



**ROGALAND
STATSADVOKATEMBETER**

INSPEKSJON AV POLITIETS ARBEID MOT ARBEIDSLIVSKRIMINALITET

*Rogaland statsadvokatembeters inspeksjon av
Sør-Vest politidistrikt, 2022*

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	3
2	Innledning	4
3	Metode	5
4	Organisering av politiet og a-krimssenteret	6
4.1	A-krimssenteret i Stavanger	6
4.2	Felles etterforskningsenhet i Sør-Vest politidistrikt (FEE)	6
5	Gjennomgang av saker	8
5.1	Saker mottatt fra riksadvokaten	8
5.1.1	Analyse	9
5.2	Saker mottatt fra politidistriktet	11
6	Utviklingstrekk, samtaler og vurderinger av dette	13
7	Tilrådinger	16

1 Sammen drag

I kapittel 2 og 3 gjennomgås bakgrunnen for inspeksjonen og metoden som er brukt ved inspeksjonen. I samsvar med riksadvokatens retningslinjer til statsadvokatene, har vi gjennomgått og vurdert politiets arbeid i 33 saker mottatt fra skatteetaten via riksadvokaten. Politidistriktet er tilskrevet og har oversendt seks saker som vi har gjennomgått, samt at vi har sett arbeidet opp mot politidistriktets straffesaksinstruks mv.

I kapittel 4 har vi sett på organiseringen av a-krimssenteret i Stavanger og av Felles etterforskningsenhet ved Sør-Vest politidistrikt. A-krimssenteret i Stavanger har en leder med bakgrunn fra polititjenestestilling i Sør-Vest politidistrikt. Arbeidstilsynet, Nav, skatteetaten og politiet er representert ved senteret. I Sør-Vest politidistrikt er spesialavsnitt organisert i felles etterforskningsenhet (FEE), der man blant annet finner økonomiseksjonen, nordsjø-/ miljøseksjonen og seksjon for organisert kriminalitet. Basert på distriktets straffesaksinstruks, vil saker vedrørende arbeidslivskriminalitet i stor grad bli sendt til FEE.

I kapittel 5 har vi gått gjennom og foretatt en analyse av saker mottatt fra skatteetaten/riksadvokaten (kapittel 5.1 og 5.1.1) og sakene mottatt direkte fra politidistriktet (kapittel 5.2).

Vi har gått gjennom 12 saker mottatt fra skatteetaten, og seks saker mottatt fra politidistriktet. Sakene fra skatteetaten er behandlet ved politidistriktets økonomiseksjon. Det framgår ikke av anmeldelsene fra skatteetaten at dette er saker som er ansett som a-krimssaker, og det framgår heller ikke i BL eller på annen måte. Det er kommet fram at økonomiseksjonen har sett på dette som "vanlige skattesaker", uten å være bevisst på om sakene er definert som a-krim eller ikke. Anmeldelsene fra skatteetaten synes gode og presise, med dokumentasjon. Dersom det mangler materiale, blir dette innhentet under etterforskningen. I de sakene som har ledet til tiltale/dom synes etterforskningen å ha vært tilstrekkelig, og vi kan ikke i særlig grad se at det har vært gjennomført etterforskningskritt som er overflødige. Det brukes etterforskningsplan i enkelte saker, men ikke i alle. Når det gjelder framdrift i sakene/liggetid, har statsadvokatene ved gjennomgangen funnet flere eksempler på at framdriften ikke synes tilfredsstillende, med flere eksempler på lang liggetid.

Når det gjelder sakene mottatt direkte fra politidistriktet, var disse oversendt i samarbeid med a-krimssenteret, slik at alle har vært behandlet/diskutert der. I denne gruppen av saker er ikke alle sakene anmeldt av skatteetaten, men alle sakene så nær som en er behandlet ved økonomiseksjonen i politidistriktet. De fleste av sakene er henlagt, mens de resterende fortsatt er under etterforskning/ligger til påtaleavgjørelse. Også for disse sakene synes det å være et problem med saksframdrift/liggetid.

I kapittel 6 har vi gått inn på utviklingstrekk i politidistriktet når det gjelder behandling av a-krimssaker og samarbeidet med a-krimssenteret. Vi har her gått inn på samtaler vi har hatt med

personell ved politidistriktet, og gjennomgått den endringsprosessen distriktet nå er inne i på dette feltet.

Politidistriktet har deltatt i arbeidet ved a-krimsentret siden 2015. A-krimssamarbeidet har fram til 2022 vært tilknyttet politidistriktets enhet for utlending og forvaltning (FUF), og politiets arbeid med feltet synes tidligere å ha vært konsentrert rundt å arbeide med forebyggende formål. Det har blant annet vært avholdt kontroller på byggeplasser mv., og det har vært reagert med forelegg/utvisning der det har vært grunnlag for dette. Det har i samtaler kommet fram at politiets aktivitet og bidrag til a-krimsentret den senere tid har vært lav, blant annet som følge av ny tolking av politiloven § 7 som satte strammere grenser for politiets mulighet til å delta på tverrfaglige kontroller, samt Corona-pandemien fra 2020. Politidistriktet er inne i slutfasen av en prosess der organiseringen av distriktets arbeid tilknyttet a-krimsentret endres. Fra 1.4.2022 er ansvaret flyttet fra FUF til FEE, og politiet ønsker å organisere arbeidet på området i et team etter team-modellen, som skal være tilknyttet distriktets økonomiseksjon. Den nye organiseringen er altså i støpeskjeen, og det er ennå ikke fullt ut besluttet blant annet hvor mye tilstedeværelse politiets personell skal ha ved a-krimsentret. Det har under samtaler med personell i distriktet vært sagt at a-krimssamarbeidet ikke har fungert godt tidligere. Distriktet håper den nye organiseringen vil endre dette.

