

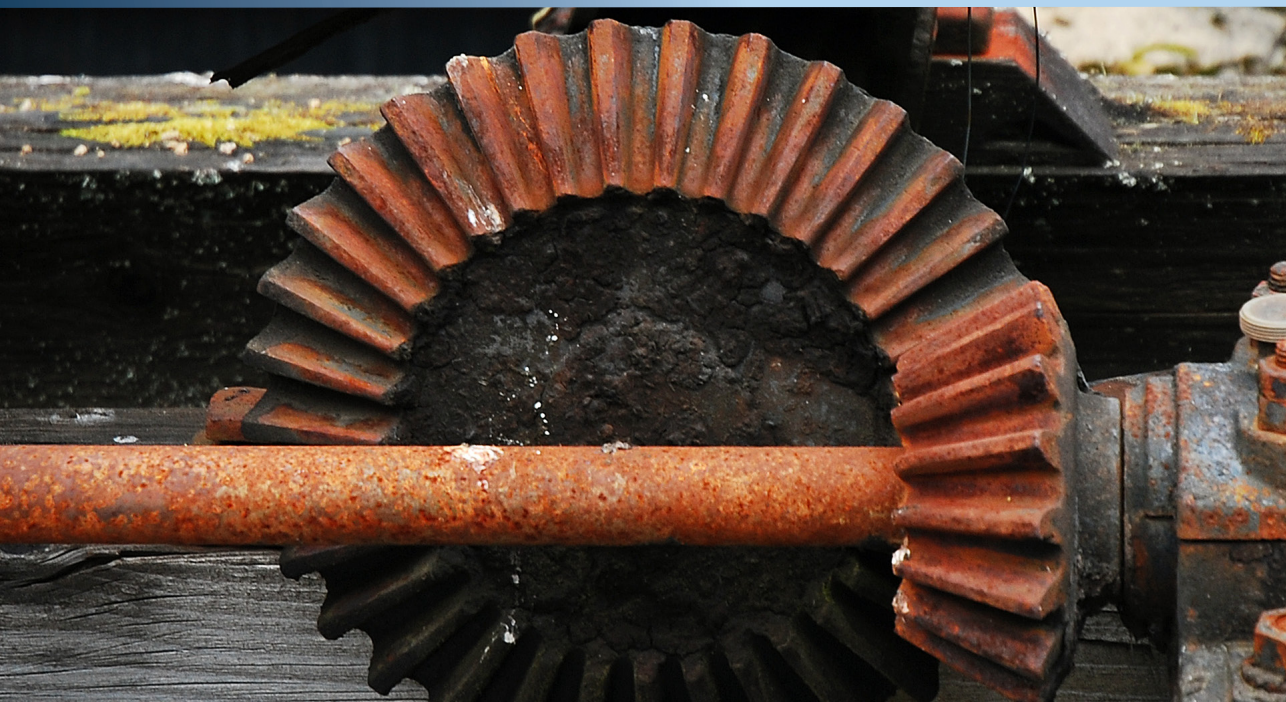


POLITIHØGSKOLEN

GUNNAR THOMASSEN • JON STRYPE

Politikorrupsjon på norsk:

en empirisk undersøkelse av former
og risikofaktorer



Gunnar Thomassen og Jon Strype

Politikorrupsjon på norsk:

en empirisk undersøkelse av former
og risikofaktorer



POLITI HØGSKOLEN

PHS Forskning 2024:9

Politikorrupsjon på norsk: en empirisk undersøkelse av former og risikofaktorer.

Det må ikke kopieres fra denne boka i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Alle henvendelser kan rettes til:

PolitiHøgskolen

Slemdalsveien 5

Postboks 2109, Vika

0125 Oslo

Tlf: 23 19 99 00

www.phs.no

Omslagsillustrasjon: Jon Strype

Grafisk produksjon: Aksell

Oslo, november 2024

ISSN 0807-1721

ISBN 978-82-7808-217-1 Elektronisk

ISBN 978-82-7808-218-8 Trykt

Forord

I kjølvannet av dommen i saken mot Eirik Jensen i 2020 nedsatte Politidirektoratet et eksternt utvalg ledet av advokat Ingeborg Moen Borgerud for å identifisere «læringspunkter». Dette utvalget la frem en enstemmig rapport 26. mai 2021. I rapporten satte utvalget frem 11 læringspunkter og anbefalinger, hvorav det ene er at «Politidirektoratet tar initiativ til og støtter forskning om politikorrupsjon» (Evalueringsutvalget, 2021 s. 91). Som følge av dette fikk Politihøgskolen i oppdrag av Politidirektoratet å utforme og gjennomføre et forskningsprosjekt om korrupsjon i politiet i et nordisk perspektiv.

Denne rapporten er et svar på denne bestillingen og er et første steg i retning av å belyse fenomenet empirisk. Det er en undersøkelse som er avgrenset til Norge, men som forhåpentligvis vil kunne stimulere til og danne grunnlag for videre forskning på fenomenet både i Norge og de øvrige nordiske landene. I forbindelse med prosjektet har det bl.a. blitt opprettet et Nordisk nettverk for forskning på korrupsjon i politiet, med deltakelse fra Norge, Sverige, Danmark og Finland. Dette nettverket har som mål å fungere som en plattform både for formidling, diskusjon og prosjektsamarbeid.

Vi vil ellers rette en stor takk til Heidi Mork Lomell og Helge Renå som har vært en del av prosjektgruppen og som har kommet med verdifulle innspill underveis. Vi vil også rette en stor takk til Ola Etterdal som leder etikk og anti-korrupsjonsgruppa i POD, og Guro Kleppe som er assisterende sjef i Spesialenheten for politisaker, for raus kunnskapsdeling, nyttige innspill og informative samtaler. En stor takk også til Lene Bomann-Larsen og Paul Larsson for gjennomlesning og nyttige kommentarer til rapporten. Sist, men ikke minst, takk til Politidirektoratet for finansiering av prosjektet.

Oslo, 18.11.2024

Gunnar Thomassen og Jon Strype

Innholdsfortegnelse

Forord	3
--------	---

1 INNLEDNING	7
--------------	---

2 HVA ER POLITIKORRUPSJON?	11
----------------------------	----

3 FORSKNING PÅ KORRUPSJON I POLITIET	21
--------------------------------------	----

Omfang av korrupsjon	22
----------------------	----

Årsaker til korrupsjon	25
------------------------	----

4 DATA OG METODE	39
------------------	----

5 FORMER FOR KORRUPSJON I POLITIET _____ 45

Juridisk definert korrupsjon _____ 46

Misbruk av informasjon _____ 49

Seksuelt motivert maktmisbruk _____ 51

Prosesskorrupsjon _____ 58

Tyveri og underslag _____ 64

Ulovlig bierverv _____ 67

Øvrige tilfeller av misbruk av politimyndighet _____ 68

Oppsummering _____ 69

6 RISIKOFAKTORER _____ 71

7 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON _____ 83

8 LITTERATURLISTE _____ 87

1 Innledning

Korrupsjon i politiet er et tema som i liten grad har blitt forskningsmessig belyst i norsk og nordisk sammenheng. Evalueringsutvalget som ble oppnevnt i kjølvannet av dommen mot Eirik Jensen i 2020, går enda lengre og konkluderer med at politikorrupsjon er «nærmest utforsket» i en norsk sammenheng (2021, s. 47). Det er dermed ingen stor overraskelse at en av anbefalingene til Politidirektoratet var «å ta initiativ til og støtte forskning om politikorrupsjon» (Evalueringsutvalget, 2021, s. 91).

Ønsket om økt forskning på korrupsjon i politiet er betimelig. Selv om begrepet korrupsjon først ble tatt inn i norsk straffelovgivning i 2003, så er det ikke noe nytt fenomen. Teige (2015) viser blant annet hvordan korrupsjon i form av bestikkelser, underslag m.m. langt fra var noe ukjent fenomen i Norge på 1800-tallet, heller ikke i politi- og lensmannsetaten, og det ble, da som nå, straffet relativt strengt¹. Dette må ses i sammenheng med at korrupsjon i politiet kan ha store konsekvenser for enkeltindividet og samfunnet som helhet. Utbredt korrupsjon undergraver rettsstat og demokrati, og forsterker sosial ulikhet og mistillit mellom innbyggere (Uslaner & Rothstein, 2005). Et «rent» politi er ifølge Punch (2000, s. 301) «et avgjørende barometer for hvor sunt et demokratisk samfunn er». For politiet er det neppe heller noe som er mer ødeleggende for institusjonens tillit og legitimitet enn akkurat korrupsjon (Thomassen, 2013). Vi vet også at tillit og legitimitet er helt avgjørende for innbyggernes vilje til å samarbeide med politiet og til å følge loven mer generelt (Tyler, 2006; Jackson m. fl., 2012). Å forstå hvordan politikorrupsjon kommer til uttrykk og hvilke faktorer som påvirker risikoen for ulike former for politikorrupsjon i en norsk og nordisk sammenheng, er derfor viktig både for å effektivt kunne forebygge og bekjempe korrupsjon i politiet og for å utvikle politivitenskapen. Målet med denne undersøkelsen er å ta et steg i retning av å fylle dette kunnskapshullet og undersøke fenomenet politikorrupsjon empirisk.

I likhet med den internasjonale politiforskningslitteraturen legger vi også her til grunn en bredere definisjon av begrepet korrupsjon enn det f.eks. Straffeloven (§ 387) eller Transparency International gjør. Sistnevnte definerer korrup-

1 Teige (2015, s. 204) viser blant annet til en lensmann som 1848 ble dømt til tre års straffearbeid for «underslag, ulovlig sportler og for å ha tatt imot bestikkelser (stikkpenger)».

sjon som «misbruk av makt i betrodde stillinger for personlig gevinst»², hvor det er underforstått at fordelene eller vinningen er individuell og har en materiell verdi. I vår definisjon er det ikke et krav at det må være «egen vinning», men kan også være «maktmisbruk for å oppnå godkjente organisatoriske mål», det som ofte omtales som «noble cause corruption» (Kleinig, 1996) eller som vi på norsk har valgt å kalle uegennyttig korrupsjon. Vi kommer tilbake med en nærmere drøfting av politikorrupsjonsbegrepet lenger ned.

Med denne definisjonen som grunnlag og med den forutsetning at vi langt på vei starter på bar bakke, søker vi å besvare noen ganske grunnleggende forskningsspørsmål. Det vi konkret ønsker å vite mer om er, for det første, hva som kjennetegner politikorrupsjon i Norge. Hvilke overordnede former for korrupsjon finner vi i Norge, og hvordan varierer sakstilfanget innenfor de ulike korrupsjonsformene? For det andre ønsker vi å vite mer om hvilke underliggende faktorer som påvirker risikoen for korrupsjon i politiet. Kan vi ut ifra det tilgjengelige datamaterialet si noe overordnet om hvilke individuelle, situasjonelle, organisatoriske/institusjonelle og samfunnsmessige faktorer som påvirker risikoen for korrupsjon i norsk sammenheng?

For å besvare forskningsspørsmålene har vi analysert en rekke offentlig tilgjengelige dokumenter, herunder Spesialenhetens årsrapporter, lovdata, relevante offentlige utredninger, relevant statistikk og forskning, og enkelte saker omtalt i media. For å besvare det første spørsmålet har vi bl.a. analysert og kategorisert alle positive påtaleinnstillinger som er gjengitt i Spesialenhetens årsrapporter 2008-2022 (samt oppsummering av positive påtaleavgjørelser 2005-2007 på Spesialenhetens hjemmeside), men også sett på saker oversendt til administrative vurderinger. For å besvare det andre spørsmålet har vi også sett hen til de konkrete sakene, men i enda større grad supplert med det øvrige datamaterialet.

Vi vil i denne rapporten starte med en nærmere avklaring av begrepet politikorrupsjon. Deretter gjør vi rede for internasjonal forskning på fenomenet korrupsjon i politiet, herunder også forskning og empiri som kan kaste lys på fenomenet i en nordisk kontekst. Vi vil deretter gjøre rede for og drøfte data

2 <https://www.transparency.no/hva-er-korrupsjon>

og metode som anvendes i undersøkelsen. I de påfølgende kapitlene gjør vi rede for analyse og funn før vi sammenfatter det hele i et avslutningskapittel der vi også skisserer noen mulige veier videre for forskningen på politikorrupsjon i en nordisk sammenheng.

2 Hva er politikorrupsjon?

Begrepet politikorrupsjon eller korrupsjon i politiet er på ingen måte entydig eller lett å avgrense. Noen legger til grunn en relativt smal definisjon av begrepet korrupsjon, mens andre har en bredere definisjon. I Straffelovens § 387, for eksempel, er korrupsjon definert som det «å kreve, motta eller akseptere, gi eller tilby noen en utilbørlig fordel i anledning av utøvelsen av verv eller oppdrag». En «utilbørlig fordel» angir her en bestikkelse som kan ha både en økonomisk og ikke-økonomisk verdi (Økokrim, 2022, s. 5). Transparency International definerer korrupsjon som «misbruk av makt i betrodde stillinger for personlig gevinst»³. Disse og andre definisjoner har gjerne søkelys på det individuelle og økonomiske/materielle aspektet ved korrupsjon. Bestikkelse av offentlige tjenestepersoner står sentralt og betraktes nok av mange som selve essensen av eller prototypen på korrupsjon (Andvig m.fl., 2001, s. 11). Andre former som også inkluderes i varierende grad er bl.a. underslag, nepotisme, returprovisjoner, bedrageri og utpressing⁴.

Innenfor den samfunnsvitenskapelige forskningen på politikorrupsjon er det imidlertid vanlig å anvende et noe videre korrupsjonsbegrep ved å inkludere etisk tvilsomme aktiviteter som ikke nødvendigvis har som motiv å oppnå personlig eller økonomisk/materiell vinning. Det kan også være aktiviteter som tar sikte på å oppnå tilsynelatende uegennyttige kollektive mål som for eksempel redusert kriminalitet, økt oppklaring osv., dvs. har en «edel hensikt» (Nilsen og Valland, 2024). Denne typen korrupsjon blir, som nevnt innledningsvis, ofte referert til som «noble cause corruption» i engelskspråklige land (Kleinig, 1996; Newburn, 1999). Vi har i denne rapporten valgt å oversette dette til uegennyttig korrupsjon. Det som karakteriserer denne type korrupsjon er at politiet tøyler eller bryter loven for å oppnå noe som anses som et gode for organisasjonen eller samfunnet som helhet, at det anvendes tvilsomme eller uetiske metoder for å oppnå et mål som anses som høyverdig og edelt, eller som tilsynelatende er det.

I vestlige land, herunder også Norden, er det grunn til å anta at denne type uegennyttig korrupsjon i dag er vanligere enn tradisjonell vinningskorrupsjon (Caldero m.fl., 2018). Uegennyttig korrupsjon kan nok være lettere å rasjonalisere og forsvare for mange, både i og utenfor politiet, enn ren opportunistisk

3 <https://transparency.no/hva-er-korrupsjon/>

4 <https://rwi.lu.se/corruption-comes-in-many-forms/>

vinningskorrupsjon. I tillegg er fristelsen og mulighetene til å anvende tvilsomme midler for å oppnå tilsynelatende ærverdige mål ofte til stede i polisiære sammenhenger (Klockars, 1980; Cooper, 2012). Det er ikke uvanlig at politiet står overfor motstridende hensyn som kan være vanskelig og i noen tilfelle umulig å forene, og det er ikke alltid gitt at det som er formelt juridisk riktige fremstår som det moralsk mest riktige (Diderichsen, 2011; Graner og Knutsson, 2000). I følge Klockars (1980) er etiske dilemmaer, eller «Dirty Harry-problemet» som han kaller det, der det kan fremstå fornuftig og riktig å bruke ulovlige eller uetiske metoder for å oppnå et moralsk høyverdig mål, et hyppig og uunngåelig fenomen i politiets hverdag. Det er slikt sett gode grunner til å inkludere denne type atferd i definisjonen av politikorrupsjon.

Vi har derfor i denne undersøkelsen valgt å anvende definisjonen til Kleinig (1996, s. 166) som tar opp i seg både privat og uegennyttig korrupsjon (min oversettelse):

«Politiet opptrer korrupt når de i utøvelsen eller fraværet av utøvelse av autoritet handler med en primær intensjon om å fremme private eller organisatoriske fordeler.»

Intensjon eller motivasjon er viktig for å kunne avgrense definisjonen av politikorrupsjon. Politikorrupsjon utgjør en egen distinkt form for uetisk atferd, og de fleste synes å være enig i at handlingen må oppfylle visse kriterier for å bli definert som korrupt. En uetisk eller straffbar handling begått av en polititjenesteperson er slik sett ikke nødvendigvis ensbetydende med politikorrupsjon. Et viktig kriterium er at det foreligger en bevisst utnyttelse eller misbruk av den posisjon eller tillit som polityrket gir (Kleinig, 1996; Newburn, 1999; 2015). En polititjenesteperson som f.eks. benytter anledningen til å stjele gjenstander på et åsted som denne personen har fått tilgang til, er utvilsomt korrupt ut ifra en slik definisjon. Hvis derimot denne polititjenestepersonen stjeler fra f.eks. en butikk uten at dette på noen måte er muliggjort eller betinget av rollen som politi, så er det ikke politikorrupsjon slik vi definerer det her, men ganske enkelt tyveri. Et annet eksempel knyttet til det vi her kaller uegennyttig korrupsjon, er bruk av ulovlige ransaking for å finne narkotika. Hvis polititjenestepersonen bevisst bryter loven og foretar ransaking for å finne narkotika så er det korrupsjon slik det her er definert. Hvis derimot

polititjenestepersonen bryter loven, men uten å være klar over at det er et lovbrudd, så er det ikke definert som korrupsjon. I slike tilfeller er det snarere snakk om rettsvillfarelse.

Ellers er det grunn til å understreke at når vi benytter begrepet uegennyttig korrupsjon i denne sammenhengen, så betyr det ikke nødvendigvis at den underliggende motivasjonen må være (kun) prososial. Det kan være at det egentlige eller underliggende rasjonale er å fremme egen karriere e.l., men det avgjørende her er at det umiddelbare formålet med handlingene er å oppnå noe som anses å være ønskelig for organisasjon eller samfunn. Vi vil også understreke at privat korrupsjon ikke er avgrenset til å dreie seg om å oppnå fordeler for seg selv, men også for venner, kolleger, bekjente og slektninger.

Som allerede antydnet så behøver heller ikke en handling nødvendigvis være straffbar eller ulovlig i juridisk forstand for å bli definert som korrupt. Kleinig (1996) argumenterer med at korrupsjon grunnleggende sett er et spørsmål om etikk. Politiet har ofte et stort skjønnsmessig handlingsrom som kan utnyttes i den ene eller andres favør uten at det nødvendigvis innebærer noe direkte ulovlig. Men det handler også om at det kan være vanskelig å dra en klar grense på hva som er eller anses som korrupt og hva som ikke er det. Det synes ofte å være en flytende overgang mellom det vi kan kalle ukorrupt og korrupt atferd.

Et eksempel på dette er det som på engelsk kalles for «gratuities» som er små «gaver» eller «påskjønnelser» til polititjenestepersoner som de mottar i kraft av sin stilling (Newburn, 2015). Eksempler på slike «påskjønnelser» er gratis eller rabatterte måltider, varer og tjenester fra innbyggere eller foretak. Det er «påskjønnelser» som gis uten at det er uttalt eller antydnet noen forventning om motytelser fra giveren. Men selv om det ikke er uttalt noen forventning, så kan det like fullt skape en følelse av forventning, særlig når det snakk om mer generøse «påskjønnelser». Dette reiser bl.a. spørsmål om hva som er greit og hva som er upassende i en slik sammenheng. Hvor går grensen? Hvorvidt det er passende å ta imot slike tilbud er en etisk vurdering. De fleste vil kanskje være enige om at en kopp kaffe eller liknende som bys frem i et møte mellom politi og innbyggere er uproblematisk og helt naturlig i en sosial setting, selv

om det også er de som mener at selv slike ting bør unngås. Derimot vil nok flere betrakte en ordning med f.eks. faste rabatter på mat og drikke som mer problematisk, selv om det også her er snakk om relativt små summer isolert sett. Et norsk eksempel som går et par tiår tilbake, er en butikkjede som gav rabatt på bl.a. pølser og kaffe til politiet⁵. Selv om slike «gaver» neppe er nok til å skape noen følelse av forpliktelse overfor butikkjeden hos den enkelte polititjenesteperson, så er det likevel en risiko for at knappe offentlige goder blir forfordelt ved at politiet i større grad oppsøker og er til stede på disse stedene (Thomassen, 2003). Det er også betegnende at denne type «arrangementer» i den engelspråklige litteraturen ofte klassifiseres som «corruption of authority» (Roebuck og Barker, 1974; Newburn, 2015).

I tillegg til at det er vanskelig å dra en klar grense for hva som er korrupt i etisk forstand, så er ideen om den gradvise korrumperingen av politiet - «the slippery slope» - der den ene korrupte handlingen gradvis fører til andre og mer alvorlig handlinger, også utbredt innenfor feltet (Sherman, 1974; Newburn, 2015). Graderingen av korrupsjonsformer fra etisk gråsoner til mer alvorlige kriminelle handlinger er dermed ikke helt tilfeldig, og det finnes både en logisk og sosialpsykologisk variant av argumentet om «the slippery slope» (Kleinig, 1996). Den logiske versjonen går ut på at hvis polititjenestepersonen først har godtatt A så er veien kort til B. Har du godtatt en kopp kaffe, så kan du like godt ta imot en kopp kaffe og noe å spise, osv. Mens spranget fra der det starter til der det ender opp kan være stor, så er ferden fremover gradvis. Det ene fører til det andre, og til slutt risikerer personen å ende opp i den alvorlige enden av korrupsjonsskalaen. En kritikk mot denne logiske modellen er at den i tillegg til å fremstå som noe deterministisk synes å undervurdere polititjenestepersoners evne til etisk refleksjon og at modellen ikke tar høyde for den kvalitative forskjellen som eksisterer mellom ulike former for korrupsjon. F.eks. er det vanskelig å se at en symbolsk påskjønnelse nødvendigvis åpner opp for å motta en bestikkelse, eller at en mottatt bestikkelse åpner opp for utpressing osv. Det kan nok være noen former for korrupsjon som ligger tettere opp mot hverandre og hvor det er enklere å se for seg en glidning fra en form til annen og noe mer alvorlig form, men i andre tilfeller er avstanden så pass stor at en glidning synes mindre sannsynlig (jfr. eksemplet ovenfor).

5 <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/l1Ag4k/lokker-politiet-med-billig-poelse>

En kanskje mer fruktbar metafor enn «the slippery slope» er «the ladder» eller «stigen» der polititjenestepersonen kan ta et steg opp, men uten nødvendigvis å fortsette helt til toppen. I den sosialpsykologiske varianten fremsatt av Sherman (1974), argumenteres det for at møtet med praksis og tilpasning til gruppenormene kan «kompromittere» og endre den individuelle tjenestepersonens yrkesetiske oppfatninger. Ved å godta mindre alvorlige forhold – f.eks. ta imot mindre gaver fra næringsdrivende – legges det (psykologisk) til rette for enda mer alvorlige handlinger. Den «moralske karrieren» utvikles gradvis, men i motsetning til i den logiske varianten, så vektlegges det her i større grad betydningen av tilfeldigheter (contingencies) og individuelle moralske valg underveis. Ett steg på «stigen» åpner opp muligheten for enda flere steg, men langt fra alle som tar ett eller flere steg opp på «stigen» fortsetter videre eller hele veien opp. Hvor det ender, er med andre ord resultatet av et samspill mellom individuelle forutsetninger, gruppenormer og situasjonelle faktorer.

