyttelse av eksisterende ressurser på området.

Bakgrunnen, mandat og informasjonsgrunnlag

Hvitvasking er handlinger som på ulike måter bidrar til sikre utbytte fra straffbare handlinger ved å skjule hvor det blir av eller hvem som har rådigheten over det, eller som tilslører inntekters eller eiendelers ulovlige opphav. For at kriminelle skal kunne nyte fordelene av et ulovlig utbytte uten å vekke mistanke, må utbyttet integreres i den legale økonomien. Økonomisk profitt er motivasjonen for en stor andel av kriminaliteten som begås, og både politiets anti-hvitvaskingsarbeid og politiets evne til å inndra utbytte fra ulovlig virksomhet er derfor sentralt for kriminalitetsbekjempelsen. Dersom utbyttet fra straffbare handlinger fjernes, reduseres også motivasjonen for å begå kriminalitet.

Anti-hvitvasking er et område som i stor grad preges av internasjonale krav til nasjonale systemer og regelverk. Norge har etablert systemene som skal bidra til bekjempelse av økonomisk kriminalitet, men manglende resultater innen straffeforfølgning av økonomisk kriminalitet har møtt kritikk i senere tid. Med dette som bakteppe har Politidirektoratet bedt om en reell situasjonsbeskrivelse når det gjelder politiets bruk av finansiell etterretning fra EFE, hvilke konkrete resultater dette gir, hvor store ressurser som benyttes til anti-hvitvaskingsarbeidet nasjonalt, samt hvilke utfordringer og forbedringsmuligheter som eksisterer.

Informasjonskildene vi har anvendt for å svare ut oppdragets mandat inkluderer intervjuer med nøkkelpersoner fra rapporteringspliktige, Økokrim, EFE, politidistriktene, Skatteetaten, Finanstilsynet og Justis- og beredskapsdepartementet, aggregert statistikk fra rapporteringspliktige virksomheter, Politidirektoratet, EFE og utvalgte politidistrikt, samt analyser av koblede data på individnivå fra politiregistrene ASK og STRASAK.

Det brukes betydelig ressurser på å avdekke og rapportere mistenkelige transaksjoner

Banker, betalingsforetak, eiendomsめglere og andre rapporteringspliktige har etter hvitvaskingsloven en undersøkelsesplikt dersom de avdekker forhold som kan indikere at midler har tilknytning til hvitvasking eller terrorfinansiering. De har påfølgende en plikt til å rapportere dersom undersøkelsene gir grunn til å mistenke hvitvasking eller terrorfinansiering (mistenkelige transaksjoner). Rapportert om mistenkelige transaksjoner (MT-rapporter) sendes til EFE. De rapporteringspliktige bruker betydelige ressurser på å overholde rapporteringsplikten, og det har vært en kraftig økning i antallet MT-rapporter over tid. I 2023 var produksjonen i overkant av 23 500 MT-rapporter, opp fra omtrent 11 500 i 2019. Vår kartlegging viser at det i dag arbeider i underkant av 400 årsverk i privat sektor kun med overvåking og rapportering av mistenkelige transaksjoner i tråd med hvitvaskingslovens §§ 25 og 26.

Disse årsverkene utgjør bare en del av ressursene de rapporteringspliktige bruker på anti-hvitvaskingsarbeid. De rapporteringspliktige er pålagt å «kjenne sine kunder» for å identifisere mulige risikofaktorer for økonomisk kriminalitet. Dersom vårt estimat hadde inkludert alle årsverkene de rapporteringspliktige bruker i arbeid med forebygging og avdekking av hvitvasking i det norske private markedet, ville estimatet vært flere ganger høyere enn antall årsverk brukt til overvåking av mistenkelige transaksjoner og utarbeidelse og utsendelse av MT-

rapporter. Et noe konservativt estimat, som er usikkert grunnet få datapunkter, er at antihvitvaskingsarbeid i privat sektor består av omtrent 2 000 årsverk.

Det er krevende for EFE å håndtere volumet av rapporter om mistenkelige transaksjoner

EFE utarbeider etterretningsrapporter og andre produkter basert på tilsendt informasjon fra de rapporteringspliktige, og formidler sine etterretningsprodukter til politidistrikter og særorganer. Politidistriktene kan deretter bruke den finansielle etterretningen til opprettelse og videreføring av straffesaker om hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet, i tillegg til andre kriminalitetsreducerende tiltak.

Volumet av mottatte MT-rapporter oppleves overveldende for EFE. Verken antallet årsverk, som har holdt seg stabilt siden 2019, eller interne IT-systemer oppleves som tilstrekkelige for å gjøre grundige analyser av data-grunnlaget. I dag filtreres rapporter maskinelt basert på en rekke kriterier, hvor rapporter som oppfyller kriteriene sendes til en saksbehandler for behandling og mulig videreformidling til politidistriktene.

Vi har analysert data på EFEs produksjon av etterretningsprodukter i perioden 2018-2022. I denne perioden har EFE utarbeidet 7 645 produkter om til sammen 5 227 forskjellige individer. Det lavere antallet individer tilsier at det i flere tilfeller er opprettet flere produkter om samme individ.

Antall opprettede straffesaker er få, og bruken av finansiell etterretning er lav

Tall fra SSB viser at politiet mottok 763 anmeldelser for lovbrudd kodet som hvitvasking i perioden 2018-2022. Til sammenligning ble det i samme periode produsert omtrent 70 000 MT-rapporter og 7 645 etterretningsprodukter fra EFE. I perioden har det vært svært begrensede resultater for inndratte beløp.

Vår gjennomgang av koblede registerdata viser at omtrent 40 prosent av individer omtalt i EFEs informasjonsformidling blir etterforsket i etterkant av formidlingsdato. Våre dataanalyser viser videre at det sjelden er hvitvasking som er primærgrunnlaget for etterforskninger av de aktuelle individene. Kun 5 prosent av saker opprettet om individer EFE formidler informasjon om, har hvitvasking som dokumentert primærgrunnlag. Det er imidlertid mulig at flere saker der hvitvasking er involvert ikke blir dokumentert som hvitvaskingsaker i STRASAK. Dette kan være drevet av at hvitvasking av ulovlig utbytte ofte kan være et tilleggsmoment i etterforskningen av en primærforbrytelse som innbragte utbyttet.

Vi dokumenterer i alt 109 avgjorte hvitvaskings saker og 1 776 avgjorte etterforskningssaker knyttet til personer EFE har formidlet informasjon om til politidistriktene i perioden 2018-2022. Av de 1 776 avgjorte sakene ble 64 prosent henlagt, og 17 prosent endte i domfellelse. De resterende 19 prosent endte hovedsakelig med påtaleunntatelse eller forelegg. Kun 2 prosent endte med frifinnelse. At det påbegynnes etterforskning av personer EFE har formidlet informasjon om er ikke ensbetydende med at EFEs etterretning har vært avgjørende for sakens opprettelse. Politidistriktene opplyser at EFEs informasjonsformidling i liten grad har vært utløsende for straffesakene som er opprettet. Flere av våre funn fra dataanalysen indikerer likevel at EFEs proaktive informasjonsformidling har en bruksnytte i straffeforfølgning. Et eksempel er at andelen domfellelser i kjølvannet av en proaktiv informasjonsformidling fra EFE er høyere enn ved politiets forespørsler til EFE og andre former for direkte kommunikasjon. I tillegg er andelen hvitvaskings saker høyere for etterforskninger som påfølger en proaktiv informasjonsformidling fra EFE sammenlignet med etterforskningssaker opprettet før informasjonsformidling fra EFE.

Manglende samhandling og prioriteringer er sentrale utfordringer i arbeidet mot økonomisk kriminalitet

Når bruken av finansiell etterretning er lav, og det opprettes få straffesaker som omhandler hvitvasking, kan det skyldes ulike forhold i verdikjeden fra en mistenkelig transaksjon oppstår til politiets valg om å opprette en straffesak. I vår gjennomgang av mulige forklaringer på hvorfor bruken er lav finner vi at det er utfordringer gjennom hele verdikjeden. De rapporteringspliktige får i liten grad tilbakemeldinger på kvaliteten på deres MT-rapporter, og både politidistriktene og de rapporteringspliktige opplever avsløringsforbudet i hvitvaskingsloven som begrensende for mulighetene til å bygge bedre MT-rapporter. Videre opplever EFE omfanget av MT-rapporter som overveldende gitt verktøyene og saksbehandlingskapasiteten de har til rådighet. Slik data-behandlingen er i dag, er det trolig et betydelig antall straffbare handlinger politidistriktene aldri blir informert om.

Til tross for EFEs utfordringer virker ikke manglende kvalitet på etterretningsproduktene EFE faktisk formidler til politidistriktene å være hovedårsaken til manglende bruk av finansiell etterretning. Hovedutfordringen synes å være at politidistriktene mangler kompetanse og insentiver til å prioritere saker om hvitvasking. Både et lavt antall hvitvaskings saker og et høyt antall henlagte saker er indikasjoner på dette. Videre synes en medvirkende

årsak til de svake tallene å være at politidistriktene og EFE ikke evner å spille hverandre gode i de sakene som politidistriktene faktisk velger å prioritere. EFE opplever at politidistriktene viser liten interesse for informasjonen de formidler, mens informanter fra politidistriktene opplever at EFE ikke er kjent med hva som er lokale trusler og prioriteringer, og at EFE er for langsomme i sin respons når et politidistrikt har et informasjonsbehov.

En kombinasjon av tiltak er nødvendig for å forbedre politiets bruk og nytte av finansiell etterretning

Basert på funn fra intervjuene og analysene av registerdata, har vi identifisert flere mulige tiltak som kan lede til forbedring i politiets bruk av finansiell etterretning. Det er viktig å presisere at det ikke er foretatt en grundig vurdering av de mulige tiltakenes konsekvenser, innretning og ressursbruk, og flere av tiltakene vi foreslår krever derfor en videre utredning for at de kan innføres.

Tiltakene vi har identifisert inkluderer en samordning av politiets finansielle etterretning, mer og bedre utveksling av saksinformasjon innad og mellom partene i verdikjeden, bedre IT-systemer, økt kapasitet både hos politidistriktene og EFE, samt økt kompetanse og økt bevissthet rundt mulige blindsoner i etterforskningsarbeidet.

Tiltakene kan gjennomføres hver for seg, men en kombinasjon av tiltak er trolig nødvendig for å få full nytte av mulige forbedringer. Produksjon, bruk og nytte av finansiell etterretning er resultatet av en verdikjede bestående av rapporteringspliktige, EFE og politidistriktene, og verdikjeden er ikke sterkere enn sitt svakeste ledd. Tiltak som styrker EFEs kapasitet vil eksempelvis ha liten effekt hvis ikke politidistriktene har kapasitet til å agere på informasjonen. På samme måte vil det å ruste opp politidistriktenes etterforskningskapasitet ha begrenset effekt hvis ikke EFE er rustet til å respondere på politidistriktenes informasjonsbehov.

I første omgang mener vi det viktigste er å gjennomføre tiltak som gjør at samfunnet får mest mulig tilbake for ressursene som allerede finnes i verdikjeden fra rapporteringspliktige til etterforskere og påtalejurister i politidistriktene. Det innebærer en harmonisering av politiets prioriteringer, samt å utrede lovendringer som gir aktørene i verdikjeden de samme muligheter til informasjonsutveksling som i Norges naboland.

1. Evalueringens bakgrunn og innhold

Norge har i de senere årene sett en markant økning i antall rapporter som dokumenterer mistanker om økonomisk kriminalitet. Samtidig har Økokrim og politidistriktene fått kritikk for manglende resultater i arbeidet mot økonomisk kriminalitet generelt, og hvitvasking spesielt. Med dette som bakteppe har Oslo Economics i samarbeid med KPMG utredet politiets bruk av finansiell etterretning fra EFE, samt hvilke konkrete resultater dette gir. I dette kapittelet gis en beskrivelse av evalueringens mandat, rammeverk og metode.

1.1 Bakgrunn

Hvitvasking er handlinger som på ulike måter bidrar til sikre utbytte fra straffbare handlinger ved å skjule hvor det blir av eller hvem som har rådigheten over det, eller som tilslører inntekters eller eiendelers ulovlige opphav. For at kriminelle skal kunne nyte fordelene av et ulovlig utbytte uten å vekke mistanke må utbyttet integreres i den legale økonomien. Økonomisk profitt er motivasjonen for en stor andel av kriminaliteten som begås, og derfor er både politiets anti-hvitvaskingsarbeid og politiets evne til å inndra utbytte fra ulovlig virksomhet sentralt for kriminalitetsbekjempelsen. Fjernes utbytte fra straffbare handlinger reduseres også motivasjonen for å begå en rekke typer kriminalitet.

Anti-hvitvasking er et område som i stor grad preges av internasjonale krav til nasjonale systemer og regelverk. Norge er som medlem av Financial Action Task Force (FATF) bundet av FATFs standarder. Gjennom medlemskap i EØS er Norge videre forpliktet til å overholde EUs hvitvaskingsdirektiver som er inntatt i EØS-avtalen. Norge fikk en ny hvitvaskingslov i 2018 som implementerer EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv og en rekke av FATFs standarder.

Hvitvaskingsloven stiller krav til de som er rapporteringspliktige etter loven. Rapporteringspliktige organisasjoner inkluderer eksempelvis finansielle institusjoner, eiendomsmeglere, betalingsformidlere, verdipapirforetak og fondsforvaltere. Rapporteringspliktige som avdekker mistenkelige transaksjoner (MT) skal sende rapporter om transaksjonene til Enheten for finansiell etterretning (EFE). EFE er Norges Financial Intelligence Unit (FIU), som alle medlemsland i FATF er forpliktet til å ha. EFE

ligger i Økokrim, men er en uavhengig og autonom enhet.

De siste årene har det vært en markant økning i antall MT-rapporter sendt til EFE. EFE mottok over 23 500 MT-rapporter i 2023. Dette er mer enn det dobbelte av antall MT-rapporter mottatt i 2019. Bak de 23 500 MT-rapportene ligger et betydelig arbeid hos de rapporteringspliktige, og en forventning om at politiet anvender informasjonen i MT-rapportene i kriminalitetsbekjempelsen.

Med den nye hvitvaskingsloven og implementeringen av EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv, samt en rekke av FATFs standarder, har Norge lovgivning og systemer på plass for å bekjempe hvitvasking. Økokrim/EFE og politiet for øvrig har likevel over tid fått kritikk for manglende resultater i arbeidet med økonomisk kriminalitet generelt, og hvitvasking spesielt. Særlig de rapporteringspliktige er kritiske til at ressursene de benytter til overvåking og rapportering av mistenkelige transaksjoner i liten grad synes å lede til konkrete etterforskningskritt, og at etterforskningene som igangsettes i stor grad ender med henleggelse. Disse utfordringene er en viktig årsak til at Justis- og beredskapsdepartementet har gitt Politidirektoratet i oppdrag å evaluere politiets bruk av finansiell etterretning i saker om hvitvasking. Oslo Economics og KPMG har gjennomført evalueringen på oppdrag fra Politidirektoratet.

1.2 Mandat

I mandatet for evalueringen står det at oppdraget skal gi Politidirektoratet en reell situasjonsbeskrivelse når det gjelder politiets bruk av finansiell etterretning. Det er videre spesifisert at dette skal gjøres gjennom å:

1. Kartlegge politiets opprettelse og straffeforfølgning av saker om hvitvasking i løpet av en gitt tidsperiode, og analysere bruken av finansiell etterretning i disse sakene
2. Kartlegge politiets opprettelse og straffeforfølgning av saker med potensial for inndragning av utbytte av straffbare handlinger i løpet av en gitt tidsperiode, og analysere bruken av finansiell etterretning for dette formålet
3. Kartlegge hvor store ressurser som brukes både i offentlig og privat sektor til anti-hvitvaskingsarbeid
4. Kartlegge hva som kan være årsakene til eventuelle utfordringer, herunder identifisere forbedringsmuligheter

1.3 Evalueringens rammeverk

For politiet finnes flere kilder til finansiell etterretning. Oppdraget er imidlertid avgrenset til vurderinger av bruk og nytte av den finansielle etterretningen som EFE produserer.

Den finansielle etterretningen EFE produserer inngår i en «verdikjede» (se Figur 1-1) som starter med avdekkingen av en mistenkelig transaksjon hos en rapporteringspliktig virksomhet. Rapporten om den mistenkelige transaksjonen er informasjonsgrunnlaget for EFEs aktiviteter. EFE produserer både statistikk, strategiske analyser, operative analyser, anmeldelser, egenmeldinger i straffesaker og etterretningsrapporter. Alle disse produktene kan regnes som finansiell etterretning. Videre er den finansielle etterretningen EFE produserer et informasjonsgrunnlag for politiets videre arbeid med etterforskning og straffeforfølgning av saker. Enden av verdikjeden er karakterisert ved utfall i straffesaker. Ideelt sett skal arbeidet som gjøres langs verdikjeden resultere i straffereaksjoner som omfatter inndragning i de tilfeller hvor den mistenkelige transaksjonen omhandler faktiske kriminelle forhold.

Implikasjonen av at vi retter oppmerksomheten mot EFE og den finansielle etterretningen de produserer er at vi ikke vurderer hvordan politiet i større grad kan nyttiggjøre seg av andre kilder til finansiell etterretning. Dette gjelder eksempelvis informasjon fra Skatteetaten, som også produserer og formidler finansiell etterretning om skattesvik til politiet.

1.4 Informasjonsgrunnlag

For å få en helhetlig forståelse av politiets bruk av finansiell etterretning har vi samlet informasjon fra

ulike kilder. Dette inkluderer intervjuer, data fra politi-registre, tilsendt aggregert statistikk og dokumentstudier.

1.4.1 Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med nøkkelpersoner fra rapporteringspliktige, Økokrim, EFE, politidistriktene, Skatteetaten, Finanstilsynet og Justis- og beredskapsdepartementet. Til intervjuene utarbeidet vi intervju-guider som informantene fikk oversendt i forkant

Økokrim og EFE

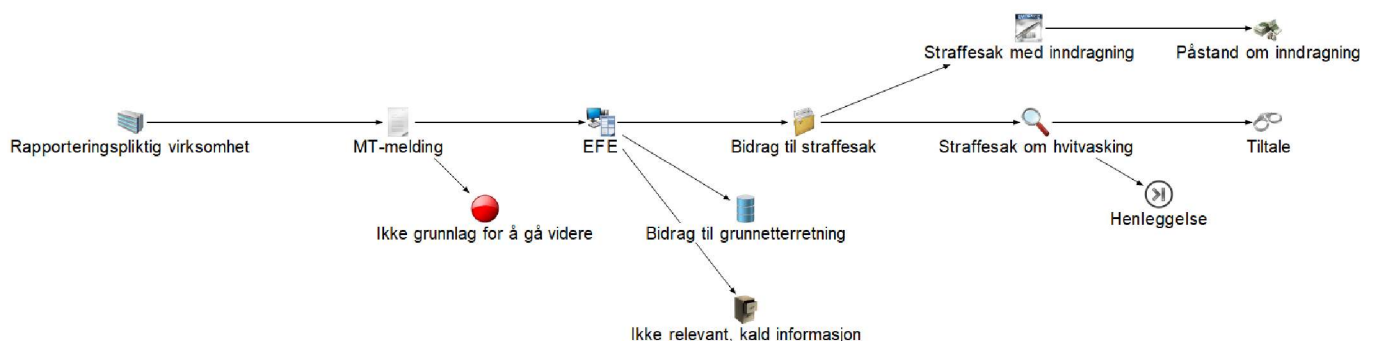
Vi har gjennomført to gruppeintervjuer med 3 saksbehandlere i EFE i hvert intervju, flere intervjuer med EFEs ledelse, samt to nøkkelpersoner i Økokrims etterretningsarbeid.

Tema for intervjuene var i hovedsak hvordan EFE innretter sitt arbeid, deres opplevelse av kvaliteten på innkommende informasjon, og hvordan de opplever at samarbeidet og samhandlingen med politidistriktene fungerer. I tillegg ble informantenes opplevelse av politidistriktenes arbeid diskutert, herunder i hvilken grad formidlede saker kan danne grunnlag for opprettelse av saker og hva som kan være barrierer for effektiv straffeforfølgning og forebygging av hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet.

Politidistriktene

Vi har utført innledende intervjuer med tre politidistrikt og oppfølgende dybdeintervjuer med de samme tre distriktene, samt tre andre distrikt. Distriktene ble plukket ut for å sikre en bredde i både geografisk plassering og størrelse på politidistriktet. Hvem som stilte fra politidistriktene varierte mellom distriktene, men både påtale, ledere, analytikere, etterforskere og inndragningsspesialister har vært representert i intervjuene.

Figur 1-1: Verdikjeden fra MT-rapport til utfall i straffesak



Illustrasjon: KPMG/Oslo Economics

Tema for intervjuene var hvordan politidistriktene arbeider med bekjempelse av økonomisk kriminalitet og hvordan de opplever bruken og bruksnyttene av finansiell etterretning fra EFE. Vi spurte også om hvilke faktorer som hemmer eller fremmer arbeidet med hvitvasking, hva informantenes opplevelse er av inneværende kompetanse om økonomisk kriminalitet i politidistriktene, og hvilke styringssignaler som er relevante for deres innretning av anti-hvitvaskingsarbeidet.

Rapporteringspliktige

Rapporteringspliktige organisasjoner inkluderer eksempelvis finansielle institusjoner, eiendomsmeglere, betalingsformidlere, verdipapirforetak og fondsforvaltere. Rapporteringspliktiges syn på politiets bruk av finansiell etterretning er i stor grad gjort kjent gjennom avisoppslag og artikler, men vi har likevel valgt å gjennomføre intervju med en større rapporteringspliktig virksomhet.

Tema for intervjuet var hvordan arbeidet med bekjempelse av hvitvasking er organisert i deres organisasjon, hvor klart bilde de har av formålet og hvordan de opplever ressursbruken. I tillegg fikk vi innsyn i deres opplevelse av rapporteringsskjemaet, kommunikasjon og tilbakemelding fra EFE samt hvordan saker synes å bli prioritert i politiet.

Øvrige aktører

I tillegg til representanter fra politiet og rapporteringspliktige har vi intervjuet Skatteetaten, Finanstilsynet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Med Skatteetatens etterretningsfunksjon diskuterte vi hvordan de arbeider med finansiell etterretning og hvordan de opplever samarbeidet og informasjonsutvekslingen med EFE og politidistriktene.

Med et utvalg representanter fra Finanstilsynet diskuterte vi hvordan de samarbeider med EFE for å styre rapporteringen blant de rapporteringspliktige og hvordan de opplevde utfordringsbildet i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet. Vi spurte blant annet om hvordan de innretter sitt tilsyn, hvordan de kan bidra til at de rapporteringspliktige melder inn de rette sakene og hvordan de opplever balansen mellom volum og kvalitet i rapporteringen.

Med Justis- og beredskapsdepartementet diskuterte vi deres behov for informasjon om politiets bruk av

finansielle etterretning, samt andre relevante prosesser som berører tematikken i oppdraget.

1.4.2 Data og statistikk

Gjennom dialog med EFE og Politiets IT-enhet (PIT) har vi etablert et datasett som kobler etterretningsprodukter fra EFE til politiets straffesaksregister (STRASAK). EFEs etterretningsprodukter klassifiseres i 7 kategorier som betegner ulike typer informasjonsutveksling med politiet om mistenkte individer. Etterretningsproduktene beskrives nærmere i delkapittel 2.4.

EFE-produktene dekker tidsperioden 2018-2022 og er primært lagret i hvitvaskingsregisteret ASK, men enkelte produkter er også lagret i politiets etterretningsregister (Indicia). Datasettet dekker 7 645 EFE-produkter om til sammen 5 227 forskjellige individer. Det lavere antallet individer skyldes at det i flere tilfeller er opprettet flere produkter om samme individ. Datasettet inneholder ikke informasjon om EFEs samlede produksjon. Informasjon formidlet til PST og informasjon definert som «skjermet» er utelatt. Det samme er produkter som omhandler transaksjoner i forbindelse med mistenkte seksualforbrytelser.

STRASAK inneholder informasjon om straffesaker politiet har opprettet. Her foreligger det data om dokumentert primærgrunnlag¹ for etterforskning, når saker blir opprettet og avgjort, dokumentert avgjørelse², samt andre detaljer om straffesaken. I samarbeid med EFE og Politiets IT-enhet (PIT) har vi koblet denne informasjonen på individene som er omtalt i EFE-produkter. Med utgangspunkt i mandatet er kun etterforskningssaker innen økonomi, vinning, narkotika og «annet»³ inkludert i utleverte STRASAK-data. Etterforskningssaker om trafikkforseelser, vold, seksualforbrytelser og skadeverk holdes utenfor analysene.

I tillegg til registerdata på individnivå har vi fått tilsendt data om straffesaker på aggregert nivå av Politidirektoratet. Dette inkluderer antallet anmeldte lovbrudd innen ulike kriminalitetsområder, som definert i STRASAK, samt antallet og den årlige verdien av heftelser, beslag og inndragelser foretatt i politidistriktene. Videre har vi innhentet overordnet statistikk om antall anmeldte hvitvaskingslovbrudd fra SSB-tabell 08084.

¹ Dokumenterte primærgrunnlag er korte koder/beskrivelser av grunnlaget for etterforskning. Det registreres kun ett primærgrunnlag, der et eksempel på primærgrunnlag tilknyttet hvitvasking kan være *Grov hvitvasking av andres utbytte*.

² Dette beskriver utfall i straffeforfølgningen. Utfall inkluderer eksempelvis henleggelse, med dokumentert

årsak, i tillegg til hvorvidt det relevante individet blir domfelt. Ved domfellelse er det dokumentert om dommen er betinget eller ubetinget og hvorvidt inndragning er inkludert. ³ «Annet» refererer til saker som ikke er innen kriminalitetsområdene vinning, narkotika, økonomi, vold, trafikk, skadeverk, miljø, undersøkelsessaker, seksuallovbrudd eller arbeidsmiljø.

1.4.3 Dokumentstudier

Ved prosjektets begynnelse fikk vi tilsendt en rekke sentrale dokumenter fra oppdragsgiver. Vi har i tillegg utført grundige manuelle søk etter relevante rapporter og styringsskriv, og fått innspill til relevante dokumenter gjennom våre intervjuundersøkelser. Følgende dokumenter har vært særlig relevante som informasjonsgrunnlag:

- Etterretningsdoktrinen (Politiet, 2020)
- Riksadvokatens mål og prioriteringer for straffesaksbehandling (Riksadvokaten, 2023)
- Kvalitetsrundskrivet (Riksadvokaten, 2018)
- Riksadvokatens instruks for bruk av informasjon fra EFE (Riksadvokaten, 2017)
- Andre skriv fra Riksadvokaten
- Årsrapporter fra EFE
- Årsrapporter fra andre skandinaviske FIU-er
- Straffeprosessloven (Justis- og beredskapsdepartementet, 1981)
- Straffeloven (Justis- og beredskapsdepartementet, 2005)
- Politiinstruksen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2021)
- SOU 2021:42
- Tildelingsbrev og resultatavtaler – Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet, flere år.
- Inndragning – en satsning uten resultater (Coll & Renå, 2023)

1.5 Evalueringens metode

I det videre beskriver vi hvordan vi har arbeidet for å svare ut de fire spørsmålene i oppdragets mandat.

