DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Meld. St. 7

(2010–2011)

Melding til Stortinget

Kampen mot organisert kriminalitet

– en felles innsats

Innhold

1 Organisert kriminalitet 7
1.1 Innledning 7
1.2 Bakgrunn for meldingen 8
1.3 Helhetlig strategi 8
1.4 Begrepet organisert kriminalitet .. 9
1.5 Organisert kriminalitet i Norge 10
1.6 Organisert kriminalitet i de øvrige nordiske landene 11
1.7 Internasjonale utviklingstrekk 11
1.8 Pengesporet 12
1.9 Kapittelsammendrag 12

2 Internasjonalt arbeid i kampen mot organisert kriminalitet 14
2.1 FN 15
2.2 OSSE 16
2.3 Europarådet 17
2.4 EU 17
2.4.1 EUs overordnede planer i kampen mot organisert kriminalitet 17
2.4.2 Norges samarbeid med EU 18
2.4.3 Øvrig samarbeid med EU om rettshjelp i straffesaker 24
2.4.4 Utviklingen i EU på justis- og innenriksfeltet 24
2.5 EØS-finansieringsmidlene 25
2.6 Interpol 25
2.7 Nordisk politi- og påtalesamarbeid 27
2.7.1 Den nordiske politisamarbeids-avtalen 27
2.7.2 PTN-samarbeidet 27
2.7.3 Nordisk Forum for samarbeid om IT-etterforskning 28
2.7.4 Nordisk påtalesamarbeid 29
2.8 Østersjøsamarbeidet 29

3 Rapporter og trussel-vurderinger 31
3.1 Politidirektoratets strategiske analyse 2009 31
3.1.1 Sammendrag av analysen 31
3.1.2 Nærmere om analysens premisser og konklusjoner 32
3.1.3 Ulike kriminalitetsformer 33
3.1.4 Regionalisering og internasjonalisering av kriminaliteten 34
3.1.5 Departementets vurdering 34
3.2 Politidirektoratets trendrapport 2010 34
3.3 Storbyutfordringene i Oslo 35
3.4 Om organisert kriminalitet fra ØKOKRIM 36
3.4.1 Tilrettelegging for (organisert) kriminalitet 36
3.4.2 Trender innen økonomisk kriminalitet 37
3.4.3 Trender innen miljøkriminalitet ... 38
3.5 Åpen trusselvurdering fra Politiets sikkerhetstjeneste 38
3.5.1 Hovedtrend 39
3.5.2 Terrorisme 39
3.5.3 Nasjonal ekstremisme 40
3.5.4 Tiltak mot ekstremisme 40
3.6 Dansk rapport om organisert kriminalitet 40
3.6.1 «Rockere og bander» 40
3.6.2 Generell og forsterket innsats mot organisert kriminalitet 41
3.7 Trusler og utfordringer i Finansnæringen 41

4 Noen sentrale kriminalitetsområder 43
4.1 Narkotika 43
4.1.1 Status for det internasjonale antinarkotikaarbeidet 43
4.1.2 Narkotikakriminaliteten i Norge .. 44
4.1.3 Hvilken utvikling ser man for seg 46
4.2 Menneskehandel og menneske-smugling 47
4.2.1 Situasjonen i Norge 47
4.2.2 Innsats fra politi og rettsvesen 49
4.3 IKT-kriminalitet 50
4.3.1 Cyberkriminalitet 50
4.3.2 Andre former for datakriminalitet 51
4.3.3 Datakriminalitet rettet mot næringslivet 51
4.3.4 Bruken av teknologi i organisert kriminalitet 52
4.3.5 Nærmere om noen spesielle former for IKT-kriminalitet 53
4.3.6 Politiets muligheter for å møte IKT kriminaliteten 55
4.4 Økonomisk kriminalitet 55
4.5 Korrupsjon 57
4.5.1 Norske forhold 57
4.5.2 Internasjonale forhold 58
4.6 Hvitvasking 60
4.6.1 Norske forhold 60
4.6.2 Internasjonale forhold 62
4.7 Mobil vinningskriminalitet 62
4.8 MC-kriminalitet 64

4.9 Annen gjengkriminalitet 68
4.10 Det organiserte ransmiljøet 70
4.11 Maritim virksomhet, UUU-fiske, piratvirksomhet mv. 71
4.11.1 Ulovlig, urapportert og uregulert fiske 71
4.11.2 Nærmere om Fiskeriforvaltningens analysenettverk 71
4.12 Piratkopierte produkter og merkevareforfalskning 71

5 Riksrevisjonens rapport om politiets innsats mot organisert kriminalitet 73
5.1 Oppfølgingen av Riksrevisjons-rapporten 74

6 Organisatoriske rammer i bekjempelsen av organisert kriminalitet 77
6.1 Politiets organisering 77
6.1.1 Politidirektoratet 77
6.1.2 Politidistriktene 78
6.1.3 Oslo politidistrikt 78
6.1.4 Kripos 78
6.1.5 ØKOKRIM 79
6.1.6 Utrykningspolitiet 79
6.1.7 Politiets utlendingsenhet 79
6.1.8 Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID) . 80
6.2 Påtalemyndighetens organisering 80
6.3 Organiseringen av arbeidet med organisert kriminalitet 80
6.3.1 Analyse og etterretning 80
6.3.2 Straffbare handlinger begått på tvers av politidistrikter 81
6.3.3 Et forsterket samordningsorgan .. 82
6.3.4 Måling av politiinnsats 85
6.4 Politiets og de statlige kontrolletatenes samarbeid 85
6.4.1 Utlendingsfeltet 85
6.4.2 Skatteetaten 87
6.4.3 Tollmyndighetene 88
6.4.4 NAV 89
6.4.5 Kystvakten 90
6.4.6 Fiskeridirektoratet 91
6.4.7 Arbeidstilsynet 91
6.4.8 Mattilsynet 92
6.4.9 Finanstilsynet 92
6.4.10 Konkurransetilsynet 92
6.4.11 Oslo Børs 93
6.4.12 Politidistriktene og kontrolletatene 93
6.5 Organisert kriminalitet og straffegjennomføring 94
6.5.1 Endringer i trusselbildet fremover 94
6.5.2 Håndtering av informasjon 95
6.5.3 Overføring av utenlandske statsborgere for soning i hjemlandet 95

7 Rettslige rammer – muligheter og begrensninger 97
7.1 Straffebestemmelser 97
7.1.1 Straffeloven § 60 a 97
7.1.2 Straffeloven § 162 c 98
7.1.3 Evaluering av straffeloven §§ 60 a og 162 c 98
7.1.4 Forbund om å begå en straffbar handling 99
7.1.5 Bestemmelser med organisatorisk preg 100
7.1.6 Utlendingsloven 100
7.1.7 Skimmingutstyr og ID-krenkelse . 100
7.2 Inndragning 100
7.3 Straffeprosessuelle bestemmelser 103
7.3.1 Prosessuelle følger av straffeloven § 60 a 103
7.3.2 Etterforskningsmetoder ved bruk av straffeloven § 162 c 103
7.3.3 Dokumentinnsyn 103
7.3.4 Bestemmelser om anonyme vitner og vitnebeskyttelse 104
7.3.5 Utvidelse av adgangen til å benytte kommunikasjonsavlytting 105
7.3.6 Dataavlesing 105
7.4 Personvern, datalagring og politiregister – muligheter og begrensninger 105
7.4.1 Bruk av kommunikasjonsdata 105
7.4.2 Bruk av andre typer data 106
7.4.3 Politiregisterloven 106

8 Forebygging, samarbeid og kunnskap 108
8.1 Forebygging som strategi 108
8.1.1 Tverretatlig samarbeid 108
8.2 Økt samarbeid med næringslivet . 110
8.2.1 Dagens samarbeidmodell 110
8.2.2 Et formalisert samarbeid med næringslivet 111
8.2.3 Behov for informasjonsdeling 111
8.3 Kunnskapskrav om samfunn og kriminalitet 112
8.3.1 Undervisningstilbud 113
8.3.2 Forskning om organisert kriminalitet 113
8.3.3 Forskningssatsing i lys av kapitalfluktutvalgets forslag 114
8.3.4 Organisering av forskning 114

9 **Avsluttende betraktninger og prioriteringer** 116

10 **Administrative og økonomiske konsekvenser** 123
10.1 Ressursbehov og tiltakenes konsekvenser 123
10.1.1 Forsterket sentral samordning av politiinnsatsen 123
10.1.2 Måleparametre 123
10.1.3 Forsterket samarbeid med næringslivet 123
10.1.4 Rettslige rammebetingelser 124
10.1.5 Økt forskningsinnsats 124
10.1.6 Handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, menneskehandel og ekstremisme 124
10.1.7 Konkluderende bemerkninger 124

Vedlegg
1 Litteraturliste 125

DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Meld. St. 7

(2010–2011)

Melding til Stortinget

Kampen mot organisert kriminalitet

– en felles innsats

Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 17. desember 2010, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)

1 Organisert kriminalitet

1.1 Innledning

Den organiserte kriminaliteten representerer store og til dels nye utfordringer. Kriminalitetsutviklingen viser at den organiserte delen av den synes å være i vekst, og at innsatsen mot den derfor må intensiveres. Innsatsen mot organisert kriminalitet er et viktig kriminalpolitisk satsningsområde for regjeringen.

Kjennetegn ved den organiserte kriminaliteten er dens mobilitet og grenseoverskridende karakter ved at den opptrer både innenfor, og på tvers av landegrenser. Den går etter vinning og makt. Hvilket kriminalitetsområde det opereres på, avhenger av hva som til enhver tid gir mest profitt, vurdert opp mot oppdagelsesrisiko og straffereaksjoner. De kriminelle anslagene er ofte målrettede, godt planlagte, og de utøves i det skjulte av lukkede, kriminelle grupper og nettverk. De organiserte gruppene og nettverkene har ofte store ressurser, og tilpasser seg fort til endrede samfunnsforhold, lovgivning, mottiltak mv.

Flere av de tradisjonelle kriminalitetsformene kan ha elementer av organiserte strukturer i seg. Et gjennomgående kriterium i ulike definisjoner av organisert kriminalitet, er at kriminaliteten skal utøves av en «organisert kriminell gruppe». At mer tradisjonell kriminalitet derfor også kan være organisert kriminalitet, bidrar til at det er utfordrende å finne gode metoder for å måle omfanget av den. I tråd med trender internasjonalt, er det imidlertid grunn til å anta at den organiserte kriminaliteten er voksende også i Norge.

Den organiserte kriminaliteten avdekkes ved at politiet, påtalemyndigheten og kontrollmyndighetene driver etterretning, spaning, og kontrollvirksomhet. Det innebærer at det er av sentral betydning at lovverket er tilpasset de utfordringene som man står overfor, samt at det tilrettelegges for samarbeid og god informasjonsdeling mellom de ulike myndighetsorganene som arbeider med å bekjempe organisert kriminalitet. I tillegg til myndighetene, gjør også næringslivet og mediene en viktig jobb i bekjempelsen av organisert kriminalitet, særlig ved å bidra til å avdekke og rette søkelyset mot denne kriminalitetsformen.

1.2 Bakgrunn for meldingen

Regjeringen mener det er nødvendig med en helhetlig tilnærming for å kunne bekjempe organisert kriminalitet. Denne meldingen representerer derfor en overordnet strategi for hvordan utfordringene knyttet til den organiserte kriminaliteten vurderes, og for hvordan regjeringen mener at politiet, påtalemyndigheten og andre myndighetsorganer skal samarbeide og utvikle sine spesielle og avledede strategier.

I meldingen presenteres prioriteringer og oppfølgingsområder. Bakgrunnen for prioriteringene er at myndighetene skal gis bedre rammebetingelser for å bekjempe den organiserte kriminaliteten. Noen sentrale problemstillinger i meldingen er:

- Behovet for en organisatorisk og funksjonell styrking av den sentrale operative ledelse i politiet i saker om organisert og grenseoverskridende kriminalitet. I dette ligger blant annet en styrking av Kripos' kompetanse og slagkraft i arbeidet mot organisert kriminalitet.
- Behovet for et bedret, formalisert samarbeid mellom departement, politiet og næringslivet for informasjonsutveksling generelt, og om større straffesaker med formål å styrke det kriminalitetsbekjempende arbeidet.
- Fortsette det norske engasjement og initiativ i internasjonale fora for å bekjempe den organiserte og grenseoverskridende kriminaliteten.
- Bedre de rettslige rammebetingelsene i bekjempelsen av organisert kriminalitet.
- En bredere satsning på forskning, kunnskapsspredning og informasjonsformidling for å bekjempe den organiserte kriminaliteten.

Norsk politi må gis det rette verktøyet for å forstå, analysere og etterforske et stadig mer komplekst og grenseoverskridende kriminalitetsbilde. Dette er en viktig forutsetning for meldingens tema og valgte tilnærmingsmåter.

For ytterligere å styrke arbeidet med kriminalitetsbekjempelse, har regjeringen foretatt en betydelig ressursmessig styrking av politiet og påtalemyndigheten. Bevilgningene til politi- og påtalemyndigheten har i perioden 2005 til 2011 hatt en nominell økning med om lag 3,9 milliarder kroner. Økningen utgjorde i 2010 alene hele 1,3 milliarder kroner.

I perioden 1. mars 2009 til 1. mars 2010 er antallet årsverk i politi- og påtalemyndighet økt med 754 årsverk. Inkludert i de 754 nye årsverkene er om lag 280 årsverk som ble frigjort til politioperativt arbeid i forbindelse med opprettelsen av 460 nye, sivile årsverk i politiet i 2009. I tillegg til de 754 nye årsverkene kommer en ressursvekst tilsvarende 230 nye årsverk som følge av den nye arbeidstidsavtalen. Den generelle styrkingen av politi- og påtalemyndigheten innebærer også en styrking av politiets kapasitet for å bekjempe organisert kriminalitet. Regjeringen mener på denne bakgrunn at det er lagt et godt budsjettmessig og ressursmessig fundament for å intensivere og forsterke innsatsen mot den organiserte kriminaliteten.

1.3 Helhetlig strategi

Organisert kriminalitet er svært forskjelligartet kriminell virksomhet som hovedsaklig kun har til felles at den utøves av flere personer i fellesskap. Som framstillingen i det følgende vil vise, mener departementet at det ikke er mulig å utarbeide en felles helhetlig og operativ strategi som kan benyttes til bekjempelse av alle former for organisert kriminalitet. Det vil måtte utformes ulike strategier for de forskjellige kategorier av organisert kriminalitet.

Departementet mener imidlertid at noe skiller seg ut som felles problemområder ved bekjempelsen av organisert kriminalitet. Dette gjelder særlig samordning og samarbeid, samt politidistriktenes prioritering av og kunnskapsdeling om organisert kriminalitet.

I den helhetlige strategiske tenkning peker derfor følgende prioriterte aktiviteter seg ut for å sette politi og påtalemyndighet bedre i stand til å bekjempe organisert kriminalitet:

- Foreta en løpende vurdering av straffelovgivningen slik at den i størst mulig grad er et hensiktsmessig instrument i kampen mot organisert kriminalitet.
- Stimulere til metodeutvikling i politi/påtalemyndighet, herunder fortløpende vurdere behovet for lovendringer.
- Utvikle og styrke samhandling på tvers av politidistriktsgrensene herunder styrke Samordningsorganets rolle.
- Arbeide for utvikling av samarbeidet mellom politi/påtalemyndighet og kontrollorganene.
- Arbeide for forbedring av instrumentene for internasjonalt samarbeid på justissektorens område.
- Utvikle målekriterier for politiets arbeid mot organisert kriminalitet.
- Utvikle budsjettfordelingskriterier som stimulerer politidistriktene/særorganene til å arbeide med organisert kriminalitet.
- For å bekjempe organisert kriminalitet er det viktig å følge pengesporet, både for å sikre bevis

i forhold til straffbare handlinger som er begått og for å finne ut hvor utbyttet har tatt veien.

1.4 Begrepet organisert kriminalitet

Det verserer ulike definisjoner og kriterier for begrepet «organisert kriminalitet». I Norge benyttes i hovedsak straffeloven § 60 a og EUs definisjon for å definere den organiserte kriminaliteten. Felles for definisjonene av organisert kriminalitet i straffeloven § 60 a og i EU, er at definisjonene rettes mot *hvordan* kriminalitetsutøvelsen organiseres.

Straffeloven § 60 a (se ordlyd i boks 1.1.) inneholder flere skjønnsmessige kriterier, og kriteriene har i flere sammenhenger vært gjenstand for diskusjon.

I de senere år er det et trekk i det norske kriminalitetsbildet at alvorlige og planlagte lovbrudd ofte begås av «ad hoc»-baserte grupper. Dette innebærer at aktørene ofte rekrutteres på prosjektbasis fra større kriminelle nettverk. I en del tilfeller vil denne måten å organisere en kriminell aktivitet på, ha den konsekvens at samvirket mellom kriminelle ikke anses som en «kriminell gruppe» slik det defineres i straffeloven § 60 a.

Departementet har på denne bakgrunn vurdert praktiseringen av bestemmelsen for blant annet å undersøke behovet for endringer. Dette omhandles nærmere i meldingens kapittel 7.

Europol[1] har fra tidlig på 2000-tallet definert kriminelle organisasjoner ut fra 11 typiske karaktertrekk for kriminelle organisasjoner, jf. boks 1.2. Nummer en, tre, fem og elleve blir fremhevet at må foreligge for å kunne definere en gruppe som «organisert kriminell».

I internasjonal sammenheng fremheves for øvrig former for kriminalitet der en oftest ser fremkomsten av den organiserte kriminalitet. De mest forekommende kriminalitetsformene er følgende:

- Narkotikasmugling
- Menneskehandel og menneskesmugling
- IKT-kriminalitet
- Alvorlig økonomisk kriminalitet
- Forfalskninger
- Våpensmugling og -handel
- Terrorisme

I denne meldingen fokuseres det særskilt på de fire første kriminalitetsområdene. I tillegg omtales alvorlig mobil og organisert vinningskriminalitet, MC-kriminalitet, annen gjengkriminalitet, det organiserte ransmiljøet, UUU-fiske[2], hvitvasking, korrupsjon og krenkelse av immaterielle rettigheter. Departementet har valgt å omtale disse områdene på grunn av det omfang og den oppmerksomhet denne kriminaliteten har fått i Norge.

Boks 1.1 Straffeloven § 60 a

Dersom en straffbar handling er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, forhøyes maksimumsstraffen i straffebudet til det dobbelte, likevel ikke med mer enn 5 års fengsel.

Med organisert kriminell gruppe menes en organisert gruppe på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger.

Forhøyelse av maksimumsstraffen etter bestemmelsen her får anvendelse i forhold til lovbestemmelser som tillegger strafferammen rettslig virkning, hvis ikke annet er bestemt.

Boks 1.2 EUs definisjon av organisert kriminalitet

1. *samarbeid mellom flere enn to personer,*
2. *alle har egne tildelte oppgaver,*
3. *samarbeidet strekker seg over lengre eller ubegrensete perioder,*
4. *det brukes en form for disiplin og kontroll,*
5. *det foreligger mistanke om alvorlige kriminelle handlinger,*
6. *virksomhet foregår i flere land (på internasjonalt nivå),*
7. *det brukes vold eller annen form for trussel,*
8. *organiseringen er av kommersiell eller forretningsmessige art,*
9. *hvitvasking av penger er en del av operasjonene,*
10. *det utøves innflytelse på politikk, media, offentlig forvaltning, rettsmyndigheter eller økonomi,*
11. *aktivitetene styres av målsetting om vinning og/eller makt.*

[1] Se kapittel 2.4.

[2] Ulovlig, urrapportert og uregulert fiske.

1.5 Organisert kriminalitet i Norge

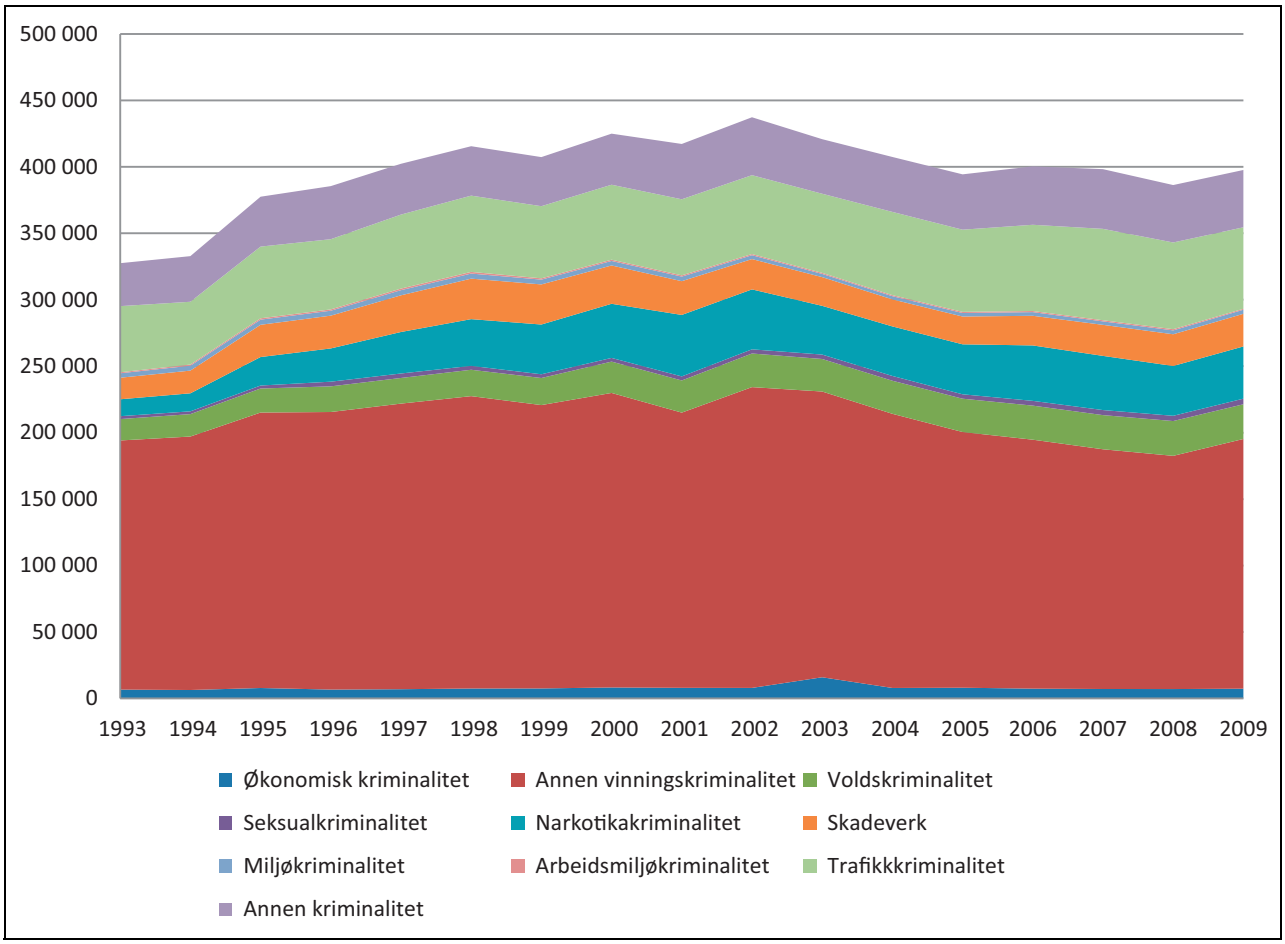
Som nevnt innledningsvis, er det ikke mulig å gi en nøyaktig størrelse på omfanget av organisert kriminalitet i Norge. En måte å måle antall kriminalitetssaker som er «organiserte» er nevnt i kapittel 6.1.4. Der gis det en oversikt over rettskraftige avgjørelser hvor domstoler har ilagt straff for deltakelse i kriminell organisert virksomhet.

Politiets trusselvurderinger og trendrapporter som omhandles i kapittel 3, gir tydelige indikasjoner på at den organiserte kriminaliteten vokser. Dette gjelder særlig i forbindelse med narkotikasmugling og narkotikaomsetting. Også når det gjelder den organisert kriminalitet knyttet til menneskehandel og menneskesmugling, IKT-kriminaltet og innenfor deler av den økonomiske kriminaliteten kan man registrere en uheldig utvikling. De samme trusselvurderingene og trendrapportene, i tillegg til erfaringer fra konkrete hendelser, gir dessuten også grunn for å hevde at organiserte kriminelle nettverk er i vekst, blant annet innen MC-relatert kriminalitet og den mobile vinningskriminaliteten.

En generell oppfatning blant mange er også at gjenger driver med organisert kriminalitet. Selv om politiet registrerer ulike former for «gjengoppgjør» og koordinerte kriminelle handlinger, er det imidlertid usikkerhet knyttet til graden av organisering. Når det gjelder bekjempelsen av gjengkriminaliteten bør det for øvrig legges til at norsk politi i de seneste årene synes å ha fått kontroll over den bekymringsfulle, voldelige utviklingen i og rundt gjengmiljøene, jf. blant annet omtale av gjengprosjektet i kapittel 4.9.

Sett i et bredere nasjonalt perspektiv foreligger det ingen indikasjoner eller dokumenterbare fakta på at det i dag eksisterer større, samfunnstruende allianser eller mafialignende nettverk i Norge.

Den grafiske fremstillingen av anmeldt kriminalitet i figur 1.1 representerer ikke et bilde av omfanget av den organiserte kriminaliteten. Det er imidlertid grunn til å anta at det innenfor flere av de anmeldte lovbruddskategoriene som vises i



Figur 1.1 Om anmeldte lovbrudd etter lovbruddskategori

Kilde: Statistisk sentralbyrå

figuren er innslag av organisert kriminalitet. Dette gjelder særlig innenfor økonomisk kriminalitet, narkotikakriminalitet, vinningskriminalitet, menneskehandel og IKT-kriminalitet.

1.6 Organisert kriminalitet i de øvrige nordiske landene

Denne meldingen tar ikke sikte på å gi noen bred gjennomgang av hvordan den organiserte kriminaliteten bekjempes i de øvrige nordiske landene.

Det er mange likheter mellom de nordiske landene når det gjelder bekjempelse av organisert kriminalitet, herunder både organisering, rammebetingelser og prioritering av innsats. Gjennom det nordiske samarbeidet som omtales i kapittel 2.7, er det opprettet samarbeidsfora og faglige kontaktpunkter hvor politiet og påtalemyndigheten i de nordiske landene kan utveksle erfaringer og kunnskap.

I likhet med Norge har de øvrige nordiske landene i de senere årene registrert en økning i den organiserte kriminaliteten. En betydelig del av den organiserte kriminaliteten beskrives også i disse land som grenseoverskridende, hvilket understreker at det nevnte samarbeidet mellom de nordiske landene er av sentral betydning.

Ingen av de nordiske landene har en landsdekkende strategi for bekjempelse av organisert kriminalitet, men det er utarbeidet delstrategier for forskjellige kriminalitetstyper som inngår i kriminelle nettverk (narkotika, menneskehandel, penge- og bankran osv.). Tiltakene som er iverksatt bærer preg av å være konkretiserte prosjekter eller innsatsområder som er skreddersydde for klart definerte utfordringer.

I Sverige er det flere regionale prosjekter, i tillegg til at svensk rikskrim inngår i en bistandsfunksjon for disse. Den svenske rikspolitisjefen har ikke operativ myndighet over politimestrene. Rikspolisstyrelsen har derfor ingen aktiv rolle i innsatsen. I Danmark er organisert kriminalitet ett av flere sentrale oppfølgingsområder, direkte forankret hos rikspolitisjefen. Det kan tillegges at den danske rikspolitisjefen, i større grad enn i Norge, samordner og leder helhetlige (nasjonalt forankrede) innsatser og aksjoner mot blant annet alvorlig organisert kriminalitet.

Ulikhetene landene imellom innebærer at man ikke uten videre bør etterligne verken organisering eller innsatsområder fra de andre, nordiske landene uten etter grundig nasjonal analyse. Det gjelder også analyser av den informasjon og det kunnskapsgrunnlaget norske myndigheter får om organisert kriminalitet fra andre nordiske land. Slik informasjon må ofte «filtreres» og tilpasses til den norske virkeligheten, før man trekker vidtgående konsekvenser for Norges del, om det nordiske samarbeidets retning og ressursbruk på dette kriminalitetsområdet.

1.7 Internasjonale utviklingstrekk

Økt bruk av teknologi, enklere og raskere kommunikasjonsmuligheter, færre grensekontroller, et bredere internasjonalt samarbeid og store verdier i omløp legger til rette for organisert kriminalitet. Tidligere hadde de enkelte landene bedre oversikt over de kriminelle nettverkene som opererte innenfor landegrensene. Økende grad av internasjonalisering og den teknologiske utviklingen har de senere årene bidratt til at organiserte kriminelle nettverk mer uhindret kan operere på tvers av landegrenser og forflytte seg raskt.

Land som Russland, land i Sørøst-Asia, på Balkan og i Midt-Østen nevnes ofte som opphav for den internasjonale organiserte kriminaliteten. I tillegg registreres stor illegal aktivitet gjennom organisasjoner fra ulike afrikanske syndikater.

Reguleringen og internasjonaliseringen av finansmarkedet de siste 20 årene har bidratt til at kriminelle har kunnet utnytte det globale finansielle systemet for sine kriminelle formål. Dette har skjedd til tross for at det er nedlagt mye arbeid i å hindre at det internasjonale finansielle systemet skal kunne misbrukes. Internasjonalt uttrykkes det dessuten bekymring for hva finanskrisen kan få å si for utbredelsen av organisert kriminalitet. Først og fremst fryktes det at illegale aktiviteter øker, for eksempel gjennom storstilt smugling av varer og lovbrudd i form av store og alvorlige skatteunndragelser.

En annen bekymring internasjonalt er indikasjoner på at profitt fra organisert kriminalitet brukes for å finansiere terrorisme.

En særlig utfordring ved den organiserte kriminaliteten er dens grenseoverskridende karakter. Dette utfordrer landenes myndighetsorganer som er bundet av ulik nasjonal lovgivning, noe som kan føre til at utveksling av informasjon og felles tiltak vanskeliggjøres. Omfattende formelle krav til prosedyrer og samarbeidsformer har lenge vært en begrensning for et effektivt samarbeid, men en rekke initiativer og rettslige instrumenter, presentert i regi av både EU, Europarådet og FN de siste årene, har medført en stadig bedre tilretteleggelse for samhandling på tvers av landegrensene. I kapittel 2 gis det en redegjørelse for

avtaler mellom landene som skal motvirke begrensningene som følger av nasjonal lovgivning.

Som følge av Norges tilslutning til EØS- og Schengen-avtalen gjelder EUs fire friheter og åpne grenser mellom EU/Schengen-landene også for Norge. De fire friheter og de åpne grensene har ført til økt mobilitet mellom Norge og andre EØS-stater uten at man kan ha personkontroll på grensen mellom Norge og andre Schengen-stater. Dette medfører blant annet at det blir enklere for personer som utøver kriminell aktivitet, å krysse grensene innenfor Europa. Norges deltakelse i internasjonale fora for å samarbeide om å bekjempe slik grensekryssende kriminalitet omtales i kapittel 2.

1.8 Pengesporet

Sentralt i de fleste former for organisert kriminalitet er motivet om økonomisk gevinst (profitt). Penger som erverves ved kriminell virksomhet, sluses i en del tilfeller inn i den legale økonomien gjennom blant annet å hvitvaske utbyttet fra kriminell virksomhet[3]. I bekjempelsen av organisert kriminalitet er det derfor viktig å avdekke de økonomiske transaksjonene som de involverte i organisert kriminalitet har foretatt eller planlegger, det vil si «å følge pengesporet». Å følge pengesporet er viktig, både for å skaffe tilveie bevis for hvilke straffbare handlinger som er begått, hvem som har deltatt i den kriminelle virksomheten, og for å finne ut hvor utbyttet har tatt veien. I etterforskningen av organisert kriminalitet er det derfor viktig i begynnelsen å ha personell med kompetanse i økonomi og regnskap (som revisorer) i etterforskningsgruppene. Den økonomiske etterforskningen bør være en integrert og viktig del av etterforskningen av den straffbare handlingen. Etterforskningen må blant annet omfatte undersøkelse av siktedes banktransaksjoner, registreringer i Eiendomsregisteret, Løsøreregisteret, Autosys, gjennomgang av inntekter og utgifter, kontroll av valutatransaksjoner og gjennomgang av hvitvaskingsmeldinger hos ØKOKRIM.

I kartleggingen av de kriminelles økonomiske transaksjoner er det dessuten viktig med et tett samarbeid med kontrolletatene[4].

Det har svært begrenset verdi å få dom på inndragning[5] mot siktede hvis ikke inndragningen effektueres ved at siktede faktisk fratas verdiene som er ervervet ved kriminalitet. For å sikre seg verdier som det vil være grunnlag for å inndra i straffesaken, må det derfor på et tidlig stadium i etterforskningen besluttes beslag av formuesgjenstander, heftelse i siktes formue eller sette formuen under forvaltning. Når det foreligger rettskraftig dom, er det viktig at dommen følges opp ved at inndragningskravet tvangsfullbyrdes. I en del tilfeller bør undersøkelser fortsette etter rettskraftig dom for å spore opp utbyttet. Å frata de som er involvert i profittmotivert kriminalitet selve profitten, er viktig både som en reaksjon på selve kriminaliteten, og for at befolkingen skal ha tillit til strafferettssystemet. «Kriminalitet skal ikke lønne seg».

1.9 Kapittelsammendrag

I kapittel 1 om *organisert kriminalitet* gis en bakgrunn for og hensikten med denne stortingsmeldingen. Meldingen bør etter regjeringens mening være et godt utgangspunkt for en kriminalpolitisk debatt om organisert kriminalitet. Meldingen skal også tjene som grunnlag for beslutninger, ressursbruk, strategier og legge grunnlaget for prioriteringer på politisk nivå. Kapittel 1 gir i tillegg en redegjørelse for begrepet «organisert kriminalitet», og dets utbredelse. Det gis også et kort sammendrag av det enkelte kapittels hovedinnhold.

I kapittel 2 *Internasjonalt arbeid i kampen mot organisert kriminalitet* omtales de store internasjonale utfordringene Norge og det internasjonale samfunn står overfor når det gjelder bekjempelse av den organiserte kriminaliteten. Den organiserte kriminaliteten synes å bli mer og mer internasjonal, i den forstand at de som ønsker å bygge nettverk og allianser, opererer i mange land. Slik spredning over landegrenser vanskeliggjør det enkelte lands muligheter for effektiv rettshåndhevelse og kriminalitetsbekjempelse. Svaret på utfordringene ligger i et nært og forpliktende internasjonalt og regionalt samarbeid, myndigheter og stater i mellom.

I kapittelet redegjøres det for utvalgte internasjonale avtaler, konvensjoner og samarbeidsfora av betydning for bekjempelsen av organisert kriminalitet. Kapittelet plasserer Norge i det internasjonale samarbeidet, angir på hvilke arenaer Norge bør prioritere sin innsats, og hvordan det bør legges til rette for samarbeid mellom de enkelte lands politi- og påtalemyndigheter.

[3] Omtale av hvitvasking fremgår i kapittel 4.6.

[4] Omtale av politiets samarbeid med kontrollorganene fremgår i kapittel 6.2.

[5] Omtale av inndragning fremgår i kapittel 7.2.

Kapittel 3 *Rapporter og trusselvurderinger* inneholder sammendrag av en del sentrale og aktuelle trend- og trusselrapporter med hovedvekt på omtalen av organisert kriminalitet. Rapportene regjeringen bygger sine vurderinger på er fortrinnsvis fra Politidirektoratet, men også fra ØKOKRIM, Politiets sikkerhetstjeneste, og fra to av næringslivets organisasjoner (Næringslivets sikkerhetsråd og Finansnæringens Fellesorganisasjon). Kapittelet gir også et kort resymé av en dansk rapport om organisert kriminalitet «Rockere og Bander 2009». Rapporten omtales fordi den godt illustrerer hvordan arbeidet mot organisert kriminalitet organiseres i den danske sentrale politi- og påtaleledelse.

Kapittel 4 *Noen sentrale kriminalitetsområder* redegjør flere særskilte kriminalitetsområder det er av vesentlig betydning å få belyst for å bekjempe organisert kriminalitet. De områdene som behandles er blant annet narkotikakriminalitet, menneskehandel og menneskesmugling, ulike former for IKT-relatert kriminalitet, økonomisk kriminalitet, korrupsjon og mobil vinningskriminalitet. Innenfor disse kriminalitetsformer synes utviklingen av den organiserte kriminaliteten å være alvorlig, sett både i et internasjonalt, men også i et nasjonalt perspektiv.

I kapittel 5 *Riksrevisjonens rapport om politiets innsats mot organisert kriminalitet* omtales Riksrevisjonens rapport om politiets innsats mot organisert kriminalitet. Departementet kommenterer den kritikk som er reist, og gir departementets vurdering av blant annet de forslag som Riksrevisjonen anførte som nødvendige når det gjelder å forbedre politiets evne og kapasiteter til å forebygge og bekjempe den organiserte kriminaliteten. En del av de oppfølgingstiltak som Riksrevisjonen pekte på, er allerede fulgt opp av departementet. Andre er omtalt, konkretisert og innpasset som en del av regjeringens satsning mot organisert kriminalitet. Kapittelet gir også en oppsummering av høringen og kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling.

Kapittel 6 *Organisatoriske rammer i bekjempelsen av organisert kriminalitet* beskriver kort de gjeldende organisatoriske rammebetingelser som politi, påtalemyndighet, og andre aktører i og utenfor straffesakssystemet har for å bekjempe organisert kriminalitet. Kapittelet legger vekt på å få belyst samarbeidsbehovet mellom politienheter og politidistrikter, og mellom politiet og kontrollmyndighetene. Betydningen av det tverrfaglige samarbeidet understrekes. Kapittelet begrunner også nødvendigheten av en forsterket operativ samordning, herunder hvordan aktørene skal kunne forbedre spaning, etterretning og etterforsning.

Kapittel 7 *Rettslige rammer – muligheter og begrensninger.* Kapittelet gir en redegjørelse for de rettslige rammer som politiet og påtalemyndigheten må forholde seg til. Det gis en kort orientering om betydningen av datalagring, politiregisterloven og andre virkemidler i kampen mot organisert kriminalitet. I tillegg gis en vurdering av behovet for forbedringer, både av metodisk og rettslig karakter.

I kapittel 8 *Forebygging, samarbeid og kunnskap* gis en vurdering av det viktige kriminalitetsforebyggende arbeidet som finner sted, både lokalt og sentralt. Regjeringens strategi for forebygging omtales kort. Nødvendigheten av et godt fungerende tverrsektorielt samarbeid, samarbeidet med næringslivet og det sivile samfunn i kriminalitetsbekjempelsen, fremheves. Deltakelse, engasjement og medansvar fra næringsliv og organisasjoner, er nødvendig for at samfunnet skal kunne redusere og bekjempe den organiserte kriminaliteten. Kapittelet tar også opp kravet til kunnskap. Det understrekes at informasjonsdeling og informasjonsformidling om kriminalitetsbildet blir mer og mer viktig for en vellykket politiinnsats, i større og grenseoverskridende saker.

Kapittel 9 *Avsluttende betraktninger og prioriteringer* inneholder en oversikt over de viktigste tiltak og prioriteringer som regjeringen har gjennomført i kampen mot organisert kriminalitet. I kapittelet fremgår de områder regjeringen anser som viktig å prioritere i fremtiden. Dette utgjør en samlet politisk og strategisk tenkning for bekjempelse av organisert kriminalitet.

Blant de sentrale prioriteringene som kapittelet presenterer, er en bedre sentral styring av innsatsen mot den grenseoverskridende organisert kriminalitet. Et bedre og mer forpliktende, operativt samarbeid mellom politidistriktene, Kripos, andre særorgan og påtalemyndigheten, er avgjørende. Dessuten fremheves vurderinger av rettslig karakter, i den hensikt å forbedre politiets og påtalemyndighetens arbeidsbetingelser ytterligere. Et annet av de prioriterte områdene er også betydningen av mer aktiv og målrettet kunnskapskapsformidling.

Kapittel 10 *Administrative og økonomiske konsekvenser* inneholder en kort vurdering av de økonomiske og administrative konsekvenser som følger av de prioriterte områdene som omtales i meldingen. Alle økonomiske konsekvenser av tiltakene som er omtalt vil bli dekket innenfor gjeldende bevilgninger.

2 Internasjonalt arbeid i kampen mot organisert kriminalitet

Kriminalitetsbildet i Norge er preget av økt globalisering. Dette skyldes særlig at den organiserte kriminaliteten i økende grad er grensekryssende og internasjonal.

I mange land representerer organisert kriminalitet en sikkerhetsutfordring. Penger fra slik kriminalitet finansierer annen og mer kriminalitet, opprørsgrupper og terror. Den unndrar også viktige skatteinntekter for de berørte landene. FNs kontor mot narkotika og kriminalitet (UNODC) har anslått at verdien av det europeiske heroin- og kokainmarkedet (unntatt Tyrkia og Russland) til 350 milliarder kroner.

Brorparten av heroin beslaglagt i Norge er produsert i Afghanistan. Det er nære sammenhenger mellom opiumsproduksjonen i Afghanistan og landets stabilitet. Tiltak for å fremme stabilitet i Afghanistan har effekt i arbeidet mot narkotika i Norge, men samtidig bidrar norsk etterspørsel etter afghansk opium til å svekke Afghanistan. Dette synliggjør at det også må settes inn tiltak mot markedet her hjemme. Land i Mellom-Amerika lider store tap i kampen mot narkotikakartellene. I Mexico er mer enn 30 000 drept i kampen mellom kartellene og myndighetene. Organiserte kriminelle grupper skaper betydelige utfordringer også i andre områder av verden, og hvor virkningene også når Norge. Vest-Afrika brukes i økende grad som transittregion for kokainsmugling fra Sør-Amerika til Europa. Nigeria er største opprinnelsesland for ofre for menneskehandel identifisert i Norge. Sjørøvere fra Afrikas Horn rammer også norske skip, og organiserte kriminelle er inne på arenaer med inntjening, som for eksempel ulovlig fiske, også i Norge.

En annen utvikling er at organiserte kriminelle synes å flytte virksomheten til utviklingsland med fattigdom, svak justissektor og svak styring. Vest-Afrika synes å være en voksende region for slik virksomhet. Tiltak i justissektoren i utviklingslandene vil styrke deres evne til å håndtere disse utfordringene.

Utenriksdepartementet støtter derfor prosjekter, deltar på politiske arenaer og er tilstede gjennom ambassadenettverket. Utenriksdepartementet har også de senere år bevilget mer enn 40 millioner kroner per år gjennom UNODC til tiltak for å styrke utviklingslandenes muligheter til å håndtere utfordringene de står overfor. I tillegg kommer det betydelig større utviklingsengasjementet blant annet innen godt styresett og finanssektoren.

Denne kombinasjonen gir inntak til myndigheter i andre land, spesielt utenfor den vestlige sfære og som det ellers er vanskelig å ha tilgang til, men som er relevante for norske myndigheter.

Norge har hittil ikke har vært blant de land som har vært hardest rammet av den organiserte kriminaliteten. Det er imidlertid verdt og merke seg at også her ser man en økende grad av grensekryssende organisert kriminalitet. Av de oppdagede og etterforskede sakene i de seneste årene, har den mobile vinningskriminaliteten fått økt oppmerksomhet.

Så vel strafferett og straffeprosess har tradisjonelt vært ansett som et nasjonalt anliggende. Selv om det tidligere har vært utviklet enkelte konvensjoner, blant annet om rettslig bistand og utlevering, er det først i de siste 10 årene at det internasjonale samarbeidet på det justispolitiske området virkelig har skutt fart.

På FN nivå er utarbeidelsen av konvensjonen om grenseoverskridende organisert kriminalitet, vedtatt i 2000, en milepæl i så henseende. I EU ble det justispolitiske samarbeidet først påbegynt som et rent mellomstatlig samarbeid ved vedtakelsen av Maastricht-traktaten (i kraft fra 1993) og videreutviklet ved Amsterdam-traktaten (i kraft mai 1999) og Nice-traktaten (i kraft februar 2003). Først ved Lisboa-traktaten (i kraft desember 2009) ble politi- og strafferettssamarbeidet innlemmet i det alminnelig overnasjonale samarbeidet i EU. Justissamarbeidet er imidlertid det felt i EU som har hatt den mest dynamiske utviklingen de siste årene.

For regjeringen er det viktig å se hele straffesakskjeden i sammenheng. Dette gjelder også på det internasjonale området. I tillegg til å ha et godt og effektivt internasjonalt politisamarbeid, er det også viktig med gode internasjonale regler for rettslig bistand i forbindelse med etterforskning og iretteføring, samt å sikre at domfelte, utenlandske statsborgere i større grad enn i dag kan overføres til sine hjemland for soning. Samtidig er det viktig å sikre at grunnleggende rettigheter, herunder personvernet, ivaretas på en tilfredsstillende måte.

I dette kapittelet gjøres det rede for det internasjonale samarbeidet i regi av de viktigste internasjonale organisasjoner Norge deltar i eller har en tilknytning til. Det gjøres rede for de rettslige instrumenter og øvrig samarbeid som har relevans for bekjempelsen av organisert kriminalitet generelt. Når det gjelder internasjonalt regelverk og samarbeid på særskilte kriminalitetsområdet, som for eksempel menneskehandel, beskrives dette nærmere i kapittel 4.

2.1 FN

FN-pakten ble skrevet mot slutten av annen verdenskrig, i den tid da krig og konflikt mellom stater var den viktigste trusselen mot internasjonal fred og sikkerhet. I nyere rapporter fra FN vises det til at det i dag er flere typer trusler; krig mellom stater, vold innenfor stater inklusive borgerkriger, vedvarende krenkelser av menneskerettigheter og folkemord; fattigdom, smittsomme sykdommer og miljøødeleggelser; kjernefysiske, radiologiske, kjemiske og biologiske våpen, terrorisme og grenseoverskridende organisert kriminalitet. Alle disse spørsmålene er satt på FN-systemets dagsorden og FN har kunnet gi viktige bidrag til den globale innsatsen mot disse truslene.

Et hovedinstrument har vært FNs normative funksjoner. Gjennom forhandlinger og vedtak av nye internasjonale konvensjoner er det blitt lagt et grunnlag og et rammeverk for styrket internasjonalt samarbeid. FN-konvensjonene mot narkotika[6], korrupsjon[7] og grenseoverskridende kriminalitet[8] med de tre tilleggsprotokollene mot menneskehandel[9], menneskesmugling[10] og våpen[11], samt de rettslige instrumentene for bekjempelse av terror[12] utgjør stammen av FNs mellomstatlige arbeid på justisområdet. Konvensjonene og de rettslige instrumentene stiller krav til nasjonal oppfølging i medlemslandene og inneholder bestemmelser om faglig bistand/kapasitetsbygging, samt hjemler rettslig samarbeid med land som Norge ellers har beskjedent samkvem med på disse feltene.

I tillegg til den normative funksjonen, har systemtilnærmingen vært et viktig redskap. FN-systemet kan trekke på hele nettverket av organisasjoner i det utvidede FN-system og med samarbeidende institusjoner – hver med forankring i fagmyndigheter i medlemslandene – til felles mål og handling. FN kan ta opp disse spørsmålene også overfor land som ikke slutter seg til konvensjonene, gjennom diskusjoner og påvirkning i Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen.

FN spiller en nøkkelrolle når det gjelder å ivareta en rettslig basert internasjonal rettsorden, og er den eneste organisasjonen som har global oppslutning. Opprettholdelse og videreutvikling av en internasjonal rettsorden og en internasjonal multilateral styring er et hovedmål i norsk utenrikspolitikk.

FNs kontor mot narkotika og kriminalitet (United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)) i Wien er den globale arenaen for forebygging og bekjempelse av kriminalitet. UNODC er et kontor under FNs generalsekretær. Kontoret har sekretariatsfunksjon for konvensjonen mot organisert kriminalitet og korrupsjonskonvensjonen og møtene i narkotika-[13] og kriminalitetskommisjonen[14] og for kriminalitetskongressene som arrangeres hvert femte år. Norge er blant de største økonomiske bidragsyterne til dette arbeidet. Norge har blant annet støttet utviklingen av sentrale funksjoner i UNODC, UNODCs deltakelse i «Ett FN», utviklingen av regionalprogramer blant annet for UNODCs virksomhet i Øst Afrika og i Sentral-Asia, kapasitetsbygging innen justissekto-

6 Konvensjoner av henholdsvis 1961, 1971 og 1988.

7 FN-konvensjonen mot korrupsjon av 31. oktober 2003.

8 FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet av 15. november 2000.

9 Tilleggsprotokoll for å forebygge og bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn av 15. november 2000.

10 Tilleggsprotokoll mot smugling av mennesker over land, sjøveien og luftveien av 15. november 2000.

11 Tilleggsprotokoll mot ulovlig produksjon av og handel med skytevåpen og deres deler, komponenter og ammunisjon av 31. mai 2001.

12 Convention on Offences and Certain Other Acts Committed Om Board Aircraft (1963), Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (1970), Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation (1971), Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons (1973), International Convention against the Taking of Hostages (1979), Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (1980), Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation (1988), Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (1988), Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located to the Continental Shelf (1988), Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection (1991), International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings (1997), International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (1999), International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism (2005).

13 Commission on Narcotic Drugs (CND).

14 Commission on Crime Prevention and Criminal Justice (CCPCJ).

ren i Afghanistan, tiltak på justisfeltet mot menneskehandel, korrupsjon, terror og piratvirksomhet. UNODCs forskning har en viktig funksjon og gir FNs dokumentasjon på trender blant annet innen narkotika- og kriminalitetsområdet. Disse studiene er ofte et nødvendig utgangspunkt for gode diskusjoner og fremdrift i mellomstatlige organer.

Organisert kriminalitet diskuteres stadig oftere i FNs generalforsamling i New York, men spørsmålet er sensitivt. Temaet ble berørt under forhandlingene om slutterklæringen til årets FN-toppmøte om tusenårsmålene, uten at landene lyktes å bli enig om en felles tekst. Bekjempelse av organisert kriminalitet omtaleres stadig oftere som en nødvendig del av konflikt og postkonflikt arbeid. Det kan forventes at flere av de krevende utfordringene dette innebærer, også for norsk politi, vil bli drøftet i FN de nærmeste årene. Norge vil spille en aktiv rolle i dette arbeidet.

FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet med de tre tilleggsprotokollene mot menneskehandel, menneskesmugling og våpen er de viktigste globale rettslige instrumenter vi har for å bekjempe den grenseoverskridende organiserte kriminaliteten. Vedtakelsen i Generalforsamlingen den 15. november 2000 representerte et vesentlig skritt, og var et uttrykk for medlemslandenes erkjennelse av alvoret og behovet for et tettere samarbeid. Formålet med konvensjonen og protokollene er å fremme internasjonalt samarbeid for å forebygge og bekjempe organisert kriminalitet på en mer effektiv måte.

FN-konvensjonens mot grenseoverskridende organisert kriminalitet har tre hovedkategorier av bestemmelser. For det første inneholder konvensjonen straffebestemmelser, som pålegger partene å kriminalisere deltakelse i organiserte kriminelle grupper, hvitvasking av penger, korrupsjon og motarbeiding av rettsvesenet. For det andre har konvensjonen enkelte straffeprosessuelle bestemmelser, blant annet om kontrollerte leveranser og beslag. For det tredje inneholder konvensjonen bestemmelser om internasjonalt rettslig samarbeid i saker om grenseoverskridende organisert kriminalitet.

Av de 192 medlemslandene i FN har 158 ratifisert konvensjonen, 142 menneskehandelsprotokollen, 126 menneskesmuglingsprotokollen og 83 våpenprotokollen. Norge undertegnet FN-konvensjonen om grenseoverskridende organisert kriminalitet, protokollene om menneskehandel og menneskesmugling 13. desember 2000, og våpenprotokollen 10. mai 2002. Konvensjonen og protokollene ble ratifisert 23. september 2003. Konvensjonen er gjennomført ved lovendringer og nye straffebud i straffeloven 1902, straffeprosessloven og utlendingsloven. Det vises til Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.), samt til lov 4. juli 2003 nr. 79 om innføring av straffebud mot korrupsjon.

Videreutviklingen av konvensjonen og de tre tilleggsprotokollene skjer under de femårlige kriminalitetskongressene, i de årlige møtene i kriminalitetskommisjonen[15] og under statspartsmøtene.

Statspartsmøtet er opprettet for å forbedre partenes evne til å bekjempe grenseoverskridende organisert kriminalitet og for å fremme og gjennomgå landenes gjennomføring av konvensjonen og de tre tilleggsprotokollene. Det femte statspartsmøtet ble arrangert i oktober 2010. Der ble det blant annet diskutert om det skal etableres en mulig overvåkningsmekanisme for å følge opp medlemslandenes gjennomføring av konvensjonen og tilleggsprotokollene. Fra norsk side støttes at det utvikles en overvåkningsmekanisme. Mekanismen bør imidlertid i størst mulig grad bygge på allerede innhentet informasjon og være mest mulig effektiv. Statspartsmøtet diskuterte også utviklingen av nye kriminalitetsformer slik som cybercrime, piratvirksomhet, miljøkriminalitet, ulovlig, urapportert og uregulert fiske, ulovlig handel med kulturskatter og handel med forfalskede medisiner.

2.2 OSSE

OSSE (Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa) har de siste årene styrket innsatsen mot organisert kriminalitet, herunder menneskehandel og narkotika. Gjennom organisasjonens brede og helhetlige tilnærming til sikkerhet og tilstedeværelse i en rekke land, kan OSSE bidra med langsiktige preventive tiltak. Organisasjonens bidrag ligger særlig i å yte støtte til spesialiserte organisasjoner og deltakerlandene i deres arbeid med å styrke kampen mot denne formen for kriminalitet, blant annet gjennom nettverksbygging, informasjonsutveksling og kapasitetsoppbygging. OSSE har med sitt betydelige feltapparat et særlig fortrinn i arbeidet med å fremme regionalt og internasjonalt grenseoverskridende samarbeid. Norge har støttet arbeidet og tok i

[15] Commission Criminal Justice Crime Prevention (CCJCP).

2007 initiativ til et tettere samarbeid mellom OSSE og FNs kontor mot narkotika og kriminalitet (UNODC) og bidro i 2008 med to millioner kroner til et program for å bidra til at de sentralasiatiske deltakerlandene settes bedre i stand til å gjennomføre forpliktelsene i FNs konvensjon for bekjempelse av organisert kriminalitet. Norge har dessuten bidratt med nærmere ni millioner kroner til ulike prosjekter for styrking av toll- og grensevakttjenestene i Sentral-Asia, heriblant med støtte til The OSCE Border Management Staff College (BMSC) i Dusjanbe og til opplæring av grensevakter i Tadsjikistan og Turkmenistan.

2.3 Europarådet

Bekjempelse av organisert kriminalitet er en av flere prioriterte områder for Europarådet (ER), som bestreber seg på å ha en bred og innholdsrik tilnærming for å forebygge og bekjempe denne. Ulike instrumenter finnes både i form av tradisjonelle konvensjoner og i form av annen «soft law».

Noen sentrale konvensjoner med betydning for arbeidet *mot organisert kriminalitet* er:

- Konvensjonen mot korrupsjon med tilleggsprotokoll (CETS 173 og 174)
- Konvensjon om datakriminalitet (CETS 185)
- Konvensjon om hvitvasking, ransaking, beslag og inndragning av økonomisk utbytte av straffbare handlinger(CETS 141)
- Konvensjon om tiltak mot menneskehandel (CETS 197)

I tillegg har Europarådet utarbeidet utkast til en konvensjon om bekjempelse av forfalskning av legemidler og medisinske produkter (MEDICRIME). Men også andre instrumenter fra Europarådet er av betydning, som for eksempel anbefalingene som gjelder:

- Rec (2001) 11 om retningslinjer for bekjempelse av organisert kriminalitet.
- Rec (2005) 9 om beskyttelse av vitner og medarbeidere i rettsvesenet
- Rec (2005) 10 om «spesielle etterforskningsteknikker» i samband med alvorlig kriminalitet, inkludert terrorhandlinger

Flere overvåkingsmekanismer finnes for å inspisere etterlevelse etter de standarder som er satt i instrumentene. Som eksempler på områder hvor man overvåker etterlevelse kan nevnes GRECO[16] som evaluerer medlemsstatenes arbeid mot korrupsjon, T-CY[17] som overvåker arbeidet mot datakriminalitet og ikke minst GRETA[18] som inspiserer medlemsstatenes arbeid for å forebygge og bekjempe menneskehandel.

Arbeidet i Europarådet anses som svært viktig, særlig fordi samarbeidet omfatter hele Europa, inkludert viktige stater som Russland og Tyrkia. Regjeringen støtter derfor Europarådets prioritering av å bekjempe organisert kriminalitet i dets ulike former, og vil videreføre aktiv deltakelse i utarbeidelsen av nye konvensjoner og rekommandasjoner m.v. innenfor det strafferettslige samarbeidet. Regjeringen vil også fortsatt prioritere å gi aktiv støtte til overvåkingsmekanismene, og da særlig GRECO og GRETA.

2.4 EU

2.4.1 EUs overordnede planer i kampen mot organisert kriminalitet

EUs sentrale målsetning på justis- og innenriksfeltet (JI-feltet) er å skape et område av frihet, sikkerhet og rettferdighet. Det vedtas 5-årige strategiprogrammer som følges opp gjennom handlingsplaner som inneholder en lang rekke konkrete tiltak for å kunne oppnå målsettingene. Det siste 5-årige strategiprogrammet («Stockholm-programmet») ble vedtatt høsten 2009.

EU har gjennom lang tid lagt stor vekt på å bekjempe organisert kriminalitet. Allerede i 1997 vedtok EU den første strategien for å bekjempe organisert kriminalitet. Med Lisboa-traktaten er hele EUs justis- og innenrikspolitiske samarbeid samlet i en egen del av traktaten om Den Europeiske Unions virkeområde, Avdeling V «Et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet». Med Lisboa-traktaten er det åpnet for en helhetlig tilnærming, og traktaten legger grunnlaget for et institusjonelt rammeverk for å bekjempe organisert kriminalitet. Man vil utvikle felles tiltak innenfor politisamarbeid, og innenfor det rettslige samarbeidet vil man blant annet videreutvikle regelverket for samarbeid basert på prinsippet om gjensidig anerkjennelse og tilnærme reglene for visse forhold i strafferetten. Dette endrer ikke på at det er medlemslandene som har ansvaret for å opprettholde lov og orden og sikre den interne sikkerhet.

Stockholm-programmet framhever behovet for en felles tilnærming og den ekstraverdi som EU kan gi i dette arbeidet. Virkemidlene er systema-

[16] Group of States against Corruption.

[17] Datakrimkonvensjonen

[18] Europarådets ekspertgruppe mot menneskehandel.

tisk utveksling av informasjon, utstrakt bruk av EUs byråer og om nødvendig, utvikling av felles etterforsknings- og forebyggingsteknikker samt utvidet samarbeid med tredjeland. Som et ledd i dette arbeidet, skal EU vedta en strategi for bekjempelsen av organisert kriminalitet og fastlegge prioriteringene i kampen mot organisert kriminalitet ved å angi de kriminalitetsområder det er viktigst å bekjempe. Disse områdene angis å være menneskehandel (THB), seksuell utnyttelse og overgrep mot barn, internettkriminalitet, økonomisk kriminalitet og korrupsjon, narkotika og forfalskning av varer. Gjennom rammebeslutningen om bekjempelsen av organisert kriminalitet[19] har EU en felles definisjon av organisert kriminalitet og medlemslandene må fastlegge en bestemt minimumstraff for disse overtredelsene.

EU ønsker å bygge sin strategi for bekjempelse av organisert kriminalitet og andre samfunnstrusler på prinsippet om at rettshåndhevende myndigheter må ha en felles kultur, de må videreutvikle evnene til å dele relevant informasjon, og man må bygge opp den riktige tekniske infrastrukturen. Målrettet opplæring av aktuelt personale anses også som viktig i denne sammenheng.

Et annet viktig satsningsområde for EU, er å øke effektiviteten av forebygging av kriminalitet. Her kan mye oppnås gjennom systematisk erfaringsutveksling mellom de ulike landene. EU ønsker å samle disse trådene i et eget senter for arbeidet med kriminalitetsforebyggende virksomhet.

Det skal i denne sammenhengen også vises til at EU ønsker å fortsette sitt arbeid med å utvikle en omfattende og sammenhengende langtidsstrategi for utveksling av informasjon mellom politimyndigheter. EU vil herunder legge vekt på å oppnå en mer effektiv bruk av bestående nasjonale og europeiske systemer for utveksling av politiinformasjon.

2.4.2 Norges samarbeid med EU

Det nære justispolitiske samarbeidet med EU har i løpet av de siste ti årene utviklet seg til et viktig verktøy for norske myndigheter i kampen mot organisert og grensekryssende kriminalitet. I dette avsnittet vil det samarbeidet som Norge har med EU som har betydning for bekjempelsen av organisert kriminalitet gjennomgås.

Norges helt sentrale samarbeidsavtale på JI-feltet med EU når det gjelder bekjempelsen av organisert kriminalitet, er vår tilknytning til Schengen-samarbeidet. Andre viktige avtaler som knytter oss til EUs bekjempelse av organisert kriminalitet er samarbeidsavtalene med henholdsvis Europol og Eurojust, tilknytningsavtalen til Prüm-samarbeidet, samt parallellavtalen til den europeiske arrestordre og tilknytningsavtalen til EUs konvensjon om rettslig bistand.

Schengen-samarbeidet

Formålet med Schengen-samarbeidet er å fremme europeisk integrasjon og særlig sette EU «i stand til å utvikle seg raskere til et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet»[20]. Det sentrale elementet i Schengen-samarbeidet er avskaffelsen av grensekontroll på grensene mellom Schengen-statene (indre grense). Disse grensene kan passeres hvor som helst og når som helst. Schengen letter på den måten den frie bevegelse av personer innen Schengen-området. Kontrollen på de ytre grenser (grenser mot ikke-Schengen-land) skal styrkes og effektiviseres.

Schengen-samarbeidet omfatter i dag 22 av EUs medlemsland (Storbritannia og Irland deltar ikke fullt ut i samarbeidet, mens Kypros, Romania og Bulgaria[21] ennå ikke har oppfylt vilkårene for at den indre grensekontrollen kan løftes) og Norge[22], Island og Sveits som har sluttet seg til Schengen-samarbeidet gjennom egne tilknytningsavtaler. Det samme har Liechtenstein gjort, men inn- og utreisekontrollen er ennå ikke avviklet på de indre grenser.

For å redusere de negative virkningene av bortfallet av grensekontroll på de indre grenser, er det iverksatt såkalte kompenserende tiltak i form av blant annet politisamarbeid og rettslig samarbeid.

Som et ledd i arbeidet med å bekjempe grenseoverskridende kriminalitet gir Schengen-regelverket[23] politiet i en stat anledning til å videreføre en spaningsoperasjon over en indre grense og inn på en nabostats territorium. På denne måten unngår

[19] Rådets rammebeslutning 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime.

[20] Fortalen i Schengen-protokollen.

[21] Selv om grensekontrollen på de indre grenser mot Kypros, Romania og Bulgaria ennå ikke er løftet, har de deltatt i deler av Schengen-samarbeidet helt siden de ble medlemmer av EU. Dette gjelder blant annet bestemmelsene om forkynning mv. Det antas at grensekontrollen mot Romania og Bulgaria vil bli løftet i løpet av 2011.

[22] Svalbard omfattes ikke av Schengen-samarbeidet, jf. tilslutningsavtalen artikkel 14.

[23] Schengen-konvensjonen artikkel 40.

en noen av de begrensninger som følger av at nasjonalt politiet kun har kompetanse på eget territorium. Tilsvarende kan politiet i en stat fullføre en forfølgelse på ferske spor eller fersk gjerning over en indre grense. Det er fastsatt flere betingelser for å kunne gjennomføre slike tiltak, hvor ikke minst samtykke fra vertslandets myndigheter, deres kontroll og ledelsesansvar, står sentralt. Bestemmelsene er implementert i norsk rett i politiloven § 20 a[24].