I Kapittel 7 har statsadvokatene gitt noen tilrådinger. Det framgår her blant annet at statsadvokatene stiller seg positive til politidistriktets nye organisering av arbeidet med a-krimssaker, og anser det slik at dette vil kunne medføre bedringer i arbeidet og samarbeidet på feltet.

2 Innledning

Arbeidslivskriminalitet har i flere år vært et prioritert område for påtalemyndigheten. Senest i Riksadvokatens rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen for 2022 er "alvorlig arbeidslivskriminalitet" omtalt som en sakstype som er prioritert av riksadvokaten. I regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet, som er revidert i februar 2021, er blant annet politiets rolle i å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet omtalt, og det er vist til de ulike etatenes samarbeid i a-krimsentrene. Det er også uttalt at riksadvokaten "skal styrke sin fagledelse på økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet, og bidra til å øke statsadvokatembetenes og politidistriktenes kompetanse og innsats for å bekjempe denne typen kriminalitet."

I forlengelsen av dette varslat Riksadvokaten i brev av 27.9.2021 til statsadvokatembetene at politiets innsats mot arbeidslivskriminalitet skulle prioriteres under statsadvokatenes inspeksjoner i 2022.

I brev av 4.2.2022 ble det gitt ytterligere føringer for inspeksjonen. Riksadvokaten har blant annet gitt instruks om at statsadvokatenes fagledelse på arbeidslivskriminalitet i 2022 skal

gjennomføres ved en kombinasjon av saksgjennomgang, som suppleres med samtaler med relevant personell, og en rutinegjennomgang (skrevne og uskrevne rutiner).

Rogaland statsadvokatembeters inspeksjon av arbeidet med arbeidslivskriminalitet i Sør-Vest politidistrikt er søkt lagt opp i samsvar med dette. Det er avholdt samtaler med relevante personer i politidistriktet og ved a-krimsenteret i Stavanger, og det er foretatt gjennomgang av foreliggende instruksjer og utvalgte saker.

3 Metode

Ved brev av 05.04.22 underrettet Rogaland statsadvokatembeter Sør-Vest politidistrikt om at det ville bli gjennomført en inspeksjon om arbeidslivskriminalitet. Det ble også redegjort for rammene rundt inspeksjonen. Det ble opplyst at inspeksjonen ville foregå ved gjennomgang av saker som har vært eller er under etterforskning i politidistriktet, og gjennom samtaler med relevant personell. Det ble bedt om at politidistriktet sendte inn minst fem saker som distriktet definerte som saker vedrørende arbeidslivskriminalitet.

Statsadvokatene fikk etter dette oversendt seks saker fra Sør-Vest politidistrikt. Ved oversendelsen hit var det ikke begrunnet hvorfor politidistriktet anser disse som relatert til arbeidslivskriminalitet, men under samtaler med personell framkom det at alle de seks sakene hadde hatt tilknytning til a-krimsenteret i Stavanger, og at listen over saker var inngitt i samarbeid med a-krimsenteret.

Statsadvokatene fikk videre oversendt straffesaksinstruksen for Sør-Vest politidistrikt, lokal handlingsplan for a-krimsenteret i Stavanger for 2022 og plan for bemanning/ressursstyring ved a-krimsenteret i Stavanger.

Fra riksadvokaten har statsadvokaten fått oversendt en liste med 33 saker som er meldt inn fra skatteetaten. Flere av de 33 var vedleggsaker til en av sakene.

Statsadvokatene har først gått gjennom sakene som ble meldt inn fra skatteetaten/riksadvokaten og politidistriktet, og vurdert sakene blant annet i forhold til skjema for gjennomgang utarbeidet av Riksadvokaten/Økokrim. Dette betyr at det ved gjennomgangen er tatt utgangspunkt i de nevnte spørsmålene, men at man også har sett på andre emner i den grad den enkelte saken har gitt foranledning til det. Enkelte av spørsmålene i skjemaet har ikke latt seg besvare ved gjennomgang av sakene i BL og Indicia. Dette er søkt avhjulpet ved å stille spørsmål i samtalene som er gjennomført med relevant personell.

Det er videre gjennomført samtaler med til sammen ni personer som enten har jobbet med a-krimsaker tidligere eller som jobber med a-krimsaker nå. Vi har valgt å ha samtaler med dette antallet fordi distriktet er midt i en større endring i forhold til plassering av ansvar for kontakten

med a-krimssenteret, og utskifting av personale som jobber mot a-krimssenteret. Samtalene har hovedsakelig dreid seg om hvordan arbeidet med saker vedrørende arbeidslivskriminalitet har fungert tidligere, og hvordan politidistriktet ønsker det skal fungere framover. Vi har hatt samtaler både med personer som arbeider/har arbeidet ved a-krimssenteret, og personer som arbeider i politidistriktet.

4 Organisering av politiet og a-krimssenteret

4.1 A-krimssenteret i Stavanger

A-krimssamarbeidet i Rogaland ble etablert våren 2015, og Sør-Vest politidistrikt har vært involvert i samarbeidet/senteret siden starten. Nåværende a-krimssenter har kontorer i Stavanger, og en kontorplass i Haugesund.

Det er framlagt en plan for bemanning/ressursstyring for a-krimssenteret i Stavanger.

Etter den nye planen for bemanning vil arbeidstilsynet ha 3,5 årsverk i Kontrollgruppen, og 1,5 årsverk i Kunnskapsgruppen, til sammen 5 årsverk ved senteret. I planen bemerkes det at arbeidstilsynet ut fra risikobildet og størrelsen på senteret i Stavanger/Haugesund har en noe mer robust bemanning enn minimumsbemanningen.

Når det gjelder NAV, framgår det at de som minimumsbemanning skal ha en person i kunnskapsgruppen og to personer i kontrollgruppen. Det framgår videre at NAV på sikt vil ha en halv stilling over minimumsbemanningen på senteret i Stavanger, og har pr i dag 3,5 stillinger ved senteret.