1.5.1 Hvordan har vi kartlagt opprettelse og straffeforfølgning av saker om hvitvasking og saker med potensial for inndragning?

Hvitvasking er et straffebud, mens inndragning er en strafferettslig reaksjon med formål om at ingen skal tjene på å begå kriminalitet som resulterer i ulovlig utbytte. Inndragning innebærer at myndighetene konfiskerer eiendeler eller verdier som stammer fra en eller flere ulovlige handlinger. Straffelovens kapittel 13 § 68 beskriver at det kan foretas «utvidet inndragning» uten at det påvises hvilken straffbar handling utbyttet stammer fra dersom en lovbrøyer finnes skyldig i en straffbar handling som «etter sin art kan gi betydelig utbytte» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2005).

Saker om hvitvasking

For å kartlegge opprettelse og straffeforfølgning av saker om hvitvasking har vi anvendt to primærkilder.

Den ene er tall fra SSB som viser antallet anmeldte lovbrudd tilknyttet hvitvasking på aggregert nivå. Den andre er tall fra datasettet vi har etablert gjennom koblingen av ASK/Indicia og STRASAK. Basert på tallene i datasettet har vi utarbeidet statistikk over antall etterforskningssaker opprettet om individer EFE har formidlet informasjon om, samt hva som er det registrerte primærgrunnlaget for etterforskningen i STRASAK.⁴

Informasjonsfeltet «registrert primærgrunnlag» i STRASAK inneholder informasjon om typen kriminalitet et individ blir etterforsket for. Et eksempel er «gr hvitvask, av andres utbytte», som da er en forkortet tekstbeskrivelse av «grov hvitvasking av andres utbytte». Flere nivåer av detaljer er inkludert i andre eksempler, som hvorvidt hvitvaskingen er uaktsom og hvorvidt hvitvaskingen gjelder andres eller eget utbytte ifra et ran.

I tillegg til informasjon om grunnlag for etterforskning har vi anvendt dataene til å utarbeide en oversikt over avgjørelsene i de aktuelle etterforskningssakene, og sett nærmere på dokumenterte årsaker til henleggelse.

Informasjon om både registrert primærgrunnlag og dokumentert avgjørelse har vært i tekstform, med ulike typer forkortelser og stavemåte. Konstruksjonen av indikatorvariabler har derfor nødvendiggjort en viss grad av tekstanalyse.

En utfordring med tekstanalysen er at informasjonen vi ønsker å gruppere innen samme indikator ikke nødvendigvis er dokumentert uniformt i stavemåte eller ordstilling. For å lage en indikator, eksempelvis *henlagte saker*, har vi gjort ordsøk på ordrøtter som «hen») i fritekstfeltet for avgjørelser etter å ha konvertert all tekst til små bokstaver. Videre har vi innenfor denne indikatoren gjort ytterligere ordsøk for å lage indikatorer for bruk av ulike henleggelses-koder. Alle indikatorer ble kvalitetssikret ved å undersøke den fulle populasjonen av treff per indikator, og ble gjort slik at alle skrivemåter som ga et treff ble vist i en tabell. Dette gjorde at vi kunne utelukke feiltreff.

Saker med potensial for inndragning

I prinsippet er nær alle straffesaker som er omfattet av denne undersøkelsen saker med potensial for inndragning av utbytte. I kartleggingen har vi rettet oppmerksomheten mot antallet årlige inndragninger og faktisk inndratte beløp på landsbasis, samt tilsvarende for heftelser og beslag. Tallene er basert på statistikk tilsendt fra Politidirektoratet. Videre har vi anvendt datasettet vi har etablert gjennom koblingen av ASK/Indicia og STRASAK til å undersøke

⁴ Dette referer til koder av typen «statgr» i STRASAK.

opprettelse og straffeforfølgning av et bredt utvalg saker der loggført kriminalitetstype i straffesaksregisteret tilsier at det kan foreligge et ulovlig utbytte. Som en del av denne kartleggingen har vi også undersøkt bruken av inndragning som straffereaksjon.

1.5.2 Hvordan har vi kartlagt bruk av finansiell etterretning?

For å kartlegge bruken av finansiell etterretning stilte vi en rekke spørsmål skriftlig til økonomiavsnittene i politidistriktene i forkant av intervjuene med dem. Innsikt fra politidistriktenes selvrapportering har vi kombinert med analyser av datasettet vi har etablert gjennom koblingen av ASK/Indicia og STRASAK.

Utenom for EFEs egenmeldinger i straffesaker og for anmeldelser de oppretter, finnes ingen dokumentasjon eller systematisk rapportering av politidistriktenes bruk av finansiell etterretning fra EFE i politiregistrene.⁵ Dette er blant faktorene som gjør det krevende å måle bruken og bruksnyten av finansiell etterretning.

Det vi har gjort med registerdataene for å oppnå økt innsikt i bruken og bruksnyten av EFEs finansielle etterretning er å ta utgangspunkt i datoen for når etterretningsproduktene ble formidlet fra EFE til politidistriktene. Vi har deretter koblet på informasjon fra STRASAK om den første etterforskningsaken opprettet etter formidlingstidspunktet. For å sikre oss mot støy fra foregående EFE-formidlede produkter undersøker vi kun førstegangsprodukter per individ.

Opprettelsen av etterforskning etter formidling av produkter fra EFE gir en indikasjon på etterretningsproduktenes nytte. Det er likevel ikke gitt at saken som etterforskes omhandler de samme forholdene som i EFEs etterretningsprodukt. For å få bedre kunnskap om relevansen til EFEs produkter har vi analysert tidsforløpet mellom EFEs formidling til opprettelsen av en etterforsknings sak om samme individ i STRASAK. Dersom det forløper lite tid mellom formidlingen av etterretningsproduktet og opprettelsen av sak, sannsynliggjør dette at individene etterforskes for det samme forholdet som EFE formidler informasjon om.

Videre har vi kartlagt fordelingen av utfall for straffesaker som opprettes etter at EFE har formidlet etterretningsinformasjon om et individ. Vi har undersøkt sannsynligheten for domfellelse, påtale-unnlatelse og forelegg, i tillegg til bruken av ulike henleggelseskoder og hvor raskt saker blir henlagt. Alle disse utfallene kan gi en indikasjon på hvordan finansiell etterretning blir brukt, i tillegg til å gi en

reell situasjonsbeskrivelse av hva som skjer med individer EFE formidler etterretningsinformasjon om.

Utfallsanalysen er videre supplert med undersøkelser av hvorvidt saker som er opprettet i etterkant av at EFE har formidlet et etterretningsprodukt i snitt har andre utfall og saksinnhold sammenlignet med saker som er opprettet før EFEs informasjonsformidling. I tillegg sammenligner vi utfall i etterkant av ulike typer etterretningsprodukter formidlet fra EFE. Eventuelle forskjeller mellom etterretningsproduktene gir en indikasjon på bruken av finansiell etterretning.

En grunnleggende statistisk test vi har benyttet for sammenligninger som beskrevet over er t-testen. Slike tester kan brukes til å teste hvorvidt gjennomsnittsnivået av en variabel er ulik for forskjellige grupper individer. Det vi da tester er hvorvidt de absolutte nivåforskjellene mellom gjennomsnittene, kombinert med variasjonen innad i gruppene, er tilstrekkelige for at vi kan avkrefte at forskjellene mellom gruppene kan være et resultat av naturlig variasjon eller tilfeldighet. Dersom vi med stor sikkerhet kan utelukke at en gitt gjennomsnittsforskjell mellom to grupper er tilfeldig, omtales dette som at forskjellen er statistisk signifikant.

Et gjennomsnitt på gruppenivå kan eksempelvis referere til gjennomsnittlig opprettelse av straffesaker for to ulike grupper eller gjennomsnittlig domfellelse- eller henleggelsesrater. De statistiske testene kan da brukes til å teste hvorvidt sannsynligheten for opprettelse av en etterforsknings sak er ulik for ulike grupper individer, eller hvorvidt sannsynligheten for domfellelse eller henleggelse er ulik for ulike grupper etterforskede individer. Dette kan gi indikasjoner på hvorvidt ulike grupper blir behandlet ulikt i politiets straffesaksforfølgning. Det kan og dokumentere hvilke typer etterforsknings saker som skiller seg ut med særlig svake eller gode resultater.

En metodisk utfordring er at tiden det tok å få på plass det sammenkoblede datasettet gjorde at intervjuene måtte gjennomføres i forkant av data-analysene. Vi har derfor ikke hatt anledning til å drøfte funnene fra analysene med representanter fra politidistriktene og EFE.

1.5.3 Hvordan har vi kartlagt ressursbruk?

Kartleggingen av ressursbruk i privat sektor har vært avgrenset til årsverk som benyttes til å oppfylle hvitvaskingslovens krav i §§ 25 og 26 om å gjennomføre undersøkelser og rapportere om mistenkelige transaksjoner.

⁵ De ulike typene etterretningsprodukter EFE formidler beskrives nærmere i kapittel 2.4.

For å kartlegge ressursbruken sendte vi direkte henvendelser til Norges 15 største banker, målt i antall innsendte MT-rapporter, samt de 5 største eiendomsmeidlerforetak og betalingsformidlingsforetak. Ifølge årsrapport fra EFE (2023) stod disse aktørene for 91 prosent av alle tilsendte MT-rapporter i 2022.⁶

Spørsmålet vi stilte i henvendelsen var hvorvidt respondenten kunne gi et estimat på antallet årsverk benyttet til å oppfylle hvitvaskingslovens krav i §§ 25 og 26, samt antallet årsverk brukt til anti-hvitvaskingsarbeid i bredere forstand. For rapporteringspliktige selskaper med virksomhet i flere land etterspurte vi antall årsverk rettet mot det norske kundemarkedet, ikke antall årsverk plassert i Norge. Vi mottok svar fra nesten samtlige banker og eiendomsmeidlere, med noe mangelfull respons fra betalingsformidlere. Basert på svarene utarbeidet vi et nøkkeltall for årsverk per omsetningskrone for de tre typene virksomheter: banker, eiendomsmeidlerforetak og betalingsformidlingsforetak. Vi innhentet så tall på omsetningen til de resterende rapporteringspliktige og brukte nøkkeltallet til å estimere deres antall årsverk.

For offentlig sektor har vi kartlagt hvilke offentlige aktører som har ressursinnsats i arbeidet med bekjempelse av hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet. Foruten politidistriktene er viktige aktører Økokrim, Kripos, Politidirektoratet, Skatteetaten, Riksadvokaten og Statsadvokatene, AKRIM-sentre, NTAES og Finanstilsynet, men vi har ikke vurdert ressursbruken hos disse organisasjonene. Under-søkelsen av ressursbruk i politidistriktene ble redusert i omfang og delvis tatt ut av oppdragets mandat på grunn av vansker med å avgrense ressursbruk benyttet til bekjempelse av hvitvasking.

1.5.4 Hvordan har vi identifisert utfordringer og forbedringsmuligheter?

Vi har arbeidet ut ifra en antagelse om at politiet ikke klarer å utnytte potensialet i den finansielle etter-

retningen de mottar og besitter til opprettelse og videreføring av straffesaker. Med denne antagelsen som utgangspunkt har vi utformet seks hypoteser som mulige forklaringsmodeller for hvorfor det ikke foreligger bedre resultater innen straffeforfølgning:

1. MT-rapportene omhandler ikke de rette sakene
2. Informasjonen i MT-rapportene er ufullstendig og fragmentert
3. EFE er ikke i stand til å behandle og formidle informasjonen i MT-rapportene godt nok
4. Informasjonen EFE sender til politidistriktene er tilstrekkelig til varsling, men ikke til opprettelse av straffesak
5. Politidistriktene har ikke kompetanse til å identifisere og følge opp saker om hvitvasking og inndragning
6. Politidistriktene har ikke insentiver og mål for å prioritere saker om hvitvasking og inndragning

Hypotesene dekker alle ledd i verdikjeden (se Figur 1-1). Vi har testet hypotesene ved å innhente relevant faktainformasjon og ved å gjennom intervjuer dokumentere de ulike partenes opplevelse av hvilke utfordringer som særlig skiller seg ut som barrierer for god bruk av finansiell etterretning. Vi har videre utført manuelle gjennomganger og vurderinger av data-grunnlaget EFE og politiet besitter i ASK og Indicia, og vi har kartlagt opprettelse og videreføring av straffesaker ved å utføre deskriptive analyser av koblede individnivådata fra politiregistrene.

Basert på innsikten vi har opparbeidet har vi anbefalt mulige tiltak for å øke politiets bruk og nytte av finansiell etterretning. Tiltakene er utformet med forbehold om at vi ikke har gjort grundige vurderinger om forventet konsekvens av enkelttiltak eller nødvendig ressursinnsats for iverksettelse.

⁶ Forsikringsselskap og fondsforvaltningsselskap er holdt utenfor kartleggingen. Disse rapporteringspliktige stod kun for 9 prosent av alle MT-rapporter i 2022 (EFE, 2023).

2. Finansiell etterretning i Norge og Skandinavia

Politiet definerer etterretning som en styrt prosess bestående av systematisk innsamling, analyse og vurdering av informasjon om personer, grupper og fenomener for å danne grunnlag for beslutninger. I dette kapittelet gis en beskrivelse av politiets organisering og styring, politiets etterretningsarbeid, samt produksjonen av finansiell etterretning. Vi ser nærmere på oppgavene og ressursbruken til EFE og de rapporteringspliktige, i tillegg til å beskrive momenter fra arbeidet med bekjempelse av økonomisk kriminalitet i andre nordiske land.

2.1 Styring og prioritering i politiet

Det er i dag 12 politidistrikt som har ansvar for polititjenestens respektive geografiske områder. Dette innebærer blant annet et ansvar for etterforskning av saker som er tilknyttet distriktet. Distriktene har ulikheter i geografisk størrelse, antall innbyggere og antall medarbeidere, men følger en lik organisasjonsmodell.

Særorganer som Økokrim og Kripas har spissede fagmiljøer og nasjonale ansvar, både for bistand og støtte til politidistriktene, og for funksjoner som nasjonal etterretning og internasjonalt samarbeid. Økokrim har et særlig ansvar for bekjempelse av hvitvasking ettersom EFE, som er Norges «Financial Intelligence Unit» (FIU), er en del av særorganet.

Politietaten styres både politisk, faglig og operativt. Politisk styres politiet av justis- og beredskapsministeren. Økonomisk og administrativt styres politiet av politidirektøren, og på operativt nivå styres de tolv politidistriktene av politimestre (Blymke, 2021). Videre, når det gjelder straffesaksbehandlingen er politimestrene underlagt den høyere påtalemyndighet.

Departementets styring av Politidirektoratet skjer i hovedsak gjennom hovedinstruks til direktoratet og årlige tildelingsbrev som utformes på grunnlag av den årlige budsjettproposisjonen til Stortinget. Politidirektoratet styrer politidistrikt og særorgan gjennom instruks og årlige resultatavtaler som tar utgangspunkt i tildelingsbrevet fra departementet, flerårig virksomhetsplan for politiet og etatens virksomhetsstrategi. Til slutt styres politidistriktene og særorganene av politimestrene og særorgansjefene, i samsvar med de faglige prioriteringene og resultatavtalene som

Politidirektoratet fastsetter (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020).

Politiets straffesaksbehandling, og den del av politiet som er underlagt den høyere påtalemyndighet, styres av Riksadvokatens rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen.

2.1.1 Politidistriktenes prioriteringer

Innenfor rammene gitt i tildelingsbrev, mål og prioriteringer, samt resultatavtaler og truslene beskrevet i politiets trusselvurdering (PTV) skal politidistriktene prioritere kriminalitetsbekjempelsen.

PTV er et sentralt verktøy for prioriteringene som gjøres i politiet. PTV utarbeides årlig. Den beskriver et utvalg særlig alvorlige kriminalitetstrusler som faller inn under politiets ansvarsområde og gir en fremtidsrettet vurdering av truslene. PTV skal bidra til en felles situasjonsforståelse av de kriminalitetstruslene samfunnet står overfor, og danne grunnlag for forebyggende samhandling med private og offentlige aktører (Politiet, 2023).

Politidistriktene utarbeider lokale trusselvurderinger (LTV), som både er en del av grunnlaget for PTV og styringen av kriminalitetsbekjempelsen i politidistriktene.

Påtalemyndigheten i politidistriktene beslutter opprettelse av straffesaker og den lokale etterretningsprosessen bidrar til en løpende oppdatering av distriktets trusselbilde og situasjonsforståelse.

2.1.2 EFEs prioriteringer

Som en del av Økokrim er EFE underlagt den samme overordnede styringen som politiet for øvrig, men EFE har et særskilt ansvar for etterlevelsen av de norske forpliktelsene i FATF-samarbeidet. FATF er et mellomstatlig samarbeidsorgan som har til formål å etablere en enhetlig internasjonal tilnærming til bekjempelsen av hvitvasking og finansiering av terror. For å oppnå dette har FATF fastsatt 40 anbefalinger som medlemslandene skal etterleve. En av forpliktelsene Norge har som medlem i FATF er å utarbeide en nasjonal risikovurdering (NRA) for hvitvasking og terrorfinansiering. Norge utarbeidet den første NRA i 2014, og den blir oppdatert annen hvert år.

NRA-en påvirker prioriteringene til EFE. Samtidig har ikke Økokrim ansvar for den generelle straffesaksporteføljen, slik politidistriktene har. Økokrim/EFE har ansvar for økonomi- og miljøkriminalitet, og deres prioriteringer behøver derfor ikke å være sammenfallende med politidistriktenes prioriteringer.

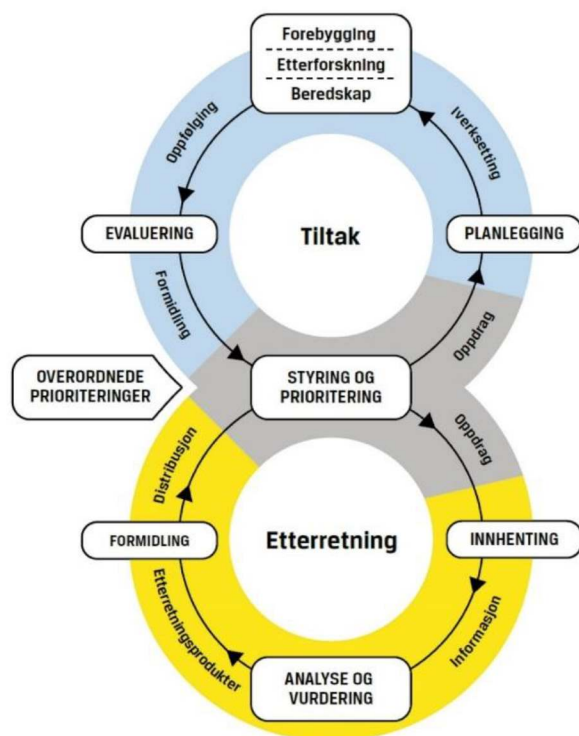
2.2 Politiets etterretningsarbeid

Politiets etterretningsdoktrine beskriver hvordan etterretning er kunnskapsgrunnlaget for politiets samfunnsoppdrag (Politiet, 2020). Politiets hovedstrategi for å redusere kriminalitet er forebygging, og arbeidet med forebygging bygger på kunnskapsgrunnlaget fra etterretningsprosessen (Politidirektoratet, 2020). Etterretningsprosessen er i etterretningsdoktrinen illustrert av «åttetallet», som viser sammenhengen mellom styring, etableringen av et kunnskapsgrunnlag og tiltak (se Figur 2-1)

Overordnet er det PTV som skal definere de prioriterte etterretningsbehovene som igjen skal styre innhenting av informasjon. Etter sammenstilling, analyse og vurdering, etableres en oppdatert trusselvurdering. Basert på den blir det truffet tiltak i form av etterforskning, forebygging eller beredskap. PTV er under stadig utvikling, og har de senere årene dreid seg mot å ikke bare beskrive kriminalitetsområder, men også hva som truer det norske samfunnet i et større perspektiv.

I tillegg til PTV finnes flere mer avgrensede trusselvurderinger innenfor særskilte kriminalitetsområder, som også påvirker hvordan politiets kriminalitetsbekjempelse prioriteres.

Figur 2-1: Åttetallet for politiets etterretning



Kilde: Etterretningsdoktrine for politiet (Politiet, 2020, p. 52)

2.2.1 Finansiell etterretning

Finansiell etterretning er en av mange data- og informasjonskilder som danner grunnlaget for politiets kriminalitetsbekjempende arbeid. Oppmerksomheten i denne analysen er rettet mot bruken av finansiell etterretning, produsert av EFE. Analysen omhandler forløpet fra de rapporteringspliktiges utarbeidelse av MT-rapporter, etterfulgt av databehandling og videre analyse av EFE, til politiets potensielle bruk av etterretningen i opprettelse og videreføring av straffesaker.

EFEs mandat er innrettet mot finansiell etterretning, og resultatet av EFEs arbeid består av informasjon, rapporter og anmeldelser, operative og strategiske rapporter. EFEs innhenting av informasjon består i hovedsak av MT-rapporter fra banker og øvrige rapporteringspliktige, samt FIU-rapporter fra tilsvarende samarbeidende enheter i andre land. Rapporteringspliktiges produksjon av MT-rapporter er styrt av kravene som stilles i hvitvaskingsloven og pålegg fra Finanstilsynet. Det er ingen direkte sammenheng mellom politiets prioriterte etterretningsbehov og innhenting som skjer hos de rapporteringspliktige.

I tiltaksfasen, politiets operasjonalisering av etterretningen som EFE produserer, konkurrerer den med politiets øvrige prioriterte områder. Et politidistrikt har det fulle ansvaret for bredden av politiets oppgaver innenfor sitt geografiske område, og finansiell etterretning utgjør en del av dette.

2.2.2 Styrings signaler knyttet til økonomisk kriminalitet og bruk av finansiell etterretning

I Tildelingsbrevet til politiet for 2024 er kriminalitetsbekjempelse, herunder økt oppklaring i straffesaker, og økonomisk kriminalitet er en av fire hovedområder som trekkes frem. Øvrige områder er vold og seksuelle overgrep, organisert kriminalitet, inkludert cyberkriminalitet, og kriminalitet blant unge (Justis- og beredskapsdepartementet, 2023).

Tildelingsbrevet vektlegger at politiet, i samarbeid med kontrolletater, må sørge for forebygging, avdekking og straffeforfølgning av økonomisk kriminalitet. I tillegg vektlegger tildelingsbrevet som en annen prioritering, utvikling og forbedring av utdaterte og sårbare IT-systemer for å understøtte gode og effektive arbeidsprosesser.

Kvalitetsrundskrivet fra Riksadvokaten (2018) angir avdekking av straffbare forhold og plassering av skyld som viktige forutsetninger for at straffesaksbehandlings mål om redusert kriminalitet skal nås. I Riksadvokatens mål og prioriteringer for straffesaksbehandling fremlegges det at «effektiv bekjempelse av den profittmotiverte kriminaliteten krever at politiet og påtalemyndigheten straffeforfølger hvitvasking av

utbytte» (Riksadvokaten, 2023, p. 8). Det fremheves at det blir mindre attraktivt å begå primærlovbruddet som frembringer utbytte dersom det gjøres en god innsats på dette området. Det er videre vektlagt at alle etterforskninger av profittmotiverte primærlovbrudd i tillegg bør omfatte heleri- eller hvitvaskingshandlinger, og at riksadvokatens retningslinjer åpner for å avgrense etterforskningen til kun forhold tilknyttet hvitvasking eller heleri uten at en behøver å straffeforfølge eventuelle primærlovbrudd.

Politiets trusselvurdering (PTV) omtaler hvitvasking i forbindelse med kriminelle nettverk og arbeidslivskriminalitet, og peker på hvordan profesjonelle hvitvaskere tilbyr ekspertise for å omgå regelverk (Politiet, 2023). De kriminelle aktørene utarbeider skreddersydde hvitvaskingsoperasjoner, og er sjelden involvert i primærforbrytelsene. Ifølge PTV er det ofte tette bånd mellom de profesjonelle aktørene og sentrale aktører i kriminelle miljøer.

I 2021 ble det vedtatt at samtlige politidistrikt skulle opprette funksjonen inndragningsspesialist. Formålet med tiltaket var å heve kompetansen om økonomisk kriminalitet og mulighetene for inndragning av ulovlig utbytte i saker med inndragningspotensial (Coll & Renå, 2023).

Oppsummert viser dette at politiets arbeid med bekjempelse av hvitvasking og inndragning av utbytte fra straffbare handlinger har høy prioritet i en rekke styrende dokumenter.

2.3 Rapporteringspliktiges arbeid og ressursbruk

Hvitvaskingsloven pålegger aktører som banker, betalingsforetak og eiendomsmeglere å «kjenne sine kunder». Det innebærer å ha tilstrekkelig informasjon kundene til å kunne identifisere risiko for hvitvasking og terrorfinansiering.

Aktørens oppfølging av kundeforholdet gjennomføres både periodisk og hendelsesbasert. Den periodiske oppfølgingen består i å kontrollere om tidligere oppgitt informasjon om kunden fremdeles stemmer. Hyppigheten på oppfølgingen beror på kundens risikoklassifisering og kundens atferd. Hendelsesbasert oppfølging utløses gjerne av en endring som skaper tvil om de tidligere innhentede opplysningene er korrekte eller tilstrekkelige. Det kan for eksempel være kundeatferd/transaksjoner som avviker markant fra det vanlige og forventede. Banker, betalingsforetak og kredittforetak er pålagt å ha elektroniske transaksjonsovervåkningssystemer som fanger opp mistenkelig atferd, men det foretas også manuelle kontroller. Alarmene som genereres i transaksjonsovervåkningssystemet er basert på spesifikke regler. De skal fungere som verktøy for å endre risiko-

klassifisering av kunden der transaksjonsmønsteret tilsier det. Bruk av transaksjonsovervåkningssystemer er en viktig del av oppfølgingen av kundene.

Dersom aktørene oppdager forhold som gir grunnlag for mistanke om hvitvasking eller terrorfinansiering må forholdene undersøkes nærmere. Hvis mistanken ikke avkrettes gjennom nærmere undersøkelser, plikter de rapporteringspliktige å oversende opplysningene til EFE. Rapporteringsplikten omtales gjerne som hvitvaskingslovens kjerneforpliktelse, da formålet med denne er å gjøre det enklere å avdekke profittmotiverende kriminalitet, samt hindre at finansinstitusjoner og andre rapporteringspliktige blir misbrukt i hvitvaskingssammenheng.