Med utgangspunkt i definisjonen som er skissert ovenfor er det mulig å se for seg en ganske omfattende typologi av korrupsjon. Flere politiforskere har da også opp gjennom årene søkt å skissere mer og mindre uttømmende typologier på korrupsjon i politiet. En av disse er Roebuck og Barkers (1974) amerikanske typologi som er basert på innholdsanalyse av litteratur om politipraksis og korrupsjon i perioden 1960-72, og som har dannet utgangspunkt for flere senere typologier. Denne typologien identifiserer åtte overordnede former for politikorrupsjon (tabell 1).

Tabell 1. Roebuck og Barkers (1974) typologi over politikorrupsjon

Type politikorrupsjon	Beskrivelse
Korrumpering av autoritet (Corruption of authority)	Når en politiansatt mottar en eller annen form for påskjønnelse, men uten å bryte loven. For eksempel gratis drinker, måltider, tjenester osv.
Returprovisjoner (Kickbacks)	Når en politiansatt mottar varer, tjenester eller penger for å henvise til bestemte forretningsforetak.
Situasjonsbestemt tyveri (Opportunistic theft)	Når en politiansatt stjeler fra arrestanter, fra trafikkoffer, kriminalitetsoffer, og døde mennesker.
Bestikkelser (Shakedowns)	Når en politiansatt mottar en bestikkelse for ikke å følge opp et kriminelt forhold. F. eks. ikke foreta en arrestasjon eller la være å levere en anmeldelse.
Beskyttelse av ulovlig aktivitet (Protection of illegal activities)	Når en politiansatt beskytter personer involvert i illegale aktiviteter (f.eks. prostitusjon, narkotika osv.)
Manipulere straffeprosessen (The fix)	Når en politiansatt får en sak til å «forsvinne» mot en materiell belønning, f.eks. ved å henlegge saken, manipulere bevis, eller vitne falsk.
Direkte kriminelle aktiviteter (Direct criminal activities)	Når en politiansatt begår en kriminell handling mot person eller eiendom for personlig vinning.
Interne bestikkelser (Internal payoffs)	Når en politiansatt som er i posisjon til det selger turnuser, stasjoneringer, forfremmelser osv.

Typologien til Roebuck og Barker (1974) er ganske omfattende og inkluderer både de mer stereotypiske og udiskutable formene for korrupsjon, der politiet på ulike måter utnytter sin posisjon for personlig berikelse (3-8), men også de etiske gråsonene i form av påskjønnelser og returprovisjoner (1-2), dvs. der det ikke nødvendigvis foreligger noen ulovlig tjenesteutøvelse eller aktiv utnyttelse av politiautoritet.

Utover det nokså åpenbare skillet mellom passive og aktive former for korrupsjon, så er det ikke gitt noen nærmere begrunnelse for rekkefølgen av typer korrupsjon i typologien ovenfor. En annen og kanskje mer alvorlig svakhet er at typologien ikke synes å være verken uttømmende eller gjensidig utelukkende. Mens noen kategorier er smale og spesifikke er andre kategorier nokså brede og diffuse. Et eksempel på det siste er kategorien «Direkte kriminelle aktiviteter» som både kan tenkes å inkludere flere av de andre kategoriene, samt forhold som ikke uten videre assosieres med politikorrupsjon slik den vanligvis er definert innenfor forskningslitteraturen.

Roebuck og Barker (1974) har også avgrenset sin definisjon til materiell berikelse og har dermed ingen kategori som fanger opp uegennyttig korrupsjon. Punch (1985) som bygger på typologien ovenfor, legger til en ekstra kategori kalt «flaking or padding» som innebærer at politiet «planter eller legger til bevis, spesielt (men ikke eksklusivt) i narkosaker» (Punch, 2000, s. 303). Heller ikke denne oppdaterte typologien til Punch er uttømmende, og har fortsatt de samme svakhetene som den opprinnelige typologien. Denne typologien er imidlertid ikke statisk, og opp gjennom årene har det også blitt løftet frem andre mer spesifikke former for korrupsjon som har fått økt aktualitet som følge av teknologiske eller andre samfunnsmessige endringer, f.eks. misbruk av sensitiv informasjon, bierverv ved siden av politiyrket, og seksuell utnyttelse i jobben (Newburn, 2015; IOPC, 2022).

Selv om typologien til Roebuck og Barker fra 1974, samt senere modifiserte utgaver av typologien kan kritiseres for betydelige mangler og svakheter, så har disse typologiene like fullt gitt viktige bidrag til forskningen på og vår forståelse av korrupsjon i politiet. Det viser mangfoldet av former som kan avledes fra begrepet politikorrupsjon, men også behovet for å zoome nærmere inn på de enkelte spesifikke formene for å få en nærmere forståelse av hvordan de framtrer og hvilke faktorer som påvirker risikoen. Det er imidlertid viktig å merke seg at disse typologiene er utviklet i gitte tidsmessige og kulturelle kontekster. De generelle trekkene ved politikorrupsjon – misbruk av makt og posisjon – kan ses på som universelle, men hvordan korrupsjonen kommer til uttrykk og hvilke atferder som vektlegges som et problem for samfunnet, kan variere. Uttrykk for korrupsjon kan derfor være annerledes i dagens nordiske kontekst enn i anglosaksiske politikulturer for et halvt århun-

dre siden. Dette har vært en viktig begrunnelse for å utforske og utvide forståelsen av politikorrupsjon, noe vi vil utdype mer senere i rapporten. I det følgende skal vi imidlertid gå gjennom hva den internasjonale empiriske forskningen forteller om omfang og årsaker til korrupsjon i politiet. Denne forskningen vil være et viktig bakteppe når vi deretter retter søkelyset mot norske forhold.

3 Forskning på korrupsjon i politiet

Som nevnt innledningsvis er en av konklusjonene til Evalueringsutvalget (2021, s. 47) at politikorrupsjon er «nærmest utforsket» i norsk sammenheng. Tar vi utgangspunkt i hva som er tilgjengelig av publiserte forskningsarbeider om emnet i norsk kontekst, så er nok dette en riktig observasjon. Samtidig finnes det en del offentlig statistikk og forskning som i alle fall indirekte kan si noe om emnet. Videre finnes det adskillig mer forskning på temaet hvis vi utvider perspektivet og ser utover Norges grenser, og da spesielt mot den engelsktalende delen av verden. I land som USA og Storbritannia er det publisert forskning om politikorrupsjon helt tilbake til 70-tallet (Roebuck og Barker, 1974; Goldstein, 1975; Sherman, 1978; Punch, 1985), mens det de siste par tiårene også har blitt publisert stadig mer forskning om temaet fra andre deler av verden (Klockars m.fl., 2004; Bayley og Perito, 2011; Kutnjak Ivkovic m.fl., 2022). Her skal vi gjøre rede for og oppsummere noen sentrale funn fra tilgjengelig statistikk og forskning om korrupsjon i politiet.

Omfang av korrupsjon

Korrupsjon i politiet er av naturlige årsaker utfordrende å forske på. Korrupsjon er i mange tilfeller en skjult og offerløs virksomhet som med mindre den blir oppdaget eller avslørt, vil forbli uregistrert (Thomassen, 2003). Det er dermed et fenomen hvor det må antas å være til dels betydelige mørketall. Å skulle si noe om omfang av korrupsjon er derfor svært krevende. Det eneste vi kan si med rimelig sikkerhet er at korrupsjon er et fenomen som har gjort seg gjeldende til alle tider og som gjør seg gjeldende overalt, men i ulik grad og omfang.

Surveyundersøkelser kan imidlertid gi en viss pekepinn på enkelte avgrensede områder av korrupsjon i politiet. Et eksempel er Transparency Internationals befolkningsundersøkelser som bl.a. spør respondentene om og hvor ofte de har måttet betale en bestikkelse eller gi en gave eller tjeneste for å få assistanse eller hjelp fra ulike offentlige etater, herunder politiet. Gjennomgående er det veldig få i Norden (Norge, Sverige, Danmark og Finland) som rapporterer at de har måttet betale bestikkelser til politiet for tjenester sammenliknet med det vi finner i del andre land (Transparency International, 2021). I denne befolkningsundersøkelsen oppgir gjennomgående ca. 1% av de som har vært i kontakt med politiet det siste året at de måtte gi en bestikkelse, gave eller

gjøre en tjeneste for å få de tjenestene de ønsket. Et annet spørsmål går på om respondentene har benyttet seg av personlige forbindelser for å få den tjenesten de hadde behov for. Her varierer andelen mellom 8% (Norge) og 16% (Finland). Til sammenlikning er den gjennomsnittlige andelen blant EU-landene henholdsvis 3% (bestikkelser) og 20% (personlige forbindelser), men her er det ganske store variasjoner mellom landene.

En annen indikator er å undersøke befolkningens subjektive oppfatning om utbredelse av korrupsjon i politiet. I den nevnte befolkningsundersøkelsen fra 2021 er det også et spørsmål om hvor mange man tror er involvert i korrupsjon. Mens et klart flertall mener at «noen» er involvert i korrupsjon, så er det kun et mindretall av innbyggerne i de Nordiske landene (2-3%) som tror de fleste politiansatte er involvert. Til sammenlikning er den gjennomsnittlige andelen i EU som mener at de fleste politiansatte er involvert i korrupsjon ca. 11%.

Et mer indirekte mål er å undersøke i hvilken grad respondentene mener det er trygt å varsle eller si fra om korrupsjon. En underliggende antakelse her er at der det er trygt å varsle er det (sannsynligvis) mindre korrupsjon (Kutnjak Ivkovic m.fl., 2022). I de Nordiske landene er det gjennomgående ganske få som oppfatter det som utrygt å varsle om korrupsjon i samfunnet, men her varierer det mye internt i Norden. Mens ca. 12% av finnene mener det er utrygt, mener ca. 44% av nordmennene det samme, hvilket plasserer dem på linje med EU utenom de Nordiske landene (45%). Dette indikerer at en av de antatt viktigste forsvarsmekanismene mot korrupsjon i politiet og andre deler av samfunnet, nemlig varsling, langt fra fungerer som den burde i Norge (se også NOU 2018: 6).

En annen kilde som kan supplere befolkningsundersøkelsen, er å undersøke i hvilken grad ansatte i politiet har vært utsatt for forsøk på korrupsjon. I en undersøkelse fra 2006 i regi av Politiets Fellesforbund og NRK, oppgav ca. 30% av respondentene at de i løpet av sin karriere hadde «blitt utsatt for noe de oppfattet som et forsøk på korrupsjon»⁶. På spørsmål om hvilken type sak det dreide seg om, oppgav ca. halvparten «promillekontroll», hvilket tyder på at

6 Dagsrevyen – 20. januar 2007 · Lørdagsrevyen – NRK TV

trafikkkontroll-virksomhet er særlig utsatt i denne sammenheng. I politiets medarbeiderundersøkelse fra 2022, oppgav ca. 2% at de i løpet av de siste 2 år har vært utsatt for, eller observert forsøk på korrupsjon (herunder bestikkelser i form av penger, gaver, reiser, hotellopphold, bevertning, bonuskort, lån eller andre fordeler) i forbindelse med egen eller andres arbeidsutøvelse (Politiet, 2022). Også her stikker trafikkrelatert politiarbeid seg ut ved at ca. 7% av ansatte i Utrykningspolitiet (UP) oppgav å ha vært utsatt for eller observert forsøk på korrupsjon de siste 2 årene (personlig kommunikasjon). I en liknende undersøkelse fra Sverige i regi av Brottforebyggande rådet (BRÅ, 2016) oppgav ca. 3% av ansatte i politiet at de hadde opplevd «utilbørlige tilbud» i løpet av de siste 18 måneder. Akkurat som i Norge varierer utsattheten etter rolle og funksjon, der særlig trafikkrelatert arbeid synes å være utsatt (ca. 13%). De vanligste «tilbudene» som omtales i den svenske undersøkelsen handler om måltider, penger eller informasjon, og kommer vanligvis fra næringsdrivende eller personer involvert i kriminell virksomhet.

Undersøkelser som ser på selvrapporterte hendelser kan gi en viss indikasjon på problemet, men neppe noe mer. Slike spørsmål er sensitive selv om de er begrenset til å spørre om hvorvidt respondenten har blitt tilbudt å betale/motta bestikkelser. Å forvente ærlige svar på om respondentene rent faktisk har benyttet seg av tilbudet fremstår som lite sannsynlig selv om de er sikret full anonymitet. Et alternativ som ikke sier noe direkte om omfang, er å undersøke politiansattes holdninger og oppfatninger om ulike former for korrupsjon, og der igjennom kunne si noe om «integritet» eller «etisk klima» i organisasjonen. Et eksempel på dette er et spørreskjema utviklet av Klockars m.fl. (1997) som tar sikte på å «måle» integritet i politiorganisasjonen, definert som «the normative inclination among police to resist temptations to abuse their authority» (Klockars m.fl., 1997, s. 9). I dette spørreskjemaet beskrives 11 ulike scenarier, og for hvert av disse scenariene må respondente besvare et batteri av spørsmål. Respondentene tar stilling til hvor alvorlig de synes et gitt forhold er, hvilke sanksjoner (om noen) det vil utløse/burde utløse, og i hvilken grad de ville rapportert forholdet. De blir også spurt hvordan de tror deres kollegaer ville stilt seg til de samme spørsmålene. Høy skår på vurdering av alvorlighet, hvor passende sanksjonene er, og på viljen til å rapportere, er assosiert med «høy integritet».

Undersøkelsen har etter hvert blitt gjennomført i en rekke land rundt om i verden, inkludert i Sverige og Finland (Ekenvall, 2003; Levander og Ekenvall, 2004; Puonti m.fl., 2004). Et av funnene fra disse undersøkelsene er at handlinger som tyveri fra åsted og mottatte bestikklser gjennomgående og på tvers av land rangeres som svært alvorlig, mens det å motta mindre påskjønnelser eller jobbe innen privat sikkerhet på fritiden rangeres som langt mindre alvorlig. Likeså varierer viljen til å rapportere med graden av alvorlighet, noe som både indikerer at det er en «taushetskode» i politiet (Skolnick, 2002) og at denne «koden» varierer etter typer av forhold og kontekster.

I Sverige, som er naturlig å sammenlikne oss med, finner Ekenvall (2003) svært lav toleranse for tyveri og bestikklser, men relativt høy toleranse for forhold som omtrentlig utfylling av timelister og jobb innen privat sikkerhet. Gjennomgående finner han at svensk politi skårer høyere på «integritet» slik det er definert ovenfor, enn amerikansk og kroatisk politi. Det samme funnet gjør Puonti m.fl. (2004) i undersøkelsen fra Finland, hvilket indikerer at politiet i de nordiske landene har relativt høy integritet sett i et internasjonalt perspektiv (Klockars m.fl., 2004). Disse undersøkelsene kan ellers kun si noe om holdninger til ulike former for korrupsjon og eventuelt noe om viljen/intensjonen til å rapportere slike forhold, men de kan ikke si noe om faktisk atferd. I likhet med spørreundersøkelser som lodder faktisk atferd kan de gi en indikasjon på problemet, men uten noen stor grad av presisjon. Vi vet derfor lite om det reelle omfanget av ulike typer korrupsjon annet enn at det synes å variere betydelig innenfor og mellom land.

Årsaker til korrupsjon

Til tross for de åpenbare utfordringene knyttet til å forske på fenomenet korrupsjon i politiet så har det likevel blitt akkumulert en betydelig mengde empiri opp gjennom årene som igjen har bidratt til økt innsikt i hvilke faktorer som direkte eller indirekte bidrar til ulike former for korrupsjon. Denne empiriske kunnskapen har i stor grad blitt hentet fra enkeltsaker og større skandaler som har blitt avdekt og etterforsket internt eller eksternt. Særlig viktig i denne sammenhengen er saker og skandaler som har blitt gjenstand for en bredere granskning, ofte av en eksternekommisjon (Sherman, 1978; Bayley og Perito, 2011). En av de politistyrkene som i så måte har blitt hyppigst eksponert for granskning er New York Police Department (NYPD). I løpet av en

hundreårsperiode (1895-1992) hadde NYPD fem større korrupsjonsskandaler med påfølgende granskingskommisjoner, og av disse har bl.a. Knapp-kommisjonen (1970) og Mollen-kommisjonen (1992) gitt viktige bidrag til den forskningsbaserte kunnskapen om politikorrupsjon. Liknende granskninger har også blitt gjennomført i andre amerikanske storbyer som Chicago, Los Angeles, og Philadelphia, og i andre land som Australia, mens det i Europa har blitt satt ned kommisjoner bl.a. i UK, Holland og Belgia (Newburn, 2015). Rapporten om «Jensen-saken» (2021) føyer seg inn i rekken av tidligere granskingsrapporter fra andre land og gir viktig ny innsikt i hvordan grov korrupsjon også kan få utvikle seg og florere i en nordisk kontekst. Og i likhet med det vi har sett i andre land så kan det også fungere som en «katapult» for å få i gang forskning på feltet. I det følgende vil vi gjøre nærmere rede for hva forskning forteller oss om de underliggende årsakene til korrupsjon.

Forklaringene på hvorfor noen i politiet blir korrupte kan variere fra det ekstremt individualistiske til det strukturelt og kulturelt deterministiske (Roebuck og Barker, 1974). Innen politiet har nok tradisjonelt de individorienterte forklaringene stått sterkt, der korrupsjon har blitt sett på som utslag av moralske brister hos et fåtall «råtne epler» i en ellers «frisk fruktkurv». Løsningsen på korrupsjonsproblemet ifølge dette perspektivet, er å rekruttere de rette kandidatene og «sile ut» de «råtne eplene». Det er et perspektiv som er forståelig med tanke på hvor sterkt det strafferettslige fokuset er i politiet, men det er også et beleilig perspektiv i den forstand at den langt på vei «frikjenner» organisasjonen og det politiske systemet. Det er imidlertid begrenset støtte å finne for denne individorienterte forklaringen i den internasjonale forskningslitteraturen (Punch, 2009; Newburn, 2015). Selv om individuelle personlighetstrekk og personlige forhold helt klart er relevant – det er åpenbart at noen personer ikke egner seg til å være politi – så synes det likevel kun i begrenset grad å forklare de betydelige variasjonene i type og omfang av korrupsjon innad i og på tvers av organisasjoner. Så for å forstå hvordan politikorrupsjon varierer i type og omfang må man (også) se nærmere på miljøet politiet opererer i, dvs. de situasjonelle, organisatoriske, institusjonelle og samfunnsmessige faktorene som kan tenkes å påvirke sannsynligheten for korrupsjon (Porter og Prensler, 2012).

Newburn (1999) har i en litteraturstudie av korrupsjon i politiet pekt på tretten sentrale faktorer som ofte er trukket fram når en skal forklare fenomenet politikorrupsjon og dets variasjoner i omfang og intensitet (tabell 2). Disse faktorene deler han i likhet med Sherman (1974) opp i såkalte konstante og variable faktorer (se oversikt nedenfor). De konstante faktorene som selvfølgelig også kan variere en del, utgjør de generelle og i stor grad universelle trekk ved politiyrket som legger til rette for korrupsjon (Sherman, 1974), mens de variable faktorene viser til forhold som i større grad varierer mellom sted, land, kulturer osv., og som er antatt å forklare variasjoner i type og omfang.

Tabell 2. Konstante og variable faktorer som forklarer korrupsjon i politiet

Konstante faktorer	Variable faktorer
Stor skjønnsmessig makt.	Samfunnsmessige forhold.
Lav synlighet i forhold til overordnede.	Organisatoriske trekk.
Lav synlighet i forhold til innbyggere.	Lovregulering.
Gruppesolidaritet/taushetskode.	Korrupsjonskontroll.
Hemmelighold i ledelsen.	Moralsk kynisme.
Statusproblemer.	
Kontakt med kriminelle/fristelser.	

Et gjennomgående trekk ved politiyrket er at den ansatte er tillagt en stor grad av skjønn i den daglige rettshåndhevelsen (Cockroft, 2013). Politiets bruk av skjønn har derfor vært løftet frem og tematisert innen politiforskningen fra den spede begynnelse (Skolnick, 1966) og frem til i dag, og har også blitt gjenstand for forskning i en nordisk sammenheng (Finstad, 2000; Holmberg 1999; Graner 2014). Denne forskningen viser også at politiet hyppig benytter dette skjønnet både på godt og vondt, og at det på ingen måte er tilfeldig hva eller hvem som blir gjenstand for kontroll. Total håndhevelse av samtlige lover og regler er verken realistisk eller ønskelig, så politiet er med nødvendighet tillagt til dels betydelig skjønnsmessig makt i forhold til det å bestemme hva som skal håndheves eller følges opp, og ikke minst, hvordan det skal håndheves eller følges opp. Denne skjønnsmessige makten kan imidlertid også misbrukes for personlig vinning eller for å oppnå institusjonelle mål som for

eksempel økt oppklaring. Muligheten for misbruk vil selvfølgelig kunne variere en del etter funksjon, rang og arbeidsoppgaver i politiet, noe vi vil komme tilbake til lengre ned, men uansett hva man jobber med i politiet så er skjønnsutøvelse en integrert del av jobben.

Politiets utøvelse av skjønnsmessig makt pågår i tillegg som Klockars m.fl. (2000: 1) påpeker, «ofte innenfor private settinger, utenfor overordnede synsvidde, og i nærvær av vitner som er ansett som lite troverdige». Det økonomene kaller prinsipal-agent-problemet, dvs. en situasjon der den overordnede (prinsipalen) har begrenset informasjon om den underordnede (agentens) motiver og aktiviteter (Andvig m.fl., 2001), synes å være særlig fremtredende i politietaten. De polititjenestepersoner som tjenestegjør innenfor ordensavdelingen, for eksempel, har stort sett bare kontakt med overordnede over radiosamband og når de inne imellom er innom politistasjonen. En konsekvens av denne lave synligheten er at overordnede, herunder også nærmeste leder, i mange tilfeller har lite direkte oppsyn og kontroll med de underordnede daglige aktiviteter. Det at mye politisær virksomhet finner sted i private settinger eller på steder med få utenforstående, betyr at den samme lave synligheten også gjør seg gjeldende i forhold til befolkningen. Med andre ord mangler den naturlige sosiale kontrollen som ellers vil kunne virke forbyggende på maktmisbruk. Den lave synligheten eller gjennomslippheten både overfor ledelse og befolkningen øker dermed risikoen for korrupsjon og andre typer misligheter. Dette kan til en viss grad motvirkes ved at politiet jobber sammen i par, men risikoen er fortsatt til stede enten ved at de samarbeider, eller at den ene velger å overse eventuelt maktmisbruk fra den andre.

Dette bringer oss over på en tredje faktor som er viktig for å forstå hvordan korrupsjon kan få fotfeste i politiet, og det er en sterk gruppesolidaritet innad i politiet. Dette har også vært et gjennomgående tema i den internasjonale politiforskningslitteraturen siden de aller første studiene og er sett på som en sentral del av det som omtales som politiets yrkeskultur (Skolnick, 1966; Van Maanen, 1978; Loftus, 2010; Cockcroft, 2013). Den sterke gruppesolidariteten springer bl.a. ut av behovet for å kunne stole på medarbeiderne, noe som blir spesielt viktig i situasjoner hvor det er fare for liv og helse. Skolnick (1966) beskriver bl.a. hvordan opplevelsen av fare, isolasjon/fremmedgjøring og

krysspress skaper et sterkt indre sammenhold blant tjenestepersoner, særlig i de nedre rekker av politiet. Denne gruppesolidariteten har åpenbart mange positive sider, men kan også føre til en utpreget beskyttelses – og taushetskultur der det å rapportere uregelmessigheter eller å vitne mot kolleger oppfattes som illojalt eller sosialt uakseptabelt. I et slikt miljø kan den som sier ifra risikere å bli møtt med en rekke uformelle sanksjoner som for eksempel utfrysing fra det sosiale fellesskapet, karrierestopp m.m. På denne måten kan lojaliteten og solidariteten mellom tjenestepersoner bli utnyttet som skalleskjul for korrupte tjenestepersoner.