Skatteetaten vil legge sin bemanning på minimumskravet, med en spesialrevisor i kunnskapsgruppen samt to spesialrevisorer og en seniorrådgiver i kontrollgruppen.

For politiets del framgår det av felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet at de skal ha to personer i Kunnskapsgruppen og to i Kontrollgruppen. Pr. i dag har politiet to analytikere i kunnskapsgruppen. Dette vil bli videreført. I kontrollgruppen vil politiet delta med tre personer, noe som er en styrking på en person i forhold til minimumsbemanningen. I tråd med felles styringsmodell vil det også bli tilknyttet en påtalejurist.

Senteret ledes nå av en senterleder, som er en nyopprettet stilling. Senterlederen har ikke personalansvar, men er en felles leder for de som arbeider ved a-krimssenteret. Senterlederen leder alle møtene og er med på å velge ut oppdrag de skal jobbe med. Senterlederen leder møter i Lokal koordineringsgruppe, og deltar også i Regional styringsgruppe. Dagens senterleder kommer fra polititjenestestilling i Sør-Vest politidistrikt, og har vært senterleder siden februar 2022.

4.2 Felles etterforsningsenhet i Sør-Vest politidistrikt (FEE)

I Sør-Vest politidistrikt er spesialavsnitt, i tråd med nasjonal organisasjonsmodell for store politidistrikter, organisert i felles etterforsningsenhet (FEE). Her finner man for det første økonomiseksjonen. Man finner også Nordsjø-/miljøseksjonen og seksjon for organisert kriminalitet. Påtale er organisert på tilsvarende måte, med en felles påtaleenhet for FEE (FPE-FEE). De enkelte seksjonene/saksområdene har både etterforskere og faste jurister knyttet til seg.

I anledning inspeksjonen har Sør-Vest politidistrikt på forespørsel oversendt lokal straffesaksinstruks for Sør-Vest politidistrikt, revidert 27.04.20 (det framgår av denne at den er gyldig til 01.04.21, og den skulle således ha vært oppdatert).

I denne instruksen pkt. 4.2 framgår det en oppstilling over sakstyper som behandles av FEE. Her framgår det blant annet at FEE behandler saker om menneskehandel (strl. § 257), alvorlige saker som omhandler økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, saker hvor straffeloven § 79c kan være aktuell og andre saker som krever særlig kompetanse.

Basert på dette vil saker vedrørende arbeidslivskriminalitet i stor grad bli sendt til FEE, og statsadvokatene finner derfor grunn til å gi en kort presentasjon av enheten, med vekt på økonomiseksjonen. Vi legger vekt på økonomiseksjonen fordi mange av sakene som karakteriseres som arbeidslivskriminalitet blir behandlet på denne seksjonen, og fordi politidistriktets framtidige satsing på a-krim og a-krimsentret er besluttet tilknyttet økonomiseksjonen.

Økonomiseksjonen er bemannet med 9-10 politietterforskere og til sammen 7 revisorer hvorav to er bistandsrevisorer (skatterevisorer). Seksjonen har en politifaglig seksjonsleder. 4 påtalejurister er dedikert økonomisaker.

Av straffesaksinstruksens pkt. 4.2.2 framgår det at økonomiseksjonen skal holde seg orientert om det kriminelle økonomiske miljøet i distriktet, spesielt om gjengangere innen områder som konkurs- og skattekriminalitet. Det framgår videre at seksjonen skal "være kontaktpunkt med A-krim gruppen for eksempel ved samkjøring av aksjoner". For statsadvokatene synes det som om kontaktpunktet frem til nå i realiteten har vært FUF (Felles enhet for utlending og forvaltning).

Videre er det i straffesaksinstruksens listet opp flere sakstyper som seksjonen er ansvarlig for når det gjelder økonomisk kriminalitet, som gjør at seksjonen vil få overført mange av a-krimsakene. Dette ser man for eksempel ved at alle sakene statsadvokatene har gjennomgått i denne inspeksjonen, bortsett fra en, er behandlet her. Som allerede nevnt er også politidistriktets fremtidige satsing på a-krim besluttet knyttet til denne seksjonen.

Leder av økonomiseksjonen har kvartalsvise møter med skatteetaten, foruten kontakt ved behov. Samarbeidet beskrives som godt. Det opplyses fra skatteetaten om saker skatteetaten jobber

med, som man antar vil føre til en fremtidig anmeldelse. Samarbeidet er ikke en del av a-krimssenterets arbeid.

Av andre seksjoner på FEE nevner vi seksjon for organisert kriminalitet. Denne er i straffesaksinstruksen tillagt ansvar for menneskehandelssaker, som i enkelte tilfeller har klare forgreninger til a-krim. Det kan for eksempel være menneskehandel til tvangsarbeid, der det blant annet kan dreie seg om ulovlige arbeidsforhold mv.

Vi nevner også Nordsjø- og miljøseksjonen. Under denne hører ifølge straffesaksinstruksen "arbeidsmiljøsaker, herunder anmeldelser fra tilsynsmyndighetene". Anmeldelser fra Arbeidstilsynet vil således i de fleste tilfeller bli dirigert til denne seksjonen, og således vil en del saker som kan defineres som a-krim høre hjemme her.

Vi bemerker til slutt at utover henvisningen til at økonomiseksjonen skal være kontaktpunkt for a-krimgruppen, inneholder straffesaksinstruksen ingen særskilte formuleringer vedrørende saker om arbeidslivskriminalitet.