EUs grensekontrollbyrå, FRONTEX, hvor Norge deltar, har gjennom sin koordinering av grensekontroll og kampen mot illegal innvandring og menneskesmugling en rolle i bekjempelsen av organisert kriminalitet. Imidlertid har byrået ingen rolle i etterforskningen av denne type kriminalitet. Grensekontrollbyrået og Norges samarbeid med dette ble behandlet i Meld. St. 9 (2009–2010) Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv kapittel 5.5 samt kapitlene 9.3.2 og 10 i samme melding. Samarbeidet med FRONTEX vil derfor ikke bli nærmere omhandlet her.

EU er i ferd med å utvikle et samarbeid mellom medlemsstatene om grenseovervåking (EUROSUR). Norge deltar i dette arbeidet. Hovedformålet med EUROSUR er å effektivisere overvåkingen av Schengens yttergrenser for å hindre illegal grensepassering til Schengen-territoriet. Samarbeidet omfatter ikke inn- og utreisekontroll mellom Schengen-landene. Samarbeidet skal bidra til å bekjempe grensekryssende kriminalitet, slik som terrorisme, menneskehandel, narkotikasmugling og ulovlig våpenhandel. EUROSUR ble også omhandlet i Meld. St. 9 (2009–2010) under de samme punktene som nevnt ovenfor, og omhandles derfor ikke nærmere her.

Schengen informasjonssystem (SIS)

Schengen-statene har etablert en felles database for at myndighetene enkelt og effektivt skal kunne utveksle opplysninger om etterlyste personer og gjenstander, Schengen Informasjonssystem (SIS)[25]. Dette er gjort for å redusere de negative virkningene av at grensekontrollen ble avviklet på de indre grenser.

Schengen informasjonssystem er implementert i norsk rett ved en egen lov – Lov av 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS-loven)[26].

SIS er primært et sentralt element ikke bare for medlemsstatenes kontroll på yttergrensen, men også for den alminnelige utlendingskontrollen (kontroll på territoriet) og er ikke minst et effektivt verktøy i politiets bekjempelse av kriminalitet.

SIS er et etterlysingsregister og ikke et kriminaletterretningsregister. Det er kun adgang til å registrere svært begrensede opplysninger om personer[27] i selve registret. Etterlyste personer kan registreres med henblikk på pågripelse og utlevering. Videre kan man registrere personer som er nektet innreise til riket, jf. utlendingsloven § 66 bokstav a, b, c, e eller f, §§ 67 eller 68 er truffet vedtak om innreiseforbud. Personer kan også registreres dersom de er meldt savnet, eller av hensyn til sin egen sikkerhet må bringes i midlertidig forvaring. Det er også adgang til å registrere opplysninger om vitner eller personer som er innstevnet for en domstol for egne handlinger i en straffesak, om personer som vil få forkynt en straffedom eller vedkommende skal innkalles til soning av frihetsstraff. (her kan bare oppholdssted meldes tilbake) eller de skal undergis en diskret observasjon eller målrettet kontroll. Av gjenstander[28] kan motorkjøretøy, tilhengere og campingvogner, skytevåpen, blankodokumenter, iddokumenter og pengesedler legges inn i SIS.

Etterlysninger i SIS av personer eller kjøretøy for diskret observasjon er et viktig verktøy i kampen mot organisert kriminalitet. Person/kjøretøy kan registreres i SIS dersom politiet under etterforskningen ønsker å holde objektet under diskret observasjon for kartlegging av for eksempel reisemønster. Denne type informasjonsinnsamling kan være spesielt aktuell i saker som omfatter mobile kriminelle som mistenkes for seksualforbrytelser, narkotikasmugling, menneskehandel, menneskesmugling, MC-kriminalitet, grov voldskriminalitet, organisert vinningskriminalitet etc.

Det er adgang til å foreta registrering av personer eller gjenstander for målrettet kontroll. Målrettet kontroll utføres ikke i Norge da det forutsetter beslutning om ransaking. Dersom tiltaket går ut på tvangsinngrep, må nødvendig påtalemessig beslutning foreligge. Vilkårene for å registrere

---

[24] Ot.prp.nr.62 (2002-2003). Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.).

[25] Schengen-konvensjonen del IV.

[26] Ot.prp. nr. 56 (1998-99) Om lov om Schengen informasjonssystem (SIS) og lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover som følge av Schengen-samarbeidet.

[27] Schengen-konvensjonen artikkel 94 og SIS-loven § 6 første ledd.

[28] Schengen-konvensjonen artikkel 100 og SIS-loven § 6 annet ledd.

Tabell 2.1 Norske registreringer i SIS med henblikk på pågripelse og utlevering, samt norske registreringer med henblikk på diskré observasjon.

	Ant. registrerte av Norge med henblikk på pågripelse og utlevering	Ant. registrerte av Norge med henblikk på diskré observasjon
År 2005	78	57
År 2006	62	45
År 2007	50	51
År 2008	76	89
År 2009	72	63
År 2010–1. Halvår	43	63

meldinger om diskré observasjon er meget strenge[29].

Følgende har tilgang (rett til direkte søk) til hele eller deler av SIS: Politiet og tollmyndighetene (når de utøver grensekontroll og annen kontroll), påtalemyndigheten[30], utlendingsmyndigheten med ansvar for behandling av visumsøknader. I 2005 ble det åpnet for at bilregistreringsmyndighetene (Statens vegvesen) skulle få tilgang til deler av SIS[31]. Dette hadde sammenheng med registrering av brukte kjøretøy, der man etablerte et tett samarbeid om informasjonsutveksling mellom medlemsstatene for å lette kontrollen og bekjempe bedrageri og ulovlig handel med stjålne kjøretøyer.

Den nye generasjon av SIS (SIS II)[32] forventes å være klar første halvdel 2013. Norge har deltatt svært aktivt i arbeidet med å bistå Kommisjonen i utviklingen av SIS II. Dette arbeidet vil fortsette. SIS II åpner blant annet for registrering av foto og fingeravtrykk. Disse opplysningene skal foreløpig bare kunne brukes til å bekrefte identiteten av en person som man på grunnlag av andre opplysninger allerede har fått «treff» på. På lengre sikt skal imidlertid fingeravtrykk også kunne brukes til direkte identifikasjon, noe som vil gi mer nøyaktig identifikasjon og forbedre kvalitet av de personopplysningene som registreres og brukes i systemet. Videre vil man få en mulighet til å lenke sammen flere etterlysninger. Ved treff på én etterlysning (for eksempel bil) vil den andre etterlysningen (for eksempel pågripelse av person) komme opp automatisk hos den som har søkt. Tilgangen til SIS skal fortsatt reguleres av nasjonale bestemmelser.

Tabell 2.1 viser antall meldinger norsk politi har lagt inn med henblikk på pågripelse og diskré observasjon. Tabell 2.2 og 2.3 viser hva registreringene har medført i form av pågripelser/diskré observasjoner. Ser man på antallet norske etterlyste som pågripes/påtreffes i utlandet må det kunne sies at systemet er svært effektivt.

Ved etterforskning av straffbare forhold på tvers av landegrensene er det viktig at politimyndighetene kan utveksle informasjon, og at det kan gjøres raskt. Tidsfaktoren er ofte et problem da en del stater har prosedyrer for å utlevere opplysninger til andre stater som er svært tidskrevende. For å effektivisere utvekslingen av tilgjengelig og viktig informasjon samt kriminaletterretningsopplysninger i etterforskning av straffesaker, vedtok EUs råd 18. desember 2006 en rammebeslutning om utveksling av etterretningsopplysninger mellom de rettshåndhevende myndigheter i Schengen-statene[33] – vanligvis betegnet som «Det svenske initiativet». Rammebeslutningen er en videreutvikling av Schengen-samarbeidet og Norge deltok i forhandlingene om rettsakten og er også bundet av den.

Det sentrale i rådsbeslutningen er at medlemsstatenes rettshåndhevende myndigheter som hovedregel, skal dele informasjon med rettshåndhevende myndighetene i andre medlemsstater i samme utstrekning som man kan gjøre det nasjonalt. Det er satt frister for å besvare henvendelser. Hvis en henvendelse ikke kan besvares innen den fastsatte frist, må det sendes begrunnet beskjed

[29] Schengen-konvensjonen artikkel 99 og SIS-loven § 8.

[30] Påtalemyndigheten er gitt lovmessig tilgang til SIS, men har ikke datamessig tilgang.

[31] Dette er ikke gjennomført i Norge da en venter på Statens vegvesens nye versjon av datasystemet Autosys.

[32] Europarlamentets- og rådsforordning (EF) nr. 1987/22006.

[33] Rådsbeslutning 2006/960/JHA

Tabell 2.2 Treff på meldinger i SIS om pågripelse og utlevering

	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Treff på norske meldinger i utlandet	25	17	15	19	27	26
Treff på norske meldinger i Norge	2	1	2	1	0	0
Treff på utenlandske meldinger i Norge	7	7	10	25	30	32
Totalt	34	25	27	45	57	58

* Tallene for 2010 er første halvår

om det. Rammebeslutningen omfatter bare informasjon som vedkommende myndighet allerede innehar – det er altså ingen forpliktelse til aktivt å innhente ny informasjon som følge av en henvendelse fra utenlandsk politimyndighet. Mottatt informasjon kan kun benyttes som bevis i retten med tillatelse fra den staten som har gitt informasjonen.

De enkelte medlemsland kan sette begrensninger for bruken av informasjon og etterretning i andre medlemsland. Personopplysninger må behandles i samsvar med nasjonal personvernlovgiving, i tillegg til «Det europeiske råds Konvensjon 108», «tilleggsprotokoll 181 til konvensjonen», samt «Anbefaling for bruk av personopplysninger i politiet».

I Norge er det politiet som gir informasjon med Kripos som nasjonalt kontaktpunkt[34]. Det innebærer at all utveksling av etterretningsinformasjon i henhold til denne rammebeslutningen til og fra Norge skjer via Kripos.

Europol

Den europeiske politienhet (Europol) har som formål å styrke og effektivisere EU-landenes rettshåndhevende myndigheter og samarbeidet mellom dem med hensyn til å forebygge og bekjempe alle former for organisert kriminalitet samt blant annet alvorlig kriminalitet som narkotikahandel, menneskesmugling, menneskehandel, seksuelle overgrep mot barn, terrorisme, forfalskning av penger, ulovlig handel med kjøretøyer, drap og alvorlig legemsbeskadigelse, datakriminalitet, svindel og bedrageri m.m. Det er en forutsetning at minst to medlemsland berøres på en slik måte at det er nødvendig med en felles tilnærming.

Norge undertegnet i juni 2001 en egen samarbeidsavtale med Europol[35].

Europol arbeider i første rekke med å bistå medlemslandene med utveksling av informasjon i samsvar med nasjonal lovgivning og gjennom bruk av sambandsmenn som medlemslandene har utplassert ved Europols hovedkvarter i Haag i Nederland. I konkrete saker utarbeider Europol på grunnlag av mottatt informasjon analyser for å bistå medlemslandene i etterforskningen av saker.[36] Videre utarbeider Europol generelle analyserap-

[34] Hvilke opplysninger de forskjellige Schengen-statene formidler framgår av EUs rådsdokument 8083/09, annex II.

[35] St.prp. nr. 98 (2000-2001) Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Kongeriket Norge og Den europeiske politienhet (Europol) om samarbeid om bekjempelse av alvorlige former for internasjonal kriminalitet.

[36] Norge har bidratt og deltatt i en rekke av disse analysefilene som har medført oppklaring og iretteføring av alvorlig organisert kriminalitet. Også pr. i dag deltar Norge i arbeidet med flere av Europols analysefiler.

Tabell 2.3 Treff på meldinger i SIS om diskré observasjon

	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Treff på norske meldinger i utlandet	31	26	24	43	31	38
Treff på norske meldinger i Norge	7	5	3	1	3	1
Treff på utenlandske meldinger i Norge	22	14	20	25	23	10
Totalt	60	45	47	69	57	49

* Tallene for 2010 er første halvår

Boks 2.1 Statistikk fra Europol

2007

Antall forespørsler i operative saker til Norge	807
Antall forespørsler i operative saker fra Norge	173
Div forespørsler i saker til Norge	473

2008

Antall forespørsler i operative saker til Norge	912
Antall forespørsler i operative saker fra Norge	174
Div forespørsler i saker til Norge	441

2009

Antall forespørsler i operative saker til Norge	931
Antall forespørsler i operative saker fra Norge	214
Div forespørsler i saker til Norge	446

>2010

Antall forespørsler i operative saker til Norge	410
Antall forespørsler i operative saker fra Norge	142
Div forespørsler i saker til Norge	298

Boks 2.2 Norsk samarbeid med Europol har bidratt til oppklaring av en rekke saker

Etter pågripelse av to rumenere på Gardermoen i april 2008 ble det gjennom samarbeid med Romania og Nederland, avdekket et rumensk/vestafrikansk nettverk med utgangspunkt i Tyrkia. En av hovedpersonene og to kurerer ble idenitifisert og pågrepet i Oslo. Det ble gjort fem beslag på totalt 7,5 kg heroin.

Rogaland politidistrikt etterforsket en menneskehandelsak (irske asfaltarbeidere). En rekke personer ble domfelt.

En gruppe slovakiske statsborgere ble pågrepet i Bergen. Gruppen hade stått bak en rekke tyverier av tobakksvarer over store deler av Norge. En rekke land bidro med informasjon i saken.

To rumenere ble pågrepet i en sak Oslo politidistrikt etterforsket om skimming. Det ble avdekket tilknyting til saker i Tyskland og Frankrike. Det ble iverksatt etterforskning blant annet i Tyskland mot et større rumensk nettverk.

Gardermoen politistasjon formidlet informasjon til Europol om litauiske statsborgere som reiste rundt i Europa og utførte tyverier fra taxfree-butikker. Norge mottok tilbakemelding fra en rekke lufthavner hvor litauerene hadde operert.

Kilde: Årsrapporten fra sambandsmennene for 2008

porter, kriminalitetsanalyser og trusselvurderinger. Europol har ikke operativ politimyndighet og driver således ikke egen etterforskning av straffesaker.

Det nasjonale Europol-kontoret er plassert ved Kripos. Kontoret sikrer at informasjonen om aktuelle saker i Norge som ligger innenfor Europols mandatområde, vurderes og eventuelt formidles til Europol. Kontoret sørger for at henvendelser fra Europol behandles i henhold til Europols krav til saksbehandling. Fra norsk side har både tollmyndighetene og politiet sambandsmenn ved Europols hovedkvarter i Haag. For å styrke bekjempelsen av internasjonal kriminalitet har Norge opprettet 3-måneders hospiteringsordning i Europol for ansatte i politiet.

Norge er blant de land som utveksler mest informasjon med Europol. Regjeringen vil fortsette dette samarbeidet og videreføre ordningen med utplassering av sambandsmenn fra politi- og tollmyndighetene i Europols hovedkvarter.

Avtalen som knytter Norge til Prüm-regelverket

Et viktig instrument for å forbedre informasjonsutvekslingen mellom Europas politi-myndigheter, er det såkalte Prüm-regelverket. Dette samarbeidet begynte som et vanlig mellomstatlig samarbeid mellom BeNeLux-statene, Frankrike, Spania og Tyskland, men deler av det ble i 2008 transformert til et EU-instrument gjeldende for alle EUs medlemsstater.

Prüm-regelverket effektiviserer informasjonsutvekslingen ved at medlemsstatene, gjennom nasjonale kontaktpunkt, kan foreta automatiserte søk i hverandres databaser for DNA, fingeravtrykk og kjøretøy. Når det gjelder DNA og finger-

Boks 2.3 Eksempel på anvendelsen av Prüm

Tyskland og Østerrike var de to første statene som ble operative i Prüm-samarbeidet. Da landene gjennomførte en førstegangs sammenlikning av de respektive DNA-registre for åpne spor (100.000 profiler i Tyskland og 12.000 profiler i Østerrike), gav sammenlikningen treff på 1.537 profiler i Tyskland. Av dette var det 708 spor som ble knyttet til en person og 802 spor som ble knyttet til et spor i Tyskland.

Tyskland fikk 1.438 treff i det Østerrikske sporregistret hvorav 477 var spor til person og 961 spor til spor. Sakene dreide seg blant annet om 41 drap, 23 seksualdelikter, 149 ran eller utpressingssaker og 6 allmennfarlige forbrytelser.

På grunnlag av den nye informasjonen ble etterforskning gjenopptatt og/eller utvidet i en rekke saker.

Kilde: Pressemeddelelse fra det tyske Bundeskriminalamt

avtrykk vil søkene skje på treff/ikke treff basis. Dersom man får treff, vil ytterligere informasjon måtte innhentes gjennom de alminnelige kanaler for utveksling av informasjon. Prüm-beslutningen inneholder også bestemmelser om utveksling av informasjon i forbindelse med større arrangementer. Beslutningene har relativt strenge regler om personvern og datasikkerhet.

Prüm-regelverket ble ikke ansett for å være en videreutvikling av Schengen-regelverket, og Norge kunne derfor ikke slutte seg til regelverket gjennom vår tilknytningsavtale til Schengen-samarbeidet. Fra norsk side ble dette regelverket ansett for å være et svært nyttig verktøy i kampen mot grenseoverskridende kriminalitet, og man anmodet derfor EU om en parallellavtale. Avtalen ble undertegnet av justisministeren i november 2009. Den ble endelig godkjent av EU 26. juli 2010. Spørsmålet om samtykke til inngåelse av avtalen vil bli forelagt Stortinget senere. Politiregisterloven som ble vedtatt av Stortinget 28. mai 2010, gir hjemmel for utveksling av opplysninger som omfattes av Prüm-avtalen. Fra norsk side vil det ikke være mulig å gjennomføre den delen av avtalen som gjør det mulig for medlemsstatene å søke i hverandres databaser før politiet (Kripos) får datasystem som muliggjør slike søk.

Som illustrasjonen i boks 2.3 viser, antas Prüm-avtalen å ville kunne effektivisere politisamarbeidet når det gjelder etterforskning av grenseoverskridende alvorlig kriminalitet betydelig, samt bidra til oppklaring av flere saker enn i dag. Selv om norsk politi ikke gis tilgang til flere opplysninger enn det de allerede har tilgang til gjennom det bestående politi- og strafferettssamarbeidet, gjøres informasjonsutvekslingen betydelig mer effektiv gjennom at det kan gjennomføres automatiserte søk i opplysninger fra andre staters databaser. Politiet kan raskt utelukke videre forespørsler til de stater hvor de ikke har fått treff og konsentrere sin innsats mot den stat eller de stater hvor de har fått treff.

Også bestemmelsene om andre samarbeidsformer, herunder felles operasjoner og bistand i forbindelse med større arrangementer, katastrofer og alvorlige ulykker, vil gi Norge muligheter til å få hjelp av utenlandsk politi i den grad det skulle være behov for det.

Prüm-samarbeidet vil få økende betydning for politisamarbeidet i Europa.

Eurojust

Eurojust er EUs byrå for koordinering og samarbeid når det gjelder påtalerettslige sider ved kriminalitetsbekjempelsen i Europa. Byrået ble opprettet i 2002, og har sitt hovedkvarter i Haag hvor representanter for påtalemyndigheten i alle medlemsland sitter samlet. Eurojust skal stimulere til og forbedre koordineringen mellom medlemslandenes myndigheter i etterforskning og iretteføring av alvorlig kriminalitet som berører to eller flere medlemsland.

Norge inngikk en samarbeidsavtale med Eurojust i april 2005[37]. Avtalen sikrer oss adgangen til et nært, effektivt og direkte påtalemessig samarbeid med alle EU land og andre assosierte stater i større, internasjonale straffesaker. Arbeidet utføres gjennom en norsk statsadvokat som er utplassert i hovedkvarteret. Via dette systemet kan flere stater koordinere og løse påtalerettslige problemstillinger som ofte melder seg i internasjonale straffesaker, på en vesentlig hurtigere og mer effektiv måte enn om man bare var henvist til å sende hverandre formelle bistandsanmodninger. Eurojust operer også i ulike fagteam som spesiali-

[37] Jf. St.prp. nr. 58 (2004-2005) Om samtykke til inngåing av ein samarbeidsavtale mellom Noreg og Eurojust for å styrkje kampen mot alvorlege former for internasjonal kriminalitet.

Boks 2.4 Sambands-statsadvokatens virksomhet

I 2009 hadde den norske sambandsstatsadvokaten 159 nye saker i porteføljen. Av disse kom henvendelsen fra andre land i Eurojust i 54 saker, fra den norske Europoldesken i 12 saker og resten fra norske myndigheter. Av sakene dreide 3 seg om menneskesmugling, 40 om narkotika, 5 om seksuallovbrudd, 4 om seksuelle overgrep mot barn og 20 om økonomisk kriminalitet. Sambandsstatsadvokaten åpnet 30 nye saker i 2009 samt at det var 18 saker fra andre land til Norge. En av de større sakene som ble behandlet både i 2009 og 2010 er en overgrepssak mot en tidligere politimann i Bergen. Det er falt dommer i flere land i samme sakskompleks.

Kilde: Årsrapport fra Sambandsstatsadvokaten for 2009

serer seg på ulike sakstyper. Den norske sambandsstatsadvokaten deltar i dette teamarbeidet.

Det er ingen tvil om at Norges tilknytning til Eurojust har bidratt til fremdrift og løsning av kompliserte saker på en måte som ellers ikke vært oppnåelig. Regjeringen vil fortsette dette samarbeidet og videreføre ordningen med en sambandsstatsadvokat ved Eurojusts hovedkvarter.

2.4.3 Øvrig samarbeid med EU om rettshjelp i straffesaker

Avtale om gjensidig hjelp i straffesaker

EUs konvensjon om gjensidig rettslig bistand i straffesaker gir konvensjonsstatene muligheter til å samarbeide om sentrale skritt i rettergangen i straffesaker med internasjonale forgreninger. Konvensjonen forenkler vesentlig de regler og rutiner som har ligget i Europarådets konvensjon på dette området, noe som skaper muligheter for å gjennomføre etterforskning og iretteføring av internasjonale straffesaker på en enklere og hurtigere måte enn tilfellet var tidligere.

Norge har undertegnet en tilslutningsavtale med EU som gjør at også norske myndigheter kan anvende hele regelverket i den nye konvensjonen. Spørsmålet om samtykke til inngåelse av avtalen vil bli forelagt Stortinget senere. Avtalen antas å ville bidra til at vi, blant annet gjennom bistand fra Eurojust, kan holde fremdrift og tempo oppe i de store straffesakene som krever samarbeid med andre europeiske land som er knyttet til konvensjonen.

Avtale om overlevering på grunn av straffbare forhold

Når det gjelder utlevering av lovbrytere, har EU utarbeidet et regelverk (den europeiske arrestordre) som innebærer betydelige endringer og forenklinger i forhold til de bestemmelser som følger av Europarådets konvensjon. De viktigste endringene er at adgangen til å avslå en arrestordre begrenses og at prosessene gjøres enklere. Det fastsettes klare frister for behandling av en arrestordre og for gjennomføringen av overleveringen.

Norge har undertegnet en parallellavtale med EU som gjør at også vi kan anvende forenklede utleveringsregler overfor EUs medlemsland basert på prinsippene i den europeiske arrestordre. Spørsmålet om samtykke til inngåelse av avtalen vil bli forelagt Stortinget senere.

Dersom avtalen godkjennes av Stortinget, er det antatt at den vil føre til en betydelig raskere behandling av utleveringsbegjæringer. I følge en evalueringsrapport fra Kommisjonen fra 2007 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid i underkant av seks uker dersom personen ikke samtykket til utlevering og 11 dager ved samtykke.

2.4.4 Utviklingen i EU på justis- og innenriksfeltet

I sitt siste strategiske femårsprogram på justis- og innenriksfeltet, Stockholm-programmet, angir EU en rekke konkrete tiltak som skal gjennomføres i løpet av femårsperioden fram til 2014. Mange av disse tiltakene retter seg mot organisert kriminalitet. For en del av tiltakene er rettsgrunnlagene allerede vedtatt og det er gjennomføringen som gjenstår, mens for andre må Kommisjonen framlegge forslag til nye rettsakter som må forhandles og vedtas. Regjeringen følger utviklingen i EU nøye og vil særlige framheve en del av tiltakene i Stockholm-programmet som svært interessante i kampen mot organisert kriminalitet.

- EU har vedtatt og implementert regler om soningsoverføring.
- EU har vedtatt og er nå i ferd med å implementere ECRIS (European Criminal Records Information System). Dette er et system for utveksling/direkte tilgang for de rettshåndhevende myndigheter til informasjon fra reaksjonsregistrene i EUs medlemsland.

- Kommisjonen kommer neste år til å gjennomføre en studie for å vurdere om det er mulig og ønskelig å lage et system for utveksling av/direkte tilgang til informasjon i politiregistrene i medlemslandene for medlemslandenes politimyndigheter. En slik studie vil sannsynligvis bli fulgt opp av et forslag til rettsakt.
- I løpet av neste år vil Kommisjonen legge fram et nytt revidert forslag til rettsakt om innsamling, analyse og utveksling av passasjerdata på et europeisk plan (EPNR). Det har gjennom flere år blitt forhandlet om et slikt system i EU, men Lisboa-traktaten har nødvendiggjort et nytt forslag. Formålet med EPNR er å stille til rådighet for politiet passasjerdata om passasjerene på internasjonale flyginger til/fra medlemslandene i EU for å forhindre, oppdage, etterforske eller irettefø re terrorhandlinger og annen alvorlig kriminalitet. En rekke opplysninger om hver passasjer vil bli overført fra flyselskapet til politimyndighetene i medlemslandene. Tilsynsmyndighetene vil være det enkelte medlemslands datatilsyn. Dersom/når EU iverksetter et slikt system vil det få innvirkning på Norge. Slik forslaget nå lyder, vil alle flygninger fra Norge til EU (herunder Sverige og Danmark) omfattes av forslaget. Det skal da samles inn passasjerinformasjon om de reisende til/fra Norge. Disse opplysningene vil bli lagret, analysert og viderebehandlet i det EU-land som flygningen går til/fra. Disse opplysningene er utenfor norske tilsynsmyndigheters kontroll. Norsk politi vil dermed ikke ha tilgang til de samme etterforsknings- og analyseredskap som EUs politimyndigheter vil ha.

Ingen av disse tiltakene faller inn under Norges tilknytnings- og parallellavtaler med EU. Regjeringen vil derfor særlig vurdere hensiktsmessigheten og muligheten av å be om tilslutning til de ovenfor nevnte EU-instrumenter.

2.5 EØS-finansieringsmidlene

I perioden 2004 til 2009 har Norge, Liechtenstein og Island bidratt med til sammen 1,3 milliarder euro til land i sentral- og Sør-Europa gjennom EØS-finansieringsordningene. Norge har dekket ca. 97 % av kostnadene.

EØS-midlene er blitt brukt til å støtte utviklingsprosjekter i EUs tolv nyeste medlemsland, samt Hellas, Portugal og Spania. Støtten har gått til definerte innsatsområder som er nedfelt i avtaler Norge har inngått med hvert enkelt mottakerland. Om lag ti prosent (en milliard kroner) av EØS-midlene fra 2004 til 2009 har gått til tilpasning til Schengen og justistiltak.

Midlene innen dette innsatsområdet har hovedsakelig gått til Schengenrelaterte tiltak og kampen mot organisert og grenseoverskridende kriminalitet, ulovlig immigrasjon, samt til å styrke landenes tilpasning til relevant lovgiving. Brorparten av midlene for Schengen-tilpasning og justistiltak har gått til tiltak i Polen. I Latvia og Litauen er fokuset mer rettet mot kriminalomsorgen. Også Estland, Tsjekkia, Malta, Slovakia samt Bulgaria har fått støtte til Schengen- og justistiltak.

Av de 57 prosjektene innen dette innsatsområdet, er norske partnere involvert i 16 prosjekter. Spesielt i Polen har samarbeidet vært viktig for å bedre kontakten mellom norsk og polsk politi i kampen mot organisert og grensekryssende kriminalitet.

EØS/EFTA-landene og EU har nå inngått en ny avtale om EØS-finansieringsordningene for perioden 2009 til 2014. Totalbeløpet er økt til ca. 1,8 milliarder euro, og formålet for ordningene er å bidra til å utjevne sosial og økonomisk ulikhet i EØS-området og å styrke det bilaterale samarbeidet mellom giver- og mottakerlandene. Justissektoren er en prioritert sektor under den norske ordningen. Det er utarbeidet fem justisrelevante programområder. Av særlig betydning for organisert kriminalitet kan nevnes programområdet om Schengen-samarbeid, og kampen mot organisert kriminalitet, inkludert menneskehandel og mobile vinningskriminelle. I tillegg vil programområdene for kapasitetsbygging innen domstolene og om kriminalomsorgen, kan ha betydning for bekjempelsen av organisert kriminalitet.

Utvikling av justissektoren vil bli prioritert i enkelte utvalgte land som Litauen, Polen og Romania. Gjennom utvikling av programmer i disse landene ønsker Norge å bidra til at de rettshåndhevende myndighetene blir bedre til å bekjempe organisert kriminalitet, samtidig som samarbeid med norske rettshåndhevende myndigheter styrkes.

2.6 Interpol

Interpol er en samarbeidsorganisasjon mellom politiorganisasjoner i 188 land. Organisasjonen baserer seg ikke på noen folkerettslig konvensjon, men har et «charter» hvor det framgår at medlemsorganisasjonene skal legge forholdende til rette for internasjonalt politisamarbeid. Interpol har som målsetting å legge til rette for politisamar-

beid også der det ikke er diplomatiske forbindelser mellom land. Det er forbudt for medlemsorganisasjonene å benytte Interpol i saker av politisk, militær, religiøs, eller rasemessig karakter. For å bli opptatt som medlem av Interpol, kreves det at medlemslandet godkjenner FNs menneskerettighetserklæring.

Hver medlemsorganisasjon har et eget nasjonalt interpolkontor (National Central Bureau – NCB) som er kontaktpunkt for Interpols generalsekretariat. De nasjonale interpolkontorene forutsettes å utøve sin virksomhet innenfor rammene av og med hjemmel i nasjonal lovgivning, og under full nasjonal suverenitet. Kripos er det norske interpolkontoret (NCB).

En av Interpols hovedfunksjoner er å fungere som en sikker informasjonskanal for utveksling av informasjon, bistandsanmodninger og rettsanmodninger medlemslandene imellom. Til dette formålet er det opprettet et globalt kommunikasjonsnett-verk kalt I-24/7, som gir politiet en døgnkontinuerlig sikker kommunikasjonskanal der de kan dele viktig informasjon om personer og hendelser. Interpols generalsekretariat har en operasjonssentral som er døgnkontinuerlig bemannet. De ansatte på operasjonssentralen behersker alle flere språk og kan dermed bidra til rask informasjonsutveksling i hastesaker. Interpols databaser og IT-tjenester sikrer at politi i operativ tjeneste over hele verden har tilgang til den informasjon og tjenester for å kunne etterforske og forebygge kriminalitet. Databasene inneholder opplysninger om kriminelle, navn, fingeravtrykk, DNA-profiler, stjålne pass, kjøretøy, kunst og en billeddatabase for overgrep mot barn. Det enkelte politidistrikt har tilgang til å søke i Interpols databaser via ELYS II på pass/reisedokumenter, kjøretøy, kunst og personer. Videre kan det søkes på uidentifiserte døde personer, personer som er etterlyst og personer som er saknet for underretning om oppholdssted.

Interpol driver ikke egen etterforskningsvirksomhet. Det operative politiarbeidet utøves av vedkommende lands egne politistyrker innenfor rammen av nasjonal lovgivning. Interpol har i økende grad befattet seg med kriminaletterretning. Det drives flere prosjekter for nærmere analyse av særskilte kriminalitetsområder og på omfattende internasjonale saker i regi av Interpol, blant annet behandles organiserte biltyverier, pengefalsk, menneskehandel og narkotika. Interpol driver omfattende opplæringstiltak for politiet verden over gjennom kurs, arbeidsgruppemøter, seminarer og konferanser.

Norge har vært særlig engasjert i Interpols arbeid mot internettrelaterte overgrep mot barn. Interpols database over overgrepsbilder bidrar hvert år til at flere hundre barn som er utsatt for seksuelle overgrep identifiseres og overgripere pågripes. Norge har siden starten av dette arbeidet deltatt med personellressurser fra norsk politi til Interpols Generalsekretariat samt med økonomisk støtte til teknologisk utvikling av databasen.

Med et stort antall medlemsland, et nasjonalt kontor i hvert land, og satsing på moderne informasjonsteknologi, ligger forholdene vel til rette for at Interpol også for fremtiden skal være en viktig kommunikasjonskanal for politiets samarbeid over landegrensene. Interpol baserer seg på et direkte samarbeid mellom medlemsland uten de formalitetene som følger av en konvensjon. Dette kan være en styrke, fordi det i noen tilfeller er lettere å oppnå pragmatiske løsninger enn innenfor et samarbeid med strenge formelle rammer. Her er utveksling av informasjon og formidling av bistandsanmodninger helt sentrale oppgaver. Dette er og blir viktige bidrag i et forsterket globalt politisamarbeid i dag så vel som i årene som kommer. Interpols begrensninger ligger blant annet i at medlemsorganisasjonene ikke er konvensjonsmessig forpliktet til å reagere på henvendelser, men håndterer disse etter nasjonale vurderinger og rutiner samt intern lovgivning. Dette kan svekke flyten og fremdriften i samarbeidet om enkeltsaker.

Organisert kriminalitet

Interpol forsøker å overvåke den organiserte kriminalitetssituasjonen på global basis og samordner internasjonale etterforskninger. Organisasjonens oppgave er i denne sammenheng å forsterke samordningen mellom medlemsorganisasjonene og å stimulere til utveksling av informasjon mellom alle land og internasjonale styrker som er engasjert i arbeidet mot korrupsjon. Videre skal medlemsorganisasjonene kunne dra nytte av den omfattende erfaring i etterforskning og analyse nå det gjelder:

- identifisere, etablere og holde kontakt med eksperter på feltet,
- overvåke og analysere informasjon relatert til spesielle aktivitetsområder og kriminelle organisasjoner,
- identifisere større kriminalitet med potensial til å ha global innvirkning,
- drive strategisk partnerskap med forskjellige organisasjoner og institusjoner,

Boks 2.5 Eksempel fra rettspraksis

I forbindelse med etterforskning mot en gruppe chilenere pågrepet for vinningskriminalitet i Norge ble det innhentet informasjon fra utlandet. Dette bidro til at disse ble domfelt for straffeloven § 60 a. Her er utdrag fra Oslo tingretts dom 5. februar 2010: «Retten er ikke i tvil om at XX kom tilbake til Norge for å gjenoppta sine tidligere aktiviteter fra 2006 og 2008, og at han på samme måte som de øvrige har vært fullstendig klar over tyvegodset i leiligheten og opplegget rundt dette og leilighetens rolle. Dette underbygges også av det faktum at han tidligere er utvist fra Nederland og Danmark for tyveri (2004 og 2006) samt at han er utvist fra Norge i 2006 og UK i 2007.»

- assistere med å finne løsninger på problemer med sammenstøt mellom rettshåndhevende organer,
- evaluere og utnytte informasjon som generalsekretariatet mottar fra nasjonale Interpol-kontorer
- overvåke åpen kildeinformasjon,
- initiere, og delta i programmer for den internasjonale informasjonsdelingen,
- fremme og gjennomføre felles prosjekter med andre internasjonale organisasjoners og institusjoners som er aktive på spesielle kriminalitetsområder,
- undersøke, utvikle og publisere dokumenter for etterforskere, samt
- sørge for støtte til medlemsorganisasjoner i pågående internasjonal etterforskning på sak til sak basis.

Departementet vil arbeide for å styrke og utvikle Interpol slik at organisasjonen kan være et viktig instrument i kampen mot kriminalitet på global basis også i framtiden.

2.7 Nordisk politi- og påtalesamarbeid

Det er et godt nordisk samarbeid på justisfeltet, både på politisk og operativt nivå og det er opprettet en rekke fora hvor aktørene møtes jevnlig.

Det avholdes årlige nordiske justisministermøter. I tillegg avholdes det årlige nordisk/baltiske justisministermøter. Disse møtene gir god anledning til å utveksle erfaringer og man får gode innspill til utvikling av nasjonal politikk. I tillegg legges det til rette for samarbeidsprosjekter. På det siste justisministermøte, avholdt i Danmark i juni 2010, var mobile vinningskriminelle ett av temaene som ble diskutert. Ministrene vedtok å be rikspolitisjefene undersøke mulighetene for å styrke det operative, metodiske og analytiske samarbeidet mellom de nordiske politimyndigheter. På dette møte ble det også enighet om å se nærmere på mulighetene for hurtigere overføring av utenlandske domfelte.

De nordiske rikspolitisjefene møtes i et fast møteforum med møter en gang i året. Til å forberede møtene mellom rikspolitisjefene møtes viserikspolitisjefene en gang i året. Formannskapet går på omgang mellom de nordiske land. De fleste initiativ og beslutninger om politisamarbeid i Norden tas av rikspolitisjefene. Det nordiske politisamarbeidet skjer i regi av og på grunnlag av avtaler inngått mellom de nordiske rikspolitisjefer.

Politimesterne på Nordkalotten (i Finland, Sverige og Norge) har i over 50 år hatt årlige møter hvor det gis orienteringer om aktuelle ting av felles interesse for politietatene i de nordiske land. Møtene har bidratt til et godt klima over grensene som har ført til etablering av samarbeidsfora blant annet om narkotika og etterretning mer generelt.

2.7.1 Den nordiske politisamarbeidsavtalen

Den viktigste generelle avtalen om politisamarbeid i Norden er den Nordiske politisamarbeidsavtale av 2. september 2002. Samarbeidet kjennetegnes ved at det er enklere prosedyrer enn det som eller praktiseres ved bilateralt samarbeid. Hvert land har et nasjonalt kontaktpunkt, og Kripos er det norske kontaktpunkt. Mye av kontakten i enkeltsaker går mellom politidistriktene/lokal politimyndighet i landene så som bistand til politiavhør, forkynnelse eller meddelelse av stevninger og anmodning om informasjon til bruk for å forebygge, oppdage eller oppklare straffbare handlinger. De nordiske rikspolitisjefene har igangsatt et arbeid for å revidere politisamarbeidsavtalen for å bringe den i samsvar med de nye nordiske instrumentene for utlevering og EUs konvensjon om rettslig bistand. Avtalen forventes at skal tre i kraft i begynnelsen av 2011.

2.7.2 PTN-samarbeidet

PTN-samarbeidet[38] er et samarbeid mellom politi- og tollmyndighetene i de nordiske land, som ble

[38] PTN: Politi Toll Norden

formalisert i 1984. Bakgrunnen for samarbeidet er at man ønsker å få en mest mulig effektiv utnyttelse av ressursene. Det någjeldende mandatet ble fastsatt av de nordiske rikspolitisjefer i august 2009. Hovedområdene i mandatet er at:

- bekjempelse av kriminalitet skal berøre to eller flere land
- samarbeidet skal være etterretningsbasert
- tidsbegrensede prosjekter organiseres som JATs, JITs eller andre passende former
- poli[39]ti og [40]toll koordinerer utplasseringen av sambandsmenn

Det er etablert tre faste arbeidsgrupper:

- Analysegruppen (NOCTA-gruppen), som utarbeider den nordiske trusselvurdering NOCTA[41]
- Etterretningsgruppen, som med basis i NOCTA og annen etterretningsinformasjon identifiserer prosjekter for bekjempelse av spesifikke kriminalitetsproblemer
- Utstasjoneringsgruppen, som foreslår åpning eller stengning av sambandskontorer samt sørger for at arbeidet på sambandskontorene både er relevant og har god kvalitet.

De nordiske land har utstasjonert til sammen 34 sambandsmenn (7 tolltjenestemenn og 27 polititjenestemenn) i 19 land. Av disse er 9 norske polititjenestemenn og 2 norske tolltjenestemenn. Enkelte av sambandsmennene er sideakkreditert til andre land. Sambandsmennene utfører oppdrag for tollmyndighetene og politi i alle de nordiske land, og har spilt en betydelig rolle i kampen mot organisert kriminalitet, ikke minst narkotikakriminalitet.

De nordiske land innehar formannskapet i 2-årsperioder. Norge overtok formannskapet 1. juli 2009. Sjefen for Kripos er den norske PTN-sjef, og han er nå formann i PTN.

Dette samarbeidet gjør at de nordiske landene har et praktisk og nært samarbeid med politi- og tollmyndighetene i de land som har størst betydning for Norden i bekjempelsen av den organiserte og grensekryssende kriminaliteten.

2.7.3 Nordisk Forum for samarbeid om IT-etterforskning

Det nordiske rikspolitisjefmøtet i Finland i 2007 besluttet å igangsette et formalisert samarbeide innen bekjempelse av datakriminalitet og IT-relatert kriminalitet. Bakgrunnen var at organiserte kriminelle miljøer utnytter den raske informasjonsteknologiske utvikling, og i økende grad bruker internett og moderne telekommunikasjon for å utføre alvorlig kriminalitet over landgrenser. Dette gir større utfordringer for politiet i bekjempelse av kriminalitet. Et styrket nordisk samarbeid har som mål å samordne strategier og handlingsplaner, etablere felles innsatsområder, metodeutvikling, opplæring, utnyttelse av kunnskaper og utstyr, og felles operativ virksomhet. Dette nordiske samarbeidet følges opp av en arbeidsgruppe som består av lederne av de nasjonale datakrimenhetene i de respektive nordiske land. Denne arbeidsgruppe fikk navnet » Nordisk forum for samarbeid innen IT- etterforskning» – forkortet til «Nordisk forum». Virksomhetens styres politisk gjennom nordiske justisministermøter og politifaglig fra de nordiske rikspolitisjefmøtene.

Rapporterte virksomheter i 2009/2010 i Nordisk forum utgjør 5 nordiske arbeidsgrupper og en felles operativ virksomhet innen bekjempelse av seksuelle overgrep på internett med deltakere fra alle nordiske land. Følgende arbeidsgrupper er i virksomhet:

- arbeidsgruppe for etablering av et felles nordisk nettfilter og bildedatabase for å bekjempe seksuelle overgrep mot barn på internett,
- arbeidsgruppe for sikring og analyse av mobiltelefoner og annet mobilt elektronisk brukerutstyr,
- arbeidsgruppe for analyse av datakriminalitet/nettbankbedrageri – hackerverktøy og internett angrep,
- arbeidsgruppe for utvikling av «Virtuell» polititstasjon og tilstedeværelse av politi på nett,
- arbeidsgruppe for opplæring i verktøy for tekniske undersøkelser.

Av konkrete resultater kan en nevne følgende:

- det er etablert en nordisk løsning for nettfilter innen seksuelle overgrep mot barn på internett,
- en løsning i de fleste nordiske land med «rød knapp» for varsling av nettsider med seksuelle overgrep mot barn,
- utarbeidet forslag til utvikling av elektronisk politi og felles prosedyrer for politiarbeid på nett,
- etablert en nordisk arbeidsdeling innenfor kompetanseområder der blant annet Norge bistår de andre nordiske land i spesialområdet «hardware tapping» av mobilt datautstyr,

[39] Joint analyse team
[40] Joint investigion team
[41] Nordic Organised Crime Threat Assessment

- utveksling av informasjon om saker og skadeverk ved ulike typer nettbanktrojanere som benyttes for nettbankbedrageri i de nordiske land. Virksomheten samordnes i regi av Europol.
- den felles operative virksomheten har hatt en aksjon i juni 2009 kalt «operasjon viking» som var rettet mot personer som via internett deler bilder eller video som viser seksuelle overgrep mot barn. Norge utførte metodeutvikling for kartlegging av overgripere i datasystemene på internett.

2.7.4 Nordisk påtalesamarbeid

Nordisk avtale om rettsforfølgning i annet land

Riksadvokatene i de nordiske land inngikk den 6. februar 1970 (mindre endringer ble gjort 12. oktober 1972) en samarbeidsavtale om rettsforfølging i et annet nordisk land enn der den straffbare handling er begått[42]. Rettsforfølgning for en lovovertredelse, som er begått i et nordisk land (gjerningslandet) kan skje i et annet nordisk land hvis den mistenkte er bosatt eller oppholder seg i dette landet, og overtredelsen er straffbar også etter dette lands lovgivning. Ved avgjørelsen av om rettforfølgingen skal gjennomføres i et annet land enn gjerningslandet, skal hensynet til den mistenktes interesser og gjennomføringen av en effektiv rettshåndhevelse være bestemmende.

Nordisk arrestordre

De nordiske land inngikk 15. desember 2005 en konvensjon om overlevering for straffbare forhold mellom de nordiske land (Nordisk arrestordre). Konvensjonen er ratifisert av Norge og implementert ved en egen lov – lov av 19. september 2008 nr. 77 om pågripelse og overlevering mellom de nordiske stater på grunn av straffbare forhold (lov om nordisk arrestordre). Loven og konvensjonen vil tre i kraft straks alle andre nordiske land har ratifisert konvensjonen.

Konvensjonen vil innføre et nytt og mer effektivt system for utlevering (overlevering) av lovbrytere til strafforfølgning og straffullbyrding. Konvensjonen bygger på prinsippene i den europeiske arrestordre, jf. punkt 2.4.3, men går på flere punkter lenger i et forenklet system enn den europeiske arrestordre. Blant annet er det færre valgfrie grunner til å avslå en arrestordre, og det gjelder kortere frister for å treffe en avgjørelse om overlevering.

2.8 Østersjøsamarbeidet

Østersjørådet ble i 1992, og består av Island, Norge, Sverige, Finland, Russland, Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tyskland og Danmark og EU-kommisjonen[43]. Østersjørådets toppmøte som består av medlemslandenes regjeringssjefer, møtes regulært annet hvert år. Utenriksministerne møtes fast i det mellomliggende året. Formannskapet går på omgang for 1 år om gangen. Norge har hatt formannskapet fra 1. juli 2010.

Østersjøsamarbeidet mot organisert kriminalitet (Baltic Sea Task Force on Organised Crime (BSTF)) ble etablert av Østersjørådet i 1996, i første omgang for 2 år, men mandatet har regelmessig blitt forlenget, sist fram til 31. desember 2016. Formannskapet i BSTF går på rundgang mellom deltakerlandene. Det innehas for tiden av Estland og skal overtas av Litauen fra 2011. Norge har sagt seg villig til å påta seg formannskapet fra 2013 til 2014.

BSTF møtes en gang årlig der hovedmålene for samarbeidet blir besluttet. Her møtes de respektive lands personlige representanter utpekt av vedkommende lands regjeringssjef. Den løpende administrasjon av BSTF utføres av formannskapslandet støttet av en operativ komité (Operative Committee – OPC) bestående av en fast representant fra hvert deltakerland. OPC beslutter konkrete tiltak (prosjekter) mot organisert kriminalitet, og blir etter behov supplert med kriminaletterretningspersonell.

Samarbeidet har vært i kontinuerlig utvikling. Mens man tidligere baserte seg på arbeidsgrupper rettet mot nærmere utvalgte områder for organisert kriminalitet, arbeides det nå ut fra en etterretningsstyrt modell der to eller flere land samarbeider mot utvalgte «mål» av organisert kriminalitet. Dette gir betydelig større fleksibilitet, samtidig som det er lagt opp til at det skal være et åpent samarbeid mot andre samarbeidsorganisasjoner som Interpol, Europol og PTN. I et stadig skiftende landskap av nye initiativ og samarbeidsformer, søker BSTF nå størst mulig fleksibilitet for å unngå dobbeltarbeid, men samtidig å utnytte de gode erfaringer i et målrettet regionalt samarbeid. Det enkelte land forutsettes å arbeide tverrsektorielt ved å trekke med alle myndigheter som

[42] Se rundskriv fra riksadvokaten av 5. oktober 1970 (del II, nr. 12/70) og 30.april 1973 (del II, nr. 1/11973).

[43] I tillegg er følgende land observatører: Frankrike, Italia, Nederland, Slovenia, Storbritannia, Ukraina og USA.

arbeider mot organisert kriminalitet. På norsk side deltar blant annet tollvesenet svært aktivt inn mot enkelte prosjekter.

Russland utgjør et viktig samarbeidsland, ikke minst med sin posisjon som transittland for alvorlig organisert kriminalitet i form av narkotikahandel. Siden Russland heller ikke er medlem av EU eller dets institusjoner, er BSTF for tiden det eneste regionale samarbeidsforum som involverer sentrale kriminalitetsbekjempende myndigheter i Russland.

I 2006 opprettet Østersjørådet et samarbeid mot menneskehandel (Task Force against Trafficking in Human Beings – TF-THB). Arbeidet bygger på det tidligere nordisk-baltiske samarbeidet mot menneskehandel. Mandatet til TF er å bekjempe menneskehandel og alle dets former for utnytting. Man søker å styrke bistand til ofre, fremme samarbeid og forbedre lovgivningen. Arbeidet fokuserer på personer over 18 år. Samarbeidet består av eksperter fra relevante myndigheter i alle Østersjørådets land. Formannskapet følger formannskapet for Østersjørådet, dvs. at Norge innehar formannskapet fram til 30. juni 2011. I perioden 2008 til 2010 har arbeidsgruppen gjennomført opplæring av diplomatisk personell, igangsatt et fellesprosjekt med UNODC for å fremme samarbeid mellom organisasjoner og myndigheter og planlagt informasjonskampanjer. I motsetning til BSTF er hovedfokus ikke rettet mot påtale- og politimyndighetene men mot andre myndigheter som er viktig i forebygging og bekjempelse av menneskehandel.

Østersjøregionens grensekontrollsamarbeid (Baltic Sea Region Border Control Cooperation (BSRBCC)) er et samarbeid mellom landene rundt Østersjøen og i Norden, som primært retter seg mot sjøgrensene og den maritime virksomhet. Formålet er å bidra til stabilitet i området gjennom å bekjempe grensekryssende organisert kriminalitet. De prioriterte områdene er falske dokumenter, smugling, menneskehandel, ulovlig innvandring og miljøkriminalitet.

En oppgave er å ha oversikt over kriminalitetssituasjonen og utveksle informasjon med medlemslandene, i samarbeid med Kystvakten og tollmyndighetene. Formannskapet går også her på omgang mellom de ulike medlemslandene for en periode på ett år av gangen. Kripos er nasjonalt kontaktpunkt og Politidirektoratet har rollen som koordinator.

3 Rapporter og trusselvurderinger

Dette kapittelet omtaler noen sentrale og aktuelle trend- og trusselvurderinger med særlig vekt på å få fram et aktuelt og realistisk bilde av den organiserte kriminalitetens omfang og innhold. Hovedinnholdet i kapittelet er hentet fra Politidirektoratets trendrapporter og analyser. I tillegg har en tatt med trendanalyser og trusselvurderinger fra ØKOKRIM, fra Politiets sikkerhetstjeneste, fra Finansnæringens fellesorganisasjon og en dansk rapport som viser utviklingstrekk og innsats på nasjonalt plan i Danmark.

Rapportene som omtales i det følgende, benytter begrepene «utlending», «innvandrer» og «utenlandsk statsborger» i forskjellige sammenhenger. Det presiseres at i svært mange av de sammenhenger begrepene benyttes, ikke er klart om det er utenlandske statsborgere med bostedstillatelse eller ikke.

Hensikten med kapittelet er å få fram et bilde av de trusler samfunnet står overfor, og anvisninger om hvordan disse truslene og utfordringene bør og kan møtes av politi og andre ansvarlige myndigheter.

3.1 Politidirektoratets strategiske analyse 2009

3.1.1 Sammendrag av analysen

Politidirektoratets strategiske analyse *«Organisert kriminalitet i Norge. Trusselbildet, utfordringer og anbefalte tiltak»* fra mai 2009 presenterer en del av de utfordringene politiet står overfor i forhold til den organiserte kriminaliteten. Rapporten gir først og fremst anbefalinger til politidistriktene om hva Politidirektoratet mener er «prioriterte nasjonale innsatsområder/retninger».

Kunnskapskravet

En viktig slutning som trekkes, er at politiet har for liten kunnskap om den organiserte kriminaliteten. Denne kjensgjerning foreligger på tross av økt innsats, i form av utvidede hjemler for metodebruk, lovendringer og økte ressurser i de seneste årene.

En slik erkjennelse var også bakgrunnen for «Prosjekt organisert kriminalitet» som ble sluttført med en rapport allerede i 2005. 2005-rapporten dreide seg i hovedsak om kartlegging av organiserte nettverk på individnivå mens den her omtalte 2009-analysen i hovedsak formidler trusselbildet innenfor utvalgte kriminalitetsretninger der organisering og nettverksbygging er viktige element.

I analysen anbefaler Politidirektoratet at etaten prioriterer følgende:

- En helhetlig narkotikainnsats med særlig vekt på kokainomsetting
- Forebygging og bekjempelse av kriminelle gjenger
- Innsats mot vinningskriminalitet med særlig fokus på helerne
- Avdekking av bakmennene i menneskehandel og menneskesmugling
- Avdekking av hvitvasking og utbytte – inndragning fra straffbare handlinger.

Den konkrete oppfølging av de nevnte, prioriterte innsatsområder krever en god og effektiv organisering av politietaten, lokalt, nasjonalt og gjennom internasjonalt samarbeid. I tillegg vil det bli stilt økte krav til endrede samarbeidsformer, samt god og rask informasjonsflyt om kriminalitetsbildet, i politidistriktene, og mellom politidistriktene.

Noen av årsakene til at politiet til enhver tid må se nærmere på sin organisering og informasjonshåndtering, ligger i en erkjennelse av at politietatens kontroll(evne) og styringsevne over egne ressurser, blir satt på alvorlige prøver når moderne organisert kriminalitet skal avdekkes og rettsforfølges.

I Politidirektoratets analyse fremkommer at svært kostbare og tidkrevende etterforskninger på tvers av distrikts- og landegrenser, gjør den organiserte kriminalitet til en hovedutfordring for norsk politi.

3.1.2 Nærmere om analysens premisser og konklusjoner

Tillit som betingelse for organisert kriminell atferd

I følge Politidirektoratet er en viktig forutsetning for at de organiserte kriminelle nettverkene skal lykkes, at det eksisterer en form for tillitsforhold mellom de kriminelle. Tillit er et viktig kriterium for å få maksimalt ut av de organiserte, kriminelle handlingene. Denne tilliten blir sannsynligvis bygget opp møysommelig og over tid og gjennom samarbeid og kjennskap til hverandre og hverandres kriminelle kompetanse.

Utviklingstrinn i nettverkene

Det finnes grader av organisering eller «utviklingstrinn» blant de kriminelle. På laveste trinn i utviklingsstigen plasserer Politidirektoratet «vennegjenger». Disse er som regel løst organisert og begår lite kriminalitet. Gruppen krever generelt liten oppmerksomhet fra politiet.

Neste trinn i utviklingsstigen er definert som uro-grupper. Deltakerne i slike grupper endres hyppig og gruppene er svært løst sammensatt. Gruppene knyttes ofte sammen gjennom ulike straffbare handlinger. Ofte er dette hva politiet vil karakterisere som ungdomsstreker, men det kan også være lovbrudd som innebærer utøvelse av skadeverk, vold, vinnings- og narkotikakriminalitet.

På trinnet over finner vi ulike former for mer alvorlige kriminalitet, begått i hovedsak av personer tilknyttet *nettverk*. Nettverkene har svært ulik varighet og sammensetning avhengig av hvilken kriminalitet som utføres, eksempelvis et væpnet anslag mot pengeinstitusjonen NOKAS. De mest effektive nettverkene er dynamiske med hyppig skifte av deltakere og bruk av nye metoder.

De etablerte kriminelle gjengene finnes på øverste trinn i den kriminelle utviklingsstigen. Disse kjennetegnes av en tydelig organisering og tett struktur. Det er gjerne kontakter mellom profesjonelle kriminelle aktører på tvers av nettverk. Styrken til gjengene er *fellesskapet* og evne til å mobilisere mot eksterne trusler.

Bruk av vold

Det har de siste årene vært en negativ utvikling i den forstand at bruk av vold mellom rivaliserende gjengmedlemmer har økt. Det har også vært enkelte tilfeller av drap i gjengmiljøene. Dette er en utvikling som naturlig nok har skapt frykt og bidratt til de etablerte gjengenes dominerende posisjon innenfor den alvorlige og organiserte kriminaliteten i Norge.

Foruten kjente og etablerte kriminelle gjenger advares det mer generelt mot at det kan forekomme gjenger som helt unngår oppmerksomhet om egen eksistens og kriminelle virksomhet. Spesielt gjelder dette gjenger som begår kriminalitet mot personer av samme etniske bakgrunn som dem selv. Dette er ofte grov kriminalitet som sjelden eller aldri blir anmeldt og gjort kjent for politiet. Eksempler, på gjenger mer generelt som ellers blir trukket fram i rapporten, er «rusmiljøer», «casuals» og «taggere».

Utenlandske organiserte kriminelle

En annen stor utfordring som fremheves er inntreden av stadig nye utenlandske organiserte kriminelle aktører. Dette er miljøer som det er vanskelig å analysere fordi politiet har mangelfull kunnskap, om identitet, kriminell historikk, modus osv.

Erfaringene fra en rekke straffesaker er at utenlandske kriminelle nettverk synliggjør betydningen av etnisitet, familiebånd og kriminell erfaring. Spesielt urovekkende i flere av disse miljøene er den lave terskel for bruk av grov vold.

Det er liten tvil om at det norske samfunnet både har, og fortsatt vil ha, store utfordringer med at personer med annen etnisk opprinnelse. Personer med bakgrunn fra enkelte etniske grupper er overrepresentert innenfor visse lovbruddskategorier.

Politiets utfordringer med å beskrive trusselbildet

Det er svært få av de norske politidistriktene som nevner organisert kriminalitet som en trussel i trendrapporter og analyser av kriminalitetsbildet. En mulig forklaring er at norske politienheter bare registrerer deler av den organiserte kriminaliteten, fordi etatens relativt små driftsenheter ikke har nok viten, ressurser eller kompetanse til å avdekke og etterforske, eller inneha det nødvendige overblikk.

Det er dessuten vanskelig å frembringe ny kunnskap om aktører, nettverk eller kriminalitetsområder når politiinnsatsen i stor grad er reaktiv. Det har så langt vært brukt relativt lite ressurser på målrettet etterretning som er ment for strategiske analyserapporter. En slik ressursknapphet har kunnet føre til at «gammelt nytt» i etterretningsdataene blir resirkulert, og at trusselvurderingene derfor har fremstått med for små endringer i forhold til tidligere år.

De strategiske rapportene som politidistriktene utarbeider er på denne bakgrunn svært varierende i omfang og kvalitet. Mangelfull internt kommunikasjon, erfaring og kompetanse med denne type rapporter kan være forklaringen på dette.

3.1.3 Ulike kriminalitetsformer

Smugling

Norge har en rekke utfordringer knyttet til smugling, først og fremst av narkotika og alkohol. Det er her i landet lang tradisjon for smugling av spesielt alkohol, sigaretter og kjøtt. De organiserte kriminelle aktørene har vist seg å være svært dynamiske i forhold til pris- og markedsmekanismene. En rekke prosjekter mot ulike typer smugling har avdekket nettverk som er godt organisert, og hvor aktørene ofte kjennetegnes av lik etnisk bakgrunn. Tradisjonelt har sprit og ølsmuglerne vært norske, men med økt reise- og transportvirksomhet har innslaget av østeuropeere økt betraktelig. Kjøttsmuglingen har for en stor del vært relatert til asiatiske miljøer som særlig har levert til restaurantbransjen, men også til privatpersoner.

Miljøkriminalitet

Et relativt nytt fenomen er smugling av varer og verdier ut av landet, knyttet både til miljø og kultur. Spesielt har smuglingen av miljøfarlig avfall tiltatt. Denne formen for miljøkriminalitet *er godt organisert* og meget lukrativ. Store mengder av avfallet havner i fattige u-land og bidrar til store skader på miljøet i disse landene. Det er også en jevn smugling av stjålne varer og kontanter som skal omsettes/veksles i andre land. Det er også informasjon om at norske fredete fugler og egg og kulturminner blir smuglet ut av landet og solgt til internasjonale oppkjøpere.

Politietaten må i samarbeid med blant annet tollmyndighetene ha et økt fokus på transporten av ulike illegale varer ut fra Norge.

Organisert IKT-kriminalitet

Internett og bruk av IKT generelt er i kriminalitetsøyemed et stigende problem. Informasjonsflyten er blitt mer omfattende, hurtigere og grenseoverskridende enn tidligere.

En pris samfunnet og den enkelte må betale for den teknologiske utvikling, er ny kriminalitet i form av piratkopieringer av legale varer (film, musikk, software) og produksjon av ulike falske dokumenter (identitetspapirer, bankkort) som benyttes til kriminell virksomhet. Bruken av falske dokumenter kan være en avgjørende faktor for å få gjennomført en straffbar handling (bedragerier, trygdesvindel, ulovlig opphold, ulovlig arbeid, menneskesmugling m.m.). For nærmere omtale av dette IKT-kriminalitet, se kapittel 4.3.

En annen alvorlig og utilsiktet konsekvens av den teknologiske utvikling er at den gjør det mulig for kriminelle å kunne skjule sin reelle identitet i kontakt med politiet og samfunnet for øvrig. Norge har i dag store utfordringer hva angår all type forfalskninger som bidrar til å vanskeliggjøre identifisering av utenlandske kriminelle.

De fleste nasjonale og internasjonale organiserte kriminelle nettverk bruker teknologien som ledd i sin kriminelle virksomhet. For noen er internett et verktøy (pedofile og hackere), mens for andre brukes nettet primært som en kommunikasjonskanal.

Økonomisk kriminalitet

Misbruk av de såkalte skatteparadis og norskregistrerte utenlandske foretak (NUF) er eksempler på kriminalitet som ofte er velorganisert, grenseoverskridende og godt planlagt. Her har vi å gjøre med misbruk av strukturer som ideelt sett var ment å skulle lette den globale og liberale økonomien. Skatteparadis er betegnelsen som brukes på land/stater der det er mulig å opprette selskaper uten at noen får innsyn i selskapenes eier- og styrestrukturer, og der det er få krav om at selskapene betaler skatt og har ekstern regnskapskontroll. Det er generelt meget vanskelig å etterforske saker med tilknytning til skatteparadis, blant annet fordi hindringene som kan legges i veien for utlevering av dokumentasjon ofte er tilnærmet uoverkommelige. Når det gjelder NUF, er det fortsatt en trend at denne selskapsformen opprettes fremfor norsk aksjeselskap eller enkeltpersonforetak.

Bruken av skatteparadisene har nådd et nivå som strekker seg langt ut over det klassiske utgangspunktet der enkelte velstående borgere skjulte deler av formuen for skattemyndighetene. I dag er de uoversiktlige og uregulerte aktørene atskillig flere, blant annet som en følge av at det er mulig å etablere seg i et skatteparadis i løpet av minutter over Internet.

Skatteparadisene utgjør i dag sannsynligvis det mest omfattende systemet for hvitvasking. I tillegg er skatteparadisene et effektivt bindeledd mellom tradisjonell kriminalitet (vinning, bedragerier, økonomisk utroskap, skattesvik, korrup-

sjon, narkotikaomsetning, våpenhandel, mm.), og lovlig økonomisk virksomhet. Dette synet deles av europeisk samarbeidende politiorganisasjoner, jf. også omtale i kapittel 2.

3.1.4 Regionalisering og internasjonalisering av kriminaliteten

Politimyndigheter både i Europa (EU) og i Norge peker spesielt på ulike kriminalregioner i verden som danner utgangspunkt for en rekke kriminelle nettverk som synes å etablere seg og operere på det norske kriminelle markedet.

De områdene som trekkes frem i rapporten er for det første Sør-Amerika og Vest-Afrika, hvor vestafrikanske (nigerianske) kriminelle grupper i økende grad involvert i kokainsmugling, organisert prostitusjon og økonomisk kriminalitet. De kriminelle nettverkene er løst organisert, og baserer sin tilhørighet etter religiøs, etnisk og geografisk opprinnelse. Gruppene antas å øke aktivitetene innen smugling av kokain til Norge.

Transportrutene for kokain fra Afrika til Europa er ofte de samme som for menneskesmugling og for smugling av hasjisj. Smugling foregår både via land, sjø og luft. De kriminelle gruppene har base i Nederland, Tyskland og Belgia, og i de nordiske hovedsteder. Nederlands funksjon som knutepunkt/omfordelingssted ser ut til å øke.