At det som populært omtales som «den blå koden» (Skolnick, 2002) kan utgjøre et problem har etter hvert blitt godt dokumentert både gjennom forskning og en del høyt profilerte saker som har blitt omtalt i media opp gjennom årene (Bratholm, 1999; Weisburd m.fl., 2000; Klockars m.fl., 2004; Kutnjak Ivkovic m.fl., 2022). Samtidig indikerer forskning at «den blå koden» langt fra er statisk eller absolutt. Viljen til å rapportere om maktmisbruk synes å øke i takt med oppfatningen av hvor alvorlig og avvikende forholdet oppfattes å være (Klockars m.fl., 2004). Det er for eksempel lettere å se mellom fingrene med en som tar imot gaver nå og da selv om dette er uttrykkelig forbudt, enn det er å overse tyveri fra et åsted. Graner (2014, s. 143-144) peker på at handlinger som han omtaler som «tjenestenære», dvs. handlinger begått i yrkesutøvelsen uten åpenbare personlige motiver, vil møte større forståelse blant kolleger. Det kan også ses på som uttrykk for at man «tolker hendelser i beste mening» og lar tvilen komme den tiltalte (kollegaen) til gode (Finstad, 2000; 2014). De som derimot begår handlinger med mer egoistiske motiver som strider mot det som er forventet av en polititjenesteperson, kan i mindre grad forvente lojalitet fra kolleger. Ellers vil viljen til å rapportere også kunne variere utfra andre organisatoriske og institusjonelle forhold slik som muligheten til å rapportere, samt måten dette blir håndtert på og eventuelt sanksjonert. For eksempel er det funn som tyder på at når den mulige straffen for et forhold oppfattes som urettferdig (for streng) så reduseres viljen til å rapportere (Ivkovic m.fl., 2022). Organisatorisk rettferdighet, dvs. opplevelsen av å bli behandlet på en rettferdig og respektfull måte innenfor organisasjonen, synes også å påvirke viljen til å rapportere (Bradford m.fl., 2014; Kutnjak Ivkovic m.fl., 2022).

Det er imidlertid ikke bare på grunnplanet mellom menneskene at misforstått lojalitet og taushetskode kan gjøre seg gjeldende. Det finnes også en rekke eksempler på at det oppover i organisasjonen, blant ledere, ignoreres eller legges lokk på informasjon som kan bidra til å avdekke korrupsjon eller andre uheldige forhold. Det er flere faktorer som kan tenkes å bidra til dette. I tillegg til (misforstått) lojalitet med den eller de det varsles mot, kan det være at den eller de som det varsles om tilsynelatende leverer gode resultater som kommer alle til gode, eller at man rett og slett vil unngå negativ publisitet. I «Jensen-saken» kan det synes som om flere av de nevnte faktorene har gjort seg gjeldende, for til tross for gjentatte varsler fra tjenestepersoner lenger ned i systemet gjennom flere år, så stoppet det alltid opp et eller annet sted i lederhierarkiet (Evalueringsutvalget, 2021). «Monika-saken» er et annet eksempel på hvordan varsling, i dette tilfellet om en mangelfull etterforskning, har blitt motarbeidet av den øverste ledelse i distriktet og endog ført til gjengjeldelse mot varsleren (Wiersholm, 2015).

En annen faktor som i den internasjonale forskningslitteraturen ofte trekkes frem er statusproblemer knyttet til politiyirket. Dette er en faktor som i høyeste grad er relevant i en del land der både lønn og prestisje er lav. Det som er mer tvilsomt er om det er dekkende å karakterisere dette som en konstant eller universell faktor ved politiet slik som Sherman (1974) og Newburn (1999; 2015) har gjort. Sett i et internasjonalt og historisk perspektiv, så synes det å være betydelige variasjoner på dette området. I norsk sammenheng, for eksempel, synes politiyirket per i dag å fremstå som svært populært og prestisjefyllt, i alle fall hvis vi legger til grunn antallet søkere til politiutdanningen og hva som kreves for å komme inn på utdanningen (PHS, 2023). Derimot synes det å være en ganske utbredt oppfatning innen politiet om at politiyirket er relativt dårlig betalt (Inderhaug, 2023). I tillegg har det de senere årene vært et nokså trangt arbeidsmarked for nyutdannede politikandidater med hyppig bruk av midlertidig ansettelser blant de som har fått jobb. Dette kan være ugunstig i forhold til ytringskultur, og det å tørre å si ifra om mulig korrupsjon. På lengre sikt kan det også hemme rekruttering, svekke motivasjon, og derigjennom gjøre politiet mindre motstandsdyktig mot korrupsjon.

Hyppig kontakt med lovbrytere er en del av politiets hverdag, og nok en faktor som gjør politiet sårbart for korrupsjon. De fleste lovbryterne har en egen

interesse i å få politiet til å se en annen vei eller få en sak til å forsvinne, og har dermed et betydelig incentiv for å prøve å bestikke eller påvirke politiet. En del av disse lovbryterne har også såpass betydelige økonomiske ressurser at de kan tilby bestikkelser som er av en slik størrelse at de kan være vanskelig å motstå for enkelte, f.eks. politiansatte med økonomiske utfordringer (Presthus, 2009). Vi vet på bakgrunn av arbeidsmiljøundersøkelser i politietaten som ble referert ovenfor, at politiansatte i varierende grad rapporterer om forsøk på bestikkelser i tjenesten (Politiet, 2022). I noen tilfeller har polititjenestepersoner også en mer langvarig og inngående kontakt med lovbrytere, f.eks. ved informantbehandling. I slike tilfeller kan faren for korrupsjon, enten det er i form av bestikkelser eller ved å «tolerere» kriminalitet begått av «produktive» informanter (uegennyttig korrupsjon), være ekstra høy fordi man har utviklet en relasjon til vedkommende. Det er alltid en risiko for at politiet gjennom hyppig og tett kontakt med kriminelle miljøer, f.eks. ved infiltrasjon, begynner å assosiere seg med miljøet de ferdes i (Newburn, 1999).

Så langt har vi sett på det som Sherman (1974; Newburn, 1999; 2015) omtaler som konstante faktorer. Mens det kan diskuteres i hvilken grad det er passende å beskrive statusproblemer som en konstant og universell faktor, så er det ikke tvil om at de øvrige faktorene kan karakteriseres som universelle trekk ved politiet, selv om det også her er variasjoner. Dette er grunnleggende trekk ved politiet som i ulik grad legger til rette for korrupsjon i politiet, men for å kunne gjøre ordentlig rede for variasjonene i typer og omfang, innenfor og mellom politiorganisasjoner, må vi også se nærmere på det Sherman (1974; Newburn, 1999) omtaler som variable faktorer.

Omfang og typer av politikorrupsjon varierer svært mye internasjonalt (Andvig og Fjeldstad, 2008), og disse variasjonene må primært ses i sammenheng med den samfunnsmessige konteksten politiet operere innenfor (Gutierrez-Garcia og Rodriguez, 2016). Det at vi finner relativt lite politikorrupsjon i de nordiske landene betyr ikke nødvendigvis at nordiske politifolk er mer ærlige og rettskafne enn sine kolleger i andre land, men henger nok bl.a. sammen med at det er relativt lite korrupsjon i samfunnet ellers (Transparency International, 2021). Hvis samfunnet ellers er gjennomsyret av korrupsjon, eller oppfattes å være det, så er det ingen grunn til å forvente at politiet skal opptre noe annerledes. Tvert imot er det en tendens til at politiet i land med mye korrup-

sjon i samfunnet generelt er ansett å være blant de aller mest korrupte institusjonene, mens politiet i land med relativt lite korrupsjon ofte er ansett som en av de minst korrupte og mest tillitsverdige institusjonene (Andvig og Fjeldstad, 2008; Thomassen, 2013).

En annen viktig faktor for å forstå variasjoner i type og omfang av korrupsjon er den organisatoriske og institusjonelle konteksten som politiet opererer innenfor. Ett aspekt ved denne konteksten er ledelse eller ledelsespraksis. I hvilken grad ledere på ulike nivå engasjerer seg og signaliserer tydelig hva som er forventet av de ansatte, og går foran med et godt eksempel og «setter tonen» for hva som er godt politiarbeid, vil utvilsomt kunne påvirke risikoen for korrupsjon i politiet (Punch, 2000; 2009). Videre at de følger opp varsler og mistanker om forhold som ikke er i tråd med de formelle og etiske retningslinjene til politiet. Som vi har sett i «Jensen-saken» så nytter det ikke å ha formelle rutiner og kontrollmekanismer på plass hvis ikke avviksmeldinger blir fulgt opp av ledelsen (Evalueringsutvalget, 2021). Ellers vil personalpolitikk og den generelle oppfølgingen av de ansatte også kunne påvirke risikoen for korrupsjon. En leder som engasjerer seg og følger opp sine underordnede vil lettere kunne fange opp tjenestepersoner som utviser uheldig atferd eller som kan være sårbar for korrupsjon (Presthus, 2009). Samtidig er det som vi allerede har vært inne på lenger opp, grunn til å anta at tjenestepersoner som blir «sett», respektert og behandlet rettfærdig av sine overordnede, også i større grad vil følge de retningslinjene de blir pålagt (Bradford m.fl., 2014; Fridell m.fl., 2021; Kutnjak Ivkovic m.fl., 2022; Lawson m.fl., 2022).

Et annet aspekt er hvilke formelle og uformelle normer for godt politiarbeid som ligger til grunn i organisasjonen. Hva er det som gir status og avansement? Hva er karrierefremmende i politiet? Slike forhold vil også kunne påvirke risikoen for korrupsjon i politiet. F.eks. vil et ensidig søkelys og press for å oppnå målbare resultater som oppklaring, beslag osv. kunne være korrupsjonsfremmende, særlig hvis dette formaliseres gjennom konkrete måltall (Punch, 2009; Fenton, 2022). Det er lett å se for seg at det i en slik sammenheng kan utvikles en uformell aksept for å tøyne lover, regler og retningslinjer for å oppnå resultater og oppfylle måltall. En organisasjon vil være bedre rustet til å motstå korrupsjon hvis den også løfter frem viktigheten av å opptre i henhold til grunnleggende etiske retningslinjer og signaliserer

tydelig at den ikke tolererer «snarveier» (Punch, 2009; Gundhus m.fl., 2022). Dette kan blant annet gjøres ved å også belønne korrekt og etisk opptreden gjennom forfremmelser og karriereløp i politietaten.

Arbeidsområder og tilhørende arbeidsmetoder i organisasjonen påvirker også risikoen for korrupsjon. Ordensrelatert politiarbeid vil f.eks. kunne by på andre muligheter og utfordringer enn arbeid innen etterforskning eller forebygging. Å jobbe med såkalte skjulte etterforskningsmetoder synes å være spesielt risikofylt i denne sammenhengen (Newburn, 1999; 2015). Politiarbeid er generelt ofte preget av lav synlighet og stor grad av skjønn, jfr. diskusjonen ovenfor, men dette er spesielt fremtredende i forbindelse med bruken av skjulte etterforskningsmetoder. Informantbehandling er en type skjult metode som er ansett å være nyttig og nødvendig i bekjempelse av alvorlig kriminalitet, men samtidig etisk svært utfordrende (Larsson, 2014; Rachlew, 2009; Rasch-Olsen, 2008; 2011). En god informant er ofte selv involvert i alvorlig kriminalitet – det er det som gir tilgang på informasjon- og må ofte antas å ha som mål å oppnå noe for egen del ved å samarbeide med politiet. Det er en åpenbar fare for at verdifulle informanter kan få en slags uformell lisens til å drive kriminell virksomhet ved at politiet enten overser kriminalitet eller gir en fordelaktig behandling av straffesaker som involverer informanter (Rasch-Olsen, 2008; Folkvord, 2021)⁷. Bruk av informanter øker slik sett faren for (prosess)korrupsjon både på individ- og systemnivå.

Det er imidlertid ikke bare risikoen for prosesskorrupsjon som øker ved bruk av slike metoder. Det er også en risiko knyttet til at informant og informantbehandler utvikler et kriminelt samarbeid slik som beskrevet i «Jensen-saken», der informantbehandler beskytter informanten. Et samarbeid mellom informant og informantbehandler, enten det er i vinnings hensikt eller for «den gode sak», er ikke nødvendigvis (kun) motivert ut ifra instrumentelle hensyn, men kan også være motivert ut ifra emosjonelle bånd som f.eks. vennskap. Det er i mange tilfeller helt naturlig å utvikle sympati for og vennskap med de man oppholder seg mye sammen med. Det er imidlertid en risiko for at informantbehandler ikke klarer å opprettholde et profesjonelt forhold til informanten hvis forholdet blir for nært. Gode rutiner for informantbehand-

7 <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/9mm3Mq/tiltalt-etter-vg-avsløeringer>

ling blir dermed svært viktig, og ikke minst, at disse rutinene blir forsvarlig fulgt opp av overordnede. Rullering av mannskaper som jobber med denne type oppgaver kan også være fornuftig (Punch, 2009).

Mulighetene og risikoen for korrupsjon i politiet vil, som vi allerede har vært inne på, i stor grad avhenge av ytre forhold slik som aksepten for korrupsjon i samfunnet ellers, men også den generelle lovgivningen i samfunnet og de fullmakter som politiet er tillagt for å håndheve disse. Et samfunn preget av omfattende lovreguleringer vil i utgangspunktet ha flere korrupsjonsmuligheter enn et mindre regulert samfunn, og hvis disse lovene i tillegg er vanskelig å håndheve eller har liten støtte i befolkningen, blir risikoen for korrupsjon enda større. Sett i et historisk perspektiv er det en tendens til at lover som har søkt å påvirke den allmenne sedelighet og moral, slik som prostitusjon, alkohol, gambling og narkotika, har vært en viktig kilde til ulike former for korrupsjon (Bayley og Perito, 2011; Newburn, 1999; Sherman, 1978).

Fra siste tredel av det 20 århundre synes særlig narkotikakriminalitet og narkotikabekjempelse å være en viktig kilde til korrupsjon i politiet (Bayley og Perito, 2011). Det er flere trekk ved narkotikakriminalitet og narkotikabekjempelse som bidrar til å gjøre det spesielt utsatt for korrupsjon. Ett trekk ved narkotikakriminalitet er at det er offerløst, dvs. at det er ingen direkte fornærmede som kan bevitne eller anmelde det kriminelle forholdet (Newburn, 1999). Man er langt på vei avhengig av at politiet oppdager/avdekker det kriminelle forholdet og deretter forfølger det videre. Et annet trekk ved narkotikakriminalitet er at det i noen tilfeller involverer til dels store økonomiske verdier, noe som blant annet ble demonstrert i «Jensen-saken». Kombinasjonen av offerløse lovbrudd og økonomiske verdier øker risikoen for vinningskorrupsjon enten det er i form av bestikkelser, utpressing eller tyveri av beslag. Narkotikabekjempelse har også over flere tiår vært høyt prioritert fra politisk hold, noe som har kommet til uttrykk gjennom høye strafferammer og en betydelig allokering av ressurser. I tråd med de politiske føringene så har bekjempelse av narkotikakriminalitet også vært høyt prioritert innenfor politiet. Det er også et felt som skaper stort engasjement og som anses som viktig innad i politiet (Hellesø-Knutsen, 2013). Produksjon av narkotikasaker gir høy oppklaringsprosent og er karrierefremmende. Denne kombinasjonen av ytre press og incentiver, og i mange tilfeller en sterk indre motivasjon for å

avdekke narkotikakriminalitet, øker risikoen for prosesskorrupsjon, f.eks. ved at politiet tøyser loven for å oppnå ønskede resultater. Riksadvokatens (2022a; 2022b) rapport om tvangsmiddelbruk i mindre narkotikasaker indikerer at dette er en høyst reell problemstilling også her til lands.

Risikoen for korrupsjon vil også variere med kvaliteten på de ulike kontrollmekanismene som er antatt å forebygge korrupsjon og annen uetisk atferd i politiet, og det er en rekke formelle og uformelle kontrollmekanismer, både innenfor og utenfor politiets organisasjon, som kan tenkes å ha betydning i så måte (Thomassen, 2005; Finstad, 2014). Internt i politiet er det en rekke formelle mekanismer slik som ledelse på ulike nivå, utdanning, rapportering/varslingsrutiner, behandling av klager og behandling av disiplinærsaker som har en viktig forebyggende funksjon. Det som kanskje er særlig viktig i denne forebyggende sammenhengen er den faglige ledelsen og oppfølgingen av de ansatte. Det å klare å fange opp eventuelle faresignaler og korrigere praksiser eller ansatte, synes avgjørende for å kunne forebygge korrupsjon på en effektiv måte (Punch, 2009). En god utdanning har en noe mer indirekte forebyggende funksjon ved å forberede og gi de politiansatte et best mulig grunnlag for å utøve politirollen. Særlig opp mot prosesskorrupsjon og det Finstad kaller «arbeidsuhell» (2000), vil en solid politiutdannelse kunne ha en viktig forebyggende funksjon. I tillegg til disse formelle mekanismene, vil også uformelle kulturelle faktorer slik som aksepten for å ta opp, rapportere eller varsle om uheldige forhold, samt tilstedeværelse av gode rollemodeller, være viktige interne kontrollmekanismer.

Det er også en rekke eksterne kontrollmekanismer som er viktige i denne sammenhengen. Den reaktive strafferettslige kontrollen som Spesialenheten utøver gjennom å etterforske og påtale straffesaker mot ansatte i politiet, er svært viktig. Korrupsjonssaker kan som vi har sett i «Jensen-saken», være kompleks og krevende, og det er slik sett viktig at Spesialenheten har de nødvendige ressurser og kompetanser til å kunne etterforske og føre slike saker for retten. En Spesialenhet som ikke er rustet til oppgaven vil kunne fremstå som en papirtiger og øke korrupsjonsrisikoen. Det forutsetter også en vilje til å ta tak i saker som kommer til overflaten, hvor det er en begrunnet mistanke, og forfølge disse. Påtalemyndigheten har også en svært viktig forebyggende funksjon ved å vurdere og kvalitetssikre politiets tjenesteutøvel-

se. Det samme gjelder domstolene som har en viktig kontrollfunksjon, både gjennom å vurdere politiets etterforskning i saker som føres for retten, men også ved å dømme i straffesaker mot politiansatte. Det er domstolene som legger lista for hva som kvalifiserer som et straffbart forhold og som Spesial-enheten må forholde seg til.

Det er også en ekstern uformell kontrollmekanisme som er spesielt viktig å nevne i en slik sammenheng, og det er et levende sivilsamfunn bestående av organisasjoner, borgere og en fri og uavhengig presse som engasjerer seg i spørsmål knyttet til korrupsjon, rettsstat osv. Utvikling i journalistikk, sosiale medier og informasjonsteknologi gjør at politiets atferd i langt større grad enn tidligere er synlig for allmenheten, og dermed underlagt større sosial kontroll. Flere av «politiskandalene» knyttet til korrupsjon, justisfeil eller andre kritikkverdige forhold som har blitt avdekt opp gjennom årene, har blitt «gravd frem» av journalister eller av engasjerte borgere. Dette har igjen ført til viktige endringer i politiet for å forebygge slike uheldige forhold. Ett nyere eksempel på dette er debatten omkring forholdet mellom NNPF (Norsk narkotikapolitiforening) og politiet (Rolleforståelsesutvalget, 2022).

En siste faktor som trekkes frem i litteraturgjennomgangen til Newburn (1999; 2015) er moralsk kynisme. Helt tilbake til sekstitallet har det blitt argumentert for at politiet har en distinkt yrkeskultur med noen sentrale karakteristikk, herunder en utbredt kynisme (Scolnick, 1966; Loftus, 2010). Kynisme i politiet kan defineres som «a pessimistic and suspicious outlook on the part of police officers towards their job, the public and society as a whole» (Caplan, 2003, s.304). Det er heller ikke tvil om at det kan være gode vekstvilkår for kynisme i politiet (Niederhoffer, 1967; Regoli, Crank & Rivera, 1990; Thomassen & Strype, 2020). Politiet får ofte et svært selektivt (og noen vil kanskje si dystopisk) innblikk i samfunnets «mørke kroker» som igjen kan stimulerer til et kynisk og skjevt bilde av samfunnet. En slik oppfatningen kan bli ytterligere forsterket ved å oppleve at uærlighet og korrupsjon ikke bare er avgrenset til de som betraktes som kriminelle, men også gjør seg gjeldende blant velansette og respekterte samfunnsborgere (Goldstein, 1975). Kynismen vil også kunne rette seg mot ledelsen og til øvrig justissektor. Forventninger om at politiet er effektive og leverer målbare resultater samtidig som straffeprosess-loven følges til punkt og prikke, er en tidløs kilde til spenning og kynisme

i politiet (Scolnick, 1966; Finstad, 2014). Konsekvensene av en utbredt kynisme, enten det er rettet mot grupper i samfunnet, samfunnet som helhet, ledelse eller justissektor, er at det vil kunne svekke de moralske og etiske motforestillingerne en måtte ha mot å tøyne eller gå utover lovens grenser, enten det er for personlig vinning eller det er for å oppnå resultater.

4 Data og metode

Med utgangspunkt i Kleinigs (1996) definisjon av politikorrupsjon stiller vi følgende forskningsspørsmål i denne rapporten: 1) Hvilke former for politikorrupsjon har blitt avdekket i Norge, og 2) hva er risikofaktorene? For å besvare forskningsspørsmålene benytter vi åpne kilder og dokumenter som i de fleste tilfeller også er tilgjengelig online. Dette dataunderlag består av følgende kilder/dokumenter:

- Spesialenhetens årsrapporter 2008-2022 (samt oppsummering av positive påtaleavgjørelser 2005-2007)
- Lovdata Pro
- Relevante offentlige rapporter og utredninger
- Relevant norsk statistikk og forskning
- Mediaklipp

Det viktigste dataunderlaget er hentet fra Spesialenhetens årsrapporter supplert med Lovdata Pro. Disse årsrapportene gir bl.a. en kort beskrivelse av hver sak som har endt opp med en positiv påtaleavgjørelse, dvs. saker der Spesialenheten har konkludert med at det har blitt begått en straffbar handling og at de kan føre bevis for dette. I tillegg gir årsrapportene en beskrivelse av utvalgte saker som har blitt oversendt til såkalt administrativ vurdering. En fordel ved å inkludere både positive påtaler og administrative vurderinger er at man har mulighet til å fange opp et vidt spekter av saker, fra etiske gråsoner til det klart straffbare.

Noen av de positive påtaleavgjørelsene ender også opp i retten, enten ved at det tas ut tiltale eller at den eller de som er anmeldt ikke vedtar forelegget, påtaleunndatelsen e.l. Rettsavgjørelser fra disse sakene er i flere tilfeller referert i Lovdata Pro og gir en fyldigere beskrivelse av de straffbare forholdene. Det betyr at vi i de fleste tilfellene har ganske gode beskrivelser i de mest alvorlige sakene, men også i enkelte av de mindre alvorlige sakene som har endt opp i retten fordi den påtalte har valgt å ikke vedta forelegget, påtaleunndatelsen e.l.

Spesialenhetens årsrapporter inneholder også en rekke fagartikler som berører problemstillinger og sakstyper som er relevant for dette prosjektet. Disse fagartiklene vil også bli benyttet for å belyse forskningsspørsmålene i denne rapporten.

Det er også blitt publisert en rekke offentlige rapporter og utredninger opp gjennom årene som bidrar med informasjon og kunnskap som er relevant for å besvare forskningsspørsmålene. Eksempler på slike er «Jensen-rapporten» (Evalueringsutvalget, 2021), Riksadvokatens gjennomgang av tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker (Riksadvokaten, 2022a; 2022b), DFØ's evaluering av kultur og ledelse i politiet (DFØ, 2024), og «Monika-saken» (Wiersholm, 2014).