5 Gjennomgang av saker

5.1 Saker mottatt fra riksadvokaten

Som det framgår under punkt 3, mottok statsadvokatene en liste på 33 saker fra Riksadvokaten. Listen gjaldt saker med utspring i Sør-Vest politidistrikt, som var meldt inn fra Skatteetaten. To av sakene blir ikke etterforsket av Sør-Vest politidistrikt, men av Økokrim. Dette som ledd i gjennomgangen Økokrim har hatt av økonomiseksjonene i politidistriktene, og et identifisert behov for bistand for å redusere restanser. Disse to sakene er derfor ikke gjennomgått av Rogaland statsadvokatembeter.

Av de resterende sakene på listen var 19 vedleggsaker til en hovedsak (som totalt inneholdt 25 vedleggsaker). Hovedsaken ble gjennomgått i tråd med føringene fra riksadvokaten. Totalt er det dermed gjennomgått 12 saker fra listen meldt inn fra Skatteetaten.

Vi finner det hensiktsmessig å gi en overordnet orientering om sakene i forhold til den gjennomgangen som er gjort, og vil berøre en del av temaene som er tatt opp i spørsmålene riksadvokaten og Økokrim har ment vi bør se på ved saksgjennomgangen.

Alle sakene er anmeldt av skatteetaten. I flere av sakene har skatteetaten gjennomført bokettersyn før anmeldelse. Dette er da en del av grunnlaget for anmeldelsen. Åtte av sakene gjelder MVA-bedrageri. Flere av disse gjelder samtidig unndratt inntekt/manglende betaling av skatt i næring, eller manglende regnskapsføring.

Vi nevner at en sak dreier seg om manglende rapportering om personlig inntekt fra næringsvirksomhet. Den sistnevnte saken kan etter statsadvokatenes syn neppe sies å falle inn under samlebegrepet a-krim, da saken gjelder unndratt personskatt.

Tre av de gjennomgåtte sakene er henlagt etter straffeprosessloven § 71 c. Politadvokat ved økonomiseksjonen har informert om at skatteetaten telefonisk orienteres om at saken sendes tilbake i forkant av at det skrives brev til etaten. Begrunnelsen i alle sakene er at det er mest hensiktsmessig at forholdet forfølges administrativt. Eksempelvis gjelder en av disse sakene påstand om ikke regnskapsført kontantomsetning i restaurantbransjen, der bevisbyrdereglene gjør at det vil måtte gis stort rom for skjønnsmargin ved beregning av antatt kontantomsetning. Statsadvokaten er enig i at en administrativ reaksjon synes mer hensiktsmessig.

Totalt to av sakene har ført til dom. En sak (med 19 vedleggsaker) har ført til begjæring om tilståelsesdom som foreløpig ikke er avgjort, og i en annen sak er tiltale nylig tatt ut av statsadvokaten og sendt til politiet for aktorering/irretteføring. Totalt fire saker er henlagt, hvorav altså tre etter straffeprosessloven § 71 c og en på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet.

De resterende sakene er fortsatt under etterforskning eller ligger til påtaleavgjørelse.

5.1.1 Analyse

Som det framgår ovenfor, knytter saksgjennomgangen og analysen seg til problemstillingene/spørsmålene som er reist og påpekt i Riksadvokatens/Økokrims veileder til spørsmål statsadvokatene kan stille i forbindelse med inspeksjonen. I tillegg har vi sett på enkelte andre spørsmål/temaer som har oppstått under gjennomgangen.

Generelt gjelder at alle sakene fra skatteetaten er sendt til politidistriktets økonomiseksjon, og det er politadvokat med ansvar for økonomisaker som har tatt beslutning om å etterforske saken, eventuelt henlegge den innledningsvis. Det framgår ikke noe sted i BL at dette er saker som er ansett som a-krimssaker, verken ved saksføring eller på annen måte. Dette kan heller ikke leses ut av anmeldelsene. Etter det statsadvokatene kan se, er skatteetatens anmeldelser ikke "merket" på noen måte i forhold til dette, og det er ikke gjort noen henvisning til a-krimssamarbeid.

Under intervjuene har det kommet fram at økonomiseksjonen har sett på dette som "vanlige" anmeldelser fra skatteetaten, og ikke hatt særskilt kunnskap om at saken ble ansett som en a-krim sak. Dette har en forgrening til en annen problemstilling som har kommet fram under samtalene statsadvokatene har hatt; nemlig at man har opplevd at a-krimssenteret har arbeidet med en sak og brukt ressurser på den, men at den har blitt henlagt etter kort tid når den blir oversendt videre/anmeldt til politiet. Vi antar dette kan ha sammenheng med at politiet og økonomiseksjonen ikke har vært involvert og orientert godt nok på et tidligere tidspunkt om a-krimssenterets arbeid.

Statsadvokatene vurderer gjennomgående anmeldelsene fra skatteetaten som gode og presise. De fleste av anmeldelsene er også godt underbygget med dokumentasjon. I samtaler med personer ved politidistriktet fremkommer det at man også her anser at anmeldelsene fra skatteetaten gjennomgående er kvalitativt gode, med riktig subsumsjon og vedlagt nødvendig underlagsmateriale. Skulle det mangle materiale blir dette innhentet. Disse sakene krever normalt avhør av anmeldte og eventuelt vitner, foruten kvalitetssikring av anførslene i forhold til underlagsmaterialet.

Hver anmeldelse fra kontrolletatene kan ofte omfatte flere straffbare forhold. Anmeldelsen blir som hovedregel registrert som én sak, subsumert som det mest alvorlige forholdet, eller forholdet som erfaringsmessig lettest lar seg bevise. På den måten foretas det en form for tilskjæring av saken på anmeldelsestidspunktet. Hvis anmeldelsen gjelder flere selskaper, altså flere fornærmede, blir det opprettet sak for hvert selskap. For andre forhold, som enten følger av anmeldelsen eller er avdekket under etterforskningen, blir det tatt en beslutning om opprettelse av vedleggsaker når saken er klar for påtaleavgjørelse. Politiet foretar således en egen vurdering av korrekt subsumering av saken, samt tilskjæring av saken basert på prosessøkonomiske vurderinger.