Det andre området som trekkes frem i rapporten er Litauen og Polen, der organiserte grupper smugler amfetamin og metamfetamin til Norge. Det antas at kriminalitet begått av litauiske og polske kriminelle vil øke, og det kan forventes en økning i grove ran av personer, butikker med dyre varer, postkontorer og pengeinstitusjoner.

Det tredje området som rapporten trekker frem, er Balkan og Tyrkia. Balkanruten er aktuell for smugling av en rekke varer, og påvirker situasjonen i Norge innen heroinsmugling, menneskesmugling forfalskning av dokumenter, menneskehandel og vinningskriminalitet.

3.1.5 Departementets vurdering

Anbefalingene peker i retning av noen *hovedområder* som regjeringen mener det er viktig for politiet å ha økt oppmerksomhet mot, i den videre og intensiverte kampen mot organisert kriminalitet.

Rent generelt kan det trekkes den konklusjon at økt politisk og faglig oppmerksomhet er nødvendig, mot hele politiets virkemiddelapparat; det være seg informasjonsdeling, analyse, etterretning, etterforskning og iretteføring av straffesaker. Dette er i bunn og grunn de helt grunnleggende forutsetninger for at politiet bedre enn i dag skal kunne avdekke sammenhenger og forgreninger (nasjonalt og internasjonalt) i et stadig mer komplisert og ofte «organisert» kriminalitetsbilde.

Et slikt generelt perspektiv på politiets utfordringer anvendt i forholdt til trusselen organisert kriminalitet peker hen på at de samme nettverk og de samme organiserte kriminelle kan være aktive og skyldige i en rekke ulike kriminelle handlinger, fra ordnær vinning, narkotikaomsetning, menneskehandel og valutasvindel. Effektiv utveksling av etterretningsinformasjon innad i politiet er dermed av avgjørende betydning.

Departementet har merket seg følgende anbefalinger fra Politidirektoratet når det gjelder målrettet innsats og prioritering av arbeidet mot den organiserte kriminaliteten:

- *Økt vekt på organisatoriske og funksjonelle tiltak innenfor etaten.* Det kreves en mer helhetlig tenkning i og mellom politidistriktene. Konkret betyr det å styrke og effektivisere politienhetenes evne til å samhandle bedre, informere og utveksle informasjon/data bedre og anvende og analysere kriminalitets»data» bedre. Mer helhetlig tenkning innebærer også bedre samhandling over etatsgrenser, mellom særorgan og Politidirektoratet, og mellom politietaten og kontrolletatene, for eksempel tollmyndighetene.
- *Økt vekt på forebygging.* En mer helhetlig og sektorovergripende strategi, spesielt opp mot barn og unge. Økt vekt på å bekjempe kriminelle gjenger gjennom ulike forebyggingstiltak. Dette ønsket bygger på en antagelse om at tidlig gjeng – dannelser i småkriminelle miljø utvikles raskt, og kan føre til delaktighet i større organiserte kriminelle nettverk, hjemme og ute.
- *Økt bruk av direkte aksjoner mot synbar (organisert) vinningskriminalitet* med sikte på å nøste opp helerne og avdekke bakmennene.
- *En ytterligere systematisk oppfølging av pengesporet,* gjennom blant annet økt kompetanse og kapasitet til å avdekke hvitvasking og inndra utbytte fra straffbare handlinger.

3.2 Politidirektoratets trendrapport 2010

Politidirektoratet utgav våren 2010 rapporten «Tendenser i kriminaliteten – utfordringer i Norge i 2010–2012». Kapittel tre omhandler organisert kriminalitet.

Rapporten påpeker at den organiserte kriminaliteten her til lands i økende grad omfattes av internasjonale aktører. Det er en klar sammenheng mellom utenlandske aktører og kriminelle nettverk som opererer på norsk territorium, også med norske deltagere.

Rapportens vurdering er at de etablerte gjengstrukturene her i landet fortsatt vil utgjøre en betydelig utfordring. Nasjonale og internasjonale trender tyder på at organiserte kriminelle grupper etablerer seg i viktige posisjoner for å bedre muligheten til å utføre kriminalitet, og for å gjøre det vanskelig for politiet å avdekke kriminaliteten.

Aktører og kriminelle gjengstrukturer

Eksempler på nettverk er kriminelle MC-klubber («1 %»-klubbene), narkotikanettverk og ransnettverk. Hovedmennene synes i stor grad å være personer som kan karakteriseres som multikriminelle og driver med de formene for kriminalitet som til enhver tid gir profittmuligheter.

Ulike gjenger opererer i østlandsområdet og har de senere årene utvidet sine geografiske områder. De er spesielt aktive innenfor grove narkotikaforbrytelser, grov vold, trusler, grove ran, kidnapping, torpedovirksomhet, drapsforsøk og drap. Den særskilte satsningen fra politiets side i Oslo-området har ført til et betydelig antall pågripelser. I perioden 2006 til 2009 er det beslaglagt store verdier, store mengder narkotika, over hundre skytevåpen, og i overkant av 32 millioner kroner i kontanter hos gjengmedlemmer og personer som samarbeider med de etablerte gjengene.

Grunnet intern rivalisering og politiets innsats mot det kriminelle miljøet, er enkelte gjenger betydelig redusert pr. i dag. B-gjengen i Oslo er den mest dominerende av de eldre etablerte gjengene. Imidlertid er det registrert flere nye gjengdannelser. Det er både gjenger der medlemmene har lik etnisk bakgrunn, og gjenger der medlemmene har ulik etnisk bakgrunn.

Den omtalte territoriale maktkampen i MC gjengene omfatter Bandidos, Hells Angels og Outlaws, og knyttes til en generell ekspansjon i de kriminelle MC gjengene både i Norge og i en rekke land i Europa. Flere klubber har opprettet/knyttet kontakt med andre kriminelle gjenger, blant annet med såkalte «street crew», som skal støtte MC gjengen ved eventuelle konfrontasjoner. Politiet har også registrert en aktiv rekruttering til de kriminelle MC-miljøene i Norge. Rekrutteringen synes å være en konsekvens av en pågående territorial maktkamp mellom de store og internasjonale klubbene. Tendensen er også registrert i en nordisk sammenheng og er ikke et særnorsk fenomen.

I Norden registrerer politiet at andre kriminelle gjengstrukturer samarbeider med det kriminelle MC-miljøet når dette er økonomisk hensiktsmessig for optimal kontroll og fortjeneste av kriminelle handlinger. I Danmark har det i lengre tid versert en alvorlig konflikt mellom etniske gjenger og Hells Angels. Denne konflikten synes pr. i dag ikke å ha spredd seg til tilsvarende norske gjengmiljøer. Se sammendrag av dansk rapport om bander og rockere i kapittel 3.6.

To av tre med direkte tilknytning til de såkalte «1 %»-klubbene er straffedømte. Imidlertid ser det ut til at klubbene oftere enn før rekrutterer personer som er ukjente i politiets registre. Antall personer indirekte knyttet til det kriminelle MC-miljøet gjennom støttegrupperinger (såkalte support crews/teams) har økt. Det samme har antallet nye avdelinger med fullverdige medlemmer og prøveavdelinger direkte underlagt de internasjonale «1 %»-klubbene.

Gjengmedlemmers bruk og trusler om bruk av vold er i hovedsak rettet mot andre rivaliserende kriminelle nettverk eller personer, men benyttes også som avstraffelsesmetode innad i klubbene.

Det er ikke noe som tilsier at det vil bli konfrontasjoner mellom de kriminelle MC gjengene den nærmeste tiden. Hvis utviklingen med økende rekruttering til støttegrupperinger fortsetter, kan det imidlertid ikke utelukkes at det kan utløse konfrontasjoner mellom rivaliserende grupperinger. Det er gode erfaringer med å involvere eksterne samarbeidspartnere i arbeidet med å bekjempe de kriminelle MC-miljøene. Aktører som er aktuelle er forsikringsbransjen, skattemyndigheter, NAV-kontorer, kommuner m.v.

3.3 Storbyutfordringene i Oslo

Oslo politidistrikt har store utfordringer knyttet til både å avdekke og etterforske saker som kan knyttes til organisert kriminalitet. I Oslo politidistrikts trendrapport for 2011 fremkommer at politidistriktet registrert de senere år har registrert at alvorlige og planlagte lovbrudd ofte begås av ad hoc baserte grupper, der aktørene rekrutteres på prosjektbasis fra større nettverk av kriminelle, såkalt nettverkskriminalitet. Videre er det observert at svært omfattende og avanserte lovbrudd, gjerne grove bedragerier og andre typer økonomiske kriminalitet, er blitt begått av enkeltperso-

ner eller med få personer involvert. Høyteknologiske hjelpemidler og ekstern kompetanse benyttes i stedet for et større mannskap av involverte[44].

Mye av den grove og alvorlige kriminaliteten i Oslo politidistrikt begås av personer som samarbeider i mer eller mindre løse nettverk. Det er ingen indikasjoner på at noen utvalgte eller enkelte kriminelle nettverk har monopol eller dominerer kriminalitetsbildet. Dette synliggjøres ved fraværet av territoriale grenser i narkotikasalget i byen. Hovedstaden har riktignok en rekke kjente og etablerte aktører og nettverk som krever betydelig oppmerksomhet fra politiet, blant annet kriminelle gjengstrukturer, narkotikanettverk, voldelige aktivister, taggere, casuals, torpedoer, ransnettverk med mer. Fokuset på de mest voldelige gjengene ser ut til å ha gitt resultater ved betydelig reduksjon av gjengrelaterte voldshandlinger.

Narkotikakriminalitet i Oslo

Det er vanskelig å se noen store endringer i kriminalitetsbildet innenfor narkotikamarkedet. Fortsatt er det stor tilgang på alle typer av narkotika. Til tross for prosjekter og økt samarbeid på nasjonalt og internasjonalt nivå mellom politi og toll er det ikke registrert noen merkbare effekter på tilgangen. Aktørene er mange og de er organisert i en rekke ulike nettverk. Enkelte fellestrekk som etnisitet, klan- og familietilhørighet kan knyttes til enkelte stofftyper som eksempelvis hasjisj. Dette har med produksjonsland, smuglerrute og fortjeneste å gjøre. Etter år med stabile priser og til dels en nedgang for enkelte stofftyper er trenden at enkelte nettverk selv har overtatt hele kjeden fra produksjon til salg på gatenivå.

I Oslo er det stor tilgang på de fleste typer narkotika. I tillegg til hasjisj og kokain er det verdt å merke seg økt bruk og høy omsetning av (meta)amfetamin. Det tyder på at Norge har et høyt antall amfetaminmisbrukere med de kortsiktige og langsiktige konsekvensene dette har – kortsiktig ved et høynet aggresjonsnivå og økt vold, og langsiktig med et stort antall brukere med fysiske og psykiske problemer.

Utvalgte kriminalitetstrender sett fra Oslo politidistrikt:

- Det forekommer fortsatt smugling av høyt beskattede varer som alkohol, sigarretter og ulike kapitalvarer er høy i Norge. Aktørene varierer fra enkeltpersoner til godt organiserte nettverk med et stort mottakerapparat.
- De kriminelle gjengene har gått mer og mer over til ulike former for økonomisk kriminalitet.
- Prostitusjonsmarkedet har endret karakter etter at kriminaliseringen av kjøp av seksuelle tjenester ble innført 1. januar 2009.
- Det kan forventes en fortsatt sterk vekst av menneskesmugling til Norge og spesielt hovedstaden.

3.4 Om organisert kriminalitet fra ØKOKRIM

Teksten i dette avsnittet bygger dels på ØKOKRIMs rapport «Trendrapport 2008–2009», ny «Trendrapport om økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2011–2012», innspill fra ØKOKRIM til Politidirektoratets rapport om «tendenser i kriminaliteten 2010–2013», bidrag i arbeidsgruppen til Politidirektoratets prosjekt «organisert kriminalitet i Norge – trusselbildet, utfordringer og anbefalte tiltak» og bidrag i analytikergruppen i PTN-samarbeidet[45] som utarbeider «Nordic Organized Crime Threat Assessment».

3.4.1 Tilrettelegging for (organisert) kriminalitet

Etterretningsinformasjon og straffesaker viser at profesjonelle aktører som advokater, revisorer og takstmenn blir benyttet for å tilrettelegge for kriminalitet og hvitvasking av utbytte. Denne type aktører besitter spisskompetanse som gjør dem sårbare for å bli utnyttet/la seg utnytte av kriminelle aktører. Det mistenkes for eksempel at enkelte advokater lar penger bli hvitvasket via sine klientkontoer. Det finnes takstmenn som utarbeider falske takster både for eiendom og kunst, og man ser også at revisorer og advokater kan være med å sette opp innfløkte selskapsstrukturerer som er med på å tilsløre kriminell aktivitet.

Etterretningsinformasjon indikerer at kriminelle har kontakter med «utro tjenere» i flere bransjer (som finans, bank, offentlige etater). Det synes som om «tjenere» i hovedsak gir informasjon/yter tjenester mot betaling, og ikke fordi de

[44] Som følge av globaliseringens innvirkning på kriminelle gruppers profil har den tyske kriminologiprofessor van Lampe foreslått en ny typologisering av disse gruppene. Klassifiseringen er sensitiv for den økte grad av sosial og geografisk mobilitet, samt er forenlig med det analytiske skillet Europol gjør mellom kriminelle gruppers forankrings- og aktivitetsområde.

[45] PTN-samarbeidet, jf. kapittel 2.7.2.

blir truet til det. Det er også mistanke om at aktører bevisst har søkt seg til stillinger for å få tilgang til nyttig informasjon for å kunne gjennomføre kriminalitet.

Det å tilsløre reelle eierforhold og finansielle transaksjoner er en effektiv måte å gjøre det vanskelig å oppdage og etterforske kriminell aktivitet. Dette kan lett gjennomføres ved å opprette selskaper i land der det er begrenset kontroll og innsynsmulighet – såkalte skatteparadis. Det synes som om bruken skatteparadisregistrerte selskaper øker med internasjonaliseringen og teknologiutviklingen. I dag er de uoversiktlige og uregulerte aktørene atskillig flere, blant annet som en følge av at det er mulig å etablere slike selskaper i løpet av minutter over internett.

3.4.2 Trender innen økonomisk kriminalitet

Merverdiavgiftsbedragerier har et stort fortjenestepotensial, og det kan synes som om det er en økning i omfanget av bedragerier. Både Skatteetaten, Enheten for finansiell etterretning og Økoteamene i politidistriktene har informasjon om aktører i næringslivet som tilegner seg fradrag for merverdiavgift på grunnlag av fiktive kostnadsfakturaer. Innen EU er såkalte merverdiavgiftskaruseller er kjent fenomen. Norske aktører er dømt som strømenn i slike saker.

Merverdiavgiftsbedragerier ved omsetning av klimakvoter ble et kjent modus i Europa og Norge i løpet av 2009. Det ble foretatt en lovendring i den norske merverdiavgiftslovgivningen for regulering av innenlands omsetning av klimakvoter i 2010[46], som trolig vil føre til begrensning i videre merverdiavgiftbedragerier for denne varegruppen. Det forventes imidlertid at nye varegrupper vil utsettes for samme modus. I noen europeiske land har de samme aktørene som sto bak merverdiavgiftbedragerier med klimakvoter gått over til å misbruke energi- og kraftmarkedet. EuroPex (European Power Exchanges) har pekt på det nordiske energimarkedet som potensielt sårbart for svindel[47]. Andre vare-/tjenestegrupper som pekes ut som egnede for merverdiavgiftsbedragerier er teletjenester, lagringskapasitet ved internasjonale servere og el-sertifikater/grønne sertifikater[48].

En stadig økende del av verdenshandelen foregår mellom konsern, og også innenfor de enkelte konsern. Internprising av varer og tjenester kan påvirke skattefundamentet i Norge, hovedsakelig ved at det rapporteres for lave skattbare overskudd i det norske datterselskapet/filialen, som dermed betaler for lite skatt. Morselskapet, som ligger utenfor Norge, viser derimot store overskudd. Det kan synes som om de virkelig store skatte- og avgiftsunndragelsene nettopp foregår i store internasjonale konsern.

Investeringsbedragerier er utbredt, og kan særlig knyttes til kjøp av finansielle instrumenter, eiendom og kunst. Det er en økning i bruk av falske dokumenter som grunnlag for bedragerier. Falske/uriktige eiendomstakster og falske lønnsslipper benyttes for å lure banker og forsikringsselskaper i forbindelse med låneopptak og forsikringsutbetaling. Denne formen for bedragerier krever stor grad av organisering og profesjonalitet. Utro tjenere er en forutsetning for å drive slik virksomhet over tid. Utro tjenere er avdekket i forbindelse med etterforskning, både i banker, eiendomsselskap og blant takstmenn.

Bedragerier knyttet til identitetstyveri[49] har fått økt offentlig fokus. En norsk gallupundersøkelse fra 2009[50] viser at ca. fem prosent av innbyggerne i Norge har vært utsatt for identitetstyveri en eller annen gang, mens en dansk forskningsrapport[51] fra 2009 viser at bare ca. en prosent av den danske befolkningen var utsatt for identitetstyveri i løpet av et år. Omfanget av identitetstyverier pr i dag kan være større enn hva man har avdekket, og har dessuten et stort potensial for å øke.

Personopplysninger blir i større og større grad lagret elektronisk når vi foretar kjøp av varer og tjenester (for eksempel ved kjøp av elektronisk utstyr, hvitevarer, teletjenester med mer). Det har forekommet innbrudd i slike store dataregistre, der personopplysninger har kommet på avveie, noe som videre gir mulighet for identitetstyveri. Det er derfor viktig at næringslivet ivaretar nødvendig sikkerhet ved elektronisk lagring av personopplysninger.

Omsetning av produkter der produksjonen eller omsetningen krenker immaterielle rettigheter har økt i omfang og anses både internasjonalt

---

46 Jf. Ot.prp. 73 L (2009-2010) Om endringer i lov om merverdiavgift

47 Seminar i regi av FISCALIS programmet i EU kommisjonen – «VAT fraud risks in carbon and energy markets». Amsterdam, 30. juni til 1. juli 2010

48 Norge og Sverige er enige om prinsippene for et felles elsertifikatmarket. Dette skal gi ny lønnsomhet i produksjon av fornybar energi – hovedsakelig fra vind, vann og bio.

49 Identitetstyveri defineres som innsamling, besittelse, overføring, reproduksjon eller annen manipulering av annen persons personlige informasjon med den hensikt å skade andres omdømme, begå svindel eller annen kriminell handling

50 TNS gallup på vegne av ID-tyveriprosjektet

51 Kruize, Peter; Identitetstyveri.

og i Norge som en økende utfordring. OECD har anslått at 2 prosent av den totale verdenshanddelen gjelder varer som krenker immaterielle rettigheter. Krenkelse av immaterielle rettigheter forekommer innenfor de aller fleste varegrupper. Grensekontrollen inn og ut av Norge er de siste årene styrket for å motvirke inn og utførsel av varer som krenker immaterielle rettigheter. Dette har ført til en dramatisk økning i tilbakeholdelse av slike varer på grensen. Mer om krenkelser av immaterielle rettigheter fremkommer i kapittel 4.12.

Økt fokus på verdipapirkriminalitet vil trolig føre til mer profesjonalitet rundt denne kriminalitetsformen. ØKOKRIM har sett eksempler på organisert verdipapirkriminalitet ved at investorer samarbeider med meglere om misbruk av innsideinformasjon. Det finnes etterretningsinformasjon som indikerer at utbytte fra kriminelle handlinger hvitvaskes gjennom verdipapirmarkedet. Dette kan gjennomføres på en effektiv måte dersom det etableres en forbindelse mellom kriminelle og aktører i verdipapirmarkedet som besitter særlig kompetanse eller informasjon om investeringer. Internasjonalt er det oppdaget nettsider som tilbyr slike tjenester for salg. Et annet hvitvaskingsmodus som har kommet til syne den siste tiden er bankkonti som opprettes i Norge, uten at innehaver har tilknytning til landet, der store pengesummer kanaliseres for å tilsløre midlenes opprinnelse.

Både etterretningsinformasjon og straffesaker viser at kriminelle i stor grad veksler og sender utbytte fra straffbare handlinger gjennom vekslingskontorer. I tillegg viser et overslag over omfanget av valutasmugling at det trolig smugles ut milliardbeløp i kontanter hvert år. Smugling av kontanter innvendig i kroppens hulrom er et nytt modus tollmyndighetene har avdekket i 2010.

3.4.3 Trender innen miljøkriminalitet

Handel med truede arter og produkter av disse et økende problem internasjonalt (brudd på CITES forskriften). Slik handel bidrar direkte til utryddelsen av arter, også i Norge. Etterretningsinformasjon fra Interpol indikerer at kriminelle har blitt oppmerksom på at handel med truede arter og produkter av disse kan innebære større fortjeneste og mindre risiko enn annen mer tradisjonell organisert kriminalitet.

Lovlig håndtering av farlig avfall[52] er kostnadskrevende. Dette skaper et potensial for kriminalitet knyttet til ulovlig håndtering av avfallet. Anslag fra Statistisk sentralbyrå viser at det i 2008 var 65 000 tonn farlig avfall som ble behandlet på ukjent måte, dvs. at det ikke ble registrert innlevert til godkjente anlegg[53].

Ulovlig eksport av kasserte elektroniske produkter til utviklingsland er et betydelig internasjonalt miljøproblem, på grunn av det store innholdet av tungmetaller. Produktene brennes gjerne direkte i naturen, noe som fører til omfattende utslipp av svært giftige tungmetaller. Etterretningsinformasjon tilsier at ulovlig eksport også foregår fra Norge.

Store økonomiske verdier knyttet til tiltak som settes inn for å møte globale miljøutfordringer, åpner for nye kriminalitetsformer. Svindel med klimakvoter er et slikt eksempel. Mulig økonomisk fortjeneste er en side ved denne trusselen, minst like ille er det at slik kriminalitet kan undergrave selve målet om utslippsreduksjon.

Både nasjonal og internasjonal handel med kunst og kulturminner er et marked for kriminalitet. Hvitvasking, skatteunndragelser og heleri er ofte knyttet til den illegale handelen. Kunst- og kulturminneobjekter er gjenstand for kriminalitet både ut fra sin affeksjonsverdi og som verdiobjekt i tradisjonell kriminell virksomhet, for eksempel som betalingsmiddel ved narkotikahandel, utpressing og hvitvasking. En ny trend i Europa er at kunst og kulturminner i større grad stjeles fra private samlinger og kirker enn fra museer. Dette kan ses i sammenheng med at sikkerhetsnivået har økt ved museene, mens hjem eller kirker med attraktive gjenstander sjelden har samme sikkerhetsnivå.

3.5 Åpen trusselvurdering fra Politiets sikkerhetstjeneste

Politiets sikkerhetstjenestes (PST) årlige trusselvurdering er en analyse av forventet utvikling innenfor PSTs hovedansvarsområder. Vurderingen retter fokus mot forhold som kan påvirke norsk sikkerhet og skade nasjonale interesser i 2010. Vurderingens tidshorisont er derfor ett år fram i tid. I løpet av ett år kan imidlertid uforutsette hendelser endre vurderingsgrunnlaget og

[52] Avfall som inneholder stoffer som kan føre til skade på mennesker og natur

[53] Farlig avfall. Endelige tall, 1999-2008. 15. desember 2009

slike hendelser kan få stor betydning for trusselsituasjonen.

3.5.1 Hovedtrend

Det norske samfunnet er i hovedsak fredelig og stabilt, og uten alvorlige interne konflikter eller skillelinjer. Norge har et stabilt og godt forhold til andre land, preget av utstrakt bilateralt og multilateralt samarbeid. Det er ingen utviklingstrekk som tyder på at dette vil endre seg vesentlig i den nærmeste tiden. PSTs trusselvurdering viser at det er flere forhold som kan ha en negativ innvirkning på norsk sikkerhet og som kan skade nasjonale interesser.

3.5.2 Terrorisme

Terrortrusselen i Norge var generelt lav i 2009. Det pågår imidlertid aktiviteter i enkelte miljøer som kan bidra til å endre trusselsituasjonen i løpet av 2010. Dette gjelder i første rekke miljøer inspirert av ekstrem islamistisk ideologi. Ekstreme islamister har ikke lyktes i å gjennomføre terroraksjoner i Europa i 2009. I løpet av det siste året har det imidlertid blitt avdekket flere konkrete terrorplaner i vestlige land, samt gjennomført en rekke arrestasjoner i terrorsammenheng.

I Norge er det noen få personer som støtter ekstreme islamistiske organisasjoner i utlandet. Miljøene disse personene inngår i er små og stort sett sammensatt av personer med lik etnisk bakgrunn. I de siste årene har det også vokst frem miljøer hvor personer av ulik etnisk bakgrunn deltar. Personer i disse miljøene driver primært med innsamling og overføring av penger til ekstreme islamistiske organisasjoner i utlandet. I tillegg er propaganda, materiellstøtte og identitetsforfalskning vanlige støtteaktiviteter. Sikkerhetspolitisk uro i land som Afghanistan, Pakistan, Irak og Somalia har særlig betydning for støttevirksomheten i Norge.

Det pågår fremdeles radikalisering i enkelte av de ekstreme islamistiske miljøene i Norge. Noen få karismatiske lederskikkelser legitimerer og forherliger bruk av vold som et politisk virkemiddel, og oppfordrer andre til å støtte ekstreme islamistiske organisasjoner i utlandet. I kraft av rollen som veiledere kan de være sentrale i å radikalisere andre. Yngre identitetssøkende personer som har vanskelig for å finne religiøs veiledning andre steder, er gjerne sårbare overfor disse lederne.

Internasjonal terrorisme vil fortsatt prege trusselbildet i Norge i 2010. Trusselbildet kan endres raskt, og terroraksjoner kan gjennomføres uten at det kommer indikasjoner på eller varsel om dette i forkant. Trusselen fra ekstrem islamistisk terrorisme i enkelte europeiske land er fortsatt høyere enn i Norge. Ekstreme islamisters negative fokus på europeiske land påvirker også trusselen mot norske interesser.

Det er indikasjoner på at enkelte ekstreme islamistiske nettverk som tradisjonelt har vært orientert mot lokale eller regionale forhold, nå også har en mer global tilnærming. Dette er en trend som kan bidra til en økt trussel mot europeiske interesser.

Personer i Norge støtter først og fremst ekstreme islamistiske aktører i utlandet som har en lokal eller regional agenda. Så lenge de utenlandske aktørene opprettholder et lokalt fokus, er det lite sannsynlig at deres norske støttenettverk vil utgjøre en direkte trussel mot Norge. Trusselen fra ekstreme islamister i Norge kan imidlertid øke dersom deres utenlandske kontakter endrer sin strategi til også å omfatte mål i Europa.

Trusselaktører kan fritt reise mellom land i Schengen-området. Dette gjør det ytterst vanskelig å avdekke mistenkelig virksomhet fra personer som reiser mye mellom europeiske land. Bruk av falske reisedokumenter og identifikasjonspapirer er i tillegg utbredt blant potensielle trusselaktører som ønsker å gjennomføre terrorangrep i Europa.

Mange personer bosatt i Norge reiser til blant annet Afghanistan, Pakistan og Somalia. De fleste som reiser til disse landene gjør det for å besøke familie eller dra på ferie. Noen av reisene kan imidlertid være knyttet til ekstrem islamistisk aktivitet, etter som vi vet at enkelte personer bosatt i europeiske land reiser utenlands for å delta i treningsleire og få kamperfaring. Det er vanskelig å skille ut potensielle trusselaktører fra den store strømmen av reisende. Personer som returnerer fra opphold i treningsleire, vil kunne utgjøre en direkte trussel ved at de har fått kamperfaring og blitt ideologisk påvirket til å gjennomføre terroraksjoner. De vil sannsynligvis også utgjøre en indirekte trussel i form av å være ideologiske pådrivere for radikalisering av andre.

PST forventer fortsatt at personer med bakgrunn fra konfliktområder og som har tilknytning til ekstreme islamistiske organisasjoner, vil innvandre til Norge. Et økende antall personer i Norge med tilknytning til disse organisasjonene kan medføre økt støttevirksomhet fra Norge til terroraktører i utlandet. Dette vil også kunne forsterke utfordringene knyttet til radikalisering og rekruttering.

Enkelte personer med kamperfaring kan velge å bruke denne kompetansen til operativ virksomhet. Deltagelse i kamphandlinger kan føre til en lavere terskel for bruk av vold i andre situasjoner. Enkelte som har deltatt i kamphandlinger, kan videre være disponert for traumer som kan resultere i voldelig adferd.

3.5.3 Nasjonal ekstremisme

I 2009 var et lavt aktivitetsnivå blant høyreekstreme aktører i Norge. Det var også mindre bruk av vold blant norske venstreekstreme. Personer og grupper knyttet til nasjonal ekstremisme representerer grovt sett to hovedretninger. Dette er på den ene siden høyreekstreme aktører, det vil si voldelige personer og grupper som forfekter synspunkter som synes å være inspirert av ulike former for rasisme, nasjonalisme og/eller nazisme. På den andre siden har man venstreekstreme aktører, det vil si voldelige personer og grupper som forfekter synspunkter inspirert av anarkistisk, antirasistisk og/eller antikapitalistisk ideologi.

Både høyre- og venstreekstreme miljøer tiltrekker seg enkelte ungdommer som i mindre grad er ideologisk motivert, og som primært søker seg til miljøene for å oppnå tilhørighet eller for å få utløp for sin voldelige adferd. De høyreekstreme gruppene i Norge fremstår som uorganiserte og er svekket på grunn av svak rekruttering og lavt aktivitetsnivå. I den grad høyreekstreme utgjør en trussel, er dette først og fremst i form av enkeltpersoners voldelige adferd. Høyreekstrem ideologi spres via Internett, og nettsidene fremstår i noen tilfeller som rasistiske og truende. PST forventer ingen vesentlig endring i den høyreekstreme aktiviteten i 2010. Trusselen fra de norske venstreekstreme miljøene knyttes spesielt til demonstrasjoner og markeringer mot diplomatiske representasjoner i Norge. Amerikanske og israelske interesser har tradisjonelt sett vært mest utsatt for venstreekstrem aktivitet. Andre diplomatiske representasjoner kan også være utsatte mål, særlig ved kontroversielle enkeltsaker som får stor oppmerksomhet i media. Det synes imidlertid å være en økende motstand mot bruk av vold hos enkelte i disse miljøene. PST forventer at tendensen til mindre voldsutøvelse i demonstrasjoner og markeringer vil fortsette.

Høyre- og venstreekstreme grupper vil ikke utgjøre noen alvorlig trussel mot norsk styresett og demokrati i 2010. Imidlertid er det trolig at enkelte grupper og enkeltpersoner vil begå voldskriminalitet og forstyrre ro og orden. Denne volden kan bidra til å skape frykt og utrygghet og påføre enkeltpersoner eller næringsforetak økonomiske tap.

3.5.4 Tiltak mot ekstremisme

Handlingsplan for å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme

I likhet med myndighetene i flere andre land, har man i Norge også sett behovet for en tverrsektoriell handlingsplan mot voldelig ekstremisme. 1. desember 2010 la Justis- og politidepartementet derfor frem handlingsplanen *Felles trygghet – felles ansvar* for å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme. Handlingsplanen har som formål å sikre en koordinert og helhetlig innsats for forebygging på dette området.

Planen inneholder tiltak innenfor flere departementers ansvarsområder. Mange av tiltakene er generelle og er ikke utviklet med tanke på å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme, men kan også ha en forebyggende effekt på dette området fordi de hindrer marginalisering.

Planen gir en beskrivelse av tidligere erfaringer med voldelig ekstremisme i Norge, og det komplekse årsaksbildet bak radikalisering og voldelig ekstremisme. Dette har hittil vært marginale utfordring i Norge, men dagens trusselbilde kjennetegnes av globale utfordringer, og trusselnivået kan derfor endres raskt.

Handlingsplanen vil gjelde fra 2010 til 2013 og har fire innsatsområder: Økt kunnskap og informasjon, styrket samhandling sentralt og lokalt, styrket dialog og økt involvering og støtte til sårbare og utsatte personer.

3.6 Dansk rapport om organisert kriminalitet

3.6.1 «Rockere og bander»

Danskene har gjennom de seneste årene hatt store problemer med gjengmiljøene, (dansk: «bander») ikke minst Hell Angels og deres støttegruppe AK 81. Konflikten mellom gjengmiljøene utgjør for tiden en av de største utfordringer for dansk politi. Konflikten ble ytterligere opptrappet sensommeren 2008 da en mann med annen etnisk opprinnelse ble drept i Tingbjerg. I de første månedene av 2009 skjedde det også en markant eskalering av konflikten mellom ulike etniske gjenger og Hells Angels/AK81, mens man mot slutten av 2009 fikk en markant nedgang i antall voldelige konfrontasjoner.

Boks 3.1 «Rockere og bander i Danmark»

I perioden august 2008 til desember 2009 ble det i Danmark registrert 57 saker med tilknytning til «rocker- og bandemiljøet», hvor personer enten er døde eller blitt såret av knivstikk, skudd eller annet våpen (7 personer døde, og 66 personer såret). Danmarks 12 politidistrikter (politikretser) sendte i 2009 inn 2400 skytevåpen til undersøkelse hos Rigspolitiet. 150 av disse kunne med sikkerhet fastslås har tilknytning til «rocker og bandemiljøet».

Kilde: «Rockere og bander», 2010

Motsetningsforholdene og konfrontasjonene i dansk gjengmiljø skyldes først og fremst kampen om kriminelle markeder, herunder narkotikamarkedet. I tillegg utgjør de forskjellige gruppers æresbegrep en viktig konfliktskapende faktor. For dansk politi, for det danske folk, og for politikerne utgjør denne gjengkriminaliteten en åpenbar og antakelig stigende trussel, ikke bare mot borgerens trygghet, men også mot velferd og sosial stabilitet.

Mønsteret som avdekkes er at en rekke kriminalitetsformer skjer innenfor disse gjengmiljøene. Alt fra vold, tradisjonell vinning, narkotikakriminalitet og over mot økonomisk kriminalitet. Hvilke samarbeid bandemiljøene har personer i det legale sivile samfunn kan det som her, spekuleres i, men mange av sakene som rulles opp i Danmark viser tegn på allianser, bruk av strømenn og hjelpetropper, i form av feltsoldater for den mer alvorlige og skulte kriminelle virksomhet.

I likhet med hva det norsk Politidirektorat har gjort, utarbeidet dansk Rigspoliti en såkalt «overordnet strategiplan» i 2009. Et interessant og tilsynelatende meget virksomt tiltak i strategien, er det koordinerte samarbeidet som er etablert, mellom Rigspolitiet, Riksadvokaten, politidistrikten og skattetaten. Rigspolitiet er ansvarlig for de overordnede de «nasjonale følgestabene» (en form for styringsgruppe) som jevnlig drøfter status for innsatsen mot denne formen for organisert kriminalitet. Følgestabene kommer også med forslag til nye initiativ om hvordan innsatsen skal organiseres og hvordan ressursene skal kanaliseres. Stabene utgjør på mange måter en organisatorisk og funksjonell plattform for faglige drøftelser. Det kan tillegges at de nasjonale følgestabene også er supplert med lokale staber etter samme mønster som de nasjonale, hvor da også skatteetaten i mange tilfeller er med som deltaker.

3.6.2 Generell og forsterket innsats mot organisert kriminalitet

Nationalt Efterforskingscenter (NEC) i Rigspolitiet utgjør et koordinerings – og kompetansesenter for den samlede innsatsen. Selv karakteriserer Rigspolitiet innsatsen mot «rockere og bande» og dets forgreninger, som «massiv». Det som er særlig interessant å merke seg er RP's understrekning av at massiv innsats ikke bare er i betydningen økte ressurser til etterforskningskapasiteten, men speiler også behovet for en massiv myndighetsinnsats

> «med henblikk på afdekning af økonomiske og skattemessige forhold som et led i den kriminalitetsbekæmpede indsats. Der er som et led heri på så vel lokalt som nationalt niveau etableret samarbejde med andre relevante myndigheder, herunder SKAT».

I tillegg til dette samarbeidet nedsettes egne Task Force, med medarbeidere fra Rigspolitiet og relevante politidistrikter.

«Task Force Øst» består eksempelvis av 80 personer, med et bredt spekter av kompetanse. Rekrutteringen skjer fra flere myndigheter, i tillegg til påtalemyndigheten og ordinært politi – viktig er den økonomiske og skattemessige delen av etterforskningen, jf. omtale av forslag til et forsterket norsk sentralt samarbeidsorgan i kapittel 6.1.3.

3.7 Trusler og utfordringer i Finansnæringen

I den årlige trusselvurderingen fra Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO), er forekomsten og konsekvensene av den organiserte kriminaliteten sentralt i rapporten.

For FNO utgjør de fleste typer av organisert kriminalitet en stor utfordring for næringen. Den opplever selv å være både et offer og et verktøy for den organiserte kriminaliteten.

Rapporten nevner en rekke kriminalitetsformer som truer stabiliteten og tryggheten i næringen. Blant annet nevnes skimming på betalingsterminaler, organiserte lånebedragerier og svindel med bilforsikring.

Noen av de mest bekymringsfulle utviklingstrekkene synes for FNO å være at regulær vinningskriminalitet «blir satt i system og organisert på tvers av landsdeler og landegrenser». Den største utfordringen for finansnæringen har i den seneste tiden vært angrepene mot kortdatabaser i forskjellige land. En variant som nevnes spesielt, og som relateres til «kriminelle gjenger i Oslo» (2008–2009), var forekomsten av en ny metode for kopiering og avlytting av PIN-koder, basert på manipulering av betalingsterminaler. I rapporten beskrives også et vellykket samarbeid mellom næringen og politiet som resulterte i en sentralisert etterforskning og en derpå følgende pågripelse av flere personer fra de organisert kriminelle miljøene.

I 2010 er det ifølge FNO spesielt viktig å ha oppmerksomheten rettet mot forsikringsbedragerier, konkursbedragerier og falske/stjålne identiteter. De kriminalsakene som er avdekket i den senere tid viser at planleggingen og metodene er mer systematisert enn tidligere. Det gjelder spesielt bruk av forfalskede dokumenter som ledd i svindelen. Og det antas i rapporten «at gjerningspersonene oftere er tilknyttet organiserte kriminelle grupper».

FNH fremhever dessuten i rapporten at utviklingen av den organiserte kriminaliteten synes å dra med seg økt fare for bruk av kidnapping, utpressing og, i europeisk sammenheng, drapstrusler, for å nå sine kriminelle mål. En indirekte trussel mot personer utgjør også de organiserte kriminelle miljøers misbruk av stjålne ID for å tilegne seg penger og verdier.

Etter hvert som finansnæringen innfører nye tiltak for å sikre systemer og verdier, synes det som de kriminelle, organiserte miljøene retter sin oppmerksomhet mot metoder som igjen svekker effekten av de nye tiltakene. I rapporten skriver FNO i den forbindelse at

> «organisert kriminelle infiltrerer finansinstitusjonene for å få tilgang til sikkerhetsrutiner, kundeopplysninger og forretningsintensiv informasjon.»

Også sosiale relasjoner til gjengmedlemmer, gjeldsforhold knyttet til narkotika og spill, eller andre avhengighetsforhold til kriminelle miljøer, kan gjøre ansatte utsatt for press/trusler om utlevering av verdifulle opplysninger om bedriftenes interne forhold.

4 Noen sentrale kriminalitetsområder

I dette kapittelet behandles et utvalg av kriminalitetsformer som regjeringen, Justis- og politidepartementet og politietaten mener det er spesielt viktig å ha oppmerksomheten rettet mot i kampen mot organisert kriminalitet. Utvalget av kriminalitetsområder er basert på de konklusjonene som trekkes, gjennom nasjonale og internasjonale analyser og trendrapporter, nasjonalt og internasjonalt, om kriminalitetsformenes utbredelse og forekomst.

Hensikten med kapittelet er todelt. For det første skal kapittelet øke kunnskapen om særtrekkene i de omtalte kriminalitetsformene. For det andre skal kapittelet legge et politisk og faglig grunnlag for de operative og kriminalpolitiske strategier som må utvikles og følges opp for at kampen mot organisert kriminalitet skal bli målrettet og effektiv.

4.1 Narkotika

Den internasjonale og nasjonale illegale handelen med narkotika utgjør en vesentlig del av den organiserte kriminaliteten.

EU-kommisjonen har i sin studie fra 2009[54], presentert for FNs Narkotikakommisjon, anslått at den totale, illegale økonomien, knyttet til narkotikahandel, har en verdi på mer enn 100 milliarder euro. FN anslår dette å være den tredje største illegale økonomien på verdensbasis. Dette omfatter både den plantebaserte narkotikaen og narkotikaen som er basert på kjemisk-/medisinsk produksjon. Langs hele kjeden fra fattige bønder som dyrker narkotikaen via produksjon, transport, smugling, illegal innførsel til vestlige, rike land, utvikles og mangedoble denne illegale økonomien. På alle stadier i denne kjeden, bærer denne illegale aktiviteten preg av å være organisert kriminalitet. Imidlertid påpekes det også i nevnte studie at langt de fleste som involveres i det illegale narkotikamarkedet, har relativt beskjedne inntekter av denne aktiviteten, mens noen personer oppnår betydelig profitt.

[54] EC «Report on global illicit drug markets 2009».

FN har med grunnlag i de tre narkotikakonvensjonene på området, Narkotikakonvensjonen av 1961, Psykotropkonvensjonen av 1971 og Narkotikakonvensjonen av 1988, lagt plattformen for det internasjonale arbeidet mot narkotikakriminalitet. I tillegg danner disse utgangspunkt for den enkelte stats egen lovgivning for bekjempelse av narkotikakriminalitet og -misbruk. Konvensjonene er ratifisert av nesten alle landene i FN, slik at de nasjonale lovgivningene i grove trekk er likeartet.

Det norske narkotikamarkedet er en del av det internasjonale markedet og den illegale omsetningen. Norge er et av de landene som har en streng narkotikapolitikk. Gjennom flere tiår har den norske narkotikapolitikken ligget fast. Siden narkotikaen kom til Norge på slutten av 1960-tallet, har det vært en jevn økning av misbruk av narkotiske stoffer frem til årtusenskiftet. Etter dette har markedet tilsynelatende stagnert. Det samme rapporteres for det europeiske narkotikamarkedet. Det er grunn til å anta at en *vesentlig styrking* og videreutvikling av narkotikabekjempelsen både nasjonalt og internasjonalt kan medføre at markedet også i Norge svekkes. Norge er i FN-sammenheng en betydelig bidragsyter i kampen mot internasjonal narkotikakriminalitet. I 2010 har Norge bidratt til FNs særskilte innsats innen Paris Pact Initiative mot narkotika med opphav i Afghanistan. Dette arbeidet skal følges opp.

4.1.1 Status for det internasjonale antinarkotikaarbeidet

Regjeringens strategi for å bekjempe narkotikakriminalitet er, i tråd med FNs og EUs tilnærming, målrettet både mot etterspørsel og tilbud.

Den plantebaserte narkotikaen er avhengig av at det i produsentland finnes tilgjengelig areal for dyrking. I flere land har FN arbeidet bevisst for å redusere arealene som benyttes til dyrking av opiumvalmuer, koka og cannabis. FNs innsats har i samarbeid med Thailand, Vietnam og Laos nærmest utryddet opiumsdyrkingen i Det gylne triangel, samtidig som dyrking av lovlige planter er oppmuntret og initiert. Afghanistan er det landet

som nå dyrker mest opiumvalmuer. 92 % av opium i verden produseres der. I følge FN var det en betydelig vekst i den globale opiatproduksjonen fra 2001 til 2007, i hovedsak framskyndet av dyrking av opiumsvalmuer i Afghanistan. Etter dette har dyrking og produksjon i følge FN, blitt redusert i løpet av to år. Det samlede arealet for dyrking av opiumsvalmuer i Afghanistan hadde en topp på 193.000 hektar i 2007, men gikk ned til 123.000 i 2009. Både innsats mot narkotikadyrking og alternativ dyrking av legale vekster (food zones) bidro til dette. Dyrking av opiumsvalmuer var i 2009 konsentrert til sju provinser i sør og vest i Afghanistan. Imidlertid var dyrkingsforholdene gode og avkastningen pr. hektar økte, slik at den samlede produksjonen av opium minket med bare 10 % fra 7.700 tonn i 2008 til 6.900 tonn i 2009, mens arealet for opiumsdyrkingen minket med 22 % i samme tidsrom.

Fra produksjons- eller dyrkingsområdet transporteres narkotikaen for videre distribusjon. Transportveiene skaper i sin tur grunnlag for ny organisert kriminalitet ved at bakmennene må sikre sine linjer for forsyning av markedene. Kjente ruter for illegal transport av opium/heroin fra Afghanistan er blant andre Balkan-ruten til Vest-Europa og den sentralasiatiske ruten gjennom Russland.

Dyrking av kokaplanten som er grunnlaget for produksjon av kokain, foregår i all hovedsak i Sør-Amerika, hvor Colombia er det største produsentlandet i tillegg til at Peru og Bolivia er andre store produsentland. Vesentlige transport- og smuglerruter for illegal kokain er mot nord til det nordamerikanske kontinentet; over Atlanterhavet til Vest-Afrika og Portugal og Spania; samt til andre fly- og sjøhavner i arabiske og sørasiatiske havner. Når det gjelder bekjempelse av den illegale handelen med kokain mot Vest-Afrika, som også er et transittområde før den skipes til Sør-Europa, har FN i et velutviklet samarbeid mellom politi- og tollmyndigheter i aktuelle land satset betydelige midler på å kontrollere den lovlige containertrafikken med sikte på å avdekke smugling av illegal narkotika videre mot det europeiske, illegale markedet.

Det pågår et internasjonalt arbeid med å kontrollere produksjonen av virkestoffer (precursorer) som benyttes for både å lage opium/heroin og kokain, så vel som å produsere syntetisk narkotika som for eksempel amfetamin, metamfetamin og ecstasy. Den kjemiske framstillingen av narkotiske stoffer finner i stor grad sted i nærheten av markedene i Vest- og Nord-Europa. Landenes bekjempelse av narkotika medfører at illegale produsenter stadig utvikler nye stoffer, såkalte «designer drugs». Som eksempel på de såkalte «designer drugs» nevnes indikasjoner på at det produseres metamfetamin i Sverige, hvilket gir en særlig bekymring på grunn av Norges og Sveriges felles grense. Utvidelse av EU har medført at transittområder nå befinner seg innenfor EUs indre marked.

I tillegg til det internasjonale samarbeidet er et godt nasjonalt samarbeid mellom politiet og andre myndighetsorganer av avgjørende betydning for bekjempelsen av narkotikakriminalitet og -misbruk.

4.1.2 Narkotikakriminaliteten i Norge

Antall beslag og mengde vil gi en viss indikasjon på omfanget av narkotikakriminaliteten i Norge. Norge er i all hovedsak mottakerland for illegal narkotika, og i noen grad transittland for narkotikasendinger, og i mindre grad et produsentland. Kontrollen i Norge med at legale medisiner som inneholder narkotiske stoffer eller som for øvrig virker rusframbringende, ikke kommer inn i ulovlig omsetning, distribusjon eller misbruk, er god. Det er også en begrenset mengde narkotika som produseres i Norge. Det har imidlertid de siste årene blitt avdekket dyrking av cannabis og produksjon av GHB. Det ble for eksempel i 1999 gjort 124 beslag av cannabisplanter i tilsvarende antall cannabisplantasjer. Dette tilsvarte 28 kg. I 2009 ble det tilsvarende gjort 203 beslag, noe som utgjorde 55 kg. Antallet beslag varierer fra år til år. Politiet gjorde for eksempel siste halvår 2007 og første halvår 2008 hele 243 beslag (cannabisplantasjer), noe som utgjorde 420 kg cannabisplanter. Disse plantasjene ble i stor grad knyttet til bestemte miljøer i Norge og mye tydet på at ulovlig import av cannabisfrø og dyrking var del av organisert kriminalitet. Når det gjelder GHB, ble det i 1999 gjort 45 beslag som i mengde utgjorde en mengde på 12,4 liter. I 2009 var tilsvarende tall 219 beslag som utgjorde 83,6 liter GBH. I de senere årene har også GBL blitt beslaglagt i større grad med 103 beslag i 2009, tilsvarende 129,8 liter GBL.

Man får imidlertid ikke et presist bilde av den samlede narkotikakriminaliteten ved utelukkende å se på antall registrerte narkotikasaker og mengde beslaglagt narkotika. Disse tallene vil i stor grad avhenge av politi- og tollmyndighetenes innsats på området. Økt antall narkotikasaker kan enten skyldes at det er mer narkotika på det norske markedet enn tidligere, eller at innsatsen på kontrollsiden har økt. Tilsvarende må en vurdere reduksjon i antall narkotikasaker/beslaglagt mengde narkotika. Dette er likevel de beste indi-

katorene vi har for å få en oversikt over narkotikakriminaliteten og hvilke typer narkotika som illegalt synes å representere det største potensialet for den organiserte kriminaliteten.

For politiet og påtalemyndigheten utgjør narkotikakriminaliteten et betydelig arbeidsvolum. Til illustrasjon har narkotikakriminalitet tidligere ligget i overkant av 10 % av den totale mengden forbrytelser. Narkotikaforbrytelsene utgjorde imidlertid i 2008 og 2009 hele 14,1 % av det totale antallet forbrytelser. Oppklaringsprosenten for narkotikaforbrytelser er relativt høy. De siste tre årene fram til 2009 har den ligget like i underkant av 90 %, noe som også reflekterer politiets innsats på området. I alt ble det gitt 6326 straffereaksjoner for narkotikaforbrytelser og 667 straffereaksjoner for grove narkotikaforbrytelser i 2009. Av disse ble det gitt 3900 forelegg og 710 dommer på betinget fengsel og bot, og 645 dommer på ubetinget fengselsstraff. I tillegg ble det gitt 1071 reaksjoner av ulik art, herunder 187 kombinert ubetinget/betinget fengselsstraff, 353 betinget fengselsstraff, samt 359 samfunnsstraff. Andelen ubetinget fengselsstraff var høyere for grove narkotikaforbrytelser. 429 reaksjoner av 667 var ubetinget fengsel og 134 var ubetinget og betinget fengsel, i tillegg til 18 reaksjoner med betinget fengsel og samfunnsstraff for 86.

Det alt vesentligste av narkotikaen i Norge kommer fra utlandet. Toll- og politimyndighetene gjør en rekke beslag av ulovlig narkotisk stoff hvert år. Det samlede antall beslag har i det siste tiåret variert mellom om lag 24.000 og 30.000 beslag. Flere av disse har vært relativt store, slik at påtalemyndigheten har reist flere tredje leddsaker. Mens det ble registrert 38 tredje leddsaker[55] både i 2007 og 2008, ble det registrert hele 64 tredje leddsaker i 2009. Av de sistnevnte dreier 32 seg om heroin og 31 om amfetamin/metamfetamin.

Når det gjelder beslag av de enkelte typer narkotika, utgjør *cannabis* den største gruppen av narkotikabeslag både når det gjelder mengde og antall beslag. Totalt 44 % av det totale antallet narkotikabeslag er cannabis. Til sammen 11 766 beslag av cannabisprodukter i 2009 med en rekordmengde på 2 588 kg, indikerer omfattende spredning og bruk av cannabis.

Amfetamin og metamfetamin er den nest største stoffgruppen i antall narkotikabeslag i 2009. Både beslaglagte mengder og antall beslag er høye i en nordisk og en europeisk målestokk.

Boks 4.1 Åpenlyst salg av narkotika

Som hovedstad opplever Oslo særegne problemer i byens sentrumsstrøk når det gjelder åpenlyst salg av narkotika. Oslo politidistrikt gjennomfører aksjoner mot bestemte miljøer der innslaget av narkotikaselgere med utenlandsk statsborgerskap er stort. I politiets innsatsområde i Oslos sentrum ble det fram til primo november 2010 pågrepet 669 personer. Det er en særlig utfordring og arbeidskrevende prosess å fastsette identiteten til mange av disse personene. 147 personer er uttransportert, mens 406 har fått opprettet utvisningssak.

En stor del av personene kommer fra land der verifiseringsarbeidet er krevende, samt at enkelte hjemlands myndigheter ikke ønsker å verifisere vedkommende. Noen av de pågrepne oppfyller ikke vilkårene for å kunne utvises. Videre er enkelte utlendinger vernet mot utsendelse og dermed «ureturnerbare». En relativt stor andel er såkalte «dublinsaker». Personer i denne gruppen vil relativt enkelt kunne returnere til Norge igjen. I politiets innsatsområde står et lite antall mindreårige for en relativt stor andel av den samlede kriminaliteten.

Kilde: Politidirektoratet 2010

Bruken av *kokain* er tredoblet i perioden 1998 til 2006. I samme periode har bruken av amfetamin og metamfetamin trolig blitt doblet. Bruken av kokain har de siste årene steget raskest relativt sett. Hva gjelder den innbyrdes fordeling mellom bruken av amfetamin og metamfetamin, har metamfetamin økt fra 6 % i 2000 til 64 % i 2009. Brukshyppigheten av metamfetamin er særlig bekymringsverdig fordi skadepotensialet anses å være større enn for amfetamin.

Det ble i 2007 beslaglagt kun 8,1 kg *heroin*, den minste mengden siden 1990. Beslaglagt mengde er imidlertid ingen god pekepinn på spredning og det totale konsumet. I 2009 ble det beslaglagt en større mengde (130,1 kg) enn noe år tidligere uten at det ble registrert en tilsvarende økning i antall beslag. Mengden var fordelt på en rekke middels store beslag. Når antall beslag av heroin er kraftig redusert fra 1998 og fram til 2008 (-57 %), er det verdt å merke seg at antall beslag med heroin steg med 25 % fra året

[55] Tredjeleddsaker innebærer overtredelse av straffeloven § 162 tredje ledd.

før, noe som kan indikere både en utvidet brukergruppe og/eller en bedre treffprosent fra toll og politi. Estimatet over antall brukere av heroin har gått ned fra mellom 9 550 og 17 750 personer i 2000 til mellom 6 600 og 12 300 personer i 2008. Antall dødsfall er nedadgående, fra 327 i 2000 til 183 i 2009. Antall narkotikadødsfall henger tett sammen med injeksjon av heroin.

Tabletter som inneholder de sentralstimulerende stoffene MDA, MDMA, MDEA og MBDB omtales gjerne som *ecstasy*. Mengder og antall beslag med ecstasytabletter har gått kraftig tilbake siden årtusenskiftet. Til tross for en lav og nedadgående trend for ecstasy og LSD i perioden 2000 til 2008, viser beslagstall for 2009 en økning av hallusinogene stoffer som ikke har vært klassifisert som narkotika.

Når det gjelder *GHB* og GBL, økte beslagene i perioden 2002–2009 betydelig. I 2009 ble det beslaglagt til sammen 213 liter av disse stoffene fordelt på 322 beslag. Det antas at mesteparten av GHB er produsert her i landet.

4.1.3 Utviklingen fremover

Den internasjonale trenden er at sentralstimulerende stoffer synes å bli mer etterspurt, mens etterspørsel etter beroligende stoffer som heroin er nedadgående. I framtiden forventes en økning av syntetisk fremstilte stoffer. EUs narkotikaovervåkningssenter (EMCDDA) rapporterte i 2009 at kokain er det mest populære sentralstimulerende stoffet i EU. Spesielt bekymringsfullt er det at stoffet virker forlokkende på nye miljøer og yngre brukergrupper. Erfaring viser at trender i Europa etter hvert kommer til Norge. En ytterligere økning i kokainbruken kan derfor forventes også i Norge.

Selv om det internasjonale samfunnet arbeider iherdig og målbevisst for å redusere dyrking, produksjon, tilvirkning og illegal distribusjon av narkotika, er det grunn til å anta at man ikke har klare indikasjoner på at tilgangen på narkotika vil avta, eller at smuglerrutene vil bli mindre benyttet i fremtiden. Presset på det norske markedet og den illegale innførselen til Norge vil forbli stor. Opprinnelsesland for store deler av narkotikaen har gjennomgående preg av å være svekkede statsmakter med tilsvarende svekkede muligheter for å kunne ta kontroll over dyrking, produksjon og tilvirkning. Dette reiser tilsvarende betydelige utfordringer når det gjelder det internasjonale samfunnets muligheter for å bekjempe slik dyrking og produksjon. Likeledes skaper det utfordringer for Norges evne til å bekjempe narkotikakriminaliteten *før* den når oss, samtidig som det medfører utfordringer for å hindre misbruk nasjonalt. Fra norsk side nødvendiggjør dette fortsatt stor oppmerksomhet på det internasjonale samarbeidet.

Politiet må derfor være forberedt på at det i fremtiden vil være sterke innovative krefter nasjonalt og internasjonalt som vil utvikle nye narkotiske stoffer. Norge må bestrebe seg på raskt å kunne oppføre slike stoffer i narkotika- og dopinglisten.

Et område som man vil møte store utfordringer på, er handel med illegale stoffer via internett. Den legale handelen via Internett har økt kraftig de senere årene. Dette fører til et stort kontrollpress for tollmyndighetene for å avdekke ulovlig import av både narkotiske stoffer og dopingmidler. En særlig utfordring er kontroll av forsendelser av medisin. Ulovlig import av medisin blandes inn i lovlig import. Lovbryterne finner stadig nye metoder for å tildekke sin ulovlige import. Dette medfører at tollmyndighetene stadig må utvikle sine metoder for å kunne avdekke og avsløre ulovlige forsendelser. Dette gjelder ikke minst ved ulovlig import av såkalt «legal highs» for rusformål. Dette kan være alt fra legemidler som kan gi rusvirkning til narkotiske frø, der importen reguleres etter såvareforskriften § 28. For å redusere illegal import via internet er det nødvendig å videreutvikle samarbeidet mellom Legemiddelverket, tollmyndighetene og politiet med tanke på å styrke metodeutvikling og forebygge at ulovlige forsendelser kommer inn i landet.

Behov for nasjonalt og internasjonalt samarbeid

Den geografiske spredningen av kriminaliteten medfører en rekke utfordringer for statene. Narkotikanettverkene opererer på tvers av kontinenter og sammenslutninger av stater, og på tvers av nasjonale og regionale grenser. For å avdekke og bekjempe kriminelle nettverk er et godt og velfungerende internasjonalt samarbeid derfor avgjørende med formål å redusere tilgjengeligheten av narkotika i Norge. Den internasjonale, illegale handelen med narkotika er en vesentlig del av den organiserte kriminaliteten og blir stadig mer omfattende og grenseoverskridende. For å kontrollere omsetningen og distribusjonen av narkotika og kjemikalier som benyttes til narkotikaproduksjon, må det internasjonale politisamarbeidet videreutvikles. På et overordnet nivå er det innenfor rammene av FN, EU, Europarådet og det nordiske samarbeidet en rekke muligheter for å påvirke de enkelte landenes narkotikapolitikk gjennom å utvikle teknologi og tekniske løsninger

Boks 4.2 Heroinens prisutvikling

En kilo heroin koster i Afghanistan 2000–2 500 dollar. På grensen til Pakistan/Iran har prisen økt til 3 000–5 500 dollar, og i Tyrkia koster kiloen 8 000 dollar. Heroinen selges i Europa for omtrent 25 000–45 000 dollar (200–350.000 kroner).

for å avdekke illegale transportruter, og derved hindre videre distribusjon med sikte på å bekjempe narkotikakriminalitet. Norge bør fortsette sitt arbeid innen the Paris Pact Initiative sammen med andre land innen FN (UNODC) for å kunne bidra til å redusere narkotikatrafikken fra Afghanistan og andre sentral-asiatiske land til Vest-Europa, deriblant Norge.

4.2 Menneskehandel og menneskesmugling

Menneskehandel er et begrep knyttet til utnytting av mennesker. Kjernen i begrepet relaterer seg til situasjoner der mennesker under falske forutsetninger eller under tvang forlater sine hjemland og reiser til andre land der de holdes under kontroll av personer som utnytter dem til å utføre arbeid eller tjenester mot ingen eller minimalt vederlag. Situasjonen kan likestilles med en form for slaveri. Omfanget av denne kriminalitetsformen og den økonomiske utbytting som foregår i dens kjølvann er betydelig og svært alvorlig.

Internasjonalt sett er bekjempelse av menneskehandel sterkt knyttet til kampen mot organisert kriminalitet. FN-konvensjonen mot grenseoverskridende kriminalitet fra 2000 har tre protokoller, herunder protokollen for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn. «Palermo-protokollen» er det sentrale internasjonale dokument på området, som har fått bred tilslutning fra FNs medlemsland. En viktig årsak er at man lyktes i å lage en definisjon av fenomenet som landene kunne slutte seg til, uavhengig av nasjonal lovgivning om prostitusjon.

Forståelsen av menneskehandel som et ledd i virksomheten til organiserte kriminelle grupperinger fremgår også av Interpols hjemmeside:

> «The trafficking of women for sexual exploitation is an international, organized, criminal phenomenon that has grave consequences for the safety, welfare and human rights of its victims».

Rapporter fra politimyndigheter i Europa viser at det er en nær sammenheng mellom handel med kvinner og andre former for organisert kriminalitet, som narkotikatrafikk, smugling av sprit og sigaretter, vinningskriminalitet og grov voldskriminalitet.

Menneskehandel er utbredt over hele verden. Det er internasjonal enighet om at bistand og beskyttelse av ofrene er en sentral tilnærming, ved siden av behovet for forebyggende tiltak og rettsforfølgelse av gjerningsmennene.

Europarådet utviklet i 2005 en egen konvensjon om tiltak mot menneskehandel som Norge ratifiserte i 2008. Europarådskonvensjonen får anvendelse på alle former for menneskehandel, nasjonal og internasjonal, og uavhengig av om den er forbundet med organisert kriminalitet eller ikke. Konvensjonen har som et av sine formål å beskytte menneskerettighetene til personer som er ofre for menneskehandel. Internasjonale erfaringer viser at det er et betydelig problem knyttet til politiets evne til å identifisere ofre for menneskehandel. Ofrene er regelmessig uten lovlig opphold i landet der de blir utnyttet, og dersom de er i virksomhet som prostituerte eller befinner seg i andre uregulerte sektorer, hender det regelmessig at politiets fokus rettes mot den ulovlige oppholdsstatus snarere enn statusen som offer.

Europarådskonvensjonen pålegger statene å innføre en såkalt refleksjonsperiode på minst 30 dager. Det innebærer at mulige ofre ikke skal kunne utvises før de gis en anledning til å komme til hektene, unnslippe menneskehandlernes innflytelse og få tid til å treffe en informert beslutning om samarbeid med politiet eller andre.

FATF (Fiancial Action Task Force) nedsatte i juni 2010 en prosjektgruppe med tema «Money Laundering risks arising from the trafficking of Human Beings». Norge deltar med en representant i denne gruppen, og følger arbeidet i FATF.

4.2.1 Situasjonen i Norge

Straffeloven 1902 fikk en bestemmelse om menneskehandel i 2003, som er videreført uten vesentlige realitetsendringer i straffeloven 2005.

Den norske tilnærmingen til kampen mot menneskehandel er nedfelt i forskjellige handlingsplaner. Regjeringen har som målsetting å bidra til å bekjempe alle former for menneskehandel nasjonalt og internasjonalt, og Regjeringens handlingsplaner mot menneskehandel har de

senere år lagt til rette for en bred innsats mot menneskehandel. En ny handlingsplan er under utarbeidelse.

Utenriksdepartementet har stått i spissen for en bred norsk innsats for å forebygge menneskehandel, ved å støtte prosjekter i land der ofre rekrutteres. Utenriksdepartementet tar sikte på å prioritere tiltak i land der ofre som utnyttes i Norge kommer fra.