Det finnes også en del statistikk som kan belyse forskningsspørsmålene. Her kan nevnes medarbeiderundersøkelser i politiet, spørreundersøkelser blant ansatte i regi av Politiforum, og undersøkelser i regi av Transparency International Norge. I tillegg er det gjort en del forskning som er relevant i denne sammenhengen. Selv om det ikke er så mange undersøkelser som har sett direkte på fenomenet korrupsjon i politiet, så er det likevel noen undersøkelser som bidrar på mer indirekte måter til å belyse forskningsspørsmålene.

Det er gjort en del god undersøkende journalistikk opp gjennom årene som også kan bidra til å besvare forskningsspørsmålene. Det vil derfor også bli vist til enkelte saker omtalt i media.

Det primære underlaget for å besvare det første spørsmålet er de positive påtaleavgjørelsene og administrative vurderingene beskrevet i Spesialenhetens årsrapporter (supplert av Lovdata). I gjennomgåelsen av Spesialenhetens årsrapporter ble det identifisert totalt 394 saker med positiv påtaleavgjørelse. Av de 394 sakene som er inkludert i undersøkelsen er ca. 24% (N=95) vurdert å falle innenfor vår definisjon av korrupsjon, dvs. misbruk av stillingen for å oppnå en privat fordel (egennyttig) eller en fordel for organisasjonen (uegennyttig).

Når det gjelder klassifisering av saker, så er det i en del tilfeller ganske enkelt å fastslå hvorvidt en sak faller innenfor vår definisjon av korrupsjon eller ikke. I andre tilfeller er det mer komplisert å skulle avgjøre hvorvidt en sak faller innenfor definisjonen av korrupsjon. Intensjon eller motiv er sentralt for hvorvidt noe er korrupt eller ikke, men hvordan avgjør vi dette? Svaret er at vi må gjøre en skjønnsmessig vurdering. For eksempel, når noen tøyler eller bryter loven i en gitt sammenheng, så vet vi ikke alltid med sikkerhet om det

er rettsvillfarelse, et arbeidsuhell, eller om er det en bevisst handling for å oppnå noe. Vi har her valgt en konservativ tilnærming og inkludert saker hvor det etter vår mening synes ganske klart at man bevisst har brutt eller i det minste tøyd loven for å oppnå noe, enten det er for private eller uegennyttige formål. Et eksempel på det er saker der politiansatte har søkt opp taushetsbelagt informasjon uten tjenstlig behov, men der det er uklart om det kun er snakk om ren nysgjerrighet eller om det er for å oppnå noe utover å stille nysgjerrigheten. Det kan derfor være en del saker med positiv påtaleavgjørelse som burde vært inkludert, men som likevel faller utenfor. Vi vil ellers i analysedelen komme tilbake til og gjør rede for enkelte av tvilstilfellene vi har valgt å inkludere og som kan illustrere utfordringene ved å klassifisere saker. Et annet og relatert spørsmål, som også dreier seg om ukjent intensjon eller motiv, er hvorvidt visse handlinger er gjort med intensjon om å hjelpe andre, eller om det dypest sett er handlinger som er gjort for å oppnå fordeler for en selv. Et eksempel på dette, som vi vil komme tilbake til senere, er den politiansatte som behandlet og innvilget en søknad om oppholdstillatelse fra en slektning. Her kan det være vanskelig å vite om dette var en privat «vennetjeneste» (altså uten egen fordel som motivasjon) eller en handling som i sin tur innebar en forventning om gjenytelser for «vennetjenesten».

Fordelene med å ta utgangspunkt i saker med positiv påtaleavgjørelse eller administrativ vurdering er at de er relativt godt dokumentert og sannsynliggjort. Det er altså mer enn kun rykter og påstander. Ulempen er at det kun inkluderer saker som er blitt avdekt og påtalt. De positive påtaleavgjørelsene er derfor ikke nødvendigvis representative for hva som kommer inn av saker til Spesialenheten eller hva som rent faktisk begås av straffbare handlinger i politiet. Det sier strengt tatt kun noe om hva Spesialenheten mener at de kan bevise utenfor enhver rimelig tvil er et straffbart forhold. Det kan derfor være former for korrupsjon i politiet som ikke har blitt avdekt og dermed går under radaren. I slike tilfeller kan det være nyttig å benytte andre kilder som kan bidra til å få frem forhold som ikke er fanget opp av Spesialenheten, f.eks. forskning eller undersøkende journalistikk. Men selv om vi inkluderer ulike kilder, så er det fortsatt ingen garanti for at alle tenkelige former for korrupsjon i politiet fanges opp. Vi tror likevel at datamaterialet samlet sett vil kunne gi oss et godt bilde av hvilke former for korrupsjon som gjør seg gjeldende og som er mest utbredt. Målet med denne undersøkelsen er imidlertid ikke å gi

et statistisk representativt eller uttømmende bilde av ulike former for korrupsjon i politiet, noe som heller ikke er mulig med tanke på mørketall. Målet er i stedet å løfte frem noen former for korrupsjon som synes å gå igjen i norsk sammenheng, og si noe om hva som kjennetegner disse sakene.

Når det gjelder spørsmålet om risikofaktorer er Spesialenhetens årsrapporter, herunder fagartiklene, et viktig kildegrunnlag. I tillegg utgjør offentlige utredninger og rapporter, samt eksisterende forskning, et svært viktig underlag for å identifisere og vurdere risikofaktorer i en norsk sammenheng. Ambisjonen er ikke å gi en detaljert gjennomgang av risikofaktorer knyttet til hver form eller type korrupsjon, men snarere å løfte frem noen overordnede risikofaktorer som trer frem i datamaterialet.

Vi benytter ellers både kvantitative og kvalitative tilnærminger i denne undersøkelsen. Kvantitativ i den forstand at vi først kategoriserer de positive påtaleavgjørelsene inn i ulike sakstyper, og deretter kategoriserer de ulike sakene som faller innenfor korrupsjonsbegrepet inn i ulike former for korrupsjon. Den videre beskrivelsen av de overordnede formene og ulike undertyper av korrupsjon, er mer kvalitativ i sin tilnærming og drar veksler på de øvrige kildene. Det samme gjelder diskusjonen av overordnede risikofaktorer.

5 Former for korrupsjon i politiet

I denne delen skal vi se nærmere på hvilke overordnede former for korrupsjon som kan identifiseres på bakgrunn av datamaterialet. Vi vil deretter gå nærmere inn på de ulike formene og gjøre rede for variasjoner i innenfor disse når det gjelder saker (undertyper), antatt motivasjon (privat versus uegennyttig) og alvorlighetsgrad. For ytterligere informasjon vil vi også trekke inn fagartikler fra Spesialenhetens årsrapporter som belyser de ulike formene vi har identifisert.

Det primære underlaget for å identifisere de ulike formene for korrupsjon er som allerede nevnt, de positive påtaleavgjørelsene (N=95) og administrative vurderingene beskrevet i Spesialenhetens årsrapporter (supplert av Lovdata). På bakgrunn av disse sakene har vi derfor identifisert sju former eller typer av korrupsjon. Tallet i parentes angir hvor mange positive påtaleavgjørelser som er identifisert innenfor hver form eller kategori av korrupsjon⁸.

- Juridisk definert korrupsjon (4)
- Misbruk av informasjon (41)
- Seksuelt motivert maktmisbruk (16)
- Prosesskorrupsjon (15)
- Tyveri eller underslag (14)
- Ulovlig bierverv (1)
- Øvrige (tilfeller av misbruk av stilling for egen eller organisatorisk fordel) (4)

Juridisk definert korrupsjon

Ifølge straffelovens § 387 innebærer korrupsjon at man: a) for seg selv eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om utilbørlig fordel i anledning av utøvelsen av stilling, verv eller oppdrag, eller b) gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel i anledning av utøvelsen av stilling, verv eller utføring av oppdrag.

I Spesialenhetens portefølje av positive påtaleavgjørelser i perioden er det fire saker hvor en eller flere politiansatte er påtalt og dømt etter korrupsjonsparagrafen. Denne type adferd anses å være svært alvorlig og uforenlig med det å være politi, noe som reflekteres i straffeutmålingen som varierer betydelig,

⁸ Saker til administrativ vurdering inngår ikke i denne fordelingen, men vil bli trukket inn for å beskrive ulike undertyper av saker.

men som likevel er gjennomgående streng sammenliknet med andre former for (ikke-juridisk) korrupsjon som er identifisert her. I tre av sakene endte det med ubetinget fengselsstraff, mens det i alle fire sakene endte med fradømmelse av stilling.

De fire sakene varierer ellers betydelig i form og innhold, hvilket indikerer at juridisk definert korrupsjon utgjør en risiko på flere områder av politiets virksomhet.

Den eldste saken i utvalget handler om å gi en utilbørlig fordel til et familiedlem. I denne saken misbrakte en politiansatt sin stilling ved lensmannskontoret til å behandle og innvilge en søknad om oppholdstillatelse fra sin kones søster, selv om det lå utenfor hans ansvarsområde (Spesialenheten, 2008). Søsteren hadde også oppgitt falske personalia til norske myndigheter og tidligere fått avslag på søknad om besøksvisum. Her er det ikke utelukkende snakk om en egen fordel for personen selv, men det er like fullt en privat fordel fordi det gjelder en nærstående. Samtidig kan vi ikke utelukke at personen også kan ha gjort en moralsk, altså uegennyttig, vurdering. Dette illustrerer igjen utfordringene med å avdekke intensjonen bak handlingene.

De øvrige tre sakene handler om bestikkelser av politiansatte. Den første saken dreier seg om to politiansatte som hentet en næringsdrivende ut av fengsel med den fiktive begrunnelse at han skulle i avhør. I stedet for avhør fikk vedkommende frihet til å være med sin samboer og utføre arbeid i sin virksomhet. Som motytelse gav han de to politiansatte sjekker på hhv. 25000 kr og 50000 kr (Spesialenheten, 2008; 2011). Denne saken er på flere måter unik, bl.a. ved at det er to politiansatte som samarbeider i gjennomføring av den korrupte handlingen. I de aller fleste sakene, i alle fall der det foreligger et vinningsmotiv, er det som regel kun en politiansatt som opererer på egen hånd. Den organiserte formen for korrupsjon som involverer flere politiansatte og har preg av arrangementer, er det ellers lite spor av i dette materialet. Saken beskrevet ovenfor er kanskje det nærmeste man kommer i dette datamaterialet.

I en annen sak ble en politiansatt tiltalt og dømt for korrupsjon i forbindelse med såkalt namssak (tvangsfullbyrdelse). Samtidig som han var saksbehandler

i saken jobbet han i fritiden for en av partene i saken for å fremme dennes interesser. Dette var en skjult dobbeltrolle som ikke var kjent for overordnede. Han mottok ca. 55000 kr for jobben han gjorde for den ene parten (Spesialenheten, 2011). I motsetning til den tidligere nevnte saken om oppholdstillatelsen (Spesialenheten, 2008), synes det i denne saken ikke å være tvil om den direkte egennytten ved å utføre handlingen.

Den fjerde og mest kjente og mediaomtalte saken i denne sammenhengen, er saken mot Eirik Jensen som ble dømt for medvirkning til innførsel av narkotika og for å forsettlig å ha mottatt økonomiske fordeler fra den medtaltte. Denne saken har ellers mange av de trekkene som sett i lys av den internasjonale forskningen, gjør den til en «typisk sak om politikorrupsjon» (Evalueringsutvalget, 2021, s. 75). Rapporten fra Evalueringsutvalget (2021) er ellers utførlig omtalt i Spesialenhetens årsrapport (2021) i en fagartikkel ført i pennen av utvalgets leder. Her gjøres det rede for overordnede funn og anbefalinger fra utvalget. Viktige stikkord her er risikoerkjennelse, internkontroll og ledelse. Vi vil komme tilbake til flere av disse punktene under diskusjonen om risikofaktorer.

Korrupsjon har ellers ved flere anledninger før «Jensen-saken» blitt tatt opp og tematisert i Spesialenhetens årsrapporter (Spesialenheten, 2008; 2011). I tillegg til å løfte frem korrupsjonens samfunnsskadelige karakter, har man også pekt på og erkjent hvor flytende og uklar grensen kan være mellom hva som er ulovlig og kun omstridt misbruk av maktposisjon (Spesialenheten, 2008). Det har også blitt løftet frem hvor flytende grensen kan være mellom juridisk definert korrupsjon og annen type maktmisbruk til egen eller andres fordel (Spesialenheten, 2008). Det har vært saker hvor Spesialenheten har vurdert forholdet opp mot korrupsjonsparagrafen, men har påtalt etter andre bestemmelser i straffeloven. For eksempel saker der politiansatte har gitt taushetsbelagt informasjon til kriminelle miljø for å oppnå en fordel, eller stjålet passdokumenter og solgt dem til menneskesmuglere. Ved å legge til grunn en utvidet samfunnsvitenskapelig definisjon av korrupsjon er også slike saker inkludert i vårt materiale (se lenger ned).

Misbruk av informasjon

Den klart største korrupsjonskategorien hvis vi tar utgangspunkt i positive påtaleavgjørelser, er misbruk av informasjon (N=41). Ansatte i politiet har generelt tilgang til mye sensitiv og verdifull informasjon i tjenesten, både muntlig og gjennom diverse plattformer, og det er slik sett ikke overraskende at misbruk av informasjon er den kategorien som går igjen hyppigst i materialet. Sakene i denne kategorien varierer ellers både i form og innhold, motivasjon og alvorlighetsgrad. De aller fleste tilfellene av taushetsbrudd som er analysert her synes å være motivert utfra egen vinning eller for å hjelpe familie eller venner, men ikke alle. De aller fleste tilfellene synes også å være av det mindre alvorlige slaget, relativt sett, hvis man tar utgangspunkt i straffnivået. For eksempel ble ca. 67% av alle sakene i denne kategorien avgjort med bot eller forelegg, mens «kun» ca. 5% endte opp med ubetinget fengsel.

Det som kjennetegner mange av disse sakene er at den politiansatte bruker taushetsbelagt informasjon til private formål, for eksempel drive «privat» etterforskning i straffe- eller forsikringssaker hvor man selv er en aktør. Et annet eksempel er politiansatte som bruker politiets registre for å sjekke ut mulige leieboere, ansatte, arbeidssøkere osv. Dette kan være for egen del, men også for familie eller venner. En annen variant er å gi informasjon i advarende øyemed til familie og venner, f.eks. om personer i politiets registre eller konkrete politiaksjoner.

I en del saker har politiansatte også lekket sensitiv informasjon til media uten at det er helt klart hva som er den egentlige motivasjonen for å gjøre dette. Her kan det tenkes å variere fra egoistiske motiver (egennytte) til mer prososiale motiver, fra ønske om å tjene penger til å løfte frem viktige saker. I noen saker har det også blitt lekket informasjon til kriminelle, for eksempel informanter, om politiaksjoner mot kriminelle miljø. Det kanskje mest alvorlige tilfellet i dette materialet er en arrestforvarer som gav taushetsbelagte opplysninger til en i det kriminelle miljøet, noe som igjen førte til represalier mot en politiinformant. I et annet tilfelle informerte en politiansatt om kolleger som deltok i politiaksjon, noe som medførte mulig fare for disse.

Mens de aller fleste tilfellene synes å være motivert ut ifra private interesser, så er det også noen saker i materialet som synes å falle innfor det vi her referer til som uegennyttig korrupsjon som, i alle fall tilsynelatende, har til hensikt å oppnå «edle» organisatoriske mål. Typiske saker er der den politiansatte gir informasjon som synes å ha som siktemål å forebygge kriminalitet eller at noen havner på «skråplanet». Et eksempel på dette er en politiansatt som formidlet taushetsbelagt informasjon til en forelder om datterens kjæreste. Denne personen skulle være kjent for å være voldelig (Spesialenheten, 2006). Et annet eksempel er politiansatt som tipset slektning om at sønnesønn var påvirket av hasj under kjøring (Spesialenheten, 2009). Taushetsbruddet synes i begge tilfeller å ha som siktemål å engasjere nære pårørende for å forhindre fremtidige negative hendelser.

Et gjennomgående trekk ved sakene som omhandler misbruk av informasjon eller brudd på taushetsplikt, er at de involverer enkeltpersoner. Det bærer ikke preg av samarbeid mellom flere personer eller å være institusjonalisert. Det er imidlertid ett unntak i denne sammenhengen, og det er et politidistrikt som praktiserte en avtale med legemiddelfirma om utlevering av personopplysninger i over 40 år. Avtalen gikk ut på at firmaet ved henvendelse fikk opplyst over telefon om aktuelle søkere på ledige stillinger i firmaet var straffet for overtredelser av narkotikalovgivningen (Spesialenheten, 2009, s. 8). Dette er et interessant eksempel på hvordan en ulovlig praksis kan pågå i årevis uten at man tilsynelatende evner å fange dette opp. Saken endte med foretaksstraff og forelegg på 50000 kr.

Taushetsbrudd og misbruk av informasjon er også noe som gjentatte ganger har blitt løftet frem og problematisert i Spesialenhetens årsrapporter. Det har her bl.a. blitt pekt på viktigheten av taushetsplikt for å ivareta personverninteresser, samfunnssikkerhet og hensynet til sikring av bevis. Det har også tidligere blitt identifisert former for taushetsbrudd og informasjonsmisbruk som stemmer godt overens med de former som er identifisert i denne undersøkelsen, herunder taushetsbrudd for å forebygge lovbrudd, lekkasjer til media, informasjon til kriminelle miljø (Spesialenheten, 2008), og opplysninger til familie og bekjente (Spesialenheten, 2016).

Lekkasjer til media har ved en rekke anledninger blitt etterforsket av Spesialenheten, bl.a. i store saker som NOKAS, «lommemann»-saken, og 22.juli-terroren (Spesialenheten, 2013). I sistnevnte sak skal NRK angivelig ha fått tilbud om å kjøpe informasjon for 30000 kr fra en ansatt i politiet. En gjennomgående erfaring er at saker der mange personer har hatt tilgang på informasjon, enten det er fysisk tilgang til sakens dokumenter, elektronisk tilgang til saken, eller mottatt muntlig informasjon, er vanskelig å etterforske. Kildevernet gjør det også krevende å etterforske slike saker. I saker der det er mistanke om taushetsbrudd eller misbruk av politiets registre, og hvor det igangsettes etterforskning, vil Spesialenheten innhente aktivitetslogger som kan vise den mistenktes bruk av ulike registre (Spesialenheten, 2015). I løpet av undersøkelsesperioden for denne studien har det vært lovmessige innstramninger (politiregisterlover) og teknologiske endringer (SPOR) som kan bidra til å forebygge misbruk av informasjon i politiet (Spesialenheten, 2019). Dette til tross så synes det likevel fortsatt å henge igjen uheldige praksiser flere steder når det gjelder (mis)bruk av politiets registre til private formål (Spesialenheten, 2017; 2020). Økt bruk av ulike sosiale medier de siste 10 årene har medført ytterligere utfordringer knyttet til misbruk og spredning av taushetsbelagt informasjon (Spesialenheten, 2019; 2020). Det er flere eksempler på dette de senere år, bl.a. i forbindelse med saker som handler om uønsket seksuell oppmerksomhet, trakassering og utnyttelse (se nedenfor).

Seksuelt motivert maktmisbruk

En annen overordnet form for korrupsjon som går igjen relativt hyppig er saker der politiansatte utnytter sin posisjon for seksuelle formål (N=16). Denne typen saker faller innenfor vår definisjon av korrupsjon fordi det, som det vil gå fram, handler om å oppnå (seksuelle) fordeler for sin egen del gjennom den makt og posisjon som følger med politistillingen. Sakene innenfor denne kategorien varierer i likhet med den foregående kategorien mye både når det gjelder form, innhold og alvorlighetsgrad, men ikke så mye når det gjelder motivasjon. Egeninteresse synes å være det dominerende motivet. Derimot kan det variere en del når det gjelder graden av gjensidighet mellom partene i slike saker.

De sakene som opp gjennom årene har blitt behandlet av Spesialenheten innenfor denne kategorien, har et stort spenn som varierer fra etiske gråsoner til saker hvor det foreligger mistanke om klart straffbare forhold som f.eks. voldtekt (Spesialenheten, 2017). Selv om det er betydelig variasjon i alvorlighetsgrad, så finner man gjennomgående innenfor denne kategorien noen av de mest alvorlige sakene som er behandlet av Spesialenheten. Ser man på påtaleinnstillinger og straffeutmåling, så var det tatt ut tiltale i 11 av 16 saker (68%), mens halvparten (8) av sakene endte med ubetinget fengsel. Videre kommer det frem at det i nesten halvparten av sakene (7) endte med avskjedigelse fra stillingen eller at personen sluttet i politiet.

Sakene som er inkludert i denne undersøkelsen og som har endt med positiv påtaleavgjørelse, kan i hovedsak grupperes innenfor tre underkategorier. I den første underkategorien faller saker som handler om seksualisert prat og/eller sending av seksualiserte meldinger eller bilder fra politiansatt til innbygger som har vært i kontakt med politiet, evt. fra en politiansatt til en annen politiansatt. Nedenfor er det listet opp noen eksempler på saker i denne underkategorien:

- En politiansatt hadde flere seksualiserte samtaler med en person som den politiansatte hadde avhørt som fornærmet i en alvorlig straffesak. Det ble også utvekslet seksualiserte fotografier mellom disse (Spesialenheten, 2018).
- En politiansatt sendte nakenbilde av seg selv på Snapchat til en 17-åring som denne hadde tjenestemessig ansvar for å følge opp i forebyggende øyemed (Spesialenheten, 2018). Det var kjent at 17-åringen hadde rusproblemer og at hun tidligere hadde blitt misbrukt seksuelt (Spesialenheten, 2018; 2019).
- En politiansatt kontaktet en kvinne en rekke ganger til tross for at hun hadde tydelig bedt ham ikke ta kontakt. Det var flere henvendelser fra politiadresse og gjort søk på kvinnen i passregisteret (Spesialenheten, 2021).

Eksempelene varierer i form og tilsynelatende gjensidighet mellom aktørene. I det første eksemplet synes det å være en viss gjensidighet i form av utveksling mellom partene, mens det i det tredje eksemplet åpenbart ikke foreligger noen slik gjensidighet. Når vi bruker betegnelsen «tilsynelatende gjensidig-

het», gjør vi det fordi det må stilles store spørsmålstegn ved om seksualisert kontakt kan betraktes som virkelig gjensidig gitt kontekst og åpenbar maktulikhet mellom partene. Når det gjelder alvorlighetsgrad så havner disse sakene som oftest i den mindre alvorlige enden av skalaen, i alle fall sett i forhold til straffereaksjon. De tre sakene som her er nevnt ble alle avgjort med forelegg. Det er imidlertid eksempler på at saker, selv om de ikke ender opp i fysisk trakassering eller utnyttelse, likevel er så pass alvorlige at de ender opp med relativt strenge straffereaksjoner. I Spesialenhetens årsrapport fra 2009 (s. 27) omtales for eksempel en sak der en politiførstebetjent i egenskap av hovedansvarlig for forebygging og etterforskning mot ungdom, sendte seksualiserte meldinger eller bilder til to unge kvinner for å oppnå seksuell kontakt med dem. I tillegg til bot og betinget fengsel ble polititjenestepersonen fradømt stilling i politiet og retten til å ha stilling i politiet i fremtiden.