Anmeldelsene kan omfatte flere forhold enn det som medtas i en tiltale. Statsadvokatene og politiet vurderer de forholdene som er inkludert i anmeldelsene som relevante. Funnene tilsier at det nok er rom for noe mer tilskjæring fra kontrolletatenes side av hensyn til prosessøkonomi.

Gjennomgående kan vi ikke se at det i særlig grad er gjennomført etterforskingsskritt som er overflødige, og i de sakene som har ledet til dom/forslag om tilståelsesdom synes etterforskningen i denne typen saker å ha vært tilstrekkelig.

I forhold til hvilke etterforskingsskritt som er nødvendige i den enkelte sak, framdrift og tilskjæring, er etterforskningsplan et godt virkemiddel. I samtaler med personell fra økonomiseksjonen er det kommet fram at dette brukes i enkelte saker, men ikke i alle. Det er kun i større, mer omfattende saker at det opprettes eget prosjekt med etterforskningsplan. I enkelte mindre saker kan det i seksjonens verktøy for porteføljestyling bli ført en forenklet etterforskningsplan. Det er sagt at man ikke er flinke nok til å oppdatere de planer som lages.

Her ligger det etter statsadvokatenes syn et potensial for forbedring. Etterforskningsplan bør lages og oppdateres i de fleste saker. Omfanget av denne kan selvfølgelig tilpasses til behovet i den enkelte sak ut fra sakens omfang og kompleksitet. Etterforskningsplanen bør brukes aktivt av hensyn til effektiv etterforskning og saksframdrift, og for å sikre at alle relevante hypoteser tas i betraktning og etterforskes i nødvendig utstrekning.

Ved gjennomgang av sakene i BL ser statsadvokatene at det i de fleste sakene ikke er anmerket særskilt om det er gjort undersøkelser og innhentet opplysninger fra valutaregisteret, Enheten for finansiell etterretning eller i Indicia. I samtaler med leder av økonomiseksjonen og påtalefaglig etterforskningsleder på økonomiseksjonen fremkommer det at når nye anmeldelser mottas, blir

det rutinemessig gjort søk i BL for å avdekke om det foreligger verserende eller avgjorte saker mot anmeldte eller andre involverte. Leder av økonomiseksjonen bruker Indicia aktivt for å holde porteføljestyring med seksjonens saker. Det er derfor enkelt å gjøre søk om anmeldte eller andre involverte er omtalt i Indica. Hvis det er opplysninger i saken som tilsier at det kan være aktuelt, gjøres det undersøkelser mot Enheten for finansiell etterretning og valutaregisteret.

I en av de gjennomgåtte sakene er det innhentet opplysninger fra valutaregisteret, og dette bekrefter det som er uttalt under samtalene når det gjelder at dette undersøkes der det er grunn til det. Statsadvokatene mener at opplysninger om dette, og hva som er vurdert og eventuelt er gjort, med fordel kunne ha vært gitt notoritet gjennom et notat i BL eller Indicia, både for bevisstgjøring underveis i etterforskningen, og for etterprøvbarehet i ettertid.

Det er få av de gjennomgåtte sakene der det kan sies å ha vært fare ved opphold for sikring av bevis. Et eksempel der det kan ha vært slik fare, er saken som inneholder mange vedleggs saker (nevnt ovenfor). Det ble her avtalt en aksjonsdag der politiet pågrep siktede, gjennomførte ransaking og gjorde beslag. Samme dag gjennomførte skatteetaten flere steder i landet kontroll hos involverte selskaper. Dette ble gjort for å hindre bevisforspillelse. Skatteetaten gjennomførte deretter bokettersyn i de aktuelle selskapene som medførte anmeldelse av vedleggs sakene. Saken er et godt eksempel på tverretattlig samarbeid. Dette samarbeidet foregikk imidlertid i linjen i hver av etatene, og ikke via a-krimssenteret.

I den grad det er brukt tvangsmidler, dreier dette seg for en stor del om ransaking og beslag. I saker der det er tatt beslag, synes det gjennomgående ikke å være skrevet beslutning om opprettholdelse av beslag, men ellers synes reglene for beslag å være fulgt.

Når det gjelder framdrift i sakene/liggetid, har statsadvokatene ved gjennomgangen funnet flere eksempler på at framdriften ikke synes tilfredsstillende. Dette gjelder både treg framdrift i etterforskning og påtalebehandling, og også ren liggetid i perioder av varierende lengde. Statsadvokatene er kjent med at økonomiseksjonen har hatt problemer med antall ressurser opp mot sakstilfang, og at det har vært slik over noe tid. Dette synes således som et problem som gjelder også utenfor sakene som er gjennomgått i forbindelse med denne inspeksjonen.

På grunn av turnover hos påtalejurister dedikert til økonomisaker, har det i flere perioder vært færre påtalejurister enn forutsatt, en periode kun to påtalejurister. Selv om seksjonen i perioder har fått bistand fra påtalejurister tilknyttet andre enheter, ser statsadvokatene at dette nok har påvirket saksbehandlingskapasiteten. Det er pr dags dato dedikert fire påtalejurister til sakstypen, og kapasiteten vil bli ytterligere styrket fra høsten 2022 når juristen tilknyttet a-krimssenteret tiltrer.

5.2 Saker mottatt fra politidistriktet

Statsadvokatene ba politidistriktet om å oversende minst fem saker, og mottok seks. I oversendelsen var det ikke begrunnet hvorfor politidistriktet anså disse sakene for å være

a-krimssaker, men i samtale kom det frem at sakene var oversendt i samarbeid med a-krimssenteret, og at alle de oversendte sakene har vært behandlet/diskutert ved a-krimssenteret.