Igangsatte tiltak fra regjeringens side

Det er igangsatt flere tiltak for å beskytte og yte bistand til ofre som identifiseres i Norge, blant annet følgende:

- Det er innført en midlertidig oppholdstillatelse, en såkalt «refleksjonsperiode» på 6 måneder[56].
- Et offer som avgir vitneforklaring som fornærmet i en rettssak hvor det er tatt ut tiltale etter bestemmelsen om menneskehandel, skal som hovedregel innvilges oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter utlendingslovens § 38. Samme mulighet vil kunne foreligge for personer som ikke selv er fornærmet i saken, men som har avgitt vitneforklaring for retten eller for politiet, dersom personen av denne grunn befinner seg i en tilsvarende vanskelig situasjon. Reglene har sammenheng med faren for represalier mot offeret eller familie i hjemlandet, som er blant de forhold som gjør at mange ofre ikke ønsker å innlede samarbeid med politiet.
- I den nye utlendingsloven er det lovfestet at ofre for menneskehandel kan oppfylle vilkårene for beskyttelse etter flyktning-konvensjonen, ved at tidligere ofre for menneskehandel skal anses som medlemmer av en spesiell sosial gruppe. Det er videre fastsatt at det ved vurderingen av om det er grunnlag for å gi oppholdstillatelse på grunnlag av sterke menneskelige hensyn, blant annet kan legges vekt på om «utlendingen har vært offer for menneskehandel».
- Det er etablert et tilbud om trygge boliger for ofre gjennom ROSA prosjektet, som tilbyr plassering på krisesenter.
- Regjeringen har etablert Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM), et prosjekt for tverrfaglig samarbeid og informasjon.

Boks 4.3 Stortingsdebatt om «sexkjøpforbudet»

Debatten i Stortinget viste at det var ønsket om å bekjempe menneskehandel som drev frem endringen i lovgivningen.

Saksordfører Anne Marit Bjørnflaten (A): «Kvinner som av ulike grunner har valgt å gå inn i prostitusjon, kan like fullt bli utnyttet og bli ofre for menneskehandel. Det er bakgrunnen for at det rød-grønne flertallet ønsker å innføre et lovforbud mot kjøp av seksuelle tjenester. Vi ønsker ikke at Norge skal være et fristed for kyniske bakmenn som profiterer på grov seksuell eller annen utnytting av andre mennesker.»

Akthar Chaudry (SV): «Et lovforbud vil gjøre Norge til et mindre attraktisvt mål for menneskehandel og trafficking for utenlandske prostituerte.»

Bjørg Tørresdal (KrF): «Dette forbudet vil endre holdninger, redusere etterspørselen og dermed føre til et mindre marked for prostitusjon og menneskehandel.»

Erling Sande (Sp): «Vårt poeng er følgjande: Det er ikkje mogleg med fullt truverde å fordømme menneskehandel, samtidig som vi held frem med ein legitim marknad for dei tenestene som denne handelen har grunnlaget sitt i.»

Frem til utgangen av 2009 har det vært 12 straffesaker med rettskraftig dom for menneskehandel i Norge, der 18 personer ble dømt og 2 frifunnet. Noen av sakene gjaldt enkeltpersoner, noen mindre grupper, og noen utnytting som ledd i virksomhet til en organisert kriminell gruppe. Man har sett flere svært alvorlige tilfeller av menneskehandel, der sårbare mennesker har blitt brutalt behandlet og utnyttet på det groveste.

I 2009 registrerte KOM at minst 292 personer var under oppfølgning som ofre for menneskehandel i Norge. ROSA prosjektet gav trygge tilholdssteder til 51 personer samme år.

Menneskehandel der ofrene utnyttes i prostitusjonsvirksomhet er utbredt. Kampen mot menneskehandel har derfor påvirket vår tilnærming til prostitusjonsfenomenet. Dette var tydelig i diskusjonene som resulterte i at Stortinget vedtok for-

[56] Ordningen var tidligere fastsatt ved en instruks fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, men er fra 2010 tatt inn i utlendingsforskriften § 8–3 og Utlendingsdirektoratets rundskriv RS 2010 – 141 av 4. januar 2010.

bud mot kjøp av seksuelle tjenester, som ble innført fra 1. januar 2009.

Det er store utfordringer knyttet til bruk av statistikk på menneskehandelsfeltet. Menneskehandel er uansett et globalt fenomen som må forventes å gi utfordringer for Norge i årene fremover. Norge er et attraktivt destinasjonsland for menneskehandlere.

4.2.2 Innsats fra politi og rettsvesen

I riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for politiet for 2010 omtales menneskehandel slik:

> «Overtredelser av straffeloven § 224 (menneskehandel) anses normalt som alvorlige volds- eller seksualforbrytelser og er derfor blant de sentralt prioriterte sakene. De blir dertil gjerne begått som ledd i organisert kriminalitet. Politiet må avdekke de lukkede miljøer som står bak slik handel, hvor det som regel er betydelig fortjeneste. Man kan ikke passivt avvente anmeldelse fra ofrene.»[57]

God bistand og beskyttelse av mulige ofre øker sannsynligheten for at ofrene vil inngå et samarbeid med politiet. Vår straffebestemmelse forutsetter en personlig fornærmet, og nøkkelen til en vellykket straffeforfølgning hviler i stor grad på de fornærmedes evne og vilje til å gi omfattende og tillitvekkende vitneforklaringer. I mange saker vil et sentralt spørsmål være om en person er utnyttet ved «misbruk av sårbar situasjon». Høyesterett har utdypet kravet slik:

> «Karakteristikken «misbruk av sårbar situasjon må følgelig bygge på en samlet vurdering av en rekke forhold. Til disse hører offerets livssituasjon før hun utnyttes, og omstendigheter ved den situasjon hun under utnyttelsen bringes inn i. Sentralt står hennes reelle valgmuligheter.»[58]

Politiets organisering av innsatsen mot menneskehandel reiser ulike utfordringer. Regjeringen har ønsket en spesialisttilnærming, særlig i Oslo, for å sikre en sterk prioritering av politiinnsatsen. Oslopolitiets STOP-gruppe ble opprettet i januar 2007 og har som hovedoppgave å drive proaktivt arbeid og initiere/etterforske straffesaker innen menneskehandel, hallikvirksomhet og sexkjøp.

Hordaland politidistrikt opprettet høsten 2009 en egen gruppe (EXIT) med ansvar på fagfeltet.

Norsk politi har gjennomført flere etterforskninger med forgreninger til andre land. Internasjonalt samarbeid på dette feltet krever store ressurser, særlig knyttet til tolkeutgifter og oversettelser.

Norsk politi er fremdeles i en utprøvningsfase når det gjelder avgrensning av etterforskninger opp mot utlandet. Mange av menneskehandlerne som opererer i Norge driver virksomhet i andre europeiske land, slik at samordning av etterforskninger er sentralt.

Bekjempelse av menneskehandel krever gode alternative strategier. Erfaring tilsier at det ikke er hensiktsmessig å etterforske grupperinger bare med tanke på overtredelse av straffeloven § 224[59]. Det er videre en utfordring at overtredelse av hallikbestemmelsen, der man ikke er avhengig av vitneforklaring fra en fornærmet, ikke straffes særlig strengt.

Et samarbeidsprosjekt mellom ØKOKRIM, Oslopolitiets Finans- og miljøkrimseksjon og STOP-prosjektet har gitt til sammen fem hvitvaskingsdommer i det nigerianske miljøet, med et totalt omfang på ca. 25 millioner kroner. Et mål for STOP-prosjektet i 2010 har vært:

> «tiltak rettet mot finansiell kriminalitet i det vestafrikanske miljøet med henblikk på å ramme hovedmenn bak menneskehandel/hallik- og narkotikavirksomhet i Oslo.»[60]

Samlet sett reiser forekomsten av menneskehandel en rekke ulike utfordringer for politiet og samfunnet som helhet. I tiden fremover vil fokus ikke minst være på å identifisere ofre som utnyttes på annen måte enn innen prostitusjon, eksempelvis innen tigging, sesongarbeid mv.

Menneskehandel og menneskesmugling

Det antas at en person kan være utsatt for både menneskesmugling og -handel.

Hvorvidt det i praksis er slik at en migrant som kommer til landet ved hjelp av menneskesmuglere, ikke også kan være et offer for mennes-

---

[57] Rundskriv nr. 1/2010 av 8. mars 2010.

[58] Rt. 2006 side 111 avsnitt 16.

[59] Straffeloven § 224 inneholder et generelt forbud mot menneskehandel. Det er nå vedtatt ny straffelov (straffelov 2005) som foreløpig ikke har trådt i kraft. Bestemmelsen om menneskehandel videreføres i straffelov 2005, som vil ha to paragrafer om menneskehandel. § 257 vil videreføre straffeloven 1902 § 224 første til tredje ledd. Strafferammen er endret til fengsel i 6 år. Paragraf 224 fjerde ledd om grov menneskehandel videreføres i straffeloven 2005 § 258 som et eget straffebud, der strafferammen er fengsel inntil 10 år.

[60] Årsrapport STOP-prosjektet 2009 side 15.

kehandel, synes noe usikkert. Enslige mindreårige asylsøkere og illegale immigranter ser ut til å være mer utsatt for å bli trukket inn i kriminalitet og prostitusjon. Bakmenn trekker i trådene, og forventer betaling eller tjenester fra ungdommene. Når barnevern eller mottakspersonell går inn i denne problematikken, forsvinner ofte barna fra asylmottaket. Det er utviklet rutiner for varsling av politiet i tilfelle enslige, mindreårige forsvinner fra mottak.

Slik menneskehandel rammer ikke bare barn og ungdom fra andre kontinenter. I april i år slo eksempelvis britisk og rumensk politi til mot en kriminell organisasjon som hadde spesialisert seg på å trafikkere mindreårige til Storbritannia. Barna som var ofre for menneskehandel kom fra fattige områder i Romania. Bakmennene sørget for innkvartering, transport og reisedokumenter, samt organiserte og overvåket barnas aktivitet i Storbritannia og samlet inn penger fra ofrene. I følge Europol[61] ble over 160 ofre, i alderen 7 til 15 år, identifisert.

4.3 IKT-kriminalitet

IKT-kriminalitet[62] er en type kriminalitet som i økende grad gjør seg gjeldende i trusselbildet. Kriminaliteten rammer enkeltmennesker så vel som private og offentlige institusjoner. Interpol og Europol inkluderer IKT-kriminalitet sammen med de tradisjonelle former for organisert kriminalitet. Dette har sammenheng med at vårt moderne samfunn er avhengig av bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). Offentlig forvaltning, næringsliv, finansinstitusjoner og kritisk nasjonal IKT-infrastruktur over hele verden blir i økende grad også mål for terror og annen kriminalitet. Internett er verdensveven som gjør det mulig for kriminelle å ramme norske interesser uansett hvor slike organiserte miljøer oppholder seg. For å illustrere den raske utbredelsen av internett viser Internet World Stats at antall internettbrukere har økt voldsomt – fra 300 millioner brukere i 1999 til nærmere 2 milliarder brukere per juni 2010. Bare i Europa har en nå 475 millioner brukere og Norge utgjør 4,4 millioner av dem.

IKT-kriminalitet kan deles inn i to hovedtyper. Den ene er kriminalitet rettet mot selve IKT-systemene[63], og den andre er bruk av IKT som redskap for å gjennomføre annen organisert kriminalitet.

Begge hovedformene for IKT-kriminalitet har fått stor utbredelse, også i organiserte kriminelle miljøer, og de henger ofte sammen. Fra andre land i Europa har vi eksempler på at det er iverksatt åpenbart velorganiserte angrep mot store deler av et lands IKT-infrastrukturer med sikte på å lamme viktige samfunnsfunksjoner. Her er IKT-systemene både mål og verktøy for den kriminelle handlingen. Også i Norge har vi sikre holdepunkter for at slike trusler øker. Slike hendelser kan ramme både offentlig forvaltning, forretningsvirksomhet, kritisk nasjonal infrastruktur og enkeltpersoner.

4.3.1 Cyberkriminalitet

Denne kriminalitetsformen har fått økende oppmerksomhet, ikke minst på bakgrunn av en rekke alvorlige angrep på IKT-systemer de senere årene, både i Norge og i andre land. I denne kriminaliteten er det en tett og nødvendig integrasjon mellom teknologi og kriminalitet, der kriminaliteten ikke kunne vært gjennomført om man ikke hadde hatt teknologien til hjelp. Eksempler på dette er:

- innplassering (datainnbrudd) av ondsinnet programvare (trojanere) og infisering av datamaskiner og nettverk med elektroniske «agenter» som er målrettet for tapping eller skadeverk,
- dataangrep for å sette viktige mål og aktiviteter ut av funksjon (DDOS angrep),
- bruk av botnets (robotic network) for å iverksette angrep og skjule spor,
- forfalskning og salg av kredittkortnumre og personopplysninger/identiteter,
- distribusjon av seksuelle overgrep mot barn over internett.

Cyberkriminalitet er en økende trussel mot sentrale samfunnsinteresser, noe blant annet Forsvaret har tatt konsekvensen av. De har opprettet en

[61] Europol, 09.04.2010: Joint Investigation Team behind arrests of child traffickers in Romania.

[62] Datakriminalitet og IKT-kriminalitet har langt på vei vært benyttet som synonyme begreper, og faller sammen med engelske «cybercrime». Begrepene er deskriptive, og norsk lovgivning har ingen legaldefinisjon av begrepene. Europarådets Datakriminalitetskonvensjon (Cybercrime Convention) benytter begrepet «cybercrime» i relativt vid betydning uten presis avgrensning.

[63] Begrepet «cyberkriminalitet» brukes i denne meldingen til å beskrive en undergruppe av IKT-kriminalitet, og omfatter kriminalitet der det er IKT-systemene som sådan som er målet for kriminaliteten. Dette er i samsvar med Nasjonal sikkerhetsmyndighets bruk av begrepet i den nylig fremlagte Strategi for cybersikkerhet.

egen enhet for å forebygge og avdekke denne typen fiendtlige angrep rettet mot Norges militære kapasiteter. Gjennom Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er det videre bygget opp kapasiteter for å forebygge og å avdekke slik kriminalitet både i offentlig og sivil sektor. Fokus er dels på forebyggende strategier gjennom ulike former for IKT-sikkerhet (Cyber Security), dels tiltak for avdekking av fiendtlige angrep og reduksjon av skadevirkninger.

Politiet er kjent med utfordringen, men det er et svært ressurs- og kompetansekrevende kriminalitetsområde som forutsetter stor innsats hvis kampen mot cyberkriminalitet skal bli tilstrekkelig effektiv og gi resultater. I den sammenheng nevnes behov for økt tilgang til de kriminelles «cyberspace».

Kommunikasjonskontroll må i mange tilfeller suppleres med andre metoder. Teknologien, og de kriminelles muligheter for å unngå politiets etterforskning er under stadig endring og utvikling. Eksempelvis ser vi i dag en kommende utfordring med håndholdte mobile enheter som stadig bytter kommunikasjonskanal/tjenesteleverandør, eller benytter seg av kommersielt tilgjengelige krypteringstjenester, med det resultat at politiets kommunikasjonskontroll får begrenset virkning som verktøy for bevissikring.

4.3.2 Andre former for datakriminalitet

Andre former for datakriminalitet er i utgangspunktet mer teknologinøytrale. Et eksempel er bedrageri gjennomført på «tradisjonelt» vis, men hvor man i økende grad ser at kriminaliteten gjennomføres ved hjelp av IKT-teknologi. Dette vil kunne føre til at kriminaliteten blir vanskeligere å avdekke, samtidig som kriminalitetsbekjempelsen forutsetter betydelig tilgang på teknologikunnskap og infrastruktur hos politiet.

Datakriminelle benytter seg i dag av teknologier som etter sin art er globale og lar seg ikke stoppe av ordinære grenser eller tradisjonell grensekontroll. At man under etterforskning vil måtte forholde seg til ulike lands jurisdiksjoner med ulik lovgivning, kompetanse og forståelse for aktuelle kriminalitetsformer, representerer en betydelig utfordring.

Organiserte kriminelle miljøers økende bruk av IKT-tjenester omfatter stadig nye typer tjenester på internett. Som eksempler på tjenester som representerer nye utfordringer for kriminalitetsbekjempelsen nevnes de siste årenes eksplosive utbredelse av sosiale medier og nettverk (Facebook, Twitter etc.). Utviklingen følges av politiet og viser blant annet følgende:

Det kriminelle MC-miljøet benytter seg av egne hjemmesider med formål å promotere klubbene og være en informasjonskanal utad. Flere av klubbene har lukkede medlemssider, og mye av den informasjonen som utveksles har stor betydning for politiet. Det er også slik at flere av de narkotikarelaterte sidene på nettet, spesielt i utlandet, har relasjoner til MC-klubber.

Innenfor prostitusjon/trafficking foregår det i økende grad kjøp av seksuelle tjenester over internett, og da som regel i skjulte former. Erfaringer fra Sverige viser at internett tar over som omsetningskanal når gateprostitusjonen forsvinner.

Internett er blitt en markedsplass for forfalskning, og gjennom nettsteder får man oppskrift på hvordan man selv kan produsere falske dokumenter. Det finnes lukkede sider hvor ekte/stjålne iddokumenter blir etterlignet og solgt.

Omsetning av narkotika foregår også i økende grad på internett. Ikke minst ser man at narkotiske stoffer og falske legemidler kjøpes, det bestilles tabletter, gis oppskrifter for fremstilling av narkotika og opprettes narkotikarelaterte hjemmesider som benyttes i produksjon.

4.3.3 Datakriminalitet rettet mot næringslivet

Næringslivets sikkerhetsråd (NSR) foretar årlig undersøkelser i private og offentlige virksomheter for å kartlegge de kriminelles trusler og trender (mørketallsundersøkelser). Ved undersøkelsen for 2010 ble tidsrommet 2009 kartlagt. Det var trukket ut 4500 private virksomheter og 1500 offentlige virksomheter. Svarresponsen var 12,4 %. Resultatet fra undersøkelsen viser at sikkerheten er sviktende hos mange:

- 30 % av virksomhetene har vært utsatt for datakriminalitet. Omlag 1 % av datakriminaliteten anmeldes,
- opp mot halvparten av gjerningspersonene er egne ansatte eller innleide konsulenter,
- 56 % av virksomhetene outsourcer helt eller delvis IT-drift. Det stilles få krav til leverandørene,
- det er stor tiltro til outsourcingsaktørenes håndtering av sikkerheten, men det er lite fokus på kontroll, oppfølging eller sanksjoner ved mangler,
- informasjon spres i nye medier og kanaler (bruken av nettsamfunn er syvdoblet siden 2008, mens bare 1/3 har retningslinjer for bruk av nettsamfunn),

- det iverksettes sikkerhetstiltak uten at det er foretatt nødvendige risikoanalyser (virksomhetene prioriterer enklere teknologiske tiltak og ikke-organisasjonsmessige tiltak som blant annet opplæring),
- offentlige virksomheter har mer fokus på personopplysninger og har etablert formelle rutiner og kontroller,
- virksomheter som driver forskning og utvikling er dobbelt så utsatt for datahendelser som andre virksomheter for å bli frastjålet datautstyr og de er 77 % mer utsatt for datahendelser.

4.3.4 Bruken av teknologi i organisert kriminalitet

I mange former for organisert kriminalitet finnes innslag av at teknologier benyttes for gjennomføring av straffbare handlinger. For politiet ligger utfordringen både innenfor den proaktive virksomheten (forebygging) og den reaktive delen (etterforskningen).

De kriminelles bruk – og følgelig politiets behov for bevissikring og analyser – av mobiltelefoner, GPS'er, datamaskiner, e-post, chatting og bruken av sosiale medier, er sentral for både forberedelse og gjennomføring av organisert kriminalitet, og i betydelig grad også for hvitvasking av det kriminelle utbyttet.

De kriminelle miljøene benytter seg dessuten av tilgjengelig informasjon på internett til forberedelse og informasjonsinnhenting vedrørende for eksempel objekter, personer og metoder. Her har man i dag enkel tilgang til kart, bilder, informasjon og beskrivelser av metoder som lett kan lastes ned og bearbeides.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet og politiet

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har i sin nye strategi for cybersikkerhet pekt på at Norge er sårbar overfor cyberangrep. Utviklingen viser at angrepene mot kritisk nasjonal IKT-infrastruktur er blitt mer målrettet og alvorlig. Det kan vises til oppdagede hendelser der ondsinnet programvare i form av trojanere kan sette viktige samfunnsaktører ut av spill og kjente angrep på blant annet finansinstitusjoner i Norge.

Parallelt med at NSM styrker sin evne til å oppdage og avverge slike angrep mot nasjonal infrastruktur i samarbeid med norske bedrifter og offentlige virksomheter, må norsk politi også styrke sin evne til etterretning og etterforskning av cyberkriminalitet i Norge. Det er viktig at Norge ikke blir en «frihavn» for slik kriminalitet.

Norge er sårbar for cyberkriminalitet, gitt den gode infrastrukturen, høy grad av utbygd og anvendt teknologi og høy andel offentlige, bedriftsmessige og private brukere med god båndbredde. Det må legges til rette for at cyberkriminalitet får samme oppdagelsesrisiko og mulighet for etterforskning og pådømmelse som kriminalitet begått på tradisjonelt vis. Det samme gjelder innhenting og bearbeidelse av etterretningsinformasjon fra internett som kan brukes både til målrettet etterforskning/i retteføring, og i forbyggende øyemed.

Den raske utviklingen av teknologier, metoder og tjenester på dette området må ikke bli en hemsko for politiets myndighetshåndhevelse. Det er derfor viktig å inkludere politiet på en effektiv måte i den nasjonale strategien for cybersikkerhet slik at forebygging, avdekking og andre preventive tiltak fra NSM og andre offentlige og private aktører koordineres med politiets rettshåndheving. Etterforskning og iretteføring vil i dette henseende være et nødvendig, kompletterende tiltak.

Den skjulte kriminaliteten

Den organiserte kriminaliteten foregår i det skjulte. Etterforskningen må derfor i stor grad bygges omkring bevis der elektroniske spor vil være avgjørende. Dette gjelder for eksempel elektroniske spor fra bruk av sosiale medier, e-post og chatting, samt logger fra mobiltelefoner, GPS-enheter og regulære datamaskiner. Bevisbildet har høy kompleksitet og bevisene kan ofte være teknologisk utfordrende å fremskaffe, bearbeide og presentere.

Når politiet gjør bruk av «internettrelatert» etterforskning betyr det først og fremst sikring av historiske data om trafikk på internett. Eksempler på dette er innhenting av e-postinformasjon, innhenting av chattelogger, internettsider og annet innhold fra nettet. Dette er ofte tidkrevende arbeid som må gjøres i flere land.

Dessuten kompliseres etterforskningen ytterligere ved at mange kriminelle benytter krypteringstjenester. Dette gjør at man må innhente kryptert informasjon og søke etter mulige passord eller andre metoder for å kunne konvertere det krypterte materialet til lesbar form. Det registreres en økning i bruk av kryptering i kriminelle miljøer. Politiet må gjennom metodeutvikling settes i stand til å håndtere denne formen for bevis på en tilfredsstillende måte.

Spaning på nettet

Kriminalitetens muligheter på internett har avdekket et klart behov for politiet til å kunne spane og være tilstede på nettet. Ofte kan dette gjøres «uniformert» ved at man benytter seg av programmer som tilkjennegir at politiet er «tilstede» i cyberspace, og ved at datamaskiner kan spores tilbake til politiet gjennom for eksempel IP-adresser som tilhører politiet. Politiet har imidlertid også behov for å opptre anonymt på nettet. Typiske eksempler på dette er spaning gjennom innsamling av data i åpne kanaler uten å legge igjen spor. Et annet eksempel er infiltrasjon, for eksempel ved at politiet infiltrerer lukkede pedofiliringer som opererer på internett.

Denne etterforskningsmetoden vil ofte kunne være helt avgjørende, ikke minst for å bekjempe organisert kriminalitet. Etter hvert som det antatte kriminalitetsbildet får utvikle seg, vil politiet ha økt behov for gode systemer omkring anonymisert internettilgang. Politiet har i dag ikke de nødvendige tekniske løsningene for spaning og etterretning på internett.

4.3.5 Nærmere om noen spesielle former for IKT-kriminalitet

Dataangrep, datainnbrudd, dataskadeverk mv.

Med dataangrep forstås straffbare handlinger rettet mot datasystemer for å skaffe seg uberettiget adgang til lagrede data eller for å skade eller endre på data eller programvare mv.[64] Dataangrep kan være motivert ut fra ønske om økonomisk vinning, eller ønske om å skade. Datainnbrudd kan også skje som ledd i etterretningsvirksomhet, enten rettet mot annen stat eller mot institusjoner og bedrifter som sitter på informasjon som kan utnyttes til egen vinning (industrispionasje mv.). Også i annen kriminell virksomhet kan datatyveri være motivert ut fra et ønske om å skaffe finansiell informasjon om personer eller bedrifter, som eventuelt sammen med tilgangsdata kan utnyttes for gjennomføring av bedragerier, utpressing, eller også for omsetning av informasjon i et svart marked.

Dataangrep kan skje gjennom at gjerningspersonen skaffer seg uberettiget adgang til tilgangsdata (brukernavn, passord) eller utnytter svakheter i systemet (sårbarhetsinnbrudd). Dataangrep kan også skje gjennom spredning av virus eller ormer som vil kunne skade eller ødelegge lagrede data og programvare.

Organiserte nettbanksvindlere angrep i 2007 flere norske banker ved innplassering av ondsinnet kode hos bankenes kunder. Kripos etterforsket ca. 50 saker med nettbanksvindel, noe som utfordret politiets evne til å kunne følge opp sakene i forhold til etterforskningen og de datatekniske undersøkelser. Lignende skjedde i de andre nordiske landene. Det samlede tap for norske banker kom trolig opp i flere millioner kroner. Metodene som ble brukt fungerte slik at svindlere plasserte en ondsinnet kode i en datamaskin som ble benyttet av personer med bankkonto. Etter at koden var plassert inn i datamaskinen kunne den overvåke tastetrykk, filer og aktivitet fra brukeren. I det brukeren logget seg på nettbanken for å utføre kontotransaksjoner, sørget den ondsinnede koden for å utføre en skjult overføring av et angitt beløp til en konto som svindleren rådet over. I tillegg hadde de kriminelle på forhånd organisert et system for å få pengene raskt ut av landet.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) ved NorCERT har etablert det såkalte Varslingssystem for Digital Infrastruktur (VDI). Systemet tar sikte på å avdekke dataangrep mot enkelte offentlige institusjoner og private bedrifter. Ikke all virksomhet med kritiske samfunnsfunksjoner deltar i ordningen som er basert på frivillighet.

Ulovlig innhold på internett – internettrelaterte overgrep mot barn

Ulovlig innhold på internett er blitt en ny, stor utfordring i takt med utbredelsen av internett. Spredning av bilder og film av seksuelle overgrep mot barn («barnepornografi») på nettet er blitt en omfattende industri for kriminelle nettverk. Bak skildringene av voldelige handlinger rettet mot barn ligger det ofte annen alvorlig kriminalitet som omfatter foruten grov vold, også menneskehandel og andre former for organisert kriminalitet.

Ulovlig innhold på internett kan også dreie seg om rasistiske ytringer eller andre former for hatkriminalitet, eller oppfordring til eller veiledning i utførelse av alvorlig kriminalitet. Terrororganisasjoners bruk av internett til drive propaganda til å påvirke tilhengere til å gjennomføre alvorlige straffbare handlinger, representerer her særlige utfordringer.

Bruk av internett til åpen formidling av informasjon gjør det mulig å overvåke trafikken uten at dette representerer brudd på konfidensialiteten

[64] Se straffeloven 2005 kapittel 21 § 204 m.fl. og Ot.prp. nr. 22 (2008-2009), blant annet kapitlene 2.11 og 2.15. Se også Marie Sunde: «Lov og rett i cyberspace».

eller personvernet. På samme måte som politiet kan drive overvåkning av offentlige steder (i det offentlige fysiske rom), har politiet også adgang til å overvåke det virtuelle rom («policing the cyberspace») uten særskilt lovhjemmel. Slik overvåkning av internettrafikk er kjent fra flere land, og har i noen grad også vært benyttet i Norge. Utfordringene ligger særlig i å detektere og identifisere nettsteder som formidler ulovlig innhold.

For å hindre spredning av overgrepsbilder på internett, har Kripos inngått avtaler med flere tjenestetilbydere for å filtrere ut tilgangen til disse sidene. Filteret gjelder kun web-delen av nettet, og er ikke egnet for andre tjenester. I 2008 etablerte Kripos også «politiets røde knapp» som åpner for at publikum og aktører på internett kan varsle politiet direkte når man kommer over antatt ulovlig innhold eller opplever ulovlig atferd rettet mot barn på nettet.

Identitetstyveri

Begrepet identitetstyveri kan defineres som:

> «… innsamling, besittelse, overføring, reproduksjon eller annen manipulering av annen persons personlige informasjon med den hensikt å skade andres omdømme, begå svindel eller annen kriminell handling.»[65]

Identitetstyveri kan foregå uten at den straffbare handlingen knyttes til elektroniske datasystemer. Straffeloven 2005 § 202 er teknologinøytral, og har ingen forutsetninger om at den straffbare handlingen skal være knyttet til bruk av IKT systemer. I denne meldingen vil man begrense seg til behandling av identitetstyveri på nettet, eller elektronisk identitetstyveri.

Identitetstyveri eller identitetskrenkelse ved bruk av en annen persons identitet, kan være et problem innenfor all kommunikasjon – både den elektroniske og den konvensjonelle. Formålene kan være forskjellige, fra det å få tilgang til andres rettigheter (adgang til bankkonti, lokaler eller datasystemer), eller for å skjule egen identitet. Egen identitet kan også skjules gjennom bruk av en fiktiv eller falsk identitet. Dette regnes ikke som identitetstyveri i egentlig forstand. Også her vil man likevel stå overfor noen av de samme utfordringene som ved identitetstyveri; nemlig å avdekke identiteten til gjerningspersonen.

Identitetstyveri ved bruk av en annens identitet kan være en måte å skjule egen identitet på. I typer av IKT-kriminalitet som dataangrep og spredning av ulovlig innhold på nettet, vil således identitetstyveri kunne inngå som en del av den straffbare handlingen.

Identitetstyverier kan forekomme som ledd i bedragerier knyttet til elektronisk betaling (identitetssvindel). Gjerningspersonen skaffer seg data om offerets navn, adresse, fødselsnummer mv. og bruker slike persondata til å skaffe seg data (typisk kredittkortnummer og PIN-kode) som gjør det mulig å foreta pengeuttak. Såkalt *pishing* («fisking») innebærer at offeret forledes til å utlevere data som kan misbrukes. Dette kan være både persondata og betalingsformidlingsdata som nevnt. Et eksempel på det siste er fordekte e-poster som tilsynelatende er sendt fra offerets bankforbindelse, hvor offeret blir bedt om å bekrefte kredittkortnummer og PIN-kode.

Ved såkalt *skimming* kopieres betalingskortets magnetstripe og PIN-kode ved bruk av avansert skimmingutstyr som kobles til enten betalingsterminaler eller minibanker. Skimming regnes imidlertid ikke som identitetstyveri siden det er betalingsformidlingsdata – og ikke persondata – gjerningspersonene er ute etter. Problemet med skimming har vært omfattende og utbredt de senere årene, men tiltak fra bankbransjen i form av innføring av chip har så langt ført til en betydelig reduksjon av denne form for svindel.

Den tradisjonelle måten å forebygge elektronisk identitetstyveri er basert på sikkerheten i IKT-systemet sammen med et krav til sterk autentisering (bruk av kort og pinkode) for å få tilgang til nettjenesten. Svakheten ved slike systemer er imidlertid at både kort og pinkoder lett kan komme i hendene på kriminelle. Identitetstyveri kan bli en økende trussel som følge av at personopplysninger benyttes i stadig flere sammenhenger og lagres i mange datamaskiner og lagringsmedier. Samtidig med at det avdekkes mer sårbarhet for uberettiget adgang i de elektroniske systemene.

En mulig tilnærming vil være å bruke sterkere mekanismer for identifisering og autentisering, for eksempel gjennom bruk av biometri i systemer som ellers er åpne for elektronisk identitetstyverier. Gjennom en slik tilnærming vil man i tillegg til eksisterende sikkerhetsmekanismer (noe man har = kortet, og noe man vet = pinkode), legge til noe man *er* (biometrisk kjennetegn).

Etterforskningsmessig vil elektroniske identitetstyverier by på mange utfordringer, ikke minst

---

[65] Utredning om «Identitetstyveri», punkt 7.1. Utredningen er utarbeidet av Datatilsynet på bestilling fra Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet.

der dette knyttes til bedragerier utført av organiserte nettverk i utlandet.

4.3.6 Politiets muligheter for å møte IKT-kriminaliteten

Politiet har i dag en sentral enhet i Kripos som utfører både datakrimetterforskning, kommunikasjonskontroll og metodeutvikling innen datatekniske undersøkelser. Enheten har relativt liten kapasitet, men er velfungerende og har levert betydelige bidrag, også internasjonalt, innen utviklingen av både arbeidsmetodikk, hardware og software til kriminalitetsbekjempelse. Enheten dras kontinuerlig mellom saksarbeid og metodeutvikling.

Det er helt avgjørende for Norge å ha et kompetent fagmiljø som i bemanning overstiger det underkritiske nivået. Det er samtidig riktig å være bevisst at ikke alle nødvendige metoder kan utvikles alene, men må basere seg på internasjonalt samarbeid og erfaringsutveksling. Derfor deltar Kripos i det nordiske politisamarbeidet, i Europol og Interpol for å dele kunnskap og erfaringer på disse områdene.

Fremtidens krav til effektiv etterforskning

For å kunne følge opp NSMs nye nasjonale strategi for cyberkriminalitet vil det etter hvert foreligge et økt behov for å styrke den spesielle etterforskningskompetansen innen datakriminalitet. Det er nødvendig å ha en kontinuerlig vurdering av nye metoder, og for å kunne overføre kompetanse til politidistriktene.

Det vil også foreligge et økt behov for spesialister som kan gjennomføre åpen og lukket «patruljering», herunder etterretning på nettet. Det er også viktig å utarbeide trusselvurderinger, og å styrke samarbeidet med andre sentrale nasjonale aktører, samt å delta i internasjonalt samarbeid.

Ny teknologi benyttes i dag blant annet i organiserte kriminelle miljøer for å hindre at politiet får tilgang til elektronisk informasjon som kan benyttes i etterforskningen og straffesaksbehandlingen. Teknologisk utvikling skaper nye praktiske og juridiske utfordringer for politiet, også i forbindelse med politiets tilgang til elektronisk lagret informasjon. Det reiser spørsmålet om å bruke dataavlesing som politimetode. Med dataavlesing menes avlesing av opplysninger i et ikke-offentlig tilgjengelig informasjonssystem ved hjelp av programmer eller annet utstyr. Per i dag er dataavlesing ikke hjemlet som metode for politiet i Norge. Departementet kommenterer behovet for rettslige endringer på dette området i kapittel 7.

Departementet anser det nødvendig å videreutvikle det miljøet som i dag eksisterer for datakrimetterforskning og metodeutvikling i Kripos. Rekruttering av personell med annen kunnskap enn politioperativ erfaring blir viktig, blant annet fra teknologiske miljøer. En nødvendig satsning mot organisert kriminalitet (og for så vidt også annen alvorlig kriminalitet som ikke er organisert) vil måtte innbefatte økt bruk av sivil teknisk kompetanse som kan bistå både lokale og sentrale politienheter med å løse noen av utfordringene.

En ny IKT-strategi

Politidirektoratet i samarbeid med KRIPOS vil ta initiativ til en ny operativ strategi i kampen mot IKT-kriminalitet. Grunnleggende tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre IKT-systemer mot angrep eller alvorlige hendelser bør omtales i strategien, herunder bidra til nødvendige *beredskapsmessige tiltak* for å møte situasjoner der samfunnskritiske IKT-systemer (Cybersecurity) kan rammes.

4.4 Økonomisk kriminalitet

Økonomisk kriminalitet er et paraplybegrep for en rekke lovbrudd knyttet til næringslivet, og annen organisert og formalisert virksomhet i privat eller offentlig sektor. Det omhandler lovstridige, profittmotiverte handlinger som har sitt utspring i en økonomisk virksomhet som er, eller gir seg ut for å være lovlig. Eksempler på økonomisk kriminalitet kan være skatte- og avgiftsunndragelser, brudd på regnskaps-, bokførings-, konkurranse-, konkurs- og fiskerilovgivningen, innsidehandel og markedsmanipulasjon, økonomisk utroskap, bedrageri, piratkopiering, hvitvasking og korrupsjon[66]. Økonomisk kriminalitet står for ca 2 % av den registrerte kriminaliteten, men undersøkelser tyder på betydelige mørketall.

Økonomisk kriminalitet er ødeleggende for samfunnet på mange måter. Som eksempel vil skatte- og avgiftskriminalitet svekke samfunnets evne til å finansiere fellesgoder, men det kan også medføre at bransjer kriminaliseres ved at «hvite» aktører utkonkurreres av de kriminelle. Ulovlig fiske kan gjennom kriminelle aktørers overbeskatning true en forsvarlig forvaltning av fiskerires-

[66] Korrupsjon omtales i punkt 4.5.

Boks 4.4 Fra narko til hvitsnipp

Advokat Siv Sandvik mener skillene mellom konkurskriminalitet og annen kriminalitet er i ferd med å viskes ut, og at hvitvasking er et stadig økende problem.

– Det er ikke lenger vanntett skott mellom konkurskriminalitet og for eksempel narkotikakriminalitet eller annen grov vinningskriminalitet, sier Sandvik. I tillegg til at grensene mellom ulike typer kriminalitet forsvinner, merker hun også at hvitvasking er et stadig økende problem. Noen selskaper brukes kun til å hvitvaske penger. – Gjennom bobehandling ser man dessuten hvordan selskapets konti for eksempel er brukt til å hvitvaske penger, gjerne over landegrenser, eller til å kamuflere ulovlige transaksjoner, sier Sandvik.

Kilde: Kapital 2010

sursene, og i verste fall medføre en kollaps i bestanden. Brudd på sikkerhetsregler for å øke profitten kan resultere i store ulykker.

Innslaget av økonomisk kriminalitet i den enkelte virksomhet kan variere fra mindre profittmotiverte lovbrudd i en ellers lovlig virksomhet, til «virksomhet» som utelukkende fungerer som et skalkeskjul for profittmotivert kriminell aktivitet.

Utviklingen viser at også den økonomiske kriminaliteten blir mer internasjonal. Den teknologiske utviklingen gir muligheter for nye former for økonomisk kriminalitet, og gir også nye verktøy som kriminelle kan benytte i utførelsen av sine kriminelle aktiviteter.

Å benytte lovlige eller tilsynelatende lovlige virksomheter både som middel til å utføre primærforbrytelsen, og til å hvitvaske utbyttet, synes i henhold til både nasjonale og internasjonale trendanalyser å bli mer og mer utbredt. På denne måten veves lovlig og ulovlig aktivitet inn i hverandre.

Gjennom hvitvasking av penger kan profitt fra kriminell aktivitet av alle typer pløyes inn i den legale økonomien uten å utløse mistanke. Både norsk og internasjonal etterretning peker i retning av en utvikling der økonomisk kriminalitet og tradisjonell organisert kriminalitet er tettere knyttet sammen. Det pekes på at organisert kriminalitet i økende grad involveres i legitim forretningsvirksomhet, der lovlig og ulovlig virksomhet drives side om side bak en fasade av komplekse selskapsstrukturer. Dette vanskeliggjør avdekking av den kriminelle delen av transaksjoner og pengestrømmer i virksomheten, og hvitvasking av profitt som stammer fra kriminalitet.

De kriminelle kan bruke høyt kvalifisert ekspertise innenfor økonomi, regnskap, finans, jus, takstmenn ol. for å tilsløre realitetene. Bruk av strømenn og utro tjenere i viktige institusjoner er ikke ukjent. Grensekryssende transaksjoner og skatteparadiser brukes bevisst for å vanskeliggjøre avdekking, etterforskning og iretteføring av kriminaliteten. Et eksempel er bruk av norskregistrerte utenlandske foretak (NUF), der morselskapet kan være hjemmehørende i et skatteparadis, og styres av en *trust*. I skatteparadiset kan penger og virksomheter holdes skjult for myndighetenes innsyn. Dette behøver ikke å være rene kriminelle organisasjoner. Gjennom uriktig internprising i multinasjonale virksomheter kan betydelige summer av lovlig virksomhet unndras beskatning i Norge, men fremkomme som betydelige overskudd i morselskapet hjemmehørende i et land med lav beskatning.

Kompleksiteten i mange av de økonomiske sakene stiller store krav til blant annet kompetanse og systemer for å avdekke og etterforske sakene. Ved å følge pengesporet kan kriminalitet avdekkes og profitt fra kriminalitet oppspores. Økt innsats her kan ha en viktig preventiv effekt.

Regjeringen har satset betydelig på økt kompetanse i innsatsen mot økonomisk kriminalitet. ØKOKRIM er betydelig styrket, både i antall ansatte og gjennom store investeringer i et meget avansert system (ASK) for analyser av mistenkelige transaksjoner og annen finansiell etterretning. Alle politidistriktene har nå tverrfaglige Økoteam, og ordningen med bistandsrevisorer er blitt landsdekkende. Som ledd i den langsiktige styrkingen av kompetansen i politiet er finansiell etterforskning nå en del av grunnutdannelsen ved Politihøgskolen, samtidig som faget også tilbys som fordypningsfag. I tillegg arrangeres det årlige kurs for etterutdanning, der medlemmer av politidistriktenes Økoteam har prioritet. I budsjettet for 2011 foreslås det å styrke Økoteamene med 10 stillinger. Mange saker avdekkes av kontrollmyndighetene, som de senere årene er tilført betydelige ressurser til blant annet kontroller for avsløring av mer alvorlige saker.

Som nevnt over må profitten av kriminaliteten hvitvaskes for å brukes i den legale økonomien til forbruk, investeringer og lignende. ØKOKRIMs Enhet for finansiell etterretning mottar og behandler rapporter om mistenkelige transaksjoner i medhold av hvitvaskingsloven. En rekke

institusjoner og aktører som har befatning med pengetransaksjoner, slik som finansinstitusjoner, pengeoverføringsforetak, verdipapirforetak, revisorer og advokater, plikter å rapportere mistenkelige transaksjoner til enheten. De siste årene har antallet slike rapporter ligget på over 6000 pr. år. Meldingene analyseres sammen med annen finansiell etterretning i ØKOKRIMs ASK-system, og rapportene forutsettes fulgt opp i politidistriktene.

Næringer med stor andel kontantbasert økonomi er særlig utsatt for hvitvaskingsaktiviteter, slik som for eksempel bygg og anlegg, restaurant, bil-, renholds- og eiendomsbransjen. Tollvesenet antar at det trolig smugles ut milliardbeløp i kontanter fra Norge hvert år. Kriminelle veksler og sender i stor grad utbytte fra straffbare handlinger gjennom vekslingskontorer til utlandet.

Regjeringen tar sikte på å legge frem en ny handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. Det blir den femte i rekken av slike planer. Deler av den økonomiske kriminaliteten er også organisert kriminalitet. Handlingsplanen vil derfor ha flere berøringspunkter til arbeidet mot organisert kriminalitet.

4.5 Korrupsjon

Korrupsjon er i mange land en trussel mot grunnleggende strukturer både for demokrati og markedsøkonomi. Det er også her i Norge stor offentlig oppmerksomhet rundt korrupsjon, noe som har ført til økt bevissthet, bedre rutiner og flere straffesaker.

Korrupsjon er i likhet med mye annen kriminalitet, tett knyttet til grådighet i et samfunn. Likevel vil omfanget av korrupsjon sannsynligvis påvirkes av bevisstgjøring og samfunnets evne til å få sakene fram.

Det offentlige fokuset på korrupsjon de siste årene har uten tvil ført til mindre sosial aksept, samtidig som det har blitt bedre kontroll- og varslingsrutiner i bedriftene. Streng lovgivning for hva som defineres som korrupsjon, sammen med det økte fokuset, vil sannsynligvis føre til at flere saker avdekkes, uten at det nødvendigvis speiler en reell økning i antall korrupsjonstilfeller.

4.5.1 Norske forhold

I noen land er trusselen fra korrupsjon strukturell og gjennomgripende. Slik kan ikke situasjonen beskrives for Norge. Norge er et lite samfunn der mange har ulike roller som noen igjen oppfatter som uheldige dobbeltroller. Diskusjonene om habilitet og nødvendige habilitetshensyn har av ulike grunner blitt en del av korrupsjonsdebatten, selv om de strafferettslige forhold i mange tilfeller er høyst uklar, i betydningen om man har å gjøre med korrupsjon eller ikke. Uansett oppleves kameraderi og beslutninger/handlinger som kan være i favør av egne og/eller nærstående personers interesse å tilhøre en del av korrupsjonsdebatten.

I følge ØKOKRIM virker korrupsjonshandlingene i strafferettslig forstand her i landet, i liten grad organisert, men preges av svært gode relasjoner mellom aktørene. Virkemidler som benyttes er bestikkelser, fiktiv fakturering og i økende grad bruk av mellommenn. Motivene bak korrupsjonshandlingene kan være flere enn bare et ønske om egen profitt, som å sikre virksomheten og dens arbeidsplasser, bedre sin posisjon i markedet og/eller komme inn på markeder med stor konkurranse. Et konkret lokalt eksempel kan hentes fra Hordaland politidistrikt, der en leder for et rengjøringsfirma betalte penger til daglig leder i en større bedrift for å motta store vaskeoppdrag. Det hele ble forsøkt holdt skjult ved bruk av fiktive fakturaer.

Gjennom mediene blir vi nesten daglig minnet på manglende åpenhet rundt viktige beslutninger, samt tette bånd mellom selgere og innkjøpere eller lobbyister og beslutningstakere. Den tradisjonelt manglende bevisstheten rundt korrupsjon i Norge kan også ha medvirket til at korrupsjon har fått utvikle seg, selv om holdningen er vesentlig endret de siste årene.

I *PriceWaterhouseCoopers «Global Economic Crime Survey» fra 2009* rapporterte 21 % av de deltakende norske virksomhetene at de hadde vært utsatt for korrupsjon og/eller bestikkelser. Det globale nivået på det samme spørsmålet var 27 %. I Næringslivets sikkerhetsråds «Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelse 2008» rapporterte 8 % av virksomhetene at de kjente til konkrete eksempler på korrupsjon i egen bransje siste år. 2 % av virksomhetene kjente til at noen i eget selskap var tilbudt bestikkelser eller smøring for at leverandør skal få oppdrag.

Globalisering kan bidra til en økning i utbredelsen av korrupsjonshandlinger foretatt av norske aktører, siden dette fører til økt samhandling med land og firmaer i mer gjennomgripende korrupte kulturer. Norge er til stede på de fleste av de arenaene som Transparency International peker på som særlig korrupsjonsutsatt. Dette gjelder blant annet humanitære organisasjoner, nødhjelp, bistand, olje- og gassindustrien, kraftindustrien og forsvarssektoren. På Transparency Internationals

Boks 4.5 Organisasjonsarbeid mot korrupsjon

Norske selskaper har vært innblandet i korrupsjon både i Norge og utenlands, noe som har ført til økt bevissthet om korrupsjonens skadevirkninger. Korrupsjonsbekjempelse er i tillegg til en juridisk forpliktelse, også blitt et etisk standpunkt.

Transparency International (TI) er en sivil samfunnsorganisasjon som står i spissen for kampen mot korrupsjon i offentlig virksomhet, næringsliv og det sivile samfunn. De utga blant annet i 2009 en håndbok i antikorrupsjon for norsk næringsliv, og oppfordrer for øvrig norske bedrifter til å ta i bruk programmer for bekjempelse av korrupsjon.

Kilde: Transparency International

«Corruption Perceptions Index» (CPI)[67], er Norge i 2009 rangert på 11. plass – etter alle de nordiske landene, New Zealand, Singapore, Sveits, Nederland, Australia og Canada. De siste årene er det også i Norge avdekket flere korrupsjonssaker blant annet innen kommunal sektor.

Ved utarbeidelse av trusselvurderingen om økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2011–2012 rapporterte Økoteamene i politidistriktene til ØKOKRIM om kriminalitetssituasjonen. Seks av de ni politidistriktene som informerte om korrupsjon ga uttrykk for at de hadde for lite grunnlag til å uttale seg om aktørene som sto bak kriminaliteten. Både manglende erfaring/kompetanse og manglende ressurser til å etterforske denne typen saker ble oppgitt som årsak.

Det er vanskelig å oppdage korrupsjon uten tips eller varsling, siden korrupsjon er en hemmelig avtale mellom to eller et fåtall personer. Det er sjelden vitner til selve korrupsjonshandlingen. Det er ikke ofte at noen anmelder korrupsjon, siden både giver og mottaker i en korrupsjonssituasjon vil være mistenkt/siktet. Både Rogaland og Hordaland politidistrikt påpeker at virksomheter der det avdekkes at ansatte har vært delaktige i korrupsjonshandlinger, i liten grad ønsker å involvere politiet av hensyn til omdømme og fare for verdifall.

[67] Listen er et resultat av investorers og analytikeres oppfatning av graden av korrupsjon i stat og kommuner.

Hvem utfører korrupsjonen?

Det synes som om det ofte er tilfeldig at korrupsjonssaker blir avdekket. Av de få sakene politiet har jobbet med er det bare nye aktører – både for dem og andre kontrolletater. Aktørene er stort sett etnisk norske menn som besitter posisjoner med beslutningsmyndighet i ulike virksomheter og organisasjoner. Det er ofte personer som nyter stor tillit både i bedriften de representerer og omgivelsene for øvrig.

4.5.2 Internasjonale forhold

Det internasjonale samfunns kamp mot korrupsjon begynte for alvor å skyte fart fra midten av 1990-tallet. OECD-konvensjonen mot bestikkelser av utenlandske offentlige tjenestemenn (in international business transactions) ble ferdig forhandlet i 1997. I 1998 kom Europarådets strafferettslige og sivilrettslige konvensjoner mot korrupsjon. I 2003 kom FN-konvensjonen mot korrupsjon.

Det må legges til grunn at en viktig forutsetning for den alvorlige økonomiske og organiserte kriminaliteten er at korrupsjonen er utbredt og finnes på alle samfunnsnivåer. I et globalt perspektiv er det utvilsomt at den også påvirker politikken i betydelig grad. Korrupsjonen setter samfunnets beskyttelsesmekanismer ut at spill og har vidtrekkende negative konsekvenser.

Det finnes ikke noe umiddelbart og enkelt svar på hvordan korrupsjon best kan bekjempes. Det er imidlertid grunn til tro at en effektiv kamp mot korrupsjonen vil bidra sterkt til at den organiserte kriminaliteten får vanskeligere livsvilkår. En viktig forutsetning for at verdenssamfunnet skal lykkes i denne kampen er at det internasjonale samfunnet fortsetter sitt arbeid for å presse frem nødvendige reformer. Norge vil i tråd med det gode omdømme vi generelt har på dette området, fortsette å arbeide aktivt i relevante fora og prosesser, og søke å bidra til at verdenssamfunnets evne til å bekjempe korrupsjon styrkes.

Utviklingen av internasjonalt anerkjente standarder og nasjonalstatenes gjennomføring av sine forpliktelser har vesentlig betydning for utviklingen av nasjonale virkemidler, samt at det påvirker det internasjonale samfunns samlede evne til å slå tilbake trusselen fra den organiserte kriminaliteten. For regjeringens vedkommende innebærer dette konkret blant annet en fortsatt aktiv deltakelse i relevante anti-korrupsjonsaktiviteter i FNs, Europarådets og OECDs regi.

FN-konvensjonen mot korrupsjon (UNCAC)

I 2001 ble det startet en prosess med å fremforhandle en FN-konvensjon mot korrupsjon. Korrupsjonen undergraver muligheten til å etablere rimelig velfungerende stater og truer også i enkelte tilfeller selve samfunnsfundamentet. Korrupsjonen har mange ansikter og opptrer i alle verdenshjørner. Typisk for korrupsjon er at den foregår på en fordekt måte og er vanskelig å avdekke. I et globalt perspektiv er det åpenbart at organiserte kriminelle i utstrakt grad benytter seg av bestikkelser for å nå sine mål. Denne trusselen er reell også her i Norge.

UNCAC, som til nå har 148 statsparter, stiller krav til institusjonsbygging, styring av statens finanser, kriminalisering, internasjonalt samarbeid i straffesaker, og ikke minst; sporing, sikring og tilbakeføring (repatriering) av utbytte. FN-konvensjonen mot korrupsjon har som et av sine hovedformål å forebygge korrupsjon. Konvensjonen er som det eneste globale instrument på området viktig, og den har et stort potensial for å kunne bringe utviklingen fremover. Norge vil derfor delta i, og støtte oppunder relevante oppfølgingsaktiviteter for å bidra til effektiv gjennomføring av konvensjonen i statspartene. På kort sikt fremstår deltakelse i FNs program for evaluering av medlemslandenes gjennomføring av konvensjonen som det viktigste. Programmet har sitt utgangspunkt i en resolusjon fra konvensjonens tredje statspartsmøte.

Norge støtter også UNODCs og Verdensbankens Stolen Asset Recovery Initiative (StAR).

OECD-konvensjonen mot bestikkelser

Ratifiseringen av OECD-konvensjonen mot bestikkelser av utenlandske offentlige tjenestemenn i 1998 ledet til en revisjon av straffeloven 128 for å ramme bestikkelser av utenlandske offentlige tjenestemenn (opphevet i 2003 ved ikrafttredelse av straffeloven § 276 a, § 276 b og § 276 c).

Konvensjonen har vært, og er, et viktig internasjonalt virkemiddel, særlig når det gjelder grensekryssende grov korrupsjon som involverer selskaper. Tradisjonelt har dette vært saker hvor mange stater har vært tilbakeholdne med å innlede straffeforfølgning. Helt opp til ganske nylig har det vært OECD-land som har tillatt at bestikkelser gitt i utlandet gir adgang til skattefradrag. Den aktive korrupsjon som utøves av selskaper som operer i land og regioner preget av fattigdom og svakt styresett bidrar til den organiserte kriminalitetens livsgrunnlag, og bidrar dermed ytterligere til å svekke muligheten for demokratisk og økonomisk utvikling.

OECDs evaluering av medlemslandenes nasjonale gjennomføring av konvensjonen har vært svært viktig for den utviklingen vi nå ser; at flere og flere land har evne og vilje til å straffeforfølge også store multinasjonale selskaper som er involvert i korrupsjon. Norge ble evaluert i 2004 og har fulgt opp alle anbefalinger som ble gitt den gang.

Boks 4.6 Korrupsjon

Rogaland politidistrikt opplyser at de hadde god erfaring med å benytte spanere som hadde informanter blant annet i oljeindustrien. Dette gav resultater i store straffesaker, i tillegg til at det førte til holdningsendring i de store oljeselskapene. De påpeker at inntrykket i dag er at de store oljeselskapene har innført gode og omfattende regler og holdninger til problemet korrupsjon. Etterretningsinformasjon tyder imidlertid på at mindre og mellomstore selskaper ikke har samme holdning og fokus på dette. Utviklingen på sokkelen er at mindre og mellomstore selskaper nå er mer aktive enn tidligere, noe som kan medføre mer korrupsjon i denne sektoren. Oljesektoren er en bransje som har hatt stor fokus mot korrupsjon. Erfaringene fra dette feltet har sannsynligvis overføringsverdi til andre sektorer, og er dermed noe politiet bør være oppmerksomme på.

Det påpekes ellers fra politidistriktene at bygg- og anleggsbransjen er særlig utsatt. Dette støttes av Næringslivets sikkerhetsråds «Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelse 2008» der det fremgår at bransjene bygg og anlegg, hotell og restaurant, samt transport og kommunikasjon oppgir å ha størst kjennskap til konkrete eksempler på korrupsjon (13 %), mens helse og sosiale tjenester oppgir minst kjennskap (3 %). Virksomheter i privat sektor oppga i noe større grad å ha kjennskap til korrupsjon enn offentlige virksomheter (henholdsvis 9 og 5 %), mens det ikke kom frem skiller på geografisk plassering eller virksomhetsstørrelse.

Norge vil fortsatt prioritere dette viktige arbeidet.

Europarådets anti-korrupsjonsinstrumenter og oppfølgingsmekanisme (GRECO)

Europarådets strafferettslige konvensjon mot korrupsjon av 1998 har hatt avgjørende betydning for utformingen av straffelovens bestemmelser om korrupsjon av 2003. Gjennomføringen av Europarådskonvensjonen har medført at Norge har fått tidsmessige og effektive straffebestemmelser på området.

GRECO (Group of States Against Corruption), Europarådets eget organ for overvåking av statspartenes gjennomføring av konvensjonsforpliktelsene, følger systematisk opp gjennom landevalueringer at samtlige 47 medlemsland gjennomfører konvensjonen og andre Europarådsinstrumenter mot korrupsjon i tråd med intensjoner og folkerettslige forpliktelser. GRECO anser at Norge oppfyller konvensjonens krav til kriminalisering og også ellers har gode regler og godt institusjonelt rammeverk (2009). Regjeringen anser det viktig og fortsatt følge opp Europarådets antikorrupsjonsarbeid aktivt, ikke bare for å ivareta rent nasjonale interesser og forpliktelser, men også fordi Norge som en del av Europa har et ansvar for å bidra til at Europarådslandene har så gode korrupsjonsbekjempelsesregimer som mulig.

4.6 Hvitvasking

Det avdekkes i liten grad hvitvaskingssaker i politidistriktene. Det store antallet helerisaker synes å være knyttet til vinningskriminalitet gjennom at besittelse av tyvegods kan påvises, uten å kunne bevise selve tyveriet. I tillegg rapporteres det om noen hvitvaskingssaker knyttet mot primærlovbrudd innen kategoriene narkotika, prostitusjon og menneskehandel. Få rapporterer om hvitvaskingssaker i forbindelse med økonomiske primærlovbrudd. En forklaring som gis for dette er at fortjenesten fra økonomilovbrudd i distriktene stort sett går til eget forbruk. Det er imidlertid noen politidistrikter som rapporterer om nøye planlagte hvitvaskingsaktiviteter der utbyttet skjules ved å kanalisere pengene inn i ellers lovlig virksomhet eller ved å føre pengene ut av landet.

4.6.1 Norske forhold

I Næringslivets Sikkerhetsråds «Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelse 2008» kommer det frem at tre prosent av virksomhetene som deltok i undersøkelsen kjenner til eksempler på hvitvasking innen egen bransje i løpet av siste år. Særlig utsatt var bransjene bygg og anlegg, restaurant, kunst og antikviteter, biler, renhold og eiendom.

I ØKOKRIMs «Trusselvurdering – økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2011–2012» fremkommer det at det synes som om kriminelle aktører i hovedsak hvitvasker utbytte fra egne handlinger. Det påpekes likevel at enkelte politidistrikter har pekt ut grupperinger som fremstår som aktive hvitvaskere i sitt i distrikt. Dette er ofte etniske nettverk som har relativt mye fokus rettet mot seg fra både politi og andre kontrolletater, og det er derfor ikke unaturlig at det også finnes hvitvaskingssaker i disse miljøene. Oppsummert kan det gi inntrykk av at etniske grupper som har vært i Norge i flere generasjoner investerer utbytte i Norge, mens grupper som ikke har vært her så lenge kanaliserer utbytte til hjemlandet. Øst-Finnmark politidistrikt påpeker at det meste av hvitvaskingen de ser skjer i samhandling med russiske aktører.

Hvordan utføres de kriminelle handlingene?

Mye hvitvasking av utbytte foregår ved økt privat forbruk og/eller ved å kanalisere utbyttet inn i eventuell videre drift av selskaper som er benyttet for å dekke over hvitvaskingen.

En annen måte er at aktørene investerer utbytte mer eller mindre direkte. Investeringsobjekter som går igjen synes å være eiendom (oppussing), bil, båt, kunst, antikviteter og smykker. Dette er bransjer med utstrakt grad av kontanthandel.

Boks 4.7 Valutasmugling

En stor grad av utbytte antas å bli smuglet ut som kontanter etter å ha blitt vekslet – hovedsakelig til euro. I 2010 har norsk toll for første gang avdekket valutasmugling innvendig i kroppen, noe som kan ses som en indikasjon på betydningen av det å få smuglet kontanter ut for de kriminelle.

En stor del av utbyttet fra straffbare handlinger hvitvaskes ved at penger sendes «omveier» gjennom stråmenn eller selskaper for å tilsløre hvor pengene kommer fra og hvor de går videre. Mange av selskapene driver også med legal forretningsdrift, og det er derfor vanskelig å avdekke at deler av pengestrømmen kommer fra illegal aktivitet. Etter tilslørende omveier ender pengene ofte i utlandet, gjerne i skatteparadis. En slik måte krever profesjonalitet og planlegging, og fiktiv fakturering er nødvendig for å få regnskapene i selskapene til å stemme. Aktører som har penger i utlandet har gjerne utenlandske bankkort som kan benyttes til forbruk også i Norge.

I de litt mer aktive hvitvaskingshandlingene er det utstrakt kontakt mellom kriminelle aktører og finansielle «eksperter». En rekke profesjonelle aktører som advokater, revisorer, takstmenn, synes å være med å tilsløre midlenes opprinnelse og gi råd for hvordan disse bør plasseres. I tillegg synes det å være en økning av «utro tjenere» i ulike bransjer – både bank, finans, eiendomsmegling og offentlige etater, som mot betaling skjuler informasjon eller gir tillatelser på uriktig grunnlag. Finansnæringen erfarer at kriminelle infiltrer finansinstitusjoner for å få tilgang til sikkerhetsrutiner, kundeopplysninger og forretningssensitiv informasjon. Dette er et problem som har økt etter at den ytre sikringen av systemer og verdier ble mer effektiv[68].

Norge blir brukt som transittland der transaksjoner blir kanalisert via Norge for å tilsløre utbytte for utenlandske aktører. Dette skjer direkte via finansinstitusjoner, men også advokater bistår til slik aktivitet.

En ny trend er hvitvasking av utbytte gjennom verdipapirmarkedet. Det er mistanke om at det er forbindelser mellom kriminelle og aktører i verdipapirmarkedet som besitter særlig kompetanse eller informasjon om investeringer. I Storbritannia er det avdekket websider der slike tjenester tilbys mot betaling. I Norge ser vi trolig konturene av at dette er tjenester som byttes – der informasjon om fornuftige investeringer byttes mot narkotika til eget forbruk.

Det er indikasjoner på at finansmiljøer har egne «hvitvaskingssentraler». Blant annet er det avdekket at aktører bruker skjulte formuer i utlandet til å investere i verdipapirer, som kunder fra finansmiljøet gjør opp kontant i Norge. Det antydes at finansmiljøer opererer med stor grad av kontanter som bonuser til «hjelpere» som muliggjør svart omsetning. Aktørene gir blant annet innsideinformasjon, fungerer som mellommenn, tilrettelegger for handler, noe som muliggjør formues- og inntektsunndragelser.

Det avdekkes stadig omfattende fiktiv fakturering som et ledd i å hvitvaske utbytte fra kriminelle handlinger. Aktørene benytter egne selskaper og/eller selskaper som blir drevet via stråmenn, for å sette opp hvitvaskingskaruseller gjennom en hierarkisk organisering av underselskaper/underleverandører. Virksomhetene – i alle fall den øverste halvdelen av pyramiden – driver som oftest legal virksomhet ved siden av hvitvaskingsaktiviteten.

Oslo politidistrikt påpeker i sin trendrapport for 2011 at de ser en trend med at utbytte fra straffbare handlinger kanaliseres inn i eiendomsprosjekter etter at det er anskaffet falske lånesøknader som dermed hvitvasker utbyttet.

Verdikort eller «stored value cards» er betalingskort for oppbevaring av penger uten at de er knyttet til person eller bankkonto, og er dermed et velegnet verktøy for hvitvasking. Det selges slike verdikort i Norge blant annet hos Narvesen og 7Eleven. Kortene har valører mellom 200 og 5 000 kroner, men de kan kjøpes i flere omganger. Kortene kan benyttes til å kjøpe varer og tjenester på nettet.

Ressurser

Ressurser kan være et problem når det gjelder å følge opp de antatt straffbare forhold der det er mistanke eller kunnskap om at det foregår heleri eller hvitvasking. Flere av politidistriktene påpeker i denne sammenheng problemer med å kunne følge opp etterretningsrapporter som kommer fra ØKOKRIM om mistenkelige transaksjoner.

Når det gjelder krav til ressurser skriver Oslo politidistrikt i sin Trendrapport for 2011 at det er en utfordring at sporene i hvitvaskingssaker nesten uten unntak leder ut av landet. Uten en sambandstjeneste med kompetanse og muligheter for økonomisk etterforskning i disse landene blir sakene ofte henlagt uten at bakmennene blir avdekket eller utbyttet inndratt.