Den andre underkategorien av saker dreier seg om krenkende atferd i form av uønsket fysisk berøring og/eller direkte beføling av innbygger eller kollega. Her har den seksuelle trakasseringen eller utnyttelsen blitt fysisk og ikke «kun» kommet til uttrykk verbalt eller symbolsk. Nedenfor er det listet opp noen eksempler fra denne underkategorien:

- En politiansatt kommenterte under avhør den avhørte mannens kropp og stilte spørsmål om hans seksualliv. Han skal også ha strøket han på kinnet og hånden og gitt han flere klemmer. Han var tidligere instruert av sin arbeidsgiver om ikke å ta på personer i avhør (Spesialenheten, 2009).
- En politiansatt som bl.a. hadde som oppgave å iverksette tiltak for å beskytte en trusselutsatt kvinne, hadde under møte med denne kvinnen (som han delvis unnlot å loggføre) tatt henne gjentatte ganger på lår, rumpe, mage og rygg, selv om kvinnen sa at hun ikke ønsket å bli tatt på. Han hadde også sendt tekstmeldinger (Spesialenheten, 2017).
- En politiansatt ba en (underordnet) kvinnelig kollega om å komme inn på kontoret. Da hun kom inn på kontoret låste han kontordøren, førte henne mot veggen og la sin høyre hånd mot hoften hennes mens han uttalte «nå er jeg så nøden» eller noe lignende (Spesialenheten, 2015).
- En politiansatt ble tiltalt for flere tilfeller av beføling og seksualisert prat i forbindelse med kroppsvisitasjon/ransaking eller avhør. Kvinnene var gjennomgående tilknyttet rusmiljø eller hadde rusproblemer (Spesialenheten, 2006).

Innenfor denne underkategorien er det ofte tale om en kombinasjon av seksualisert prat og uønsket fysisk berøring. Konteksten for disse hendelsene varierer, men både avhørssituasjon og situasjoner med kroppsvisitasjon/ransaking beskrives i materialet. Handlingene pågår dermed gjerne på steder der det er få eller ingen vitner til handlingene, for eksempel avhørsrom, kontor eller bopel. Eksempelene varierer også i forhold til hyppighet, antall ofre og hvor grove handlingene er, men i alle disse eksemplene synes det å være et totalt fravær av noen form for gjensidighet eller noe som skulle tilsi at dette er noe ofrene er med på. Variasjonen i alvorlighetsgrad kommer også til uttrykk sett i forhold til straffereaksjoner. I førstnevnte eksempel ble saken avgjort med forelegg, mens det i sistnevnte sak ble lagt ned påstand om fradømmelse av stilling.

Den tredje underkategorien omhandler saker der politiansatte har seksuell omgang med personer de møter i sammenheng med polititjenesten. Disse sakene utgjør majoriteten av saker om seksuelt motivert maktmisbruk som har endt med positiv påtaleinnstilling. Nedenfor er det listet opp noen eksempler fra denne underkategorien:

- En politiansatt med lederansvar hadde ved flere tilfeller seksuell omgang med kvinner han kom i kontakt med i jobben. Den politiansatte hadde ansvar for overgrep- og familievoldssaker i distriktet og var tilsynelatende omsorgsfull og hjelpsom samtidig som han gjorde tilnærmelser. Gjennomgående var ofrene kvinner som var i en vanskelig livssituasjon og som søkte trygghet (Spesialenheten, 2009).
- En politiansatt misbrukte stillingen til å oppnå seksuell omgang med mindreårige og tilegne seg seksualiserte bilder og lydfiler. Han kom i de fleste tilfeller i kontakt med jentene via diverse internettfora, men også via avhør i ett tilfelle. Gjennomgående fremstår jentene som sårbare (Spesialenheten, 2010).
- En politiansatt hadde seksuell omgang med person under 18 år som var i en sårbar livssituasjon (fosterbarn). Den politiansatte kommuniserte seksuelt på sosiale medier med fornærmede over lengre tidsperiode (Spesialenheten, 2020).
- En politiansatt som var etterforsker, narkoansvarlig og informantbehandler hadde ved tre anledninger seksuell omgang med kvinne som var svært sårbar med tidligere rusproblematikk og psykiske problemer. Han ble også

tiltalt for å ha prøvd å påvirke fornærmede til å trekke sin forklaring, samt å ha tatt narkotika fra beslagsrommet (Spesialenheten, 2018).

- En politileder hadde seksuell omgang med kvinne som stod i fare for å få inndradd førerkort. Politilederen oppgav uriktig at kvinnen hadde avlagt tre prøver der hun var rusfri (Spesialenheten, 2018).
- En politiansatt utnyttet ved flere anledninger sin stilling for å oppnå seksuell omgang med tre forskjellige kvinner. Han hadde i flere av tilfellene vært etterforsker i saker som involverte disse kvinnene som var sårbare med rusproblemer, psykiske problemer og tidvis voldelige relasjoner (Spesialenheten, 2021).
- En politiansatt utnyttet ved flere tilfeller sin posisjon for å oppnå seksuell omgang med kvinner han hadde kommet i kontakt med via jobben. Flere av kvinnene var klart sårbare og hadde opplevd overgrep tidligere. Han sendte også seksualiserte meldinger til flere kvinner, herunder politistudent i praksis ved tjenestestedet (Spesialenheten, 2016).
- En politiansatt utnyttet ved flere tilfeller sin stilling for å oppnå seksuell omgang med kvinner han møtte i egenskap av å være politi. Gjennomgående var det ofte tale om unge sårbare personer med rusproblematikk og psykiske problemer. Hadde også et seksuelt forhold med politistudent han var praksisveileder for. Tiltalt både for misbruk av overmaktsforhold og uaktsom voldtekt (Spesialenheten, 2021).
- En politiansatt som ble tiltalt for å ha utnyttet stilling for å oppnå seksuell omgang med underordnet kollega. Tjenestepersonen fikk ved tre anledninger kollegaen til å masturbere seg (Spesialenheten, 2022).

Sakene som er listet opp varierer en del i grad av alvorlighet sett i forhold til straffeutmåling, men det er gjennomgående tale om forhold på den øvre delen av alvorlighetsskalaen med relativt strenge straffer sammenliknet med de øvrige sakene i materialet. I samtlige saker ble det tatt ut tiltale, og i alle sakene ble det lagt ned påstand om og (med ett unntak) felt dom med ubetinget fengsel. Den strengeste straffen var tre års ubetinget fengsel. I den aller siste saken ble tiltalte frifunnet under dissens for å ha utnyttet overmaktsforhold, men dømt til å betale oppreisning. Det kommer også frem at oppreisning ble tilkjent ofrene i fire andre saker. I tillegg ble flere av de tiltalte fradømt stillingen. I tre av sakene opplyses det at den tiltalte har blitt fradømt stillin-

gen, mens det i fire sakene kommer frem at den tiltalte enten har sluttet i politiet eller blitt pensjonert.

Spesialenheten (2010; 2021) har også gjentatte ganger fremhevet hvor alvorlig og skadelig disse hendelsene er, først og fremst for ofrene, men også for politiet og dets virke og omdømme. Det er bl.a. verdt å merke seg at i flere av sakene i denne kategorien har gjerningspersonene utnyttet sin posisjon over lengre tid og overfor flere personer. Mens det i noen saker er tale om enkeltstående hendelser, så er det i enda flere saker tale om politiansatte som over flere år har utnyttet flere forskjellige kvinner.

I alle sakene som tilhører denne siste underkategorien er utøverne menn, mens alle ofrene for denne type seksuell utnyttelse er kvinner. Den samme ubalansen gjør seg også gjeldende innenfor de andre underkategoriene av seksuell trakassering og utnyttelse. Videre går det frem av materialet at det i de aller fleste tilfellene dreier seg om seksuell omgang med innbyggere som de politiansatte har kommet i kontakt med gjennom tjenesten, mens det i et par av tilfellene også er rapportert om seksuell omgang med underordnet politikollega.

I de aller fleste tilfellene synes det å være en tydelig asymmetri eller ubalanse i maktforholdet mellom partene. Et gjennomgående trekk ved de tilfellene der innbyggere er involvert, er at det ofte er tale om sårbare personer som er i en vanskelig livssituasjon, har rusproblemer, har psykiske problemer, opplevd overgrep osv. I saker som involverer seksuell trakassering eller utnyttelse av kollega er det også en tydelig ubalanse i makt ved at de ofte er i et direkte tjenesteforhold som over- og underordnet, f.eks. som praksisveileder og praksisstudent, eller som avsnittsleder og underordnet kollega ved avsnittet. Vi vil mot slutten komme nærmere tilbake til hvordan dette asymmetriske forholdet påvirker risikoen for slikt maktmisbruk.

Det synes ellers i liten grad å være tale om press i form av eksplisitte trusler eller bruk av fysisk tvang i de rapporterte tilfellene av seksuell utnyttelse, selv om enkelte synes å være svært pågående, men snarere om press gjennom mas og manipulasjon. I flere tilfeller har gjerningspersonene fremstått som tilsynelatende omsorgsfulle og hjelpsomme overfor de utsatte kvinnene som i

mange tilfeller har vært i en sårbar livssituasjon. Når det gjelder gjerningspersonene så er det gjennomgående tale om personer som er i en posisjon der de har mulighet til å utnytte andre. Det kan være at de er i en lederposisjon eller jobber med et felt der de kommer i kontakt med sårbare personer, f.eks. narkotika, forebygging blant barn og unge, vold i nære relasjoner osv. I tillegg synes de ofte å ha en ganske stor grad av autonomi i den daglige tjenesten med lite oppfølging og muligheten til å utforme sin egen arbeidshverdag. Disse faktorene gir økt mulighet og dermed forhøyet risiko for maktmisbruk.

Uønsket seksuell oppmerksomhet, trakassering og utnyttelse har i likhet med taushetsbrudd og misbruk av informasjon, blitt løftet frem som eget tema i Spesialenhetens årsrapporter en rekke ganger. Spesialenheten (2021) har blant annet pekt på behovet for en større grad av risikoerkjennelse i politiet når det gjelder slike saker. I tråd med funnene fra denne undersøkelsen så peker de på at gjerningspersonene ofte har hatt spesielt betrodde funksjoner eller hatt spesiell kompetanse innenfor et område der de har kunnet komme i kontakt med sårbare personer (Spesialenheten, 2010; 2021). Dette stiller krav til rekrutteringsprosessen inn i slike posisjoner for å sikre at de som rekrutteres inn har de rette motiver og ikke misbruker sin posisjon. Videre peker Spesialenheten (2021) også på behovet for gode rutiner for oppfølging av uønsket atferd. I flere saker har det vært «gamle rykter» eller opplysninger som ikke har blitt fulgt opp eller tatt på alvor, og på den måten har den seksuelle utnyttelse kunne pågå i årevis. Risikoen for slike hendelser kan dermed ikke reduseres til kun enkelthendelser eller enkeltindivider, såkalte «bad apples», men må ses i lys av flere faktorer. Disse sakene illustrerer også, ifølge Spesialenheten (2021), behovet for uavhengige organ å henvende seg til. Det er flere som har gitt uttrykk for at det ville ha vært uaktuelt å gå til politiet med opplysningene.

Ser man utover de sakene som har medført positiv påtaleavgjørelse så er det også her som nevnt ovenfor, en stor spennvidde fra gråsonesaker til det klart straffbare. Eksempler på typiske gråsonesaker som Spesialenheten i noen tilfeller har sendt over til administrativ vurdering, er politiansatte som har tatt kontakt med innbyggere de har møtt gjennom tjenesten, f.eks. gjennom sosiale medier, med den hensikt å «flørte» og/eller arrangere et «stevnemøte», eller rett og slett opptrådt uprofesjonelt i møte med innbyggere (Spesial-

enheten, 2017; 2018; 2019). Av nyere saker som har blitt oversendt til administrativ vurdering, så finner vi noen saker der praksisveileder og student har hatt seksuell omgang (Spesialenheten, 2022). Selv om det her ikke er funnet noe som tyder på misbruk av overmakt, så etterlyses det likevel tydeligere retningslinjer. Spesialenheten mener bl.a. at det bør vurderes å tydeliggjøre at seksuell omgang mellom veiledere og studenter er uakseptabelt, og at misbruk av stilling kan innebære straffansvar. Nye retningslinjer har etter dette blitt gitt både for instruktører i leir og praksisveiledere (Pedersen m.fl., 2023).

Prosesskorrupsjon

Prosesskorrupsjon handler om å tøyе eller bryte de straffeprosessuelle reglene for å oppnå noe. Hovedskillet går mellom saker som dreier seg om private fordeler (egne eller andres) og saker der målet er å oppnå noe som kan fremstå som ønskelig ut fra et institusjonelt eller samfunnsmessig perspektiv. De fleste sakene med prosesskorrupsjon havner, ikke overraskende, i sistnevnte underkategori. Det er også grunn til å anta at det er betydelige mørketall knyttet til denne underkategorien, noe vi vil komme tilbake til lenger ned.

Ellers varierer sakene i denne kategorien som de øvrige, fra typiske gråsone-saker til det klart straffbare. Når det gjelder påtaleinnstillinger og straffeutmåling, så ble det tatt ut tiltale i 6 av 14 saker (ca. 43%), mens det i de øvrige sakene ble foreslått forelegg eller påtaleunntatelse. Av de seks sakene hvor det ble tatt ut tiltale, var det ingen som endte opp med ubetinget fengsel. De fleste tiltalene endte opp med enten betinget fengselsstraff, påtaleunntatelse eller forelegg (og i ett tilfelle frikjennelse). I så måte kan det hevdes at sakene i denne kategorien tenderer mot den mindre alvorlige enden av skalaen. Samtidig finner vi at det i tre av sakene (ca. 20 %) endte med avskjedigelse fra stillingen, noe som indikerer handlinger som er ansett å være uforenlig med å inneha stilling i politiet.

Gjennomgående er det saker hvor motivasjonen tilsynelatende har vært å oppnå en privat fordel at de strengeste straffene er blitt utmålt, men også her er det variasjon. En av de mest alvorlige sakene i dette materialet er et tilfelle der en politiansatt fjernet en blodprøve og senere kvittet seg med (gravde ned) denne (Spesialenheten, 2012). Blodprøven var fra sønnen til den politian-

satte som var mistenkt for kjøring i ruspåvirket tilstand. Saken endte med at den tiltalte ble fradømt retten til å inneha stilling i politiet. En annen sak som også involverte manipulering av straffeprosess/bevis til egen fordel, var en politiansatt som ble tiltalt og dømt for ved flere anledninger å ha forfalsket åstedsrapporter, dvs. skrevet åstedsrapport uten å ha undersøkt åstedet (Spesialenheten, 2007). Han var også tiltalt for tyveri av beslag og misbruk av amfetamin, og ble dømt til betinget fengsel og tap av stilling.

En annen variant er politiansatte som manipulerer straffeprosessen til fordel for kolleger. I dette materialet er det bl.a. et tilfelle hvor to politiansatte og en politistudent (i praksis) stoppet en kollega i fartskontroll (Spesialenheten, 2005). For å unngå beslag av førerkort rapporterte de en lavere hastighet enn det som var målt slik at kollegaen fikk et forelegg. Dagen etter angret imidlertid lederen av patruljen seg, og meldte fra til overordnede. De to politiansatte i patruljen ble gitt et forelegg av Spesialenheten.

En tredje variant er politiansatte som prøver å påvirke sine kolleger til å manipulere straffeprosessen (for egen eller andres fordel). I en sak ble en politiansatt tiltalt og dømt for å bl.a. ha prøvd å påvirke UP til å rapportere lavere hastighet enn det som var målt (Spesialenheten, 2010). Den politiansatte, som også ble dømt for trusler mot samboer, ble dømt til betinget fengsel og tap av stilling.

Øvrige saker i denne kategorien synes å falle innfor det vi kan kalle uegennyttig korrupsjon, altså for å oppnå politiets samfunnsmessige målsetninger. Når vi skriver synes, så er det fordi det i noen av sakene kan fremstå som noe uklart hva som egentlig er motivasjonen. Et eksempel er en sak der en politiansatt som var etterforsker i en sak der ulv var blitt skutt, gav opplysninger til siktede på SMS og telefon om hva han burde si i avhør (Spesialenheten, 2017). Han slettet deretter meldingene. Saken ble avgjort med betinget fengsel og bot. Det er uklart i hvilken grad denne handlingen var motivert ut ifra oppfatninger om hva som var passende reaksjon eller den beste løsningen i den konkrete saken (uegennyttig), eller om den politiansatte har en relasjon til siktede og yter en slags vennetjeneste (egeninteresse). Det kan også være snakk om begge deler, for det ene utelukker ikke det andre.

En annen sak som illustrerer problemene med å avgjøre hva som er den egentlige motivasjon, er en sak som gikk helt til Høyesterett. Etter å ha mottatt anmeldelse om tyveri fra privatboligen til en politiansatt, traff en politijurist beslutning om å pågripe anmelderens vaskehjelp og ransake boligen hennes uten at det forelå tilstrekkelig mistankegrunnlag (Spesialenheten, 2021). Han unnlot også å innhente rettens beslutning om ransakelse til tross for at det ikke var fare ved opphold. Det som var angitt som stjålet ble ellers gjenfunnet i anmelders bolig halvannen måned senere. Etter flere runder i retten ble politijuristen dømt for tjenestefeil på det andre punktet. Her er det flere typer motivasjon som kan ha spilt inn. En mulighet er at politijuristen ikke har forstått loven og er i en slags rettsvillfarelse. En annen mulighet er at politijuristen har hatt en så sterk mistanke mot vaskehjelpen, at det i realiteten bare var et spørsmål om å sikre bevis så fort som mulig (finne tyvegods), og at det derfor var moralsk, om enn ikke juridisk, forsvarlig å beslutte ransaking uten å gå via retten. En tredje mulighet er at politijuristen har tøyd og brutt loven for å hjelpe en kollega i politiet. I så fall er det en sak som hører hjemme innenfor variant nummer to som ble beskrevet ovenfor, dvs. politiansatte som manipulerer straffeprosessen til fordel for kolleger.

Et tydeligere eksempel på en sak som synes å være drevet av uegennyttige og «edle» motiver er en politiansatt som rapporterte at en «Multi-Drug test» var negativ til tross for at den var positiv (Spesialenheten, 2007). En informant hadde vært til stede på en hytte der det ble benyttet illegale rusmidler, og hadde etter avtale med politiet varslet på SMS. Planen var videre at han skulle tas inn til avhør, men ikke testes for å unngå problemer med eventuell positiv test. Prøve ble likevel tatt for å ikke vekke mistanke om at han samarbeidet med politiet. Denne prøven var positiv, men ble angitt å være negativ. Den politiansatte angret seg og meldte dette inn dagen etterpå. Etter flere runder i retten endte saken med påtaleunntatelse. I denne saken synes den politiansatte å ha stått overfor et moralsk dilemma som han valgte å løse ved å oppgi uriktige opplysninger om testen. Slike saker der politiet overser kriminalitet eller på andre måter manipulerer med straffeprosessen for å beskytte informanter har også blitt tematisert innenfor forskning på informantbehandling (Rasch-Olsen, 2008; Rachlew, 2009).

De resterende sakene i denne kategorien er saker der politiansatte i ulike situasjoner synes å ha tøyd eller brutt straffeprosessloven med det formål å oppnå et polisært mål. Det kan selvfølgelig ikke utelukkes at det skyldes manglende lovforståelse, men dette synes mindre sannsynlig ettersom loven i flere av tilfellene fremstår som nokså utvetydig. Det som kan være tvetydig er hvor grensen for det straffbare ligger. I flere av disse sakene kan det synes som om loven bevisst har blitt tøyd helt opp til grensen for det straffbare (og forbi) for å kunne nå de polisære målene.

En slik variant er saker der politiet bryter straffeprosessloven i avhørssituasjoner. Et eksempel på en slik sak er to etterforskningsledere som besluttet å fortsette avhør (uten forsvarer) av en mindreårig siktet i drapsak etter at vedkommende hadde endret status fra vitne til siktet (Spesialenheten, 2019). I slike situasjoner skal det være forsvarer til stede. Etterforskerne ble dømt, men straff frafalt.

En annen variant er bruk av varetekt og manglende etterlevelse av avgjørelser i retten (Spesialenheten, 2019). I en av sakene i dette materialet var det en påtaleansvarlig som besluttet å ikke løslate den siktede fra varetekt til tross for at lagmannsretten samme dag hadde besluttet løslatelse. Den påtaleansvarlige besluttet neste dag at siktede ikke skulle løslates på grunnlag av gjentakelsesfare og fare for bevisforspillelse knyttet til straffbart forhold som var omfattet av fengselsbegjæringen lagmannsretten hadde behandlet. Den siktede ble holdt uhjemlet i varetekt i tre dager. Den påtaleansvarlige ble frifunnet i tingretten selv om retten konkluderte med at det var et grovt pliktbrudd.

En annen type sak som har fått mye oppmerksomhet de senere år er politiets tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker, ikke minst etter Riksadvokatens presisering av lovverket (Riksadvokaten, 2021) og gjennomgang av praksis (Riksadvokaten, 2022a; 2022b). Blant de positive påtaleavgjørelsene er det kun noen få saker som faller inn under denne kategorien, blant annet en sak der politiet ransaket en mindreårig mistenkt for narkotikalovbrudd (Spesialenheten, 2022). Den mindreårige måtte i dette tilfellet dra ned buksene utendørs med øvrige ungdommer som delvis tilskuere. Politiet sørget heller ikke for tilstrekkelig notoritet (skriftlig rapportering) over tvangsinngrepet. De to politiansatte ble dømt til å betale bot på 4000 kr.

Denne type prosesskorrupsjon der politiet tøyer eller bryter de straffeprosessuelle reglene for å avdekke narkotikakriminalitet, synes å være langt mer utbredt enn gjennomgangen av positive påtaleavgjørelser viser. Det at det er få saker i dette materialet skyldes nok både at det er en god del tilfeller som ikke blir anmeldt til Spesialenheten, og at de som blir anmeldt sjelden når terskelen (som er ganske høy) for hva som er straffbart. Denne type saker illustrerer i så måte hvorfor det kan være fornuftig å ikke avgrense begrepet politikorrupsjon til straffbare forhold, men også ta med saker som ligger i en etisk gråsoner.

Selv om det er få tilfeller med tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker som har endt med positiv påtaleavgjørelse, så er dette likevel en problemstilling som har blitt hyppig tematisert i Spesialenhetens årsrapporter opp gjennom årene, og saker i denne kategorien har jevnlig blitt oversendt til administrativ vurdering. Det vil si saker som ikke nødvendigvis har endt opp med straff, men hvor det likevel er avdekt (kritikkverdige) forhold som bør følges opp av politiet eller påtalemyndigheten med tanke på læring og forbedring av praksis. I sakene som har blitt oversendt til administrativ vurdering har det i særlig grad blitt pekt på ulovlig tvangsmiddelbruk (ransaking) og manglende rapportering i saker med bruk og besittelse av narkotika. Årsrapportene fra Spesialenheten viser at det i årenes løp er få, om noen, politidistrikt som ikke har fått oversendt en slik sak til administrativ vurdering. Når det gjelder ulovlig ransaking handler det ofte om at den ikke er tilstrekkelig formålsrettet, at mistankegrunnlaget fremstår som dårlig fundert, og at den ikke er forholdsmessig. En annen gjentakende problemstilling er polititjenestepersoner som selv beslutter ransaking (Spesialenheten, 2019), til tross for at polititjenestepersoner kun unntaksvis kan beslutte ransaking selv (Riksadvokaten, 2021). Ransaking skal som hovedregel besluttes av retten, eventuelt påtalemyndigheten hvis det er fare for opphold.