I denne saksgruppen er ikke alle sakene anmeldt av skatteetaten. Alle sakene så nær som en er likevel behandlet av økonomiseksjonen, og etterforskning er besluttet der. Fire av sakene er henlagt, mens to saker fortsatt er under etterforskning. I flere av sakene synes det å ha vært treg saksframdrift/liggetid.

De fem sakene som er behandlet av økonomiseksjonen gjelder anmeldelser fra skatteetaten, NAV og bostyrer for et konkursbo.

En av sakene gjelder anmeldelse fra skatteetaten av manglende bokføring, feilaktig rapportering og bevisst bruk av feil adresse for foretaket for å oppnå redusert arbeidsgiveravgift. Anmeldte har over tid vært omtalt i a-krimssenterets etterretning, og saken har således tilknytning til a-krimssenterets virksomhet. Saken er fortsatt til etterforskning.

I en annen sak kommer anmeldelsen fra NAV, og gjelder uriktig utbetaling av sykepengar og arbeidsavklaringspengar. Det framgår av anmeldelsen at saken har kommet opp som et resultat av NAV kontrollar arbeid ved a-krimssenteret i Stavanger, og at opplysningar blant annet er innhentet ved at a-krimssenteret var på tverretattlig byggeplasskontroll. Senere er det kommet inn en anmeldelse fra Skatteetaten om manglende registrering/innbetaling av merverdiavgift og næringsinntekt. Det er gjort en rekke etterforskingsskritt. I denne saken har hovedforhandling vært berammet ved tingretten, men hovedforhandlingen er pr. dags dato utsatt på grunn av sykdom.

Den tredje saken gjelder anmeldelse fra bobestyrer og gjelder boforringelse forut for konkursåpning. Saken ble henlagt på grunn av bevisets stilling.

Den fjerde saken gjelder anmeldelse fra NAV av misbruk av støtteordningene under Corona-pandemien. Det er blitt gjennomført en rekke etterforskingsskritt, men saken ble henlagt på grunn av bevisets stilling da det i saken er opplysningar som kan indikere at anmeldtes selskapsinformasjon er misbrukt av andre for å oppnå utbetalinger til fiktivt oppførte arbeidstakere.

Den femte saken dreier seg om anmeldelse fra Arbeidstilsynet. Anmeldelsen gjelder overtredelse av arbeidsmiljøloven ved at det er unnlatt å gi riktige opplysningar til Arbeidstilsynet under tilsyn. Anmeldelsen gjelder vidare innsending av uriktig dokumentasjon for lønns- og arbeidsvilkår. Statsadvokatene kan ikke se at det framgår uttrykkelig av anmeldelsen at den har utspring i a-krimssenteret. Dette til tross for at det under samtale med relevant personell altså er uttalt at alle de oversendte sakene kommer via a-krimssenteret. Saken er behandlet av jurist ved økonomiseksjonen, og er henlagt på grunn av bevisets stilling. Ettersom det ikke er gjennomført

etterforskingsskritt, er det etter statsadvokatene syn grunn til å stille spørsmålstegn ved om dette er en riktig henleggelseskode.

Den siste saken er den eneste av de kontrollerte sakene som ikke er behandlet ved økonomiseksjonen. Anmeldelsen dreier seg om bruk av arbeidstakere uten arbeidstillatelse, samt opphold i Norge i strid med tidligere utvisningsvedtak fra UDI. Anmeldelsen er opprettet av en politipatrulje i etterkant av at patruljen hadde vært ute på kontroll i en næringsvirksomhet. Patruljen bestod av politibetjenter som på det aktuelle tidspunktet hadde tilknytning til forvaltningsavdelingen/utlendingsavsnittet ved politidistriktet og a-krimssenteret. Saken ble etterforsket på forvaltningsavdelingen/utlendingsavdelingen i politiet, og påtalejuristen på saken hadde også tilknytning der. Det ble tatt ut tiltale og saken ble sendt tingretten for beramning, men saken ble senere trukket og henlagt på grunn av andre lovbestemte grunner. Dette synes begrunnet i en vurdering av særskilte juridiske forhold i saken.

Generelt vedrørende denne gruppen saker har statsadvokatene merket seg at det altså gjennom a-krimssamarbeidet er generert straffesaker av annen art enn anmeldelser fra skatteetaten. Under samtaler med personell ved politidistriktet har det kommet fram at det ikke finnes en oversikt over hvor mange saker – og av hvilken type – a-krimssamarbeidet har medført for politidistriktet. Gjennom de sakene som er gjennomgått kommer man ikke lenger enn til å konstatere at enkelte saker er generert. De fleste av sakene statsadvokatene har sett, er behandlet ved økonomiseksjonen. For behandlingen av disse sakene kan det vises til det som framgår i punkt 5.1.1, som vil gjelde også for disse sakene. Det pekes særskilt på at også i flere av disse sakene synes det å være et problem med treg saksframdrift/etterforskning/ påtaleavgjørelse og liggetid.

6 Utviklingstrekk, samtaler og vurderinger av dette

Som nevnt tidligere i rapporten, har Sør-Vest politidistrikt deltatt i a-krimssamarbeidet helt siden 2015. Fra starten og fram til 2022 har organiseringen i politidistriktet vært slik at a-krim og a-krimssamarbeidet har vært plassert på felles enhet for utlending og forvaltning (FUF). Her er det tilknyttet både etterforskere og politijurister.

Leder for FUF har sittet i lokal styringsgruppe for a-krimssenteret, mens politimesteren har sittet i regional styringsgruppe.

Politiets innsats og arbeid med feltet har tidligere vært konsentrert rundt forebygging. I samtaler er det blitt sagt at politiet jobbet med forebyggende formål – for å unngå straffesaker. Økonomiske straffesaker er ressurskrevende å etterforske og iverksette. Målet har vært at oppfølging i det forebyggende sporet skulle bidra til at virksomheter i større grad valgte å etterleve lover og regler, og på den måte forebygge fremtidige straffesaker. I den grad det ble

avdekket enkle saker, ble de behandlet av påtalejuristene på FUF. Slike saker ble i liten grad avdekket. Det ble foretatt kontroller på byggeplasser osv, der det ble gitt forelegg, og det ble brukt utvisning der det var hjemmel for det.