Vurdering

Basert på innrapportering fra politidistriktene vurderer ØKOKRIM det slik at politidistriktene i liten grad har sin oppmerksomhet rettet mot hvitvasking. Det synes som om fokus ofte avgrenses til primærforbrytelsen, noe som kan tyde på manglende oppmerksomhet mot pengesporet og inn-

[68] Finansnæringens felleorganisasjon; Trusler og sikkerhetsutfordringer i finansnæringen 2010.

dragning av utbytte. Dette til tross for at fortjeneste er hovedmotivet for langt de fleste kriminelle handlinger. Inndragning rammer aktørene som begår kriminalitet ut over ordinær straff ved at de ikke kan nyte godt av utbyttet, samtidig som eventuell reinvestering i kriminalitet forhindres.

4.6.2 Internasjonale forhold

Når det gjelder det internasjonale samfunnets respons på hvitvaskingsproblemet, innebærer «United Nations Convention against illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances» fra 1988 en milepæl. Konvensjonen krever blant annet at overførsel og tilsløring av opprinnelsen til utbytte fra narkotikakriminalitet kriminaliseres. Folkerettslig bindende standarder når det gjelder blant annet kriminalisering av hvitvasking og krav til internasjonalt samarbeid om sporing, beslag og tilbakeføring av formuesverdier, har senere blitt videreutviklet gjennom Europarådets konvensjon om hvitvasking, ransaking, beslag og inndragning av utbytte fra straffbare handlinger i 1990 (ny konvensjon i 2005 er ikke ratifisert), «United Nations Convention Against Transnational Organized Crime» (UNTOC) i 2000 og «UN Convention Against Corruption» (UNCAC) i 2003.

Det finnes imidlertid ingen *egen* konvensjon som retter seg spesielt mot hvitvasking. De internasjonalt anerkjente standardene på området utvikles av Financial Action Task Force (FATF) gjennom organisasjonens «40 Recommendations». FATF ble opprettet i 1989 på initiativ fra G-7. Bakgrunnen var en økende bekymring over hvordan kriminelle benyttet det finansielle system til å hvitvaske utbytte av straffbare handlinger. Norge ble medlem i 1991. FATFs anbefalinger har ingen folkerettslig bindende effekt, men har på grunn av den politiske tyngde som ligger bak organisasjonens arbeid, fått status som de gjeldende – og forpliktende – globale standarder på området. De 40 anbefalingene har hatt stor betydning for gjennomføring av tiltak mot hvitvasking i Norge, både når det gjelder organisering, tilsyn og utvikling av finans- og straffelovgivning innrettet mot bekjempelse av hvitvasking. Blant annet har systemet med identifisering og rapportering av mistenkelige transaksjoner til Enheten for finansiell etterretning ved ØKOKRIM i henhold til hvitvaskingsloven (meldinger om mistenkelige transaksjoner) fra banker og andre rapporteringspliktige, sin basis i FATFs 40 anbefalinger.

I 2001 ble de 40 anbefalingene supplert med 8 anbefalinger som rettet seg mot terrorbekjempelse. Siden har en niende anbefaling kommet til. Den norske delegasjonen til FATF ledes av Finansdepartementet, og regjeringen vil fortsette å arbeide aktivt og konstruktivt mot hvitvasking gjennom sitt medlemsskap i FATF.

Verdenssamfunnet står overfor en stor utfordring når det gjelder å avdekke, etterforske og inndra profitt fra kriminelle aktiviteter. Det er mange ulike faktorer som bidrar til å vanskeliggjøre dette, blant annet kan det globale finanssystemet misbrukes for kriminelle formål. Norge arbeider derfor i ulike fora for økt åpenhet rundt finanstransaksjoner, noe som også vil bidra til å bekjempe andre typer kriminalitet, som blant annet skatteunndragelse. Norge vil i relevante fora søke å bidra til åpenhet om finansielle transaksjoner. NOU 2009: 19 Skatteparadis og utvikling, beskriver en rekke av de mekanismer som benyttes for å hvitvaske kriminelt utbytte, og foreslår tiltak med sikte på å sikre tilstrekkelig åpenhet for å bekjempe både skatteunndragelse, hvitvasking og korrupsjon. Regjeringen vurderer nå hvordan forslagene i utredningen kan følges opp.

Norge bidrar i tillegg til kapasitetsbygging for anti-hvitvaskingsinnsats globalt, blant annet gjennom IMF.

I Utenriksdepartementets arbeid på hvitvaskingsområdet har man i FN gjennom flere år forsøkt å støtte opp under arbeidet med å trekke på OECDs erfaringer på hvitvaskingsområdet. Tanken har vært at mer effektiv sporing av penger fra ulovlig virksomhet vil kunne gjøre bekjempelsen av denne kriminaliteten mer effektiv. Slike referanser til OECDs arbeid er imidlertid blitt vanskeliggjort av en rekke land som ikke deltar i OECDs arbeid. Utenriksdepartementet finansierer derfor en større UNODC-studie som søker å avdekke kanaler og metoder for hvitvasking av den enorme profitten fra kriminell virksomhet. I arbeidet har man inkludert en bredest mulig krets av eksperter fra utviklede og utviklingsland. Russland har også vist interesse for å delta i dette arbeidet. Regjeringen håper en kan få en god diskusjon om videre tiltak på dette feltet innefor rammen av FNs kriminalitetsområde.

4.7 Mobil vinningskriminalitet

Den nasjonale kriminalitetsutviklingen viser at østeuropeiske mobile kriminelle står for en voksende andel av det totale antall simple og grove tyverier som begås i Norge. Dette er en utvikling vi også ser i andre europeiske land. Utviklingen må sees i lys av et åpnere Europa hvor det er store økonomiske forskjeller mellom landene. En antar

Boks 4.8 Regjeringens «10-punktsliste»

I forbindelse med regjeringens satsing om å bekjempe mobile vinningskriminelle, presenterte justisministeren høsten 2009 «10-punktslisten». Listen består i ti konkrete punkter for hvordan de østeuropeiske vinningskriminelle skal bekjempes.

1. Ny trusselvurdering

Kunnskapsbasert politiarbeid forutsetter kartlegging av problemet, god informasjonsflyt, beskrivelse av kriminalitetstype og identifisering av aktørene. Kripos fremla i september 2009 en trusselvurdering, og senere i juli 2010 en oppdatert versjon.

2. Ny dreiebok

For å tilrettelegge for en enhetlig og nasjonal politiinnsats for bekjempelse av mobile vinningskriminelle, ble det i august 2010 utformet en dreiebok. Oppslagsverket skal ivareta fagområdene forebygging, operativt arbeid, etterforskning, påtale og utlendingsforvaltning.

3. Innsatsstyrken

For å styrke ressursene, samarbeidet og samordningen mellom Kripos, UP og de lokale politidistriktene i arbeidet mot mobile kriminelle, ble det etablert en «innsatsstyrke» med til sammen 45 årsverk fordelt til Kripos (ti årsverk), UP (ti årsverk), Oslo politidistrikt (20 årsverk) og Hedmark politidistrikt (fem årsverk).

4. Samarbeid og samordning

Sommeren 2010 opprettet man Samordningsorganet for å bedre samarbeid og lette samhandlingen mellom politidistriktene. Samordningsorganet erstatter ROK (Rådet for samordnet bekjempelse av organisert kriminalitet), men har et videre mandat enn ROK. Samordningsorganet består av riksadvokaten og Politidirektoratet, samt sjef Kripos. Kripos ivaretar sekretariatsfunksjonen, og bistår med analyse og etterretningsinformasjon.

5. Sentralisert etterforskning

I saker som berører mer enn ett politidistrikt kan det besluttes å iverksette sentralisert etterforskning. Anmodning om sentralisering kan fremmes av politimestrene, sjef Kripos eller statsadvokatene. Riksadvokaten treffer beslutning etter å ha rådført seg med Politidirektoratet. Gjennom økt kunnskap om organisert kriminalitet og de utfordringer denne representerer, er det også blitt økt bevissthet om behovet for sentralisert etterforskning.

6. Økt samarbeid med næringslivet

Noe av kriminaliteten som mobile vinningskriminelle står bak, er kort- og identitetstyveri. Oslo politidistrikt har etablert en egen gruppe for å møte behovet for en koordinert innsats og samhandling for å bekjempe slik kriminalitet.

7. Regelverk for bortvisning mv.

Straffeloven § 224 gjør blant annet utnyttelse av mennesker til tigging straffbart, og politiloven § 7 åpner for bortvisning av tiggere som forstyrrer den offentlige ro og orden. Brudd på disse bestemmelsene kan medføre bortvisning eller utvisning fra riket etter utlendingslovgivningen, særlig for mulige bakmenn. Økningen i den organiserte tiggingen, ofte utført av utlendinger fra EØS-området, er en uønsket utvikling. Justis- og politidepartementet og Arbeidsdepartementet ser nå nærmere på vilkårene for oppholdsrett og adgangen til bort- og utvisning av EØS-borgere.

8. Overføring til soning i hjemlandet

Høsten 2010 utgjorde utenlandske statsborgere omlag en femtedel av de domsinnsatte i norske fengsler. Det er til enhver tid et ganske stort antall utenlandske innsatte i norske fengsler, anslagsvis 150, som potensielt kan overføres til soning i hjemlandet (soningsoverføring).

Kriminelle utlendinger som soner i Norge medfører en rekke utfordringer, ikke minst økonomisk. Den europeiske konvensjonen om overføring av domfelte og tilleggsprotokollen til denne gjør at Norge kan soningsoverføre til de fleste europeiske landene. Imidlertid er soningsoverføring etter dette regelverket tungrodd og regjeringen har derfor utarbeidet forenklede prosedyrer i bilaterale avtaler, seneste med Romania i september 2010.

9. Prüm-avtalen, Europol og Eurojust

Norge undertegnet 26. november 2009 en avtale om norsk deltagelse i Prüm-samarbeidet. Implementering av avtalen åpner for at registeropplysninger om kjennemerker, fingeravtrykk og DNA-profiler kan gjøres tilgjengelig for andre medlemsland. Norge deltar også aktivt i Europol og Eurojust.

10. Sterkere internasjonalt politisamarbeid

I tillegg til samarbeidet med Europol mv., har regjeringen funnet behov for å styrke det konkrete bilaterale samarbeidet med enkelte land. Særlig samarbeidet med myndighetene i Romania har vært aktuelt med gjensidige besøk og en hospiteringsordning for operativt politi. Norge er en aktiv deltaker i sambandsmannsordningen i PTN-samarbeidet som fungerer som et bilateralt samarbeid mellom vertslandet og de nordiske landene.

at denne kriminalitetsutviklingen vil fortsette i årene fremover.

Denne form for vinningskriminalitet begås av nettverk av personer som delvis benytter falsk identitet og som bringer det stjålne godset ut av landet, og omsetter dette i hjemlandet. De siste årene har litauiske borgere stått for en del av denne kriminaliteten, men også polske borgere har vært aktive. Borgere fra disse to landene viser fortsatt stor aktivitet, men man har i løpet av de siste to årene i tillegg fått en betydelig økning av rumenske borgere som begår alvorlig vinningskriminalitet her i landet. Også enkelte, tilhørende rom-folket og enkelte serbiske kriminelle grupperinger, har den senere tid vært aktive her i landet. Deres handlingsmønster synes ofte å være avansert, blant annet ved aktiv bruk av tilgjengelige data om enkeltpersoners og firmaers økonomiske forhold. Gjennom eksempler fra andre land er det kjent at serbiske nettverket har vært brutale i sin fremferd.

Omfanget og organiseringen av den mobile vinningskriminaliteten gir store økonomiske tap for enkeltpersoner og for samfunnet som sådan. Videre er dette en type kriminalitet som reduserer den allmenne trygghetsfølelsen og som krenker den personlige integriteten. Det vises her særlig til tyveri fra bopel der de østeuropeiske kriminelle har operert på en måte som skapt frykt. Innstigningstyverier mens beboerne er til stede i huset, er ikke uvanlig. Det samme gjelder målrettete innstigningstyverier i andre etasje i boliger som har aktivert alarm i første etasje, og der målet er smykker og penger. Målrettet og offensiv innsats er derfor viktig. Identifisering av personer og nettverk på et tidlig tidspunkt vil være effektivt, ressursbesparende og ikke minst forebyggende. Kunnskapsbasert arbeidsmetodikk og god koordinering gir resultater. Mange gjerningspersoner og nettverk er avdekket, fengslet og domfelt.

Statistikken viser at det er vinningskriminalitet som dominerer kriminalitetsbildet i Norge. Av alle anmeldte forbrytelser etter kriminalitetstype i 2009, viser at vinningsforbrytelser utgjør hele 61,3 % og topper statistikken sammenlignet med narkotikaforbrytelser på 14,1 % og voldsforbrytelser på 9,4 %. Størst økning ser man innen grove tyverier fra villaer i perioden 2005–2009. Dette utgjør 32,3 % av alle anmeldte vinningsforbrytelser. Grove tyverier fra person på offentlig sted utgjør 26,1 %.

Totalt sett har vinningskriminaliteten vært synkende fra 2002 til 2008. Det har vært en økning i vinningskriminaliteten begått av personer med opprinnelse fra Litauen, Romania og Polen.

Utviklingen med mobile vinningskriminelle fra Øst-Europa til Norge kan sees i sammenheng med Schengen-samarbeidet, utvidelsen av EU og store forskjeller på rike og fattige land i Europa. Det operative Schengen-samarbeidet ble for Norges del iverksatt 25. mars 2001, jf. kapittel 2.4.2. Statistikken viser at vinningskriminalitet forøvet av personer med opprinnelse fra henholdsvis Litauen, Polen og Romania har økt spesielt siden de nevnte landene ble EU-medlemmer. Polen og Litauen i 2004 og for Romania i 2007, jf. statistikken i figur 4.1, 4.2 og 4.3.

Statistikk over innsatte i norske fengsler kan også illustrere utviklingen. I 2006 satt 531 personer med utenlandske bakgrunn i norske fengsler, noe som utgjorde 17 % av de innsatte. Pr. 1. september 2010 satt 904 personer med utenlandske bakgrunn av totalt 3261 innsatte. Dette tilsvarer en økning på 10 % sammenlignet med 2006. Fra 2000 til 2007 ble totalt 17 rumenere fengslet i Norge. I de neste to årene steg tallet til 163.

Distriktsovergripende samarbeid og rask informasjonsutveksling er avgjørende for en effektiv politiinnsats. Samarbeidsprosjekter mellom politidistrikter og med andre lands politimyndigheter gir meget gode resultater. Utveksling av etterretningsinformasjon og generell kunnskap står sentralt i dette arbeidet. Samordningsorganet som beskrevet i kapittel 6.1.3 vil tilrettelegge for en mer koordinert ressursutnyttelse og større effekt i politiets arbeid.

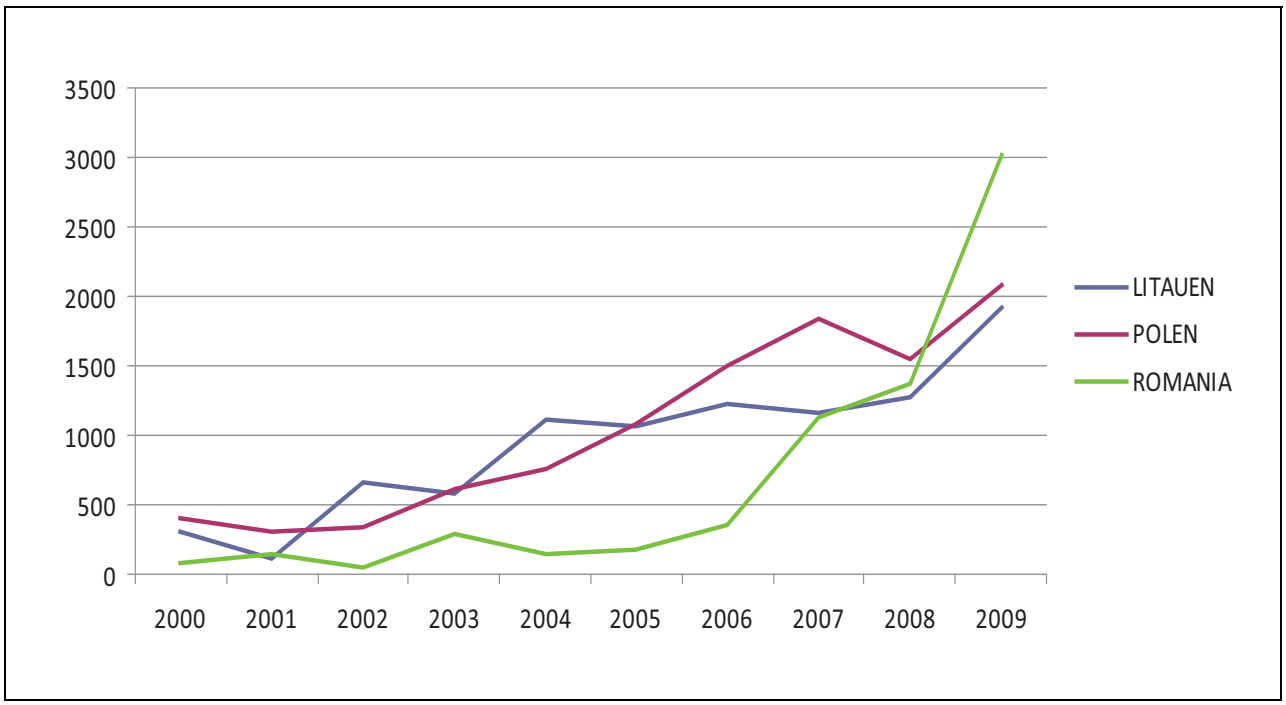
Regjeringens styrking av Kripos, UP, Oslo og Hedemark politidistrikt som en særlig innsats mot mobil vinningskriminalitet bidrar til ytterligere ressurstilførsel. Kripos vil gi bistand innen etterretning og analyse på området til politidistriktene, og UP vil med sine patruljer kunne være en effektiv samarbeidspartner på veiene.

Det er utarbeidet god informasjon som er elektronisk tilgjengelig i politiets kompetansedelingsnett (KO:DE). Dette inneholder situasjonsbeskrivelser, gode eksempler på politipraksis både innen etterretning, etterforskning og påtale i denne sakstypen, samt en veileder til bruk under etterforskning.

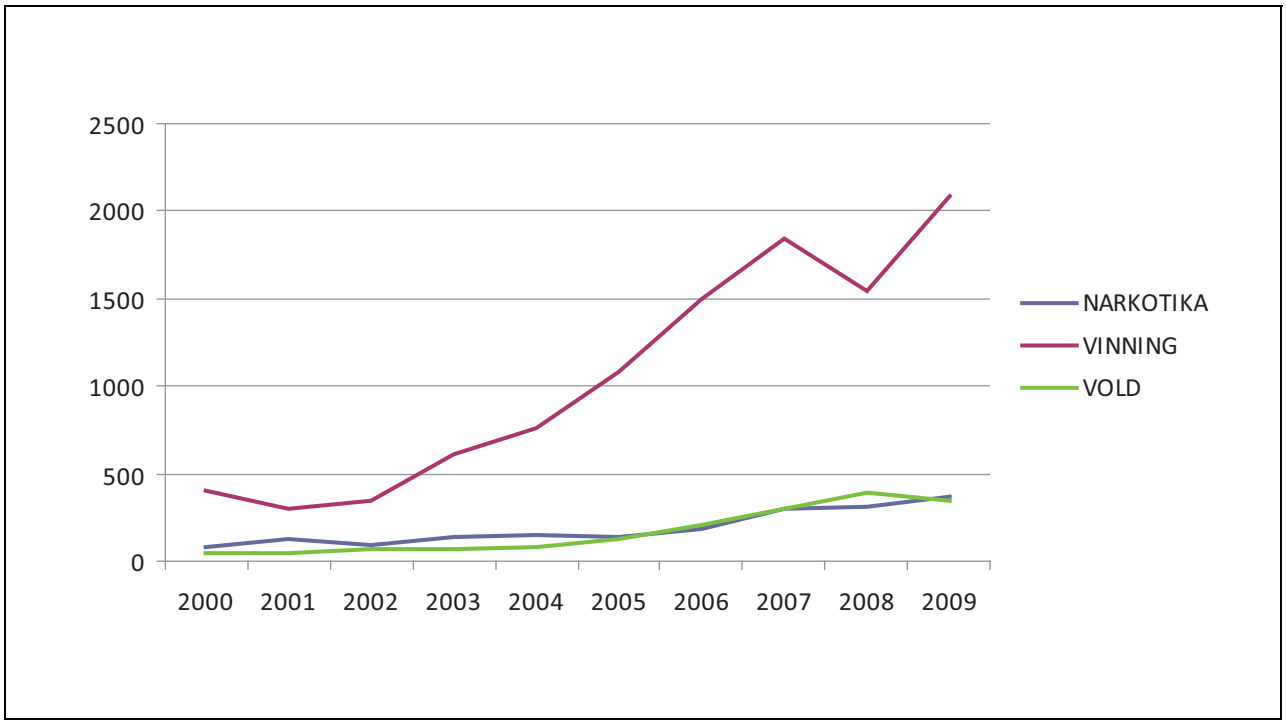
4.8 MC-kriminalitet[69]

Det som betegnes som «kriminelle MC-gjenger» i Norge (Hells Angels, Bandidos og Outlaws) er klubber og personer som tilhører den delen av MC-miljøet som definerer seg ut av det etablerte

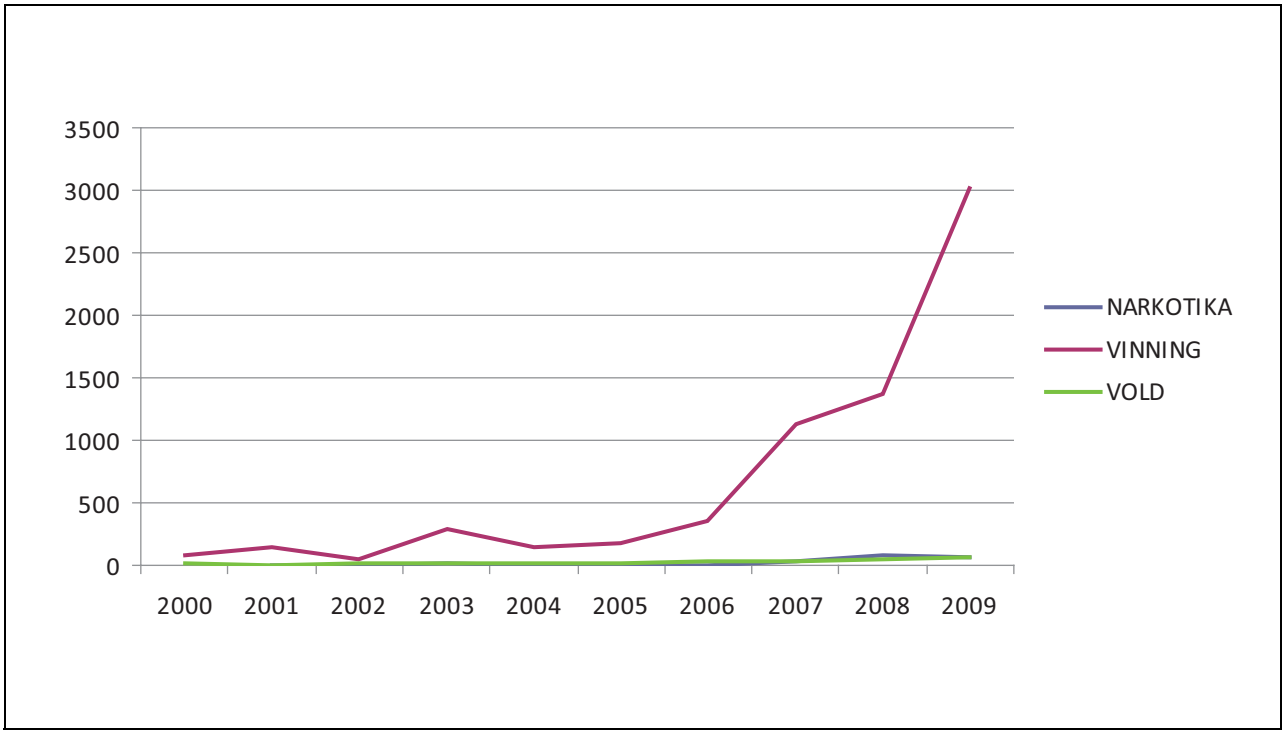
[69] Se kapittel 3.6 om forholdene i Danmark.



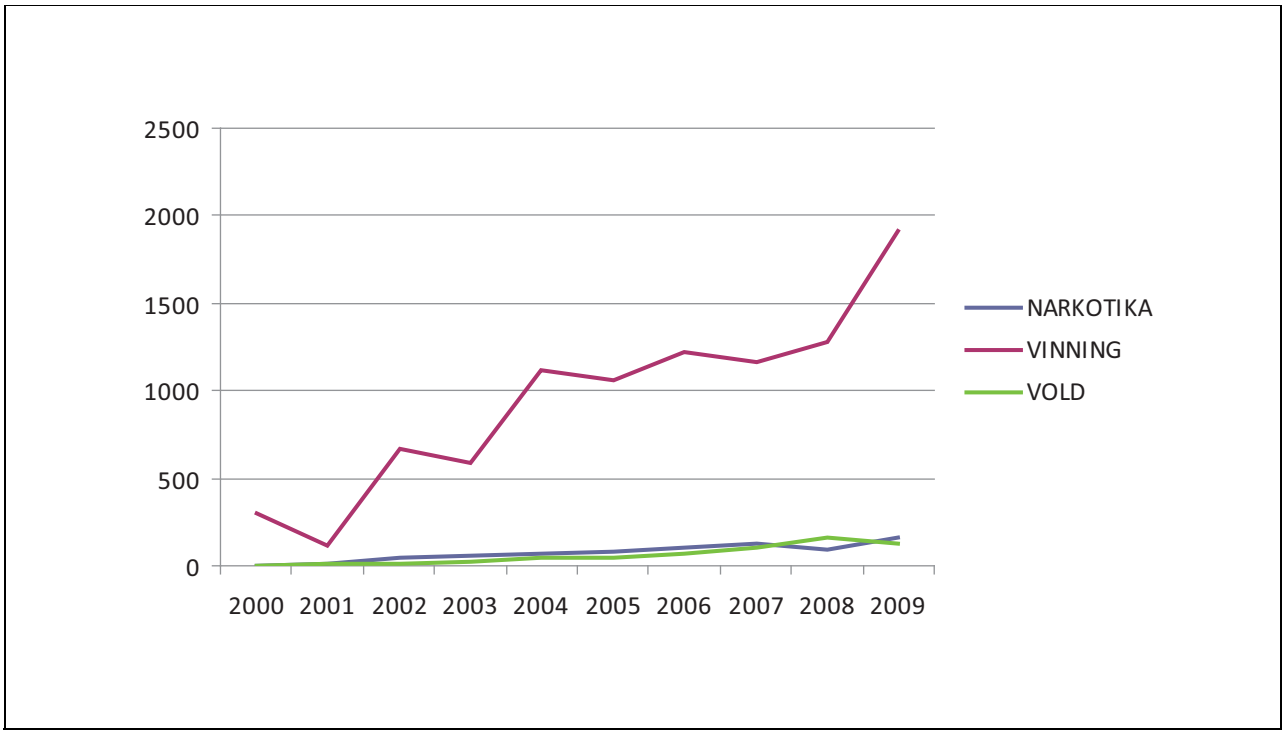
Figur 4.1 Oversikt over kriminalitet begått av statsborgere/personer født i henholdvis Polen, Romania og Litauen



Figur 4.2 Oversikt over kriminalitet begått av polske statsborgere/personer født i Polen



Figur 4.3 Oversikt over kriminalitet begått av rumenske statsborgere/personer født i Romania



Figur 4.4 Oversikt over kriminalitet begått av litauiske statsborgere/personer født i Litauen

samfunn, eller i et hvert fall utenfor det lovlydige motorsykkelmiljøet, og følger sine egne lover og regler. De anser seg som et brorskap. De har ofte et selvbilde som selvstendige og i slekt med tidligere tiders *outlaws*. Det sentrale for medlemmene i disse gjengene er tilhørighet til gjengmiljøet.

De kriminelle MC-miljøene er på mange vis atypiske i forhold til mye av den organiserte kriminaliteten. De er lett synlige og har en klar struktur med lover og regler for organisering og administrasjon.

Alle klubbene har et ledende organ. I Hells Angels er «verdensmøtet» det øverste organet, og det avholdes to ganger i året. For Bandidos, Outlaws og Coffin Cheaters er det permanente lederorganer. Alle de internasjonale kriminelle MC-gjengene avholder regelmessig regionale og verdensomspennende møter der blant annet reglene drøftes.

Alle internasjonale kriminelle MC-gjenger er organisert i avdelinger (chapters) som er bygd opp etter en tradisjonell hierarkisk struktur. Internt har presidenten kontroll over avdelingen og dens medlemmer. Visepresidenten representerer presidenten i hans fravær. Sergeant at Arms er sikkerhetsansvarlig med ansvaret for å ha oversikt over klubbens fiender, forsvare klubben/avdelingen og holde orden i rekkene. Secretary/treasurer har administrative oppgaver i avdelingen, for eksempel å skrive møtereferater, føre oversikt over økonomien og innkreve klubb-bøter og avgifter fra medlemmene. Road Captain har ansvaret for å arrangere avdelingsaktiviteter som turer og treff.

Avdelingens (fullverdige) medlemmer har tale- og stemmerett og er også medlemmer i hele den verdensomspennende klubben. De fleste medlemmene tilhører en bestemt geografisk avdeling, men noen avdelinger eller medlemmer er «nomads»[70]. «Nomads» består av medlemmer som er rutinerte, lojale og kjenner organisasjonen godt.

For å bli fullverdig medlem i en klubb, må interesserte gå gradene som prøvemedlem; hangaround og prospect. Hangarounds er personer i en tilknytningsfase. De må bevise sitt fremtidige prøvemedlemskap for prospect gjennom diverse arbeid for klubben. I tillegg til muligheten for et fremtidig medlemskap kan man som hangaround delta på fester og møte fullverdige medlemmer. Han har ikke anledning til å benytte klubbens «colors». Dersom en hangaround fyller opptakskravene blir han kanskje oppgradert til prospect. Prospects er offisielle prøvemedlemmer for fullverdig medlemskap i klubben. En prospect er underlagt alle fullverdige medlemmer og må bevise at han har evne og vilje til å utføre pålagte oppgaver eller møte klubbens forventninger. Prøvemedlemmer blir stemt inn i klubben og det er derfor vanlig at de reiser på valgturne til avdelingene i landet/regionen for å hilse på de fullverdige medlemmene. Opptaket i avdelingen/klubben finner sted ved en offisiell seremoni der han blir «Full-Patched», det vil si tildelt klubblogoen og topp- og bunn «rocker» som fullt medlem.

Tilknyttet avdelingene er klubbenes offisielle støttegrupperinger: Bandidos har Support X-Team, Red & White Support Crew/AK81 (Alltid Klar 81) tilhører Hells Angels og Outlaws har Black & White Crew. Rekrutteringsgrunnlaget for støttegrupperingene er kriminell tilhørighetssøkende ungdom som ikke nødvendigvis har en særlig MC-interesse. I de kriminelle MC-gjengenes hender blir ungdommene formet til multikriminelle og lydige redskaper for klubben. Gruppene, som foreløpig er etablert i Trondheim og Kristiansand, består av yngre menn uten tidligere tilknytning til MC-miljøet. Støttegruppene er også «uniformert». I tillegg til disse «offisielle» gjengene har klubbene både offisielle og uoffisielle støtteklubber som for eksempel Red Devils MC, Devils Choice MC og Diablos MC.

Øvrige sympatisører (supporters, «friends» og «partygirls») har ikke noen offisiell tilknytning til klubben, om noen tilknytning i det hele tatt. Fellesnevneren synes å være at de tiltrekkes av MC-miljøets persongalleri, idealer, strukturer, inntjeningspotensiale m.v.

De kriminelle MC-gjengene har en hierarkisk organisering langt ut over det en vennegjeng av motorsykkelentusiaster krever. Klubbene har lovgivende, utøvende og dømmende organer som holder orden på medlemmene, organisasjonen, økonomien og aktiviteter. I denne basisstrukturen knytter klubben til seg støttegrupperinger og sympatisører for å styrke seg.

Kripos har pr. sommeren 2010 registrert ca. 260 medlemmer og prøvemedlemmer i kriminelle MC-gjenger. Av medlemsmassen er ca. 2/3 straffedømt. Politiet har registrert en vedvarende aktiv rekruttering til de kriminelle MC-gjengene i Norge og internasjonalt. Den høye aktiviteten når det gjelder nyrekrutteringen synes å være en konsekvens av en verserende maktkamp mellom de store internasjonale klubbene. Også fremveksten av støttegrupperinger har økt. Hells Angels har i en del år hatt kontroll over mer eller mindre størstedelen av det etablerte kriminelle MC-miljøet i

[70] Alle klubbene har nomads bortsett fra Coffin Cheaters.

Norge. Outlaws synes nå å utfordre dette Hells Angels hegemoni.

Kriminelle MC-gjenger samarbeider med andre kriminelle nettverk når dette anses hensiktsmessig for å oppnå optimal kontroll og fortjeneste. Kriminelle MC-gjenger samarbeider med etniske miljøer som A- og B-gjengen.

I Norge knyttes medlemmer i kriminelle MC-gjenger til innførsel og omsetning av narkotika og torpedovirksomhet. Vold og trusler er hovedsakelig rettet mot andre rivaliserende kriminelle nettverk eller personer, men benyttes også som avstraffelsesmetode innad i klubbene. Noe av det mest interessante i nordisk sammenheng er at klubbene i Norge i liten grad synes involvert i prostitusjonsmarkedene i dag[71].

Politiet er av den oppfatning at medlemmene i langt større grad en tidligere kamuflerer den kriminelle virksomheten som bedrives. Som et resultat av dette ser man at miljøer (for eksempel andre og tredje generasjons innvandrere) som tidligere ikke i stor grad hadde kontakt med de kriminelle MC-miljøene, nå står for mye av den «primære» kriminaliteten (torpedooppdrag, salg og anskaffelse av narkotika med mer) som begås. Planleggingen av de kriminelle handlingene foretas fremdeles av de enkelte medlemmer. Politiet har opplysninger som tyder på at enkeltmedlemmene i de kriminelle MC-gjengene bedriver utstrakt torpedovirksomhet. Deler av overskuddet fra denne virksomheten synes å tilfalle klubbkassen. Virksomheten foregår ofte i et miljø der aktørene opererer i en «gråsone» mellom legitime og illegitime fordringer. Fordringene er også ofte videresolgt og har vært gjennom flere ledd før de ender opp hos det kriminelle MC-miljøet. Politiet får i liten grad kjennskap til slike saker med mindre det utøves vold. Selv i disse tilfellene er det vanskelig å få fornærmede til å anmelde.

Selv om mange av medlemmene i de kriminelle MC-gjengene er straffedømte og enkelte av dem også for deltakelse i en kriminell gruppe, er ikke klubbene som sådan straffedømte. Medlemskap i disse gjengene gjør det imidlertid enklere å begå kriminalitet, også organisert kriminalitet, da medlemskap gir en kontakt i et miljø hvor det begås kriminalitet.

Fullverdige medlemmer av MC-klubber som Hells Angels, Bandidos og Outlaws søker å begrense sin aktive befatning med utøvelsen av kriminelle handlinger. Den grove kriminaliteten utføres ofte av støttegrupperingene, typisk «hangarounds», «prospects» og «support teams/crews», muligens for å skape et inntrykk av avstand mellom klubben og kriminaliteten.

Forholdet mellom de kriminelle MC-gjengene preges av maktkamp mellom Hells Angels og deres støttegrupper på den ene siden, og Outlaws på den andre siden. Hells Angels har i mange år hatt kontroll over størstedelen av det etablerte 1 % MC-miljøet i Norge. At Outlaws nå utfordrer Hells Angels' hegemoni kan på sikt føre til en åpen konfrontasjon mellom klubbene.

Det er usikkert hvor stor andel av den organiserte kriminaliteten som de kriminelle MC-gjengene står for i dag. Veksten, organiseringen og konsolideringen på det kriminelle markedet demonstrerer imidlertid at gjengene har et betydelig kriminelt potensial.

For politiet er arbeidet mot kriminaliteten som de kriminelle MC-gjengene begår erfaringsmessig svært arbeidskrevende. For å oppnå et godt resultat er man avhengig av at hele politidistriktet er informert og inneforstått med viktigheten, og ikke minst hvilke ressurser, fokus og målretting denne typen arbeid krever.

4.9 Andre nettverk

En del av den organiserte kriminaliteten her i landet planlegges og utføres gjennom mer eller mindre velutviklede nettverk. ØKOKRIM trekker i sin trusselvurdering (2011 til 2012) fram det såkalte «Aker Brygge» miljøet som eksempel på et slikt nettverk. Nettverket karakteriseres i utgangspunktet som et løst nettverk. De er omlag 20 aktører som livnærer seg hovedsakelig av bedragerier. Hovedpersonene i miljøet ønsker å fremstå som forretningsaktører innen investeringer og eiendomsutvikling. De opererer i gråsonen mellom økonomisk kriminalitet og tradisjonell organisert kriminalitet. De skadelidende for nettverkets kriminalitet er i hovedsak privatpersoner som blir bedratt. Siden nettverket opererer i gråsonen mellom godt organisert kriminalitet og legal forretningsdrift, utgjør nettverket også en samfunnstrussel ved at det brukes metoder som trusler, vold og korrupsjon. ØKOKRIM har gjort vurderinger av nettverkets kapasitet i Sleipnirmodellen[72], der denne gruppen kommer ut som det nettverket som har størst kapasitet av kjente kriminelle miljøer i Norge.[73]

[71] Dette i motsetning til for eksempel Tyskland hvor det er Hells Angeles som styrer store deler av prostitusjonsvirksomheten.

Boks 4.9 Bekjempelse av Young Guns

For å bekjempe de stadig voksende og kriminelle gjengene i landet, ble det i september 2006 etablert et eget gjengprosjekt på det sentrale Østlandet.

Strategien var å jobbe forebyggende og bekjempende. I den første perioden var det høyt fokus på ulike tiltak for å sikre tryggheten til innbyggerne. Prioriterte målsettinger var blant annet å beslaglegge gjengenes store arsenal av skytevåpen, kutte i gjengenes inntekstkilder, og å inndra det straffbare utbyttet det har opparbeidet gjennom år med organisert kriminalitet. Per mai 2010 var det beslaglagt over 120 ulike skytevåpen, et betydelig antall slag og stikkvåpen, beslag av store partier med ulike typer narkotika, eksempelvis ca 200 kg amfetamin og over 100 kg hasjisj i tillegg til heroin (3 kg), kokain (7 kg) og tabletter (over 20 kilo). I verdier er det inndratt over 30 millioner kroner i kontanter i tillegg til eiendommer, smykker, klokker, biler osv.

Den strenge håndhevelsen av våpenloven med varetektsfengsling og seks måneders ubetinget fengsel har gitt det resultatet at få gjengkriminelle våger å gå bevæpnet. Dette er en medvirkende årsak til at gjengene mer eller mindre har trukket seg unna voldelige oppgjør i det offentlige rom, og per i dag soner det nå så mange gjengmedlemmer fra Young Guns i norske fengsler, at de gjenværende ikke medlemmene ikke teller mer en håndfull personer.

Den forebyggende innsatsen er basert på ønsket om en god dialog mellom politi, gjengmedlemmer og deres løpegutter. Kommunikasjon og politiets oppfølging har bidratt til at flere planlagte kriminelle handlinger er blitt avverget, eksempelvis drap, kidnapping, trusler og vold I bydeler hvor politiet tidligere opplevde å ha liten tillit og kontakt med gjengmedlemmer og ungdom er situasjonen vesentlig forbedret, og flere ungdommer i randsonen til gjengene har på grunn av politiets tilstedeværelse og ikke minst personkunnskap valgt å trekke seg vekk fra miljøet.

Gjengprosjektet varte frem til september 2009, hvorpå det ble besluttet at prosjektet skulle bli en permanent ordning.

Kilde: Oslo politidistrikt

Hvem utfører kriminaliteten?

De sentrale aktørene i nettverket er kjent for politiet. Mange har et kriminelt rulleblad og er betydelig omtalt i politiets etterretningsregister. Det er imidlertid også en del aktører i periferien av nettverket som ikke er kjent av politiet. Disse er gjerne sentrale for utførelsen av kriminaliteten. De fronter ofte hovedmennene i enkelttransaksjoner, og fordekker realitetene i transaksjonene, noe som er en kompliserende faktor for å avdekke de straffbare forholdene.

Både de sentrale aktørene og flere av hjelperne oppfattes som *multikriminelle*. De er blant annet aktive innen lånebedragerier, kunstbedragerier, dokumentforfalskning, narkotika, trusler/vitnepåvirkning, utpressing og hvitvasking.

Deltakerne i nettverket er hovedsakelig etniske nordmenn, men med innslag av aktører med pakistansk opprinnelse – særlig i forhold til utpressing og trusler i tilknytning til lån i det svarte markedet. Når det gjelder bransjetilhørighet, har flere av aktørene tilknytning til finans- og meglermiljøer, og de ønsker å fremstå som seriøse forretningsmenn, blant annet som investorer og eiendomsutviklere.

Hvordan utføres de kriminelle handlingene?

Den kriminelle virksomheten er godt organisert, og flere av aktørene har holdt på i årevis uten å ha blitt avdekket. Det er utstrakt bruk av strømenn og profesjonelle hjelpere. Når det gjelder profesjonelle hjelpere pekes det særlig på advokater og bruk av klientkonti for å vanskeliggjøre ettersporing av pengestrømmer. I tillegg er det utstrakt

[72] Sleipnir en er en indikatorbasert metodikk som er utviklet av Royal Canadian Mounted Police (RCMP). Metoden brukes for å sammenligne trusselen fra organiserte kriminelle grupper/nettverk, synliggjøre etterretningshull og vurdere gruppers utvikling over tid. Kripos og ØKOKRIM har sammen utarbeidet en norsk Sleipnir manual etter tillatelse fra RCMP.

[73] Vurdering av utvalgte kriminelle nettverk foretatt sammen med Kripos i mars 2010.

bruk av korrupte takstmenn i forbindelse med oppblåsing av verdier på eiendommer i tilknytning til lånebedragerier. I mange tilfeller brukes også frittstående låneformidlere som et mellomledd opp mot bankene. Det er utstrakt bruk av trusler i dette miljøet, og maktposisjon opprettholdes ved å benytte voldelige støttespillere blant annet til pengeinnkrevning og for å spre frykt. Dette fører til at det ofte er vanskelig å få vitner til å stå frem. Det har vært flere tilfeller av forsøk på vitnepåvirkning under hovedforhandlinger. Falske dokumenter benyttes i utstrakt grad for å gjennomføre straffbare handlinger. I forbindelse med aksjemanipulering har også selskapsstrukturer blitt benyttet.

Kriminelle handlinger er hovedaktiviteten til aktørene i dette nettverket. Noen av strømennene som benyttes for å dekke over aktiviteten, driver lovlig virksomhet. Utbyttet fra de kriminelle handlingene hvitvaskes gjerne i aksjemarkedet, eiendomsmarkedet eller gjennom advokaters klientkonti. Identifisering av utbyttet fra de straffbare handlingene er derfor komplisert og ressurskrevende.

4.10 Det organiserte ransmiljøet

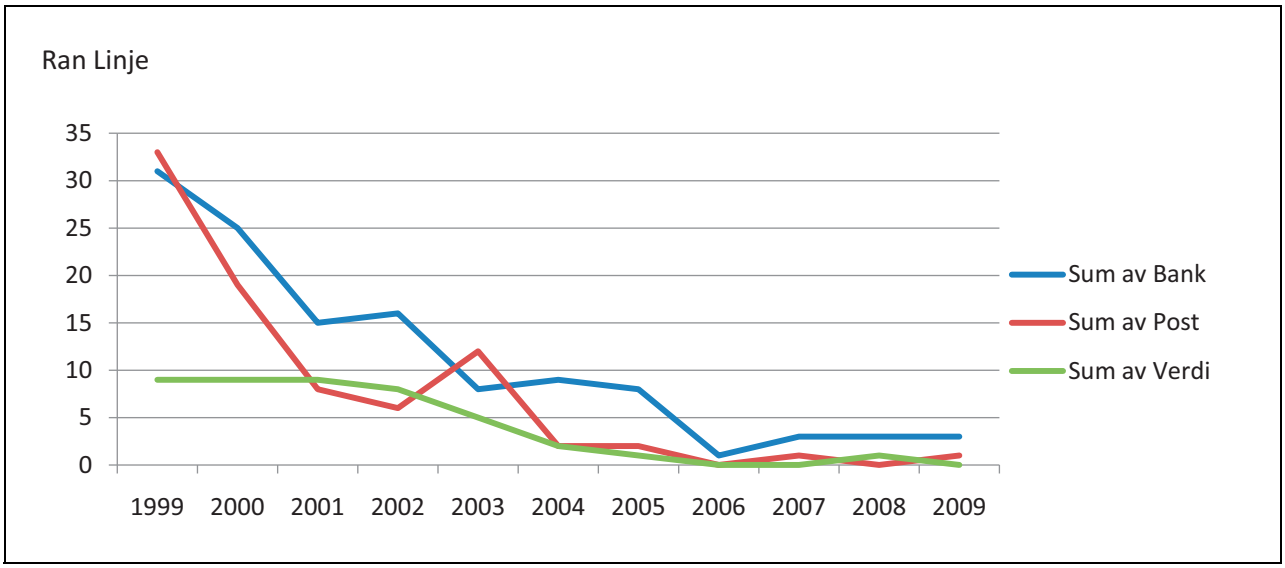
Deltakerne i ransmiljøet på Østlandet utviklet sin kriminelle løpebane på 80-tallet gjennom grove tyverier. I overgangen til 90-tallet og utover dette tiåret slo de seg mer og mer over på ranskriminalitet og mer «sofistikert» vinningskriminalitet. Store eksklusive konfeksjonsforretninger ble tømt for verdier, og bank- og postran økte kraftig. Toppen ble nådd i 1999, se figur 4.5 om antall ran mot henholdsvis post-, bank- og verditransporter fra 1999 til 2010.

Verditransportselskapene opererte på den tiden med pansrede transporter hvor pengene kun var beskyttet av bilen. Ran mot disse kjøretøyene økte og politiet – i samarbeid med bransjen – iverksatte ulike tiltak. I 2000 tok man i bruk pengekofferter med innfargingssystemer og sporingsutstyr og bankene reduserte sine kontantbeholdninger. Etter en rekke mislykkede ran, flytte ransmiljøet sin virksomhet over til tidspunktet for fylling av minibankautomater samt ran rettet mot tellesentraler/depoter. Politiet la ned store ressurser i etterforskningen av disse sakene og fra 2001 til 2004 ble slike ran redusert med 80 %.

Under etterforskningen av NOKAS-saken ble det utført lite kriminalitet av personene i «ransmiljøet». Etter NOKAS-ranet, har det ikke vært utført store bank ran eller pengetransportran.

Deltakerne i det opprinnelige ransmiljøet begår fortsatt mye kriminalitet, men det har skjedd en dreining mot annen kriminalitet, herunder narkotikakriminalitet.

I takt med utvidelsen av EU og Norges tilslutning til Schengen-samarbeidet, er det som nevnt ovenfor i punkt 4.7, registrert en omfattende kriminalitet innenfor narkotika og vinning i Norge som er utført av såkalte mobile kriminelle. Felles for mange av disse er at de er domfelt for alvorlig volds- og ranskriminalitet i andre land. Det er grunn til å frykte at disse også vil begå alvorlig ranskriminalitet i Norge. Det omfattende ransmiljøet i Sverige har i den senere tid utført grove ran



Figur 4.5 Oversikt over ran fra bank, post og verditransport

både i Danmark og Finland. Det er grunn til å frykte at de også vil bevege seg til Norge.

Politiet bruker i dag mye ressurser på proaktivt arbeid, og har tett dialog med de ransutsatte næringene. Det arbeides for å få næringene til å etablere god sikkerhetskultur og-rutiner. Så langt synes dette å ha vært en vellykket strategi.

4.11 Maritim virksomhet, UUU-fiske, piratvirksomhet mv.

I den senere tid er det blitt den økende oppmerksomhet mot organisert kriminalitet knyttet til sjøfart og annen maritim virksomhet. Dette kan dreie seg om kriminalitet rettet mot skip i form av *piratvirksomhet,* dels også om kriminalitet utøvd under dekke av lovlig maritim næringsvirksomhet. Dette kan være i form av såkalt UUU-fiske (ulovlig, urapportert og uregulert fiske) og omsetning av ulovlig fangst, eller frakting og dumping av farlig avfall fra skip.

Financial Action Task Force (FATF) nedsatte i juni 2010 en prosjektgruppe med tema «Maritime Piracy and Related Kidnapping for Ransom». Norge har gitt innspill til dette prosjektet, og følger arbeidet i FATF.

4.11.1 Ulovlig, urapportert og uregulert fiske

Mens man tradisjonelt har hatt oppmerksomheten rettet mot brudd på reglene for fiske i egen økonomisk sone, er det i de siste årene blitt en økende bekymring for rovdriften på viktige maritime ressurser på globalt nivå. I tillegg til at flere viktige fiskeressurser delvis er ødelagt eller i ferd med å bli faretruende desimert i sjøområder av stor betydning for lokal og regional matproduksjon, er det i dag eksempler på at den ulovlige omsetningen av ulovlig fiskefangst er gjenstand for en illegal global handel som også involverer annen organisert kriminalitet som for eksempel ulovlig handel med narkotika.

Ulovlig, urapportert og uregulært fiske (UUU-fiske) er en kompleks kriminalitetsform som involverer en rekke kontrolletater og som regel flere lands jurisdiksjoner. Dette nødvendiggjør gode samarbeidsformer både nasjonalt og internasjonalt.

Som ledd i satsingen på bekjempelse av UUU-fiske har Fiskeri- og kystdepartementet fra 2010 etablert et eget prosjekt: Fiskeriforvaltningens analysenettverk (FFA). Prosjektet er etablert blant annet i samarbeid med Justis- og politidepartementet. FFA skal arbeide med en felles trussel- og trendvurdering av kriminaliteten innenfor fiskerinæringen, og denne planlegges ferdigstilt i løpet av 2011.

I forlengelsen av dette arbeidet er FNs kriminalitetskommisjon (UNODC) i gang med et prosjekt for kartlegging av organisert ulovlig fiske på globalt basis. Prosjektet blir delvis organisert og gjennomført med norske midler.

4.11.2 Nærmere om Fiskeriforvaltningens analysenettverk

Fiskeriforvaltningens analysenettverk (FFA) ble etablert i 2009, og er et konkret tiltak mot organisert kriminalitet knyttet til UUU-fiske. FFA skal sikre et tettere samarbeid mellom ulike etater og bidra med oppdaterte, tverrsektorielle analyser innenfor saksområdet UUU-fiske. I tillegg til å produsere analyser knyttet til ulovlig uttak av fisk fra havet, har prosjektet også fokus på ulovlig kapitalflyt som stammer fra omsetning av svart fisk og selskapsstrukturer som skjuler de reelle eiere av fartøy og selskap involvert i slik aktivitet. Prosjektet er sammensatt av fagpersoner fra Politidirektoratet, ØKOKRIM, Fiskeridirektoratet, Kystvakten, Kystverket, Toll- og avgiftsdirektoratet og Skattedirektoratet. Analysenettverket er etablert som et prosjekt med tre til fire års varighet, og skal evalueres underveis. Prosjektets styringsgruppe har medlemmer fra Justis- og politidepartementet, Forsvarsdepartementet, Finansdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Fiskeridirektoratet og Riksadvokaten.

4.12 Piratkopierte produkter og merkevareforfalskning

Omsetning av produkter der produksjonen eller omsetningen krenker immaterielle rettigheter har økt i omfang og anses både internasjonalt og i Norge som en økende utfordring. Immaterielle rettigheter omfatter blant annet opphavsrett, varemerkerett, designrett og patentrett. Disse rettighetene er regulert ved egne lover (åndsverkloven, varemerkeloven, designloven og patentloven). Rettighetene gir innehaveren en enerett til å bruke et åndsverk, et varemerke, en design eller en oppfinnelse, det vil si at andre som vil bruke for eksempel et varemerke ikke kan gjøre det uten samtykke fra rettighetshaver. Dersom noen for eksempel bruker et beskyttet varemerke, en beskyttet design eller en patentbeskyttet oppfinnelse i næringsvirksomhet uten samtykke fra rettighetshaver, foreligger det en krenkelse (inngrep

i) rettigheten. Produkter som krenker immaterielle rettigheter omtales gjerne som piratkopier og tilfeller der varemerker brukes uten samtykke fra rettighetshaver omtales gjerne som varemerkeforfalskning. Ved krenkelse av immaterielle rettigheter kan rettighetshaver iverksette sivilrettslige sanksjoner etter loven som beskytter den aktuelle rettigheten, for eksempel nedleggelse av forbud mot videre krenkelse, pålegg om ødeleggelse av varer, vederlag eller erstatning mv. Rettighetshaver kan også iverksette midlertidige tiltak, blant annet kan det ved tollmyndighetenes hjelp tas midlertidige beslag i varer under inn og utførsel som krenker immaterielle rettigheter. Krenkelse av immaterielle rettigheter er også straffbart. Strafferammen varierer fra bøter og inntil 3 måneders fengsel, til bøter og inntil 3 års fengsel i lovene for de forskjellige rettighetene.

OECD har anslått at 2 prosent[74] av den totale verdenshandelen gjelder varer som krenker immaterielle rettigheter. Varer som krenker immaterielle rettigheter forekommer innenfor de aller fleste varegrupper.

I mange tilfeller er produktene som gjør inngrep i immaterielle rettigheter av mindreverdig kvalitet og utgjør av og til også en sikkerhets- eller helserisiko for brukerne, for eksempel legemidler uten virkestoff eller med farlig virkestoff. Tollmyndighetenes varekontroll på grensen er de siste årene styrket for å motvirke inn og utførsel av varer som krenker immaterielle rettigheter. Dette har ført til en kraftig økning i tilbakeholdelse av slike varer på grensen. Hvorvidt omfanget av importen av slike varer til Norge faktisk har økt, er det vanskelig å si noe sikkert om. Men ut fra at det har skjedd en slik økning ellers i Europa, er det grunn til å tro at dette også har gjort seg gjeldende i Norge. Tollmyndighetene prioriterer i sitt arbeid produkter som representerer en risiko for helse, miljø og sikkerhet.

Det synes som det er en blanding av småimportører og mer organiserte grupper som står bak importen av piratprodukter til Norge. At slik virksomhet foregår i mer organiserte former også i Norge, samsvarer med trender ellers i Europa. Europol opplyser at omsetningen av piratprodukter i Europa er godt organisert og vurderes som en økende trussel[75].

Justis- og politidepartementet vil snart sende på høring et forslag om å styrke sanksjonsreglene i patentloven, designloven, varemerkeloven mv. Dette vil omfatte både de sivilrettslige og de strafferettslige sanksjonene. Dette arbeidet har fokus på å styrke rettighetshavernes stilling ved immaterialrettskrenkelser.

Som påpekt ovenfor forekommer det i mange tilfeller at produkter som krenker immaterielle rettigheter samtidig er mindreverdige og også av og til representerer en risiko, slik at de også krenker andres interesser enn rettighetshavers. Slike sider ved produktene vil dermed reguleres av andre regler enn de som gjelder immaterielle rettigheter. Omsetning av mindreverdige og farlige produkter vil således ofte rammes av bestemmelser i spesiallovgivningen og i straffeloven, for eksempel om bedrageri, legemskrenkelser mv. For mindreverdige produkter og farlige produkter bør fokus fra myndighetenes side være å verne om interessene til brukerne eller andre som utsettes for risiko, uavhengig av om produktene gjør inngrep i immaterielle rettigheter eller ikke.

[74] Dette tallet inkluderer ikke varer som er produsert og solgt innenfor samme land og ulovlig kopiering av digitalt innhold via internett o.l.

[75] ØKOKRIMs «Trusselvurdering – økonomisk kriminalitet og miljøvernkriminalitet 2011-2012».

5 Riksrevisjonens rapport om politiets innsats mot organisert kriminalitet

Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot organisert kriminalitet (dokument 3: 10 (2009–2010)), ble overlevert til Stortinget 11. mai 2010. Bakgrunnen for undersøkelsen er at Stortinget ved flere anledninger har uttalt at kampen mot organisert kriminalitet skal prioriteres, både nasjonalt og gjennom internasjonalt samarbeid. Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var derfor å belyse politiets og påtalemyndighetens innsats mot organisert kriminalitet.

Riksrevisjonen mener at undersøkelsen viser at samarbeidet mellom politidistriktene er mangelfullt, og at det er vanskelig å få politidistriktene til å ta ansvar for etterforskning som krysser politidistriktsgrensene. Riksrevisjonen mener videre at det har manglet en overordnet strategi og i liten grad foreligget styringsparametre for hvordan den organiserte kriminaliteten skal bekjempes og hvordan politiet skal prioritere arbeidet. IKT-systemene kritiseres ved at de ikke i tilstrekkelig grad legger til rette for en effektiv kriminalitetsbekjempelse på området. Rapporten stiller også spørsmål ved om utnyttelsen av tilgjengelige etterforskningsmetoder er tilfredsstillende.

Departementet er enig med Riksrevisjonen i at det er flere utfordringer når det gjelder politiets arbeid for å bekjempe organisert kriminalitet. Organisert kriminalitet er ofte profesjonelt utført og innebærer grensekryssende operasjoner, og representerer store utfordringer både på regionalt, nasjonalt og globalt nivå.

Disse utfordringene krever en dynamisk politiinnsats og et politi som er i stand til å oppdatere og tilpasse seg stadige skiftninger og endrede kriminalitetsmønstre. Utviklingen krever også at overordnede myndigheter jobber kontinuerlig med å finne strategier, løsninger og metoder som skal bidra til å sette politiet i stand til å bekjempe organisert kriminalitet på best mulig måte.

Departementet er enig i at det er et forbedringspotensial på dette området. Det må likevel understrekes at det i de senere år er iverksatt mange tiltak som har hatt stor betydning for bekjempelsen av den organiserte kriminaliteten.

Riksrevisjonen mener at undersøkelsen viser at det mangler en helhetlig og overordnet strategi for å bekjempe organisert kriminalitet. Departementet mener at en slik helhetlig og overordnet strategi for bekjempelse av organisert kriminalitet må ta hensyn til at denne kriminaliteten er svært forskjelligartet og at organisert kriminalitet er et vidt og tildels uklart begrep. Departementet mener på denne bakgrunn at den organiserte kriminalitetens sammensatte karakter gjør det nødvendig å utvikle egnede *delstrategier*, tilpasset den aktuelle kriminalitetsform og grad av organisering. Denne stortingsmeldingen representerer regjeringens strategi på området. Politidirektoratet har tidligere gitt ut flere analyser og rapporter om organisert kriminalitet generelt og de særskilte kriminalitetsformer spesielt.

Det fremgår i rapporten fra Riksrevisjonen at det i begrenset grad gjennom styringsdialogen er etablert mål og resultatkrav for politiets arbeid mot organisert kriminalitet. I tillegg refereres det i rapporten at et flertall av politidistriktene oppfatter det som at mål- og resultatstyringssystemet ikke i tilstrekkelig grad fanger opp innsatsen mot organisert kriminalitet.

Departementet mener at de overordnede styringssignalene gjennom både budsjettproposisjon og tildelingsbrev har vært tydelige, og dessuten at Politidirektoratets rapport fra 2009 om organisert kriminalitet[76] gir føringer for hvordan organisert kriminalitet skal prioriteres. Departementet erkjenner imidlertid at styringssignalene kan tydeliggjøres ytterligere og det vil bli arbeidet videre med dette.

For å unngå unødig detaljstyring vurderes målstruktur, resultatkrav og rapporteringskrav i tildelingsbrevet fortløpende. Det har nylig blant annet blitt utarbeidet en ny mal for Politidirektoratets årsrapport for å bidra til bedre rapportering på og vurdering av mål- og resultatoppnåelse. Departementet har i tillegg utviklet målstrukturen i Prop. 1 S for å få bedre målformuleringer

[76] Les mer Politidirektoratets rapport i punkt 3.1.

med færre aktivitets- og prosessmål. Dette mener departementet bidrar til bedre og tydeligere styringsparametre og færre rapporteringspunkter, som igjen forhåpentlig bidrar til at styringen av Politidirektoratet blir bedre.

Riksrevisjonen mener det fremgår av spørreundersøkelsen i politidistriktene at det er betydelige utfordringer knyttet til samarbeid mellom politidistrikter når det gjelder etterforskning og iretteføring av organisert kriminalitet, herunder at det mangler incentiver for å ta ansvar for distriktsovergripende kriminalitet og manglende økonomisk kompensasjon.

For å bedre samarbeidet ble innsatsstyrken og det nye samordningsorganet etablert i 2010. Innsatsstyrken er etablert særskilt for å bekjempe virksomheten til mobile organiserte kriminelle. Samordningsorganet disponerer om lag 18 millioner kroner som skal bidra til å dekke ekstra kostnader som politidistriktene får i forbindelse med etterforskning og iretteføring av distriktsovergripende organisert kriminalitet.

Riksrevisjonen mener det følger av spørreundersøkelsen i distriktene at analysekompetansen i distriktene er av varierende kvalitet, men det fremkommer av rapporten at analyse og etterretningsarbeidet har blitt styrket i distriktene de siste årene. I tillegg fremheves betydningen av etterretningssystemet Indicia.

Det fremgår av Riksrevisjonsrapporten at et flertall av regionene i kriminalomsorgen og politidistriktene opplever at informasjonsutvekslingen ikke er tilfredsstillende. Departementet ser at samarbeidet noen steder kan bli bedre. For å bedre samarbeidet i de distriktene hvor dette ikke er tilfredsstillende, har departementet bedt politiet og kriminalomsorgen om å etablere lokale strukturer for samarbeid. Våren 2010 ble det dessuten opprettet et utvalg som skal vurdere INFOFLYT-instruksen, og eventuelt foreslå endringer i denne.

Politiet har siden 2000 fått nye hjemler for å ta i bruk særskilte etterforskningsmetoder. Slike metoder kan imidlertid bare benyttes i kvalifiserte tilfelle, krever særskilt opplæring og er ressurskrevende.

Riksrevisjonen viser i sin rapport til at flere politidistrikter har meddelt at de omfattende ressursene som knytter seg til bruken av særlige etterforskningsmetoder, har betydning for i hvilken grad distriktene benytter seg av disse ved etterforskning av organisert kriminalitet.

Departementet mener at lovgivningen på området i hovedsak er tilfredsstillende, men at det kan være grunn til å se nærmere på blant annet om det er behov for nye regler vedrørende adgangen til å beskytte opplysninger (som ikke påberopes som bevis) fra informanter. Departementet arbeider med oppfølgingen av rapporten fra Metodekontrollutvalget som ble fremlagt i juni 2009, hvor det vurderes en rekke endringer i forhold til dagens regelverk.

Riksrevisjonen skriver at flere av IKT-systemene i justissektoren er basert på gammel teknologi og utdaterte løsninger som gir lav brukervennlighet. Endringer er nødvendige for ikrafttredelse av straffeloven 2005 og gjennomføring av Prüm-avtalen. Departementet mener at en oppdatering av politiets IKT-løsninger er nødvendig, og legger blant annet til rette for dette gjennom budsjettforslaget for 2011 gjennom en videreføring og styrking av avsetningene fra 2010 på 180 millioner kroner. Politidirektoratet er i gang med et forprosjekt som vil gi et tydeligere bilde av nødvendig modernisering av IKT-systemene. Forprosjektet anslås ferdigstilt i løpet av 2011.

Departementet understreker for øvrig at viktige enkeltgrep på IKT-området er gjennomført i løpet av de senere år, blant annet opprettelsen av Indicia og teknologiutvikling i forbindelse med styrkingen av enheten for finansiell etterretning i ØKOKRIM.