Rapporter om mistenkelige transaksjoner (MT-rapporter) sendes til EFE gjennom Altinn, og består av informasjon om involverte individer, kontodetaljer og innhold i transaksjonene. I mange tilfeller gjøres også ytterligere analyser av mulige grunnlag for mistanke utover verdiene i omløp og omfanget av og kompleksiteten i nettverkene som avdekkes.

Utviklingen i antall MT-rapporter EFE har mottatt fra norske rapporteringspliktige over tid er vist i Figur 2-2. Antall MT-rapporter har mer enn doblet seg i perioden fra 2019 til 2023. I 2019 mottok EFE 11 539 MT-rapporter, og i 2023 var antallet 23 704. Dette indikerer at de rapporteringspliktiges ressursinnsats innen MT-rapportering har økt betydelig over perioden.

2.3.1 Ulik organisering av anti-hvitvaskarbeidet

Bankene er den største gruppen av rapporteringspliktige, og hvordan de organiserer arbeidet med anti-hvitvasking (AML) varierer. De større bankene har normalt forskjellige team som arbeider med ulike oppgaver knyttet til forebygging av hvitvasking og terrorfinansiering. For eksempel vil det være et team som utfører «kjenn din kunde»-oppgaver, inkludert innsamling av kundeerklæringskjema, identitetsbekreftelse og periodisk oppfølging av kundeforhold. Et annet team vil typisk ha ansvar for behandling og oppfølging av varsler utløst av transaksjonsovervåkningssystemene, og for utarbeidelse av MT-rapporter. Til slutt kan det være andre team som arbeider med sanksjoner, eller med å utvikle og forbedre automatiserte prosesser og støtteverktøy.

I mindre banker er AML-ansvaret typisk organisert på andre måter, med ansatte som har flere ansvarsområder, inkludert «kjenn din kunde»-oppfølging, transaksjonsovervåkning og utarbeidelse av MT-rapporter.

2.3.2 Høy ressursbruk blant de rapporteringspliktige

For å få bedre kunnskap om de rapporteringspliktiges ressursinnsats har vi kartlagt hvor mange årsverk som

arbeider med å oppfylle hvitvaskingslovens krav i §§ 25 og 26 (se omtale av metode i kapittel 1.5.3). Disse kravene omhandler arbeidsoppgaver tilknyttet overvåkning av mistenkelige transaksjoner og utarbeidelse og utsendelse av MT-rapporter. Basert på informasjon fra de største rapporteringspliktige virksomhetene i Norge har vi estimert at det i sum er i underkant av 400 årsverk hos de rapporteringspliktige som arbeider med å oppfylle hvitvaskingslovens krav i §§ 25 og 26. Det er bankene som sysselsetter majoriteten av disse årsverkene, men enkelte betalingsformidlere og eiendomsmeglere har også et betydelig antall ansatte som arbeider med å forebygge og bekjempe hvitvasking.

Gjennomføring av undersøkelser og rapportering om mistenkelige transaksjoner er bare en del av rapporteringspliktiges anti-hvitvaskingsarbeid. Som redegjort for tidligere er rapporteringspliktige pålagt å «kjenne sine kunder» for å identifisere mulige risikofaktorer for økonomisk kriminalitet. Rapporteringspliktige overvåker derfor kontinuerlig sine kunder og deres transaksjoner for å sikre at kundedataene er oppdaterte og at det ikke foreligger mistenkelig aktivitet som kan indikere økonomisk kriminalitet jf. hvitvaskingsloven kapittel 2 og 3.

Hadde vi inkludert alle årsverk rapporteringspliktige bruker i arbeid med forebygging og avdekking av hvitvasking i det norske private markedet, ville estimatet vært flere ganger høyere enn antall årsverk brukt til overvåkning av mistenkelige transaksjoner og utarbeidelse og utsendelse av MT-rapporter. Et noe konservativt estimat, som er usikkert grunnet få datapunkter, er at antihvitvaskingsarbeid i privat sektor består av omtrent 2 000 årsverk.

Figur 2-2: Utvikling i antall MT-rapporter norske rapporteringspliktige sender til EFE per år



Kilde: Økokrim (2024)

2.4 EFEs arbeid og ressursbruk

EFE mottar alle MT-rapporter fra norske rapporteringspliktige virksomheter i tillegg til utenlandske organisasjoner med informasjon om norske statsborgere. For 2023 estimeres det at antallet rapporter fra utlandet er omtrent like høyt som fra norske rapporteringspliktige, det vil si over 23 000.

Når en MT-rapport kommer til EFE, vurderes personene identifisert i rapporten ved hjelp av maskinelle filtreringsalgoritmer og forhåndsbestemte beslutningsregler. Dette innebærer vurderinger både på person- og nettverksnivå, for å bestemme hvilke MT-rapporter EFE skal prioritere å lage etterretningsrapporter om. Detaljene i EFEs beslutningsregler er sensitive, men eksempler på faktorer som åpenbart har en innvirkning er omfanget av mistenkt økonomisk kriminalitet dokumentert i MT-rapportene samt individers dokumenterte inntektsgrunnlag og kriminelle historikk.

Etter filtrering blir de utvalgte MT-rapportene analysert av saksbehandlere i EFE. Omtrent 10 prosent av innkomne MT-rapporter danner grunnlag for etterretningsrapporter på taktisk nivå, der ulike saksbehandlingsavdelinger har ansvar for ulike typer mistenkt kriminalitet. Dette sammenfaller nokså godt med antallet individer vi har fått dokumentert etterretningsrapporter om fra 2018-2022 (ca. 5 500) opp mot antallet MT-rapporter mottatt fra norske rapporteringspliktige i samme periode (ca. 70 000). Vi tar da høyde for at vi ikke har data på alle etterretningsrapporter og at etterretningsrapporter ofte bygges på flere MT-rapporter.

Mistenkt skatterelatert kriminalitet sendes typisk til skatteetaten for videre bearbeiding der. En større andel (et usikkert oppgitt estimat er cirka 30 prosent) av MT-rapportene EFE mottar danner videre grunnlag for strategiske rapporter og analyser om trusselbildet for økonomisk kriminalitet i Norge. Taktisk og strategisk etterretningsarbeid innebærer da en bearbeiding av MT-rapporter for å gjøre underliggende informasjon tilgjengelig for sentrale og lokale politioorganer, andre kontrollmyndigheter, eller andre lands hvitvaskingsenheter.

Videreformidling av bearbejdede opplysninger kan gjøres ved hjelp av etterretningsrapporter, anmeldelser eller annen informasjonsutveksling med politiet og andre mottakere. MT-rapportene danner derfor et grunnlag for mulighetene til å kunne avdekke profittmotivert kriminalitet. Dette fordrer at MT-rapportene som sendes til EFE inneholder utfyllende opplysninger om grunnlaget for mistanken, beskrivelse av foretatte undersøkelser og vurderinger, herunder opplysninger om den mistenkte og eventuelle tredjepersoner.

Tabell 2-1: Individrelaterte EFE-produkter 2018-2022

Produktkategorier	Antall produkter fra 2018-2022	Andel av totalen
FT1 (Indicia-melding)	2 635	34,5%
FT2 (svar til politi med rapport)	2 535	33,2%
FT3 (melding til politi med rapport)	1 812	23,7%
FT4 (svar til politi uten rapport)	286	3,7%
FT5 (melding til politi uten rapport)	31	0,4%
FT6 (Egenrapport i straffesak)	181	2,4%
FT7 (Anmeldelse)	165	2,1%
Samlet	7 645	

Note: Fra ASK og Indicia. Ett etterrettingsprodukt omhandler ofte flere individer, men vi teller forskjellige individer i samme produkt som ulike produkter.

Overordnet om EFE-produkter

For tidsperioden 2018-2022 har vi hentet inn data på 7 645 EFE-produkter der ulike individer omtalt i samme etterrettingsprodukt er telt som separate produkter. EFEs formidlede produkter er merket med ulike fokusområder, som beskriver hvilke typer kriminalitet eller faktorer ved kriminaliteten som EFE vurderer som særlig relevante for videre etterforskning. Det er ofte flere fokusområder tilknyttet samme produkt. Som vist i Figur 2-3 er hvitvasking fokusområdet som forekommer oftest, etterfulgt av arbeidslivskriminalitet. Det at over 40 prosent av EFE-produktene har hvitvasking som dokumentert fokusområde betyr at EFE har vurdert hvitvasking som en særlig relevant del av sakskomplekset i over 40 prosent av produktene formidlet til politiet. Saker med inndragningspotensial, bedrageri og narkotika er også fokusområder som forekommer ofte.

EFE-produkter kan kategoriseres i syv ulike grupper:

- FT1: Etterrettingsprodukter formidlet til politiet som informasjon i Indicia
- FT2: Svar til politiet med knytning til etterrettingsprodukt
- FT3: Meldinger til politiet med knytning til etterrettingsprodukt

- FT4: Svar til politiet uten knytning til etterrettingsprodukt
- FT5: Meldinger til politiet uten knytning til etterrettingsprodukt
- FT6: Egenrapport i straffesak på forespørsel/ønske fra politidistrikt
- FT7: Anmeldelse og oversendelse av sak til politidistrikt for etterforskning

Produkter i kategoriene FT1, FT2 og FT3 står samlet sett for over 90 prosent av informasjonsutvekslingen mellom EFE og politiet (se Tabell 2-1). At et produkt er i kategorien FT1, som er den største enkeltkategorien (34,5 prosent), innebærer at EFE legger inn informasjon om et eller flere individer i etterrettingsregisteret Indicia i forbindelse med et eller flere mistenkelige forhold som kan knyttes til politiets informasjonsbehov. De mistenkelige forholdene skal typisk, etter EFE sin vurdering, ha potensial for å danne grunnlag for opprettelse av straffesak hos politidistriktene.

Den nest mest brukte etterrettingskategorien er FT2 (33,2 prosent), som innebærer svar på direkte forespørsler om informasjon fra politiet. Svaret er ofte en enkildes etterrettingsrapport basert på informasjon i hvitvaskingsregisteret (ASK) der EFE kan søke opp mistenkte individer og finne nye og eldre mistenkelige transaksjoner å bygge en etterrettingsrapport rundt.

Produkter i kategorien FT3 utgjør om lag 24 prosent av EFE-produktene i vårt utvalg og representerer direkte informasjonsutsendinger fra EFE til politiet. Slike utsendinger er styrt av interne prioriteringer hos EFE og har oftest en etterrettingsrapport som vedlegg. Dette kan da relativt til FT1 være en mer direkte form for informasjonsdeling om en gitt situasjon.

Figur 2-3: Fordeling av fokusområder for EFE-produkter



Kilde: ASK (og Indicia)

Produkter i de resterende kategoriene er relativt få i antall. Kategoriene FT4 og FT5 skiller seg fra FT2 og FT3 ved at de ikke har tilknytning til et etterretningsprodukt. Dette vil si at disse typene informasjonsutveksling typisk ikke innebærer utarbeiding av en ny etterretningsrapport. Produktkategori FT4 defineres av EFE som svar på forespørslar fra politiet der det ikke foreligger ny eller relevant informasjon som EFE kan sende tilbake. Dette skiller seg da fra FT2 ved at det ikke er grunnlag for å utføre en analyse av mistenkelige forhold gjennom ASK-oppslag. Produktkategori FT5 referer til meldinger sendt til politiet som er oppdateringer fra tidligere informasjonsutvekslinger. Under én prosent av produkter om individer i vårt datasett faller innenfor denne kategorien.

Produktkategoriene FT6 og FT7 skiller seg fra resterende kategorier da disse kan knyttes til spesifikke straffesaker. FT6-kategorien representerer egenrapporter i en spesifikk straffesak. Slike rapporter lages på bakgrunn av ønske eller forespørsel fra et politidistrikt eller særorgan. FT7-kategorien viser til anmeldelser initiert av EFE. Dette vil si at EFE oppretter en sak i saksbehandlings-systemet BL og oversender sak til politidistrikt for etterforskning. Kun 2,1 prosent av etterretningsproduktene til EFE er anmeldelser, men dette oppleves å være en relativt ressurskrevende produktkategori. Informanter fra EFE beskriver at en anmeldelse gjerne er inneholder resultatet av grundige analyser, og at det utarbeides et enda bredere informasjonsgrunnlag i en anmeldelse, sammenlignet med Indicia-meldinger eller direkteformidling til politidistriktene.

Få ressurser relativt til saksvolum

Informasjonen om antall årsverk i EFE er tilgjengelig i EFEs årsrapporter, men vi har også direkte forespurt ledelsen og saksbehandlere om antallet totale årsverk i organisasjonen samt estimerer på antallet som arbeider med blant annet behandling av MT-rapporter.

Ved utgangen av 2022 hadde EFE i alt 21 ansatte (EFE, 2023) Omtrent to tredjedeler arbeider med oppgaver innen taktisk og operativ analysevirksomhet. Dette inkluderer både en første filtrering av MT-rapporter og videre saksbehandling. Saksbehandlingsgruppene for ulike typer kriminalitet er typisk bemannet av 1-2 saksbehandlere. Resten av de ansatte i EFE arbeider hovedsakelig med oppfølging av rapporteringspliktige og internasjonalt samarbeid med andre lands FIU-er (EFE, 2023, p. 5).

2.5 Finansiell etterretning i Sverige og Danmark

En undersøkelse av årsrapportene til enhetene for finansiell etterretning i Sverige og Danmark viser at

mange av de samme trendene som gjelder i Norge også gjelder i de andre skandinaviske landene. Dette gjelder blant annet utviklingen i antall MT-rapporter over tid. I både Sverige og Danmark har antallet MT-rapporter mer enn doblet seg i perioden 2018-2022. I absolutte tall er antallet MT-rapporter den danske og svenske FIU-en mottar høyere enn det EFE mottar fra norske rapporteringspliktige (se Figur 2-2 opp mot Figur 2-4). Relativt til befolkningsgrunnlaget er imidlertid Norge og Sverige sammenlignbare. Danmark skiller seg ut ved å ha høyest vekst i MT-rapporter og høyest antall mottatte MT-rapporter til sin FIU, både i absolutte tall og per innbygger.

Finanspolisen, den svenske FIU-en, hadde per 2023 omtrent 60 årsverk (Finanspolisen, 2023). Til sammenligning hadde Hvidvasksekretariatet i Danmark samlet sett 35 heltidsansatte i 2022, i tillegg til et utvalg studentmedarbeidere (Hvidvasksekretariatet, 2023). Dette antyder at det totale antallet årsverk i EFE (21) er lavt relativt til de andre skandinaviske landenes FIU-er.

2.5.1 Tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering i Sverige

SOU 2021:42 er en svensk offentlig utredning med formål om å identifisere tiltak som kan styrke arbeidet mot hvitvasking og terrorfinansiering i Sverige. Et av de foreslåtte tiltakene var at Finanstilsynet i Sverige bør arbeide med å gjøre det lettere for de rapporteringspliktige å få tilgang til ulike typer veiledende informasjon og utvikle et skjema for dialog om sentrale spørsmål tilknyttet rapportering. Fra et internasjonalt perspektiv nevnes det at Sverige har et høyt maksimumsbeløp for sanksjonsgebyrer. For å forbedre tilsynet nevnes det at Finanstilsynet i Sverige bør få tilleggsmidler over statsbudsjettet.

SOU-en beskriver at det i Sverige er et hundretalls kredittinstitusjoner, inkludert utenlandske filialer, og at det gjøres et stort antall transaksjoner mellom institusjonene på daglig basis. Transaksjonene overvåkes blant annet innenfor institusjonenes egne overvåkingssystem, som signaliserer ved avvikende eller mistenkelige transaksjoner. Imidlertid kan bare en del av en mye større kjede av transaksjoner sees av en kredittinstitusjon, da de kun kan se egne kunders transaksjoner i virksomheten.

I SOU 2021:42 trekkes det videre frem at kunnskap om kundens transaksjonsmønstre i andre kredittinstitusjoner, eller informasjon om kunder og transaksjoner som kommer før og etter i transaksjonskjeden, sannsynligvis kan øke mulighetene for å oppdage avvikende eller mistenkelige aktiviteter eller transaksjoner. I utredningen vurderes det videre at økt informasjonsutveksling også kan føre til et bedre grunnlag for at kredittinstitusjoner kan lempe på enkelte av kundetiltakene, dersom det eksempelvis er

identifisert lav risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Mindre strenge rutiner for identifisering og verifisering av kundens identitet trekkes frem som et alternativ. Nevnte eksempler i SOU 2021:42 er at det i noen situasjoner kan være tilstrekkelig med identifisering gjennom å kun fremlegge pass, førerkort eller lignende. Redusert frekvens på oppdatering av kundeinformasjon er et annet eksempel som blir trukket frem. Normal praksis for lavrisikokunder er et tidsintervall på 5 år.

Det ble videre vurdert i SOU 2021:42 at gjeldende regler om taushetsplikt er barrierer for nødvendig informasjonsutveksling mellom organisasjoner med verdifull informasjon om økonomisk kriminalitet i Sverige. Det ble derfor foreslått å innføre en mulighet for særskilte samarbeid når det foreligger særlige grunner for å forebygge eller avdekke hvitvasking og terrorfinansiering. I tillegg ble det foreslått å utvide etterretningsplikten for overlevering av informasjon til den svenske finanspolisen til å inkludere organisasjoner som ikke er rapporteringspliktige, men som likevel kan besitte informasjon av stor verdi i arbeidet mot hvitvasking og terrorfinansiering. Et siste forslag var derfor å forbedre kvaliteten på det svenske selskapsregisteret i forbindelse med identifisering av reelle rettighetshavere, samt sørge for anskaffelse av bedre analyseverktøy til både tilsynsmyndigheter og rapporteringspliktige.

Det vises videre i SOU 2021:42 til at Sverige, Norge og Finland bruker omtrent like mye ressurser per innbygger på tilsyn av hvitvasking som del av nasjonale finanstillsyn, mens Danmark bruker omtrent det dobbelte. Da Sveriges finansielle sektor er relativt stor, vurderes det slik at Sverige bruker sine ressurser relativt effektivt på tilsyn. Dette gjøres ved å arbeide mer risikobasert basert på grundige dataanalyser framfor hyppige manuelle tilsyn, og reflekteres ved at antallet gjennomførte tilsyn var noe lavere i Sverige sammenlignet med Norge og Danmark (SOU 2021:42).

2.5.2 SAMLIT

Swedish Anti-Money Laundering Intelligence Taskforce (SAMLIT) er et initiativ der politiet og fem banker i Sverige samarbeider for å styrke arbeidet mot hvitvasking og terrorfinansiering (SOU 2021:42). Initiativet startet som et pilotprosjekt i 2020, og det har blitt trukket frem av flere informanter fra vår intervjuundersøkelse som et godt eksempel på hvordan politi og banknæring kan sikre et godt samspill.

SAMLIT er et samarbeidsforum der politiets etterretningsenhet og banker utveksler informasjon i samsvar med gjeldende regler og reguleringer. Innenfor dette samarbeidet er det etablert en operativ gruppe bestående av representanter fra politiet og to representanter fra hver bank. Hoved-

oppgaven er å dele informasjon om aktører og transaksjoner som kan indikere risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Samarbeidet muliggjør tidlig deling av informasjon, noe som bidrar til raskere og mer effektiv oppdagelse av risikomønstre og trender. Målet er å bekjempe organisert kriminalitet og deres nettverk, samt å utvikle strategier for å avdekke økonomisk kriminalitet.

I SAMLIT kan politiet dele mer informasjon med bankene enn det som vanligvis skjer gjennom systemet «goAML». «goAML» er et IT-system brukt av Finanspolisen, den svenske ekvivalenten til EFE, for informasjonsutveksling med rapporteringspliktige (Samordningsfunksjonen, 2020). SAMLIT har som formål å muliggjøre en mer omfattende informasjonsutveksling sammenlignet med standard rapportering i MT-rapporter (SOU 2021:42).

Ifølge Finanspolisen har samarbeidet bidratt til at politiet får mer detaljert og nyttig informasjon fra bankene, samtidig som bankene har fått økt forståelse for hva de skal være oppmerksomme på (SOU 2021:42). Likevel har det også blitt identifisert noen utfordringer i arbeidet. For eksempel ønsker politiet å gi ekstra informasjon til bankene, men det oppleves at avsløringsforbudet og taushetsplikt begrenser slik informasjonsutveksling. En annen utfordring er at bankene ønsker tilbakemelding om tiltakene som tas etter MT-rapportering.

Figur 2-4: Antall MT-rapporter mottatt per år av dansk og svensk FIU



Kilde: Finanspolisen (2023) og Hvidvasksekretariatet (2023)

2.5.3 Lovendringer i Danmark og Sverige for å styrke arbeidet med hvitvasking

I det videre beskriver vi nyere lovendringer foretatt i Danmark og Sverige med formål om å forbedre informasjonsdelingen mellom partene i de respektive landenes verdikjeder for bekjempelse av hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet. Beskrivelsene lener seg i stor grad på en masteroppgave i rettsvitenskap om utveksling av personopplysninger mellom rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven, skrevet av Maria Farsund Ulltang (2023), i kombinasjon med en gjennomgang av relevante lovforslag i Sverige og Danmark.

Mulighet for deling av opplysninger gjennom et operativt samarbeid i Danmark

I 2022 ble det innført et operativt samarbeid i Danmark for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering gjennom en endring i rettspleieloven § 110 b. Samtidig ble det etablert en enhet i Danmarks politi kalt «National Enhed for Særlig Kriminalitet». Enheten har som mål å være et flaggskip i kampen mot kompleks og organisert kriminalitet og en ledende enhet i et operativt samarbeid om bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering (Folketinget, 2021).

Den nasjonale enheten for særlig kriminalitet kan opprette spesifikke samarbeid i enkeltsaker, geografiske områder eller for å iverksette tiltak mot nye risikoer og trender på området for hvitvasking og terrorfinansiering. Samarbeidene kan involvere ulike aktører og virksomheter, og deltakerkretsen kan variere fra møte til møte innenfor gitte retningslinjer. Målet med samarbeidet er å sikre en optimal koordinering mellom myndighetene og utvalgte aktører og virksomheter, samt å koordinere felles innsatser mot problemene med hvitvasking og terrorfinansiering. Tilsynsmyndigheter etter hvitvaskingsloven, toll- og skatteforvaltningen, samt ulike virksomheter og personer som er rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven kan delta, med unntak av advokater på bakgrunn av deres spesifikke tillitsforhold til klienter. Blant de virksomhetene som kan delta i samarbeidene er banker og andre finansielle institusjoner en sentral del (Ulltang, 2023).

Etter lovendringen kan både myndigheter, virksomheter og juridiske personer utveksle opplysninger med de andre deltagerne i samarbeidet dersom opplysningene er relevante i forbindelse med kampen mot forebygging og avdekking av hvitvasking og terrorfinansiering. Dette inkluderer også muligheten til å dele personopplysninger, selv om slike opplysninger normalt ville være underlagt taushetsplikt i henhold til hvitvaskingsloven og annen relevant lovgivning. Likevel pålegges alle deltakerne å opprettholde taushetsplikt når det gjelder opplysninger som blir delt som en del

av samarbeidet, for å sikre en forsvarlig og sikker utveksling av informasjon. Muligheten til å utveksle opplysninger til andre aktører som deltar i samarbeidet må imidlertid skje innenfor rammene av artikkel 39 nr. 5 i hvitvaskingsdirektivet og den danske hvitvaskingslovens § 38 stk. 7. Disse bestemmelsene begrenser utvekslingen av opplysninger til å kun gjelde opplysninger knyttet til samme kunde og samme transaksjon, samt at de rapporteringspliktige må tilhøre samme yrkeskategori.

Ifølge hvidvaskloven (Erhvervsministeriet, 2022) må aktørene som deltar i samarbeidet innhente samtykke fra deltakeren som har gitt opplysningene, før de kan bruke dem i sin egen virksomhet eller organisasjon. Det er ikke utarbeidet en eksplisitt vurdering av forholdsmessighet i de danske forarbeidene knyttet til utveksling av personopplysninger, men det er lagt til grunn at hvis en aktør deltar i samarbeidet, anses den som relevant og legitim mottaker av informasjon (Ulltang, 2023). Formålet med dette kravet er å beskytte personvernet og sikre at opplysningene behandles på en forsvarlig og sikker måte, samtidig som at samarbeidet for bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering opprettholdes og styrkes.

Nyutviklet samarbeid for utveksling av opplysninger i Sverige

Den svenske hvitvaskingsloven (penningstvättlagen) ble skrevet i 2017 (Finansdepartementet, 2017) og er nylig revidert med et nytt kapittel 4a. Dette kapitlet heter «Samverkan mot penningstvätt och finansiering av terrorism», og trådte i kraft 1. januar 2023 (Lagrådet, 2022). Formålet med loven er å legge til rette for et bedre samarbeid og økt informasjonsdeling mellom kriminalitetsbekjempende myndigheter, tilsynsmyndigheter og kredittinstitusjoner. Samarbeidet skal bidra til å forebygge, hindre eller avdekke alvorlig hvitvasking og terrorfinansiering, og dermed bidra til å øke samfunnets og det finansielle systemets sikkerhet (Ulltang, 2023).

Samarbeidene som omfattes av penningstvättlagen skal anvendes på en måte som sikrer at man ikke går lenger enn det som er nødvendig med tanke på formålet med samarbeidet. Resultatet av samarbeidet skal stå i et rimelig forhold til ulempene som kan oppstå for enkeltpersoner som kan bli rammet av det (Ulltang, 2023). Kravet om forholdsmessighet betyr at deltakerne må nøye vurdere hvordan samarbeidet skal organiseres og gjennomføres, hvilke deltakere som skal delta og hvordan opplysningene skal brukes. Hvis det finnes alternativer som kan forventes å gi det samme resultatet, skal det minst inngripende alternativet velges.

Deltakerne i samarbeidet skal uavhengig av eventuell taushetsplikt utveksle opplysninger til andre deltakere dersom dette er nødvendig for å delta i samarbeidet.

Opplysninger skal imidlertid ikke utveksles dersom det foreligger taushetsplikt og det er tungtveiende grunner som tilsier at taushetsplikten må vernes før interessen for å utveksle informasjon. Opplysninger skal heller ikke deles hvis det er i strid med lovbestemt taushetsplikt for advokater (Ulltang, 2023).

Det er gjennomført en grundig vurdering av forholdsmessigheten i lovforslaget, og konklusjonen er at ordningen er forholdsmessig (Ulltang, 2023). Vurderingen fokuserer spesielt på begrensningene som er satt for informasjonsflyten. Selv om det kan se ut som det i utgangspunktet er mulighet for omfattende utveksling av personopplysninger, er reglene begrenset til kun å gjelde for alvorlige former for hvitvasking og terrorfinansiering. Deltakerne i samarbeidet må gjøre konkrete vurderinger knyttet til

behovet for samarbeid og hvilke opplysninger som er nødvendige å dele innenfor rammen av reglene. Videre må mottakerne ha et reelt behov for opplysningene som utveksles, slik at det ikke er snakk om automatisk og rutinemessig deling av personopplysninger.