I forbindelse med Corona-pandemien ble det færre folk på jobb fysisk, og det ble mindre kontroller mv som lot seg gjennomføre. Aktiviteten stilnet da etter hvert. I samtalene statsadvokatene har hatt med personell har det også kommet fram at dette forsterket seg da Økokrim høsten 2020 gjorde en tolking av politiloven § 7, som innsnevret politiets mulighet til å delta på tverrfaglige kontroller. Det er i samtaler sagt at politiets aktivitet i regi av a-krimssenteret etter dette ble lav. Som følge av den nye tolkingen av politiloven § 7 opplevde politibetjenter som jobbet ved a-krimssenteret at deres kompetanse var en annen enn det behovet a-krimssenteret har nå. Etter hvert ble politiets personell hentet fra a-krimssenteret og brukt til andre oppgaver, blant annet ble ressurser fra a-krimssenteret hentet inn til arbeidet med å ta imot og registrere flyktninger fra Ukraina i 2022. I samtaler har det vært sagt at politiets bidrag inn mot senteret den senere perioden har vært minimalt.

Politidistriktet er nå i slutfasen av en prosess der organiseringen av politiets arbeid ved a-krimssenteret endres. Fra 1.4.2022 ble ansvaret for a-krim flyttet fra FUF til FEE. Prosessen er ikke ferdigstilt enda, og heller ikke implementert i straffesaksinstruksen mv.

Planen er at personellet som har jobbet i Kunnskapsgruppen på a-krimssenteret skal jobbe videre med dette. Disse har fått sterkere tilknytning til etterretningsmiljøet i politiet, noe statsadvokatene anser som positivt. I følge felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet skal politiet ha to personer i Kontrollgruppen. Politidistriktet ønsker å styrke dette slik at politiet bidrar med en politifaglig etterforskningsleder (PEL), en økonomietterforsker, en operativ etterforsker, og en politiadvokat.

Politidistriktet ønsker at dette skal organiseres i tråd med team-modellen som blir innført i resten av distriktet. Teamet skal være knyttet opp mot Økonomiseksjonen på FEE, som ett av flere team på seksjonen.

I samtaler har det kommet frem at man ennå ikke har besluttet hvor mye det nye teamet skal være til stede ved a-krimssenteret. Den nye styringsmodellen tar utgangspunkt i at kjernebemanningen bruker minimum 80 % av tiden til aktiviteter og oppgaver tilknyttet a-krimssenteret. Det er angitt at hovedregelen er 80 % tilstedeværelse/samløkalisering i senteret. Statsadvokatene forstår det slik at ledelsen ved a-krimssenteret, i samsvar med dette, ønsker minst 80 % tilstedeværelse på senteret. Flere personer i politidistriktet har uttrykt skepsis til tilstedeværelse av så stort omfang, og ønsker som nevnt å opprette et team som skal være knyttet opp mot Økonomiseksjonen. Politidistriktet ser for seg at politiadvokaten jevnlig bør ha 20 % tilstedeværelse ved senteret, og ellers ved behov. PEL og etterforskere bør ha jevnlig tilstedeværelse, men ikke 80 %.

Bakgrunnen for de ulike utgangspunktene er at a-krimssenteret ønsker at personene skal være integrert i a-krimssenteret, mens politiet blant annet er bekymret for at personene ikke i tilstrekkelig grad blir integrert i politiets miljøer som jobber med de samme sakene. På den måten kan det oppstå ulikheter i behandlingen av straffesakene.

Samtalene har også avdekket forskjeller i forventning til hva personene som er tilknyttet a-krimssenteret skal gjøre. Dette kan ha sammenheng med forskjellig erfaring og oppfatning av hva som er a-krimssaker og hvilke saker politiet historisk har etterforsket og iverksett uavhengig av a-krimssenteret.

Fra a-krimssenteret er det uttrykt et ønske om at de skal være med å etterforske også store, omfattende saker. Politiet har en annen forventning. Deres erfaring er at flere saker som faller inn under begrepet a-krim krever store ressurser å etterforske og iverksette. I perioder har arbeid med store saker medført at saksbehandlingstiden på øvrige saker ved økonomiavsnittet har blitt lang. Personer tilknyttet økonomiseksjonen har derfor et ønske om at mindre omfattende saker skal etterforskes ved a-krimssenteret/det nyopprettede teamet. Politadvokaten som blir ansatt til å jobbe med a-krim skal ha påtaleansvar for sakene, og skal beslutte om sakene er av en slik art og har et slikt omfang at de skal behandles ved a-krimssenteret/teamet eller om saken skal sendes videre til linjen i FEE, FUF eller en geografisk enhet i politidistriktet.

Statsadvokatene ser det slik at antallet anmeldelser hvert år fra kontrollstatene, da særlig skatteetaten, synes å overskride det tre personer tilknyttet en kontrollgruppe ved a-krimssenteret har kapasitet til å etterforske. Flere av sakene har også et omfang som krever omfattende etterforskning og tidkrevende iverksettning. Hvis personer tilknyttet a-krimssenteret skal være involvert i slike saker, vil det kunne begrense disse personenes mulighet til å bidra inn i a-krimssamarbeidet om andre saker i periodene etterforskning eller iverksettning av omfattende saker pågår.

Dette er et dilemma i forhold til forventningene om det arbeidet politiets team skal utføre innenfor a-krimssenteret. Statsadvokatene ser at argumenter kan tale for begge syn. Vår oppfatning er at dette er noe som må tilpasses etter hvert som den nye organiseringen og samarbeidet tar form og man vinner erfaring.