Det fremgår i Riksrevisjonens rapport at selv om politidistriktene kan bli bedre i sin utnyttelse av det etablerte internasjonale politi- og påtalesamarbeidet, er politidistriktene i hovedsak tilfreds. Det er etablert et kompetansenettverk med representanter fra alle politidistriktene for å bedre politidistriktenes kunnskap om mulighetene som finnes gjennom det internasjonale politisamarbeidet.

Styrkingen av det internasjonale samarbeidet har de siste årene vært prioritert av regjeringen. Blant annet ble de to EU-rettsaktene om Prümsamarbeidet vedtatt i juni 2008. Dette samarbeidet vil, som beskrevet i kapittel 2, gi norske politimyndigheter tilgang til opplysninger om DNA, fingeravtrykk og kjøretøyregistre i alle EUs medlemsstater. Det har i tillegg blitt lagt bedre til rette for avtaler om soningsoverføring med andre land, senest avtalen med Romania av 20. september i år.

5.1 Oppfølgingen av Riksrevisjonsrapporten

Som et ledd i Stortingets behandling av Riksrevisjonsrapporten, gjennomførte Stortingets kontroll- og konstitusjonskomiteen åpen høring 11. oktober 2010. Justisministeren, politidirektøren,

riksadvokaten, representanter fra utvalgte politidistrikter, Politiets Fellesforbund og Politijuristene deltok.

Hovedproblemstillingene komiteen ønsket å få belyst under høringen var:

- styring og prioritering av politiets innsats mot organisert kriminalitet,
- samarbeidet mellom politidistriktene og mellom politiet og kriminalomsorgen,
- utfordringer knyttet til metoder og teknologi.

Under kontrollhøringen ble det nyetablerte samordningsorganet trukket frem som et sentralt tiltak for å bekjempe organisert kriminalitet. Samordningsorganet skal legge til rette for bedre samarbeid på tvers av distriktsgrensene gjennom finansiering og eventuelle føringer for etterforskningen, jf. kapittel 6.1.3.

De tilstedeværende var i hovedsak tilfredse med de metoder politiet har til rådighet. Det ble imidlertid særlig fremhevet et behov for bedre kildebeskyttelse, samt en endring av straffeloven § 60 a. Det vises til omtale av kildebeskyttelse og straffeloven § 60 a i kapittel 7. Videre ble det av politiet uttalt et ønske om opplæringspakker i forbindelse med de metodene som politiet har til rådighet. Departementet vil sammen med riksadvokaten og Politidirektoratet vurdere hva det er behov for av opplæring på dette området.

Under høringen ble det dessuten pekt på økt ressursbehov knyttet til bruk av for eksempel kommunikasjonskontroll. Dette henger blant annet sammen med store utgifter til tolk og oversettelse, samt økt tidsbruk. Konkret ble det foreslått en sentral finansiering av tolkeutgifter. Departementet vil se nærmere på hvorvidt slik sentralisering skal gjennomføres.

Lagring av trafikkdata ble også fremhevet av politidistriktene som særlig viktig for bekjempelsen av organisert kriminalitet. Det vises til kapittel 7.4 for nærmere omtale av datalagring.

Det var enighet om at det eksisterer et behov for oppgradering av politiets IKT-systemer. Departementet mener at en oppgradering av IKT-systemene i politiet må prioriteres. For å gjennomføre oppgraderingen, utarbeider Politidirektoratet et forprosjekt som skal fullføres i løpet av 2011. Det ble for øvrig fremhevet at de investeringer som er gjort i forbindelse med opprettelsen av etterretningssystemet Indicia i 2007 har forbedret muligheten for å bekjempe organisert kriminalitet betydelig.

Flere av de tilstedeværende trakk frem at det er behov for en utvidelse og ytterligere profesjonalisering av analysevirksomheten. Det kommenteres at analysefunksjonen ved Kripos er styrket.

Innst. 79 S (2010–2011) Innstilling fra kontroll og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot organisert kriminalitet

Komiteen viser til at organisert kriminalitet i økende grad de senere årene er blitt en del av kriminalitetsbildet i Norge. Dette stiller politiet ovenfor nye og store utfordringer både med hensyn til å forebygge, avdekke og etterforske organisert kriminalitet. Komiteen peker på at kampen mot den organiserte kriminaliteten skal prioriteres, både nasjonalt og internasjonalt.

Komiteen peker særlig på at felles innsats på tvers av politidistrikter, synes å være i et godt spor, også som følge av økonomiske incitamenter fra sentralt hold, men at det fortsatt er forhold som kan forbedres og som det er nødvendig at departementet tar grep for å endre på.

Komiteen peker på at høringsinstansene satte spørsmålstegn ved om det er hensiktsmessig og praktisk mulig med en helhetlig overordnet nasjonal strategi for bekjempelse av organisert kriminalitet. Kriminalitetstypene er svært forskjellige og må bekjempes på ulik måte. Det trengs derfor i stedet en egen strategi for hver type kriminalitet. *Komiteen* imøteser en drøfting av strategivalg for bekjempelse av organisert kriminalitet i den varslede stortingsmeldingen om temaet.

Komiteen mener arbeidet med Resultatreformen er viktig i arbeidet med mål og parametere og mener det kan være en fordel med noen færre mål å forholde seg til, slik at de sentrale prioriteringene fremstår mer tydelige.

Komiteen understreker at samarbeid på tvers av politidistriktene er av stor betydning i arbeidet med å bekjempe organisert kriminalitet. Høringen viste at det har skjedd en positiv utvikling siden Riksrevisjonens undersøkelse ble gjennomført. Det nye samordningsorganet som er opprettet, økte sentrale bevilgninger og styrking av Kripos ble fremholdt som positivt av høringsinstansene. *Komiteen* mener det bør vurderes om ytterligere midler bør fordeles fra sentralt hold for å stimulere til samarbeid over politigrensene, slik at økonomi ikke skal være avgjørende for om samarbeid finner sted eller ikke.

Komiteen vil vise til at det under høringen fremkom at det var et problem at utgiftene til tolking er økende, og at en belastning på det enkelte politidistrikt eller særorgan vil kunne hemme etterforskningen av organisert kriminalitet. *Komi-*

teen mener på denne bakgrunn at Justis- og politidepartementet nøye bør vurdere hvordan utgifter til tolketjenesten kan organisere og finansieres.

Komiteen peker på at det i arbeidet med organisert kriminalitet er viktig med samarbeid med andre instanser som skatte- og tollmyndighetene.

Komiteen peker på behovet for nye IKT-løsninger i politietaten. Dette er helt klart et kritisk punkt i politiets arbeid og skaper også problemer i arbeid på tvers av politidistrikter. *Komiteen* har merket seg høringsinstansenes entydige uttalelser om alvorligheten knyttet til IKT-situasjonen. Dette ble også understreket ved at statsråden medgav at IKT har vært nedprioritert gjennom flere år. *Komiteen* vil understreke at nye IKT-løsninger synes å være et kritisk punkt for så vel politiets innsats mot kriminalitet generelt og i forhold til den organiserte kriminaliteten spesielt. *Komiteen* kan vanskelig se at det er mulig å løse utfordringene på dette området utelukkende med omdisponering av driftsmidler i politiet uten at andre prioriterte mål for politiet må vike.

6 Organisatoriske rammer i bekjempelsen av organisert kriminalitet

6.1 Politiets organisering

Politiet er samfunnets sivile maktorgan og dets alminnelige rettshåndhevende myndighet. Politiet har ansvaret for å etterforske straffbare handlinger og har et alminnelig ansvar for å forebygge kriminalitet. Politiets oppgaver for øvrig og de alminnelige rammene for etatens virksomhet fremgår av lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).

Den norske politiorganisasjonen kjennetegnes ved at det er et desentralisert enhetspoliti.

Desentralisert politi innebærer at det er representert mange steder. Landet er inndelt i 27 politidistrikter med en politimester som øverste leder i hvert distrikt. Politidistriktene er inndelt i lensmannsdistrikter og politistasjonsdistrikter med i alt 381 tjenestesteder. Videre har politiet fem særorgan: Utrykningspolitiet, Politihøgskolen, Kripos, Politiets data- og materielltjeneste, ØKOKRIM og Politiet utlendingsenhet.

Politiets arbeid som sikkerhetstjeneste utføres av et eget politiorgan, Politiets sikkerhetstjeneste (PST,) som er direkte underlagt departementet. På nasjonalt nivå ledes arbeidet av Den sentrale enhet (DSE). Alle politidistriktene, unntatt Oslo, har personell som er en del av politiets sikkerhetstjeneste.

At politiet er desentralisert, innebærer også som et grunnfestet prinsipp, at beslutninger primært skal treffes på politidistriktsnivå hvor en presumptivt har den beste kjennskap til forholdene, og hvor man har et stabsapparat å støtte seg til. Operative funksjoner skal primært ivaretas av politidistriktene og særorganene (med operative funksjoner).

Enhetspoliti innebærer at det bare er en politiorganisasjon som har ansvar for alle gjøremål som lovgivningen og forvaltningstradisjonen betegnes som «politioppgaver». Landets 27 politimestere har i sine politidistrikter ansvar for polititjenesten.

Justis- og politidepartementet med statsråden som politisk og konstitusjonelt ansvarlig, representerer den øverste ledelse av norsk politi. Departementet utarbeider de overordnede politiske retningslinjer for politiets arbeid, den årlige budsjettproposisjon som omhandler bevilgninger til politiet, og har etatsledelsen av Politidirektoratet og PST.

6.1.1 Politidirektoratet

Politidirektoratet har den faglige og administrative ledelse av politiet. Som en del av dette arbeidet, fordeler direktoratet de årlige budsjettmidlene og fastsetter resultatmål for det enkelte politidistrikt/særorgan. Det skjer gjennom Politidirektoratets disponeringsskriv. Direktoratet styrer politietaten ved utarbeidelse av handlingsplaner og rundskriv og fastsetter rutinene for rapportering. Videre er det årlige styringsdialogmøter mellom direktoratet og det enkelte politidistrikt/særorgan. Det er også etablert en egen tilsynsfunksjon i Politidirektoratet ovenfor politidistriktene/særorganene. Politidirektoratet samordner politietatens kontakt med andre etater på nasjonalt nivå og fastsetter retningslinjene for politidistriktenes samarbeid med disse.

Operative funksjoner skal primært ivaretas av politidistriktene eller særorgan med operative funksjoner. Politidirektoratet skal bare i helt spesielle situasjoner gripe inn i operativ virksomhet. Dette kan for eksempel gjelde i saker av vesentlig, nasjonal betydning eller hvor det kan være uomgjengelig nødvendig av hensyn til gjennomføringen av politioperasjonen. Slik inngripen kan skje ved at politidirektøren enten bruker sin instruksjonsmyndighet, selv overtar ansvaret for politioperasjonen eller overlater ansvaret for denne til en annen politimester eller sjefen for et særorgan[77].

Som en del av sin etatsledelse utarbeidet Politidirektoratet en strategisk plan om organisert kriminalitet for perioden 2006 til 2009. Det arbeides nå med en ny plan.

---

[77] Ot.prp. nr. 7 (1999–2000) Om lov om endringer i politiloven, side 50 annen spalte.

6.1.2 Politidistriktene

Den enkelte politimester er som hovedregel ansvarlig for all politivirksomhet i politidistriktet. Straffbare handlinger skal således som regel etterforskes[78] og påtales i det politidistriktet handlingene antas foretatt[79]. Det gjelder selv om det er begått tilnærmet identiske straffbare handlinger i andre politidistrikter hvor det kan være samme gjerningspersoner.

Når det gjelder utarbeidelse av analyser har politidistriktene ansvar for:

- å innhente og bearbeide opplysninger om kriminalitetsutviklingen slik at en har oppdatert kunnskap om kriminalitetssituasjonen og utfordringene i politidistriktet,
- utarbeide strategiske og operative analyser,
- rapportere til Kripos, ha kontakt med og samarbeide med Kripos og andre eksterne aktører

Etter departementets oppfatning er det helt nødvendig med en politidistriktsstruktur som innehar nødvendig kompetanse og kapasitet til å kunne håndtere de utfordringer fremtidens kriminalitet medfører. Det vil måtte innebære at alle politidistriktene må kunne påta seg ansvaret for sentralisert etterforskning av mobile kriminelle som har begått lovbrudd flere steder i landet, og kunne samarbeide med utenlandsk politi i de tilfeller det er behov for det.

6.1.3 Oslo politidistrikt

Bruk av enkelte såkalte utradisjonelle etterforskningsmetoder krever spesialkompetanse og er ressursskrevende. For enkelte av disse oppgavene er Oslo politidistrikt gitt nasjonalt bistandsansvar. Det gjelder:

- undercoveroperajoner som krever teknisk og operativ støtte,
- gjennomføring av romavlytting
- hemmelig ransaking,
- ordinære spaningsressurser i narkotikasaker

Oslo politidistrikt har i tillegg ansvar for beredskapstroppen.

6.1.4 Kripos

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Kripos) har et riksdekkende ansvar som etterforsknings-, påtale og bistandsenhet for visse saker om organisert og annen alvorlig kriminalitet. Ved avgjørelsen om en sak skal etterforskes ved Kripos, skal det særlig legges vekt på sakens viktighet, om den omfatter personer eller miljøer hvor enheten har særlig erfaring eller kunnskap, eller strekker seg over flere politidistrikter og ikke naturlig hører under noe politidistrikt. Andre hensyn kan også tilsi at saken bør etterforskes utenfor det distrikt den hører under. Det samme gjelder hvor saken vil kreve utstrakt internasjonalt samarbeid. Videre har Kripos hovedansvaret for å etterforske forbrytelser begått av personer som befinner seg i Norge når det gjelder krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten, unntatt forbrytelser begått av norsk militærpersonell[80]. Kripos kan i tillegg etterforske følgende forbrytelser begått i utlandet av personer som befinner seg i Norge når det gjelder antipersonellmineloven, åpen etterforskning av terrorhandlinger, tortur og andre alvorlige forbrytelser når de står i sammenheng med forbrytelser som nevnt foran. Kripos kan dessuten også etterforske IKT-kriminalitet[81].

Når det gjelder etterforskning, er Kripos hovedoppgave å bistå politidistriktene i etterforskning av deres straffesaker. Det ytes etterforskningsbistand i form av teknisk etterforskning, laboratorieundersøkelser, analysearbeid, taktisk etterforskning herunder opplegg og ledelse av etterforskningen.

I tillegg til å etterforske straffesaker, er Kripos det nasjonale kontaktpunkt for Interpol, FRONTEX, EUROPOL, «Det svenske initiativet», PTN-samarbeidet (politi-tollsamarbeidet i Norden), BSRBCC (nasjonalt senter for Østersjøsamarbeidet), samt at det er SIRENE-kontor (kontaktkontor for Schengen informasjonssystem).

Kripos er dessuten registerfører for SSP (Det sentrale person og politiopplysningsregisteret), fingeravtrykkregisteret, DNA-registeret og Indicia (politiets kriminalretterretningsregister).

For å styrke Kripos arbeid med å bekjempe mobile kriminelle og organisert kriminalitet, ble Kripos i 2010 styrket med 10 årsverk til å utføre strategiske og operative analyser, samt til bistand til politidistriktene og til operativ planlegging.

---

[78] Etterforskningsbegrepet er beskrevet i Riksadvokatens rundskriv av 22. desember 1999 Del II – nr. 3/1999.

[79] Påtaleinstruksen § 1-1 første ledd.

[80] Forbrytelser begått av norsk militærpersonell etterforskes av Romerike politidisktrikt, jf. Riksadvokatens brev av 17. februar 2005.

[81] Jf. påtaleinstruksen § 37-3.

Kripos har i følge den nasjonale strategien for etterretning og analyse blant annet ansvar for følgende nasjonale oppgaver:

- løpende overvåking av kriminalitetsbildet nasjonalt og internasjonalt, og derved å være et kompetanse- og kunnskapssenter når det gjelder kriminalitetssituasjonen til enhver tid,
- utarbeide operative analyser og spesifikke strategiske analyser og på denne bakgrunn å gi anbefalinger om prioriteringer, operative tiltak, samarbeidsprosjekter og andre oppfølgingstiltak,
- etablere og vedlikeholde nettverk i etaten når det gjelder oppfølging av etterretnings- og analysevirksomheten i nasjonale og regionale møtestrukturer.

Disse oppgavene bør etter departementets oppfatning tilligge Kripos også i fremtiden.

Når det gjelder analysearbeidet, bør Kripos etter departementets oppfatning inneha den nødvendige kapasitet og kompetanse for til enhver tid å kunne utarbeide de analyser som kriminalitetssituasjonen tilsier at Kripos selv, de øvrige særorganene og politidistriktene har behov for.

I lys av den beskrevne utvikling innenfor organisert kriminalitet, og ut fra departementets forutsetninger om økt innsats for å bekjempe den, bør også Kripos sin rolle i et nytt og forsterket samordningsorgan[82], defineres og presiseres nærmere.

Det er viktig at Kripos videreutvikler sin nasjonale spisskompetanse når det gjelder IKT-, teknisk- og taktisk etterforskning på et nivå det av ressursmessige hensyn ikke er naturlig at politidistriktene innehar. Kripos har i dag ansvar for å etterforske og i retteføre egne saker, men det vil kunne være behov for at Kripos i tillegg får ansvar for en del saker i den operative fasen som vil bli overtatt av et politidistrikt når saken går over i tradisjonell etterforskning.

6.1.5 ØKOKRIM

Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (ØKOKRIM) er et særorgan i politiet og et nasjonalt statsadvokatembete, og det skal være et senter for bekjempelse av nevnte kriminalitetsformer. Enheten behandler egne straffesaker og yter bistand til politidistriktenes etterforskning.

ØKOKRIM behandler særlig alvorlige overtredelser av straffeloven kapittel 24 (underslag, tyveri og ulovlig bruk), 26 (bedrageri, utroskap og korrupsjon), 27 (forbrytelser i gjeldsforhold), skatte- og avgiftslovgivningen, valutalovgivningen, konkurranseloven, verdipapirhandelloven, forurensingsloven, arbeidsmiljøloven og andre lovovertredelser som naturlig faller inn under økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet.

Enheten for finansiell etterretning ved ØKOKRIM mottar, og behandler rapporter om mistenkelige transaksjoner i medhold av hvitvaskingsloven. En rekke institusjoner og aktører som har befatning med pengetransaksjoner, slik som finansinstitusjoner, pengeoverføringsforetak, verdipapirforetak, revisorer og advokater, plikter å rapportere mistenkelige transaksjoner til enheten. De siste årene har antallet slike rapporter ligget på over 6000 pr. år. På dette grunnlag utarbeider enheten blant annet etterretningsrapporter og anmeldelser. Informasjon fra enheten til politiet er et viktig bidrag for bekjempelse av all profittmotivert kriminalitet, herunder organisert kriminalitet.

6.1.6 Utrykningspolitiet

Utrykningspolitiet er et sentralt politiorgan som har som hovedoppgave å redusere antall ulykker ved å forebygge lovbrudd i trafikken. Utrykningspolitiet har de siste årene gjort en større innsats mot mobile kriminelle. Ved å basere seg på en mer kunnskapsstyrt arbeidsform er det tatt i bruk nye metoder som etterretningspatruljer, narkotikahunder og mobil tilgang til sentrale systemer og dataløsninger. Dette har ført til en kraftig økning i antall narkotikabeslag og pågrepne personer. Ved å prioritere kriminalitetsbekjempelse på veien, har UP en mulighet til å avdekke kriminalitet på transportårene hvor kriminelle ferdes.

6.1.7 Politiets utlendingsenhet

Hovedoppgavene til Politiets utlendingsenhet (PU) er registrering av asylsøkere, undersøkelser omkring asylsøkeres reiseruter, fastsettelse av identitet, forberedelse og iverksettelse av endelige avslag i asylsaker og koordinering og kvalitetssikring av alle uttransporteringer fra Norge. PU har videre ansvaret for:

- samle inn, bearbeide og analysere relevant informasjon innenfor særorganets ansvarsområde og informere rett politimyndighet om personer som antas å tilhøre kriminelle nettverk eller antas å ha begått alvorlige straffbare handlinger, herunder terrorhandlinger og krigsforbrytelser,

[82] Om Samordningsorganet se avsnitt 6.3.3.

- i samarbeid med politidistriktene og særorganene å samle inn, bearbeide og analysere informasjon om illegal innvandring og ulovlig opphold,
- internasjonalt arbeid i henhold til Politidirektoratets direktiver relatert til særorganets ansvarsområde.
- i forbindelse med bekjempelse av menneskehandel, har PU et særlig ansvar for å samle inn, bearbeide og analysere relevant informasjon innenfor særorganets ansvarsområde og informere rett politimyndighet.

6.1.8 Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID)

Som en del av arbeidet med å avdekke bruk av falsk identitet og forfalskede og uekte dokumenter, er det i 2010 etablert et nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID). NID skal bistå og samarbeide med politiet og utlendingsforvaltningen i arbeidet med å avdekke bruk av falsk identitet, falske dokumenter og verifisering av dokumenter NID er et selvstendig forvaltningsorgan administrativt underlagt Politidirektoratet.

Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter skal være et ekspertorgan innen identitetsspørsmål og dokumentasjonsvurdering og slik sett bidra til å høyne nivået, kvaliteten, kompetansen, informasjonsutvekslingen og metodeutviklingen for å fastsette identitet. Gjennom denne etableringen har man også styrket mulighetene til å se sammenhengen mellom bruk av falsk identitet og falske dokumenter og den alminnelige kriminalitetsbekjempelsen mot id-tyveri, dokumentforfalskning, menneskesmugling mv.

6.2 Påtalemyndighetens organisering

Påtalemyndigheten har ansvar for etterforskning av straffbare handlinger og avgjør om det skal reises påtale i straffesakene. Den er organisert med riksadvokaten som leder. Det er bare Kongen i statsråd som kan instruere riksadvokaten i slike saker. I påtalemyndigheten er det ti regionale statsadvokatembeter, ØKOKRIM og Det nasjonale statsadvokatembete. Påtalemyndigheten på lokalt nivå er en integrert del av politiet (består av politimester, visepolitimester, politiinspektør, politiadvokat og politifullmektig).

Riksadvokaten har gitt Det nasjonale statsadvokatembete[83] i oppgave å være et spesialistorgan innenfor organisert kriminalitet, datakriminalitet og særskilte internasjonale forbrytelser.

For blant annet å styrke innsatsen mot organisert kriminalitet er det i statsbudsjettet for 2011 foreslått opprettet et nytt statsadvokatembete ved Det nasjonale statsadvokatembete for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet.

6.3 Organiseringen av arbeidet med organisert kriminalitet

6.3.1 Analyse og etterretning

Endringer i samfunnsutviklingen og kriminalitetsbildet gjør at politiet må ha sterkere fokus på sin trygghetsskapende virksomhet – med krav til økt tilgjengelighet, god organisering og riktig ressursutnyttelse. For å kunne være i stand til å møte disse utfordringene har det i de senere årene vært nødvendig for politiet å utarbeide kriminalitetsanalyser.

Det er vanlig å dele analysene inn i to kategorier – strategiske analyser og operative analyser. Strategisk analyse beskrives vanligvis som

> «et hjelpemiddel og et verktøy for systematisk og strukturert identifisering, innsamling, bearbeiding og presentasjon av informasjon, erfaring og kunnskap om omgivelser og om interne forhold som er av betydning for utvikling, valg og iverksetting av strategi for nåværende eller fremtidige virksomhet.»[84]

Strategiske analyser fokuserer ikke mot oppklaring av saker, men på sammenhenger. Hovedformålet med strategisk analyse og etterretning er å gi beslutningstakerne et best mulig grunnlag for å:

- beslutte hvilke innsatsområder som skal prioriteres og bestemme strategier som legges til grunn for arbeidet,
- utarbeide virksomhetsplaner og aktivitetsplaner,
- utvikle samarbeidet med eksterne aktører,
- planlegge effektiv ressursbruk,
- utvikle strategier for forebygging.

Operative analyser er hendelsesstyrte, og retter seg direkte mot oppklaring av en sak eller mot konkrete objekter.

Operative analyser har blant annet som formål å:

---

83 Det nasjonale statsadvokatembetets kompetanse fremgår av påtaleinstruksens kapittel 38.

84 Reve og Stokke: Strategisk analyse. Grunnlaget for praktisk strategiutvikling.

- danne grunnlag for å iverksette etterforskning rettet mot bestemte personer eller miljøer,
- initiere og støtte operativ innsats (mot for eksempel ulovlige demonstrasjoner gjengopprør eller planlagte straffbare handlinger)
- forebygge hendelser (for eksempel ved tilstedeværelse eller samarbeide med andre)
- samarbeide med andre (analyse skal søke å identifisere andre problemeiere så som barnevern og rusomsorg).

Som et hjelpemiddel til bruk ved utarbeidelse av operative analyser er det i etterretningssystemet Indicia tilrettelagt for å ta ut analyser mot person, hendelser og kjøretøy. Indicia omtales nedenfor.

Gode analyser forutsetter at det innhentes etterretningsinformasjon som grunnlag for analysene. Kvaliteten på analysene vil i stor utstrekning avhenge av hvor godt politiets etterretningsarbeide er.

Arbeidet med å utarbeide kriminalitetsanalyser skjer på fire nivåer:

- Overordnet nasjonalt nivå
  Politidirektoratet har ansvaret for å utarbeide strategiske analyser på overordnet nivå.
- Nasjonalt nivå
  Kripos utarbeider analyser på nasjonalt nivå, se punkt 6.1.4.
- Regionalt nivå
  I enkelte områder er det etablert samarbeid mellom flere politidistrikter hvor formålet er av både strategisk og operativ karakter Det er ikke etablert faste ordninger, og omfanget av dette arbeidet varier over tid.
- Politidistriktsnivå
  Politidistriktenes oppgaver er beskrevet i punkt 6.1.2.

Indicia

For at politiet skal få praktisk nytte av den etterretningsinformasjon som innhentes, må informasjonen kunne lagres, bearbeides og gjøres kjent for dem som skal benytte informasjonen. Politiet har til dette formålet utviklet et etterretningssystem – Indicia. Systemet inneholder flere moduler:

- etterretningsregister
- søk i kilderegistre
- prosjektmodul

I etterretningsregisteret registreres etterretningsinformasjon om personer, organisasjoner, kjøretøy og hendelser. Informasjonen om personer valideres mot folkeregisteret og kjøretøy mot AUTOSYS[85]. Meldingene følges opp og kvalitetssikres i henhold til instruks og rutiner, både i politidistriktene og sentralt hos Kripos.

Søkefunksjonen er laget for å effektivisere informasjonsinnhenting fra en rekke politisystemer. Det søkes ikke i Interpols register for internasjonale etterlysninger (ASF).

Prosjektmodulen kan brukes til å organisere aktiviteter og informasjon knyttet til en sak eller større oppgave. Den er meget godt egnet til å styre ressurser i store saker.

Kripos er behandlingsansvarlig for Indicia og har blant annet ansvar for å utvikle opplæringskonsepter, overvåke bruksmønster og fremme forslag om endringer og forbedringer i systemet.

Kripos har også en nasjonal funksjon som fagansvarlig for Indicia. Funksjonen skal ivareta kommunikasjon med daglig ansvarlig i hvert enkelt politidistrikt/særorgan, samt sørge for enhetlig bruk av systemet. Kripos sørger blant annet for innsamling av avviksmeldinger og fører en oversikt over innmeldte avvik.

Politidirektoratet har i fastsatt instruks for politietatens bruk av Indicia, rundskriv 2006/010.

6.3.2 Straffbare handlinger begått på tvers av politidistrikter

Avtale mellom politidistriktene

Som beskrevet ovenfor, er ansvaret for etterforskning av straffesaker tillagt det politidistriktet hvor den staffbare handling har funnet sted. Det fører til koordineringsutfordringer hvor samme gjerningspersoner begår straffbare i flere politidistrikter. Det gjelder både mht. utveksling av etterforskningsinformasjon og om det for eksempel skal foretas pågripelse og fengsling av siktede. For å avhjelpe på disse problemene har enkelte politidistrikter inngått forpliktende samarbeid mht. utveksling av informasjon og behandling av straffesaker.

Flere politidistrikter har etablert samarbeidsprosjekter som særlig har hatt som formål å bekjempe den mobile vinningskriminaliteten så som Grenseløs, Majorstua-prosjektet og Mobile vinningskriminelle i nord. Disse prosjektene er basert på avtaler mellom politimesterne i de aktuelle områdene om en felles innsats rettet den aktuelle kriminaliteten. Prosjektene synes å ha ført til reduksjon i kriminaliteten og økt oppklaring innenfor aktuell kriminalitetstype. Prosjektene er

[85] Register for norske motorvogner og førerkort.

tilført budsjettmidler fra ROK[86] og senere Samordningsorganet, se punkt 6.3.3. Politidirektoratet har hatt en gjennomgang av tre av disse prosjektene for å danne seg en oppfatning av hvilke faktorer som er avgjørende for at slike prosjekter skal lykkes og peker på følgende:

- politimesternes engasjement er av avgjørende betydning,
- det må utarbeides et tydelig mandat som på en klar måte fastsetter målene,
- det må stilles øremerkede ressurser til rådighet,
- det må være tilgjengelig bred kompetanse både innen etterforskning, etterretning, analyse og påtalearbeid,
- gode analyser (strategiske og operative) må ligge grunn for arbeidet.

Påtalemyndighetens beslutning om sentralisert etterforskning

Et alternativ til avtaler mellom politidistriktene om oppfølging av straffesaker som har funnet sted i flere politidistrikter, er at overordnet påtalemyndighet utpeker et politidistrikt som gis ansvar for behandling to eller flere straffesaker fra forskjellige politidistrikter – beslutter sentralisert etterforskning[87]. Både statsadvokatene og riksadvokaten har kompetanse til å beslutte sentralisert etterforskning, men siden statsadvokatregionene omfatter fra ett til fem politidistrikter, vil en beslutning om sentralisert etterforskning fra statsadvokaten ofte omfatte for få politidistrikter og bare politidistrikter innenfor statsadvokatdistriktet.

I praksis er det derfor Riksadvokaten som beslutter sentralisert etterforskning i en del tilfeller. Det politidistriktet som får samordningsansvaret, vil ofte måtte bruke betydelige ressurser på den oppgaven, både i form av etterforskningskapasitet, påtalekapasitet og utgifter til reiser og transport av de siktede. Tidligere kunne det være en utfordring med hensyn til beslutning om sentralisert etterforskning at det ikke fulgte med penger da budsjettansvaret ligger i Politidirektoratet.

I forkant av en beslutning om sentralisert etterforskning vil det normalt være kontakt mellom riksadvokaten og Politidirektoratet om økonomisk støtte til det politidistrikt som får ansvaret for etterforskningen. Nå avhjelpes de budsjettmessige konsekvensene av at Samordningsorganet kan gi den nødvendige budsjettmessige støtte, jf. punkt 6.3.3.

6.3.3 Et forsterket samordningsorgan

Politiet og påtalemyndigheten har de senere årene høstet gode erfaringer med tett samarbeid over distriktsgrensene. Særlig har dette vist seg nyttig i bekjempelsen av ulike former for organisert kriminalitet, som for eksempel narkotikalovbrudd og omfattende vinningskriminalitet. Regjeringen mener det er nødvendig med en ytterligere styrking og utvikling av det gode samarbeidet som er etablert på tvers av distriktsgrensene.

Det er tatt flere regionale og lokale initiativ til bedret samarbeid på tvers av distriktsgrensene. Imidlertid har kriminalitetsbildet utviklet seg slik at regjeringen mener det er nødvendig å styrke innsatsen mot alvorlig og organisert kriminalitet på nasjonalt nivå. Det er særlig utviklingen av mobil og grenseoverskridende organisert kriminalitet som nødvendiggjør en slik styrking.

Nåværende samordningsorgan

Politidirektoratets og riksadvokatens samordningsorgan for tildeling av økonomisk støtte til politidistriktene til bekjempelse av alvorlig kriminalitet (Samordningsorganet) ble opprettet 1. juni 2010. Dette er en viktig satsing på sentralt nivå for å styrke bekjempelsen av organisert kriminalitet.

Samordningsorganets formål er å styrke politiets bekjempelse av alvorlig kriminalitet, særlig organisert kriminalitet og/eller kriminalitet som begås over flere politidistrikt. Organet kan gi økonomisk støtte til politidistriktene og politiets særorganer i tråd med formålet. Det kan også ta initiativ til samordnet etterforskning, eventuelt til at påtalemyndigheten vurderer å beslutte sentralisert etterforskning, jf. straffeprosessloven § 59. Erfaringen så langt, er at de berørte politimesterne gjennomgående blir enige om hvordan samarbeidet best kan organiseres, herunder hvilket politidistrikt som skal ha hovedansvar for etterforskningen.

Samordningsorganet består av assisterende politidirektør, assisterende riksadvokat og sjefen for Kripos. Det ledes av assisterende politidirektør. Kripos ivaretar sekretariatsfunksjonen.

Styrking av Samordningsorganet

På bakgrunn av den organiserte og grenseoverskridende kriminalitetens alvorlige karakter, ser

[86] Samordningsorganet erstatter ROK (Rådet for samordnet bekjempelse av organisert kriminalitet), som ble opprettet i 2000 for å styrke arbeidet mot den organiserte kriminaliteten.

[87] Påtalemyndighetens hjemmel for å beslutte sentralisert etterforskning er straffeprosessloven § 59.

regjeringen grunn til å styrke det eksisterende Samordningsorganet. En styrking av det eksisterende Samordningsorganet innebærer at det tas utgangspunkt i de eksisterende strukturene i politiet og påtalemyndigheten, herunder også i ansvarsforholdene mellom politidistriktene. Det tosporede system[88] endres ikke. Riksadvokaten er ansvarlig for straffesaksarbeidet.

Regjeringen mener at en styrket sentral og koordinert ledelse for å tilrettelegge for en bedre samordning av politiinnsatsen må gjennomføres ved at Politidirektoratet inntar en mer aktiv rolle enn direktoratet har i dag. Regjeringen mener at det ikke er motsetninger mellom det tosporede systemet og en ytterligere aktiv rolle fra Politidirektoratets side.

Den nærmere utforming av det forsterkede Samordningsorganets oppgaver utarbeides av Politidirektoratet og Riksadvokatembetet. Regjeringen vil imidlertid i det følgende peke på noen områder:

- Samordningsorganet bør få et tydeligere mandat til å ta initiativ til felles politiinnsats som ikke hindres av distriktsgrenser og begrenses av et enkelt politidistrikts ressurser.
- Samordningsorganet bør i større grad sørge for koordinering av innsatsen mot pågående kriminalitet på tvers av politidistriktsgrensene. Særlig gjelder dette i saker om alvorlig organisert kriminalitet, for eksempel større narkotikasaker, saker med mobile vinningskriminelle, og for øvrig andre kriminalitetsområder hvor det er nødvendig å treffe raske avgjørelser om metodebruk mv. av betydning for flere politidistrikter.
- Nødvendige beslutninger om tildeling av lederansvar og sentralisert etterforskning kan og bør treffes i organet ut fra den representasjon, sammensetning og beslutningsmyndighet de har.
- Samordningsorganet bør ha oppdatert og god oversikt over ressurs- og kompetansesituasjonen i de forskjellige politidistriktene slik at samordnings- og lederansvar plasseres riktig.
- Samordningsorganet bør i tillegg til å tildele ressurser, påse at den politisjefen, herunder særorgansjefen, som får ansvaret for ledelsen av prosjektet, får de nødvendige fullmakter. Dette gjelder for eksempel påtalemyndighet utenfor eget distrikt og myndighet til å fordele tildelte ressurser.
- Regjeringen legger til grunn at KRIPOS, gjennom sitt formål og kompetanse, kommer til å spille en viktig rolle i samordningen og ledelsen av denne typen operasjoner. Det er i denne sammenheng viktig å nevne at KRIPOS er det nasjonale kontaktpunktet for internasjonalt politisamarbeid.
- Samordningsorganet bør stimulere til nye, utvidede eller bedre samarbeidsformer på tvers av distriktsgrensene, samt til utvikling av nye metoder for å avdekke og oppklare alvorlig kriminalitet. Det bør særlig gis støtte for å motivere politiet til å prøve ut nye ideer, blant annet når det gjelder metodikk og organisasjonsformer, for å effektivisere bekjempelsen av kriminalitet som begås over distriktsgrensene.
- Samordningsorganet bør stimulere til erfaringsutveksling og utvikling, for eksempel gjennom å arrangere seminarer med politimestrene og ved å sørge for hensiktsmessig evaluering innsatsen etter at organet har virket noen tid.
- Samordningsorganet bør ved tildeling av støtte særlig konsentrere seg om bekjempelse av organisert kriminalitet som ikke kan drives frem uten tilfredsstillende samordning, kraft, tynge og kvalitet uten bistand. Slike situasjoner kan for eksempel være der det er vanskelig å finne midler innenfor ordinære budsjettrammer, eller fordi et distrikt ikke har de nødvendige personellressurser.

Nærmere om Samordningsorganets arbeidsform mv.

Regjeringen mener at dagens sammensetning av Samordningsorganet er hensiktsmessig. Med assisterende politidirektør, assisterende riksadvokat og sjefen for Kripos som medlemmer av organet, ligger det til rette for at deres nødvendige beslutninger kan treffes raskt.

Regjeringen legger vekt på at Samordningsorganets funksjon og gjøremål evalueres etter to år. Hensikten vil være å få fram erfaringer om sammensetning og funksjonsområde slik at organet kan fungere etter sin hensikt.

Det er viktig å holde fast ved at de operative beslutninger, for eksempel om sentralisert etterforskning, disponering av personell eller bistand fra Kripos, skal treffes av disse myndighetspersonene på grunnlag av den kompetanse som ligger til deres stillinger. Rådets selvstendige kompetanse er først og fremst knyttet til tildeling av økonomiske midler.

[88] Det tosporede system er betegnelse på den ordningen at påtalemyndigheten under riksadvokatens ledelse har ansvar for politiets straffesaksarbeid mens Politidirektoratet har ansvaret for politiet når det gjelder politifaglige spørsmål og økonomiske og administrative gjøremål.

Samordningsorganet skal ikke være operativt i betydningen at det skal gripe inn i enkeltsaker eller sakskomplekser. En slik myndighet ville være i strid med gjeldende politi- og påtaleordning. Det forsterkede Samordningsorganet må imidlertid kunne ta initiativ til samarbeid mellom to eller flere politidistrikter og til landsdekkende prosjekter på en mer markant måte enn i dag. Dersom det er nødvendig, bør den operative samordningen og ledelsen legges til et politidistrikt. Alt etter hvor kriminaliteten begås, så peker de større politidistriktene seg ut.

Kripos' rolle

Organisert kriminalitet kan bare bekjempes effektivt dersom politiet har oppdatert og nøyaktig kunnskap om den kriminalitet som begås, og som kan omsettes i konkrete saker. Systematiske kriminalitetsanalyser av høy kvalitet er derfor en avgjørende forutsetning for å lykkes. Kripos har et nasjonalt ansvar for utarbeidelse av kriminalitetsanalyser, og er kraftig styrket for å kunne ivareta denne viktige oppgaven, se punkt 6.1.4. Sentralt i denne virksomheten er å samle inn kunnskap om nasjonale og internasjonale trender, typiske fremgangsmåter, mønstre i den organiserte kriminalitet som begås her i landet, hvem som ser ut til å stå bak forbrytelsene etc. Kripos bør også samle erfaring og videreutvikle metodikk knyttet til hvordan ulike typer organisert kriminalitet best kan bekjempes. I tillegg til å være deltaker i det forsterkede Samordningsorganet, vil Kripos være en sentral premissleverandør for organet.

I tillegg til Kripos, bør også politidistriktene ved enkelte anledninger gis i oppdrag å utarbeide kriminalitetsanalyser om aktuelle tema som omfatter flere politidistrikter. Disse analysene vil kunne inngå i beslutningsgrunnlaget til det forsterkede Samordningsorganet.

Regjeringen mener at nye saker til Samordningsorganet ordinært bør fremmes som forslag via Kripos, som står for den nødvendige forberedende saksbehandlingen. Før saken fremmes for organet bør Kripos vanligvis ha utarbeidet forslag til vedtak, herunder om det bør gis økonomisk støtte, hvilke andre tiltak som kan være aktuelle og om behov for særskilte fullmakter.

Samarbeid med andre organer

I tillegg til at Kripos forventes å innta en sentral og viktig rolle i det forsterkede Samordningsorganet, må Oslo politidistrikt ha en viktig bistandsrolle. Det legges imidlertid ikke opp til at Oslo politidistrikt skal være deltaker i organet. ØKOKRIM forutsettes også å samarbeide med Samordningsorganet, samt å bistå i enkelte saker som har vært til behandling i organet. Det samme gjelder Utrykningspolitiet og Politiets Utlendingsenhet.

Det foreslåtte forsterkede Samordningsorganet forventes dessuten å utvikle samarbeidsforholdet med Politiets sikkerhetstjeneste (PST) i saker som berører PST's ansvarsområde, jf. politiloven kapittel III a.

Det vil også kunne være behov for samarbeid med Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) for å få informasjon om trusselbildet når det gjelder elektronisk kommunikasjon. I kapittel 4 om de ulike kriminalitetsformer der innslaget av organiserte handlinger anses å være stort og alvorlig, fremheves ikke minst IKT-kriminalitet som en trussel, herunder organiserte anslag mot nasjonal infrastruktur mv. Det er etter regjeringens oppfatning avgjørende for en forbedret sentral samordning at også NSM inngår i et nærmere og mer forpliktende samarbeid med Samordningsorganet.

Kontroll og oppfølging

Det forsterkede Samordningsorganet bør særlig innrette sin oppfølging av prosjekter med tanke på *erfaringslæring*. De politimestrene/sjefer for særorganer som har mottatt støtte, bør vanligvis pålegges å rapportere først og fremst om hvilken lærdom som kan trekkes av prosjektet. Som en konsekvens av at Samordningsorganet bør stimulere til kreativitet og utprøving av nye fremgangsmåter, må det godtas at en del av prosjektene ikke vil lykkes. Men også slike erfaringer kan være viktige og bidra til bedre metodikk i fremtiden.

Samordningsorganet bør vurdere å distribuere prosjektrapportene til politimestre og sjefer for særorganene med tanke på erfaringsoverføring.

Nedleggelse av Det Sentrale Koordineringsorganet (SKO)

Gjennom den rolle som det forsterkede samordningsorganet er tiltenkt, vil det også overta de oppgavene som i dag tilligger Det Sentrale Koordineringsorganet (SKO)[89]. Det vil derfor ikke være nødvendig å opprettholde dette.

6.3.4 Måling av politiinnsats

For å kunne trekke lærdom og høste erfaringer av politiinnsats, er det nødvendig å kunne måle hva man har gjort.

I likhet med annen offentlig virksomhet benyttes målstyring i ledelsen av politiet. Gjennom målekriteriene som utarbeides for politiets virksomhet, settes kvalitative og kvantitative mål på hva som anses viktigst for politiets arbeid. At politietaten har relativt mange resultatmål[90] sier noe om hvor forskjelligartet politiarbeidet er. Både for samfunnet, for politiets faglige og politiske foresatte og for de ansatte i politiet er det viktig å ha gode måleindikatorer som sier noe om politiets arbeid.

Resultatmålene om oppklaringsprosent og saksbehandlingstid er de mest offentlig omtalte av politiets resultatmål. Disse kan på mange måter sies å vanskeliggjøre arbeidet med å prioritere organisert kriminalitet fordi høy oppklaringsprosent og kort saksbehandlingstid oppnås enklest ved å prioritere de mindre og enkle sakene. I verste fall kan for stor og ensidig oppmerksomhet om disse målene, gi uheldige prioriteringseffekter i kampen mot den kompliserte og organiserte kriminaliteten. Det er likevel helt nødvendig å ha disse resultatmålene. De sier noe – men langt fra alt – om resultatet av politiets arbeid. Saksområder som ofte betegnes som «hverdagskriminalitet» (som for eksempel voldskriminalitet og vinningskriminalitet) er svært viktige for befolkningens trygghetsfølelse og tilliten til politiet.

I arbeidet med å utvikle resultatmål og -indikatorer når det gjelder organisert kriminalitet, er noe av utfordringen at organisert kriminalitet omfatter til dels svært ulikartede former for kriminalitet og som krever ulik ressursbruk, faglig tilnærming, samarbeid og metoder. Innsatsmessig kan de ulike typer kriminalitet spenne over saker som håndteres forholdsvis enkelt av ett politidistrikt alene, til saker som krever store ressurser og langsiktig innsats fra mange politidistrikt og med bistand fra utlandet.

I bekjempelsen av den organiserte kriminaliteten er det spesielt viktig å fokusere på langsiktig etterretnings- og spaningsarbeid. Det blir i dette langsiktige perspektivet viktig å utvikle målekriterier som stimulerer og gir incentiver til analyse-, etterretningsarbeid og forebyggende tiltak mot den organiserte kriminaliteten.

Likeledes er det viktig gjennom slike målekriterier å stimulere til utstrakt samarbeid på tvers av politidistriktsgrenser og med kontrolletatene.

Slik budsjettbevilgningen til politiet fordeles i dag, er bare grove narkotikalovbrudd[91] som vektes i forhold til det som anses å omfatte organisert kriminalitet. Politidistriktene/særorganene kan imidlertid, etter søknad, få økonomisk støtte til å bekjempe alvorlig kriminalitet (i tillegg årlige budsjettbevillingen fra direktoratet). Tilleggsbevilgningen gis av Samordningsorganet. Det er avsatt 18 millioner til dette for budsjettåret 2010.

Departementet mener at det skal arbeides med sikte på å utvikle styringsparametre som måler politiets innsats mot organisert kriminalitet. I arbeidet med resultatreformen vil dette være en sentral problemstilling. Arbeidet vil skje i nært samarbeid med Politidirektoratet og riksadvokaten.

Man vil trolig måtte kreve enkelte måltall. Et alternativ kan være antall dommer for overtredelse av bestemmelser som straffeloven §§ 60 a og 162 c. Det antas videre at fastsettelse av disse resultatmålene må kombineres med budsjettmessige tildelingskriterier som stimulerer politidistriktene/særorganene til å arbeide med organisert kriminalitet, herunder de særlig kompliserte og ressurskrevende sakene.

6.4 Politiets og de statlige kontrolletatenes samarbeid

De statlige kontrolletatene er viktige aktører i arbeidet med organisert kriminalitet. Det gis derfor en oversikt over kontrolletatens arbeid med dette saksfeltet og etatens samarbeid med politiet.

6.4.1 Utlendingsfeltet

Det er etablert et fast samarbeidsforum mellom Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet med halvårlige samarbeidsmøter. Det er også etablert faste halvårlige samarbeidsmøter mellom Politiets utlendingsenhet og Utlendingsnemnda og tilsvarende mellom Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet på ledernivå. Møtene har fokus på samhandling og felles samarbeidsprosjekt.

---

89 Uformelt forum for informasjonsdeling. SKO har i 2010 hatt en million kroner til disposisjon til utdeling for særskilte etterforskningsoppdrag. Deltakere fra Riksadvokaten, Politidirektøren, eksedisjonssjef i politiavdeling i Justis- og politidepartementet, politimesteren i Oslo, sjef for ØKOKRIM, sjef PST og sjef for Kripos.

90 Sentralt er det fastsatt 23 resultatmål hvorav 18 gjelder kriminalitetsbekjempelse.

91 Overtredelse av straffeloven § 162 annet og tredje ledd.

Politiets utlendingsenhet arrangerer årlig Faglig forum hvor Utlendingsdirektoratet, og Utlendingsnemnda inviteres. Temaene for disse seminarene er felles utlendingsfaglige spørsmål, men med utgangspunkt i politiets ansvar og roller på feltet. Faglig Forum er viktig for å sikre informasjonsutveksling og kompetansehevning.

Både Politidirektoratet, Politiets utlendingsenhet, Politiets data- og materielltjeneste (PDMT) og flere politidistrikter deltar i en rekke faste grupper eller prosjekter med de øvrige aktørene på utlendingsfeltet. Dette sikrer felles forståelse og en effektiv utnyttelse av de ulike aktørenes kompetanse.

Både Utlendingsdirektoratet og politiet deltar i den nasjonale koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM). Dette arbeidet omfatter blant annet spørsmål knyttet til bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel.

Det er også etablert et samarbeid mellom Utlendingsdirektoratet, Politiets utlendingsenhet og Oslo politidistrikt om å bekjempe og forebygge de åpne rusmiljøene i Oslo. Dette samarbeidet retter seg mot salg, besittelse og omsetning av narkotika på fire ulike steder i Oslo sentrum.

Utlendingsdirektoratet har egne prosedyrer for varsling av PST i saker som berører utlendingsloven § 7, hensyn til grunnleggende nasjonale interesser og utenrikspolitiske hensyn. Utlendingsdirektoratet er videre pålagt å vurdere og varsle Kripos om saker hvor opplysninger knytter søkere til organisert kriminalitet.

Utlendingsdirektoratet har også utarbeidet rundskriv for varsling og oppfølging når enslig mindreårige forsvinner fra asylmottak. Slike forsvinninger skal meldes til politiet og barnevernet for videre oppfølgning, blant annet for vurdering av risiko for menneskehandel.

Dersom det i utlendingssaker fremkommer opplysninger som tilsier at en utenlandsk borger har begått grovt brudd på utlendingsloven eller andre kriminelle handlinger, er det utarbeidet retningslinjer for Utlendingsdirektoratets varsling til politiet. Flere former for organisert kriminalitet med tilknytning til migrasjonsfeltet, som menneskesmugling og menneskehandel, er relevante i denne sammenheng. Politiet på sin side er pliktig til å gi Utlendingsdirektoratet informasjon når en utenlandsk borger etterforskes, tiltales eller blir domfelt.

Politidirektoratet har i samarbeid med politidistriktene, Kripos, Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet utarbeidet en veileder for politiets arbeid med utenlandske borgere som begår kriminalitet. Veilederen beskriver roller og samarbeid på enkeltsaksnivå mellom politiet og kontrolletatene på utlendingsfeltet. Veilederen er nå under revisjon.

Det er etablert rutiner hvor Utlendingsdirektoratet prioriterer særskilt saker som omhandler organisert kriminalitet, blant annet en hastevaktsordning i utvisningssaker.

Utlendingsdirektoratet mottar orienteringer og informasjon fra KRIPOS om organisert kriminalitet. Slike orienteringer har blant annet ført til at vi har avdekket saker om menneskehandel i form av tvangsarbeid hvor britiske/irske «travellers» var involvert.

Utvisning og registrering i SIS

Når personer utvises, innebærer dette at vedkommende fratas retten til å oppholde seg i riket. Vedkommende må forlate landet enten frivillig eller bli sendt ut med makt av politiet (uttransportering). Utvisningen er til hinder for senere innreise til riket. Innreiseforbudet kan være varig eller tidsbegrenset, men ikke kortere enn ett år[92].

Alle som ikke er borgere av et EU- eller Schengen-land (kalt tredjelandsborgere), kan i utgangspunktet som en del av utvisningsvedtaket, nektes adgang til hele Schengen-territoriet. Vedtak om å nekte en tredjelandsborger adgang til Schengen området registreres i SIS (Schengen informasjonssystem)[93]. På den måten kan grensekontrollmyndighetene i hele Schengen-området håndheve en slik beslutning. Tredjelandsborgere som har gyldig tillatelse til opphold i et Schengen-land, skal imidlertid ikke nektes adgang til Schengen territoriet. I disse tilfellene registreres innmeldingen i SIS og Utlendingsdirektoratet tar kontakt med det landet som har gitt slik tillatelse for å informere om innmeldingen og samtidig avklare om tillatelsen kalles tilbake eller om den opprettholdes. Hvis oppholdstillatelsen kalles tilbake, vil registreringen av innmeldingen i SIS bli stående. Hvis tillatelsen i det andre Schengen-land ikke kalles tilbake, men opprettholdes, vil Utlendingsdirektoratet bli informert om dette og innmeldingen i SIS vil bli slettet.

EØS-borgere (statsborger av et EU/EØS/EFTA-land, samt deres familiemedlemmer) har utvidet vern mot utvisning. Disse kan likevel bli utvist hvis de vurderes som en aktuell og alvorlig trussel mot offentlig orden og sikkerhet. EØS-

---

92 Regelen har til nå vært at innreiseforbudet ikke skulle være kortere enn to år. Gjennomføringen av EUs returdirektiv innebærer at innreiseforbudet skal være minst et år.

93 Om SIS se nærmere i kapittel 2.4.2.

borgere som utvises, blir ikke nektet adgang til Schengen-territoriet og derfor heller ikke innmeldt i SIS. Utvisningsvedtakene på EØS-borgerne registreres i Utlendingsdirektoratets register (DUF) som politiet har søketilgang til.

Hvis en tredjelandsborger som har et begrenset innreiseforbud på 2 eller 5 år, trosser innreiseforbudet, foretar Utlendingsdirektoratet en vurdering av om det skal gis lengre innreiseforbud enn det som tidligere er gitt. Dette gjelder uansett om han er straffet for det eller ikke. Det foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak[94].

Hvis EØS-borgere trosser innreiseforbudet, vil det, ved førstegangsbrudd på innreiseforbudet, det – i henhold til praksis – være bortvisningsgrunn. Dette gir med andre ord ikke grunnlag for et nytt utvisningsvedtak og en forlengelse av innreiseforbudet. Rent faktisk innebærer det etter den nye utlendingslovens ikrafttreden (1. januar 2010), at politiet effektuerer utvisningsvedtaket på nytt og legger ved en politirapport og markerer i DUF at utlendingen er uttransportert for annen gang. Ved annen gangs brudd vil det være aktuelt å ilegge et lengre innreiseforbud.

I tillegg kan den som er utvist og kommer tilbake, straffes for overtredelse av straffeloven § 342.

Som en del av Schengen-regelverket har EU vedtatt et eget returdirektiv[95]. Fristen for medlemsstatene til å gjennomføre direktivet er 24. desember 2010. Direktivet oppstiller en klar utvisningsregel dersom en utlending ikke reiser frivillig. Vedkommende skal da utvises. Tilsvarende skal en utlending utvises dersom han ikke får innvilget en periode for frivillig retur. Det kan blant annet unnlates å gi en periode for frivillig retur dersom det foreligger unndragelsesfare. Innreiseforbudets lengde skal ikke overstige fem år, med mindre det foreligger en alvorlig trussel mot offentlig orden eller grunnleggende nasjonale interesser.

Regjeringen fremmet i Prop. 3 L (2010–2011) forslag om endring i utlendingsloven for å gjennomføre returdirektivet. Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag og vedtok de foreslåtte endringer i utlendingsloven.

Det er således innført en ny utvisningsbestemmelse hvor utlendinger som ikke overholder en utreisefrist skal ilegges innreiseforbud. På samme måte skal utlendinger som ikke er gitt utreisefrist også utvises. Samtidig er den nedre grensen for ileggelse av innreiseforbud senket fra to til ett år. Det er anslått at den nye utvisningsbestemmelsen vil føre til en økning på om lag 750 utvisningsvedtak i året.

6.4.2 Skatteetaten

Skatteetaten har innenfor sitt forvaltningsområde sett en utvikling av skatte- og avgiftskriminaliteten mot mer organiserte strukturer. Den har et betydelig grensesnitt mot øvrig kriminalitet. Det er opprettet egne skattekrimavdelinger i alle regioner som jobber tett med de politidistriktene som er innenfor regionens geografiske område, også på saker som angår organisert kriminalitet. Disse avdelingene har i sitt mandat fått i oppdrag å bekjempe slik kriminalitet.

Skatteetaten har i sitt samvirke med politiet og tollmyndighetene erfart at organiserte kriminelle, både enkeltpersoner og nettverk, som oftest begår mulitikriminelle handlinger. Det samme har de andre nordiske land avdekket for flere år siden. Multikriminalitet har den økonomiske vinningen i fokus, der skatt- og avgiftskriminalitet er en viktig brikke både i den kriminelle handlingen og hvitvaskingen av det straffbare utbyttet. Multikriminalitet omfatter ofte en sammenblanding av lovlig og ulovlig virksomhet, noe som kan vanskeliggjøre avdekkingen for det enkelte kontrollorgan, samt understreker behovet for et tydeligere tverretatlig samarbeid.

Internasjonalt deltar skatteetaten blant annet innenfor OECDs arbeid på området. Direktoratet er representert på ekspertnivå innenfor den nyetablerte Taskforce on Tax Crime and other crimes.

Analyser av selskaper tilknyttet det nasjonale prosjektet «Fiktiv Fakturering» har vist et veldig stort innslag av personer med falske identiteter tilknyttet de etterforskede selskapene. Det er samme trend som i resten av Europa. I stor grad dreier dette seg om personer som kommer utenfra Schengen-området, tredjelandsborgere, som ønsker innpass innenfor Schengen-grensene og på den måten å tilegne seg midler på en lovstridig måte. Det er også et foruroligende høyt antall personer med falske identiteter som i tillegg til å drive selskaper er involvert i annen kriminell virksomhet. Avhør av enkelte har avslørt at det er herboende ledere som enten bistår direkte med falske dokumenter eller gir opplysninger om hvor slike kan skaffes til nyankommende. De falske dokumentene, ofte pass, blir brukt til å søke om

[94] Se Ot.prp nr. 75 (2006–2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her, side 277.

[95] Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2008/115/EF av 16. desember 2008 om felles standarder og prosedyrer i medlemsstatene for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold.

skattekort eller til å opprette selskaper i Brønnøysund. Skatteetatens erfaringer er at man søker å unngå at dokumentene blir undersøkt av politiet i første omgang. Selskapene opererer i kjede og sender fiktive fakturaer seg imellom, både for å kreve tilbake inngående MVA, men også for å hvitvaske overskudd av kriminelle handlinger så som narkotikasalg, beskyttelsespenger og prostitusjon. Man vet at det for eksempel er et tett samarbeid mellom utesteder i Oslo og selskaper som driver med bygg og vedlikehold samt rengjøring. Det er kontantbaserte miljøer som vanskeliggjør etterforskning.

En skattekrimavdeling har også registrert en sak med forgreninger til det tunge ransmiljøet på Østlandet. Sammenstilling av politietterretning tilknyttet NOKAS-saken, egne registreringer av kontantflyt, fiktive eierskap, hierarkiske strukturer, kontroll med profesjonelle aktører, vitneforklaring om registrering av ikke-reell omsetning mv., ga i sin tid grunnlag for mistanke om hvitvasking av utbytte fra kriminalitet. Skatteetaten iversatte kontroll med fokus mot avgiftsbedrageri i samråd med politiet. Etterforskning med tanke på hvitvasking og skatte- og avgiftskriminalitet pågår parallelt og saken er ikke avsluttet.

De såkalte «drosjesakene» i Oslo er eksempler på skatte- og avgiftsunndragelser satt i system. I disse sakene har personer med kompetanse innenfor regnskapsførsel, økonomi og skatt vært tilretteleggere for betydelige skatte- og avgiftsunndragelser. Fremover ønsker skatteetaten sammen med politiet og påtalemyndigheten å vurdere slike tilfeller i lys av straffeloven § 60 a om organisert kriminalitet.

Transaksjoner og utbytte som stammer fra organisert kriminalitet, herunder også organisert skattekriminalitet, søkes skjult for å kunne brukes på en tilsynelatende legitim måte. Skatteetatens eksperter på dette området ser også at det etableres virksomheter som dels har som formål å sikre forbruk, og dels har som formål å hvitvaske utbyttet. Illegal restaurantdrift, utenlandske betalingskort og bruk av hemmelige kontoer i skatteparadiser er eksempler på dette. Skattedirektoratet har etablert omfattende prosjekter på områdene skatteparadiser, betalingskort og hvitvasking av utbytte. Disse prosjektene må også sees i sammenheng med etatens innsats mot organisert kriminalitet.

Det er nylig tatt initiativ fra Oslo Politidistrikt overfor Skattedirektoratet for etablering av et pilotprosjekt med fokus på etterretningsmessig og operativt samarbeid mellom politidistriktet og skatteregionen. Skattedirektoratet ser positivt på dette samarbeidsinitiativet.

Etter avtale mellom Finansdepartementet og Justis- og politidepartementet er det etablert en ordning hvor skattetaten avgir revisor til politidistriktene for å styrke deres arbeid mot økonomisk kriminalitet. Revisoren bistår politiet på heltid. Dette samarbeidet betegnes vanligvis som «bistandsrevisorordningen i politiet».

6.4.3 Tollmyndighetene

Tollmyndighetene består av et sentralt direktorat og 6 underliggende tollregioner. Etaten har ca. 1900 ansatte, og deres hovedoppgave er å hindre ulovlig inn- og utførsel av varer, og sørge for riktig deklarering, fastsettelse og rettidig innbetaling av toll og avgifter. Tollmyndighetene er en internasjonalt orientert virksomhet som kontrollerer en varestrøm på mange titalls milliarder tonn årlig. Tollmyndighetene har forvaltningsmessig ansvar for kontroll av varestrømmer og avgrensede oppgaver som bidragsyter til politiet knyttet til utlendingsforvaltningen, jf. utlendingsloven § 22 annet ledd.

Tollmyndighetene har et internasjonalt kontaktnett, til utveksling av trender og etterretningsinformasjon. Det deltas aktivt i The Proliferation Security Initiative som er etablert som en reaksjon mot internasjonal terrorrisiko. Forumet er et internasjonalt samarbeid for å avskjære irregulær import og eksport av potensielle terrormidler og strategiske varer og teknologi.

Internasjonale tollstrategier har et høyt og stadig økende fokus på organisert kriminalitet. World Customs Organization har utarbeidet et internasjonalt regime, SAFE Framework of Standards, som skal forhindre at legale varestrømmer benyttes til organisert handel med forbudte og høyt beskattede varer. EU har fulgt opp med å etablere en sikkerhetssone for forhåndsvarsling av varer fra tredje land til EU, som Norge tiltrådte i 2009. Disse initiativene, samt tollmyndighetenes tilstedeværelse på grensen, gjør at tollmyndighetene er en viktig aktør i kampen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet som hvitvasking, krenkelse av immaterielle rettigheter, smugling av varer og penger, avgiftsunndragelser og smugling av narkotika, dopingmidler, våpen og høyt beskattede objekter som tobakk, alkohol mv.

Bekjempelse av smugling har alltid vært en helt sentral del av tollmyndighetenes porteføljе. I 2009 anmeldte tollmyndighetene ca. 6000 lovovertredelser til politiet og gjorde 2261 narkotikabeslag til en samlet gateverdi av ca. 500 millioner kroner. I antall er en stor andel av beslagene forholdsvis små kvanta som ikke kan relateres til

Tabell 6.1 Skjematisk oversikt over tollmyndighetenes resultater for den økonomiske kontrollen de siste tre årene

	2007		2008		2009	
	Antall kontroller	Resultat[1]	Antall kontroller	Resultat[2]	Antall kontroller	Resultat[3]
Deklarasjons- kontroll Tvinn[4]	187 241	226,1	183 371	242,6	185 373	267,3
Særavgifts- oppgavekontroll	538	9,6	578	11,5	548	9,6
Toll- og avgiftsrevisjon	1166	291,5	1157	492	1343	489,5
Sum		527,2		746,1		766,4
	Antall beslag	Mengde[5]	Antall beslag	Mengde[6]	Antall beslag[7]	Mengde
Valutakontroll	72	12,6	95	17,2	621	42,1

1 Resultat er kontrollresultat i favør av staten i mill. kroner, toll, særavgifter og merverdiavgift
2 Resultat er kontrollresultat i favør av staten i mill. kroner, toll, særavgifter og merverdiavgift
3 Resultat er kontrollresultat i favør av staten i mill. kroner, toll, særavgifter og merverdiavgift
4 Antall kontroller er summen av dokumentkontroller og fysiske kontroller ved inn- og utførsel
5 Avdekket ikke deklarert beløp
6 Avdekket ikke deklarert beløp
7 Inkludert tillatt etterdeklarert beløp (endring i statistikkføring fra 2009)

organisert kriminalitet. Største andelen i volum(kg) utgjøres av noen hundre store enkeltbeslag som kan knyttes til organisert kriminalitet.

I tillegg må nevnes beslag av hundretalls tonn med farlig avfall, samt beslag av forfalskede merkevarer (piratvarer) til en verdi av flere titalls millioner kroner.