Beslutninger om samarbeid må være skriftlige og inneholde informasjon om formålet med samarbeidet, deltakerne og tidsperioden for samarbeidet. Samarbeidet skal opphøre når det ikke lenger er nødvendig. En balanse mellom ulike hensyn er sentralt i reglene for samarbeid mot hvitvasking og terrorfinansiering i Sverige (Ulltang, 2023).

3. Politiets bruk av finansiell etterretning fra EFE

Politidistriktene står for straffesaksbehandlingen i verdikjeden for finansiell etterretning. Basert på den finansielle etterretningen EFE formidler, kan ressurser i politidistriktene opprette etterforskningsaker som senere kan lede til tiltale og videre domfellelse samt inndragning av utbytte. I dette kapittelet analyserer vi politiets bruk av finansiell etterretning fra EFE. Analysen er basert på politidistriktenes rapporterte bruk, og på statistikk fra koblede registerdata.

3.1 Antall hvitvaskingsaker

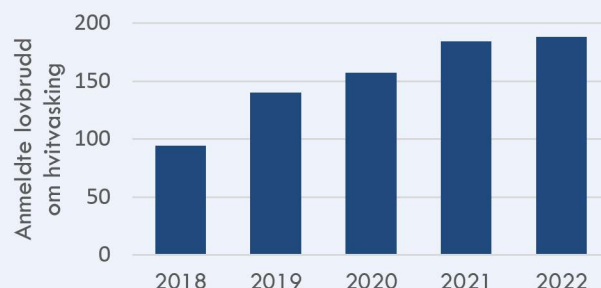
I 2022 ble om lag 305 000 lovbrudd anmeldt til politiet. 188 av disse anmeldelsene var kodet med hvitvasking som type lovbrudd. Politiet avsluttet samme året etterforskningen av cirka 280 000 lovbrudd, hvorav 204 var kodet som hvitvasking.

Utviklingen i antall anmelde hvitvaskingslovbrudd for perioden 2018 til 2022 er illustrert i Figur 3-1. Samlet for perioden ble det anmeldt 763 lovbrudd kodet som hvitvasking. Til sammenligning ble det i samme periode produsert omtrent 70 000 MT-rapporter og 7 645 etterretningsprodukter fra EFE.

Relativt til antall MT-rapporter og etterretningsprodukter er antall anmeldte og etterforskede hvitvaskingslovbrudd lavt. Hvitvasking kan imidlertid inngå som en del av sakskomplekset i en høy andel av sakene der det foreligger et ulovlig utbytte, uten at det nødvendigvis dokumenteres som primærgrunnlag for opprettet straffesak. En grunn til at hvitvasking kan inngå i flere typer saker enn det som er dokumentert, er at hvitvasking gjøres for å integrere ulovlig utbytte fra en annen straffbar handling inn i den lovlige økonomien. Denne straffbare handlingen vil typisk være den dokumenterte primærforbrytelsen.

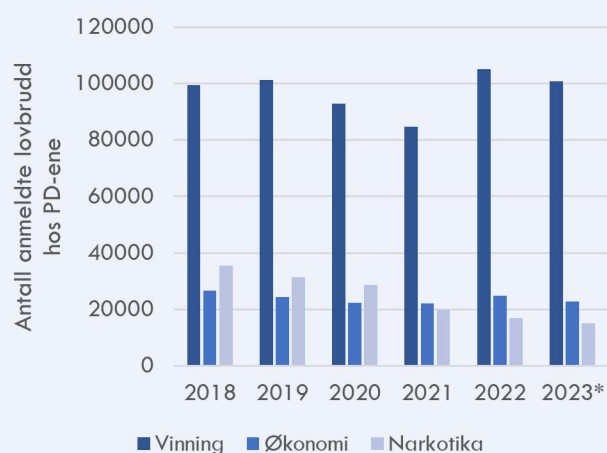
På et mer aggregert nivå grupperes gjerne hvitvasking sammen med annen økonomisk kriminalitet. I Figur 3-2 viser vi utviklingen i anmeldte lovbrudd for utvalgte kriminalitetskategorier. Kategorien økonomi er for perioden 2018 til 2023 om lag på størrelse med narkotika, men vesentlig lavere enn vinning. Vinningskriminalitet er den klart største inkluderte kategorien av anmeldte lovbrudd, og består av omtrent 100 000 tilfeller per år.

Figur 3-1: Antall årlige anmeldte lovbrudd om hvitvasking fra 2018-2022



Kilde: Statistikkbankens tabell 08484 (SSB, 2024)

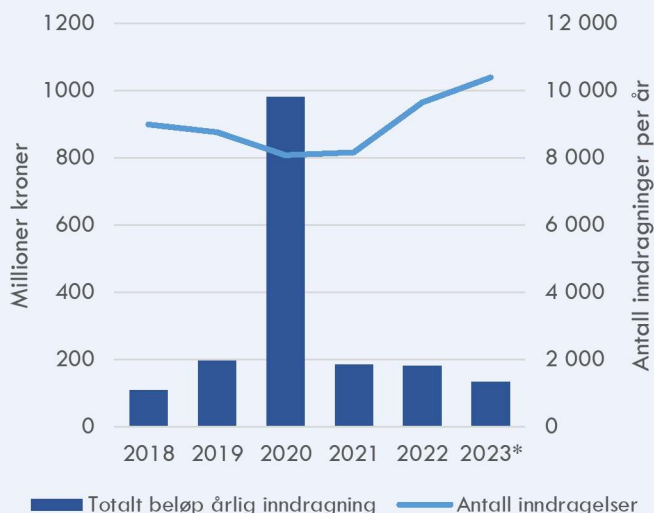
Figur 3-2: Fordeling av ulike kriminalitetskategorier og antall lovbrudd anmeldt til politidistriktene per år



Kilde: Politidirektoratet. Merk: Data fra 2023 strekker kun til 2. november

3.2 Heftelser, beslag og inndragning

Volumet av heftelser og beslag har økt over perioden 2019-2023 (se Figur 3-3). 2023-tallene, som kun går til november, er over dobbelt så høye som 2019-tallene innen samtlige kategorier. Det tas ut flere og samlet sett større heftelser og beslag i perioden etter 2021. Dette må anses som en positiv utvikling, og kan være drevet av en økt innsats mot inndragning og konfiskering. Det er også mulig at utviklingen delvis reflekterer en forbedret føring av foretatte beslag og heftelser. I sum er det uansett snakk om begrensede beløp sammenlignet med det antatt samlede volumet av midler som stammer fra straffbare handlinger.

Figur 3-3: Heftelser og beslag per år**Figur 3-4: Inndragelser og inndratte midler per år**

Kilde (begge figurer): Politidirektoratet. Merk: Data fra 2023 strekker kun til 2. november.

Som vist i Figur 3-4 er utviklingen mindre markant positiv innen antallet inndragninger, og den samlede verdien av inndratte midler per år. 2020-tallene for inndratte midler skiller seg ut på grunn av en enkeltsak med høyt inndragningsbeløp. Utover dette kan det se ut til at både totalbeløpet inndratt per år og antallet inndragelser har økt beskjedent i perioden fra 2018. Den noe sterkere positive utviklingen i antallet inndragelser relativt til totalverdien kan tyde på et lavere gjennomsnittlig beløp per inndragelse. Det er mulig at dette kan reflektere lavere terskler for og økt oppmerksomhet på det å inkludere inndragning som en straffereaksjon selv ved mindre beløp.

Coll og Renå (2023) beskriver resultatene for inndragning som svake, og påpeker at totale verdier inndratt ikke har økt i betydelig grad over de siste 25 årene. De dokumenterer at det typisk er små beløp som inndras, og argumenterer videre med at disse resultatene trolig ikke har en forebyggende effekt for grov profittmotivert kriminalitet. Samtidig er det verdt å trekke frem at mangelen på dokumenterte resultater av satsningen på inndragning i studien ikke nødvendigvis betyr at det å opprette en funksjon som inndragningsspesialist ikke har hatt eller vil ha en effekt på inndragningsarbeidet i politidistriktene. Mangelen på resultater kan være drevet av at det har gått kort tid siden denne typen kompetansesatsing ble iverksatt. Effektene av kompetansebygging er ofte langsiktige og gradvise heller enn umiddelbare. Det er derfor mulig at de forbedrede resultatene som observeres innen heftelser og beslag vil reflekteres i økte inndragningsvolum på sikt.

3.3 Hvitvaskingsaker og inndragninger etter mottak av finansiell etterretning

Tallene presentert i kapittel 3.1 og 3.2 er på aggregert nivå og har dermed ikke direkte knytning til verdikjeden fra MT-rapport til straffesak, eller til bruken av informasjon fra EFE. For å få bedre kunnskap om bruken av finansiell etterretning produsert av EFE har vi etablert et datasett bestående av koblede data fra hvitvaskingsregisteret ASK, etterretningsregisteret Indicia og straffesaksregisteret STRASAK. Det koblede registerdatasettet inneholder informasjon om til sammen 7 645 etterretningsprodukter som EFE har utarbeidet i perioden 2018-2022 (se Tabell 2-1). Disse produktene omhandler til sammen 5 277 unike individer i perioden 2018 til 2022.

3.3.1 Få etterforskningssaker har hvitvasking som dokumentert primærgrunnlag

Tabell 3-1 viser fordelingen av antall etterforskningssaker politiet har opprettet for de 5 277 individene EFE har utarbeidet etterretningsprodukter om i perioden fra 1. januar 2018 til midten av desember 2023.

Tallene viser at noe under halvparten av individene det ble formidlet EFE-produkter om er registrert med minst én etterforskningssak i STRASAK i perioden. Det høye antallet personer med 5-9 og over 10 etterforskningssaker opprettet om dem, kan delvis reflektere at enkelte begår seriekriminalitet. Samtidig er det mulig at det også delvis reflekterer at det noen ganger opprettes flere saker når det er flere

Tabell 3-1: Fordeling av antall etterforsknings saker i STRASAK for individer omtalt i EFE-produkter

Antall etterforsknings saker fra 2018 til 2023	Antall personer omtalt i EFE-produkter
Ingen	2 942
1	726
2	382
3	229
4	152
5-9	424
10+	422
I alt	5 277
Antall med minst én sak	2 335 (44 %)

Kilde: STRASAK (avgrenset av kobling til individer fra ASK)

for nærmede. Dette kan ifølge enkelte informanter typisk være tilfellet i noen typer bedragerisaker.

Videre har vi undersøkt hva slags lovbrudd individene EFE formidler informasjon om blir etterforsket for, basert på det dokumenterte primærgrunnlaget for etterforskning. Bedrageri og narkotikarelatert kriminalitet er de vanligste dokumenterte grunnlagene for etterforskninger (se Figur 3-5). Hvitvasking er kun dokumentert som primærgrunnlag for etterforskning i 6 prosent av sakene. Dette kan antyde at hvitvasking ikke er prioritert i politiets etterforskning av økonomisk kriminalitet. Som beskrevet innledningsvis i kapitlet kan imidlertid de lave tallene også skyldes at hvitvasking inngår som en del av sakskomplekset i en rekke saker, uten at det nødvendigvis dokumenteres som primærgrunnlag for opprettet straffesak. Hvitvasking kan typisk være en del av sakskomplekset i både narkotika- og bedragerisaker.

Eksempler på situasjoner hvor det er nærliggende å bruke hvitvasking som primærgrunnlag for etterforskning, er om den etterforskede kun er dokumentert mottaker eller sender av penger i et nettverk av transaksjoner. Dette kan eksempelvis være tilfellet for individer som bedriver muldyrvirksomhet, som vil si at de er et mellomledd i hvitvasking av penger, eller for bakmenn i kriminelle nettverk.

Kategorien «annet» i Figur 3-5 representerer en rekke etterforskningsgrunnlag som er mindre tett relatert til

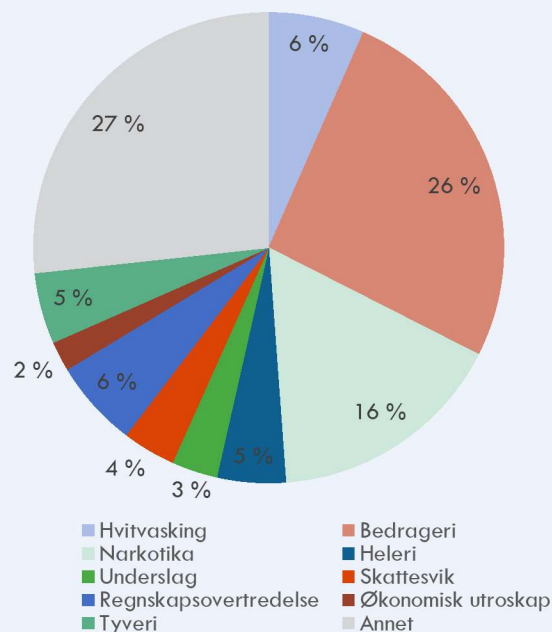
økonomisk kriminalitet, slik som dokumentforfalskning, våpenrelatert kriminalitet, brudd på spesiallover eller hensynsløs adferd.

Oppsummert viser disse undersøkelsene at få saker opprettet om individer omtalt i EFEs informasjonsformidling har hvitvasking som primærgrunnlag for etterforskning. Dette sammenfaller med at den overordnede statistikken viser at det samlet sett er få anmeldte lovbrudd om hvitvasking i perioden 2018-2022. På den andre siden viser også tallene at den finansielle etterretningen EFE formidler kan ha relevans i en rekke andre saker enn de som omhandler hvitvasking spesielt.

3.3.2 Få individer blir domfelt, og domfellelser inkluderer sjelden inndragning

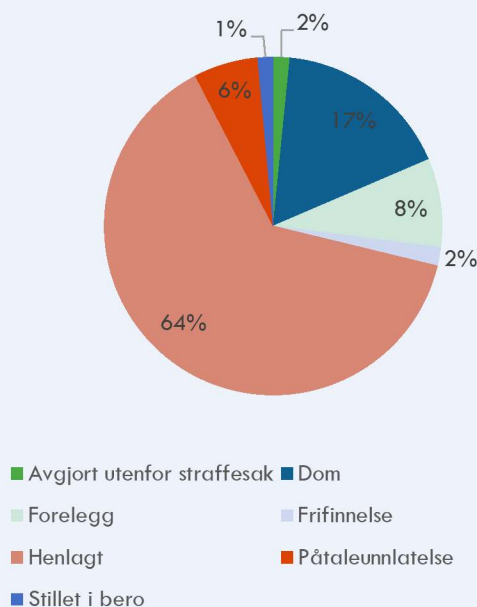
Med utgangspunkt i de 7 645 etterretningsproduktene EFE har utarbeidet i perioden 2018-2022 har vi sett nærmere på utfallet av etterforsknings sakene som er opprettet og avsluttet i etterkant av et formidlet etterretningsprodukt. Tallene gir ikke klare svar angående bruken av EFEs etterretning, men gir et bilde på hva som typisk skjer i saker om økonomisk kriminalitet som omhandler individer EFE formidler informasjon om.

Figur 3-5: Fordeling av dokumenterte grunnlag for etterforskninger i etterkant av førstegangsformidlinger fra EFE



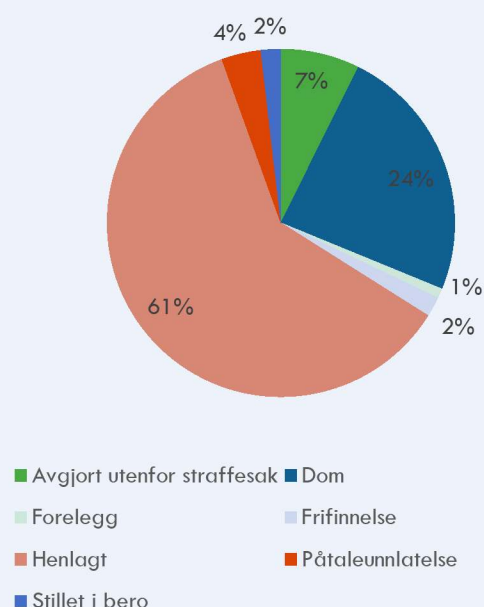
Kilde: STRASAK (avgrenset av kobling til individer fra ASK).
 Note: N=1 804 etterforsknings saker opprettet etter første informasjonsformidling fra EFE. Fordelingen er tilnærmet lik dersom vi avgrenser oss til etterforsknings saker opprettet etter Indicia-meldinger.

Figur 3-6: Fordeling av utfall i avgjorte etterforskningsaker som påfølger et EFE-produkt



Note: N=1766 unike saker.
Kilde (begge figurer): STRASAK (avgrenset av kobling til individer fra ASK)

Figur 3-7: Fordeling av utfall i avgjorte hvitvaskingsaker som påfølger et EFE-produkt



Note: N=109

Det er i alt 1 766 unike saker som i perioden 2018 til 2022 har fått en avgjørelse i etterkant av et formidlet EFE-produkt. Figur 3-6 viser fordelingen av utfall i disse sakene samlet sett. 17 prosent av etterforskningsaker ender med domfellelse, og en nærmere undersøkelse viser at inndragning er inkludert som straffereaksjon i omtrent en tredjedel av disse domfellelsene. Samlet sett gjør dette at omtrent 5 prosent av alle avgjorte etterforskningsaker ender med en domfellelse som inkluderer inndragning. Samtidig ender omtrent 8 prosent av alle avgjorte etterforskningsaker med forelegg (se Figur 3-6)

At få individer EFE formidler informasjon om blir domfelt, og det at sakene om individene sjeldent ender med forelegg eller inndragning, kan være et tegn på at bruksnyttene av informasjonsgrunnet fra EFE er lavt. Det kan imidlertid og reflektere at politidistriktene mangler kompetanse og/eller kapasitet til å følge opp saker om hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet.

3.3.3 Flertallet av hvitvaskingsakene henlegges

I sum er nær to tredjedeler av alle avgjorte saker i datasettet registrert som henlagt i STRASAK. At en sak registreres som henlagt kan skyldes at siktede ikke er strafferettslig ansvarlig. I slike tilfeller regnes saken som oppklart, men omtrent 90 prosent av henleggelsene teller ikke som oppklarte saker.

Siden oppmerksomheten her er rettet mot saker som både er opprettet og avsluttet i perioden datasettet dekker, kan den høye henleggelsesraten være påvirket av at henlagte etterforskninger i snitt varer kortere tid. Eventuelle skjevheter i utvalget som følger av det tidsavgrensede datasettet ser imidlertid ikke ut til å påvirke henleggelsesraten i særlig stor grad. For etterforskninger opprettet etter informasjonsutvekslinger fra 2020 eller tidligere, er henleggelsesraten fremdeles rundt 60 prosent.

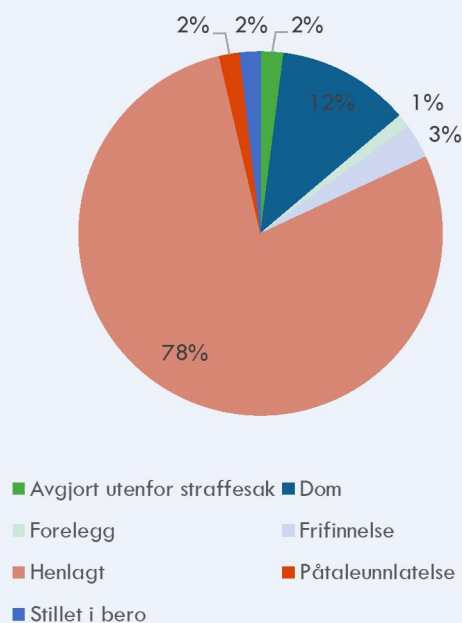
Figur 3-7, Figur 3-8 og Figur 3-9 viser fordelingene av utfall i hvitvaskingsaker, bedragerisaker og narkotikasaker. Et iøynefallende funn er at andelen henleggelse er særlig høy i bedragerisaker (78 prosent) og relativt lav i narkotikasaker (46 prosent). Det sistnevnte ser delvis ut til å være drevet av en relativt høy andel forelegg (10 prosent) og påtaleunnlatelser (16 prosent). For hvitvaskingsaker er andelen domfellelser omtrent 24 prosent, og andelen henleggelse er 61 prosent. Den relativt høye andelen etterforskninger om hvitvasking som i STRASAK er kodet som avgjort utenfor straffesak (8 prosent) er forårsaket av at et større sakskompleks med flere siktede ble avgjort på denne måten.⁷

Oppsummert viser tallene at andelen domfellelser, forelegg og påtaleunnlatelser er lav i saker om hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet. De fleste saker om individer EFE formidler informasjon om blir

⁷ Andre sakstyper av interesse, men som ikke er vist i figurer, er saker om heleri, regnskapsovertredelser, underslag og skattesvik. Disse sakene hadde respektivt henleggelsesrater

på 56, 68, 74 og 56 prosent, og domfellelserater på 22, 12, 21 og 32 prosent.

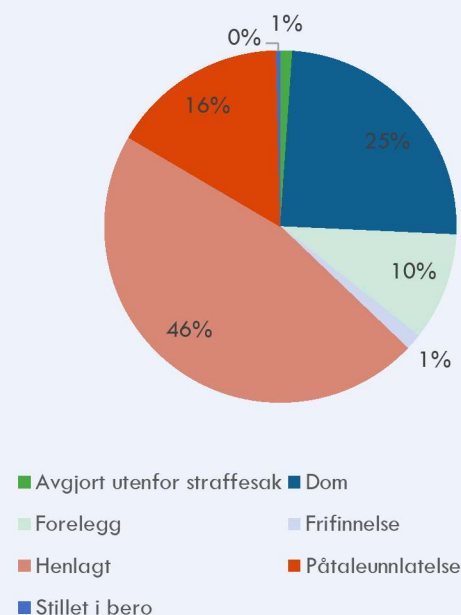
Figur 3-8: Fordeling av utfall i avgjorte bedragerisaker som påfølger et EFE-produkt



Note: N=492

Kilde (begge figurer): STRASAK (avgrenset av kobling til individer fra ASK)

Figur 3-9: Fordeling av utfall avgjorte narkotikasaker som påfølger et EFE-produkt



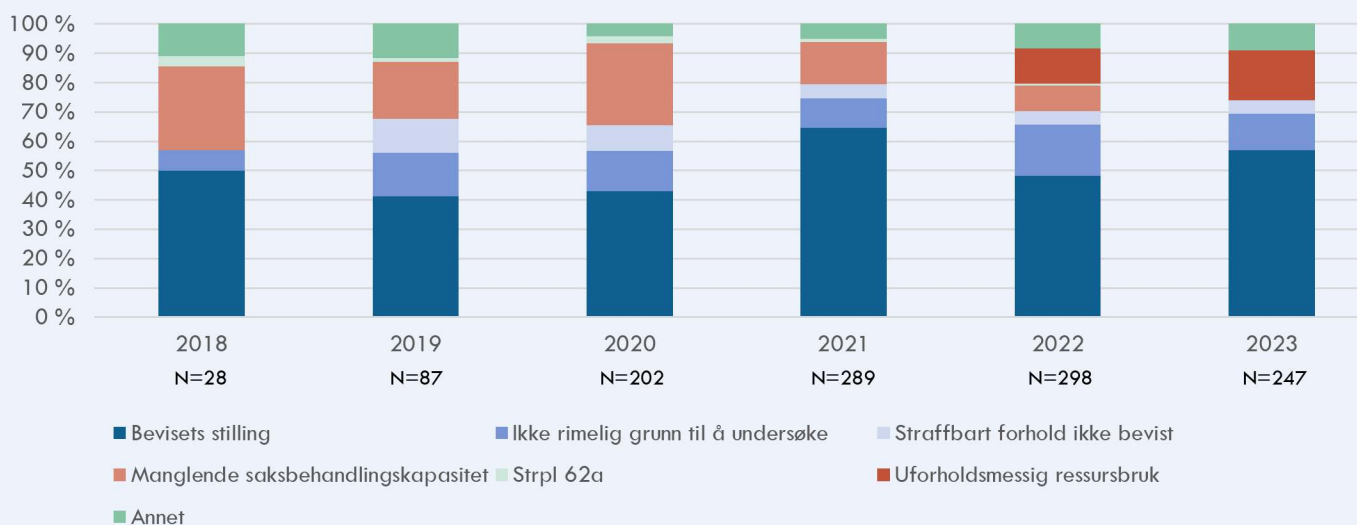
Note: N=276

henlagt. Dataene inneholder ikke informasjon om hvorvidt EFEs etterrettingsprodukter igangsatte etterforskningen, men henleggelsesraten kan indikere at informasjonsgrunnlaget ikke er tilstrekkelig, eller at politidistriktene ikke besitter nødvendig kapasitet, kompetanse eller insentiver til å videreføre opprettede straffesaker. For å belyse dette nærmere undersøker vi i det videre dokumenterte årsaker til henleggelse.

3.3.4 Manglende saksbehandlingskapasitet er blant de oftest dokumenterte årsakene til henleggelse

STRASAK inneholder et informasjonsfelt for beskrivelse av avgjørelsen i en sak. I dette feltet dokumenteres blant annet rapportert årsak bak en eventuell henleggelse. Årsaker kan være bevisets stilling, som vil si at påtalemyndighetene ikke tror bevisene er sterke nok for domfellelse i en rettsak, manglende saksbehandlingskapasitet eller andre grunner. Figur 3-10 viser fordelingen av dokumenterte årsaker til hen-

Figur 3-10: Fordeling av ulike dokumenterte grunnlag for henleggelse per år for avgjorte etterforskningssaker opprettet etter et individ er omtalt i et EFE-produkt



Kilde: STRASAK (avgrenset av kobling til individer fra ASK)

leggelse per år, der året er bestemt av tidspunkt for henleggelse.

Bevisets stilling er den mest brukte dokumentasjonen for henleggelse i alle årene, men andelen varierer noe mellom år. Det er verdt å nevne at saker som henlegges på bakgrunn av bevisets stilling kan gjenopptas ved en senere anledning dersom det dukker opp ny relevant informasjon.

Til forskjell fra bevisets stilling er «Straffbart forhold ikke bevist» en henleggelse som innebærer at bevisene med styrke tilsier at det ikke er begått noe straffbart. Saker henlagt med kode «Straffbart forhold ikke bevist» regnes derfor som oppklarte saker. Henleggelseskoden for «Ikke rimelig grunn til å undersøke» henviser til at det ikke foreligger tilstrekkelig mistanke om at det er begått en straffbar handling, eller at den straffbare handlingen ikke vurderes som alvorlig nok til å igangsette en etterforskning (Justis- og beredskapsdepartementet, 2005).