Et annet forhold som har blitt løftet frem og påpekt over flere år er manglende rapportering ved bruk av ransaking, og da særlig i situasjoner hvor tjenestepersoner selv har besluttet ransaking (Spesialenheten, 2013). Selv om instruksen er klar på at man alltid skal skrive rapport ved bruk av tvangsmidler, også når man ikke finner noe, så rapporterer Spesialenheten (2013) at det jevnlig kommer inn saker om manglende notoritet (skriftlig rapportering). Ifølge

Spesialenheten (2013, s. 18) synes heller ikke sakene som er sendt til administrativ vurdering «å ha medvirket til at rapportkravet følges opp mer lojalt». Etterforskning av konkrete saker har også vist at det ofte er ulikt syn hos ledelse og operativt mannskap om nødvendigheten av å skrive rapport. Det har blant annet blitt forklart at det ikke er noen kultur for å skrive rapport når det ikke tas beslag, og at det må foretas en skjønnsmessig vurdering av viktigheten av å skrive rapport. Dette er et synspunkt som ifølge Spesialenheten (2013), har blitt fremført i saker fra flere politidistrikt. Den manglende rapporteringen er ikke i samsvar med straffeprosessloven og gjør det vanskelig å føre legalitetskontroll med bruk av tvangsmidler. Spesialenheten (2013, s. 19) påpeker at det i flere av disse sakene «anses tvilsomt om det har vært et tilstrekkelig mistankegrunnlag».

Sett på bakgrunn av de gjentatte tilbakemeldingene fra Spesialenheten og diskusjonen i kjølvannet av den foreslåtte rusreformen (NOU 2019: 26), er det ikke overraskende at Riksadvokaten (2021) konkluderte med at det var «behov for avklaring av ransakingsadgangen i saker om bruk av narkotika». De regionale statsadvokatembetene ble også beordret til å gjennomføre fagledelsestiltak i form av gjennomgang av enkeltsaker og rutiner. Gjennomgangen av saker før Riksadvokatens brev av 9. april 2021 bekrefter det inntrykket man får ved å lese Spesialenhetens årsrapporter og viser til dels betydelige avvik fra Riksadvokatens føringer når det gjelder tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker (Riksadvokaten, 2022a). I den oppfølgende undersøkelsen av saker etter 9. april 2021 finner man en bedring både når det gjelder bruk av kroppslig undersøkelse for å avdekke eller avkrefte bruk, ved at tvangsmiddelbruk i større grad begrenses til det som er relevant for å ta stilling til mistanke, rapportering, og ved politiets egen beslutning om bruk av tvangsmidler (Riksadvokaten, 2022b). Det understrekes imidlertid at det er behov for fortsatt oppmerksomhet rundt temaet.

Som nevnt ovenfor så kan det være vanskelig å bestemme hvorvidt, og eventuelt i hvilken grad, den praksisen som har blitt avdekt på dette området, hvor en ofte synes å bevege seg langs lovens yttergrense og forbi, skyldes feiltolkning av loven eller om det er en mer bevisst strategi for å kunne avdekke narkotikakriminalitet. Her er det rimelig å anta at begge deler kan ha spilt inn. På flere områder som f.eks. kravet til rapportering ved bruk av

tvangsmidler, er loven temmelig klar og tydelig, men til tross for dette og gjentatte tilbakemeldinger og påminnelser fra Spesialenheten opp gjennom årene, så viste gjennomgangen til Riksadvokaten (2022a; 2022b) omfattende brudd på straffeprosessen i mindre alvorlige narkotikasaker. Riksadvokatens (2022b) gjennomgang av saker etter presisering av lovverket (Riksadvokaten, 2021) viste riktignok klar forbedring på flere områder, men både oppfølgingsundersøkelsen og saksporteføljen til Spesialenheten (2023) tyder på at det fortsatt er utfordringer på dette feltet. Og disse utfordringene synes vanskelig å forklare utelukkende med rettsvillfarelse med tanke på oppmerksomheten som har vært rundt disse utfordringene.

Tyveri og underslag

Sakene i denne kategorien ligger kanskje tettere opp til det mange assosierer med korrupsjon enn det som er tilfelle for en del av de andre kategoriene. Her synes det ofte å ligge et tydelig vinningsmotiv til grunn. Ellers varierer også sakene i denne kategorien en god del når det gjelder alvorlighetsgrad hvis vi legger til grunn påtaleinnstilling og straff, men gjennomgående synes de å fremstå som ganske alvorlige. I 10 av 14 saker (ca. 70%) ble det tatt ut tiltale mot de politiansatte, mens det i halvparten (7) av sakene endte opp med ubetinget fengsel. Videre så endte også halvparten (7) av sakene med avskjedigelse for den politiansatte, dvs. handlingene ses på som uforenelig med politirollen.

Tyveri og underslag kommer ellers i flere former. En gjenganger i dette materialet er tyveri og underslag av beslag, dvs. diverse ting som er tatt i beslag av politiet i forbindelse med etterforskning, fengsling el. En variant er tyveri av penger eller verdisaker. Blant de positive påtaleavgjørelsene til Spesialenheten er det en sak der et pengebefrag på 250 000 kr «forsvant» (Spesialenheten, 2006). Ingen gjerningsperson(er) ble identifisert, men en tjenesteperson ble ilagt et forelegg på 5000 kr for grov uforstand i tjenesten i tilknytning til sin håndtering av beslaget. Det er også andre liknende saker med ukjent gjerningsperson som har blitt henlagt, men oversendt til administrativ vurdering med henblikk på rutiner for behandling av pengebefrag. I ett tilfelle anmeldte Politimester mulig underslag av ca. 80000 kr fra en narkotikasak som «forsvant» fra en safe som flere tjenestepersoner hadde hatt tilgang til (Spesialen-

heten, 2010). Det er også tilfeller mer nylig som har blitt sendt over til administrativ vurdering (Spesialenheten, 2023).

En annen variant er tyveri eller underslag av narkotika. Det er flere tilfeller hvor politiansatte har tatt eller underslått beslaglagt narkotika, i noen tilfeller over flere år. I de fleste tilfeller som er rapportert i dette materialet synes det å være til eget bruk, men man kan ikke se bort fra at det også er tilfeller hvor målet er videresalg, eller begge deler. I de fleste tilfellene med eget bruk synes bakgrunnen å være at den politiansatte har utviklet et rusproblem, men man kan heller ikke se bort fra at det handler om rekreasjonsbruk i noen tilfeller. Det vanligste synes å være å underslå narkotika som er oppbevart i politiets lokaler eller la være å registrere narkotika som har blitt beslaglagt av den politiansatte. Et eksempel er en politiansatt som tok narkotika til eget bruk fra beslag. Han var ellers også i besittelse av seksualiserte bilder av barn og unge som blant annet stammet fra beslag (Spesialenheten, 2009). Det er imidlertid også tilfeller der narkotika har forsvunnet i forbindelse med opplæring i politiet. En sak som ble oversendt til administrativ vurdering omhandlet mulig tyveri av amfetamin og kokain fra hundepatruljens treningskofferter (Spesialenheten, 2008). Kripas oppga til Spesialenheten at det i perioden 2001 – 2006 var registrert til sammen 59 utleveringer av narkotika til hundeførere i Oslo, og for 14 av utleveringene mente Kripas at det hadde vært et unaturlig stort svinn av amfetamin, kokain eller ecstasy. Etterforskningen viste at det var mange personer som hadde hatt tilgang og at rutiner for registrering av utlån og tap av narkotika var mangelfull.

En tredje variant er tyveri eller underslag av våpen og/eller ammunisjon. En gjenganger er skytevåpen som blir beslaglagt eller levert inn til politiet, og som den politiansatte så unnlater å registrere, og etter hvert tar med seg hjem eller lar bli liggende på kontoret. Hvorvidt det er snakk om dårlige rutiner eller bevisst underslag kan i noen tilfeller være uklart, men i tilfeller der man har tatt med seg våpen hjem er det nærliggende å anta at motivet er å tilegne seg våpenet. Et eksempel er en politiansatt som hentet flere våpen hjemme hos en enke. Han unnlot å registrere våpnene og tok dem senere med seg hjem (Spesialenheten, 2008). Et annet eksempel er en politiansatt som stjal kniver, batonger og slåsshansker som var beslaglagt av politiet, og tok disse med seg hjem (Spesialenheten, 2011).

En fjerde variant handler om tyveri eller underslag av datautstyr som politiet har beslaglagt. Her er ikke nødvendigvis den økonomiske verdien så stor, særlig når det er tale om gammelt datautstyr, men det kan inneholde svært sensitivt og ulovlig materiale. Et eksempel er en politiansatt som ble tiltalt for å ha tatt med seg hjem PC som var del av beslag (tiltalte påstod at den borttatte PC'n lå på en pall i politigarasjen og ikke i beslagsrommet) (Spesialenheten, 2013). PC viste seg å inneholde overgrepsmateriale mot barn, men tiltalte meldte ikke dette til overordnede da det ble oppdaget.

De ovenfor nevnte sakene dreier seg om ting som har blitt beslaglagt, men det er selvsagt også risiko for tyveri og underslag i andre sammenhenger, f.eks. et åsted. Et eksempel fra vårt datamateriale er en politiansatt som ble tiltalt for blant annet grovt tyveri av klokke fra en person som befant seg i en livstruende situasjon (Spesialenheten, 2007). Saken endte med avskjedigelse av den politiansatte.

Det er også andre måter man kan underslå verdier i polititjenesten. Et eksempel er en politiansatt som i tillegg til å ha underslått penger fra beslaglagte pengeautomater og våpen, ble tiltalt for å ha stjålet utfylte nødpass (Spesialenheten, 2005). Et annet eksempel er en politiansatt som tilegnet seg, oppbevarte og videresolgt gjenstander fra politidistriktet som han hadde fått tilgang til gjennom sine stillinger (Spesialenheten, 2022).

Problemet med tyveri og underslag av verdier og beslag i politiet har også blitt løftet frem i Spesialenhetens årsrapporter, ikke bare gjennom administrativ vurdering, men også gjennom temaartikler. I en artikkel om notoritet (skriftlig rapportering) i forbindelse med beslag, ransaking og inkvirering peker man på betydningen av en nøyaktig og utførlig nedtegnelse av verdier og gjenstander i slike sammenhenger (Spesialenheten, 2011 s. 7). Her løfter de særlig frem eksempler med personer som har vært i politiets arrest og som har meldt verdisaker forsvunnet.

En annen artikkel som stiller spørsmålet om straffbare handlinger i politiet kan forebygges, synes å være spesielt relevant opp mot kategorien tyveri og underslag (Spesialenheten, 2009 s. 14). I denne artikkelen fremheves det at flere ansatte i politiet som har vært etterforsket for alvorlige anklager, har hatt

forhold i privatlivet eller arbeidssituasjon som kollegaer og arbeidsgiver har visst om, og som burde vært fulgt opp. Det nevnes forhold som økonomiske problemer, vanskelig livssituasjon, rusproblemer, bitterhet i forhold til arbeidsmiljø og arbeidsgiver, tidligere straff/advarsler, og omgang med kriminelle. Spesialenheten peker på viktigheten av å følge opp medarbeidere som er i «faresonen», og at de ikke gis for store fullmakter og autonomi til å styre sin egen arbeidshverdag. Det finnes ifølge Spesialenheten, mange eksempler fra saksporteføljen på at ledere har oppfattet forhold som klart burde gitt grunn til bekymring og handling, men hvor man lot være å gjøre noe. Vitneutsagn viser at i samtlige av de mest alvorlige sakene fra 2005 har overordnede og kolleger over tid sett tegn som gav grunn til bekymring. Artikkelen konkluderer med at politiet bør ha økt bevissthet og beredskap for at straffbare handlinger begås av kolleger, og at det utvikles et system for å følge opp ansatte med tanke på risiko og egnethet.

Ulovlig bierverv

Politiansatte kan i noen tilfeller ha bierverv, dvs. jobb eller verv utenfor politiet som kan være problematisk i forhold til politirollen. Bierverv i politiet er regulert i Politiloven (§ 22) og i de etiske retningslinjene for politiet, og må godkjennes av politimester. Det er likevel ingen garanti mot at politiansatte innehar ulovlige bierverv.

Blant de positive påtaleavgjørelsene som er gjennomgått er det kun ett tilfelle av såkalt ulovlig bierverv. I dette tilfellet ble en politiansatt tiltalt for å ha hatt bierverv med salg og markedsføring av velværeprodukter til tross for avslag på søknad om bierverv (Spesialenheten, 2008). I ett tilfelle prøvde han å verve person som oppsøkte lensmannskontoret for politiattest. I et annet kontaktet han søker til kontorjobb ved lensmannskontoret. Saken endte med bot og ordensstraff med nedsettelse til lavere stilling.

Selv om det kun er ett tilfelle av ulovlig bierverv som er identifisert her, så kan det likevel være hensiktsmessig å løfte frem denne korrupsjonsformen som en egen kategori. Det er bl.a. grunn til å anta at det er en del mørketall på dette området. Kontrollen med bierverv er også et område som har blitt kritisert av bl.a. GRECO (Europarådets overvåkingsorgan for korrupsjonsbekjempelse) for

å være svak og lite gjennomsluktig (GRECO, 2020). Det ble pekt på at relativt mange har fått innvilget bierverv, men at disse ikke har blitt systematisk fulgt opp og evaluert. Dette gjelder både i forhold til om betingelsene for de innvilgede søknadene fortsatt er til stede og om avslåtte søknader blir respektet. GRECO (2022, s. 9) anbefalte derfor «å utvikle et strømlinjeformet system for autorisasjon og registrering av ekstrajobber i politiet, kombinert med effektive oppfølgingstiltak». Et sentralt digitalt verktøy for å søke og behandle bierverv ble derfor lansert i midten av 2022. Det nye systemet gir også mulighet for å levere rapporter og statistikk både lokalt og sentralt.

Øvrige tilfeller av misbruk av politimyndighet

Det er også en del positive påtaleavgjørelser som faller inn under vår definisjon av korrupsjon, men som ikke passer helt inn under noen av de ovenfor nevnte kategorier. Det er likevel interessante eksempler på hvordan politimyndighet kan misbrukes i ulike situasjoner både på jobb og på fritid. Gjennomgående er det tale om mindre alvorlige saker, i alle fall sett i forhold til straffeknivået (avgjort med forelegg).

Det første tilfellet handler om en politiansatt som fremviste tjenestebevis til vakter for å slippe å betale billett på t-bane (Spesialenheten, 2017). Den politiansatte var alkoholpåvirket og ikke på jobb. Saken ble avgjort med forelegg.

De to neste tilfellene handler om (manglende) habilitet eller håndtering av saker med nære slektninger. I det ene tilfellet rykket en politiansatt ut på melding om farlig kjøreataferd som han antok gjaldt egen samboer (Spesialenheten, 2009). Han bestemte som eldstemann i patruljen at han skulle gå inn alene på adressen til samboer, og konkluderte med at hun ikke var beruset. I det andre tilfellet mottok en politiansatt en utleggsbegjæring mot sin egen samboer som han deretter unnlot å registrere for videre behandling (Spesialenheten, 2010). Begge sakene ble avgjort med forelegg.

Det fjerde tilfellet handler om politiansatte som misbruker politimyndigheten til å gi en fordel til kolleger i politiet (Spesialenheten, 2014). I dette tilfellet

kjørte en politiansatt med blålys og på rødt lys for at en kollega skulle nå en buss. Saken ble avgjort med forelegg.

Misbruk av politimyndighet har også blitt tematisert i årsrapportene til Spesialenheten. En av problemstillingene som her har blitt løftet frem er bruk av politiets signatur i privat sammenheng (Spesialenheten, 2011 s. 15). Et eksempel er bruk av politiets e-post eller brev/konvolutt med politiets logo i private tvister, eller at den politiansatte på en eller annen måte kommuniserer at han eller hun jobber i politiet i slike sammenhenger. Slik adferd er ikke nødvendigvis straffbar, men er helt klart etisk problematisk og ikke overraskende i strid med retningslinjene til politiet.

Oppsummering

I tabell 3 nedenfor er det en oppsummering av de ulike formene for korrupsjon med tilhørende saker/undertyper som vi har identifisert i datamaterialet.

Tabell 3. Former for korrupsjon

Former	Privat korrupsjon	Uegennyttig korrupsjon
Juridisk definert korrupsjon (§ 387)	Gi fordel til familiemedlem Motta bestikklser Dobbeltrolle	
Misbruk av informasjon	Informasjon til eget bruk/familie/venner Informasjon til personer involvert i kriminell virksomhet Informasjon til media	Informasjon til pårørende Informasjon til institusjoner Informasjon til personer involvert i kriminell virksomhet. Informasjon til media
Seksuelt motivert maktmisbruk	Seksualisert prat/meldinger Seksualisert berøring/beføling Seksuell omgang	
Prosesskorupsjon	Unndra/fjerne/slette bevis Uriktig/manglende rapport Påvirke forklaring	Undra/fjerne/slette bevis Uriktig/manglende rapport Påvirke forklaring Ulovlig ransaking
Tyveri eller underslag	Tyveri/underslag av beslag Tyveri/underslag av nødpass Tyveri/underslag av varer kjøpt inn til politiet Tyveri/underslag fra pengeautomater Tyveri fra åsted Tyveri/underslag av verdisaker fra arrestanter	
Bierverv	Salg og markedsføring på jobb	
Øvrige (tilfeller av maktmisbruk)	Behandle/avgjøre saker som berører familie Misbruke tjenestebevis på fritiden Kjøre uttrykning for private formål Misbruke politiets logo/autoritet i private sammenhenger	

6 Risikofaktorer

En av konklusjonene til evalueringsutvalget etter «Jensen-saken» var at korrupsjonsrisikoen må erkjennes (Evalueringsutvalget, 2021, s.88). Hvis man ikke erkjenner risikoen for korrupsjon vil man heller ikke være på vakt i forhold til symptomene eller ta på alvor eventuelle varsler som peker i slik retning. Som en av informantene i rapporten til Evalueringsutvalget (2021, s. 76) uttrykte det: «Du ser det ikke før du tror det». Men selv der man har sett det, så er det en fare for at slike tilfeller blir avskrevet som engangshendelser, særlig når det er relativt få saker hvor noen er blitt dømt etter korrupsjonsparagrafen. I kjølvannet av «Jensen-saken» har det blitt iverksatt flere tiltak innad i politiet for å øke bevisstheten og beredskapen på området (GRECO, 2022), men fortsatt varierer nok graden av erkjennelse og, ikke minst, forståelsen av korrupsjonsrisiko i politiet. I en nyere intervjuundersøkelse blant politiledere i Trøndelag (N=9), fant Jøssund og Lund (2023) at de fleste lederne erkjenner at det foreligger en korrupsjonsrisiko, men at denne risikoen i liten grad er systematisk vurdert, noe som gir begrenset risikoforståelse.

På bakgrunn av foreliggende forskning og det empiriske datamaterialet vi har presentert her, vil vi i denne delen gå nærmere inn på hvilke forhold som påvirker risikoen for korrupsjon i norsk politi. Hvilke risikofaktorer kan vi identifisere ut ifra den tilgjengelige informasjonen? Målet er å gi et mer overordnet bilde av risiko og ikke en detaljert utredning av risiko knyttet til hver enkelt type og undertype av korrupsjon i politiet. Det er i denne rapporten verken plass eller datagrunnlag for en slik detaljert utredning, men noen eksempler vil likevel bli knyttet til konkrete former og saker.

Risikoen for korrupsjon i politiet påvirkes av flere forhold og på ulike nivå. Under gjennomgangen av tidligere forskning ble det pekt på at det innen praksisfeltet tradisjonelt har vært mye søkelys på individuelle karakteristikker ved politiansatte som opptrer korrupt, mens den akademiske forskningen på feltet i større grad har satt søkelys på trekk ved yrket, organisasjonen og omgivelsene (Newburn, 1999; 2015). Spørsmålet om hvorvidt korrupsjon i politiet handler om individuelle eller kontekstuelle forhold er etter vår mening lite fruktbar. Svaret på dette spørsmålet er at begge disse forholdene vil kunne påvirke risikoen og sannsynligheten for korrupsjon. Noen er åpenbart mer utsatt enn andre, mens det samtidig er ytre faktorer som kan øke eller redusere risikoen eller sannsynligheten for at en eller flere politiansatte beveger seg

inn i etiske gråsoner og videre inn i det klart straffbare. Så for å få et helhetlig bilde av hva som påvirker risikoen for korrupsjon må vi ta for oss faktorer på alle nivå fra individ til samfunnsnivå, og det eventuelle samspillet mellom dem.

På individnivå finnes flere indikatorer på at det ikke er helt tilfeldig hvem som ender opp med å begå korrupte handlinger. Tidligere sjef for Spesialenheten for politisaker, Jan Egil Presthus, har trukket frem en rekke forhold i privatliv og arbeidssituasjon som har gått igjen i mer alvorlige saker som har blitt etterforsket av Spesialenheten opp gjennom årene. Forhold som trekkes frem er bl.a. (Presthus, 2009: 186):

- Vanskelig privatøkonomi
- Samlivsbrudd
- Rusproblemer
- Spillavhengighet
- Bitterhet i forhold til arbeidsmiljø/arbeidsgiver
- Tidligere straffet eller gitt advarsler fra arbeidsgiver som har medført omplassering
- Privat omgang med kriminelle

Dette er forhold som på ulike måter synes å øke faren for korrupsjon i politiet og som også gjerne henger sammen. I vårt datamateriale ser vi at flere av disse forholdene gjør seg gjeldende, herunder rusproblemer, vanskelig privatøkonomi og privat omgang med kriminelle. Bitterhet i forhold til arbeidsmiljø/arbeidsgiver synes også å være en faktor i noen tilfeller uten at dette blir uttrykt eksplisitt. Dessverre har vi for de fleste sakene i datamaterialet ikke tilstrekkelig med informasjon for å kunne si noe nærmere om forekomsten av slike forhold, men nok til å konkludere med at slike forhold synes å være en medvirkende årsak i flere tilfeller av korrupsjon. I saker som omhandler «tyveri og underslag» fant vi bl.a. flere tilfeller der politiansatte med rusproblemer har forsynt seg av beslaglagt narkotika og diverse verdisaker. Likeså er det flere saker som etterlater et inntrykk av at den politiansatte har utviklet en form for moralsk kynisme og likegyldighet som igjen har bidratt til både tyveri, underslag, og prosesskorrupsjon. Det er grunn til å tro at denne type moralsk kynisme og likegyldighet bl.a. springer ut av bitterhet i forhold til arbeidsmiljø eller arbeidsgiver. Det er også saker som indikerer at privat omgang med krimi-

nelle har bidratt til både tyveri og underslag, prosesskorrupsjon, misbruk av informasjon og bestikkelser. En kombinasjon av forhold som f.eks. rusmisbruk/spilleavhengighet, dårlig økonomi og privat omgang med kriminelle vil kunne gjøre politiansatte spesielt sårbare i denne sammenhengen. I tillegg til egne incentiver for å skaffe tilveie penger eller rusmidler, så er det også en risiko for utpressing fra det kriminelle miljøet.

Det kan også være andre individuelle faktorer som øker risikoen for korrupsjon. Det at noen velger å krysse grensen kan nok av og til handle om noe så enkelt som personlig grådighet eller begjær, og i noen av tilfellene med f.eks. seksuelt motivert maktmisbruk, om mangelfull rolleforståelse og hensynsløshet som kommer til uttrykk i utilbørlig seksuell og seksualisert atferd. Det trenger imidlertid ikke alltid å handle om åpenbart negative individuelle karakteristika, men kan også være knyttet til eget forhold til arbeidsoppgaver og opplevde mål for arbeidet. Et stort personlig engasjement i jobben og det feltet man jobber med kan for eksempel tenkes å øke risikoen for korrupsjon, og da særlig når det gjelder såkalt uegennyttig prosesskorrupsjon. Narkotikabekjempelse er et åpenbart eksempel på et slikt felt der engasjementet ofte er stort (Hellesø-Knutsen, 2013; Rolleforståelsesutvalget, 2023) og hvor det er dokumentert at loven ofte har blitt strukket til den ytterste grense og forbi for å oppnå resultater (Riksadvokaten, 2022a; 2022b). Den samme mekanismen vil åpenbart også kunne gjøre seg gjeldende på andre områder med stort engasjement.