Tollmyndighetene samarbeider tett med mer enn 20 offentlige etater for å bekjempe handel med forbudte og restriksjonsbelagte varer, herunder politiet, Politiets sikkerhetstjeneste, Utenriksdepartementet, Legemiddelverket, Mattilsynet, Direktoratet for naturforvaltning og Klima- og forurensingstilsynet. Tollmyndighetene og politiet samarbeider både på strategisk og operativt nivå nasjonalt, og innen Østersjøsamarbeidet[96] og PTN-samarbeidet[97]. Tollmyndighetene har utplassert tjenestemenn i flere politidistrikter og er bidragsyter av etterretningsinformasjon til politiet.

Organisert kriminalitet avdekket ved økonomisk kontroll

I 2009 avdekket tollmyndighetene avgiftsunndragelser for nærmere 1 milliard kroner. Gjennom tollmyndighetenes deklarasjonskontroll, særoppgavekontroll og toll- og avgiftsrevisjon avdekkes avgiftsunndragelser knyttet til manglende innbetaling, urettmessige refusjoner, urettmessige toll- og avgiftsfritak, feilaktig beregningsgrunnlag, manglende deklarasjoner mv. Det avdekkes også svindel knyttet til hvitvasking, svart omsetning, og manglende deklarering ved utførsel av kontanter. Tollmyndighetene forvalter valutaregisteret som er et sentralt verktøy for bekjempelse av grenseoverskridende, organisert kriminalitet.

Over er en skjematisk oversikt over tollmyndighetenes resultater innen den økonomiske kontrollen siste 3 år. Utover beløpene inntatt i tabellen avdekket tollmyndighetene i 2009 valutasmugling for ca. 30 mill kroner, og avdekket unndragelser vedrørende transittering og midlertidig deklarering på ca. 150 mill kroner.

6.4.4 NAV

Arbeids- og velferdsetaten forvalter ca. 315 milliarder kroner, det vil si om lag en tredjedel av statsbudsjettet. Velferdsgoder fordeles til brukerne i henhold til lovbestemte rettigheter og tilhørende plikter. Forvaltningen av velferdsordningene er i betydelig grad basert på tillit til de opplysninger som gis av brukere, behandlere og arbeidsgivere. For å opprettholde tillitten til dagens velferdsord-

96 Mer om Østersjøsamarbeidet i kapittel 2.8.
97 Mer om PTN-samarbeidet i kapittel 2.7.

ninger og NAV som forvalter av disse, er det nødvendig med kontrollaktivitet for å forebygge, avdekke og anmelde misbruk.

NAV har etablert en spesialenhet – NAV kontroll – med ca. 100 årsverk som har som hovedoppgave å forebygge, avdekke, utrede og anmelde misbruk av ytelser fra Arbeids- og velferdsetaten. Totalt er det 97 årsverk som arbeider direkte med trygdemisbruk. 72 årsverk fordelt på fem regionale kontrollteam benyttes til å utrede saker med mistanke om trygdemisbruk. 25 årsverk benyttes til å identifisere de fleste sakene gjennom registerkoblinger. Kontrollvirksomheten innebærer et nært samarbeid med andre offentlige myndigheter, blant annet Skatteetaten, Helsetilsynet og politiet.

Trusselbilde – utviklingstrekk

Bedragerier mot Arbeids- og velferdsetaten medfører betydelige tap for det offentlige hvert år. De siste fem årene er 7437 personer anmeldt for trygdebedragerier av 870 millioner kroner. Mørketallene er ikke kartlagt, men en mørketallsundersøkelse i Sverige viser at trygdebedrageriene i vårt naboland kan utgjøre ca. 10 milliarder SEK[98]. Ettersom de svenske og norske trygdeordningene har store likheter kan det også i Norge være mørketall på flere milliarder kroner.

Trygdebedragerier kombineres gjerne med svart arbeid og/eller næringsvirksomhet. Avsløringen av omfattende svart arbeid, kombinert med trygdemisbruk, i taxinæringen i Oslo er et eksempel på at misbruk av offentlige støtteordninger utføres både i stort omfang og på en systematisk måte – anslått til ca. 100 millioner kroner. Videre er det avdekket personer med flere (falske) identiteter som har medført titalls millioner i trygdebedragerier. Leger har utstedt legeerklæringer med fiktivt innhold slik at personer har mottatt, eller kunne ha mottatt over 100 millioner kroner i urettmessige trygdeytelser. Metodene for å begå trygdemisbruk blir stadig mer kreative og profesjonelle ved at avgjørende dokumentasjon som ligger til grunn for ytelsene, inngir stor troverdighet.

Samarbeid og kontroll

For å forebygge og avdekke systematisk og organisert trygdesvindel på en effektiv måte bør det vurderes enda tettere samarbeid mellom politi/påtale og NAV. I Oslo gjennomføres en hospiteringsordning hvor NAV låner ut en medarbeider til politiet. Hospitanten inngår i bistands- og revisorgruppen sammen med politirevisor og bistandsrevisorer. I Sverige er det et tett samarbeid mellom påtale, politi og försäkringskassan på flere nivåer, for å diskutere effektiviseringsmuligheter og kvalitetsforbedringer på utredningsmetoder/anmeldelser, deltakelse i hverandres opplæringstiltak og samarbeid i den enkelte bedragerisak[99]. Den såkalte Västmanlandsmodellen er nå spredt over hele Sverige.

Om avhengighet mellom det nasjonale og internasjonale kontroll og reguleringsarbeid

De siste 10 årene har eksport av stønad økt fra 1,1 milliard kroner til 4 milliarder kroner.

Økende eksport av stønad øker behovet for bedre kontroll og tettere oppfølging av stønadsmottakere i utlandet. Dette krever tettere samarbeid med norsk utenrikstjeneste og myndigheter i andre land. Økende innvandring og utenlandsk arbeidskraft til Norge kan endre risikobildet i forhold til misbruk av offentlige stønader. Ved vurdering av krav om stønad er det kontrollutfordringer knyttet til verifikasjon av medlemmets identitet, livshistorie og familieforhold. Tilsagn om berettiget stønad til familien bosatt utenfor Norge er en annen kontrollutfordring. Videre er det trolig betydelige mørketall når det gjelder stønadsmottakere som oppholder seg i utlandet uten å melde fra til NAV.

6.4.5 Kystvakten

Kystvakten er en enhet i Sjøforsvaret som i tillegg til sine militære oppgaver bistår en rekke sivile forvaltingsorganer med kontroll av deres regelverk på sjøen.

Når det gjelder ulovlig, urapportert og uregulert fiske (UUU-fiske) er dette en organisert kriminell virksomhet som det fra norsk side settes mye inn på å bekjempe, jf. kapittel 4.11.

Fiskeriforvaltning er Kystvaktens mest omfattende oppgave. Organisert kriminalitet innenfor dette området er skjulte uttak av kvotebelagt fisk i et samarbeid mellom flere aktører både til havs og på land. Kriminaliteten består blant annet i uregistrerte leveranser til omlastingsfartøy. Det avtales høyere pris for å levere større kvantum til mottak enn det som er rapportert inn. Hvitvasking av fisk skjer ved at fisk fra en sone rapporteres fisket i en

[98] Rapport 7: Vad kostar felen? Delegationen mot felaktige utbetalningar (november 2007).

[99] Rapport 2008:6: Samverkan mot bidragsbedrägerier

annen sone, eller at for eksempel laks fra drivgarnsfiske hvitvaskes via oppdrettsnæringen. Hummer og annen konsumfisk leveres direkte til nettverk av privatbiler som leverer til restaurantnæringen i de store byene.

Utover fiskeri kan Kystvakten bidra til å avdekke organisert kriminalitet innenfor områder som faunakriminalitet og brudd på kulturminneloven. Kystvakten er også den ressurs som har kapasitet på kontroller av Norges yttergrense mot sjø når det gjelder ulovlig immigrasjon, ulovlig innførsel av tollpliktige varer og narkotika.

Det er viktig at Kystvakten har et godt samarbeid med politiet slik at deres kontrollaktivitet kan bidra til politiets trusselvurderinger i arbeid med avdekking av alle typer organisert kriminalitet i det maritime domene. Samarbeidet med politiet lokalt er bra. For å effektivisere samarbeidet mellom politiet og Kystvakta bør det, på nasjonalt nivå, vurderes å utarbeide felles prosedyrer for samarbeidet mellom de to etatene.

6.4.6 Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet driver ressurskontroll i aktivt samarbeid med Kystvakten, salgslagene, toll- og skattemyndighetene, politiet, påtalemyndigheten og kontrollinstanser i andre nasjoner. Målet med ressurskontrollen i Norge er å sikre at uttaket av arter skjer i overensstemmelse med fastsatte nasjonale og internasjonale reguleringer.

Ressurskontrollen er organisert med inspektører i sju regioner, ved de 22 lokalkontorene og med nasjonal styring fra direktoratet. I direktoratet er det også bygd opp et senter for satellittovervåking av fiskeflåten. Derfra overvåkes de største fiskefartøyene og det utføres kvotekontroll av utenlandske fartøyers fiske i områder underlagt norsk lovgivning. Inspektørene driver kontroll av fiskefartøy og redskap samt kontrollerer på kaiene i forbindelse med at fangst blir levert på land. De gjør også inspeksjoner på havet knyttet til de store sesongfiskeriene, som oftest i samarbeid med Kystvakten.

Norge har inngått kontrollavtaler med en rekke nasjoner om utveksling av informasjon om landinger av fangst fra hverandres fartøy, noen avtaler gjelder også utveksling av informasjon om landinger fra tredjelands fartøy.

Når det gjelder fiskeriforvaltningens arbeid for å bekjempe organisert kriminalitet knyttet til fiskerivirksomheten, vises det til kapittel 4.11.

6.4.7 Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynets primære oppgave er å føre tilsyn med at arbeidsmiljøet i norske virksomheter er i henhold til arbeidsmiljølovens krav. Etatens hovedmål er å bidra til å forebygge arbeidsrelatert sykdom og skade, og arbeide for et sikkert og inkluderende arbeidsliv med trygge tilsettingsforhold og en meningsfylt arbeidssituasjon.

Arbeidstilsynet ønsker å ha en effektiv og enhetlig innsats mot kriminalitet som rammer arbeidslivet. Etatens fokus og innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet bør styrkes og samarbeidet med politiet videreutvikles.

Et satsningsområde for tilsynet er sosial dumping. Det fremgår av Prop. 1 S (2008–2009) Arbeidsdepartementets budsjettproposisjon side 106 at det etter regjeringens vurdering er:

> «sosial dumping av utenlandske arbeidstakere både når de utsettes for brudd på helse, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener, eller som ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder.»

Sosial dumping er et område hvor det i enkelte tilfeller er mistanke om samarbeid mellom flere aktører.

Tilsynet har organisert innsatsen mot sosial dumping i et eget programområde. Programmet innebærer at alle etatens aktiviteter og tiltak rettet mot sosial dumping samles i form av tilsyn, informasjons- og veiledningstiltak og samarbeid med eksterne aktører, herunder politiet. Tilsynsarbeidet er organisert i nasjonale prosjekter rettet mot byggebransjen, verftsindustrien, næringsmiddelindustrien, renhold, hotell- og restaurant og transport. I tillegg foretas det tilsyn rettet mot sosial dumping innen landbruk.

Økt arbeidsinnvandring til Norge har medført at Arbeidstilsynet har fått i oppgave å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere. Finanskrisen førte til at flere av arbeidsinnvandrerne i byggebransjen søkte seg over til den delen av bransjen som driver små bygge- og vedlikeholdsoppdrag. Tilsynet har avdekket svart økonomi i denne delen av byggenæringen. I bransjer som renhold, hotell- og restaurant, transport og helse og omsorg har omfanget av arbeidsinnvandrere økt betydelig i de seneste årene. Tilsynserfaringer indikerer at det i en del av disse bransjene, særlig innen renholds- og restaurantbran-

sjen, finnes aktører som opererer innenfor den svarte økonomien. Hvorvidt dette er organisert er utfordrende for Arbeidstilsynet å avdekke.

Arbeidstilsynet samarbeider i mange sammenhenger med andre offentlige myndigheter. Samarbeidet retter seg mot skatteetaten, politiet og Utlendingsdirektoratet, både på regionalt og nasjonalt nivå. Enkelte regioner har faste møter med politiet, og andre regioner har møter etter behov. På etatsnivå er det faste møter mellom Arbeidstilsynet og ØKOKRIM. Ved servicesentrene (som ikke tilhører kontrollregimet) for utenlandske arbeidstakere i Oslo, Stavanger og Kirkenes er det et formalisert samarbeid mellom skatteetaten, politiet og Arbeidstilsynet.

Arbeidstilsynet deltar i Politidirektoratets KOM-prosjekt mot menneskehandel. For øvrig har Arbeidstilsynet etablert samarbeidsavtaler om utveksling av informasjon med arbeidstilsynene i Polen og de baltiske landene.

6.4.8 Mattilsynet

Mattilsynet er tilsynsmyndighet for planter, fisk, dyr og næringsmidler etter. Når tilsyn avdekker særlig grove overtredelser, anmeldes forholdet til politiet. Det er særlig på følgende områder det er grunn til å ha fokus mot organisert kriminalitet: Kjøtt hvor det mangler opprinnelsesdokumentasjon, ulovlige produkter (for eksempel kosttilskudd som inneholder udeklarerte legemidler) og innførsel av miniatyrhunder.

I Oslo har Mattilsynet gjennomført fellesaksjoner sammen med andre tilsynsetater. Disse fellesaksjonene koordineres av Oslo politidistrikt. Det er svært positive erfaring med disse felles aksjonene.

Eksempler på ulovlig innførsel er at Mattilsynet har avdekket ulovlig innførsel av miniatyrhunder, særlig fra Øst-Europa. Innførsel av slike hunder har hatt et særlig organisert preg.

6.4.9 Finanstilsynet

Samarbeid mellom Finanstilsynet og ØKOKRIM

Det foreligger ingen skriftige samarbeidsrutiner mellom ØKOKRIM og Finanstilsynet. I praksis er det imidlertid nært samarbeid mellom disse institusjonene. Utgangspunktet er de lover og regler som gjelder for institusjonenes arbeid. Finanstilsynet og ØKOKRIM har kontaktutvalgsmøter to ganger i året på ledernivå. Temaene i møtene er blant annet status i saker som er oversendt fra Finanstilsynet og nye saker som vurderes oversendt.

Når Finanstilsynet arbeider med kontrollsaker, vil Finanstilsynet normalt orientere/konsultere ØKOKRIM i saker hvor det foreligger forhold som indikerer alvorlige overtredelser eller som fremstår som spesielle. Ofte avholdes møter hvor Finanstilsynets presenterer saken. ØKOKRIM kommer med synspunkter på om saken synes egnet for oversendelse. Hvis saken vurderes som egnet for ØKOKRIM, foretas det en felles vurdering av hva Finanstilsynet kan gjøre videre i saken. Det legges vekt på eventuell fare for bevisforspillelse, og på hvilket stadium den egner seg for oversendelse. Erfaring viser at det er viktig å utnytte spesialkompetansen i de to etater i den løpende etterforskning.

Samarbeid mellom Finanstilsynet og politidistriktene

Enkelte saker, for eksempel saker av mindre prinsipiell betydning, sender Finanstilsynet over til politidistriktene. Slike saker vil Finanstilsynet ferdigstille i større grad enn sakene som går til ØKOKRIM. Grunnene til dette er at de fleste politidistrikter har begrenset kompetanse for så vidt gjelder verdipapirkriminalitet og relevant regelverk. Finanstilsynet innhenter i slike saker all tilgjengelig dokumentasjon og gjennomfører avhør av mistenkte før saken sendes til politiet. Sakene som blir oversendt lokal politimyndighet følges ofte opp med et møte mellom saksbehandler i Finanstilsynet og etterforsker/påtaleansvarlig hos politiet for å presentere saken. Finanstilsynet bistår også politiet i videre etterforskning, herunder deltakelse i bevissikringsaksjoner, gjennomføring av avhør, utarbeidelse av rapporter om beslag og som bisittere eller vitner i saker for domstolen. Finanstilsynet har god erfaring med samarbeidet med enkelte politidistrikter.

6.4.10 Konkurransetilsynet

Konkurransetilsynets hovedoppgave er å håndheve konkurranseloven. Håndhevelse av konkurranseloven § 10 om konkurransebegrensende samarbeid har høy prioritet, og bestemmelsens første ledd forbyr samarbeid mellom foretak som har til formål eller virkning å begrense konkurransen. Kartellvirksomhet er et samlebegrep for flere typer samarbeid mellom foretak som på ulike måter setter konkurransen i markedet ut av spill. Det kan blant annet innebære at to eller flere foretak eller sammenslutninger av foretak, innenfor en bransje samarbeider om fastsettelse av priser,

størrelser på rabatter og markedsdeling (geografisk eller kundegrupper) eller lignende. Konkurransekriminalitet skjer gjerne i kombinasjon med andre typer loverovertredelser, som for eksempel regnskapsovertredelser og avgiftsunndragelser.

Ved overtredelse av konkurranseloven § 10 om konkurransebegrensende samarbeid, kan Konkurransetilsynet benytte ulike reaksjonsmidler, som blant annet å pålegge opphør av den ulovlige virksomheten, eller å ilegge overtredelsesgebyr på inntil 10 prosent av foretakets omsetning. I 2009 ga Konkurransetilsynet pålegg om opphør og gebyr i tre saker vedrørende ulovlig samarbeid mellom foretak.

Konkurransetilsynet er gitt adgang til å foreta omfattende gransking for å avdekke brudd på konkurranseloven. Tilsynet kan kreve informasjon fra foretakene, herunder oppta forklaringer fra enkeltpersoner. Det siste året har Konkurransetilsynet foretatt bevissikringer i fem saker og har gjennomført forklaringsopptak i ytterligere flere saker. Det fordekte elementet ved kartellvirksomhet sammen med den manglende manifestasjonen i synlige indikasjoner på lovbruddet, gjør avdekking av karteller meget krevende.

Når det er rimelig grunn til å anta at loven er overtrådt, kan Konkurransetilsynet foreta bevissikring. Bevissikring er ikke så ulikt de straffeprosessuelle tvangsmidlene ransaking og beslag. Beslutning om bevissikring tas av tingretten etter begjæring fra Konkurransetilsynet. Konkurransetilsynet kan kreve bistand av politiet til å iverksette beslutningen om bevissikring.

Konkurransetilsynet er gitt anledning til å benytte et virkemiddel en ellers ikke finner på andre områder av offentlig kontrollvirksomhet: Lempning. Med lempning menes hel eller delvis nedsettelse av overtredelsesgebyr for brudd på forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid. Det skal ved utmålingen av gebyr etter konkurranseloven § 29 for overtredelse av § 10, tas i betraktning hvorvidt foretaket har bistått konkurransemyndighetene med oppklaringen av egen eller andres overtredelse. De nærmere regler følger av forskrift om utmåling og lempning av overtredelsesgebyr. Regelverket er utformet etter mønster fra lempingsreglene i EU og likner de regler en rekke andre nasjonale konkurransetilsyn benytter.

Brudd på konkurranseloven kan også forfølges strafferettslig etter konkurranseloven § 30. Samlet sett er over førti forhold anmeldt til påtalemyndigheten av Konkurransetilsynet i løpet av de siste 20 årene.

Det følger av påtaleinstruksen § 7–3 annet ledd at på områder hvor det er etablert særskilt kontrollmyndighet, som Konkurransetilsynet, bør anmeldelse forelegges vedkommende myndighet før etterforskning iverksettes. ØKOKRIM har overfor Konkurransetilsynet gitt uttrykk at det normalt ikke vil iverksettes etterforskning i saker om overtredelse av konkurranselovens bestemmelser uten at forholdet er anmeldt fra Konkurransetilsynet eller at tilsynet er forelagt anmeldelsen/mistanken, som er enig i straffeprosessuell etterforskning.

Konkurransetilsynet deltar i internasjonale nettverk som ECN (European Competition Network) og International Competition Network (ICN) med sikte på å øke graden av internasjonalt samarbeid og bidra til harmonisering av regelverket. Konkurransetilsynet samarbeider også tett med konkurransemyndighetene i de andre nordiske landene. Konkurransemyndighetene har årlige møter hvor det utveksles erfaringer og saker av felles interesse drøftes. Myndighetene samarbeider også løpende, blant annet om informasjonsutveksling.

6.4.11 Oslo Børs

Det foreligger ingen nedfelte avtaler eller retningslinjer om samarbeidet mellom Oslo Børs og ØKOKRIM. I praksis er det et nært og omfattende samarbeid mellom børsens markedsovervåking og ØKOKRIM både i konkrete straffesaker og ellers, og ØKOKRIM generelle syn er at dette er nødvendig for å kunne straffeforfølge kompliserte verdipapirstraffesaker med tilfredsstillende resultater. Under etterforskning av saker innhentes som regel markedsovervåkingens syn på ulike forhold for eksempel om en transaksjon er normal, om en dialog mellom to aktører er vanlig eller uvanlig i markedet, om markedspraksis, mv. I tilfeller hvor det har vært ansett som særlig viktig, har også personell fra markedsovervåkingen bistått etterforskere under gjennomføring av politiavhør og andre etterforskningsskritt. Det nære og omfattende samarbeidet med Oslo Børs antas å være en viktig årsak til den framgangen en har sett på området i løpet av de siste årene.

6.4.12 Politidistriktene og kontrolletatene

I tillegg til de omtalte samarbeidsordningene mellom politiet og den enkelte kontrolletat, har Politidirektoratet, riksadvokaten og skatteetaten på nasjonalt nivå etablert Sentralt samarbeidsforum med det overordnede mål å styrke bekjempelsen

av økonomisk kriminalitet, hovedsakelig innenfor skatte- og avgiftsområdet og bidra til at behandlingen av slike saker holder høy kvalitet og er mest mulig effektiv.

Det avholdes både sentrale og regionale samarbeidsmøter. Samarbeidet sikrer at felles utfordringer drøftes, og at etatene utveksler generell informasjon av betydning for bekjempelse av denne kriminaliteten. Det er utarbeidet egne instrukser om operativt samarbeid. Nylig er også NAV blitt formelt tilknyttet dette samarbeidet. Ordningen med bistandsrevisor fra skatteetaten til politiet er en viktig del av dette samarbeidet.

I flere av kontrolletatene er det etablert egne kontrollenheter som arbeider med å avdekke mulige straffbare forhold i enhetene. Disse har betydelige ressurser til disposisjon. Når alle disse kontrolletatene anmelder regelbrudd innenfor sine ansvarsområder, er det en kapasitetsmessig utfordring for politiet å følge opp anmeldelsene med nødvendig etterforskning og påtalemessig behandling. Særlig saker som gjelder organisert kriminalitet, er en utfordring da disse sakene er svært arbeidskrevende for politiet. Det er derfor viktig at politiet og kontrolletatene har omforente prioriteringer og avklart hvordan sakene skal behandles på politidistriktsnivå/regionnivå.

Departementet vil ta initiativ til at politimesterne inviterer regionalledelse i kontrolletatene til møter en til to ganger årlig hvor en drøfter prioriteringer og overordnede rutiner for samordning av kampen mot organisert kriminalitet.

6.5 Organisert kriminalitet og straffegjennomføring

Kriminalomsorgen skal ved valg av soningssted, straffeprogresjon og rehabilitering, foreta individuelle sikkerhetsvurderinger av den innsatte. At en innsatt er dømt for organisert kriminalitet vil være et svært viktig moment i en slik helhetsvurdering. Dette innebærer at hensynet til innsattes rehabilitering i mange tilfeller må vike i situasjoner hvor det anses å være fare for ny kriminalitet. På samme måte som for politiets virksomhet, er hensynet til samfunnets sikkerhet et overordnet mål i lovgivningen om kriminalomsorgens behandling av innsatte.

For å gi kriminalomsorgen et bedre grunnlag for å sikkerhetsvurdere varetektsfengslede og dømte, har regjeringen som mål at samarbeidet mellom kriminalomsorgen, politiet og påtalemyndigheten skal videreutvikles.[100] Et viktig virkemiddel i kampen mot organisert kriminell virksomhet under straffegjennomføring, er å ha et system for informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen som holder høy kvalitet.

6.5.1 Endringer i trusselbildet fremover

Så langt har utfordringene for kriminalomsorgen, knyttet til organisert kriminelle, i hovedsak vært å forhindre rømning, fritakning/gisselsituasjoner, fortsatt kriminell virksomhet og å ivareta ro og orden i enhetene. Kriminalomsorgens oppgave er først og fremst å identifisere de innsatte som utgjør en sikkerhetsrisiko for å kunne ta hensyn til dette i forbindelse med viktige avgjørelser under straffegjennomføringen. Utfordringen har for eksempel vært å velge «forsvarlig» sikkerhetsnivå under soning og å kunne foreta sikkerhetsmessige forsvarlige beslutninger i forbindelse med progresjon og løslatelse.

En mer variert sammensetning av innsatte stiller kriminalomsorgen overfor nye utfordringer. En voksende del av de innsatte er utenlandske statsborgere knyttet til organisert kriminalitet på tvers av landegrenser. Norske myndigheter har begrenset kunnskap om bakgrunn og tidligere kriminell virksomhet til denne gruppen innsatte.

Videre er det en utfordring at en stor andel innsatte kommer fra land med et annet språk og en annen kulturbakgrunn. Departementet vurderer derfor å tilrettelegge egne fengsler eller fengselsavdelinger for utenlandske innsatte, herunder hvilke særskilte krav til kompetanse og innholdsmessig tilbud som bør være i slike enheter.

Den teknologiske utviklingen stiller også kriminalomsorgen overfor store utfordringer knyttet til sikkerhet. Dette gjelder ikke minst utviklingen med større grad av bruk av digitale hjelpemidler i fengsler. Et eksempel her er innsattes muligheter for bruk av internett til bruk i fengselsundervisningen. Et annet aktuelt eksempel er forvaltningssamarbeidspartnernes behov for å bruke egne PCer i forbindelse med tjenesteyting i fengsler. Foreløpig er det bare NAV som er gitt slik tillatelse, men departementet har fått signaler om at andre forvaltningssamarbeidspartnere også ønsker å bruke eget arbeidsverktøy.

[100] St.meld. nr. 37 (2007–2008) Straff som virker

6.5.2 Håndtering av informasjon

Informasjonsutveksling mellom kriminalomsorgen og politiet

Både politiet og kriminalomsorgen har som formål å forebygge kriminalitet og trygge samfunnet. Samarbeid og informasjonsutveksling er svært viktig for å nå disse målene. Det generelle samarbeidet er regulert i et felles rundskriv G-3/2005. INFOFLYT er benevnelsen på den særskilte saksbehandlingsinstruksen KSF 2/2005 som regulerer informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen i saker med svært alvorlig kriminalitet, og med særlig høy risiko.

Sivilombudsmannen har flere ganger stilt kritiske spørsmål ved sider av INFOFLYT. På denne bakgrunn har Justis- og politidepartementet den 4. mai 2010 opprettet et utvalg (INFOFLYT-utvalget) som skal utrede informasjonsutvekslingen mellom politiet og kriminalomsorgen. Utvalget skal foreslå regler for kriminalomsorgens behandling av personopplysninger og bruken av slike opplysninger i saksbehandlingen. Utvalget skal også foreslå regler som regulerer kriminalomsorgens saksbehandling for informasjonsutvekslingen, se til sammenligning politiregisterloven § 27 femte ledd, jf. § 30.

For å sikre et klarere hjemmelsgrunnlag i kriminalomsorgens behandling av personopplysninger foreslo regjeringen endringer i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven, jf. Prop 151 L (2009–2010) Om endringer i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven. Stortinget vedtok 16. november 2010 endringer i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven i samsvar med regjeringens forslag. INFOFLYT-utvalget skal vurdere om dette hjemmelsgrunnlaget er tilstrekkelig eller om det bør foreslås en særskilt lovhjemmel for INFOFLYT.

Departementet tar sikte på å revidere regelverket for informasjonsutveksling etter at INFOFLYT-utvalget har levert sin utredning.

System for informasjonshåndtering i kriminalomsorgen

I St.meld. nr. 37 (2007–2008) Straff som virker, fremgår det at det bør etableres et mer metodisk system for informasjonsinnhenting og analyse innenfor kriminalomsorgen. Arbeidet med etablering av et slikt system for informasjonshåndtering i kriminalomsorgen skal inngå i et allerede igangsatt arbeid med oppfølgingen av sikkerhetsrelaterte spørsmål og tiltak. Ordningen skal baseres på tilfredsstillende kildehåndtering og vekt på kontroll og ledelse – særlig knyttet til de etiske sider ved bruk av innsatte som kilder. Det utvikles strukturer og klare retningslinjer som regulerer registrering og bruk av informasjon.

Riksrevisjonens rapport 3:10 (2009–2010) Om politiets innsats mot organisert kriminalitet, se omtale i kapittel 5, stiller også spørsmål ved om utveksling av informasjon mellom kriminalomsorgen og politiet er tilstrekkelig for å avdekke og forebygge kriminalitet.

I kriminalomsorgens enheter knyttes kontakter mellom kriminelle, og avtaler inngås. Kriminalomsorgens arbeidsform bidrar til at informasjon jevnlig tilflyter tjenestemenn. Imidlertid blir denne informasjonen ikke systematisk samlet, analysert og heller ikke nødvendigvis videreformidlet på optimalt vis.

Departementet vil følge opp Riksrevisjonen på dette punktet. Samarbeidet skal videreutvikles for å sikre tilgang til nødvendig informasjon til rett tid og med god kvalitet. På denne måten kan kriminalomsorgen i større grad bidra til å avdekke og forhindre ny alvorlig kriminalitet under fengselsoppholdet gjennom etablering av kriminelle nettverk, rømninger og andre alvorlige ordensforstyrrelser.

Riksrevisjonen viser i sin rapport til kriminalomsorgen region sørvest som har svært god erfaring fra systematiske samarbeidsmøter med politiet. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) har igangsatt et arbeid for å kartlegge i hvilken grad øvrige regioner har etablert slike strukturer. KSF skal i samarbeid med Politidirektoratet bistå regionene med å få etablert de nødvendige samarbeidsrutiner.

6.5.3 Overføring av utenlandske statsborgere for soning i hjemlandet

De siste årene har det vært en sterk økning i antall innsatte i norske fengsler med utenlandsk statsborgerskap. I 2005 ble 1 375 ikke norske statsborgere satt inn i norske fengsler. Dette utgjorde 11 % av alle innsettelser. I 2009 økte tallet til 2 810 (23 %). Økningen gjelder alle innsattkategorier, domfelte, bøtesonere og varetektsinnsatte, men det er sistnevnte gruppe som har økt mest. Antall varetektsfengslede utlendinger har økt fra 806 i 2005 til 1 819 i 2009.

Per i dag er ca. 30 % av de innsatte i norske fengsler utenlandske statsborgere. Mange av disse personene har ikke tilknytning til Norge, men kommer hit sannsynligvis med den hensikt å begå kriminalitet. De aller fleste blir utvist og uttransportert til sitt hjemland når soningen er

gjennomført. Av de totalt 3961 som har blitt uttransportert pr. 31. oktober 2010, var 536 straffedømte. Ettersom denne statistikken ikke inkluderer straffedømte som returnerer frivillig, vil det reelle antallet returnerte straffedømte være høyere.

Utgangspunktet i internasjonal strafferett er at en domfelt skal gjennomføre straffen i det land hvor vedkommende er dømt, og det straffbare forholdet er begått. Disse personene skal imidlertid ikke tilbakeføres til det norske samfunnet, og det er derfor hensiktsmessig at de overføres til fortsatt soning i sine hjemland.

Overføring av utenlandske innsatte til hjemlandet er et høyt prioritert arbeid for Regjeringen, og det arbeides for å få flere bilaterale avtaler som er mer effektive enn den europeiske konvensjonen om soningsoverføring. Det er videre igangsatt tiltak for å effektivisere saksehandlingen i Norge. Regjeringen arbeider også for å få til en tilslutning til EUs rammebeslutning om soningsoverføring.

Antall soningsoverføringer varierer fra år til år. I 2007 ble 26 overføringer effektuert og i 2008 ble 12 innsatte overført. I 2009 ble 30 innsatte overført til hjemlandet, og per 8. desember 2010 var 36 domfelte overført.

Vilkår for overføring av domfelte

Overføring av domfelte til de nordiske land skjer etter lov om fullbyrding av nordiske dommer av 15. november 1963. Innsatte fra nordiske land blir rutinemessig overført til fortsatt soning i hjemlandet uavhengig av samtykke.

Overføring av innsatte fra land utenfor Norden skjer som hovedregel etter den europeiske overføringskonvensjonen, som pr. i dag er ratifisert av 64 land. Den europeiske overføringskonvensjonen krever i utgangspunktet at domfelte samtykker til overføring, men en tilleggsprotokoll til konvensjonen gjør at mange domfelte kan overføres uten samtykke. Det er i tillegg en forutsetning for tvangsoverføring at innsatte er besluttet utvist. 35 stater har ratifisert tilleggsprotokollen, blant annet Litauen, Polen, Romania og Nederland. Begge land må samtykke til overføring, og det må gjenstå minst 6 måneder til forventet løslatelse når anmodning om soningsoverføring sendes til domfeltes hjemland.

Overføring av innsatte fra land som ikke har ratifisert overføringskonvensjonen forutsetter en bilateral avtale om overføring. Norge har inngått to bilaterale avtaler, henholdsvis med Thailand og Romania. Overføringsloven åpner også adgang til å inngå ad-hoc avtaler om soningsoverføring i spesielle tilfeller.

Utfordringer i behandling av overføringssaker

Soningsoverføringer etter den europeiske overføringskonvensjonen tar ofte lang tid som følge av en tungvint prosedyre og lang saksbehandlingstid. Regjeringen ønsker derfor et mer forpliktende samarbeid med EU, og vil arbeide for en tilslutning til EUs rammebeslutning om soningsoverføring som trer i kraft i desember 2011.

Selv om overføringskonvensjonen gir rettslig grunnlag for å overføre innenfor de fleste europeiske land, arbeider Regjeringen aktivt for å inngå flere bilaterale avtaler for å kunne utvide mulighetene for overføring. Det er nylig inngått en bilateral avtale med Romania. Avtalen bygger i stor grad på de samme prinsipper som EUs rammebeslutning. Det er også overfor de baltiske statene foreslått inngåelse av lignende avtaler.

7 Rettslige rammer – muligheter og begrensninger

I dette kapittelet redegjøres det for en del lovbestemmelser som gjelder organisert kriminalitet. Noen av dem har til hensikt å definere klarere hvilke handlinger som kvalifiserer til å bli kalt «organiserte» (av betydning for strafferammen), andre gir politi og påtalemyndighet bedre verktøy i kampen mot organisert kriminalitet (lovbestemmelsen utløser fullmakter), mens andre igjen retter seg mot forberedelsen til den kriminelle handling, og vil kunne hjelpe politi og påtale i arbeidet for å hindre at organiserte kriminelle handlinger finner sted.

7.1 Straffebestemmelser

Både straffeloven og straffelov 2005 inneholder bestemmelser rettet mot organisert kriminell virksomhet. Det er ulike kriterier for at de forskjellige bestemmelsene skal komme til anvendelse. Bakgrunnen for bestemmelsene er at organisert kriminalitet anses for å være svært samfunnskadelig, og derfor bør slås hardt ned på. Det pekes også på at organisert kriminalitet representerer en langt større trussel mot samfunnet og samfunnsordenen enn tradisjonell kriminalitet, samtidig som den er vanskeligere å bekjempe.

7.1.1 Straffeloven § 60 a

Straffeloven § 60 a er en generell straffeskjerpingsbestemmelse for deltakelse i organisert kriminalitet. Bestemmelsen kommer til anvendelse på straffbare handlinger som er utført som ledd i virksomheten til «en organisert kriminell gruppe» som defineres som

> «tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger.»

Om «organisert gruppe» heter det i Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) side 96–97:

«at gruppen må ha en viss struktur og varighet. Mafialiknende organisasjoner og andre profesjonelle forbryternettverk med forgreininger i flere land vil klart falle innenfor definisjonen. Utenfor faller grupper hvor det ikke er en så nær tilknytning mellom detakerne at de naturlig utgjør en organisert gruppe. Bestemmelsen rammer dermed ikke alle tilfeller hvor flere opptrer i samvirke, eller hvor flere medvirker til en straffbar handling. Det gjelder selv om deltakerne kan sies å utgjøre en gruppe, så lenge gruppen ikke er organisert – f.eks. hvis en vennegjeng avtaler å rane en bank.

Ved vurderingen av om det foreligger en «organisert gruppe», vil det være av betydning om det er etablert en viss organisatorisk eller hierarkisk struktur, om gruppen har internasjonale forgreininger, om det er avtalt en bestemt arbeidsfordeling mellom medlemmene, om gruppen har tilknytning til bestemte lokaler, om deltakerne møtes jevnlig mv. Også tidsaspektet vil kunne være av betydning. Jo lengre en gruppe har eksistert, desto lettere vil det foreligge en organisert gruppe i lovens forstand. Motsatt vil tidsaspektet ha mindre å si desto mer gruppen er organisert. Det kreves ikke at gruppen har utarbeidet vedtekter eller programmer for sin virksomhet, slik lovlige organisasjoner ofte vil ha. Det kreves heller ikke at gruppen er organisert på en bestemt måte. Det samfunnsskadelige ved organisert kriminalitet har ikke først og fremst sammenheng med måten gruppen er organisert på, men på at medlemmene i gruppen overhodet er organisert.

[…]

Loven krever at en «vesentlig del» av virksomheten består i å begå straffbare handlinger. I dette ligger det ikke at gruppens virksomhet hovedsakelig må være av ulovlig karakter. Grupper som driver lovlig og ulovlig virksomhet om hverandre og i noenlunde samme omfang, faller innenfor definisjonen. Den straffbare virksomheten vil også være vesentlig selv om omfanget av den er mindre enn omfanget av den lovlige virksomheten. Består en tredjedel av gruppens aktiviteter i ulovlig virksomhet, vil også dette normalt måtte betraktes som en vesentlig del. Og man kan vanskelig trekke en absolutt grense ved ulovlig virksomhet av dette

omfang. Hvor grensen nærmere skal trekkes må bero på de konkrete omstendigheter i saken, blant annet hvor på kriminalitet det dreier seg om.»

Anvendelse av straffeloven § 60 a medfører at strafferammen i det aktuelle straffebudet forhøyes inntil det dobbelte, likevel ikke med mer enn 5 års fengsel. I Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) side 93 framgår at:

> «Bestemmelsen åpner adgang til å skjerpe straffen ved organisert kriminalitet, men pålegger ingen plikt. Retten må i det enkelte tilfelle fastsette en straff som er rimelig og rettferdig. Hvorvidt straffen skal skjerpes, vil særlig bero på hvilken rolle den siktede har hatt i den organiserte kriminelle gruppen. Et hovedformål er å straffe bakmennene i organisert kriminalitet og andre sentrale aktører strengt.»

Straffeloven § 60 a videreføres i straffeloven 2005 § 79 første ledd bokstav c. Den nye bestemmelsen øker straffen fra 5 til 6 år.

7.1.2 Straffeloven § 162 c

Straffeloven § 162 c retter seg mot «den som inngår forbund med noen om å begå en straffbar handling» som ledd i organisert kriminalitet. Bestemmelsen er et unntak fra den klare hovedregelen i norsk rett om at forberedelseshandlinger ikke er straffbare.

«Forbund» innebærer at tre eller flere personer avtaler om selv å begå eller medvirke til at andre begår en bestemt straffbar handling. Forbrytelsen vil være fullbyrdet i det øyeblikk avtalen er inngått. Det er uten betydning for straffbarheten om avtalepartene senere skulle ombestemme seg og skrinlegge planen. Det kreves ikke at det er tatt skritt for å gjennomføre den forbrytelsen som avtalen gjelder. Bestemmelsen omfatter bare forbund om handlinger som begås «som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe» (om «organisert gruppe», se punkt 7.1.1).

For å rammes av bestemmelsen, må den planlagte forbrytelsen være en handling som straffes med fengsel i minst 3 år. Det er ikke et krav at påtalemyndigheten kan føre bevis for hvilken konkret forbrytelse avtalen gjelder, så lenge den kan bevise at det gjelder en eller annen forbrytelse med den aktuelle strafferammen.

Straffen er fengsel inntil 3 år med mindre forholdet går under strengere straffebestemmelse.

Bestemmelsen videreføres uten endringer i straffeloven 2005 § 198.

7.1.3 Evaluering av straffeloven §§ 60 a og 162 c

Etter at straffeloven §§ 60 a og 162 c trådte i kraft, har samtlige politidistrikter rapportert om organisert kriminalitet. Samtidig har kun en tredjedel av politidistriktene/særorganene oppnådd rettskraftige dommer hvor bestemmelsene er anvendt. Det foreligger 58 dommer hvor 131 personer er domfelt for overtredelse av straffeloven § 60 a. Det foreligger bare tre dommer hvor fire personer er domfelt for brudd på straffeloven § 162 c[101].

Det kan være flere grunner til at det er et misforhold mellom rapportert omfang av organisert kriminalitet og domfellelser etter straffeloven § 60 a og § 162 c. En av grunnene kan være at uttrykket organisert kriminalitet er vesentlig videre enn lovens begrep «organisert kriminell gruppe». I sammenheng med dette er det naturlig å se nærmere på hvordan bestemmelsene er forstått og anvendt i strafferettspleien. Kriminalitetsutviklingen og trusselbildet nasjonalt gir også grunnlag for en slik gjennomgang.

Nærmere om rettspraksis knyttet til § 60 a

Ordlyden i straffeloven § 60 a gir begrenset veiledning om hva som skal til for at bestemmelsen kommer til anvendelse. Det fremkommer av lovforarbeidene at det ved vurderingen av om det foreligger en organisert gruppe blant annet skal legges vekt på om gruppen har en viss organisatorisk eller hierarkisk struktur, om den har internasjonale forgreninger, om det er avtalt en bestemt arbeidsfordeling, om gruppen har tilknytning til bestemte lokaler og om gruppen eksisterer over tid, se Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv., side 96.

Høyesterett har i flere avgjørelser gitt veiledning om forståelsen av straffeloven § 60 a. Det er særlig vilkåret om «organisert gruppe» som har fått sin nærmere avgrensing i Høyesteretts praksis. Høyesterett har pekt på kravet til fast struktur i gruppen og en nødvendig grad av organisering. Det kan synes som om en i underrettspraksis har lagt større vekt på momentet om hierarkisk oppbygging, og at gruppen har eksistert over lengre tid.

De klare tilfellene av «organisert kriminell gruppe» er enkle å gjenkjenne. I slike tilfelle foreligger det også domfellelse for brudd på straffelo-

[101] Tallene baserer seg på registrering i Det sentrale straffe- og politiopplysningsregisteret (SSP) pr. 1. oktober 2010.

ven § 60 a, så som i NOKAS-saken (Rt. 2007 s. 1056) og i Wonderboy-saken (Rt. 2008 s. 1217). Det synes imidlertid som om domstolene i noen grad viker tilbake for å benytte regelen i saker med klare tegn på at kriminaliteten er begått i et visst organisert samarbeid, men hvor strukturen fremstår som mindre fast. Et eksempel kan være LB-2008–20980 hvor fem personer hadde deltatt i vinningsforbrytelser. Lagmannsretten la til grunn at de domfelte i utstrakt grad hadde samarbeidet om planleggingen og utførelsen av handlingene. De hadde fordelt arbeidsoppgaver mellom seg. Lagmannsretten fant imidlertid ikke en bakenforliggende organisatorisk overbygning som hadde skapt rammene for den kriminelle aktiviteten. Lagmannsretten frifant for brudd på straffeloven § 60 a.

At det foreligger et element av organisert kriminalitet vil alltid være et straffskjerpende moment ved straffutmålingen, selv om § 60 a ikke kommer til anvendelse, se også straffeloven 2005 § 77 bokstav e som kodifiserer dette. Selv om straffeloven § 60 a kommer til anvendelse, kan det være vanskelig å påvise at bestemmelsen har en skjerpende virkning utover det som uansett ville fulgt av at det var en form for organisert kriminalitet.

Departementets vurdering

Etter departementets oppfatning viser gjennomgangen av rettspraksis at straffeloven § 60 a på den ene siden har fått et noe for snevert anvendelsesområde, og på den annen side at det er indikasjoner på at anvendelsen av bestemmelsen ikke har hatt tilstrekkelig skjerpende virkning. Bestemmelsen har vist seg vanskelig å anvende i saker hvor kriminalitet begås av grupper eller nettverk hvor hver deltaker har en bestemt rolle, men hvor strukturen mangler en hierarkisk oppbygging. Slike grupper kan være en like stor trussel mot samfunnet som hierarkisk organiserte grupper. Et eksempel er gjenger bestående av mobile vinningskriminelle.

Gjennomgangen av rettspraksis kan tyde på at det er behov for justeringer av straffeloven § 60 a og § 162 c. Departementet peker her særlig på den begrensede rekkevidden bestemmelsene har fått i praksis, i første rekke ved at det nærmest oppstilles som et krav at gruppen må være hierarkisk oppbygd. I tillegg kan det reises spørsmål om bestemmelsen har gitt den ønskede straffskjerpende virkning. Departementet vil vurdere å foreslå endringer i straffeloven § 60 a, slik at bestemmelsen får et noe bredere virkefelt enn i dag.

7.1.4 Forbund om å begå en straffbar handling

I dagens straffelovgivning er det åtte straffebestemmelser som retter seg mot avtaler om straffbare handlinger.

Straffeloven § 94 kriminaliserer å inngå avtale for å krenke Norges selvstendighet, fred og statsforfatning, angrep på de høyeste statorganers og andre samfunnsinstitusjoners virksomhet, landssvik og forsettlig avsløring av statshemmeligheter. Straffeloven § 147 a retter seg mot planlegging eller forberedelse av en terrorhandling. Straffeloven § 159 retter seg mot å inngå avtale om å begå forbrytelse mot straffeloven §§ 148 (mordbrann), 151 a (kapring av fly eller skip), 151 b første ledd (ødelegge, skade eller sette ut av virksomhet informasjonssamling eller anlegg for energiforsyning, kringkasting, elektronisk kommunikasjon eller samferdsel volder alvorlig forstyrrelse eller i samfunnet for øvrig), 152 annet ledd (tilsette vannforsyningen helseskadelige stoff) og 153 første, annet og tredje ledd (tilsette gjenstander som er bestemt til alminnelig bruk eller forhandling, gift eller slike stoffer slik at gjenstanden ikke lenger kan brukes etter sitt formål uten å volde menneskers død, eller ødelegger helbreden eller volde for øvrig forgiftning som medfører alminnelig fare for liv eller helse). Videre omfattes det å hemmeligholde at gjenstandens beskaffenhet selger eller har til salgs for publikum i sin alminnelighet eller på annen måte forsøker å utbre forgiftede med farlige stoffer tilsatte gjenstander) eller 154 (spre farlig sykdom blant mennesker, dyr eller vekster). Straffeloven § 233 a retter seg mot å inngå avtale om å tilføye en annen betydelig skade på legeme eller helbred eller for å begå drap. Straffeloven § 269 kriminaliserer å inngå avtale om å begå ran. Straffeloven § 318 retter seg mot å inngå forbund om å begå heleri og hvitvasking. Lov om forsvarshemmeligheter § 6 kriminaliserer det å inngå avtale om ulovlig etterretningsvirksomhet eller overtredelse av §§ 1 til 4.

Straffebudene videreføres i hovedsak i straffelov 2005. Unntak gjelder for straffeloven § 94 annet ledd og lov om forsvarshemmeligheter § 6.

Videre er det i straffeloven 2005 § 108 kriminalisert å inngå avtale (forbund) med noen om å begå folkemord (straffeloven 2005 § 101), forbrytelse mot menneskeheten (straffeloven 2005 § 102) og krigsforbrytelse (straffeloven 2005 §§ 103 til 107). Bestemmelsen omfatter også å inngå forbund for direkte og offentlig å tilskynde noen til å begå et slikt lovbrudd. Bestemmelsen er ny og ble satt i kraft 7. mars 2008.

Straffeloven inneholder også bestemmelser som kriminaliserer deltagelse i kriminelle organisasjoner. Straffeloven § 330 retter seg mot det å delta i foreninger som har til formål å begå straffbare handlinger. Bestemmelsen er ikke videreført i straffelov 2005.

7.1.5 Bestemmelser med organisatorisk preg

Straffelov 2005 har flere bestemmelser som retter seg mot grupper eller felleskap som har et organisatorisk preg. Bestemmelsene gir blant annet anvisning på at det «særlig skal legges vekt på om overtredelsen […] er begått av flere i fellesskap eller […] har organisatorisk preg». Disse bestemmelsene stiller ikke samme krav til organisering som begrepet «organisert kriminell gruppe» straffeloven § 60 a/straffeloven 2005 § 79 første ledd bokstav c. Det skal foretas en totalvurdering av lovbruddets karakter hvor det at overtredelsen har hatt organisatorisk preg vil være et av momentene. Følgende bestemmelser inneholder straffeskjerpelse dersom lovovertredelsen er begått av flere i fellesskap/har organisatorisk preg:

- straffeloven 2005 § 158 (grov motarbeidelse av rettsvesenet),
- straffeloven 2005 § 352 første ledd bokstav d (grovt skadeverk),
- straffeloven 2005 § 372 første ledd bokstav d (grovt bedrageri),
- straffeloven 2005 § 376 første ledd bokstav d (grovt forsikringsbedrageri),
- straffeloven 2005 § 379 første ledd bokstav d (grovt skattesvik),
- militær straffelov § 28 (flere krigsmenn har vært sammen om en forbrytelse mot militær straffelov),
- diskrimineringsloven § 15 (fellesskap med minst to andre personer grovt overtrer eller medvirker til grov overtredelse av forbudet mot diskriminering og trakassering på grunnlag av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn).

7.1.6 Utlendingsloven

I utlendingsloven § 108 fjerde ledd bokstav a er det en egen straffebestemmelse som mot den som:

> «i vinnings hensikt driver organisert ulovlig virksomhet med sikte på å hjelpe utendinger til ulovlig å reise inn i riket eller annen stat.»

7.1.7 Skimmingutstyr og ID-krenkelse

Høyesterett avsa 14. oktober 2010[102] en dom om anskaffelse og/eller tilvirkning av utstyr for skimming i utlandet og som deretter var brakt til Norge, kunne straffes i Norge, jf. straffeloven § 186 sammenholdt med § 12 annet ledd.

En rumensk statsborger ble stanset i tollkontroll da han i Oslo kjørte i land fra en ferge som kom fra Danmark. Under kontrollen ble det avdekket diverse utstyr som kunne brukes til skimming.

Høyesterett uttalte at selv om overtredelse av § 186 reelt sett utgjør en forberedende handling til senere forbrytelser ved produksjon av falske kort og senere misbruk av dem, er overtredelse av § 186 en selvstendig forbrytelse. Et eventuelt senere misbruk medfører selvsagt at straffen skjerpes, men det begrunnes i de senere overtredelsene og ikke i overtredelsen av § 186. Den straffbare handlingen hadde dermed utelukkende gjerningssted i utlandet og ikke i Norge. Høyesterett kom derfor til at en eventuell overtredelse fra tiltaltes side ikke ble ansett å være undergitt norsk strafferettslig jurisdiksjon.

Høyesterettsdommen avdekket et rettstomt rom for innførsel av skimmingsutstyr til Norge fra utlandet. Det er viktig å tette igjen det rettstomme rommet snarest mulig for best mulig å kunne bekjempe den kriminaliteten som skimming representerer. Regjeringen har derfor i Prop. 14 L (2010–2011) Om endringer i straffeloven, fremmet nødvendige forslag til endringer i straffeloven § 186.

Besittelse av skimmingsutstyr rammes av straffeloven 2005 § 201, se Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) side 300 flg. Straffeloven 2005 har ikke trådt i kraft.

ID-krenkelser er et økende problem i Norge, og regjeringen har derfor i Prop. 14 L (2010–2011) Om endringer i straffeloven, foreslått at man i påvente av ikraftsetting av straffeloven 2005 forskutterer ikraftsetting av bestemmelser som retter seg mot ID-krenkelser (straffeloven § 202) ved å ta den inn i straffeloven som ny § 190 a.

7.2 Inndragning

Et typisk trekk ved den organiserte kriminaliteten er at den er motivert av utsikt til profitt. Fengselsstraff alene har antakelig begrenset preventiv effekt dersom overtrederen ved løslatelsen får

[102] HR-2010-1745-A

beholde et stort utbytte av sin kriminalitet. Et slikt resultat vil krenke den alminnelige rettferdighetsoppfatning, og vil ikke ha den ønskede allmennpreventive effekt.

Dette gjelder i særlig grad i forhold til den mer profesjonelle organiserte kriminaliteten, der aktørene bevisst veier mulig profitt opp mot risiko for oppdagelse og sannsynlige sanksjoner dersom de blir avslørt.

Inndragning må sees i sammenheng med hvitvasking[103]. For å få glede av utbytte må dette hvitvaskes, slik at det fremtrer som lovlig. Dette kan skje i form av forbruk, finansiering av ny kriminalitet, eller at midlene kanaliseres inn i legal aktivitet eller legale aktiva.

Utbyttet fra den organiserte kriminaliteten må antas å være meget betydelig.

Inndragningsutvalget (NOU 1996: 21, side 45 til 46) anslo at gateverdien av narkotikaomsetningen alene var mellom 5 og 10 milliarder kroner. Inndragningspotensialet må derfor antas å være meget stort.

Til tross for at inndragning er et satsningsområde kan regjeringen ikke være tilfreds med dagens nivå på inndratt beløp.

Lovens hovedregel er straffeloven § 34 som fastslår at utbytte fra straffbare handlinger skal inndras. Inndragning kan skje i dom eller ved vedtakelse av forelegg.

Inndragning anses ikke som straff, men en strafferettslig reaksjon. Inndragning kan komme i tillegg til en fengselsstraff eller alene.

Med utbytte menes enhver fordel som er oppnådd ved den straffbare handlingen, også besparelser. Det er bruttoutbyttet, uten fradrag for utgifter, som skal inndras. Inndragning kan skje i form av gjenstander eller av verdien av utbyttet. Hvis utbyttet er blandet sammen med legale midler er det den forholdsmessige andelen som skal inndras. De objektive straffbarhetsvilkårene må være oppfylt, men inndragning kan skje selv om gjerningspersonen ikke kan straffes fordi han er utilregnelig.

Inndragning foretas overfor den utbyttet er tilfalt direkte ved handlingen. Rent unntaksvis kan ansvaret reduseres eller falle bort dersom inndragning ville være klart urimelig.

Ved utvidet inndragning kan alle formuesgoder som tilhører lovovertrederen inndras, men unntak gjelder for formuesgoder som lovbryteren kan sannsynliggjøre at er ervervet på lovlig måte. Lovbryteren må være funnet skyldig i en straffbar handling av en slik art at den kan gi betydelig utbytte og det må dreie seg om lovbrudd av en viss alvorlighet. Alle straffbarhetsvilkårene må altså være oppfylt. Det er opp til retten å avgjøre om det skal foretas utvidet inndragning. Bestemmelsen tar først og fremst sikte på personer med en kriminell livsstil. Retten må blant annet vurdere om det er velbegrunnet mistanke om at den oppklarte kriminaliteten bare er en del av den kriminaliteten som er begått, og om det er rimelig å forlange at lovbryteren må sannsynliggjøre at formuen er lovlig ervervet.

Ting og verdier som er frambrakt ved, eller som har vært gjenstand for, en straffbar kriminell handling kan inndras, så fremt det finnes påkrevet av hensyn til formålet med den bestemmelsen som setter straff for handlingen, jf straffeloven § 35. Eksempler kan være hjemmebrent, penger som er hvitvasket, eller en bil som er brukt til innbruddsraid. I stedet for gjenstanden kan verdien inndras.

Ved utvidet inndragning kan det etter straffeloven § 34 a, på visse vilkår, foretas inndragning overfor lovovertrerens ektefelle/samboer. Utbytte og ting som kan inndras, men som er overdratt, kan på visse vilkår inndras hos mottakeren (straffeloven § 37 a).

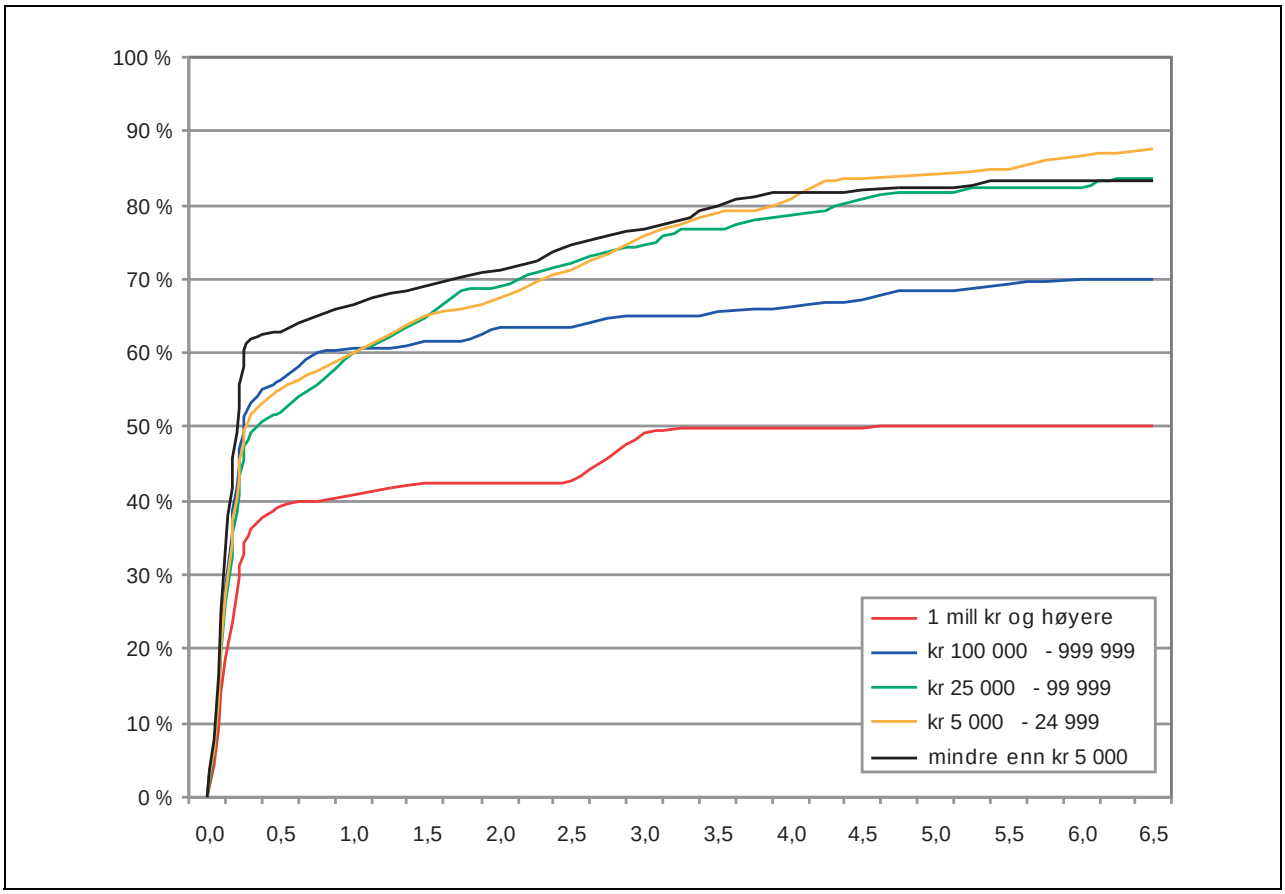
Forebyggende inndragning av ting kan besluttes når det på grunn av tingens art og forholdene for øvrig er fare for at den vil bli brukt til en straffbar handling, jf. straffeloven § 37 b.

I tillegg til de generelle inndragningsbestemmelsene i straffeloven er det bestemmelser i særlovgivningen om inndragning. Som eksempel kan nevnes havressursloven § 65 og økonomiske

[103] Hvitvasking behandles i kapittel 4.6.

Tabell 7.1 Inndragningstall 2004–2010

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Antall	914	1095	1001	1099	912	996	767
Beløp (ca. i millioner)	87	136	118	124	127	239	134
Gjennomsnittsbeløp (ca. i tusen)	95	124	118	112	140	240	175



Figur 7.1 Innkrevingsresultat (løsningsprosent) på krav utlignet i 2004

Kilde: Statens innkrevingssentral

soneloven § 9 som hjemler inndragning av fartøy og redskaper. Dette kan bli betydelige beløp[104].

Fra ØKOKRIMs årsrapport 2008 side 27 fremgår følgende:

> «Det er også en tendens til at de kriminelle i stadig større utstrekning benytter seg av profesjonelle hjelpere, som regnskapsførere og advokater. I tillegg opprettes det egne selskaper, og den illegale virksomheten blandes gjerne med lovlig forretningsdrift. Dette gjør det vanskeligere for politiet både å få tilgang til informasjon samt å kartlegge de reelle økonomiske forholdene som skal danne grunnlag for inndragning.»

Det er viktig at etterforskningen på et tidlig stadium innrettes til også å gjelde inndragning. I denne sammenhengen er det viktig å bruke av beslag og heftelse for å sikre verdier som det er grunnlag for å inndra.

For å sikre en hensiktsmessig og forsvarlig inndragningsprosess må politiet ha den nødvendige kompetanse og erfaring som sikrer grundige faglige vurderinger i inndragningssaker.

Ordningen med tverrfaglige økoteam ble landsdekkende fra 2005, og har vært et vellykket grep for å sikre politidistriktene kompetanse innenfor områder som er relevante også i forhold til inndragning.

Det meget avanserte finansielle etterretningssystemet ASK i ØKOKRIMs Enhet for Finansiell Etterretning ble satt i produksjon i 2008. Systemet analyserer hvitvaskingsmeldinger og annen finansiell etterretningsinformasjon. Rapportene følges opp i politidistriktene, og kan bidra til å avdekke kriminalitet, så vel som å bidra i allerede påbegynte saker.

Skal inndragning få den ønskede virkning – hindre at kriminalitet lønner seg, må avgjørelsen om inndragning følges opp ved at verdiene faktisk fratas gjerningspersonen.

I følge Statens innkrevingssentral mottar de mellom 20 og 70 % av innbetalingene før faktura er sendt ut. Dette skyldes først og fremst at politiet

[104] Se for eksempel Rt. 2008 side 598 der fangsten på 5,5 mill og del av verdi fartøy og utstyr ble inndratt med 5 millioner kroner.

har sikret seg verdiene på etterforskningsstadiet. Det er derfor svært viktig at politiet på et tidligst mulig tidspunkt under etterforskningen prioriterer arbeidet med å sikre seg verdier som vil kunne dekke et inndragningskrav ved anvendelse av straffeprosesslovens tvangsmidler (beslag og hefte).

Rundt 80 % av kravene er på beløp lavere enn kr 100 000. Disse kravene utgjør imidlertid bare 10 % av utlignet beløp. Den store variasjonen i utlignet beløp fra år til år skyldes at det utlignes noen ekstraordinære store krav, som gjør store utslag på det samlede beløpet.

Det er markert større dekning av små inndragningskrav enn de høye kravene.

Inndragningskrav foreldes som hovedregel etter 5 år og inndragning av utbytte foreldes etter 10 år[105]. Det er ingen bestemmelser om fristavbrudd slik en har når det gjelder privatrettslige krav[106].

Når det gjelder de største kravene, er gjerningspersonen vanligvis også idømt en relativt lang fengselstraff. En vil kunne oppleve at inndragningskravet er foreldet når straffen er ferdigsonet. I slike tilfeller kan den domfelte ta verdiene i bruk ved løslatelse fra fengselet uten fare for å bli rammet av krav om fullbyrdelse av inndragningen. Denne situasjonen kan unngås hvis en får en bestemmer om at foreldelsesfristen for inndragningskrav ikke begynner å løpe før straff på fengsel/forvaring er fullbyrdet, eller at det innføres ordning med fristavbrudd som for privatrettslige krav. Departementet vil ved en senere anledning komme tilbake til Stortinget med et konkret forslag om lovendringer.