Straffeprosessloven § 62a viser til at en sak kan henlegges «når forfølgning ikke er i det offentliges interesse» dersom 1) forholdet er bagatellmessig, 2) forfølgning vil innebære uforholdsmessig ressursbruk og saksbehandlingstid eller 3) en rettskraftig avgjørelse står i veien for forfølgning (Justis- og beredskapsdepartementet, 1981). Dermed kan en henleggelse i forbindelse med straffeprosesslovens § 62a delvis reflektere kapasitetsbegrensninger hos politiet.

Manglende saksbehandlingskapasitet er den dokumenterte årsaken til henleggelse som anvendes nest mest i de første årene av datasettet. I 2022 endret dokumentasjonspraksisen seg, og «uforholdsmessig ressursbruk» begynner å brukes fremfor manglende kapasitet. Uforholdsmessig ressursbruk og manglende saksbehandlingskapasitet har samme henleggelseskode og kan regnes som den samme årsaken for henleggelse. Likevel kan det tenkes at en endring i hvordan samme henleggelseskode omtales, ikke er helt vilkårlig. Manglende kapasitet retter årsaksforholdet for henleggelse mer mot politidistriktet, mens uforholdsmessig ressursbruk retter søkelyset mot egenskaper ved saken og forholds-messighetsvurderinger tilknyttet videreføring.

Vi har ikke hatt anledning til å spørre politidistriktene om deres registreringspraksis. Dersom det er tilfellet at registrering av manglende saksbehandlingskapasitet oppleves å reflektere negativt på politidistriktet, er det trolig slik at den registrerte andelen slike henleggelse er et nedre estimat for den faktiske andelen saker som henlegges på grunn av manglende kapasitet. Det kan tenkes tilfeller hvor både manglende saksbehandlingskapasitet og bevisets stilling er aktuelle henleggelseskoder. I slike situasjoner

kan det tenkes at bevisets stilling ofte vil være det foretrukne alternativet.

Datasettet inneholder kun informasjon om etterforskninger knyttet til individer omtalt i et eller flere etterrettingsprodukter fra EFE. Bruk av henleggelseskoder som «Ikke rimelig grunn til å undersøke» kan dermed antyde at forholdene EFE formidler informasjon om anses som bagatellmessige av politidistriktet. Vi har imidlertid ikke informasjon om hvorvidt politidistriktene faktisk har opprettet sak på bakgrunn av informasjon fra EFE. Henleggelse med koden «Ikke rimelig grunn til å undersøke» kan derfor reflektere det at opprettede saker ikke alltid omhandler de samme forholdene som EFE formidler informasjon om. Noen individer EFE formidler informasjon om kan tenkes å gjøre flere ulovlige handlinger enn kun det EFE varsler om, og særlig kriminalitetsområdene narkotika og «annet» kan tenkes å tidvis inkludere forhold som er mindre alvorlige. Innen «annet» ligger blant annet anmeldelser for hensynsløs adferd, dokumentforfalskning, diverse ordensforstyrrelser og brudd på spesiallover. Dersom første etterforsknings-sak opprettet om et individ etter EFE har formidlet informasjon om dem omhandler noe helt annet enn det EFE har formidlet informasjon om, kan det enten bety at det relevante individet har begått flere lovbrudd innen en avgrenset tidsperiode eller at politiet ikke har handlet på informasjonen fra EFE.

Oppsummert viser henleggelsestallene at mange ulike årsaker til henleggelse blir rapportert i STRASAK. Manglende saksbehandlingskapasitet, sammen med «Bevisets stilling», er blant de mest brukte. Dette gir en indikasjon på at manglende kapasitet i politidistriktene til å følge opp saker om hvitvasking eller med potensial for inndragning, kan være en barriere for gode resultater i straffesaksforfølgningen.

3.4 Politidistriktenes rapporterte bruk av finansiell etterretning

Tallene på antall opprettede hvitvaskingsaker, samt utfallene i saker som omhandler individer EFE har formidlet informasjon om, forteller ikke nødvendigvis den fullstendige historien om hvordan og i hvilken grad informasjon fra EFE blir brukt. I det videre beskrives politidistriktenes egne opplevelser av bruken og bruksnyttene av informasjon fra EFE, som beskrevet av informanter fra vår intervjuundersøkelse.

3.4.1 Politidistriktene er kjent med, men følger i liten grad instruks for bruk av informasjon fra EFE

I 2017 publiserte Riksadvokaten en instruks om bruk av informasjon ifra EFE. Formålet med instruksjonen er å sikre at informasjon fra EFE blir anvendt til å bekjempe og forebygge kriminalitet der det er mistanke om hvitvasking, terrorfinansiering og der det

er mulighet for inndragning av ulovlig utbytte eller gjenstander. Det fremheves i instruksen at politiets interne rutiner må sikre at dette formålet ivaretas, og at politidistriktene systematisk skal undersøke hvorvidt EFE har informasjon som kan benyttes i straffesak eller etterretning. Det beskrives at både direkte kontakt via e-post og rutinemessige undersøkelser i etterretningsregisteret Indicia er måter å finne ut av hvilken informasjon EFE besitter. Videre beskrives det at politidistriktene i størst mulig grad bør legge opp til å bruke informasjon og etterretning fra EFE som grunnlag for etterforskning og andre tiltak, og at en i utarbeidelse av distriktenes etterretningsbehov bør hensynta og planlegge rundt den finansielle etterretningen som produseres (Riksadvokaten, 2017).

Riksadvokatens instruks om bruk av informasjon fra EFE understreker også at det er viktig å ha gode tilbakemeldingsrutiner om bruken og nytten av EFEs etterretning i etterforskninger og straffesaker. For straffesaker beskrives det at det skal gis tilbakemelding om påtaleavgjørelse, eventuelt dom eller forelegg, samt opplysningenes betydning for saken. I tillegg instrueres det at det skal gis tilbakemelding om bruk av informasjon fra EFE som etterretningsinformasjon. Det oppgis at en nærmere beskrivelse av rapporteringen skal komme med arbeidet om rapporteringsløsninger, som per dags dato ikke er ferdigstilt, men det oppgis også at all tilbakemelding til EFE skal sendes til EFE over e-post.

Vi har spurt utvalgte politidistrikter og Økokrim om hvordan instruksene praktiseres. Vi har også undersøkt hvordan Riksadvokaten følger opp instruksene.

Politidistriktene er kjent med at instruksene eksisterer, men har i liten grad innarbeidet rutiner i tråd med den. Enkelte informanter mener at instruksene var mer relevant tidligere, da EFE opprettet anmeldelser som ble oversendt distriktene for etterforskning. Det vil være mulig å undersøke om informasjonen som EFE oppretter i Indicia blir lest av distriktene, men det er ikke opprettet noen rapporteringsløsning utover muligheten for tilbakemelding over e-post.

Informanter fra Økokrim forteller at det er sett på løsninger som skal kartlegge påtaleavgjørelse i distriktenes saker, dersom saken er opprettet av EFE eller at EFE har utarbeidet egenrapporter. De har for øvrig ikke mottatt noe manuell rapportering fra politidistriktene på deres bruk av produkter fra EFE, slik instruksene legger opp til.

Ifølge Riksadvokaten har ikke rapporteringsplikten vært et siktemål for noen inspeksjoner av politidistriktene, men bruken av etterretningsinformasjon fra EFE er omtalt i enkelte inspeksjonsrapporter.

Konsekvensen av manglende etterlevelse av Riksadvokatens instruks er at det finnes lite eller ingen

dokumentasjon på politiets bruk av finansiell etterretning fra EFE i opprettelsen av straffesaker. Bruk og nytte av finansiell etterretning fra EFE har derfor vært et sentralt tema i intervjuer med politidistriktene.

3.4.2 Ulike tilnærminger til bruk av finansiell etterretning

Politidistriktene er ulike i utstrekning, antall innbyggere, antall medarbeidere med mer. Politidistriktene er også ulike i hvordan de anvender finansiell etterretning som grunnlag for kriminalitetsbekjempelse.

For det første er det forskjeller i hvilke saker som typisk opprettes med utgangspunkt i finansiell etterretning. Satt på spissen virker finansiell etterretning i de mindre distriktene å brukes til straffeforfølgning av utro regnskapsførere, mens i de større distriktene brukes finansiell etterretning i bekjempelsen av organiserte kriminelle nettverk.

For det andre er det forskjeller i hvor systematisk politidistriktene arbeider med finansiell etterretning. Enkelte distrikter virker ikke å ha noen systematikk i bruken av etterretning i tiltakssettingen. Straffesaker innen hvitvasking opprettes isteden ad hoc, basert på om distriktet har ledig kapasitet. Andre distrikt virker å arbeide etterretningsstyrt og planmessig ut ifra lokale trusselvurderinger.

For det tredje er det forskjeller i hvordan politidistriktene forholder seg til EFE og informasjonen EFE formidler. Noen distrikt etterspør regelmessig EFE om informasjon til saker de arbeider med. I andre distrikt virker det mer tilfeldig om EFE kontaktes med spørsmål om de har informasjon som kan berike en etterforskning. Når det gjelder forholdet til informasjonen EFE formidler har noen distrikter rutiner for gjennomgang av Indicia. Andre opplyser at de ikke har noen systematikk. Det betyr at det kan gå lang tid fra EFE markerer et etterretningsprodukt som relevant for distriktet i Indicia, og til noen i distriktet leser meldingen.

3.4.3 Finansiell etterretning fra EFE er sjelden utløsende for opprettelsen av straffesaker

Selv om politidistriktene er ulike med tanke på hvordan de arbeider med finansiell etterretning, er våre informanter fra politidistriktene samstemte i vurderingen av at finansiell etterretning fra EFE sjelden er utløsende for opprettelsen av straffesaker som omhandler økonomisk kriminalitet generelt, og hvitvasking spesielt.

Under samtaler med politidistriktene ble de bedt om å oppgi antall opprettede etterforskninger i 2022, antall etterforskninger som omhandlet hvitvasking, samt bruken og nytten av finansiell etterretning fra EFE i disse sakene.

Informanter fra politidistriktene opplyser at informasjon fra EFE i liten grad har vært avgjørende for opprettelse og videreføring av straffesaker om hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet. Finansiell etterretning fra andre kilder, eksempelvis overskuddsinformasjon fra tidligere etterforskningsaker, oppgis i større grad å være utløsende.⁸ Samtidig påpeker flere informanter at den mulige bruksnyten i informasjonsgrunnlaget EFE besitter er stort, og flere er bevisste om det store datagrunnlaget bankene sender til EFE. Det oppleves av enkelte informanter at verken EFE eller politidistriktene «spiller hverandre gode» i bekjempelsen av hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet.

3.4.4 Finansiell etterretning fra andre kilder

Flere informanter fra politidistriktene er opptatt av at det finnes andre kilder til finansiell etterretning enn EFE. Skatteetaten blir av flere trukket frem som gode til å opprette anmeldelser om individer som oppleves relevante å straffeforfølge. Det er imidlertid utenfor oppdrages mandat å kartlegge nytte og forbedringsmulighetene som ligger i bruk av finansiell etterretning fra andre kilder enn EFE.

3.5 Treffsikkerheten og relevansen til EFEs etterretning

Informantene i politidistriktenes vurderinger av bruk og nytte av finansiell etterretning fra EFE har begrensninger. Som informantene selv påpeker, har

de ikke informasjon om grunnlaget for alle saker distriktet har opprettet. Videre kan det være vanskelig å huske hva som var utløsende for saker som ligger bakover tid. I tillegg til politidistriktenes egne vurderinger har vi derfor anvendt datasettet som kobler EFE-produkter til STRASAK til å se nærmere på sammenhengen mellom etterretningsrapportene og den senere opprettelsen av straffesaker.

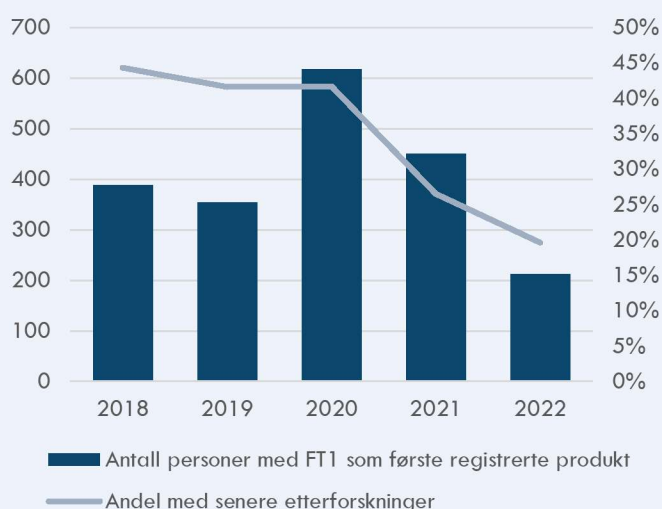
EFEs samlede produksjon inneholder ulike typer etterretningsprodukter, fra anmeldelser til svar på forespørsler fra politiet. I det videre rettes oppmerksomheten mot førstegangsformidlinger innen kategorien FT1 (se Tabell 2-1 med tilhørende beskrivelser), som er etterretningsprodukter formidlet fra EFE til politiet som informasjon i Indicia. Årsaken til dette er at FT1-produkter, eller Indicia-meldinger, representerer egeninitiert formidling av informasjon fra EFE og er deres hovedmetode for informasjonsformidling. Dette betyr at Indicia-meldinger i større grad kommer som en «eksogen» eller ekstern påvirkning for politidistriktene, sammenlignet med eksempelvis svar på forespørsler (FT2-produkter). Dette gjør at systematikk i politiets handlinger, herunder i opprettelser av etterforskningsaker, i kjølvannet av Indicia-meldinger i større grad kan tolkes som et resultat av informasjonsformidlingen. Blant annet vil det være mindre sannsynlig at selve informasjonsformidlingen er påvirket av etterspørsel fra politidistriktene, som igjen kan være påvirket av faktorer som tidligere kjennskap til gjerningspersoner.

På bakgrunn av at vi retter søkelyset mot Indicia-meldinger, og særlig førstegangsformidlinger, har vi undersøkt antallet personer i datasettet med en Indicia-melding (FT1) registrert som første etterretningsprodukt fra EFE per år. Dette er vist i Figur 3-11 sammen med andelen av disse personene med en senere opprettet etterforskningssak.

Andelen med en senere opprettet sak var omtrent 45 prosent ved inngangen av datasettet, med en synkende andel etter påløpt tid. Den lavere andelen med senere opprettede etterforskningsaker i 2021 og 2022 kan trolig forklares ved at det har gått mindre tid siden formidling av produktene. Dette gjør at det mekanisk er lavere sannsynlighet for at politiet har opprettet en etterforskningssak om de relevante individene.

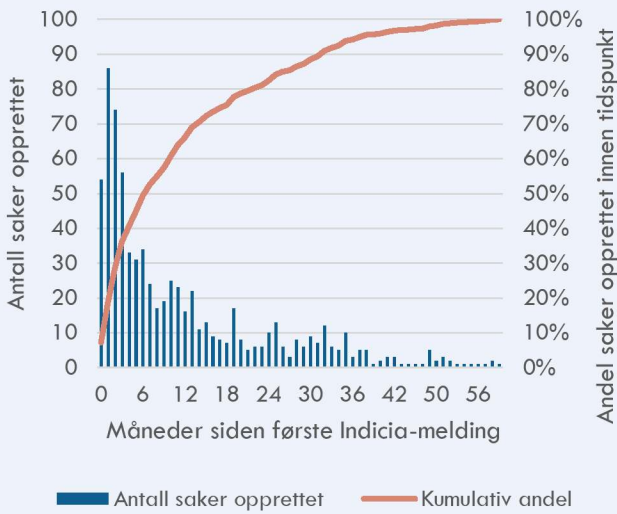
Figur 3-11 viser at det med en viss regelmessighet opprettes etterforskningsaker om individer omtalt i Indicia-meldinger. Dette er imidlertid ikke et bevis for at informasjon fra EFE blir brukt. I det videre ser vi derfor nærmere på faktorer som kan sannsynliggjøre hvorvidt EFEs informasjonsformidling blir brukt og har

Figur 3-11: Antall personer per år med Indicia-melding som første registrerte produkt (venstre akse) og andelen av disse med senere etterforskninger registrert



⁸ Intervjuene med politidistriktene ble gjennomført før analysen av ASK/Indicia-STRASAK-dataene var ferdigstilt.

Figur 3-12: Tid fra første Indicia-melding fra EFE til opprettelse av etterforskning hos politiet



Kilde: STRASAK (avgrenset av kobling til individer fra ASK)
Merk: Fordelingen for tid til opprettelse av saker er nærmest identisk for opprettelse av saker etter første informasjonsformidling fra EFE (ikke kun Indicia)

en nytteverdi i etterforskning av individer mistenkt for hvitvasking eller annen økonomisk kriminalitet.

3.5.1 Saker opprettes ofte kort tid etter EFE sin informasjonsformidling

Gjennomsnittlig tid til opprettelse av sak fra det tidspunktet EFE formidler informasjon gjennom Indicia kan både gi en indikasjon på hvorvidt opprettelsen av en sak typisk handler om de samme mistenkelige forholdene, og hvor raskt politiet reagerer på EFEs informasjonsformidling.

Figur 3-12 viser at en høy andel av etterforskningene som påfølger første Indicia-melding opprettes i løpet av de første par månedene etter informasjonsutvekslingen. Omtrent 30 prosent av etterforsknings-sakene blir opprettet innen 3 måneder etter første informasjonsformidling, og omtrent 70 prosent innen første år. Gjennomsnittlig tid fra Indicia-melding til opprettelse av straffesak er 11-12 måneder, mens mediantiden er syv måneder.

Dersom utvalget utvides til også å inkludere individer som ikke har en Indicia-melding som det første registrerte etterretningsproduktet, reduseres gjennomsnittlig tid fra Indicia-melding til opprettelse av etterforsknings sak til 10 måneder, med mediantid på seks måneder. Dette betyr at det i snitt tar kortere tid fra informasjonsformidling til opprettelse av etterforskning dersom formidlingen omhandler et individ som EFE har formidlet informasjon om tidligere. Dette antyder videre at tidligere kjennskap til et individ er

positivt korrelert med rask igangsettelse av etterforskning.

Tilfellene hvor det er relativt kort tid mellom informasjonsformidling i Indicia og opprettelse av etterforskningsaker om de samme individene, gir en indikasjon på at individene faktisk blir etterforsket for forholdene omtalt i EFEs informasjonsformidling. Alene er ikke tidsforløpet et bevis for at EFEs etterretningsprodukter har blitt brukt i opprettelsen av en etterforskning, men systematikken i saksopprettelser sannsynliggjør at informasjonen EFE formidler ofte kan inngå eller faktisk inngår i informasjonsgrunnlaget for opprettelse av etterforskningsaker.

Når det gjelder tilfellene hvor det går relativt lang tid mellom informasjonsformidling i Indicia og opprettelse av etterforskningsaker om de samme individene kan dette tolkes på flere måter. På den ene siden kan det indikere en lavere sannsynlighet for at saken omhandler de samme forholdene som EFE formidler informasjon om. På den andre siden kan det også være et tegn på at politidistriktene bruker lang tid på å handle på informasjonen EFE formidler, eller at det kommer understøttende informasjon fra andre kilder før politidistriktene eventuelt oppretter en sak om de samme forholdene EFE allerede har varslet om.

Dersom det er tilfellet at politidistriktene ikke aktivt undersøker Indicia for ny informasjon, kan dette gjøre at tiden fra en Indicia-melding til opprettelse av sak i politidistriktene øker uten at dette nødvendigvis betyr at forholdene beskrevet i Indicia ikke er nyttige i den senere opprettede straffesaken.

3.5.2 Saker opprettet etter Indicia-melding omhandler oftere hvitvasking

Vi har videre testet hvorvidt det er høyere sannsynlighet for at første etterforsknings sak som blir opprettet etter Indicia-meldinger omhandler hvitvasking sammenlignet med de siste saker opprettet om de samme individene i forkant av Indicia-meldingene. Dette illustreres i Figur 3-13, der det kommer frem at andelen etterforskninger som omhandler hvitvasking konsekvent er høyere etter en Indicia-melding sammenlignet med før. Innen utvalget individer der en Indicia-melding var første registrerte EFE-produkt i perioden 2018-2022, var kun 1,1 prosent av foregående etterforskningsaker registrert med hvitvasking som primærgrunnlag for etterforskning. For de samme individene var 4,5 prosent av påfølgende etterforskningsaker registrert som hvitvaskingssaker. Dette gir en indikasjon på at EFE-produktet har vært nyttig i opprettelsen av de få etterforskningene som eksplisitt omhandler hvitvasking.

3.5.3 Det opprettes sjeldent saker om ukjente gjerningspersoner

EFE produserte i alt 2 635 Indicia-meldinger i perioden 2018 til 2023, knyttet til 2 037 unike individer. 920 av disse hadde blitt etterforsket før Indicia-meldingen. De resterende 1 117 hadde ingen tidligere etterforsknings sak om seg.

Vi har testet i hvilken grad opprettelse av etterforsknings sak påfølgende første Indicia-melding fra EFE kan forklares ved hvorvidt den aktuelle personen har blitt etterforsket tidligere. 55 prosent av de med en tidligere etterforsknings sak får en påfølgende etterforsknings sak, mens andelen kun er 20 prosent for de som ikke har blitt etterforsket tidligere. Dersom utvalget begrenses til meldinger før 2021 er begge andelen omtrent fem prosentpoeng høyere, og forskjellene på omtrent 35 prosentpoeng er i begge tilfeller sterkt statistisk signifikant.

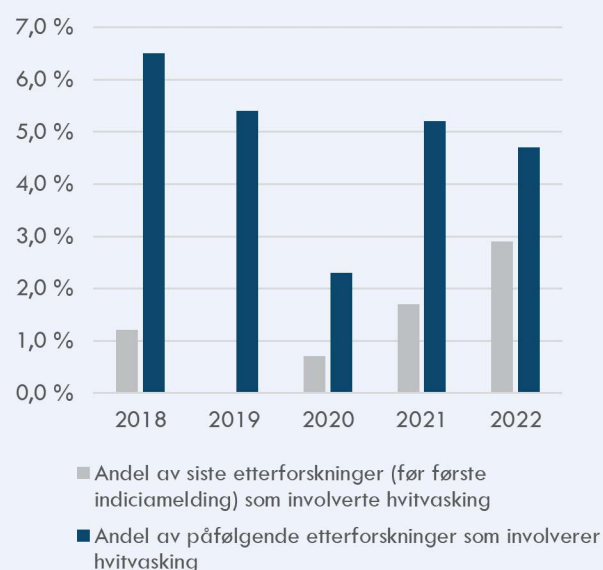
For saker opprettet i etterkant av Indicia-meldinger, finner vi ingen tegn til at domfellelsesraten eller sannsynligheten for inndragning som straffereaksjon er avhengig av hvorvidt individene har blitt etterforsket før. Derimot finner vi at sannsynligheten for at en sak blir henlagt er lavere blant individer som har blitt etterforsket tidligere (9 prosentpoeng), og at andelen påtaleunntatelser er noe høyere (6 prosentpoeng). Samlet sett tyder dette på at hvorvidt et individ har blitt etterforsket tidligere er en sterkere indikator for hvorvidt individet blir etterforsket i fremtiden enn for sannsynligheten for at en etterforskning leder til domfellelse eller inndragning.

Det at politidistriktene i liten grad virker å opprette saker om individer de ikke kjenner fra før antyder at EFEs informasjonsformidling særlig blir brukt når den omhandler individer politidistriktene allerede kjenner. Dersom tidligere ukjente individer systematisk prioriteres lavere, og det er lavere sannsynlighet for at ny informasjon om et ukjent individ blir plukket opp, kan dette forårsake en risiko for at tidligere ukjente individer slipper unna etterforskning og straff for begått hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet.

Fra dataanalysene foreligger det tydelige tegn til at historiske forhold har en viktig rolle i politiets opprettelse av nye etterforsknings saker, og dette kan lede til at grupper som historisk sett har blitt underprioritert vil fortsette å bli det. Et eksempel på dette ser ut til å være at kvinnelige gjerningspersoner sjeldnere blir etterforsket og sjeldnere blir straffet sammenlignet med menn, selv om en tar høyde for at kvinner er underrepresentert i finansiell etterretning og at det finnes noen kjønnsforskjeller i typer begått kriminalitet.

Vi dokumenterer det overnevnte gjennom en analyse av henleggelse. Vi finner at individets kjønn er sterkt

Figur 3-13: Andel av siste og påfølgende (relativt til første FT1-produkt) etterforskninger som omhandler hvitvasking



Kilde: STRASAK (avgrenset av kobling til individer fra ASK)

korrelert med sannsynligheten for henleggelse i etterforsknings saker påfølgende EFE-produkter. Avgjorte saker som omhandler kvinnelige mistenkte som blir opprettet etter en informasjonsformidling fra EFE har en henleggelsesrate på 76 prosent, mens tilsvarende tall for menn er ca. 62 prosent. Denne forskjellen på omtrent 14 prosentpoeng er sterkt statistisk signifikant. Samtidig ender kun 9 prosent av etterforsknings saker om kvinner i domfellelse, sammenlignet med omtrent 20 prosent av etterforskninger om menn.

Våre analyser viser at disse kjønnsforskjellene i utfall trolig skyldes at kvinnelige gjerningspersoner i liten grad er kjent for politiet i forkant. En analyse av politiets tidligere etterforskninger av individene i datasettet viser at 48 prosent av menn sammenlignet med 30 prosent av kvinner var registrert med en tidligere etterforsknings sak ved første formidlede EFE-produkt (50 og 29 prosent om kun Indicia-meldinger). Dette tilsier at omtrent 70 prosent av kvinner omtalt i EFE-produkter ikke har blitt etterforsket tidligere. Da det foreligger tydelige tegn til at tidligere kjennskap til en gjerningsperson spiller inn i opprettelsen av nye saker, vil forskjeller i historikk antageligvis være hovedgrunnen til at det blir færre etterforskninger om kvinner enn det lovbruddene i seg selv skulle tilsi.

En annen mulig grunn til at kvinnelige gjerningspersoner sjeldnere blir etterforsket og straffet er at de begår andre typer kriminalitet. Vi finner enkelte tegn til at kvinner etterforskes for andre lovbrudd enn

Tabell 3-2: Andelen av førstegangs EFE-produkter innen ulike kategorier der etterforskning etter informasjonsformidling leder til dom, 2018-2023

Etterretningsprodukt	Antall førstegangs-produkter	Påfølgende sak ledet til dom*
Etterretningsprodukter formidlet til politiet som informasjon i Indicia (FT1)	2 039	5,3 %
Svar til politiet med knytning til etterretningsprodukt (FT2)	1 730	3,9 %
Meldinger til politiet med knytning til etterretningsprodukt (FT3)	1 193	2,3 %

*Omhandler andelen av alle de første EFE-produktene sendt per unike individ i datasettet, og ikke andelen av etterforskningssakene, som ender med at omtalt individ blir domfelt.