Under samtalene med personer i politidistriktet har det fra flere hold blitt sagt at a-krimssamarbeidet tidligere ikke har fungert godt. Som nevnt tidligere i rapporten har politiet ikke vært kjent med at saker man har behandlet skriver seg fra a-krimssenteret. Det framgår verken av anmeldelsen eller i BL at sakene skriver seg derfra. Leder for økonomiavsnittet har uttalt at han har en viss oversikt over hvor mange saker som har kommet til dem fra a-krimssenteret, fordi han har vært tettere på prosessen. Slik statsadvokatene forstår dette, er dette ikke en systematisk oversikt som kan legges til grunn som uttømmende.

Fra flere personer i politiet er det også sagt at man ikke kjenner til at a-krimssamarbeidet har medført noen saker, andre har sagt at det er svært få. Fokus har vært på forebygging heller enn etterforskning av saker.

Under samtaler med politipersonell har det også vært nevnt at politiansatte tilknyttet a-krimssenteret skriver etterretningsrapporter, og synes å forutsette at de da har "generert saker" som følges opp av politiet, uten at de oppretter anmeldelser. Men det som framgår av etterretningsrapportene følges i liten grad opp på denne måten, i følge det statsadvokatene får opplyst. Linjen har forholdt seg til anmeldelser.

Statsadvokatene ser det slik at den nye organiseringen i politidistriktet vil medføre bedringer i dette, fordi politifaglig etterforskingsleder og påtalefaglig etterforskingsleder i teamet tilknyttet økonomiseksjonen vil få en tettere dialog med analytikere i Kunnskapsgruppen og andre på a-krimssenteret. Det at analytikerne i Kunnskapsgruppen får en tettere tilknytning til politiets arbeid vil etter vårt syn også medføre at analytikernes kunnskap kommer til nytte også på andre saksfelter enn økonomisaker, som for eksempel menneskehandel og organisert kriminalitet. Tilknytningen mellom Kunnskapsgruppen og etterforskingsledelsen er et kontaktpunkt som gjør at det lettere vil fanges opp hvis det bør opprettes saker.

Statsadvokatenes vurdering er at vi stiller oss positive til endringene. Politiet har fått en annen rolle i a-krimssamarbeidet på grunn av ny tolking av politiloven § 7, som nevnt. Tidligere har politiet for en stor del drevet med forebygging og kontroll, som rettslige rammer nå ikke gir anledning til. Det betyr at politiets arbeid framover vris over til å arbeide mer med rene straffesaker. Som del av denne vridningen ønsker politiet å styrke arbeidet på feltet – blant annet ved at de tilfører flere ressurser og prøver å knytte a-krimssamarbeidet og a-krimssenteret tettere mot "linjen" i politidistriktet.

Statsadvokatene ser dette som positivt, og vurderer det slik at den nye organiseringen vil føre til en forbedring i arbeidet og samarbeidet på området.

7 Tilrådinger

Basert på det som har framkommet under inspeksjonen, mener statsadvokatene at politiets oppmerksomhet rundt a-krimssamarbeidet og hvilke saker som har tilknytning til dette samarbeidet, bør økes. Et tydelig funn i vår gjennomgang er at bevisstheten rundt dette tidligere har vært for lav. Hvis en sak ikke skal etterforskes av det nyopprettede teamet som har direkte tilknytning til a-krimssenteret, men overføres til "linjen", bør det være klart og tydelig at saken har sitt utspring i a-krimssenteret. "Linjen" i politiet bør benytte seg av opplysninger og kunnskap derfra så langt det er mulig. Vi er av den oppfatning at det også bør være samarbeid og utstrakt kontakt mellom det nyopprettede teamet og de øvrige seksjonene ved FEE. Dette gjelder både ved behandling av enkeltsaker i den grad det er nødvendig/ønskelig, og på et mer overordnet plan. Vi antar at den organiseringen distriktet ser for seg, der det nyopprettede teamet skal ha tilknytning til Økonomiseksjonen, vil sikre slikt samarbeid og kontakt.

Det har kommet fram at den nye tolkingen av hjemmelsrommet i politiloven § 7 har hatt tydelig innvirkning på politiets mulighet for å delta i tverrfaglige kontroller, og at politiet – iallfall delvis som en følge av dette – en periode har hatt betydelig mindre aktivitet opp mot a-krimssenteret. Statsadvokatene mener at politiet i forlengelsen av den nye organiseringen bør ta opp igjen aktiviteten ved senteret og etterforske/behandle straffesaker på dette feltet. Som en del av dette kan opplysninger og vurderinger fra a-krimssenteret i større grad formidles og brukes i beslutningsgrunnlag og i annen innsats. De andre etatene tilknyttet a-krimssamarbeidet vil fortsette sitt kontrollarbeid, også i forebyggende hensikt. Politiets tilstedeværelse i a-krimssenteret bør bidra med kunnskap inn i dette arbeidet.

Etterforskningsplan bør brukes aktivt i de fleste saker. Omfanget av denne kan selvfølgelig tilpasses til behovet i den enkelte sak ut fra sakens omfang og kompleksitet. Saker som kommer inn under betegnelsen a-krim har over år hatt dårlig saksframdrift. Noe kan tilskrives misforhold mellom bemanning og stor arbeidsmengde. Bruk av etterforskningsplan bidrar til god og effektiv styring av etterforskningen, slik at ressursene brukes på best mulig måte.

Som nevnt ser statsadvokatene positivt på den nye organiseringen som politiet er i ferd med å innføre, og vi anser at dette vil kunne føre til forbedringer i arbeidet og samarbeidet på feltet. Vår anbefaling er at politiet så raskt som mulig får satt i kraft den nye organiseringen, og at arbeidet og samarbeidet justeres og utvikles etter hvert som man vinner erfaring med dette.

Nina Grande
Statsadvokat

Tore Kulstad
Statsadvokat