Den tilgjengelige kunnskapen på området viser også at situasjonelle forhold slik som hvilket felt man jobber med, hvilke metoder og fullmakter man har osv., er viktige i en risikoanalyse. Slike faktorer vil i stor grad påvirke hvilke press, muligheter og handlingsrom jobben byr på, og dermed også risikoen for korrupsjon.

Et grunnleggende trekk ved politiyrket som det ble pekt på under tidligere forskning, er at det til tross for en hierarkisk struktur, ofte er preget av stor grad av autonomi med mye skjønnsmessig makt og lav synlighet (Newburn, 2015). Denne autonomien gjør at potensialet eller risikoen for korrupsjon alltid er til stede i polisier sammenheng. Men denne autonomien er ikke likt fordelt innad i politiet og dermed heller ikke den tilhørende risikoen for

korupsjon. Noen har i større grad mulighet til å utforme sin egen arbeidshverdag og til å ta avgjørelser i konkrete saker enn andre. Disse personene vil også i større grad ha anledning til å utnytte stillingen for egen eller andres vinning og derfor ha høyere risiko for korupsjon hvis vi holder alle andre faktorer noenlunde konstant. I mange av de mest alvorlige sakene som Spesialenheten har behandlet, så har de politiansatte, enten de er plassert høyt eller lavt i organisasjonen, hatt en stor grad av frihet til å kunne styre sin egen arbeidshverdag (Presthus, 2009). Det samme inntrykket gjør seg gjeldende når vi ser på de mest alvorlige sakene i dette materialet. I særlig grad synes dette å være tilfelle når det gjelder saker om seksuelt motivert maktmisbruk og bestikkelser. Her fremstår det som om de politiansatte har hatt muligheten til å bevege seg nokså fritt omkring uten særlig grad av oppsyn eller oppfølging fra overordnede eller andre. Det synes klart at denne autonomien har blitt grovt utnyttet av de politiansatte i disse tilfellene.

I de fleste sakene som gjelder seksuelt motivert maktmisbruk har det også vært en klar asymmetri eller ubalanse i maktforholdet mellom partene. Enten det gjelder seksuelt motivert maktmisbruk overfor innbyggere eller kolleger, så er regelen at det er et klart misforhold i makt mellom partene. I saker der innbyggere har blitt utsatt for slikt maktmisbruk er det som oftest tale om personer som er svært sårbare og i en vanskelig livssituasjon. Det er personer som har rusproblemer, psykiske problemer, blitt utsatt for overgrep, og/eller som tidvis har levd i voldelige relasjoner. Det er personer som har et betydelig behov for å kunne stole på politiet. I saker med seksuelt motivert maktmisbruk overfor kolleger er det også ofte en ubalanse ved at det er et direkte tjenesteforhold som over- og underordnet. En slik ubalanse i maktforhold enten det er mellom politi og innbygger eller politikolleger, øker risikoen for seksuelt motivert maktmisbruk. Denne ubalansen og risikoen kan antas å bli ytterligere forsterket i forhold mellom student og praksisveileder, men også i situasjoner der ferske polititjenestepersoner jobber i midlertidige stillinger.

Mulighetene og risikoen for korupsjon påvirkes også mer konkret av hvilken stilling man har i politiet og hvilket felt man jobber opp mot. Medarbeiderundersøkelsen i politiet viser f.eks. at de som jobber med trafikk saker (UP) synes å være mer utsatt for forsøk på bestikkelser (fra motorvognførere) enn ansatte i øvrige deler av politiet (Politiet, 2022). Vi ser også ut ifra tidligere

forskning og det datamaterialet som er beskrevet her, at det å jobbe med narkotikafeltet innebærer en betydelig risiko for korrupsjon, både i forhold til bestiktelser og tyveri og underslag. Denne risikoen øker ytterligere når det benyttes skjulte metoder slik som informantbehandling. Kombinasjonen av at narkotikakriminalitet er offerløse (ingen fornærmet), at den innebærer til dels store pengesummer, og ofte bekjempes på en måte som er lite gjennomsluktig, gjør at mulighetene og risikoen for korrupsjon er relativt sett høy. Det er med god grunn at rapporten i kjølvannet av «Jensen-saken» omtaler denne saken som en «typisk sak om politikorrupsjon» (Evalueringsutvalget 2021, s. 75). Den har alle de trekk som beskrevet ovenfor.

Narkotikabekjempelse innebærer også en forhøyet risiko for uegennyttig prosesskorrupsjon der politiet tøyer eller bryter straffeprosessloven for å avdekke narkotikakriminalitet. Denne risikoen blir særlig tydelig dokumentert når man ser på Spesialenhetens tilbakemeldinger i form av administrative vurderinger og Riksadvokatens gjennomgang av tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker (Riksadvokaten, 2022a; 2022b). Manglende rapportering og notoritet i tilfeller der politiet ikke gjør noen funn, noe som er i strid med instruksene (Riksadvokaten, 2021), øker risikoen for ulovlig tvangsmiddelbruk ytterligere. Denne praksisen reduserer innsyn og gjør det vanskelig å føre kontroll og oppsyn med politiets bruk av tvangsmidler.

Tidligere forskning (Rasch-Olsen, 2008; Rachlew, 2009) viser at bruk av skjulte metoder som informantbehandling også øker risikoen for uegennyttig prosesskorrupsjon, f.eks. i form av å ignorere kriminalitet begått av verdifulle informanter. En god informant er ofte selv involvert i alvorlig kriminalitet, og kan antas å ha som mål å oppnå noe for egen del i samarbeidet med politiet. Fristelsen til å ignorere kriminalitet begått av en produktiv informant kan derfor være stor hvis det kan gi resultater i form av større beslag, pågripelse osv. Men også mer vennskapelige relasjoner med informanten kan gi incentiver til å overse kriminalitet. I undersøkelsen til Rasch-Olsen (2008) oppgav f.eks. over halvparten av informantene at de hadde oversett lovbrudd av informantene, mens nesten halvparten oppgav at viktige informanter sjeldnere ble etterforsket.

Det er også andre arbeidsområder i politiet som ut fra dette datamaterialet synes å ha forhøyet risiko for visse typer korrupsjon. I sakene med seksuelt motivert maktmisbruk er det ofte slik at gjerningspersonen har vært i en posisjon der de har hatt tilgang på og mulighet til å utnytte sårbare personers tillit. De har gjerne hatt betrodde funksjoner og særlig kompetanse innenfor områder som overgreps- og familievoldssaker, kriminalitetsforebygging for barn og unge og informantbehandling. I noen av tilfellene har de også hatt lederroller på disse områdene. Det er slik sett ikke overraskende at Spesialenheten (2021, s. 11) konkluderer med at «erfaringene fra Spesialenhetens portefølje viser at seksuallovbruddsakene ikke må reduseres til å handle om enkelthendelser eller enkeltindivider. Risikoen er knyttet til politiets samfunnsoppdrag». Arbeidsfelt og stilling gir muligheter som kan utnyttes av den politiansatte.

I tillegg til individuelle trekk ved den politiansatte og situasjonsbetingede faktorer ved jobben, så er det også en rekke faktorer på det organisatoriske og institusjonelle nivået i politiet som kan hemme eller fremme risikoen for korrupsjon, noe som bl.a. ble grundig dokumentert i rapporten til utvalget som evaluerte «Jensen-saken» (Evalueringsutvalget, 2021). Vi har allerede nevnt lav risikoerkjennelse og, ikke minst, risikoforståelse i organisasjonen som en risikofaktor i seg selv (Evalueringsutvalget, 2021; Jøssund og Lund, 2023). Det er imidlertid ikke nok å erkjenne og forstå risiko, man må også ha på plass kontrollmekanismer som gjør at en kan fange opp og behandle korrupsjonsrisiko og korrupsjonshendelser på en tilfredsstillende måte.

En særlig viktig kontrollmekanisme i denne sammenheng er å sørge for tydelige formelle rutiner og brukervennlige kanaler for varsling eller å si ifra om etisk problematiske hendelser og forhold som kan medføre korrupsjonsrisiko. Her har det utvilsomt skjedd forbedringer de senere år, aller senest med opprettelsen av varslingsombud (DFØ, 2024). Den største utfordringen på dette området i dag synes imidlertid ikke å være mangel på formelle rutiner og kanaler, men snarere å skape et ytringsklima der de ansatte opplever det som trygt å si fra om slike forhold, og ikke minst, der den som sier ifra og det som blir sagt ifra om, blir tatt på alvor og fulgt opp på en forsvarlig og god måte. Tidligere forskning har pekt på at politiet har en kultur preget av sterk solidaritet og forventning om lojalitet både horisontalt mellom kolleger og vertikalt i

linjen (Weisburd m.fl., 2000; Skolnick, 2002; Lofthus, 2010; Cockroft, 2013). Den negative siden av dette er at det kan gjøre det vanskelig å si ifra om uønsket atferd og uønskede hendelser, at det å si ifra blir sett på som illojalt og fører til sosiale sanksjoner som utfrysning, karrierestopp osv. (DFØ, 2024). Konkrete saker de senere årene, f.eks. «Monica-saken», indikerer også at denne «kulturen» på ingen måte hører fortiden til (Wiersholm, 2015).

En rekke spørreundersøkelser indikerer også at det er spesielle utfordringer knyttet til det å varsle eller si ifra i politiet. I en undersøkelse om varsling og ytring blant medlemmer i sju fagforbund fant Ødegård, Trygstad og Steen (2016) at medlemmer av Politiets Fellesforbund i større grad oppgav «frykt for represalier» og «kultur for å skjule kritikkverdige forhold» som grunn for at de tror arbeidstakere lar være å varsle om kritikkverdige forhold. I en nyere spørreundersøkelse gjennomført blant medlemmer av Politiets Fellesforbund oppgav ca. halvparten at de mente det ikke var trygt å varsle i politiet, mens ca. en tredjedel ikke opplevde at varslinger tas på alvor (Stormark, 2023). Her må det imidlertid tas høyde for en relativt lav svarprosent (ca. 20%) som kan medføre skjevheter i utvalget, men det er neppe tvil om at det er utbredt bekymring blant polititjenestepersoner når det gjelder vilkårene for varsling. Politiets Fellesforbund (PF) har da også siden 2016 anbefalt sine medlemmer å ikke varsle fordi de ikke anser det som trygt (Skatvold, 2022). Politiets medarbeiderundersøkelse har med et spørsmål som er noe mindre spesifikt, nærmere bestemt om det er trygt å si ifra (på min arbeidsplass). I den siste undersøkelsen oppgav ca. 11% at de var helt eller delvis uenig med utsagnet om at det er trygt å si ifra, mens ca. 20% oppgav at de var helt eller delvis uenig med at forholdet det ble sagt ifra om ble fulgt opp på en god måte (Politiet, 2023). Denne undersøkelsen gir et noe mer positivt bilde på situasjonen, men indikerer fortsatt utfordringer knyttet til ytringsklima og oppfølging. Dette er imidlertid ikke en utfordring som er helt unik for politiet. Transparency International (2021) fant i sin siste innbyggerundersøkelse at 44% av norske innbyggere mener det er utrygt å varsle om korrupsjon, en andel som er høyere enn i de andre nordiske landene. En nyere undersøkelse i regi av stiftelsen Fritt ord (2022) fant at nær halvparten (ca. 49%) av ansatte i private og offentlige virksomheter i Norge lot være å melde fra om kritikkverdige forhold de hadde opplevd, og av de som meldte fra oppgav ca. 40% at ingenting hadde skjedd da de meldt ifra. At såpass mange i norsk politi og samfun-

net ellers opplever det som risikabelt å varsle eller si fra om kritikkverdige forhold, og i tillegg ofte opplever at det ikke følges opp, utgjør en betydelig risikofaktor som øker sannsynligheten for korrupsjon.

Det er primært et ledelsesansvar å skape et godt ytringsklima i organisasjonen. Det innebærer bl.a. en ledelse som tydelig signaliserer at varsling om kritikkverdige forhold er ønskelig og forventet, og ikke minst, følger opp varsler med handling (Punch, 2009). De ansatte sammenlikner hva lederne sier med hva de faktisk gjør, og det er viktig for troverdigheten blant de ansatte i organisasjonen at ord følges opp med handling (Bjørkelo, 2014 s. 142). Denne troverdigheten utfordres når varslene ikke følges opp som i «Jensen-saken» (Evalueringsutvalget, 2021) og i enda større grad når varslere (i tillegg) blir utsatt for gjengjeldelse og sanksjoner slik som i «Monica-saken» (Wiersholm, 2015). Blant de positive påtaleavgjørelsene til Spesialenheten er det også flere saker hvor det i forkant har vært klare indikasjoner på forhold som burde vært fulgt opp tidligere, men som ikke ble tatt tak i. Disse indikasjonene kan variere fra gamle rykter til mer håndfaste opplysninger som har vært kjent blant ledere og/eller kolleger (Presthus, 2009; Spesialenheten, 2009; 2021). Forklaringene på hvorfor opplysninger ikke følges opp har ofte vært knyttet til tjenestepersonen det gjelder heller enn til innholdet i opplysningene, ifølge Spesialenheten (2021, s. 11). F.eks. at aktuell person er dyktig fagperson, har lederposisjon eller familie eller helseforhold som gjør at politiansatt har behov for å bestemme over egen arbeidshverdag. En passiv ledelse som ikke tar tak i slike forhold der varsellampene lyser, enten det er pga. usunn lojalitet, naiv tillit til medarbeidere e.l., er en betydelig risikofaktor i forhold til korrupsjon i politiet.

En annen risikofaktor er institusjonens vilje og evne til å lære av straffesaker eller kritikkverdige forhold som har blitt avdekt. Evalueringsutvalget (2021, s. 57) trekker frem betydningen av kunnskapsbasert erfaringslæring som «innebærer dobbelkretslæring og refleksjon om virkelighetsforståelser som tas for gitt». Spesialenheten sender jevnlig over saker der de har avdekt svikt i politiets rutiner og praksis, men hvor forholdet ikke nødvendigvis har nådd terskelen for straffereaksjon. Forskning på hvordan politiet anvender slike oversendelser til erfaringslæring tyder på at det er et betydelig forbedringspotensial på dette feltet. Selv om det er eksempler på god kunnskapsbasert

læring, så synes tendensen å være at administrative vurderinger i liten grad anvendes for slik dybdelæring (Hoel og Bjørkelo, 2017; Wathne, 2009). Læringen synes ifølge Hoel og Bjørkelo (2017) å ha en instrumentell tilnærming der ledelsen «strammer inn» praksis og formidler det til de ansatte, i stedet for stille det mer grunnleggende spørsmålet om hva som er «godt politiarbeid». Et godt eksempel er de gjentatte oversendelsene fra Spesialenheten opp gjennom årene angående bruk av tvangsmidler og notoritet i mindre alvorlige narkotikasaker. Til tross for disse oversendelsene med påfølgende «innstramninger» og «påminnelser» fra ledelsens side, så viste Riksadvokatens (2022a) gjennomgang at denne praksisen fortsatt var utbredt så sent som 2021. En nærmere analyse av de underliggende årsaker og antagelser som ligger til grunn for denne ulovlige praksisen kunne kanskje bidratt til en justering av praksis på et tidligere tidspunkt.

Dette bringer oss over på en annen viktig faktor i forhold til korrupsjonsrisiko, og det er hvilke formelle og uformelle normer for godt politiarbeid som ligger til grunn for virksomheten. Et ensidig søkelys på resultater i form av for eksempel oppklaringsprosent og beslag av narkotika e.l. er forhold som øker risikoen for korrupsjon. Evalueringsutvalget (2021) peker blant annet på hvordan Eirik Jensens ledere vektla forhold som at han «levarte», gjorde «godt politiarbeid», «fikk resultater», som en (del)forklaring på at de ikke grep inn. Den tilsynelatende spenningen mellom effektivitet og det å følge de prosessuelle reglene etter boka, kan gjøre det fristende å ta prosessuelle «snarveier» for å oppnå resultater. Cooper (2011) argumenterer for at polititjenestepersoner ofte opplever en rollekonflikt mellom det å være en «beskytter av samfunnet» og det å være «agent for staten», mellom effektivitet og legalitet. Prefransen for det første øker risikoen for at mange velger å ta den prosessuelle «snarveien» (Caldero m.fl., 2018). Denne risikoen forsterkes ytterligere når de ytre incentivene drar i samme retning. For eksempel når belønning i form av prestisje, lønn, karriere osv. i stor grad knyttes til resultat i form av oppklaring, beslag osv., mens kvaliteten på prosessen frem til resultat i mindre grad vektlegges. Narkotikabekjempelse er et godt eksempel på et område hvor det har vært og er et stort engasjement og betydelige karrieremuligheter (Hellesø-Knutsen, 2013; Rolleforståelsesutvalget, 2023). Det er også et område som har bidratt til å gi politiet som organisasjon økte ressurser og tilgang til flere (skjulte) metoder (Larsson, 2014). Med andre ord har både ledelse og ansatte

motivasjon og incentiver for å få resultater på området. Dette gjør at narkotikabekjempelse ikke bare utgjør en risiko når det gjelder tradisjonell vinningskorrupsjon, men også, og i enda større grad, når det gjelder den type uegennyttig prosesskorrupsjon som har blitt avdekt av Riksadvokaten (2022a).

Det ble tidligere i rapporten pekt på at den viktigste predikatoren for korrupsjon i politiet synes å være korrupsjon i samfunnet ellers. Et sentralt spørsmål blir da hva det er som påvirker korrupsjonen i samfunnet. Dette er et sammensatt og komplekst spørsmål, men en viktig faktor, i alle fall i en vestlig sammenheng, synes å være graden av sosial tillit i samfunnet (Rothstein og Uslaner, 2006). Rothstein (2005) illustrerer sammenhengen mellom tillit og korrupsjon ved hjelp av spill-teoretiske modeller som «fangens dilemma». Hvis det er en utbredt oppfatning om at de fleste andre ikke følger reglene, så kan det fremstå som rasjonelt for den enkelte innbygger å gjøre det samme selv. Selv om det vil lønne seg at alle samarbeider, og de fleste også ville foretrekke å samarbeide, så avstår mange fordi de forventer at de fleste andre ikke vil samarbeide. Slik sett kan korrupsjon betraktes som et «kollektivt handlingsproblem» der innbyggerne er fanget i en «sosial felle» som det er vanskelig å bryte ut av (Rothstein, 2005). I de Nordiske landene er derimot den generelle tilliten til medborgere og institusjoner høy, noe som igjen stimulerer til kollektiv handling og motvirker korrupsjon. Fallende tillit i samfunnet vil dermed kunne øke risikoen for korrupsjon i samfunnet som helhet og dermed også i politiet.

Samtidig kan høy tillit, paradoksalt nok, være et tveegget sverd som i noen tilfeller også legger til rette for korrupsjon (Wollebæk, 2023; Renå, 2013). En naiv og ureflektert tillit til institusjoner som politiet kan også gjøre at samfunnet ikke er tilstrekkelig vaksom eller har på plass tilstrekkelig kontrollmekanismer for å avdekke korrupsjon og misligheter. Wollebæk (2023, s. 293) peker på hvordan høy tillit kan skape «en blindsoner der lovbrudd kan gå uoppdaget» og peker bl.a. på den utbredte bruken av ulovlige tvangsmidler i mindre alvorlige narkotikasaker (Riksadvokaten, 2022a; 2022b) og «samrøret» mellom politi og NNPF (Rolleforståelsesutvalget, 2023). Evalueringsutvalget (2021) peker på behovet for økt risikoerkjennelse i politiet. Like viktig er det at samfunnet ellers erkjenner og forstår risikoen for korrupsjon i politiet.

7 Oppsummering og konklusjon

Vår gjennomgang og analyse av åpne tilgjengelige kilder slik som Spesialenhetens årsrapporter, LovData, offentlige utredninger, offentlig statistikk og relevant (norsk) forskning, gir oss en god indikasjon på hvilke former for politikkorrupsjon vi finner i Norge, og hvilke faktorer som synes å påvirke risikoen for korrupsjon i politiet. Gjennomgangen av materialet, og da særlig Spesialenhetens årsrapporter og LovData, indikerer et bredt tilfang av saker som variere fra etiske gråsoner til det klart straffbare. Med utgangspunkt i Kleinigs (1996) definisjon av begrepet, så har vi identifisert noen overordnede former for korrupsjon som vi finner i materialet. Det er juridisk definert korrupsjon (bestikkelser og utilbørlig fordel), misbruk av informasjon, seksuelt motivert maktmisbruk, prosesskorruptsjon, tyveri og underslag, ulovlig bierverv, og øvrige (tilfeller av misbruk av stilling). Innenfor disse overordnede formene for korrupsjon finner vi ytterligere variasjoner i form og alvorlighetsgrad, og innenfor noen av formene finner vi også variasjoner i motiv eller intensjon. Mens noen tilfeller synes motivert ut ifra et ønske om å oppnå en privat fordel, synes andre tilfeller å være motivert ut ifra uegennyttige formål, dvs. for å oppnå godkjente organisatoriske mål eller noe som kan oppfattes som et samfunnsgode.

Den formen som synes å gå hyppigst igjen, i alle fall hvis vi legger til grunn hva som blir avdekt og sanksjonert, er misbruk av informasjon. Dette er ikke så overraskende med tanke på at tilgangen på taushetsbelagt informasjon er stor og relativt lett tilgjengelig for alle som jobber i politiet. Det er likevel grunn til å tro at den formen som reelt sett forekommer mest hyppig er det vi kan kalle uegennyttig prosesskorruptsjon, dvs. tilfeller der loven tøyes eller brytes for å oppnå et organisatorisk mål eller antatt samfunnsgode. Funnene i Riksadvokatens (2022a; 2022b) gjennomgang av tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker, f.eks., tyder på at brudd på straffeprosessloven har vært omfattende og nærmest blitt institusjonalisert som metode i deler av politiet. Det er verdt å merke seg at Spesialenheten gjentatte ganger opp gjennom årene har sendt påminnelser i form av administrative oversendelser til politidistriktene særlig knyttet til uhjemlet ransaking og manglende notoritet (skriftlig rapportering), uten at dette synes å ha gjort noen særlig forskjell.

Graden av alvorlighet varierer betydelig. Innenfor hver overordna korrupsjonsform finner vi variasjoner fra det etisk problematiske (gråsone) til det klart

straffbare. Tar vi utgangspunkt i straffeutmåling, så er det den juridisk definerte korrupsjonen og seksuelt motivert maktmisbruket som gjennomgående fremstår som de mest alvorlige formene for korrupsjon i politiet. Mens det er relativt få saker av juridisk definert korrupsjon, så er det relativt mange saker som gjelder seksuelt motivert maktmisbruk, og de sprer seg over hele undersøkelsesperioden. Det er ifølge Spesialenheten (2021, s. 9), «en typisk sak for Spesialenheten». Et av forholdene foruten straffenivå som gjør at flere av disse sakene er svært alvorlige, er at det ofte er tale om svært sårbare personer som blir utsatt for maktmisbruket. Samtidig er de som begår maktmisbruket ofte i betrodde posisjoner hvor de utnytter sin posisjon og kunnskap.

Sett i et internasjonalt perspektiv og det man vet om korrupsjon i politiet fra andre sammenlignbare land, så er det ingen ting som tyder på at Norge skiller seg ut på noen måte når det gjelder former for korrupsjon. Hvis vi tar utgangspunkt i England, Skottland og Wales (UK), så er det mange av de samme overordnede formene som går igjen og som løftes frem (Newburn, 2015; Punch, 2009; IPCC, 2012; IOPC, 2022). Bl.a. har saker med seksuell utnyttelse som også er fremtredende i det norske materialet, fått en god del oppmerksomhet de senere årene innenfor UK (IOPC, 2022).