Kilde: STRASAK (avgrenset av kobling til individer fra ASK).

menn, men ikke nok til å forklare kjønnsforskjellene i utfall.

3.5.4 Indicia-meldinger er relativt treffsikre

For å vurdere treffsikkerheten til EFEs etterretningsproduksjon har vi tatt utgangspunkt i de første etterretningsproduktene som er registrert på individene i datasettet. Dette er så koblet til domfellelser i saker som opprettes på individene i etterkant av etterretningsproduksjonen.

Vi har rettet oppmerksomheten mot de tre største kategoriene av etterretningsprodukter, og oppsummert tallene i Tabell 3-2. Tallene viser at individer som første gang er omtalt i etterretningsprodukter formidlet til politiet som informasjon i Indicia (FT1) har større sannsynlighet for å bli dømt i en senere opprettet sak sammenlignet med de andre produktkategoriene i utvalget. Disse produktkategoriene er svar til politiet med knytning til etterretningsprodukt (FT2) og meldinger til politiet med knytning til etterretningsprodukt (FT3).

Dette har vi analysert nærmere ved å utføre statistiske tester som sammenligner sannsynligheten for domfellelse i en sak opprettet etter formidling førstegangs FT1-produkter sammenlignet med de to andre produktkategoriene. Dette er da den samlede sannsynligheten for at det 1) blir opprettet en sak i etterkant av formidlingen og 2) saken ender med domfellelse. Andelen av FT2- og FT3-produkter der en senere opprettet sak endte i domfellelse var 3,5 prosent. Tilsvarende andel domfellelser for individer omtalt i Indicia-melding var 5,3 prosent i etterkant av formidlingen. Forskjellen på 1,8 prosentpoeng er statistisk signifikant. Dette betyr at vi med stor sikkerhet kan etablere at individer omtalt i Indicia-meldinger har en høyere sannsynlighet for å bli domfelt i ettertid sammenlignet med individer omtalt i andre typer EFE-formidlede produkter. Høyere

domfellelsesrater ved egen-initierte Indicia-meldinger indikerer at EFE identifiserer individer som har begått godt dokumenterte straffbare handlinger.

For å bygge videre på disse funnene har vi inkludert sannsynligheten for at saken foregående EFEs første informasjonsformidling leder til domfellelse. Vi har da testet om individer omtalt i Indicia-meldinger har høyere sannsynlighet, sammenlignet med øvrige produkter, for å bli domfelt i enten siste eller påfølgende etterforsknings sak relativt til formidlings-tidspunktet av EFE-produktet. Dette utføres blant annet fordi det på forhånd kunne vært rimelig å anta at Svar til politiet med knytning til etterretningsprodukt (FT2), som er den største kategorien i sammenligningsgruppen, har en nærmere tilknytning til pågående og derfor tidligere opprettede etterforskninger. Men også her finner vi at sannsynligheten for at et individ har en foregående eller påfølgende sak som ender i domfellelse er høyere dersom første informasjonsformidling er en Indicia-melding.

En annen produktkategori av interesse er direkte anmeldelser (FT7). Datagrunnlaget for disse sakene er noe svakt, da det kun er 31 avgjorte saker i løpet av tidsperioden 2018-2022. 71 prosent av disse sakene ble henlagt, men verken henleggelses- eller domfellelsesraten skiller seg betydelig fra resterende individer omtalt i informasjonsformidlinger fra EFE. Mangelen på signifikante forskjeller behøver ikke bety at sannsynligheten for domfellelse eller henleggelse er lik som for resterende saker; det kan være at det kun reflekterer det lave antallet direkte-anmeldelser innenfor disse kriminalitetsområdene.⁹

Samlet sett indikerer funnene om høyere domfellelsesrater før og etter Indicia-meldinger at disse produktene gjennomgående omhandler individer med

⁹ Vi har blitt opplyst om at en stor andel av forholdene EFE har anmeldt de siste årene har omhandlet seksuallovbrudd mot mindreårige, og at dette delvis har vært drevet av

opplevd mangel på etterspørsel hos politidistriktene etter saker om hvitvasking, regnskapsovertredelser og lignende.

relativt høy sannsynlighet for å ha begått en straffbar handling.

Liten effekt på inndragning av utbytte

En tilleggsanalyse av inndragning og bot som utfall, viser at Indicia-meldinger som førstegangsprodukt øker sannsynligheten for forelegg og bøter, men ikke inndragning som del av straffereaksjon.

Kun 5 prosent av avgjorte etterforsknings saker om individer omtalt i EFE-produkter ender med inndragning. Den relativt svake utviklingen i antall inndragninger på aggregert nivå, jmfør Figur 3-5, er trolig både en konsekvens av at få etterforskninger ender med domfellelse og at inndragning ikke blir inkludert som straffereaksjon i alle tilfeller der det hadde vært mulig.

3.6 Oppsummert om politiets bruk av finansiell etterretning

Opplevelsene til informanter fra våre intervjuer er i varierende grad sammenfallende med det gjennomgangen av koblede registerdata viser om opprettelse og videreføring av straffesaker om hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet.

Et sammenfallende moment er at det er relativt få dokumenterte saker som omhandler hvitvasking, og at det derfor er få saker der EFE kan ha vært instrumentelle for opprettelsen av saker om hvitvasking. Samtidig antyder systematikken i at det blir opprettet flere saker om hvitvasking i ettertid av Indicia-meldinger, at informasjonen fra EFE er nyttig for opprettelse av saker om hvitvasking. I tillegg er det at politidistriktene regelmessig oppretter

etterforsknings saker om individer kort tid etter formidlede etterretningsprodukt en indikasjon på at EFEs informasjonsformidling omhandler både relevante individer og relevante forhold som kan være grunnlag for etterforskning. Dette antyder videre at politidistriktene undervurderer bruken og bruksnyttens av EFEs informasjonsformidling for opprettelse av saker om hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet.

På tilsvarende måte som for opprettelse av saker som spesifikt omhandler hvitvasking, er det tydelig at få saker om hvitvasking og saker med inndragningspotensial ender med domfellelse og inndragning. De fleste sakene henlegges, og det er da mindre mulighetsrom for at EFEs informasjonsformidling er instrumentell i videreføring av straffesaker.

Samtidig viser våre dataanalyser at EFE er relativt treffsikre i individene de skriver Indicia-meldinger om. Vi dokumenterer at individer omtalt i Indicia-meldinger har høyere sannsynlighet for å bli domfelt enn individer politiet forespør informasjon om (FT2) og individer politiet blir direkte informert om (FT3). Dette gjelder både for påfølgende straffesak og om vi inkluderer tidligere straffesaker. Til sammen gir dette en tydelig indikasjon på at egeninitiert informasjonsformidling fra EFE omhandler relevante individer og at informasjonen har en bruksnytte for videreføring av straffesaker.

Nytten av finansiell etterretning fra EFE begrenses både av en høy andel henleggelse hos politidistriktene og at politidistriktene i liten grad oppretter etterforskninger om individer som ikke har blitt etterforsket tidligere.

4. utfordringer ved bruken av finansiell etterretning

Våre undersøkelser viser at politiets bruk av finansiell etterretning er lav. Et mindretall av mottatte MT-rapporter blir gjenstand for videre behandling hos EFE, og de som behandles følges sjeldent opp av politidistriktene. Resultatet er få straffesaker som omhandler hvitvasking og små beløp som hvert år inndras fra den kriminelle aktiviteten som avdekkes. I dette kapitlet ser vi nærmere på hva som kan forklare manglende bruk og nytte av finansiell etterretning.

4.1 Mulige forklaringer på manglende bruk av finansiell etterretning fra EFE

Når bruken av finansiell etterretning er lav, og det opprettes få straffesaker som omhandler hvitvasking, kan det skyldes ulike forhold i verdikjeden fra en mistenkelig transaksjon oppstår og til politiet velger å opprette en straffesak.

En mulig forklaring på mangelfull bruk av finansiell etterretning er at de rapporteringspliktige ikke sender informasjon om de «rette» sakene. Det vil si saker med informasjon som gir grunnlag for straffesaksoppfølging. Om dette stemmer kan det bidra til å forklare hvorfor politiet i liten grad agerer på den finansielle etterretningen de besitter.

En annen mulig forklaring er at informasjonen de rapporteringspliktige sender til EFE er ufullstendig og fragmentert. Dette kan skape merarbeid i behandling av MT-rapporter, påvirke kvaliteten på EFEs produksjon, og dermed også politidistriktenes bruk av EFEs etterretningsprodukter.

En tredje forklaring kan være at EFEs behandling av MT-rapporter ikke er god nok. Dette kan gjøre det vanskeligere for å EFE identifisere de rette sakene og redusere kvaliteten på etterretningsproduktene politidistriktene mottar.

En fjerde forklaring kan være at EFE formidler informasjon som er godt behandlet og tilstrekkelig for varsling av mistenkelige forhold, men at forholdene ikke er alvorlige nok eller håndfaste nok til at politidistriktene kan opprette en straffesak.

En femte mulig forklaring er at politidistriktene ikke innehar nødvendige ressurser og kompetanse for å identifisere og følge opp saker innen økonomisk kriminalitet generelt, og hvitvasking spesielt. Saker om

økonomisk kriminalitet er ofte komplekse, og det krever både tid, ressurser og kompetanse å håndtere sakene.

En siste forklaring kan være at politidistriktenes målstyring og prioritering ikke er hensiktsmessig for gode resultater innen bekjempelse av hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet. Dersom etterforskning av økonomisk kriminalitet systematisk må vike til fordel andre typer kriminalitet, kan dette gjøre at politidistriktene ikke oppretter og viderefører like mange etterforskningssaker som de kunne gjort ved en tydeligere prioritering av økonomisk kriminalitet.

I det videre gjøres en nærmere vurdering av hver av disse mulige forklaringene. Formålet er å avdekke hva som i dag skaper utfordringer for politidistriktenes bruk av finansiell etterretning.

4.2 Sender rapporteringspliktige informasjon om de rette sakene?

Rapporteringspliktige har etter hvitvaskingsloven en undersøkelsesplikt dersom de avdekker forhold som kan indikere at midler har tilknytning til hvitvasking eller terrorfinansiering. Det har videre en plikt til å rapportere til EFE dersom undersøkelsene gir grunn til å mistenke hvitvasking eller terrorfinansiering.

Det er Finanstilsynet som fører tilsyn med at de rapporteringspliktige overholder sine lovpålagte forpliktelser. De større rapporteringspliktige blir av Finanstilsynet anerkjent som relativt dyktige. Samtidig opplyser Finanstilsynet om at de ofte avdekker uheldig organisering av anti-hvitvaskingsarbeid i sine befaringer. Finanstilsynet har videre en opplevelse av at rapporteringspliktige virksomheter i varierende grad har forståelse for hva som bør rapporteres og ikke. De rapporteringspliktige virker på sin side å oppleve retningslinjene for deres arbeid som uklare, og det foreligger begrenset med veiledning om hvordan rapporteringspliktige skal prioritere når det foreligger et vidt spekter av kriminalitet.

Det sendes langt flere MT-rapporter i dag sammenlignet med foregående år. Dette antas primært å være drevet av at det stadig identifiseres nye metoder og trender for hvitvaskingskriminalitet. Det er likevel mulig at en andel av økningen i antall MT-rapporter kan gjenspeile risikoaversjon hos de rapporteringspliktige. Med strenge lovpålagte krav og tilsyn har de rapporteringspliktige i begrenset grad incentiver til å unngå overrapportering til EFE. En annen mulig forklaring på deler av økningen i antall MT-rapporter er om omløpshastigheten på

utarbeidede rapporter har økt. Økt omløpshastighet betyr at rapporteringspliktige i større grad utarbeider flere MT-rapporter per individ eller nettverk av individer over en lengre tidsperiode heller enn å samle informasjonen i færre og mer sammensatte MT-rapporter. Vi har ikke hatt grunnlag for å undersøke omløpshastigheten har økt.

Selv om ikke økningen i antall MT-rapporter nødvendigvis indikerer en økning i omfanget av økonomisk kriminalitet i Norge, synes økningen å reflektere at de rapporteringspliktige over tid har satset mer på bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Dette igjen betyr at en større andel av begått kriminalitet trolig har blitt avdekket av de rapporteringspliktige over tid.

Finanstilsynets beskrivelse av opplevelser fra sine befaringer kan indikere at mindre aktører iblant går glipp av alvorlige saker. Samtidig står de større rapporteringspliktige virksomhetene for en svært stor andel av innsendte MT-rapporter. Deres kundeforhold dekker en stor andel av Norges befolkning. Det er ingen av informantene vi har snakket med i politiet eller hos EFE som virker å være av den oppfatning at den primære utfordringen for politiets bruk og nytte av finansiell etterretning er mangelen på informasjon fra de rapporteringspliktige.

Samlet sett vurderer vi at de rapporteringspliktige med stor sannsynlighet fanger opp de mest alvorlige sakene om hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet. Dette er basert på den høye ressursbruken dokumentert i ressurskartleggingen, det økende antallet MT-rapporter og gjennomgående inntrykk fra intervjuundersøkelsene vi har gjennomført. Samtlige intervjuobjekter opplever at rapporteringspliktige bruker betydelige ressurser på anti-hvitvaskingsarbeid, og at deres eventuelle manglende avdekking av mistenkelige transaksjoner ikke er blant de fremtredende utfordringsområdene i verdikjeden.

4.3 Er informasjon i MT-rapportene ufullstendig og fragmentert?

Rapportene om de mistenkelige transaksjonene (MT-rapportene) sendes til EFE gjennom Altinn, og består av informasjon om involverte individer, kontodetaljer og innhold i transaksjonene. MT-rapportene inneholder i praksis ingen strukturerte data, annet enn fødsels- og personnummer og eventuelt organisasjonsnummer. Kvaliteten på MT-rapportene, og muligheten EFE har til å skille relevante fra mindre relevante MT-rapporter, er derfor bestemt av kvaliteten på de rapporteringspliktiges påførte beskrivelser.

Vi har foretatt en manuell gjennomgang av utvalgte data fra ASK/Indicia, og finner at de mistenkelige transaksjonene det rapporteres om ofte er detaljerte

og grundige. Det kan eksempelvis være snakk om mange hundre tusen kroner i kontantuttak eller store mengder transaksjoner til og fra utlandet som ender opp på de samme kontoene, der identifiserte personer og tilhørende kontoinformasjon dokumenteres grundig. Vi har imidlertid kun sett et utvalg rapporter, og informanter fra EFE opplyser om at presisjonen på informasjon i MT-rapporter er varierende. I noen tilfeller omtales kun «mye hvitvasking» eller «store pengesummer» i rapporteringen.

Rapporteringspliktige etterspør tilbakemeldinger fra EFE om kvaliteten på MT-rapportene, samt hvordan informasjonen fra MT-rapportene bearbejdes av EFE. Videre ønskes veiledning i forbindelse med hvilke type saker og kriminalitetstyper som bør prioriteres. Samarbeidet mellom rapporteringspliktige, EFE og politidistriktene trekkes av flere informanter frem som et område med forbedringspotensial. Hyppigere og tydeligere kommunikasjon kan sikre at rapporteringspliktige i større grad kan sende MT-rapporter med informasjon som er av interesse for politidistriktene. EFE opplever at de mangler nødvendige ressurser for å gi gode og systematiske tilbakemeldinger på de rapporteringspliktiges rapportering. EFE har valgt å prioritere én-til-mange kommunikasjon, og kommuniserer sjeldent én-til-én selv med store rapporteringspliktige virksomheter.

Når EFE har begrenset kapasitet til å følge opp rapporteringspliktige, er det flere informanter fra politidistriktene som finner det utfordrende at politidistriktene ikke i større grad har rettslig adgang til å kommunisere med rapporteringspliktige i forkant av en innsendt MT-rapport.

Banker eller andre rapporteringspliktige som avdekker en mistenkelig transaksjon kan ikke i dag ta direkte kontakt med et politidistrikt med spørsmål om politidistriktet har kjennskap til personen(e) bak de mistenkelige transaksjonene. Avsløringsforbudet er omhandlet i hvitvaskingsloven § 28, og innebærer at rapporteringspliktige ikke kan gjøre tredjepart kjent med undersøkelser mot kunde. Utfordringen med dette, som et politidistrikt beskriver, er at de rapporteringspliktige ikke får det samme grunnlag for å utforme en god MT-rapport som de ville fått gjennom dialog med politidistriktet. En mindre god MT-rapport har mindre sannsynlighet for å bli behandlet av EFE, og dermed er det ikke gitt at politidistriktet får informasjon om den aktuelle personenes mistenkelige transaksjoner. Politidistriktene kan rett nok sende forespørsel til EFE om de har informasjon om den aktuelle personen, men det er ikke gitt at personen i utgangspunktet har politidistriktets oppmerksomhet.

Avsløringsforbudet begrenser også rapporteringspliktiges adgang til å dele informasjon med hver-

andre, hvilket også kan gjøre at informasjon i MT-rapportene blir mer ufullstendig og fragmentert enn hva den ideelt sett burde være. Et eksempel som trekkes frem er et kriminelt nettverk som opererer i Norge, og som utfører bedragerier mot kontoer fordelt på flere rapporteringspliktige. I dag vil bankene med kundene som utsettes for bedrageriene sende hver sine MT-rapporter, og hver for seg er det ikke gitt at fremstår alvorlige nok til et EFE velger å følge opp videre. Hadde rapporteringspliktige kunnet utveksle informasjon kunne de kanskje sett at de nylig oppdagede bedrageriene var del av et større mønster, og dermed levert én felles MT-rapport som viste at det her er snakk om et større kriminelt nettverk. Dette ville økt sannsynligheten for at informasjonen ble bearbeidet av EFE og videresendt til aktuelle politidistrikt.

Informasjonsdeling fra politidistriktene til rapporteringspliktige er ikke underlagt de samme juridiske begrensninger, men som et politidistrikt trekker frem er dette et mulighetsrom som i liten grad benyttes. Dettles ses videre på som en utfordring fordi potensialet som ligger i deling av informasjon oppleves som stort. Et eksempel som trekkes frem er de mulige gevinstene for politidistriktet av å kunne dele informasjon med rapporteringspliktige om personer de har etterforsket over lengre tid. Avdekkes det mistenkelige transaksjoner på disse personene kan den finansielle etterretningen gi en mye enklere og mindre ressurskrevende inngang enn politiets tradisjonelle arbeidsmetoder, som eksempelvis spaning. For de mest sofistikerte nettverkene av kriminelle opplever informanter vi har snakket med at pengesporet kan være den mest fruktbare inngangen til etterforskning og straffeforfølgning.

Samlet sett virker innholdet til majoriteten av MT-rapportene å være tilstrekkelig godt til at EFE skal kunne utarbeide relevante og gode etterretningsprodukter. Vi baserer dette på vår egen gjennomgang av utvalgte rapporter. Samtidig virker mangelen på kommunikasjon og tilbakemeldinger mellom aktørene i verdikjeden å gjøre volumet av rapporter større, og kvaliteten på rapportene lavere enn hva som ideelt sett burde vært tilfellet.

4.4 Klarer EFE å behandle MT-rapportene godt nok?

Volumet av MT-rapporter som EFE skal behandle er økende. En mulig utfordring i kjeden fra MT-rapport til etterforskning og tiltale, er at EFE ikke klarer å behandle MT-rapportene godt nok.

Volumet av MT-rapporter som EFE mottar er langt større enn det deres ansatte har kapasitet til å lese gjennom. I tillegg til omtrent 20 000 MT-rapporter

sendt fra norske rapporteringspliktige, mottar EFE et tilsvarende antall rapporter fra utenlandske aktører. Av 21 ansatte i EFE, arbeider omtrent to tredjedeler med oppgaver som inkluderer både første filtrering av MT-rapporter og videre saksbehandling. For disse ressursene er en manuell behandling av over 40 000 rapporter per år verken mulig eller hensiktsmessig.

For å sortere saker til videre behandling har EFE en filtreringsalgoritme bestående av beslutningsregler. Estimater fra enkelte informanter i EFE tilsier at omtrent 30 prosent av mottatte MT-rapporter blir sett på med «menneskelige øyne», men det fremheves at dette er et usikkert estimat. Videre opplyses det om at omtrent 10 prosent av innkommende MT-rapporter blir grunnlag for taktiske etterretningsrapporter, men at en større andel blir grunnlag for strategiske rapporter om risikobildet i Norge.

MT-rapporter som omhandler personer politiet allerede kjenner til fra etterforskninger blir flagget og leder til en automatisk oppdatering av informasjon om dem i Indicia. I en slik automatisk oppdatering blir det kun formidlet at EFE har mottatt ny informasjon fra en MT-rapport, og at politiet kan ta kontakt med EFE dersom de ønsker en etterretningsrapport basert på informasjonen.

Enkelte informanter i EFE opplever at det finnes en risiko for at individer politiet ikke vet om fra før blir underprioritert dersom utformingen av beslutningsregler i for stor grad lener seg på politiregistre. Derfor har EFE forsøkt å lage beslutningsregler for prioritering som er uavhengige av tidligere etterforskninger. Flere informanter erkjenner at det finnes betydelig potensial for forbedring i data-behandlingen og bruken av beslutningsregler. Utfordringen er at EFE verken har kapasitet eller ressurser til å utvikle bedre systemer.

Videre opplever informanter fra EFE strukturen på MT-rapportene, samt datastrukturen i politiregistre som barrierer for god databehandling og -lagring. Som omtalt i forrige delkapittel mangler MT-rapportene strukturerte data. Dette gjør det mer tid- og ressurskrevende å identifisere alvorligheten til sakene som MT-rapportene omhandler. Videre oppleves særlig datastrukturen i Indicia som en utfordring for god datalagring. Her må saksinformasjon i stor grad lagres som fritekst.

Samlet sett virker det å være en utfordring for informasjonsflyten gjennom verdikjeden at EFE mangler kapasitet, og at IT-systemene som skal støtte EFE ikke er tilstrekkelig gode. Dette gjør sannsynligvis at mange potensielt straffbare forhold aldri blir formidlet til politidistriktene.

4.5 Er informasjonen EFE sender til politidistriktene tilstrekkelig til opprettelse av straffesak?

EFE opplever at saksinformasjonen de overleverer ofte er fellende bevis på straffbare handlinger. Flere av funnene fra dataanalysen indikerer også at EFE evner å velge ut relevante og alvorlige saker i sin filtrering. Analysene viser eksempelvis at etterforsknings saker som blir opprettet om individer omtalt i Indicia-meldinger ofte blir opprettet i løpet av noen måneder etter informasjonsformidlingen (se Figur 3-12). Dette sannsynliggjør at Indicia-meldingene omhandler de samme forholdene som blir etterforsket, og antyder at Indicia-meldingene enten blir brukt eller har et potensial for bruk til opprettelse av etterforskninger. Videre har etterforsknings sakene påfølgende en Indicia-melding høyere sannsynlighet, sammenlignet med tidligere etterforskninger, for å ha hvitvasking som dokumentert etterforskningsgrunnlag (se Figur 3-13). Dette gir en indikasjon for at EFEs etterretning bidrar til å øke antall etterforskninger om hvitvasking og at informasjonsgrunnlag de formidler er godt.

Til slutt viser analysene av data fra politiregistrene at individer omtalt i EFEs Indicia-meldinger oftere blir domfelt enn individer politiet forespør og får informasjon om (se Tabell 3-2). Dette indikerer at EFEs prioritering av hvilke individer de utarbeider rapporter om er positivt korrelert med hvorvidt individene har begått alvorlig kriminalitet. Det er verdt å merke seg at dette ikke utelukker muligheten for at det er mange straffbare handlinger politiet ikke får rapporter om.

Samlet sett virker ikke årsaken til manglende bruk av finansiell etterretning å skyldes at EFE i hovedsak formidler informasjon som er tilstrekkelig for varsling av mistenkelige forhold, men ikke tilstrekkelig til opprettelse av straffesak. Vurderingen er basert på analysene av registerdata.

4.6 Har politidistriktene tilstrekkelig kompetanse?

For at økonomisk kriminalitet skal avdekkes og etterforskes slik at det kan tas ut tiltale og få en fellende dom, kreves kompetanse. Kompetansen må gå gjennom hele verdikjeden, fra rapporteringspliktige til EFE og videre til politidistriktenes etterforskere og påtalejurister. Tidligere har vi funnet at rapporteringspliktige sannsynligvis fanger opp de rette sakene, og at EFE har kompetanse til å berike informasjonen de får gjennom MT-rapportene, selv om volumet på deres produksjon er begrenset. En mulig forklaring på manglende resultater i opprettelse og videreføring av straffesaker kan derfor være manglende kompetanse

om hvitvasking, inndragning og andre aspekter av økonomisk kriminalitet i politidistriktene.

En stor andel av våre informanter opplever at den generelle kunnskapen om økonomisk kriminalitet er lav i politidistriktene, utenfor økonomiavsnittene. Enkelte politidistrikt oppgir at de tidvis gjør en stor innsats for å øke kunnskapen om økonomisk kriminalitet og EFEs data lokalt, men det oppleves av enkelte informanter som vanskelig å få EFE til å bidra i kunnskapsformidlingen.

Videre er det flere informanter som opplever at påtalejuristene i politidistriktene i for liten grad har kapasitet og kompetanse til å vektlegge inndragning og økonomiske forhold i saker med ulovlig utbytte. Denne problemstillingen forsterkes ved at saker som involverer hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet ofte kan være komplekse å sette seg inn i. Enkelte informanter fra EFE er derfor usikre på om politidistriktene har tilstrekkelig kompetanse til å bruke den finansielle etterretningen de mottar. I tillegg melder flere informanter, som enten nå arbeider i eller har erfaring fra politidistriktene, at det i politidistriktene jevnt over oppleves å være en mangel på kjennskap til EFE og Økokrim sitt virkeområde og hvilken informasjon EFE sitter på.

Det er krevende å tallfeste eller dokumentere graden av kompetanse hos en gruppe individer. Det er likevel visse tegn i data på at det kan foreligge en mangel på kompetanse hos en eller flere av aktørene i verdikjeden. Dette er fordi «bevisets stilling» er den klart meste brukte dokumentasjonen som grunnlag til henleggelse (se Figur 3-10). Samtidig som politidistriktene henlegger saker grunnet «bevisets stilling» har rapporteringspliktige i intervju og gjennom media kommunisert at deres MT-rapporter angår det de anser som åpenbart straffbare forhold. Videre er EFE tydelige på at mange av etterretningsproduktene deres like gjerne kunne vært grundige anmeldelser. Den klare motsetningen i vurdering mellom politidistriktene og de rapporteringspliktige/EFE antyder at en av partene tar feil. Enten mangler politidistriktene kompetanse til å anvende informasjonen EFE formidler, eller så er reelt sett ikke informasjonen EFE formidler fellende bevis for en straffbar handling. Det kan imidlertid ikke utelukkes at bruken av «bevisets stilling» som henleggelseskode inneholder andre vurderinger enn kun hvorvidt underliggende datagrunnlag er fellende bevis for en straffbar handling.

Arbeidet med bekjempelse av økonomisk kriminalitet i politidistriktene har bygget seg noe opp de siste årene, blant annet ved etableringen av funksjonen inndragningsspesialist. I intervjuer med informanter fra ulike politidistrikt, som i noen tilfeller har vært inndragningsspesialister, fremkommer det at

inndragningsspesialistene arbeider på tvers av politidistriktet, ikke bare med økonomiavsnittene. Et mål med å opprette funksjonen er å heve den generelle kompetansen i politidistriktene innen inndragning, og å identifisere saker med inndragningspotensial tidlig i etterforskningene. I inndragningsstudien til Coll og Renå (2023) foreligger det imidlertid ingen tidlige tegn på at ansettelsen av inndragningsspesialister har hatt en betydelig effekt på inndragningsresultater. Det er likevel mulig at ordningens effekt bør vurderes på et senere tidspunkt. Straffeforfølgning i seg selv tar tid, og kompetanseheving kan anses som et kontinuerlig og gradvis prosjekt med langsiktige mål. Tidkrevende inndragningsprosesser, i kombinasjon med et datagrunnlag der slutt dato ligger nær i tid, kan medføre at måling av de seneste årenes inndragningstall blir noe undervurdert.

Selv om økonomiavsnittene i politidistriktene har bygget seg noe opp, er de fortsatt små sett i forhold til det betydelige informasjonsgrunnlaget EFE og andre kilder til finansiell etterretning formidler til dem. Videre opplever flere informanter fra politidistriktene at økonomiavsnittets ressurser i liten grad er skjermet fra å delta i etterforskningssaker innen andre kriminalitetsområder enn økonomisk kriminalitet. Den samlede opplevelsen i politidistriktene virker å være at kompetansen innen økonomisk kriminalitet som politidistriktene besitter er konsentrert til et begrenset antall spesialister. I tillegg oppleves turnover av flere som en utfordring. Personer med både etterforskningskompetanse og kompetanse om økonomisk kriminalitet blir raskt ettertraktede, og enkelte informanter fra økonomiavsnittene finner det utfordrende å beholde kompetente ressurser over lengre perioder.

Samlet sett virker politidistriktene å ha spesialressurser med god kompetanse, men i sum er manglende kompetanse hos flere i politidistriktene trolig en utfordring for bruken og nytten av finansiell etterretning. Vi baserer dette på innsikt fra intervjuene, samt funn fra analysene av registerdata.

4.7 Har politidistriktene insentiver til å prioritere saker om hvitvasking?

Funn fra både intervjuer og analyser av data viser at det er få tilfeller der finansiell etterretning fra EFE leder til etterforskning, dom og inndragning. Videre viser analysene at en lav andel av opprettede etterforskninger omhandler hvitvasking (Figur 3-5), at inndragningsresultatene er svake (Figur 3-4), og at flestparten av etterforskninger blir henlagt, samt at få ender i dom (Figur 3-6). En mulig forklaring på hvorfor det er få tilfeller hvor finansiell etterretning fra EFE leder til etterforskning og dom kan være at politidistriktene ikke har insentiver til å prioritere saker

om økonomisk kriminalitet generelt, og hvitvasking spesielt.

4.7.1 Manglende prioritering av økonomisk kriminalitet generelt

Det er en gjennomgående oppfatning blant våre informanter at etterforskning av økonomisk kriminalitet i liten grad prioriteres i politidistriktene. Rapporteringspliktige opplever at ressursinnsatsen hos offentlige myndigheter er svært lav sammenlignet med ressursene de selv er pålagt å bruke på anti-hvitvasking. Blant annet oppleves risikoen for store bøter ved mangelfull rapportering som reell, og uforholdsmessig vurdert opp mot de manglende resultatene i opprettelse av straffesaker og inndragning av beløp som følge av informasjonen som formidles.

Som nevnt innledningsvis er både et lavt antall hvitvaskingssaker og et høyt antall henlagte saker en indikasjon på manglende prioritet. Andre indikatorer er manglende skjerming av ressurser som arbeider med økonomisk kriminalitet, og det faktum at manglende saksbehandlingskapasitet er den nest mest prevalente dokumenterte årsaken for henleggelse. Basert på informasjon fra intervjuene synes politidistriktene kontinuerlig å vurdere om kompetente ressurser innen økonomisk kriminalitet skal prioriteres brukt på saker om økonomisk kriminalitet eller annen type prioritert kriminalitet. Eksempelvis vil etterforskning av drap og overgrep av naturlige årsaker prioriteres fremfor hvitvaskingssaker. Informantene vi har snakket med tar ikke til orde for å nedprioritere drap- og overgrepssaker til fordel for økonomisk kriminalitet, men påpeker flere utfordringer som oppstår når politidistriktet ikke har ressurser nok til å skjerme økoavsnittene.

For det første gir mangelen på skjerming etterforskerne liten tid til å sette seg inn i ny finansiell etterretning for så å opprette en etterforskningssak på eget initiativ. Flere informanter fra politidistriktene forteller at de sjeldent eller aldri går igjennom nye Indicia-meldinger proaktivt. Bruken av etterretning virker i stor grad å være betinget av at den omhandler individer de allerede har identifisert som interessante gjennom tidligere eller pågående etterforskninger. For det andre gir færre saker færre muligheter til å bygge kompetansen som er nødvendig for effektivt å kunne etterforske økonomisk kriminalitet.

På spørsmål om hvorfor økonomisk kriminalitet ikke synes å få prioritet blir det trukket frem at økonomisk kriminalitet er en form for «offerløs» kriminalitet som gjerne blir prioritert noe lavere enn saker der en privat fornærmet kan bidra til sakens oppklaring. Videre nevnes kompleksiteten til mange av sakene som en utfordring. Komplekse saker krever mer ressurser

og er derfor vanskeligere å prioritere. Dette problemet forsterkes dersom kompetansen til dels er mangelfull. Andre høyt prioriterte kriminalitetsområder har ofte saker som både er mer håndfaste og mindre komplekse. Dette synes i sum å gjøre at saker om økonomisk kriminalitet ikke vinner frem når de prioriteres opp mot andre typer begått kriminalitet.

4.7.2 Manglende prioritering av saker fra EFE spesielt

Informanter fra EFE opplever at politidistriktene har liten interesse av å følge opp saker de formidler som omhandler økonomisk kriminalitet. De opplever å få manglende tilbakemelding på bruken av Indicia-meldinger og at anmeldelser EFE oppretter ofte ender med henleggelse. Dataanalysen kan ikke bekrefte at anmeldte saker konsekvent blir henlagt oftere enn andre typer etterforskningssaker opprettet i kjølvannet av EFE-produkter. Omtrent 70 prosent av avgjorte straffesaker EFE har anmeldt blir henlagt. Dette er sammenlignbart med det totale gjennomsnittet på 64 prosent henleggelse i saker om individer EFE har formidlet informasjon om (se Figur 3-6). Det er likevel flere informanter som opplever politiets praksis som demotiverende, og det rapporteres at EFE over tid har redusert bruken av anmeldelser for økonomisk kriminalitet som følge av de høye henleggelsesratene.

Samtidig opplever flere informanter fra politidistriktene at EFE ikke har god nok kjennskap til lokale prioriteringer, og i noen tilfeller at tilsendte rapporter angår individer det ikke vil være mulig å straffefølge. Det oppleves videre at EFE ikke har informasjon om hvorvidt et politidistrikt på et gitt tidspunkt faktisk har kapasitet til å starte etterforskning basert på informasjonen EFE ønsker å formidle. Informanter fra EFE bekrefter at de ikke har tilgang til informasjon om ledig kapasitet i politidistriktene utover det at noen politidistrikt virker mer åpne for å motta informasjon enn andre.

I tillegg til manglende kjennskap til lokale prioriteringer hevder enkelte informanter fra politidistriktene at EFE er for langsomme når et politidistrikt etterspør informasjon. Politidistriktene opplyser at de må handle raskt for å kunne fryse transaksjoner og sikre fremtidig inndragning av ulovlig utbytte, og at EFE må redusere sin svartid dersom politidistriktet skal kunne sikre fortgang i pågående etterforskningssaker.

På den andre siden kan det at flere informanter fra politidistriktene rapporterer om at de ikke følger opp Indicia-meldinger aktivt også være en del av årsaken til at det er vanskelig å straffefølge individer. Påløpt tid er som nevnt av flere informanter en avgjørende faktor for hvorvidt det er mulig å fryse og eventuelt inndra ulovlig utbytte, og dersom politi-

distriktene ikke prioriterer å undersøke ny etterretning vil de potensielt straffbare forholdene oppdages senere enn ved alternativet.

Samlet sett virker manglende prioriteringer av økonomisk kriminalitet generelt, og saker fra EFE spesielt å være en viktig årsak til at bruken av finansiell etterretning er lav, og at det opprettes få straffesaker som omhandler hvitvasking. Dette er en gjennomgående oppfatning blant våre informanter som finner støtte i henleggelsestallene, samt dem manglende skjermingen av ressurser som arbeider med økonomisk kriminalitet.

4.8 Oppsummert om utfordringer

Gjennomgangen av mulige forklaringer på politiets manglende bruk av finansiell etterretning viser at det er utfordringer gjennom hele verdikjeden. Rapporteringspliktige får i liten grad tilbakemeldinger på kvaliteten på MT-rapportene, og både politidistriktene og rapporteringspliktige opplever avsløringsforbudet i hvitvaskingsloven som begrensende for mulighetene til å bygge bedre MT-rapporter. Videre opplever EFE omfanget av MT-rapporter som overveldende, gitt verktøyene og saksbehandlingskapasiteten de har til rådighet. Slik databehandlingen er i dag er det trolig et stort antall straffbare handlinger politidistriktene aldri blir informert om.

Til tross for EFEs utfordringer virker ikke manglende kvalitet på etterretningsproduktene EFE faktisk formidler til politidistriktene å være hovedårsaken til manglende bruk av finansiell etterretning. Hovedutfordringen synes å være at politidistriktene mangler kompetanse og insentiver til å prioritere saker om økonomisk kriminalitet generelt, og hvitvasking spesielt. Videre synes en medvirkende årsak til de svake tallene å være at politidistriktene og EFE ikke klarer å spille hverandre gode i saker som politidistriktene faktisk velger å prioritere. Samlet sett identifiserer vi følgende utfordringer for videre drøfting og identifisering av forbedringsmuligheter:

- Det er uklare prioriteringer og insentiver for bruk av finansiell etterretning i opprettelse og oppfølging av straffesaker hos politidistriktene.
- Informasjonsdelingen og samhandlingen mellom partene i verdikjeden er mangelfull.
- Politiets IT-systemer har store mangler, og MT-rapporter er i for liten grad standardisert
- EFE og politidistriktene mangler kapasitet til både saksbehandling, etterforskning og påtale.
- Politidistriktene mangler kompetanse

I Kapittel 5 presenteres vurderinger av hvordan dette utfordringsbildet kan forbedres.

5. Forbedringsområder og mulige tiltak

Arbeidet med evalueringen har avdekket at politidistriktene har ulike måter å arbeide med finansiell etterretning på, at politidistriktene og EFE prioriterer ulikt, og at ulike aktører i verdikjeden til dels har ulike oppfatninger av hvordan utfordringer knyttet til manglende samhandling og mangel på ressurser best skal løses. I det videre gir vi våre vurderinger av hva som bør gjøres for å sikre at samfunnet får mer ut av ressursene som i dag arbeider med produksjon og bruk av finansiell etterretning.

5.1 Mulige forbedringer

I kapittel 4 ble sentrale utfordringer ved bruken av finansiell etterretning diskutert. Med dette som utgangspunkt drøfter vi i det videre følgende forbedringsmuligheter:

- Samordning av politiets finansielle etterretning
- Mer utveksling av saksinformasjon
- Bedre IT-systemer
- Økt kapasitet
- Økt kompetanse

I tillegg til forbedringsmulighetene som følger av utfordringsbildet drøfter vi både behovet for et endret fokus, fra straffesak til forebygging, samt behov for økt bevissthet rundt mulige blindsoner i politidistriktenes etterforskningspraksis. Behovet for et endret fokus drøftes innledningsvis, og stammer fra innspill vi har fått fra informanter. Behovet for økt bevissthet rundt mulige blindsoner følger av vår data-analyse og diskuteres til slutt. Kapittelet avrundes med en oppsummerende vurdering av våre forslag til mulige forbedringer.

5.2 Endre fokus – fra straffesak til forebygging?

Oppmerksomheten i evalueringen er rettet mot bruk av finansiell etterretning i opprettelsen av straffesaker. Flere av informantene vi har snakket med er av den oppfatning at spørsmålet som stilles i jakten på mulige forbedringsmuligheter er feil. Spørsmålet bør ikke være hvordan finansiell etterretning kan lede til flere straffesaker, men hvordan finansiell etterretning

kan bidra til bedre bekjempelse av økonomisk kriminalitet i bredere forstand.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt antall straffesaker er et egnet mål på hvor godt politiet arbeider, er signalene i styrende dokumenter sprikende. Politilinstruksens § 2-1 sier «I ethvert tilfelle gjør politiet størst nytte for seg hvis det på forhånd lykkes i å forebygge eller avverge lovbrudd» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2021), mens kvalitetsrundskrivet fra Riksadvokatens angir avdekking av straffbare forhold og plassering av skyld som en forutsetning for at straffesaksbehandlingsmålet om redusert kriminalitet skal nås.

Rapporteringen fra de rapporteringspliktige tar utgangspunkt i et kundeforhold, EFEs etterretningsrapporter¹⁰ baserer seg på personobjekter og politidistriktenes etterforskningsaker er rettet mot enkeltpersoner, grupper eller foretak. Dette kan gjøre verdikjeden fra MT-rapport til straffesak i overkant sentrert rundt aktører, snarere enn sårbarheter eller verdier. Det trekkes frem av enkelte informanter at ensrettet oppmerksomhet på enkeltpersoner kan gjøre at politiet i for liten grad prioriterer bredt forebyggende arbeid.

Eksempelvis trekkes det frem at nye former for bedragerier ofte er drevet av nye teknologiske løsninger. Dersom politiet skal forebygge slike typer bedragerier, kan det ifølge enkelte informanter være hensiktsmessig å rette oppmerksomheten mot de teknologiske sårbarhetene som muliggjør kriminaliteten i minst like stor grad som de individuelle kriminelle som utfører bedrageriene. Samarbeid med teknologieiere kan være en naturlig inngang til å forebygge utnyttelse av svakheter og muligheter for kriminell bruk av nye teknologier.

Samtidig er det også flere informanter som trekker frem at gode resultater innen straffeforfølgelse kan ha en forebyggende effekt fordi kriminelle da vil anse risikoen for å bli straffet som høyere. Høye henleggelsesrater kan, gitt samme argumentasjonslinje, hemme slike forebyggende effekter fordi kriminelle da vil anse risikoen for å bli straffet for kriminelle handlinger som lavere. Den betydelige veksten i antallet MT-rapporter EFE har mottatt de siste årene er i tillegg et tegn på at omfanget av økonomisk kriminalitet i Norge ikke synes å avta. Måloppnåelsen innen bekjempelse av hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet kan derfor anses som lav uavhengig av om

¹⁰ Merk: EFE produserer også strategiske analyser av sårbarheter og risikoer for økonomisk kriminalitet i Norge.

straffeforfølgelse, forebygging eller en kombinasjon av disse to er målet politiet arbeider mot.

Oppsummert er det vår vurdering at det viktigste er at politiet arbeider med det samme målbildet, og at det med fordel kan tydeliggjøres om forebygging eller straffeforfølgning er den mest hensiktsmessige tilnærmingen til et problemområde.

5.3 Samordning av politiets finansielle etterretning

Både EFE og politidistriktene har i dag begrenset med ressurser til å arbeide med økonomisk kriminalitet. Volumet av MT-rapporter som EFE mottar er langt større enn det deres ansatte har kapasitet til å lese gjennom, og basert på henleggelsestallene virker omfanget av saker knyttet til økonomisk kriminalitet å være større enn hva politidistriktene har kapasitet til å etterforske.

Gitt de begrensede ressursene EFE og politidistriktene har til rådighet er det viktig at ressursene samhandler godt i arbeidet mot økonomisk kriminalitet. Her finnes rom for forbedringer slik situasjonen er i dag. Som redegjort for i forrige kapittel hevder informanter fra EFE at politidistriktene har liten interesse av å følge opp saker de formidler informasjon om, mens informanter fra politidistriktene hevder EFE ikke har god nok kjennskap til lokale prioriteringer.

Etterretning skal være en styrt prosess i alle faser, og ulike mandat hos EFE og politidistriktene krever en økt oppmerksomhet mot styringen av etterretningen. Grunnetterretning, løpende etterretning og trusselvurderinger gir et bilde av hva den kjente trusselen er. Samtidig er det viktig at politiet er i stand til å avdekke nye trusler og trender i kriminaliteten, og møte disse på en effektiv måte. Det er derfor viktig at det oppnås en god balanse mellom situasjoner der EFE støtter politidistriktene der politidistriktene ønsker å prioritere innsatsen, og situasjoner der politidistriktene er lydhøre for kunnskapen og trusselbildet som EFE produserer. Våre analyser viser at politidistriktene i stor grad synes å prioritere videre undersøkelser av individer de allerede kjenner til. Slike blindsoner kan forsterkes dersom politidistriktene i for stor grad dikterer etterretningsproduksjonen til EFE inn mot det de allerede er kjent med.

Hva som er den rette balansen er ikke åpenbart, og det er heller ikke åpenbart hva som bør gjøres for å bedre samordne politiets etterretning om hvitvasking. Samordning av politiets etterretning stiller ikke bare krav til styring fra Politidirektoratet, men like mye til samhandlingen mellom de operative etterretningsmiljøene i politidistriktene, hos Økokrim og EFE og hos Kripos. Løpende dialog, økt kunnskap om lokale og sentrale prioriteringer og kjennskap til pågående

saker og prosjekter vil trolig sikre at den etterretningen som produseres blir utnyttet best mulig, og at den fremtidige etterretningsproduksjonen treffer utfordringene politiet står ovenfor bedre enn i dag.

5.4 Mer utveksling av saksinformasjon

Bedre informasjonsutveksling trekkes av mange informanter frem som det viktigste forbedringsområdet for politiets bruk og nytte av finansiell etterretning. Det etterlyses forbedringer i deling av informasjon fra politiet til de rapporteringspliktige, fra de rapporteringspliktige til politiet og mellom rapporteringspliktige.

Et viktig bakteppe for vurderingen av forbedringsområder er kunnskap om hvilke hjemler politiet og rapporteringspliktige har til å dele informasjon, både med hverandre og seg imellom. I noen tilfeller kan mangelen på informasjonsutveksling skyldes lovpålagte begrensninger, mens i andre tilfeller kan det være snakk om manglede utnyttelse av det eksisterende juridiske handlingsrommet for informasjonsdeling. Med forbehold om at vi ikke har foretatt en grundig gjennomgang av lovverket virker det å være åpninger i lovverket for deler av den informasjonsutveksling våre intervjuobjekter har etterlyst.

Når det gjelder deling av informasjon fra politiet til rapporteringspliktige står det i politiregisterloven § 27 at taushetsplikten ikke er til hinder for at politiet utleverer opplysninger til private, dersom det er nødvendig for å forebygge lovbrudd og andre løsninger må antas å være utilstrekkelige. Tilbakemeldinger vi har fått under intervjuene tyder på at politidistriktene har delt informasjon om moduser de ser er gjeldende, men unnlatt å dele informasjon om konkrete personer. Lovverket virker imidlertid å åpne for at politiet også kan dele informasjon om konkrete personer de vet eller har mistanke om at kommer til å begå lovbrudd.

Når det gjelder deling av informasjon fra rapporteringspliktige til politiet, har rapporteringspliktige naturligvis gode muligheter til å dele informasjon med EFE, men ikke samme muligheter til å dele informasjon med etterforskere i politidistriktene. Dette følger av avsløringsforbudet i hvitvaskingslovens § 28. Avsløringsforbudet er imidlertid ikke til hinder for at rapporteringspliktige, etter anmodning, kan dele informasjon med påtalemyndigheten i politidistriktet. Dette fremgår av hvitvaskingsloven § 28 andre ledd. Delingen av informasjon fordrer imidlertid at påtalemyndigheten vet hva de skal spørre om. Slik vi tolker bestemmelsen kan derfor ikke rapporteringspliktige, på eget initiativ, sende informasjon til politidistriktets påtalejurister.

Når det gjelder deling av informasjon mellom rapporteringspliktige er dette omtalt i hvitvaskingslovens § 31. § 31 første og annet ledd omhandler muligheten for deling av informasjon innad i samme konsern. Informasjonen sikter henholdsvis til opplysninger samt dokumenter utarbeidet etter hvitvaskingsloven og opplysninger om at det har blitt sendt informasjon til Økokrim i form av en MT-rapport. I § 31 tredje ledd står det at banker, kredittforetak, finansieringsforetak og forsikringsforetak kan «uten hinder av taushetsplikt utveksle nødvendige kundeopplysninger seg imellom når det anses nødvendig som ledd i nærmere undersøkelser etter § 25» (Finansdepartementet, 2018).

Det kommer ikke klart frem fra § 31 tredje ledd hvordan informasjonsdelingen skal foregå på tvers av rapporteringspliktige virksomheter utenfor samme konsern. Dette beskrives i en masteroppgave om utveksling av personopplysninger mellom rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven (Ulltang, 2023). Det trekkes her frem at klare retningslinjer for slik informasjonsdeling verken foreligger i forarbeidet til loven eller i Finanstilsynets (2022) veiledningsskriv. I tillegg argumenteres det med at slike uklarheter kan lede til at rapporteringspliktige opplever informasjonsdeling som risikofylt, eller at informasjon kan bli delt på uforholdsmessige måter.

Videre beskriver Ulltang (2023) at tredje ledd av hvitvaskingslovens § 31 har en noe kontroversiell historikk. Lovutvalget i NOU 2016:27 konkluderte at informasjonsdeling utenfor konsern, som beskrevet i tredje ledd, kunne være i strid med EUs hvitvaskingsdirektiv (EU, 2018). Deres argument var at hvitvaskingsdirektivet ikke åpner for unntakene fra avsløringsforbudet som tredje ledd av hvitvaskingslovens § 31 åpner for, og at hvitvaskingsdirektivet da ikke inkluderer noe direkte motstykke til dette unntaket. Ulltang (2023) beskriver videre at bestemmelsen i tredje ledd av § 31 ble videreført, på tross av Lovutvalgets anbefalinger, fordi det ifølge Finansdepartementets lovforslag¹¹ ikke var grunnlag for å hevde at hvitvaskingsdirektivet var til hinder for slik utveksling av informasjon utenfor konsern.

Oppsummert synes utfordringsbildet å være todelt. Det ene er manglende kunnskap om hvilke muligheter som ligger i dagens lovverk. Det andre er manglende muligheter til effektivt å koble på politidistriktene i informasjonsutvekslingen. Selv om rapporteringspliktige kan dele informasjon med EFE og påtalemyndigheten, etter anmodning, virker ikke politiet i stort å ha den nødvendige kapasitet til å omsette informasjonen til konkrete etterforskningskritt.

Som et mulig tiltak for å forbedre politiets bruk av finansiell etterretning er det vår vurdering at også Norge bør utrede muligheter for mer deling av informasjon. I tillegg vil en økt vektlegging av gode tilbakemeldingsrutiner trolig ha effekt. De to tiltakene omtales nærmere i det videre.

5.4.1 Videre utredning av avsløringsforbudets mulige begrensninger

Avsløringsforbudet og rapporteringspliktiges taushetsplikt oppleves som en begrensning for samarbeid hos informanter vi har intervjuet. De samme utfordringene med regelverket har blitt identifisert i arbeidet med bekjempelse av hvitvasking i Sverige, som dokumentert i SOU-en *Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

Argumenter for økt informasjonsutveksling som ofte trekkes frem er behovet for kontinuerlig og effektivt samarbeid, samt informasjonsflyt mellom aktører som arbeider med anti-hvitvasking. Dette kan sikre at aktørene holder seg oppdatert på nye trender og metoder som kriminelle tar i bruk. Kriminalitetsbildet endres til stadighet. Kontinuerlig tilgang til informasjon som gjør det mulig for aktørene å holde tritt med utviklingen, og å reagere proaktivt er derfor viktig. Økt informasjonsutveksling antas å kunne gi aktørene en mer helhetlig innsikt og en bredere forståelse av hele hvitvaskingsprosessen, og dermed øke mulighetene deres for effektivt å bekjempe hvitvasking.

Informanter som har etterlyst bedre muligheter for utveksling av informasjon mellom rapporteringspliktige og politiet spesielt, har pekt på endringene som Sverige har gjennomført som et eksempel til etterfølgelse. Vår vurdering er at det bør undersøkes muligheter for å gjøre tilsvarende tilpasninger av lovverket i Norge.

5.4.2 Hyppig og systematisk tilbakemelding

En gjennomgående opplevelse blant våre informanter er at kommunikasjonen mellom partene i verdikjeden er mangelfull. De ulike partene kommuniserer i liten grad direkte med hverandre, og samtlige involverte aktører opplever lite til ingen tilbakemelding på kvaliteten og innretningen på deres arbeid.

Vår vurdering er at både politidistriktene og EFE i økt grad bør vektlegge gode tilbakemeldingsrutiner. Dette omfatter både tilbakemeldinger på utvekslet informasjon og en løpende dialog om aktive saker, fokusområder og prioriteringer. Mer dialog vil også være viktig for å sikre samordning av politiets finansielle etterretning, omtalt i kapittel 5.3.

¹¹ Prop. 40 L (2017–2018)

Mangel på kapasitet er trolig den fremste barrieren mot bedre informasjonsdeling i dag. Tiltaket må derfor ses i sammenheng med behovet for økt kapasitet.

5.5 Bedre IT-systemer

Det er en rekke sammensatte problemer tilknyttet IT-systemene og datastrukturen i politiets registre. De mest åpenbare utfordringene er at samtlige politiregistre vi har undersøkt er dominert av fritekstdata, og at verken MT-rapportering eller politiets dokumentasjon i politiregistre er tilstrekkelig godt strukturert.

Vår overordnede anbefaling er å redusere bruken av fritekst for lagring av informasjon, og at det undersøkes muligheter for å utvikle en mer hensiktsmessig datastruktur i politiets IT-systemer. Dette vil både kunne øke lesbarheten av data for etterforskere og bidra til at dataanalyser av informasjonen i politiregistre enklere lar seg gjøre.