Vi finner også flere av de samme risikofaktorene som er kjent fra den internasjonale forskningslitteraturen på området. Betydningen av disse risikofaktorene kan variere en del i forhold til hvilken form for korrupsjon det er tale om, men det empiriske materialet indikerer at risikoen for korrupsjon i politiet påvirkes av forhold både på det individuelle, situasjonelle, organisatoriske/institusjonelle og samfunnsmessige nivået. På individnivå synes bl.a. forhold som vanskelig privatøkonomi, rusproblemer og privat omgang med kriminelle å påvirke risikoen for korrupsjon. På det situasjonelle nivået synes forhold som autonomi, stilling, arbeidsfelt og arbeidsmetoder å påvirke risikoen for korrupsjon. På det organisatoriske/institusjonelle nivået finner vi at forhold som indre og ytre kontrollmekanismer, ytringsklima, ledelse, læring, og formelle og uformelle normer for godt politiarbeid er sentrale risikofaktorer. Ellers synes graden av korrupsjon i politiet i stor grad å henge sammen med korrupsjonen i samfunnet som helhet. Høy samfunnstillit er en av faktorene som synes å være viktig for å forstå hvorfor det er relativt lite korrupsjon i Norge sett i et

internasjonalt perspektiv. Samtidig kan denne tilliten også være et tveegget sverd som legger til rette for korrupsjon i noen sammenhenger.

Det som synes klart er at risikoen for korrupsjon i politiet alltid er til stede i ulik grad, og at denne må erkjennes og forebygges. Erkjennelse og forebygging av korrupsjonsrisiko forutsetter imidlertid kunnskap om fenomenet. I denne rapporten har vi søkt å bidra med forskningsbasert kunnskap på et område som har vært nærmest uutforsket i norsk sammenheng (Evalueringsutvalget, 2021, s. 47). Denne rapporten er et første steg i retning av å belyse fenomenet empirisk og vi har derfor valgt å gå i bredden heller enn dybden. Ved hjelp av åpne kilder har vi identifisert noen overordnede former for korrupsjon og risikofaktorer som forhåpentligvis kan danne utgangspunkt for videre undersøkelser som går mer i dybden både på ulike former for korrupsjon og på spesifikke risikofaktorer knyttet til disse.

Systematisering og analyse av åpne kilder som Spesialenhetens årsrapporter har gitt oss mye viktig informasjon og innsikt som har bidratt til å få et oversiktsbilde av fenomenet, men for å kunne gå enda mer i dybden, er det behov for ytterligere data. Det ligger mye informasjon i den enkelte sak som ikke framkommer av årsrapportene, og som utvilsomt kunne bidratt til å gi rikere beskrivelser og økt forståelse for risikofaktorer og årsaksmekanismer når det gjelder ulike former for korrupsjon. Videre studier på dette området bør derfor i større grad søke å anvende straffesaksdokumenter fra Spesialenheten og andre relevante kilder som datagrunnlag.

En annen mulig tilnærming er å fremskaffe informasjon gjennom dybdeintervju eller spørreundersøkelser med innbyggere, politiansatte og andre relevante aktører som f.eks. Spesialenheten. Intervju/spørreundersøkelse med politiansatte kan bl.a. gi økt innsikt i utsatthet, risikoforståelse og oppfatninger om ulike former for korrupsjon og korrupsjonsbekjempelse i politiet. Forhåpentligvis vil denne første undersøkelsen kunne gi et godt grunnlag for å utarbeide relevante spørsmål og scenarier til slike intervju/spørreundersøkelser.

8 Litteraturliste

- Andvig, J. C. and Fjeldstad, O-H. (2008). *Crime, Poverty and Police Corruption in Developing Countries* (CMI Report). Chr. Michelsen Institute. <https://www.cmi.no/publications/file/3076-crime-poverty-police-corruption-in-developing.pdf>
- Andvig, J. C., Fjeldstad, O-H. Amundsen, I., Sissener, T. and Søreide, T. (2001). *Corruption: A Review of Contemporary Research* (CMI Report). Chr. Michelsen Institute. <https://open.cmi.no/cmi-xmlui/bitstream/handle/11250/2435853/R%202001%207.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Bayley, D., and Perito, R. (2011). *Police corruption: What past scandals teach about current challenges*. The United States Institute of Peace. <https://www.usip.org/publications/2011/11/police-corruption>
- Bradford, B., Quinton, P., Myhill, A., & Porter, G. (2014). Why do 'the law' comply? Procedural justice, group identification and officer motivation in police organizations. *European Journal of Criminology*, 11(1), 110-131. <https://doi.org/10.1177/1477370813491898>
- Bratholm, A. (1999). *Politi, påtalemyndighet, presse og rettssikkerhet*. Tano Aschehoug.
- BRÅ (2016). *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner* (BRÅ Rapport). Brottsförebyggande rådet. <https://bra.se/publikationer/arkiv/publikationer/2016-09-08-otillaten-paverkan-mot-myndighetspersoner.html>
- Caldero, M. A., Dailey, J. D. and Withrow, B. L. (2018). *Police ethics: The corruption of noble cause*. Routledge.
- Caplan, J. (2003). Police cynicism: police survival tool? *The Police Journal*, 76(4), 204-313.
- Cockroft, T. (2013). *Police Culture: Themes and concepts*. Routledge.

Cooper, J. A. (2012). Noble cause corruption as a consequence of role conflict in the police organisation. *Policing & society*, 22(2), 169-184. <https://doi.org/10.1080/10439463.2011.605132>

DFØ (2024). *Kultur og ledelse i politiet: En statusrapport* (DFØ-rapport). <https://dfo.no/rapporter/kultur-og-ledelse-i-politiet-en-statusbeskrivelse>

Diderichsen, A. (2011). *Etik for politifolk*. Samfundslitteratur.

Ekenvall, B. (2003). Police attitudes towards fellow officers' misconduct: the Swedish case and a comparison with the USA and Croatia. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 3(2), 210-232. <https://doi.org/10.1080/14043850310004881>

Evalueringsutvalget (2021). *Politikorrupsjon: Lederskap, risikoerkjennelse og læring*. Rapport fra evalueringsutvalget etter Borgarting lagmannsretts dom av 19. juni 2020. <https://kudos.dfo.no/dokument/19067/politikorrupsjon-lederskap-risikoerkjennelse-og-laering-rapport-fra-evalueringsutvalget-etter-borgarting-lagmannsretts-dom-av-19-juni-2020>

Fenton, J. (2022). *We own this city : A true story of crime, cops and corruption in an American city*. Faber & Faber.

Finstad, L. (2000). *Politiblikket*. Pax Forlag.

Finstad, L. (2014). Det konfliktfylte politiarbeidet. I P. Larsson, P., H. O. I. Gundhus og R. Graner (Red.), *Innføring i politivitenskap* (s. 229-254). Cappelen Damm.

Folkvord, E. (2021). *Det var ikkje berre Eirik Jensen – Om polititoppar og ukultur*. Solum.

Fridell, L. A., Maskaly, J., & Donner, C. M. (2020). The relationship between organisational justice and police officer attitudes toward misconduct. *Policing and Society*, 31(9), 1081–1099. <https://doi.org/10.1080/10439463.2020.1834558>

Goldstein, H. (1975) *Police Corruption: A perspective on its nature and control*. Police Foundation.

Graner, R. (2014). Selvstendige sheriffer eller lojale byråkrater: Om patruljerende politis yrkeskultur. I P. Larsson, P., H. O. I. Gundhus og R. Graner (Red.), *Innføring i politivitenskap* (s. 134-152). Cappelen Damm.

Graner, R. og Knutsson, M. (2000). *Etik i polisarbeite*. Studentlitteratur.

Greco (2020). *Fifth evaluation round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies* (Evaluation report Norway). Council of Europe <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a1167c>

Greco (2022). *Femte evalueringsrunde: Forhindre korrupsjon og fremme integritet i sentrale myndigheter* (topplederfunksjoner) og rettshåndhevende organer (Oppfølgingsrapport Norge). Council of Europe. <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a9b373>

Gundhus, H. O. I., Talberg, O. N., & Wathne, C. T. (2022). False Reporting in the Norwegian Police: Analyzing Counter-productive Elements in Performance Management Systems. *Criminal Justice Ethics*, 41(3), 191–214. <https://doi.org/10.1080/0731129X.2022.2146321>

Gutierrez-Garcia, J. O. and Rodríguez, L. F. (2016). Social determinants of police corruption: Toward public policies for the prevention of police corruption. *Policy Studies*, 37(3), 216-235. <https://doi.org/10.1080/01442872.2016.1144735>

Hellesø-Knutsen, K. (2013). *Jakten på risiko: vurderinger, følelser og valg hos patruljerende politi* [Doktorgradsavhandling]. Universitet i Stavanger. <http://hdl.handle.net/11250/174725>

- Holmberg, L. (1999). *Indenfor lovens rammer: Politiets arbeidsmetoder og bruk av skøn*. Gyldendal.
- Holmberg, S. and Rothstein, B. (2020). *Social trust – The Nordic gold?* (QOG Working Paper Series). The QOG Institute. https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/2020_1_Holmberg_Rothstein.pdf
- Hough, M., Jackson, J. and Bradford, B. (2013). Legitimacy, trust and compliance: An empirical test of procedural justice theory using European Social Survey. I J. Tankebe and A. Liebling (Red.), *Legitimacy and criminal justice: An international exploration* (s. 326–352). Oxford University Press.
- Inderhaug, E. (2023, 20. september). Mange vurderer å slutte i politiet: Peker på lav lønn og dårligere rammevilkår. *Politiforum*. <https://www.politiforum.no/mange-vurderer-a-slutte-i-politiet-peker-pa-lav-lonn-og-darligere-rammevilkar/247336>
- IOPC (2022). *Abuse of position for sexual purpose* (Learning the lessons, issue 40). <https://www.policeconduct.gov.uk/publications/learning-lessons-issue-40-abuse-position-sexual-purpose>
- Jackson, J. Bradford, B. Hough, M., Myhill, A., Quinton, P. and Tyler, T. R. (2012). Why do People Comply with the Law? Legitimacy and the Influence of Legal Institutions. *The British Journal of Criminology*. 52(6), 1051–1071. <https://doi.org/10.1093/bjc/azs032>
- Jøssund, K. og Lund, E. (2023). *Korrupsjonserkjennelse på ledernivå i Trøndelag politidistrikt - en kartleggingsstudie av hvordan korrupsjonserkjennelse fører til forebygging og kontroll* [Masteroppgave]. NTNU. <https://hdl.handle.net/11250/3103949>
- Kleinig, J. (1996). *The Ethics of Policing*. Cambridge University Press.
- Klockars, C.B. (1980) The Dirty Harry Problem. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 452. 33-47.

- Klockars, C.B., Kutnjak Ivkovic, S. and Haberfeld, M.R. (2004). *The Contours of Police Integrity*. Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781452229690>
- Klockars, C.B., Kutnjak Ivkovic, S., Harver, W.E. and Haberfeld, M.R. (1997). *Measurement of Police Integrity, Final Report*. National Institute of Justice. <https://nij.ojp.gov/library/publications/measurement-police-integrity-final-report>
- Klockars, C.B., Kutnjak Ivkovic, S., Harver, W.E. and Haberfeld, M.R. (2000). *Measurement of Police Integrity* (Research in Brief). National Institute of Justice. <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/181465.pdf>
- Kutnjak Ivković, S., Maskály, J., Kule, A. and Haberfeld, M. M. (2022). *Police Code of Silence in Times of Change*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-96844-1>
- Larsson, P. (2014). Å Danse med djevelen: Utradisjonelle politimetoder innen narkotikafeltet. I A. Storgaard (Red.), *Nsfks 56. forskerseminar: Skarrildhus, Danmark 2014* (s. 195-211). Aarhus: Nordisk samarbeidsråd for kriminologi. <http://hdl.handle.net/11250/226140>
- Lawson, S. G., Wolfe, S. E., Rojek, J., & Alpert, G. P. (2021). Occupational stress and attitudes toward misconduct in law enforcement: The moderating role of organizational justice. *Police Practice and Research*, 23(1), 95–110. <https://doi.org/10.1080/15614263.2021.1946395>
- Levander, M. T. and Ekenvall, B. (2004). Homogeneity in Moral Standards in Swedish Police Culture. I C. B. Klockars, S. Kutnjak Ivkovic and M. R. Haberfeld (Red.), *The Contours of Police Integrity* (s. 251-264). Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781452229690>
- Loftus, B. (2010). Police occupational culture: Classic themes, altered times. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 20(1), 1-20. <https://doi.org/10.1080/10439460903281547>

- Newburn, T. (1999). *Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature* (Police Research Series). Home Office.
- Newburn, T. (2015). *Literature review - Police integrity and corruption* (HMIC Report). HMIC. <https://assets-hmicfrs.justiceinspectorates.gov.uk/uploads/pic-literature-review.pdf>
- Niederhoffer A. (1967). *Behind the shield*. Doubleday.
- Nilsen, J. R. og Valland, T. D. (2024). Den edle hensikt – vår tids generalfullmakt? *Tidsskrift for strafferett*, 24(1), 3-30. <https://doi.org/10.18261/strafferett.24.1.1>
- NOU 2018: 6. (2018). *Varsling – verdier og vern — Varslingsutvalgets utredning om varsling i arbeidslivet*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-6/id2593665/>
- NOU 2019: 26 (2019). *Rusreform – fra straff til hjelp*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-26/id2683531/?ch=1>
- Pedersen, C., Valland, T. og Bjørkelo, B. (2023). *Forebygging av seksuell trakassering i politiet og effektene av arbeidet. «Speak up! »: A practice-oriented research project on the prevention of Sexual Harassment (SUSH)* (PHS Forskning). Politihøgskolen.
- PHS (2023). Opptaksrapport 2023. <https://www.politihogskolen.no/om-oss/fakta-tall/opptakstall-bachelor-politiutdanning/>
- Politiet (2022). *Medarbeiderundersøkelsen 2022*. Rambøll.
- Porter, L. E., & Prenzler, T. (2012). *Police integrity management in Australia: Global lessons for combating police misconduct*. CRC Press.

- Pounti, A., Vuorinen, S. and Kutnjak Ivkovic, S. (2004). Sustaining Police Integrity in Finland. I C. B. Klockars, S. Kutnjak Ivkovic and M. R. Haberfeld (Red.), *The Contours of Police Integrity* (s. 95-115). Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781452229690>
- Presthus, J. E. (2009). Politilederes ansvar for god tjenesteutførelse – hvordan forebygge at ansatte begår straffbare handlinger. I S. Flaatten, H. I. Gundhus og M. E. Kleiven (Red.), *Demokrati, kontroll og tillit* (183-194). PHS Forskning. <http://hdl.handle.net/11250/175060>
- Punch, M. (1985). *Conduct Unbecoming: The social construction of police deviance and control*. Tavistock.
- Punch, M. (2000). Police corruption and its prevention. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8(3), 301–324. <https://doi.org/10.1023/A:1008777013115>
- Punch, M. (2009). *Police Corruption. Deviance, accountability, and reform in policing*. Willan Publishing.
- Rachlew, A. (2009). Justisfeil ved politiets etterforskning- noen eksempler og forskningsbaserte tiltak [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Oslo. https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/22587/Rachlew_avhandling.pdf?sequence
- Rasch-Olsen, A. (2008). *Informantbehandling i politiet: En kartlegging av konsekvenser og faktorer som påvirker effektivitet ved politiets bruk av informanter* [Masteroppgave]. Politihøgskolen. <http://hdl.handle.net/11250/174759>
- Rasch-Olsen, A. (2010). *Politiets bruk av informanter – et nødvendig onde*. Fagbokforlaget.
- Regoli, B., Crank, J. P. and Rivera, G. (1990). 'The construction and implementation of an alternative measure of police cynicism'. *Criminal Justice and Behavior*, 17(4), 395-409.

- Renå, H. (2013). Når kontrollen svikter- en studie av tre korrupsjonssaker i norsk kommunesektor. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 29(4), 279-308. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2013-04-01>
- Riksadvokaten (2021). *Påtalemyndighetens legalitetskontroll med tvangsmiddelbruk*. <https://www.riksadvokaten.no/document/patalemyndighetens-legalitetskontroll-med-tvangsmiddelbruk/>
- Riksadvokaten (2022a). *Tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker* (Skriftserie). <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2023/02/Tvangsmiddelbruk-i-mindre-alvorlige-narkotikasaker-Oppf%C3%B8lgingsunders%C3%B8kelse-nr.-2-2022.pdf>
- Riksadvokaten (2022b). *Tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker: Oppfølgende undersøkelse* (Skriftserie). <https://www.riksadvokaten.no/document/oppfolgende-rapport-om-politiets-tvangsmiddelbruk/>
- Roebuck, J. B. and Barker, T. (1974). A typology of police corruption. *Social Problems*, 21. 423-437.
- Rolleforståelseutvalget (2023). *Politi og rolleforståelse: Forholdet mellom politiet og Norsk narkotikapolitiforening*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politi-og-rolleforstaelse/id2958426/>
- Rothstein, B. (2005). *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge University Press.
- Rothstein, B. and Uslaner, E. M. (2006). *All For All: Equality, Corruption and Social Trust* (QOG Working Paper Series). The QOG Institute. https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/2006_4_Rothstein_Uslaner.pdf
- Sherman, L. W. (1974). Becoming bent: Moral careers of corrupt policemen. I L. W. Sherman (Red.), *Police Corruption: A Sociological Perspective*. Anchor Press.

Sherman, L. W. (1978). *Scandal and reform: Controlling police corruption*. University of California Press.

Skatvold, U. A. (2022, 13. mai). Fortsatt ikke trygt å varsle i norsk politi. *Politi-forum*. <https://www.politiforum.no/kronikk-unn-alma-skatvold-varsling/fortsatt-ikke-trygt-a-varsle-i-norsk-politi/226047>

Skolnick, J. H. (1966). *Justice without trial: law enforcement in democratic society*. Wiley.

Skolnick, J. (2002). Corruption and the Blue Code of Silence. *Police Practice and Research*, 3(1), 7–19. <https://doi.org/10.1080/15614260290011309>

Spesialenheten (2005/2006). *Positive påtaleavgjørelser*. <https://www.spesialenheten.no/avgjorelser/avgjorelser-med-straaffereaksjon/positive-pataleavgjorelser-20052006/>

Spesialenheten (2007). *Positive påtaleavgjørelser*. <https://www.spesialenheten.no/avgjorelser/avgjorelser-med-straaffereaksjon/positive-pataleavgjorelser-2007/>

Spesialenheten (2008). *Årsrapport 2008*. <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/2020/06/spesialenhetens-arsrapport-2008.pdf>

Spesialenheten (2009). *Årsrapport 2009*. <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/2020/06/spesialenhetens-arsrapport-2009.pdf>

Spesialenheten (2010). *Årsrapport 2010*. <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/2020/06/spesialenhetens-arsrapport-2010.pdf>

Spesialenheten (2011). *Årsrapport 2011*. <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/2020/06/spesialenhetens-arsrapport-2011.pdf>

Spesialenheten (2012). *Årsrapport 2012*. <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/2020/06/spesialenhetens-arsrapport-2012.pdf>

- Spesialenheten (2013). Årsrapport 2013. <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/2020/06/spesialenhetens-arsrapport-2013.pdf>
- Spesialenheten (2014). Årsrapport 2014. <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/2020/06/spesialenhetens-arsrapport-2014.pdf>
- Spesialenheten (2015). Årsrapport 2015. <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/2020/06/spesialenhetens-arsrapport-2015.pdf>
- Spesialenheten (2016). Årsrapport 2016. <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/2020/06/spesialenhetens-arsrapport-2016.pdf>
- Spesialenheten (2017). Årsrapport 2017. <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/2020/06/spesialenhetens-arsrapport-2017.pdf>
- Spesialenheten (2018). Årsrapport 2018. <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/2020/06/spesialenhetens-arsrapport-2018.pdf>
- Spesialenheten (2019). Årsrapport 2019. <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/2020/06/spesialenhetens-arsrapport-2019.pdf>
- Spesialenheten (2020). Årsrapport 2020. <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/arsrapporter/2020/>
- Spesialenheten (2021). Årsrapport 2021. <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/arsrapporter/2021/>
- Spesialenheten (2022). Årsrapport 2022. <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/arsrapporter/2022/>
- Spesialenheten (2023). Årsrapport 2023. <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/arsrapporter/2023/>
- Stormark, K. (2023, 8. november). Fortsatt stor skepsis mot å varsle. *Politiforum*. <https://www.politiforum.no/fortsatt-stor-skepsis-mot-a-varsle/250902>

- Teige, O. (2015). Korrupsjon i det norske og danske embetsverket etter 1814. I F-E. Eliassen, B. Frydenlund og K. Østberg (Red.), *Den rianske vending* (s. 193-208). Novus Forlag.
- Thomassen, G. (2003). *Korrupsjon i politiet: Former. Årsaker og mottiltak* (PHS Forskning). Politihøgskolen.
- Thomassen, G. (2005). Kontrollen med politiet: Noen sentrale utviklingstrekk. I M. Egge og J. Strype (Red.), *Politirollen gjennom 100 år – Tradisjon og endring*. PHS Forskning. <http://hdl.handle.net/11250/175028>
- Thomassen, G. (2013). Corruption and trust in the police: A cross-country study. *European Journal of Policing Studies*, 1(2), 153-169. <https://doi.org/10.5553/EJPS/2034760X2013001002005>
- Thomassen, G. and Strype, J. (2020). Job experience, (dis)trust and cynicism in the police: Self-selection or evolving attitudes? I T. Bjørge og M-L. Damen (Red.), *The Making of a Police Officer: Comparative Perspectives on Police Education and Recruitment*. <https://doi.org/10.4324/9780429277221>
- Transparency International (2021). *Høy tillit til institusjonene og best i klassen, men ikke fri for korrupsjon*. https://static1.squarespace.com/static/6336b296b65a960446be756c/t/6373654d98edb63bdab204a5/1668506961402/TI_Global-Corruption-Barometer-Norge-2021-1.pdf
- Tyler, T. R. (2006). *Why people obey the law*. Princeton University Press.
- Van Maanen, J. (1978). The Asshole. I P. K. Manning and J. Van Maanen (Red.) *Policing: A View from the Street* (s. 307-328). Goodyear Publishing.
- Weisburd, D., Greenspan, R., Hamilton, E. E., Williams, H. and Bryant, K. A. (2000). *Police attitudes toward abuse of authority: Findings from a national study* (Research in Brief). National Institute of Justice. <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/181312.pdf>

- Wiersholm AS. (2015). «Monika-saken»: Arbeidsgivers håndtering av Robin Schaefers varsling. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/no/dokumenter/monika-saken/id2425045/>
- Wollebæk, D. (2023). Tillitens blindsoner. *Nytt norsk tidsskrift*, 40(4), 293-302. <https://doi.org/10.18261/nnt.40.4.5>
- Ødegård, A. M., Trygstad, S. C. og Steen, J. R. (2016). *Varsling og ytring blant medlemmer i sju fagforbund* (FAFO-Rapport 34). FAFO.
- Økokrim (2022). *Korrupsjon: Typetilfeller og indikatorer*. <https://img8.custom-publish.com/getfile.php/5034211.2528.inz7ls7wljktit/Korrupsjon%2BTypetilfeller%2Bog%2Bindikatorer.pdf?return=www.okokrim.no>

**Politihøgskolen
Slemdalsveien 5
Postboks 2109, Vika
0125 Oslo
Tlf: 23 19 99 00
www.phs.no**

PHS Forskning 2024:9
ISSN 0807-1721

ISBN 978-82-7808-217-1 Elektronisk
ISBN 978-82-7808-218-8 Trykt