5.5.1 Økt grad av standardisering i MT-rapporter

Arbeidet med å lagre data på en hensiktsmessig og målbar måte bør begynne ved rapporteringen av de mistenkelige forholdene. Lengre fritekstfelter bør suppleres med egne informasjonsfelt med anslag av verdier i omløp, en liste over hvilke land transaksjonene sendes imellom, og antallet personer og kontoer involvert. Dette er informasjon som burde gå hele veien fra rapporteringspliktige til etterforskere på en oversiktlig måte. Den enkleste måten å tilrettelegge for dette på er å sørge for en standardisert rapportering. En slik standardisering trenger ikke lede til økt ressursbruk blant rapporteringspliktige da tydelige rammer for rapportering gjør det enklere å raskt identifisere hva som bør inkluderes i en MT-rapport.

Vi anbefaler at målbar informasjon om pengeverdier i omløp lagres i tall- eller kategoriform, og at politiet på generelt grunnlag utforsker muligheten for mer strukturert rapportering med minimal bruk av fritekst. Fritekst kan egne seg for å beskrive detaljer i en sak, men bør ikke være eneste kilde til informasjon. En standardisert og gjennomarbeidet struktur på MT-rapporter, i tråd med hvordan informasjonen senere skal brukes som datagrunnlag for analyser, vil kunne effektivisere EFEs analysearbeid. Det vil også kunne forenkle arbeidet med å lage gode etterretningsrapporter for bruk i etterforsknings saker. Dette igjen vil kunne bedre forutsetningene for bruk av den finansiell etterretningen EFE produserer.

5.5.2 Mer strukturerte data

Systemutformingen hos EFE og politiet kan være en begrensende faktor i arbeidet med å standardisere rapporteringsskjemaene. Politiregistrene virker per dags dato å være preget av bruken av ustrukturert fritekst, og det er uklart hvor mye ressurser som kreves for å legge til rette for mer kvantitative og spissede informasjonsfelt om økonomisk kriminalitet i disse registrene. Hvitvaskingsregisteret er hovedsakelig brukt av EFE, og er trolig mindre krevende å tilpasse. Indicia brukes av alle ledd i politiet og kan være mer krevende å gjøre om på.

Datastrukturen i både ASK og Indicia er en betydelig utfordring for god datalagring og -analyse. Særlig utfordrende er mangelen på struktur i fritekstinformasjonen om detaljene i de mistenkelige forholdene som gjelder for et sakskompleks. I friteksten foreligger det kvantitativ informasjon om blant annet pengebeløp, antall transaksjoner og andre faktorer som kan gi en indikasjon på alvorligheten og kompleksiteten i de mistenkelige forholdene. En del av denne informasjonen bør lagres i separate informasjonsfelt med kvantitativ og/eller kategori-basert informasjonslagring¹², slik at etterforskere som finner en sak i Indicia raskt kan sette seg inn i sakens omfang. Mer systematisk lagring av saksinformasjon vil også gjøre det langt enklere å gjøre analyser av datagrunnlaget.

Et eksempel på relativt god praksis i datalagringen EFE gjør i ASK er den kategoribaserte lagringen av fokusområder per etterretningsprodukt, og inndelingen av produkter inn i ulike produktkategorier (FT1-FT7). Dette gjør det enklere å spore hva slags type etterretningsprodukter EFE lager etter eget initiativ og etter forespørsel. Dette har bidratt til å gjøre våre analyser av koblede registerdata mer grundige. Vår vurdering er samlet sett at mangelen på god datastruktur i hovedsak er forårsaket av begrensninger og datalagringsspraksis i Indicia.

5.6 Økt kapasitet

De rapporteringspliktige virker i stor grad å ha rett i at det offentlige har underprioritert og underinvestert i bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Både politidistriktene og EFE mener det er nødvendig med mer ressurser til politiet, men har dels ulike oppfatninger av hvor behovet for ressurser er størst. Enkelte politidistrikt opplever EFE som «proppen» i systemet. At ikke mer skjer med den finansielle etterretningen EFE besitter antas å være fordi EFE ikke har ressurser til å behandle og bearbeide informasjonen godt nok

¹² Eksempler på mulige kategorier for omtrentlige verdier i omløp kunne vært «Under 10000, 10 – 100 tusen, 100 tusen – 1 million, 1-10 millioner og over 10 millioner.

og raskt nok. Andre distrikter opplever ikke mangel på ressurser hos EFE som det primære problemet. De peker isteden på manglende ressurser hos dem selv som en viktigste årsak til få hvitvaskingsaker og beskjedne inndragningsbeløp. Disse distriktene ønsker primært en økt ressursinnsats inn mot økonomisk kriminalitet lokalt.

Et distrikt som opplever å ha begrenset kapasitet til å etterforske økonomisk kriminalitet har tatt til orde for at EFE i større grad skal levere anmeldelser til politidistriktet. Dette vil senke terskelen for å prioritere saken i politidistriktet. Og om saken ikke blir prioritert, men henlagt, vil henleggelsestallene kunne bidra til å synliggjøre behovet for en økt ressursinnsats knyttet til økonomisk kriminalitet. For distrikter som i større grad arbeider systematisk, basert på lokale trusselvurderinger, oppleves anmeldelser fra EFE som en distraksjon fra sakene de har valgt å prioritere.

Økt ressursbruk vil alltid etterspørres om innsatsen innenfor et bestemt område skal øke, men vil ikke alltid være mulig å få til i praksis. I vår søken etter forbedringsmuligheter har vi derfor primært rettet oppmerksomheten mot tiltak som kan gi samfunnet mer igjen for ressursene som allerede brukes til anti-hvitvasking, både hos rapporteringspliktige, EFE og politidistriktene. Vi har likevel valgt å inkludere økt kapasitet som et mulig tiltak fordi vår informasjonsinnhentning peker i retning av at dette trolig er avgjørende for å få full effekt av øvrige tiltak som foreslås.

Vi har ikke tatt stilling hvor ressursene som eventuelt skal tilfalle en økt innsats mot økonomisk kriminalitet bør hentes fra. Vårt poeng er at dersom det er ønskelig med bedre resultater i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet, må det trolig prioriteres annerledes enn i dag. Det er særlig tre tiltak det virker å være behov for: økt saksbehandlingskapasitet i EFE, økt etterforskningskapasitet i politidistriktene og økt påtalekapasitet hos påtalemyndigheten.

5.6.1 Økt saksbehandlingskapasitet i EFE

Volumet av mottatte MT-rapporter har økt kraftig over de siste ti årene uten at ressursinnsatsen hos EFE har økt tilsvarende. EFE har derfor gode argumenter når de hevder å ha begrensede ressurser, sett opp mot oppgavene de er satt til å løse. Relativt til årsverk i de rapporteringspliktiges hvitvaskingsavdelinger, er antall årsverk i EFE lavt. Dette gjelder også om kun de rapporteringspliktiges årsverk tilknyttet rapportering og overvåking av mistenkelige transaksjoner telles med. Antall årsverk som går til behandling av MT-rapporter hos EFE er omtrent 3 prosent av antallet

årsverk (~400) vi estimerer at benyttes kun til overvåking og rapportering hos de rapporteringspliktige. Dette gjør at kun 30 prosent av mottatte MT-rapporter blir lest av en saksbehandler¹³; resten blir filtrert ut av maskinelle analyser og arkivert i EFES datasystem.

Vår vurdering er at EFE mangler saksbehandlingskapasitet både i behandling av MT-rapporter og i behandling av politiets forespørsler. EFE synes videre å mangle ressurser til IT-utvikling og til kommunikasjon og annen samhandling med rapporteringspliktige virksomheter og politidistrikter. Dette gjør det krevende for EFE å fylle rollen de har i verdikjeden.

Økt kapasitet kan gjøre det mulig for EFE å ha et utvalg ansatte som både har saksbehandlingsansvar og et ansvar for kommunikasjon med ulike sett med politidistrikt og/eller rapporteringspliktige virksomheter. En slik ordning, dersom den blir godt implementert, kan gjøre det enklere for EFE å formidle forventninger til utforming av MT-rapporter, samt å gi regelmessige tilbakemeldinger på mottatt informasjon fra rapporteringspliktige. Den kan også gjøre at EFE får bedre innsikt i politidistriktenes prioriteringer og at politidistriktene i større grad får informasjon om hvilke etterretningsrapporter EFE vurderer som særlig kritiske å etterfølge.

5.6.2 Økt etterforskningskapasitet i politidistriktene

Politidistriktene virker i liten grad å ha kapasitet til å etterforske saker som omhandler økonomisk kriminalitet generelt, og hvitvasking spesielt. Vår vurdering er at denne situasjonen antageligvis vil vedvare med mindre politidistriktene i større grad skjærmer spesialistressurser mot andre kriminalitetsområder. Skjærming vil kunne gi økt kapasitet, og et større handlingsrom til å opprette nye saker basert på finansiell etterretning.

Det eksisterer ulike forslag til hvordan politidistriktenes kapasitet til etterforskning av økonomisk kriminalitet kan økes. Noen tar til orde for at økonomiavsnittene i politidistriktene skal underlegges Økokrim. Andre er imot dette, og mener løsninger må etableres innenfor eksisterende organisasjonsstruktur, eller at Økokrim slås sammen med Kripos.

Vi har ikke vurdert hvordan kapasiteten best kan bygges opp, og hva som er en hensiktsmessig organisering av politiet dersom innsatsen mot økonomisk kriminalitet skal øke. Vår vurdering er at et første steg bør være å gjøre en grundig vurdering av knappheten av tilgjengelige ressurser gitt at politidistriktene har skjærmet eksisterende økonomi-

¹³ Dette er som nevnt tidligere i rapporten et omtrentlig estimat basert på enkelte informanters opplevelse. Det har ellers blitt opplyst at 10 prosent av MT-rapportene danner

grunnlaget for taktiske etterretningsrapporter for viderefremidling.

spesialister. Dersom økonomisk kriminalitet forblir underprioritert, selv med en større grad av skjerming, bør trolig økt ressursinnsats, mer formelle samarbeidsordninger mellom politidistrikt, og/eller endringer i organisering undersøkes nærmere.

5.6.3 Økt kapasitet og prioritering hos påtalemyndigheten

Påtalemyndigheten i politiet leder etterforskningen av straffbare handlinger, og avgjør om det på grunnlag av etterforskningen skal reises tiltale eller ikke. Påtalemyndigheten foretar løpende prioriteringer mellom saker som angår økonomisk kriminalitet og saker fra andre kriminalitetsområder. Relativt sett få saker, kombinert med høye henleggelsestall, gir en indikasjon på at saker som omhandler økonomisk kriminalitet i liten grad blir prioritert.

Manglende prioritet kan skyldes at sakene som økonomisk kriminalitet vurderes opp mot reelt sett er minst like alvorlige. Manglende prioritet kan også skyldes kompleksiteten til sakene som omhandler økonomisk kriminalitet. Dersom påtalemyndigheten mangler kapasitet kan dette medvirke til at komplekse saker om økonomisk kriminalitet blir nedprioritert til fordel for mindre komplekse og mer håndfaste saker.

Et mulig problem oppstår dersom summen av påtalejuristenes individuelle prioriteringer, som enkeltvis kan være rimelige og riktige gitt sammenligningen som gjøres, gjør at saker om økonomisk kriminalitet ender opp med å bli nærmest fortrent til fordel for andre kriminalitetstyper. Dersom bedre resultater innen bekjempelsen av hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet ønskes, vil ikke et slikt utfall være optimalt. En mulighet som kan avhjelpe, men trolig ikke løse utfordringen, er å øke totalkapasiteten hos påtalemyndigheten.

Vårt informasjonsgrunnlag tilknyttet påtalejuristers kapasitet og prioriteringer er begrenset. Vi anbefaler derfor at prioriteringer og kapasitet hos påtalejurister i henhold til saker om økonomisk kriminalitet utredes nærmere i tiden fremover.

5.7 Økt kompetanse

Flere informanter opplever manglende kunnskap om EFEs og Økokrims virkeområde hos politidistriktene. Økonomisk kompetanse oppleves videre av flere som manglende hos etterforskere innen tilstøtende kriminalitetsområder med ulovlig utbytte, og hos påtalejurister.

5.7.1 Muligheter for kompetanseheving i distriktene

Informasjonsinnhentingen har gitt flere innspill på hvordan kompetanse kan bygges. Et alternativ som trekkes frem er å gi EFE en koordinerende rolle med økt ansvar for kunnskapsformidling og opplæring.

Dette krever i tillegg en økt grad av samhandling mellom EFE/ Økokrim og politidistriktene. Et annet alternativ for å øke kompetansen i politidistriktene er å innføre en hospiteringsordning der én ressurs fra hvert politidistrikt tilbringer deler av eller et fullt år hos EFE. Dette ble foreslått av enkelte informanter, og kan øke både innsikten EFE har i lokale forhold i de forskjellige politidistriktene, og bidra til økt forståelse av EFEs arbeid i politidistriktene. Personer som har gjennomført slike ordninger kan da være lokale ressurspersoner og utføre lokal opplæring i EFEs virkeområde når de vender tilbake til politidistriktet. Det fremheves samtidig som viktig at en slik hospiteringsordning ikke kun skal brukes til kompetanseheving og kunnskapsutveksling, men at det må kunne brukes taktisk for økt samordning mellom politidistriktene og EFE. Til slutt trekkes det frem at økt kapasitet, og dermed et økt antall saker, i seg selv vil kunne bidra til å bygge kompetanse i distriktene

Vi har ikke foretatt en grundig vurdering av hvordan kompetanse best kan bygges, og hva ulike tiltak eventuelt vil kreve av ressurser hos EFE og/eller hos politidistriktene. Mulighetene for kompetanseheving i politidistriktene bør derfor utforskes nærmere.

5.7.2 Økt grad av datadrevet kunnskapsutvikling

Som et mulig kompetansetiltak anbefaler vi videre at deskriptive analyser av koblede politiregisterdata gjentas med jevne mellomrom. Tilsvarende analyser som vi har gjennomført kan bedre forståelsen av hva politiet gjør med etterretningen EFE formidler. Gjentatt over tid vil analysene kunne anvendes til å identifisere trender og utfordringer i politidistriktenes etterforskningspraksis. Nyten av denne typen analyser vil øke dersom dokumentasjonsgrunnlaget i STRASAK for kriminalitetstyper, henleggelse og andre avgjørelser var bedre. Eksempelvis ville det vært nyttig med dokumentasjon på om hvitvasking er en del av sakskomplekset, uten å være primærforbrytelsen.

I tillegg kan det være verdifullt å koble på ytterligere informasjon på personnivå, basert på statistikk fra SSB. Den mest åpenbare tilleggsinformasjonen av verdi er mer detaljerte data på innholdet i dommer og rettsavgjørelser. Med påkoblede SSB-data skal det blant annet være mulig å identifisere hvilke straffebud en person blir tiltalt for.

Med påkoblet SSB-data er det også i prinsippet mulig å undersøke kjennetegn ved individer som blir domfelt for økonomisk kriminalitet, og hva som kjennetegner individer som får etterforskninger mot seg henlagt. Eksempelvis kan yrkes- og utdanningshistorikk undersøkes, i tillegg til nasjonalitet. Dette kan potensielt bidra til å avdekke eventuelle blindsoner i politiets opprettelse av etterforskninger.

5.8 Øke bevisstheten rundt mulige blindsoner

Våre undersøkelser har avdekket mulige utfordringer i politiets etterforskningspraksis. Eksempelvis virker politiet i stor grad å prioritere videre undersøkelser av individer de allerede kjenner til. Politiet burde derfor gjøre bedre bruk av data for å avdekke mulige utfordringer i sin egen praksis.

Politidistriktene bør, etter vår vurdering, være bevisste på ikke å underprioritere individer som ikke har blitt etterforsket tidligere. Dette kan lede til skjevheter eller blindsoner som gjør at visse grupper har større sannsynlighet for å slippe unna straffeforfølgelse for økonomisk kriminalitet.

Vårt inntrykk fra intervjuer med nøkkelpersoner i politidistriktene er at Indicia-meldinger fra EFE sjeldent blir undersøkt med mindre etterforskere leter etter informasjon på individer der det foreligger en pågående eller tidligere etterforsknings sak. Dette kan gjøre at lovbrudd begått av individer som ikke har vært etterforsket tidligere har lav sannsynlighet for å bli straffet. Vår datagjennomgang viser at over halvparten av individene EFE formidler informasjon om er individer som ikke har blitt etterforsket tidligere på tidspunktet da de først nevnes i en Indicia-melding. Samtidig er det kun 20 prosent av de «ukjente» individene som blir etterforsket i etterkant av meldingen. Da kun 17 prosent av sakene som har fått en avgjørelse etter et formidlet EFE produkt ender med domfellelse, og henleggelsesraten er på 64 prosent, gjør dette at en svært lav andel av tidligere ukjente individer blir domfelt for hvitvasking eller annen økonomisk kriminalitet.

En faktor av betydning for nytten av EFes etterretning er nettopp i hvilken grad politidistriktene handler på informasjon om individer de ikke kjenner fra før. Da det foreligger tydelige tegn i data på at politiet i liten grad handler på helt ny informasjon om ukjente individer, tilsier dette at en stor andel av den reelle bruksnyten til EFes informasjonsformidling i bekjempelse av hvitvasking kommer fra ekstra dokumentasjon om individer politiet kjenner til fra før. Dersom politiet i større grad hadde forfulgt ny informasjon om personer uten tidligere etterforsknings saker, ville trolig bruksnyten av EFes etterretning vært høyere.

Det kan ha utilsiktede og uheldige konsekvenser dersom politidistriktene i begrenset grad følger opp

finansiell etterretning om individer de ikke kjenner til fra før. Det kan eksempelvis lede til at grupper som historisk har blitt underprioritert fortsatt vil bli det. Et mulig eksempel på dette, gitt våre analyser av data fra politiregistrene, er at kvinnelige mistenkte er underrepresentert i etterforsknings saker og at etterforsknings saker om kvinnelige mistenkte oftere blir henlagt.

En økt bevisstgjøring av hvilke mulige blindsoner politidistriktene har i sin etterforskning kan være nødvendig for å sikre at historiske forhold ikke skaper følgefeil i fremtidig bruk av finansiell etterretning.

5.9 Oppsummert om mulige tiltak

Basert på funn fra intervjuene, kombinert med funn fra analyser av registerdata, har vi identifisert flere mulige tiltak som vi vurderer at kan lede til forbedring i politiets bruk av finansiell etterretning. Vi har imidlertid ikke foretatt en grundig vurdering av de mulige tiltakenes konsekvenser, innretning og ressursbruk. Flere av tiltakene som foreslås krever derfor en videre utredning for at de kan innføres.

Tiltakene vi har identifisert inkluderer samordning av politiets finansielle etterretning, samt mer og bedre utveksling av saksinformasjon innad og mellom rapporteringspliktige, EFE og politidistriktene. Videre inkluderer de mulige tiltakene bedre IT-systemer, økt kapasitet både hos politidistriktene og EFE, samt økt kompetanse og økt bevissthet rundt mulige blindsoner i etterforskningsarbeidet. Tiltakene kan gjennomføres hver for seg, men en kombinasjon av tiltak er trolig nødvendig for å få full nytte av mulige forbedringer.

Produksjon, bruk og nytte av finansiell etterretning skjer gjennom en verdikjede, og verdikjeden er ikke sterkere enn sitt svakeste ledd. Tiltak som styrker EFes kapasitet vil eksempelvis ha liten effekt hvis ikke politidistriktene har kapasitet til å agere på informasjonen. På samme måte vil det å ruste opp politidistriktenes etterforskningskapasitet ha begrenset effekt hvis ikke EFE er rustet til å respondere på politidistriktenes informasjonsbehov.

I første omgang mener vi det viktigste er å gjennomføre tiltak som gjør at samfunnet får mest mulig ut av ressursene som allerede finnes i verdikjeden fra rapporteringspliktige til etterforskere og påtalejurister i politidistriktene. Det innebærer en samordning av politiets finansielle etterretning, samt en utredning av lovendringer som gir samme muligheter til informasjonsutveksling som i Norges naboland.

6. Referanser

- Bits AS, 2021. *Rundskriv 11/2021: Etablering av OPS AT*. [Internett]
Available at: <https://www.bits.no/en/document/bits-rundskriv-2021-nr-11-etablering-av-ops-at/>
- Blymke, Ø., 2021. Hvem styrer norsk politi?. *Stat & Styring*, 31(2), pp. 46-47.
- Coll, I. A. E. & Renå, H., 2023. *Inndragning: en satsning uten resultater*. [Internett]
Available at: https://www.politihogskolen.no/globalassets/forskning/forskningsnyheter/117227-lyreco-politiet_5k.pdf
- EFE, 2023. *Enheten for finansiell etterretning - Årsrapport 2022*. [Internett]
Available at: <https://img8.custompublish.com/getfile.php/5175054.2528.lukz7pqmzqautz/A%CC%8Ar rapport+2022-nett.pdf?return=www.okokrim.no>
- Erhvervsministeriet, 2022. *Bekendtgørelse af lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (hvidvaskloven)*. [Internett]
Available at: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/316>
- EU, 2018. *Hvitvaskingsdirektivet (femte) 2018*. [Internett]
Available at: <https://europa.lov.no/rettsakt/hvitvaskingsdirektivet-femte-2018/id-9245>
- FATF, 2014. *Anti-money laundering and counter-terror financing measures - Norway: Mutual Evaluation Report*. [Internett]
Available at: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Mer-norway-2014.html>
- FATF, 2016. *Guidance on correspondent banking services*. [Internett]
Available at: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Correspondent-banking-services.html>
- FATF, 2019. *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Norway. Follow-up assessment*. [Internett]
Available at: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Fuar-norway-2019.html>
- Finansdepartementet, 2017. *Lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*. [Internett]
Available at: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2017630-om-atgarder-mot-penningtvatt-och-sfs-2017-630/>
- Finansdepartementet, 2018. *Lov om tiltak mot hvidvask og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven)*. [Internett]
Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-23/>
- Finanspolisen, 2023. *The Financial Intelligence Unit Annual Report 2022*. [Internett]
Available at: <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/finanspolisen/>
- Finanstilsynet, 2022. *Rundskriv 4/2022: Veileder til hvidvaskingsloven*. [Internett]
Available at: <https://www.finanstilsynet.no/nyhetsarkiv/rundskriv/2022/veileder-til-hvitvaskingsloven/>
- Folketinget, 2021. *Lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, hvidvaskloven og forskellige andre love*. [Internett]
Available at: https://www.folketingstidende.dk/samling/20211/lovforslag/L14/20211_L14_som_fremsat.pdf
- Hvidvasksekretariatet, 2023. *Den nationale risikovurdering af hvidvask 2022*. [Internett]
Available at: https://anklagemyndigheden.dk/sites/default/files/inline-files/risikovurdering_webtilg%C3%A6ngelig_v1.0_0.pdf
- Hvidvasksekretariatet, 2023. *Årsrapport Hvidvasksekretariatet 2022*. [Internett]
Available at: https://anklagemyndigheden.dk/sites/default/files/inline-files/hvidvasksekretariatet_a%CC%8Ar rapport webtilg%C3%A6ngelig.pdf

Justis- og beredskapsdepartementet, 1981. *Lov om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven)*. [Internett]

Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-05-22-25>

Justis- og beredskapsdepartementet, 2005. *Lov om straff (straffeloven)*. [Internett]

Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28>

Justis- og beredskapsdepartementet, 2005. *Ot.prp. nr. 60 (2004-2005): Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet)*. [Internett]

Available at: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-60-2004-2005-/id398192/>

Justis- og beredskapsdepartementet, 2020. *Politimeldingen - et politi for fremtiden*, Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Justis- og beredskapsdepartementet, 2021. *Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen)*. [Internett]

Available at: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1990-06-22-3963>

Justis- og beredskapsdepartementet, 2023. *Tildelingsbrev til politiet for 2024*. [Internett]

Available at:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/tildelingsbrev-politiet-2024.pdf>

Lagrådet, 2022. *Samverkan mot penningtvätt och finansiering av terrorism*. [Internett]

Available at: <https://www.regeringen.se/contentassets/2cb32345fd1f40e693126f99fdb43fd3/samverkan-mot-penningtvatt-och-finansiering-av-terrorism.pdf>

Politidirektoratet, 2020. *I forkant av kriminaliteten: Forebygging som politiets hovedstrategi*. [Internett]

Available at: <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/pod/i-forkant-av-kriminaliteten.pdf>

Politiet, 2020. *Etterretningsdoktrine for politiet*. [Internett]

Available at: <https://kudos.dfo.no/documents/19069/files/19332.pdf>

Politiet, 2023. *Politiets trusselvurdering*. [Internett]

Available at: <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/politiets-trusselvurdering-ptv/politiets-trusselvurdering-2023.pdf>

Riksadvokaten, 2017. *Instruks om bruk av informasjon fra Økokrim, Enheten for finansiell etterretning (EFE), i politidistriktene*. [Internett]

Available at: <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2019/03/Instruks-om-bruk-av-informasjon-fra-%C3%98kokrim.pdf>

Riksadvokaten, 2018. *Rundskriv 3/2018: KVALITETSKRAV TIL STRAFFESAKSBEHANDLINGEN I POLITIET OG VED STATSADVOKATEMBETENE MV. (KVALITETSRUNDSKRIVET)*. [Internett]

Available at: <https://www.riksadvokaten.no/document/nytt-kvalitetsrundskriv/>

Riksadvokaten, 2023. *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen 2023*. [Internett]

Available at: <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2023/02/M%C3%A5l-og-pri-2023-.pdf>

Rolleforståelseutvalget, 2022. *Politi og rolleforståelse*. [Internett]

Available at:

https://www.regjeringen.no/contentassets/becf6268ef25421091879eac41ff46e2/no/pdfs/politi_og_rolleforstaelse.pdf

Samordningsfunksjonen, 2020. *Information to currency exchangers about money laundering and terrorism financing*. [Internett]

Available at: <https://www.fi.se/sv/bank/penningtvatt/>

SOU 2021:42, 2021. [Internett]

Available at: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/05/sou-202142/>

SSB, 2024. *Statistikkbankens tabell 08484: Anmeldte lovbrudd, etter år, lovbruddstype og statistikkvariabel.* [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/08484>

Ulltang, M. F., 2023. Utnesling av personopplysingar mellom rapporteringspliktige etter kvitvaskingslova. *Masteroppgave i rettsvitenskap.*

Økokrim, 2022. *Hvitvasking.* [Internett]

Available at: <https://www.okokrim.no/hvitvasking.549310.no.html>

Økokrim, 2024. *Statistikk MT-rapporter.* [Internett]

Available at: <https://www.okokrim.no/statistikk-mt-rapporter.565566.no.html>

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00

The KPMG logo consists of the letters 'KPMG' in a bold, blue, sans-serif font. Above each letter is a thin blue horizontal line, and the letters are partially enclosed by thin blue vertical lines, creating a grid-like effect.

www.kpmg.no

contact@kpmg.no
Tel: +47 45 40 40 63