7.3 Straffeprosessuelle bestemmelser

7.3.1 Prosessuelle følger av straffeloven § 60 a

Ved at strafferammen heves med inntil 5 års fengsel ved anvendelse av straffeloven § 60 a kan politiet i en del saker benytte etterforskningsmetoder som det ellers ikke vil være anledning til å bruke på de aktuelle straffesakstypene så som ved etterforskning av for eksempel vinningskriminalitet (straffeloven § 258, jf. § 257), hallikvirksomhet (straffeloven § 202) og menneskehandel (straffeloven § 224). Bruk av straffeloven § 60 a i disse sakstypene åpner for å benytte hemmelig ransaking (straffeprosessloven § 200 a), teknisk sporing (straffeprosessloven § 202 c) og kommunikasjonsavlytting (straffeprosessloven § 216 a) som etterforskningsmetoder.

7.3.2 Etterforskningsmetoder ved bruk av straffeloven § 162 c

Ved at straffeloven § 162 c retter seg mot forberedende handlinger, kan politiet benytte straffeprosessuelle tvangsmidler før den planlagte handlingen er kommet til utførelse, og på den måten hindre at den kriminelle handlingen finner sted. Videre åpner det for skjult etterforskning mens den kriminelle handling er under forberedelse. Politiet kan i den sammenheng også kartlegge den kriminelle gruppens virksomhet ved innhenting av telekommunikasjonsdata (straffeprosessloven § 216 c), og bruk av teknisk peileutstyr (straffeprosessloven § 202 b). Det vil også være adgang til å benytte utsatt underretning om beslag (straffeprosessloven § 208 a) og om utleveringspålegg (straffeprosessloven § 210 a).

7.3.3 Dokumentinnsyn

Straffeprosessloven §§ 242 a og 292 a åpner for å nekte den mistenkte og forsvareren innsyn i opplysninger som påtalemyndigheten ikke vil påberope som bevis i saken på nærmere bestemte vilkår (for eksempel kilde-/informantopplysninger). Avgjørelse om dette treffes av tingretten ved kjennelse.

De fleste opplever det som ubehagelig å vitne mot personer de har kontakt med privat eller i arbeidssammenheng. Å gi opplysninger til politiet i en sak om organisert/alvorlig kriminalitet er i en del tilfeller ikke bare ubehaglig, men kan medføre en alvorlig trussel mot liv og helse til kilden selv eller dennes nærmeste. I arbeidet med å avdekke alvorlig kriminalitet er imidlertid politiet helt avhengig av opplysninger fra kilder.

I praksis er det særlig politiets ønske om å kunne skjule den informasjonen som er grunnlaget for oppstart av etterforskningen («inngangsinformasjon») som er omdiskutert.

Ved etterforskning av en mistenkt opplyser for eksempel en kilde til politiet at mistenkte disponerer en mobiltelefon når han kommuniserer med sine andre involverte i den straffbare virksomheten. Ved kommunikasjonskontroll av telefonen framskaffer politiet avgjørende bevis mot mistenkte. Vurderingskriteriet er hvorvidt mistenkte i dette tilfellet skal få innsyn i navnet på den som tipset politiet om den aktuelle mobiltelefonen og hva den blir brukt til (inngangsinformasjon), eller

[105] Jf. straffeloven § 74 (straffeloven 2005 § 99).
[106] Jf. foreldelsesloven § 14 f.

om innsynsretten skal begrenses til den informasjonen kommunikasjonskontrollen frambrakte.

En annen problemstilling er om politiet skal måtte gjøre rede for hvorfor de dukket opp på et sted på et gitt tidspunkt. Et eksempel er at politiet får et tips om at mistenkte har et større parti narkotika som skal forflyttes med en bestemt bil. Dersom politiet stanser bilen i en «arrangert trafikkontroll» og beslaglegger narkotikapartiet, er spørsmålet om politiet skal redegjøre for hvorfor den aktuelle bil ble stanset og kontrollert. Kravet om innsyn i et slikt tilfelle begrunnes ofte med at mistenkte må kunne kontrollere om det har funnet sted ulovlig provokasjon.

Departementets vurdering

Bestemmelsene om begrensinger i retten til dokumentinnsyn og beskyttelse av politiets kilder har vært gjennomgått av Metodekontrollutvalget i NOU 2009: 15 Skjult informasjon – åpen kontroll. Utredningen har vært på høring. Departementet vil følge opp dette utredningsarbeidet og komme tilbake til Stortinget med forslag om nødvendige lovendringer på et senere tidspunkt.

Det bør fortsatt være utgangspunktet at siktede og forsvareren allerede på etterforskningsstadiet har omfattende rett til innsyn i opplysninger politiet har om saken. Slik er også hverdagen i norsk politi idet forsvarere som hovedregel rutinemessig gis fortløpende og ubegrenset innsyn.

Etter departementets syn er det likevel ikke tvil om at det i kampen mot organisert og annen alvorlig kriminalitet, er helt avgjørende å få på plass lovbestemmelser som på en bedre måte vil sikre politiet tilgang til kildeinformasjon og mulighet til å skjerme sensitive opplysninger som ikke skal brukes som bevis ved avgjørelsen av skyldspørsmålet eller straffutmålingen. En måte å gjøre dette på er å definere hvilke opplysninger som omfattes av begrepet «sakens dokumenter» slik at den tvil og usikkerhet som i dag gjør seg gjeldende med hensyn til omfanget av innsynsretten i størst mulig grad kan elimineres.

Departementet vil komme nærmere tilbake til spørsmålet i forbindelse med lovarbeidet. Uten tilgang til substansiell informasjon vil politiets arbeid kunne vanskeliggjøres i betydelig grad. Politiets erfaring er at kilder lett vegrer seg mot å gi opplysninger med mindre politiet kan forsikre om at disse skal benyttes uten at den siktede blir kjent med det som kommer til politiets kunnskap. Departementet vil som ledd i oppfølgningen av Metodekontrollutvalgets utredning foreslå lovendringer som gir informanter og kilder et vesentlig bedre vern enn i dag, samtidig som hensynet til et effektivt forsvar blir tilstrekkelig ivaretatt.

7.3.4 Bestemmelser om anonyme vitner og vitnebeskyttelse

Bruk av anonyme vitner mv.

Utgangspunktet i norsk rett er at enhver etter innkalling plikter å møte som vitne og forklare seg overfor retten med mindre annet er bestemt ved lov, jf. straffeprosessloven § 108. Vitnets identitet skal da gjøres kjent, jf. straffeprosessloven §§ 130 og 234 første ledd.

Etter straffeprosessloven § 130 kan et vitne på nærmere angitte vilkår gi opplysninger om bopel eller arbeidssted til retten skriftlig. Formålet med det er å unngå at opplysningene blir kjent for tiltalte.

Straffeprosessloven § 130 a tillater bruk av anonyme vitner i en del alvorlige straffesaker. For at anonym vitneførsel skal kunne tillates, stilles det krav til de konsekvensene en åpen vitneførsel vil kunne ha for vitnet. Det må enten være fare for en alvorlig forbrytelse som krenker livet, helsen eller friheten til vitnet eller noen som er i et slikt slektskapsforhold som nevnt i straffeprosessloven § 122, eller for at muligheten til å delta skjult i etterforskningen av andre saker blir vesentlig vanskeliggjort.

I praksis kan bestemmelsene om anonym vitneførsel bare brukes for å skjerme identiteten til tilfeldighetsvitner (vitner som ikke har tilknytning til mistenkte, men som tilfeldig var til stede og observerte at en hendelse fant stant) og identiteten til polititjenestemenn (typisk undercoveroperatører og spanere).

Vitnebeskyttelse

Nasjonale retningslinjer for vitnebeskyttelse ble utarbeidet i 2003 (og revidert i 2009) etter at Stortinget hadde vedtatt bestemmelser i politiloven om adgang til bruk av fiktiv identitet[107]. Retningslinjene omfatter:

- personer som faller inn under begrepet «aktører i rettssystemet» (jf. straffeloven § 132 a),
- offer for vold i nære relasjoner,
- informanter.

De fleste tilfeller som krever beskyttelsestiltak ovenfor vitner/informanter håndteres av det

[107] Se Ot.prp. nr. 117 (2001-2002) Om lov om endringer i politiloven og straffeloven (fiktiv identitet).

enkelte politidistrikt på grunnlag av lokalkunnskap om mulige trusler og represalier. I de tilfellene hvor politidistriktets beskyttelsestiltak ikke anses som tilstrekkelige, kan politidistriktet søke Kripos om at saken overføres til Nasjonalt vitnebeskyttelsesprogram (NVBP). Etter at Kripos har foretatt den forberedende behandlingen av saken, avgjøres den av Politidirektoratet.

Etter at vitnebeskyttelsesprogram er besluttet iverksatt, har Kripos ansvaret for oppfølging av tiltakene.

Før det iversettes et beskyttelsesopplegg, utarbeides det en risikoanalyse. Det foretas så en vurdering av hvilke forhåndsregler som er nødvendige i det enkelte tilfellet. Tiltakene varierer fra adressesperre i folkeregisteret, navneendring, skjerming i offentlig og private registre, bruk av voldsalarm, politiet avpatruljerer arbeidssted og/eller bopel, endre bopel og til skifte av identitet (fiktiv identitet). De mest omfattende tiltakene er så inngripende ovenfor den det gjelder at de bare kan anvendes i helt spesielle tilfeller.

7.3.5 Utvidelse av adgangen til å benytte kommunikasjonsavlytting

I NOU 2009: 15 Skjult informasjon – åpen kontroll har Metodekontrollutvalget foreslått at det bør åpnes for bruk av kommunikasjonsavlytting i saker om menneskesmugling. Utvalget begrunner forslaget blant annet med at ofrene for menneskesmugling ofte vil være tilbakeholdne med å samarbeide med politiet. Metodekontrollutvalget foreslår ikke å åpne for kommunikasjonsavlytting hva gjelder simpel menneskehandel, hallikvirksomhet og forberedelse til seksuelle overgrep mot barn (grooming), se utredningen side 25. Dersom slike straffbare handlinger er utøvd som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe vil kommunikasjonsavlytting kunne benyttes, jf. straffeloven § 60 a (se punkt 7.3.1).

Departementet vil komme tilbake til utvalgets forslag ved oppfølgningen av utredningen.

7.3.6 Dataavlesing

Politiet er i sin etterforskning i en del tilfeller avhengig av bistand fra tredjemann for å kunne sikre elektroniske spor. Etter straffeprosessloven § 199 a kan politiet ved ransaking av et datasystem pålegge enhver som har befatning med datasystemet, å gi nødvendige opplysninger for å gi tilgang til datasystemet. Denne bestemmelsen bør nå vurderes nærmere i forhold til ny teknologisk utvikling som setter kriminelle i stand til å forbigå elektroniske låsemekanismer i form av blant annet kryptering og anonymitetstjenester. Selv om bestemmelsen er ment å være teknologinøytral, er det viktig å evaluere de erfaringene som politiet har hatt med straffeprosessloven § 199 a, og å vurdere hvorvidt bestemmelsen ivaretar politiets behov på en tilstrekkelig måte.

Departementet viser til at Metodekontrollutvalget i NOU 2009: 15 Skjult informasjon – åpen kontroll har behandlet spørsmålet om dataavlesing som politimetode (se utredningen side 235 til 249 og 255 til 256). Utvalget har foreslått at dataavlesing bør tillates som en nødvendig teknologisk tilpasning for å kunne opprettholde effektiviteten av enkelte eksisterende metoder, eksempelvis kommunikasjonskontroll, hemmelig ransaking og beslag. Departementet vil som ledd i oppfølgingen av Metodekontrollutvalgets utredning komme tilbake til Stortinget med forslag til nødvendige lovendringer på dette området.

7.4 Personvern, datalagring og politiregister – muligheter og begrensninger

7.4.1 Bruk av kommunikasjonsdata

Politiet har siden midten av 90-tallet brukt kommunikasjonsdata regelmessig i etterforskning av alvorlige straffesaker. Bruken av denne typen spor har økt i takt med den stigende bruken av mobiltelefon i samfunnet.

Nødvendigheten av datalagring er fremhevet i tidligere offentlige utredninger. Dette gjelder Sårbarhetsutvalget[108], Politimetodeutvalget[109] og Metodekontrollutvalget[110]. I den nasjonale strategien for cybersikkerhet er nødvendig lagring av data tiltak nr. 17 i strategien. Det er her lagt til grunn at etterforskning av cyberkriminalitet krever denne typen data, og at for tidlig sletting vil hemme effektiv etterforskning.

Kommunikasjonsdata er viktig for en rekke sakstyper. Sporene kan deles inn i to hovedgrupper: personspesifikke og stedsspesifikke spor. De personspesifikke sporene er utskrifter som knyttes til bruken av en bestemt telefon eller annet kommunikasjonsanlegg, mens de stedsspesifikke sporene er spor som knytter seg til et bestemt

[108] NOU 2000: 24 Et sårbart samfunn, kapittel 6.6 («Willochutvalget»).

[109] NOU 2003: 27 Mellom effektivitet og personvern. Politimetoder i forebyggende øyemed, kapittel 10.7.12.

[110] NOU 2009: 15 Skjult informasjon – åpen kontroll, kapittel 20.

geografisk område, eksempelvis en oversikt over all telefontrafikk i nærheten av et drapsåsted.

Basestasjonsutskrifter gir en oversikt over all kommunikasjon foretatt i et bestemt geografisk område i et bestemt tidsrom. Siktemålet med et slikt søk kan for eksempel være å skaffe en oversikt over alle telefoner eller annet kommunikasjonsutstyr som befant seg i nærheten av åstedet i tiden like før/etter et antatt drapstidspunkt. I tillegg til at opplysningene kan gi informasjon om mulig gjerningsmann vil de også kartlegge viktige vitner.

Kommunikasjonsdata i form av trafikkdata har vist seg å være av stor betydning for politiets oppgaver, blant annet for å kontrollere forklaringer til mistenkte og vitner, og for å avdekke hvem som er involvert i straffesakene. Grunnet relativt kort lagringstid er det i enkelte saker utfordrende å få klarhet i hvilke bruker- og abonnementsdata som er relevante før data slettes. Dette gjelder særlig internettdata i form av IP-adresser, hvor koblingen mellom IP-adressen og kundeidentiteten ikke kan lagres lengre enn i tre uker.

I enkelte typer saker, særlig i narkotikasaker, er de kriminelle klar over at politiet bruker kommunikasjonsdata, og forsøker å skjule sin elektroniske kommunikasjon ved hyppig bytte av telefonnummer, benytte telefonnummer registrert på andre eller fiktive personer og ved at det brukes bestemte nummer kun for én straffbar handling (jf. «ranstelefonene» i NOKAS-saken). Det er spesielt fremtidige kommunikasjonsdata som er sårbare for slike omgåelsesmetoder. Dette gjelder først og fremst kommunikasjonskontroll (straffeprosessloven kapittel 16 a) og sikringspålegg (straffeprosessloven § 216 a). Politiets bruk av historiske kommunikasjonsdata som etterforskningsverktøy er i mindre grad utsatt for de nevnte omgåelsesmetoder, siden etterforskerne i lagringsperioden kan gå *tilbake* i tid når de først har avdekket hvilket mobiltelefonabonnement m.v. som ble benyttet til gjennomføringen av det straffbare forhold.

I den nylig fremlagte Prop 49 L (2010–2011) Endringer i ekomloven og straffeprosessloven mv. (gjennomføring av EUs datalagringsdirektiv i norsk rett) er det gjort grundig rede for politiet og påtalemyndighetens behov for data for å bekjempe kriminalitet. Proposisjonen inneholder blant annet et forslag om å lovfeste en lagringsplikt for tilbyderne av elektronisk kommunikasjon.

Systematisk lagring av data fra elektronisk kommunikasjon reiser samtidig viktige spørsmål i forhold til den enkeltes personvern. Mange vil oppleve dette som integritetskrenkende. Regler om lagring og utlevering av data må således utformes slik at de på en riktig måte balanserer hensynet til samfunnets behov for kriminalitetsbekjempelse mot hensynet til den enkeltes personvern. Behovet for data i kriminalitetsbekjempelsen er således en del av en større og mer prinsipiell vurdering som er utførlig behandlet i nevnte proposisjon. Det vises til nærmere fremstilling av denne problemstillingen der.

7.4.2 Bruk av andre typer data

I samfunnet i dag legges det daglig igjen rikelige mengder med andre typer elektroniske data. Det skjer for eksempel ved bruk av bankkort, ulike typer kundekort, bompengepasseringer, bruk av elektronisk billettsystem for kollektivreiser og bruk av elektronisk adgangskort/stemplingskort. Ved etterforskning av organisert kriminalitet er særlig data fra finansinstitusjoner viktig, blant annet fordi den kan brukes for å påvise økonomiske relasjoner mellom personer og hvilke steder et kredittort er benyttet.

7.4.3 Politiregisterloven

Våren 2009 vedtok Stortinget politiregisterloven (lov av 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten). Bakgrunnen for loven var primært at gjeldene personvernlovgivning i politiet ikke var tilfredsstillende[111].

Formålet med loven er å bidra til effektiv løsning av politiets og påtalemyndighetens oppgaver, beskyttelse av personvernet og forutberegnlighet for den enkelte ved behandlingen av opplysninger. Loven regulerer politiets, herunder Politiets sikkerhetstjenestes (PST) og påtalemyndighetens, behandling av opplysninger. Å samle inn, vurdere, systematisere, lagre og utlevere opplysninger er en vesentlig og nødvendig side ved moderne politiarbeid for å oppklare eller forebygge kriminalitet. Samtidig kan slik bruk gi uheldige personvernmessige konsekvenser.

De internasjonale kravene til personvern, som i stor grad må sies å være foranlediget av den teknologiske utviklingen, har gjort det dels nødvendig og dels ønskelig å foreta betydelige endringer i de reglene som man har hatt til nå.

Loven vil i mindre grad endre politiets og påtalemyndighetens daglige arbeid og arbeidsmåter,

[111] Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten, side 291.

men det vil på alle nivåer kreves tydelighet i forhold til hvorfor man samler inn og hvordan man bruker opplysninger. Samtidig ivaretar politiregisterloven de særlige behovene som gjør seg gjeldende ved politiets behandling av opplysninger, og gjør den dermed til et bedre verktøy for politiet enn personopplysningsloven.

Reglene om taushetsplikt og utlevering av opplysninger nasjonalt og til utenlandske myndigheter er en sentral del av loven. Loven oppfyller Norges forpliktelser i Schengen-samarbeidet når det gjelder EUs rammebeslutning 2008/977/JIS av 27. november 2008 Om vern av personopplysninger i forbindelse med politisamarbeid og rettslig samarbeid i straffesaker. Regelverket om taushetsplikt og utlevering er nå samlet i en lov, noe som sikrer både ensartethet og bedre brukervennlighet. Regulering av blant annet DNA- og fingeravtrykksregistrene er flyttet fra straffeprosessloven til politiregisterloven. Samlet sett fører disse og enkelte andre bestemmelser til at man etablerer et klarere skille mellom behandling av opplysninger, som reguleres av politiregisterloven, og prosessuelle forhold, som fortsatt vil bli regulert av straffeprosessloven.

DNA

Siden slutten av 1980-årene har DNA blitt et stadig viktigere redskap i oppklaring av straffesaker. Den økte bruken av DNA i etterforskningen har medført økt behov for å registrere DNA-profilene til personer som begår kriminalitet. Adgangen til slik registrering har blitt utvidet gjennom flere lovendringer, senest i 2008.

DNA-registeret består i dag av et identitetsregister, et etterforskningsregister og et sporregister. Identitetsregisteret består av profiler tilhørende personer med kjent identitet som har blitt ilagt en straff for en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff. Etterforskningsregisteret består av profiler tilhørende personer med kjent identitet som med skjellig grunn mistenkes for en straffbar handling som etter loven kan medføre frihetsstraff. Sporregisteret består av profiler tilhørende personer med ukjent identitet, som er fremstilt av biologisk materiale sikret på åsted.

I arbeidet med organisert og grensekryssende kriminalitet er det behov for å kunne utveksle DNA-profiler med politiorganer på tvers av landegrensene. I 2008 forpliktet Norge seg til utveksling av DNA-profiler med Interpol (Interpol DNA Gateway). I 2010 inngikk Norge en avtale med EU om tilknytning til Prüm-regelverket, jf. kapittel 2.4.2. Praktisk bruk av disse tilknytningsordningene krever nye datatekniske løsninger hos politiet.

8 Forebygging, samarbeid og kunnskap

8.1 Forebygging som strategi

Skal samfunnet lykkes i kampen mot den organiserte kriminaliteten, må politiets arbeidsformer være tilpasset samfunnsutviklingen, ikke minst hva angår metodebruk. Dessuten må skillet mellom etterforskning og kriminalitetsforebygging ikke være til hinder for en god utvikling av politiet og andre myndigheters arbeidsmetodikk.

Et konkret eksempel: Forebygging i lokalsamfunnet kan dreie seg om hvordan de sosiale tjenestene i kommunen kan gjøre det vanskeligere å drive med menneskehandel og/eller seksuell utnyttelse, og om hvordan næringslivet kan beskytte seg mot kriminalitet.

Forebygging kan også dreie seg om beskyttelse mot organiserte tyverier ved å sørge for gode sikringstiltak av både teknisk og annen karakter. Disse forebyggende metodene må nyttiggjøres og anvendes også i det kriminalitetsbekjempende arbeid.

Forebygging av organisert kriminalitet handler dessuten mye om å forhindre at personer får anledning til å danne kriminelle gjenger og nettverk, for dermed å planlegge kriminelle handlinger.

Tradisjonelt har kampen mot den organiserte kriminaliteten i overveiende grad tatt sitt utgangspunkt i enkeltpersoners kriminelle atferd fremfor å arbeide mot nettverk, mønstre og sammenhenger. Det siste krever at politiet har gode analyser om kriminelle nettverk, om mønstre i kriminaliteten, og om omsetningsledd og strukturer. Desto mer politiet og samfunnet vet om den kriminelle virksomheten og miljøet rundt den, desto større er mulighetene for å forebygge lovbrudd i lokalsamfunnet.

8.1.1 Tverretatlig samarbeid

En effektiv innsats mot organisert kriminalitet forutsetter et godt samarbeid mellom politi og påtalemyndighet, kommunale myndigheter, frivillige organisasjoner og næringsliv. Betydningen av deres samlede medvirkning og medansvar blir stadig mer viktig og synbart.

Det felles, tverrsektorielle samarbeidet har som et hovedmål å sørge for tidlig inngripen i en potensiell kriminell løpebane. Viljen og evnen til slikt samarbeid blir stadig viktigere. Tradisjonelt har ulike myndigheter vært tilbakeholdende med en slik metodikk. Det å reagere på uønsket atferd ble tidligere sett på som en uheldig stigmatisering av ungdom, som derved kunne gjøre vondt til verre[112].

Erfaring viser at kriminelle gjenger har som bevisst strategi å rekruttere ungdom under den kriminelle lavalder (15 år). Unge involveres som hjelpere i garvede gjengmiljøer, og brukes for eksempel til å utføre transportoppdrag og budtjeneste for gjengene, uten fare for å bli straffet. For å forhindre en slik utvikling er det derfor viktig at samfunnet har alternative forebyggende tiltak å sette inn.

Politiråd og Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT)

I mars 2007 sendte Politidirektoratet ut retningslinjer for «*Formalisert samarbeid mellom kommunale myndigheter og politiet (Politiråd)*». I retningslinjene fremgår det at rådene skal bygge på SLT-modellen (Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak) der dette arbeidet allerede er igangsatt. Politirådene har imidlertid et videre mandat. De skal konsentrere seg om å forebygge kriminalitet begått av alle aldersgrupper, ikke bare av barn og unge.

I underkant av 200 kommuner og bydeler jobber etter SLT-modellen når det gjelder det kriminalitetsforebyggende arbeidet blant barn og unge. Arbeidsmåten legger til grunn at:

- Kommunens øverste politiske og administrative ledelse og politiets lokale leder må gjensidig forplikte seg til å samarbeide.
- En styringsgruppe med de samme lederne møtes jevnlig for å følge opp samarbeidet.

[112] Men nyere forskning (se blant annet Ø. Kvello, Utredning av atferdsvansker (2007) og Transaksjonsmodeller (2008)) viser at skal innsatsen mot uønsket atferd lykkes, må den settes inn i tidlig alder.

– En særskilt person har ansvar for å følge med på at styringsgruppens beslutninger settes ut i livet og koordinere det samarbeidet som bestemmes.

Det var ved utgangen av 2009 etablert 341 politiråd. Disse omfattet 358 kommuner, eller 83 % av alle, jf. Prop 1 S (2010–2011) Justis- og politidepartementet side 36. En formalisering av samarbeidet lokalt bør ta hensyn til de ulike formene for kriminalitet som politiråd og SLT har til oppgave å arbeide med. Skadeverk begått av ungdom stiller for eksempel andre krav til tiltak og virkemidler enn de kriminelle handlingene man har erfaring for at MC-klubber eller mobile, utenlandske kriminelle kan tenkes å begå.

Problemorientert eller kunnskapsbasert politiarbeid

Politiets virksomhet skal skje i samarbeid med andre aktører i lokalsamfunnet. Problemorientert politiarbeid er en sentral, metodisk tilnærming som kan anvendes uavhengig av type kriminalpolitisk utfordring. Helt avgjørende for politiets kunnskapsbaserte virksomhet er etablering av etterretnings- og analysefunksjoner i politidistriktene. Disse funksjoner er ment å være ledelsens «kunnskapssenter» for å legge et best mulig grunnlag for effektiv virksomhet. Kartlegging av lokale, organiserte, kriminelle nettverk vil være en viktig oppgave for politiet i den sammenheng, og da i nært samarbeid med andre sektorer lokalt.

I tillegg til politiets ledelse og kommunenes politiske og administrative ledelse, vil departementet og Politidirektoratet vurdere hvorvidt lederne for de ulike relevante, kommunale virksomhetene bør delta. Det vil kunne gjelde skole, helse, sosial, kultur, teknisk etat og andre.

Departementet vil også vurdere hvordan samarbeidet med videregående skoler og NAV (Arbeids- og velferdsforvaltningen), både den statlige og kommunale delen, kan organiseres for å trekkes mer aktivt og forpliktene med i det lokale forebyggende arbeidet.

Videre skal Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) i samarbeid med blant andre Politidirektoratet og Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) utarbeide to veiledere som vil være nyttig i kommunenes forebygging av organisert kriminalitet. Den ene vil omhandle det tverretatlige samarbeidet gjennom politiråd og SLT-modellen. Den andre vil omhandle hvorledes kommunene kan vektlegge kriminalitetsforebygging som et selvstendig formål i sine planprosesser etter plan- og bygningsloven. Disse tiltakene skal gjennomføres i 2011.

Taushetspliktens betydning for gode resultater

Når flere instanser, gjerne lokalt, skal samarbeide om tiltak og eventuell inngripen i borgerens rettsfære eller private rom, oppstår som regel dilemmaer i form av hvor langt taushetsplikten går opp mot informasjonsplikten i og mellom etater. En mulig måte å løse slike opplevde samarbeidsproblemer på, er gjennom lovendring. Ulike taushetsregler og ulik praktisering kan være hindrende for å løse en kriminalsak på en rasjonell og god måte.

I Danmark har man hjemmel i Retsplejeloven § 115. Her åpnes adgang for politiet og andre myndigheter til å:

> «videregive oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold til andre myndigheder, hvis videregivelsen må anses for nødvendig af hensyn til det kriminalitetsforebyggende samarbejde.»

Videre fremkommer det at slike opplysninger ikke kan «videregives med henblik på efterforskning af straffesager».

I Canada kan man for øvrig vise til meget gode resultater i forbindelse med informasjonsdeling etater i mellom, gjennom en bevisst samling og strukturering av den informasjonen som formidles fra det offentlige, med sikte på «barn og ungdoms beste».

Noen muligheter for informasjonsutveksling her i landet finnes allerede. Det gjelder blant annet straffeloven § 317, EUs hvitvaskingsdirektiv, folketrygdloven § 21–4 b annet ledd og i noen tilfeller der hvor bank eller forsikring velger å anmelde kriminelle forhold.

Næringslivets sikkerhetsråd og Finansnæringens Fellesorganisasjon (NSR/FNO), har gitt uttrykk for at man opplever at taushetspliktbestemmelsene i lovverket utgjør et hinder for rette myndigheter til å gi informasjon om grov og organisert økonomisk kriminalitet.

Næringslivet synes også å ha erfart stor variasjon i praksis blant politidistriktene på dette området, ved blant annet at noen av dem har mer rasjonelle måter å formidle viktig informasjon på enn andre. Der det fungerer godt kan næringslivet «ta sine forholdsregler», som de uttrykker det, mens andre kan oppleves å være «unødig» strengt tause, med den følge at nyttig og relevant informasjon om kriminalitetsbildet etter næringslivets oppfatning ikke utveksles.

Gjennom en formalisering av et informasjonssamarbeid mener NSR/FNO det vil være lettere for politiet å fremstå med en enhetlig forståelse av hvilken form for informasjon som kan deles med næringslivet. For eksempel kan grensene settes, ifølge næringslivet, gjennom en videreutvikling og forsterkning av de «samarbeidsforum» man i dag har. I et slikt forum tenker næringslivet seg en form for «godkjenning» for å snakke med myndighetspersoner (fortrinnsvis i politiet). Se nærmere omtale av regjeringens forslag til et forsterket samarbeid med næringslivet i punkt 8.2 under.

Om nødvendigheten av god informasjonsdeling

Departementet vil dessuten og mer generelt vurdere bestemmelser i norsk lovgivning for om mulig å lette det tverrsektorielle, kriminalitetsforebyggende arbeidet. Ikke minst de økede utfordringene den organiserte kriminaliteten utgjør, nødvendiggjør en kritisk vurdering av skranker for informasjonsdeling i samarbeidsrelasjonene. I denne forbindelse viser departementet til handlingsplanen «Gode krefter» (Justis- og politidepartementet 2009), der tiltak 29 er en gjennomgang av regelverk «for taushetsplikt og informasjonsplikt med sikte på å lage en veileder».

8.2 Økt samarbeid med næringslivet

Som nevnt under punkt 8.1 er regjeringens intensjon at samarbeidet med privat sektor og spesielt de av næringslivets organisasjoner som arbeider mest aktivt for å bekjempe kriminaliteten, må videreutvikles og forsterkes. Det er et tydelig behov for dette, noe som er fremkommet blant annet gjennom de drøftelser departementet har hatt i den seneste tid med blant annet Næringslivets Sikkerhetsråd og Finansnæringens Fellesorganisasjon (NSR/FNO). Disse organisasjonene ønsker et tettere og mer gjensidig forpliktende samarbeid. Hensikten er, både for departementet og næringslivet, å dele ansvar og samarbeide mer aktivt både i det kriminalitetsforebyggende og i det kriminalitetsbekjempende arbeidet. Med dette utgangspunktet vil regjeringen skissere rammene for et mer forpliktende og forsterket samarbeid med næringslivet. Forslagene og bakgrunnen for dem bygger i det alt vesentlige på en videreutvikling av nåværende samarbeidsstrukturer.

8.2.1 Dagens samarbeidmodell

Næringslivets Sikkerhetsråd (NSR) er stiftet av Næringslivets Fellesorganisasjon, Finansnæringens Fellesorganisasjon, HSH, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Norges Rederiforbund/Den Norske Krigsforsikring for Skib og Bedriftsforbundet.

Disse organisasjonene sitter i NSRs styre sammen med representanter fra enkelte virksomheter. De seks stifterorganisasjonene representerer stort sett alle organiserte virksomheter i Norge. NSR er i sin helhet finansiert av næringslivet, og har som formål å forebygge kriminalitet i og mot næringslivet.

NSR har et konsultativt råd som møtes 4 til 5 ganger pr. år. I dette rådet møtes følgende institusjoner for å gi råd til NSRs administrasjon og virke, og innspill til politi- og sikkerhetsmyndigheter:

- Stifterorganisasjonene (6),
- Politidirektoratet, herunder Kripos og ØKOKRIM,
- Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM),
- Politiets sikkerhetstjeneste (PST),
- Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD),
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB),
- Landsorganisasjonen i Norge (LO),
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS),
- Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO),
- Medlemsvirksomheter fra flere bransjer.

NSR har således representanter fra både arbeidsgiverorganisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner og interesseorganisasjoner, og dekker viktige deler av det man i denne sammenheng kan kalle samfunnsstrukturen.

Med denne organisasjonen som utgangspunkt ønsker regjeringen å gå videre i form av å skissere en forsterket samarbeidsstruktur. Departementet tar sikte på gradvis å forsterke samarbeidet, tentativt gjennom et samarbeidsprosjekt med 5 års varighet, og med påfølgende evaluering. Oppstart av samarbeidsprosjektet ønskes tentativt fra 2011.

Av andre nåværende samarbeidsfora i det kriminalitetsforebyggende og kriminalitetsbekjempende arbeid nevnes:

KRÅD

Regjeringens kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) er regjeringsoppnevnt og har som sin hovedoppgave å fremme forslag om gode og virkningsfulle forebyggende tiltak, tradisjonelt med

hovedinnsatsen i forhold til barn og unge og lokale samordnede tiltak. Rådet forventes også å delta aktivt i den kriminalpolitiske debatt, ikke bare innad i rådet, men også i det offentlige rom. Medlemmene i rådet representerer høy og relevant kompetanse og erfaring innenfor det forebyggende kriminalpolitiske området.

Iverksetting av tiltak i regjeringens handlingsplan «Gode krefter» er en prioritert oppgave for KRÅD. I denne planen fremmes en rekke forslag av betydning for det kriminalitetsforebyggende arbeid, lokalt og sentralt. KRÅD er tillagt en viktig rolle i dette oppfølgingsarbeid.

Følgende forum/utvalg nevnes også. De har sitt fokus særlig rettet mot økonomisk kriminalitet:

SMSØ

Samarbeidsforum mot svart økonomi (SMSØ) har representasjon fra Skatteetaten, Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS), Landsorganisasjonen (LO) og Næringslivets Fellesorganisasjon. Forumet er aktivt i arbeidet mot svart økonomi. Det avholder konferanser, initierer og gjennomfører kampanjer, og samarbeider blant annet med EMØK (se under) når det gjelder å formidle gode holdninger og kunnskap i det forebyggende arbeid mot økonomisk kriminalitet.

EMØK

Embetsmannsutvalget mot økonomisk kriminalitet er et regjeringsoppnevnt og tverrdepartementalt utvalg som arbeider aktivt med å bekjempe og forebygge økonomisk kriminalitet. Utvalgets primære og vesentligste oppgave i de seneste årene har vært å utarbeide, iverksette og evaluere regjeringens handlingsplaner mot økonomisk kriminalitet. Finansdepartementet og Justis- og politidepartementet er de sentrale departementer i utvalget. For tiden ledes utvalget av Justis- og politidepartementet.

NØF

Norsk Øko forums formål er å bidra til tverrfaglig samarbeid og kompetanseoppbygging for å bekjempe økonomisk kriminalitet. Forumet representerer et meget solid nettverk av saksbehandlere tilsatt i politi, påtale, skatt og andre kontrollorgan. NØF er også en viktig høringsinstans i saker som angår forumets interesseområde.

8.2.2 Et formalisert samarbeid med næringslivet

I dag har flere av NSRs stifterorganisasjoner bygd opp en solid kompetanse på ulike sider av kriminalitetsbildet, NSR har løpende kontakt med alle disse miljøene.

En stor og viktig aktør blant NSRs stifterorganisasjoner er Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO). FNO er en stor bidragsyter i forbindelse med å avdekke og forebygge økonomisk kriminalitet og er et felles kontaktpunkt mellom offentlige myndigheter og privat næring. FNO representerer hele finansnæringen som omfatter alle sparebanker, forretningsbanker, liv-, pensjon- og forsikringsselskaper. Dette medfører et utstrakt samarbeid mellom både lokale, nasjonale og internasjonale nettverk.

Med et forsterket samarbeidsforum som mål, både i et mer overordnet strategisk perspektiv og med et mer praktisk operativt siktemål, vil departementet vurdere nærmere hvordan ytterligere forpliktende samarbeidsrelasjon kan utformes. I første omgang vil forumets hovedområder dreie seg om informasjonsutveksling om kriminalitetstrender og tilgjengelig og nyttig informasjon i konkrete saker. Samarbeidet bør ha som ambisjon å etablere permanente nettverk for informasjonsinnhenting og formidling til støtte for politiets operative og forebyggende arbeid.

8.2.3 Behov for informasjonsdeling

Forebygging av alvorlig, organisert og grenseoverskridende kriminalitet vil stå i sentrum for forumets virksomhet. Næringslivet utsettes ofte for kriminelle handlinger av slik karakter[113]. Det kan gjelde fakturasvindel, bedragerier, dokumentforfalskning, vold og trusler om vold mot ansatte, utpressing, tyverier, underslag, informasjonstyveri, forsikringssvindel, ID-tyveri mm. Organiserte kriminelle grupper/nettverk antas å stå bak en del av det nevnte.

Næringslivet har i mange tilfeller relevant og nyttig informasjon om kriminelles fremgangsmåte og trender. I noen av de nærings – nettverkene som er etablert i og primært for næringslivet, pågår det utstrakt informasjonsutveksling. Hensikten er at informasjonen kan sette virksomhetene bedre i stand til å forebygge kriminalitet.

[113] Referanse til NSRs Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen i Norge (KRISINO), SSB og NSRs Mørketallsundersøkelse 2010.

Etter departementets og politiets oppfatning er dette en type informasjon politiet i større grad kan dra nytte av. Politiet på sin side sitter også inne med informasjon som næringslivet i mange tilfeller kan nyttiggjøre seg i forebyggende øyemed.

Gjennom dagens samarbeid pågår et relativt godt fungerende samarbeid mellom politi, sikkerhetsmyndigheter og næringsliv knyttet til forebygging av kriminalitet i og mot norsk næringsliv. Dette arbeidet er stort sett av strategisk og overordnet natur.

Det er imidlertid ikke etablert noe formelt forum for utveksling av mer operativ informasjon mellom kriminalitetsbekjempende myndigheter og næringslivet. Man tenker her ikke på operativt i betydningen begrenset/taushetsbelagt/politispesifikt spanings-etterretningsinformasjon eller etterforskningsinformasjon. Det aktuelle vil være bruk av høyst relevant og konkret erfaringsinformasjon, der informasjonsdeling betyr gjensidig læring om gode og felles forebyggingsstrategier.

Det er per i dag heller ikke etablert formalisert kontakt mot kompetansemiljøer i næringslivet som politiet kan trekke på til sin etterforskning og sin kompetanseoppbygging. En form for kunnskapsbank bør inngå som et premiss for utviklingen av et «nytt» forsterket samarbeidsforum.

En samarbeidsstruktur som er vurdert av både Justis- og politidepartementet og Finansdepartementet gjennom regjeringens utvalg i kampen mot økonomisk kriminalitet (EMØK), er «Scottish Bussiness Crimes Centre (SBCC)[114]. Strukturen og forumets formål og arbeidsform har vært et av flere mulige utgangspunkt under diskusjonen om en mulig norsk modell.

Analyser av problem og ressursbehov

Når det gjelder innsatsen med å forebygge, avdekke og oppklare organisert kriminalitet, er det liten tvil om at en tilfredsstillende strategisk analysekapasitet, en god etterretningskapasitet og gode myndighetsstyrte internasjonale nettverk er en viktig dimensjon, også for et effektivt samarbeid.

Videre viser erfaring fra samarbeidet med næringslivet at sentralisert behandling/håndtering innenfor politietaten for mottak av anmeldelser i visse sammenhenger vil kunne være aktuelt å se nærmere på. Dagens ordninger oppleves, sett fra næringslivets ståsted, enkelte ganger å invitere til unødig fragmenterte oppfølginger av anmeldelsene. Tilstrekkelig kompetanse og oversikt til å forstå omfanget og alvorligheten, vil ofte være avgjørende for etterforskningen og oppklaringen av saken[115].

NSR formidler i dag trender og advarsler fra politi- og sikkerhetsmyndigheter og næringslivets egne sikkerhetsaktører til næringslivet. NSR varsler også politiet og andre myndigheter om forhold de finner relevante for dem. Skattekrim og Kripos er blant dem NSR henvender seg oftest til. Likeledes går næringslivet til media når det har behov for å presentere en problemstilling bredt.

8.3 Kunnskapskrav om samfunn og kriminalitet

For å bekjempe organisert kriminalitet er det nødvendig med bred og god kunnskap om denne typen kriminalitet. Det er påkrevd med konkret kunnskap om de kriminelle nettverkene, herunder blant annet deres arbeidsmetoder, eventuelle forflytningsmønstre, atferd og sosiale liv. I tillegg til konkret kunnskap *om* de organiserte kriminelle, er det nødvendig med kunnskap om de rådende samfunnsforhold som de organiserte kriminelle opererer i. De organiserte kriminelle benytter seg blant annet ofte av teknologiske innretninger, hvilket gjør det nødvendig for strafferettspleien også å ha slik kunnskap.

For å forebygge, etterforske, oppklare og iretteføre denne typen kriminalitet kreves det altså at aktørene i strafferettskjeden (politi, påtalemyndighet, domstoler og kriminalomsorg) både har høy generell samfunnskompetanse *og* spesialkompetanse om organisert kriminalitet. Kravene til kunnskap og kompetanse gjelder ikke bare for myndighetene som gir overordnede føringer i bekjempelsen av organisert kriminalitet. Kompetansekravene er også viktig for de instanser som ellers befatter seg med organisert kriminalitet, herunder blant annet kontrollorganene.

[114] Formålet med SBCC er å redusere forretningskriminalitet (herunder økonomisk kriminalitet) for å stimulere og videreutvikle næringslivet. Hovedbidraget fra SBCC for å redusere forretningskriminaliteten, er samarbeid og utveksling av informasjon mellom næringsliv, politi og offentlige myndigheter. I tillegg skal SBCC være en kunnskapsbase over kriminalitetens omfang, utviklingstrekk, forebyggingsmetoder osv. SBCC ble etablert i 1996. SBCC finansieres hovedsakelig av skotske myndigheter og næringslivsorganisasjoner.

[115] Eksempler på slike saker er Lånebedragerisaken fra Østfold, Skimming saken, og flere bedragerisaker fra Telekom-sektoren.

For de operative organene forventes det ikke bare at de skal kunne være *på høyde* med de organiserte kriminelle når det gjelder kunnskap om samfunnsstrukturer generelt og de organiserte kriminelle spesielt. Det forventes dessuten at man skal være *i forkant* av de organiserte kriminelle. For å oppfylle kravet om å være i forkant av de organiserte kriminelle, tilbys for eksempel politiet kompetanseutvikling gjennom undervisning og etterutdanningsstudier på Politihøgskolen, i tillegg til at forskning på området kan bidra til bedre kunnskap om de organiserte kriminelle.

8.3.1 Undervisningstilbud

Innenfor nesten alle Politihøgskolens utdanningstilbud gjenfinnes i varierende grad organisert kriminalitet som tema. Det rettes i dag særlig oppmerksomhet mot alvorlig narkotika- og annen profittmotivert kriminalitet.

Politihøgskolen tilbyr i dag en mastergrad hvor studentene har mulighet til å velge et fag som omhandler organisert kriminalitet og terrorisme. Politihøgskolen tilbyr dessuten etter- og videreutdanning innenfor en rekke fagområder knyttet til etterforskning: Generell etterforskning, organisert kriminalitet, vold/seksuelle overgrep, økonomisk kriminalitet, fiskerikriminalitet, miljøkriminalitet, «digital forensics» (elektroniske spor), kriminalteknikk, tegn og symptomer på misbruk av narkotika eller andre rusmidler, informantveiledning og avansert informantbehandling og Schengen grensekontroll.

I tillegg til Politihøgskolens utdanningstilbud, holder Politidirektoratet, særorganene og politidistriktene egne fag- og metodesamlinger om særlige kriminalitetsområder og -metoder.

Politihøgskolen deltar dessuten også i det internasjonale politisamarbeidet gjennom EUs yttergrensekontrollbyrå Frontex. Gjennom Frontex bidrar Norge til å utvikle felles utdanning, herunder systemer for opplæring av personer ansvarlig for grensekontroll i Schengen-området. Den felles utdanningen bidrar til en felles kompetansebakgrunn og metodebruk, hvilket i stor grad forenkler samhandlingen.

8.3.2 Forskning om organisert kriminalitet

Justissektoren har de siste årene satset store ressurser på å forebygge og bekjempe kriminalitet. Delvis er også nye metoder og hjelpemidler tatt i bruk innenfor sektoren. Samtidig forekommer kriminalitet i stadig nye former som krever kontakt mellom flere politidistrikter og ofte over landegrensene. Alt dette har myndighetene liten forskningsbasert kunnskap om, og det er derfor etter departementet sin oppfatning et økende behov for mer forskning, herunder forskning som vurderer virkningen av de kriminalpolitiske tiltak som settes i verk.

Generelt er det behov for mer forskning om omfang, årsaker, de ulike formene for og konsekvensene av organisert kriminalitet, i tillegg til forskning om muligheten for å forebygge slik kriminalitet. Videre trengs det forskning om forholdet mellom forebygging og bekjempelse, om politimetoder, bevisførsel og straff. Det er i tillegg behov for en mer grunnleggende metodeutvikling for å analysere hvordan organiserte kriminelle miljøer dannes og hvordan en går fram når deres atferd skal gjøres til gjenstand for en forskningsbasert tilnærming.

Samtidig er det av avgjørende betydning at allmennheten får del i kunnskapen om den organiserte kriminaliteten. Dette er nødvendig for at befolkningen skal kunne ha tillit til politiet, herunder samarbeid med politiet om for eksempel informasjonstilgang og kriminalitetsforebygging.

Utover forskning om disse generelle områdene, anses det nødvendig med forskning på særskilte kriminalitetsområder. Det vil blant annet på områdene som gjelder smugling og omsetning av narkotika og menneskesmugling være behov for forskning om sammenhengene mellom lønnsomhet, etterspørsel, lovgivning (både narkotika og prostitusjon), og eventuelt også helsetiltak (narkotika) og utdanning (for ofre for menneskehandel).

Når det gjelder finansiell organisert kriminalitet og hvitvasking av penger viser erfaringsmateriale at mye av den tapping av sosialsystemet og mye av de skatteunndragelser som foregår, skjer på organisert vis. Det kan her være snakk om store summer som unndras, men myndighetene vet for lite om omfang og om i hvilke miljøer virksomheten foregår fra. Det er også relativ liten kunnskap om organisert pengeinnkreving innenfor enkelte bransjer. Man vet også forskningsmessig lite om hvordan hvitvasking av penger i praksis foregår i tilknytning til organiserte kriminelle miljøer. Det er kjent at store summer hvitvaskes og blant annet eksporteres og plasseres i eiendom i andre deler av verden.

Når det gjelder mobile kriminelle grupper og heleri/omsetningsnettverk har det i mindre grad vært belyst hvordan eksempelvis smuglet alkohol, sigaretter, narkotika, sykler og biler omsettes og distribueres. Det samme gjelder stjålne verdigjenstander som fraktes ut av Norge. Helere er en annen viktig gruppe for omsetningen av stjålne

verdigjenstander i Norge som det finnes lite systematisert viten om.

Statens Institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) er en viktig bidragsyter og samarbeidspartner for politiet. På narkotikaområdet er det dessuten behov for mer forskning som øker kunnskapen om bakmenn og økonomi i narkotikatrafikken. Det er også behov for et forskningsbasert utviklingsarbeid for å skape bedre analyseverktøy. Videre er det i dag lite forskning om sentrale forhold i internasjonale narkotikanettverk, bakmenn, organisasjonen for øvrig, hvor profitten kanaliseres, om volds- og trusselaspekter mv. Mer kunnskap om narkotikaøkonomien vil for øvrig kunne styrke mulighetene for å innrette politiets innsats slik at det kriminelle profittincentivet rammes.

Den fjerde handlingsplanen om menneskehandel er fra regjeringens side per tidspunkt under utvikling. Temaet har vært på politiets prioriterte dagsorden i de siste tre årene, og handlingsplanenes forskningsmidler har stort sett tilfalt FAFO, som hovedsakelig har konsentrert forskningen om kartlegging av kvinner i prostitusjon. I tillegg har NTNU mottatt forskningsmidler for å evaluere to av handlingsplanens prosjekter som arbeider med å tilby bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel (ROSA- og KOM-prosjektet). Internasjonalt finnes det derimot en rekke organisasjoner som har kartlagt ulike polisiære innfallsvinkler til menneskehandel, hvorav UNODC, Interpol, OSCE og FRONTEX har vært toneangivende.

Menneskehandel har vært et prioritert område for forskning. Det foreligger imidlertid ytterligere behov for forskning på dette området, blant annet å undersøke årsakene til at 90 % av sakene om menneskehandel som anmeldes ender med henleggelse[116].

På IKT-området er det et stort behov for forskning som gir kunnskap om effektive og hensiktsmessige tiltak mot denne kriminaliteten, uten at tiltakene medfører uønskede inngrep i grunnleggende menneskerettigheter.

Folks tillit avhenger delvis av åpenhet, bruk av overvåkingsmetoder og respekt for menneskerettigheter og personvern. Hvor grensen bør gå mellom full åpenhet og frihet på den ene siden og overvåking og registrering av folks handlinger på den andre, kan derfor være et viktig forskningsspørsmål.

[116] Ellefsen, Birgitte Årsrapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (2007–2009).

8.3.3 Forskningssatsing i lys av kapitalfluktutvalgets forslag

I regjeringens melding til Stortinget, St.meld. nr. 10 (2008–2009) Om næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi, slås det fast at styrking av kunnskapsgrunnlaget er viktig både for næringslivet, myndighetene og opinionen. Regjeringen har derfor oppfordret Forskningsrådet til å videreføre og styrke sin satsing for finansiering av forskning knyttet til bedrifters samfunnsansvar. Forskningsrådet har gitt uttrykk for at de vil følge opp denne oppfordringen.

I NOU 2009: 13 Skatteparadis og utvikling konkluderte det regjeringsoppnevnte Kapitalfluktutvalget med at forskning knyttet til internprising og skatteunndragelse er områder hvor kunnskapen er svak i offentlig sektor. Denne typen kunnskap er dessuten forbundet med generell innsikt i skattesystemer og har dermed stor samfunnsmessig verdi. Etter høringen om Kapitalfluktutvalgets rapport besluttet derfor Utenriksdepartementet å etablere en forskningssatsning med tverrfaglig fokus og samarbeidsopplegg i tråd med Kapitalfluktutvalgets forslag, med noen endringer. Forskningsrådet har fått i oppdrag å utvikle programmet sammen med NORAD. Budsjettrammen for programmet er på totalt 50 millioner kr for 2011–2015. Oppfølgingen av Kapitalfluktutvalgets rapport inngår som et ledd i samarbeidet mellom Utenriksdepartementet, Finansdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Justis- og politidepartementet for å sikre en samstemt norsk politikk for kapital og utvikling.

Utover forskningen som er nevnt overfor, er det i tillegg igangsatt forskning i regi av EU og Norge som også er av betydning og til nytte for å bekjempe organisert kriminalitet.

8.3.4 Organisering av forskning

Det er i avsnittene ovenfor påpekt et behov for forskning, evaluering og metodeutvikling på en rekke spesifikke kriminalitetsområder. Regjeringen mener derfor det er behov for forskning som innrettes mot ulike sider av organisert kriminalitet, og mener at det bør vurderes et samarbeid eller samordning med andre relevante forskningsaktiviteter, herunder forskningen om bedriftenes samfunnsansvar, økonomisk kriminalitet, samt den nye satsingen om kapitalflukt fra utviklingsland og skatteparadisers rolle.

Forskning rettet direkte mot «organisert kriminalitet» kan ta utgangspunkt i de utvalgte krimi-

nalitetsområder slik de er behovsvurdert for forskning tidligere i dette kapittelet.

Innsatsen bør primært innrettes mot kriminalitetstrender og kriminalitetsbekjempelse mer spesifikt, og vil måtte etableres på et solid forskningsfaglig grunnlag. Det bør utformes en plan for forskning med minimum fem års varighet. Planen vil kunne utformes av forskere og brukere (myndigheter) i samarbeid med Forskningsrådet. Innsatsen bør legge vekt på å gjøre seg kjent med og basere seg på den kunnskapen som utvikles blant annet i EUs forskningsprogrammer innenfor samme tematikk, og eventuelt legge opp til samarbeid med forskningsmiljøer som deltar i disse.

Departementet vil ta initiativ til økt forskning på området. Rammene for en slik økt forskning vil måtte utredes nærmere.

9 Avsluttende betraktninger og prioriteringer

Meldingen har belyst hvordan den grenseoverskridende, organiserte kriminaliteten på mange måter fremstår som en trussel mot vår velferd og trygghet. I tillegg er den vanskelig å avdekke og avsløre, fordi den skjer mer planlagt og utøves på tvers av både politidistriktsgrenser og landegrenser. For å møte utfordringen som denne kriminaliteten representerer, er det viktig med en helhetlig politisk strategi, og en markering av den innsatsen som ikke bare omfatter ressurser, men også samarbeids- og samhandlingsmekanismer, lovgivning og operativ innsats og metode.

Som påpekt innledningsvis i meldingen, har det i de senere årene skjedd en betydelig ressursmessig styrking av politiet og påtalemyndigheten. Økningen i budsjettmidler fra 2005 til 2011 blir på hele 47,9 % og antallet årsverk i politiet og påtalemyndigheten er økt med 754 årsverk. I tillegg kommer en ressursvekst tilsvarende 230 årsverk som følge av den nye arbeidstidsavtalen. Selv om denne ressursmessige styrkingen gjelder hele politiets og påtalemyndighetens ansvarsområde, vil en slik ressurvekst også gi økt handlingsrom i forhold til innsatsen mot grenseoverskridende, organisert kriminalitet.

En vesentlig forutsetning for en effektiv og målrettet innsats mot den grenseoverskridende, organiserte kriminaliteten er at politiets innsats skjer på en samordnet og helhetlig måte. Det er derfor viktig å videreutvikle eksisterende samarbeidsfunksjoner nasjonalt mellom politidistriktene, særorganene, kontrollorganer og andre aktuelle aktører. Det samme gjelder det internasjonale samarbeidet med andre land og deltakelsen i ulike former for internasjonalt justis- og politisamarbeid.

Vår lovgivning vil alltid være et viktig virkemiddel både for å motvirke at den grenseoverskridende, organiserte kriminaliteten kan finne sted, og for å kunne gi politiet gode muligheter til å oppklare den og straffeforfølge de ansvarlige på en effektiv måte. Videre er det viktig at både iretteføring og straffegjennomføring gjennomføres med ivaretakelse av rettssikkerhet, og samtidig har en preventiv effekt. I forhold til utenlandske kriminelle vil dette ofte være knyttet til soningsoverføring, eller at straffedømte utvises og returneres til hjemlandet.

Med bakgrunn i det som er omtalt i meldingen ønsker regjeringen å prioritere følgende fem områder i innsatsen mot grenseoverskridende, organisert kriminalitet: Samordning og samarbeid (pkt. 1–4), ressurser (pkt. 5–6), internasjonalt samarbeid (pkt. 7–9), lovgivning (pkt. 10–19) og operativ innsats og metode (pkt. 20–33).

1. Forsterket samordningsorgan

På grunn av den organiserte og grenseoverskridende kriminalitetens alvorlige karakter, ser regjeringen det som nødvendig å styrke det eksisterende Samordningsorganet (Politidirektoratet, Riksadvokatembetet og KRIPOS). Det forsterkede Samordningsorganet som foreslås i denne meldingen bygger på dagens organ med assisterende riksadvokat, assisterende politidirektør og sjef for Kripos som medlemmer. Regjeringen forutsetter at det forsterkede organet bidrar ytterligere til å øke politiets evne til å organisere, kraftsamle, koordinere og iverksette grenseoverskridende aksjoner. Særlig gjelder dette i saker om alvorlig organisert kriminalitet, for eksempel større narkotikasaker, saker mot mobile vinningskriminelle og andre kriminalitetsområder hvor det er nødvendig å treffe raske avgjørelser om metodebruk mv. av betydning for flere politidistrikter. Nødvendige beslutninger om tildeling av lederansvar og sentralisert etterforskning kan og bør treffes av deltakerne i organet ut fra den representasjon, sammensetning og beslutningsmyndighet de har. Det forsterkede samordningsorganet har i 2010 18 millioner kroner til disposisjon.

I saker som berører mer enn ett politidistrikt kan det besluttes å iverksette sentralisert etterforskning. Anmodning om sentralisering kan fremmes av politimestrene, sjef Kripos eller statsadvokatene, og riksadvokaten treffer beslutning etter å ha rådført seg med Politidirektoratet. Gjennom økt kunnskap om organisert kriminalitet og de utfordringer den representerer, er det også

blitt økt bevissthet om behovet for sentralisert etterforskning.

2. Styrket tverretatlig samarbeid

Det eksisterer allerede flere samarbeidsfora mellom politiet, påtalemyndigheten og kontrolletatene, både sentralt og lokalt. For at politiet og kontrolletatene til en hver tid skal ha hensiktsmessige samarbeidsordninger, vil departementet ta initiativ til at politimesterne inviterer regionalledelsen i kontrolletatene til møter 1 til 2 ganger årlig hvor en drøfter prioriteringer og overordnede rutiner for samordning av kampen mot organisert kriminalitet.

I St.meld. nr. 37 (2007–2008) Straff som virker, fastslår regjeringen at samarbeidet mellom kriminalomsorgen, politiet og påtalemyndigheten skal videreutvikles. Dette for å gi kriminalomsorgen et bedre grunnlag for å sikkerhetsvurdere varetektsfengslede og domfelte. Politiet og påtalemyndigheten på sin side skal få bedre grunnlag for etterforskning og oppfølging. Den 4. mai 2009 nedsatte departementet et utvalg (INFOFLYT-utvalget) som skal foreslå regler for kriminalomsorgens behandling av personopplysninger og bruken av slike opplysninger i saksbehandlingen. Utvalgsarbeidet sluttføres våren 2011.

3. Nytt samarbeidsforum mellom departement, politiet, påtalemyndigheten og næringslivet

Det er behov for et samarbeidsforum mellom departement, politi og påtalemyndighet og næringslivet. Departementet mener at det er riktig å formalisere og strukturere samarbeidsrelasjonene mer tydelig, og mer forpliktende. Det er i denne sammenheng naturlig å bygge på de samarbeidsstrukturer som i dag eksisterer blant annet mellom myndighetene, Næringslivets sikkerhetsråd og Finansnæringens Fellesorganisasjon. Ideer til samarbeid er også hentet fra den skotske modellen «Scottish Business Crime Centre (SBCC). SBCC er også en kunnskapsbase over kriminalitetens omfang, utviklingstrekk, forebyggingsmetoder osv. Hvordan en norsk samarbeidsmodell skal organiseres og finansieres skal utredes nærmere.

4. Etableringen av Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID)

Fastleggelse av sikker identitet er viktig både fordi det øker mulighetene til å nekte personer innreise til Norge og for sikkert og effektivt å kunne identifisere personer som pågripes og straffeforfølges for kriminalitet i Norge. Sikker identitet er videre en forutsetning for kvalitativt god informasjonsutveksling mellom de rettshåndhevende myndighetene i de enkelte landene. Regjeringen har opprettet et Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID), et ekspertorgan på identitets- og dokumentasjonsområdet på utlendingsområdet som ble åpnet 15. november 2010.

5. Innsatsstyrken mv.

For å styrke ressursene og samarbeidet mellom Kripos, Utrykningspolitiet og de lokale politidistriktene, ble det i 2010 etablert en innsatsstyrke med til sammen 45 årsverk. Innsatsstyrken representerte en styrking av kapasiteten til å gjennomføre operative og strategiske etterretningsanalyser, kontrollaktivitet og innsats mot mobil vinningskriminalitet. Disse områdene vil bli videreført som hovedinnsatsområder for innsatsstyrken. Det samme gjelder disponeringen av de fire årsverkene som Østfold politidistrikt er styrket med for å etterforske menneskesmugling og menneskehandel. I Prop. 1 S (2010–2011) for Justis- og politidepartementet er det foreslått opprettet ett nytt statsadvokatembete ved Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet.

6. Styrking av kapasitet til etterforskning av økonomisk kriminalitet

Etterforskning av økonomisk kriminalitet er ressurskrevende. I 2010 ble ØKOKRIM styrket med 8 årsverk til innsatsen mot økonomisk kriminalitet, og det er i Prop. 1 S (2010–2011) for Justis- og politidepartementet foreslått å styrke politidistriktenes Økoteam med totalt 10 årsverk.

7. EØS-midlene

Norge har forpliktet seg til å bidra med om lag 3 milliarder kroner pr. år for perioden 2009–2014. Norge arbeider aktivt for at EØS-midlene blir benyttet til justispolitiske formål, herunder bekjempelse av organisert kriminalitet i utvalgte mottakerstater.

8. Det justispolitiske samarbeidet i EU

Norge undertegnet 26. november 2009 en avtale med EU om norsk deltagelse i Prüm-samarbeidet. Avtalen vil blant annet gi Norge direkte tilgang til

databaser med DNA, kjøretøy og og fingeravtrykk fra EU-land. Norge deltar også aktivt i Europol og Eurojust. I tillegg til samarbeidet med Europol mv. har regjeringen funnet behov for å styrke det konkrete bilaterale politisamarbeidet med enkelte land. Særlig samarbeidet med myndighetene i Romania har vært aktuelt med gjensidige besøk og en hospiteringsordning for operativt politi.

Norge følger utviklingen av det justispolitiske samarbeidet i EU nøye og vurderer om det kan være aktuelt med ytterligere tilslutningsavtaler eller deltakelse på annen måte.

Det er viktig for Norge å sørge for å videreføre ordningen med utplassering av en sambandsstatsadvokat i Eurojust og tjenestemenn fra politiet og tollmyndighetene i Europol og fortsette informasjonsutvekslingen med disse institusjonene.

9. Gjennomføring av FN-konvensjonene mot grenseoverskridende kriminalitet og korrupsjon

Norge deltar aktivt i arbeidet med oppfølging av FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet. Norge støtter initiativet for å etablere en overvåkningsmekanisme for gjennomføring av konvensjonen mot grenseoverskridende kriminalitet og tilleggsprotokollene.

Norge ønsker å delta aktivt i gjennomføringen av den etablerte overvåkningsmekanismen for medlemslandenes gjennomføring av korrupsjonskonvensjonen og andre relevante oppfølgingsprosjekter/aktiviteter i tilknytning til konvensjonen.

10. Utvidelse av straffebestemmelsen for deltakelse i organisert kriminalitet

Departementet vil vurdere å foreslå endringer i straffeloven § 60 a slik at bestemmelsen får et noe bredere virkefelt enn i dag. Dette kan for eksempel skje ved at kriteriene for hva som skal anses som en organisert, kriminell gruppe endres.

11. Bedre vern for kilder og informanter

For politiet vil ofte opplysninger fra kilder og informanter være av stor betydning for å kunne avdekke og oppklare kriminalitet. Tilgang på slik informasjon vil imidlertid avhenge av at kilder og informanter gis nødvendig vern, for eksempel mot represalier fra kriminelle miljøer. Dette gjelder ikke minst i saker om grenseoverskridende, organisert kriminalitet. Departementet vil, som ledd i oppfølgingen av NOU 2009:15 Skjult informasjon – åpen kontroll, foreslå endringer som gir informanter og kilder et bedre vern enn i dag, samtidig som hensynet til et effektivt forsvar blir tilstrekkelig ivaretatt.

12. Inndragning av utbytte fra kriminalitet

Den grenseoverskridende, organiserte kriminaliteten er i all hovedsak profittmotivert. I tillegg til rene straffereaksjoner vil derfor inndragning av utbytte fra straffbare handlinger være et viktig virkemiddel. I mange tilfeller vil det imidlertid ta noe tid å lokalisere og gjennomføre inndragning. Dette gjelder ikke minst i forhold til kriminelle miljøer som opererer på tvers av landegrensene eller med basis i andre land. Departementet vil derfor vurdere å fremme forslag om endring av reglene for foreldelse av inndragningskrav.

13. Lettere informasjonsutveksling

En effektiv informasjonsutveksling mellom kriminalomsorgen og politiet og andre etater/institusjoner/firmaer er viktig for en effektiv kriminalitetsbekjempelse. Etter forslag fra regjeringen vedtok Stortinget den 16. november 2010 endringer i straffegjennomføringsloven som gir hjemmel for å forskriftsregulere både hvilke opplysninger kriminalomsorgen kan oppbevare og om kriminalomsorgens adgang til å utlevere opplysninger.

14. Straffebestemmelser rettet mot befatning med skimmingutstyr og ID-tyveri

Avlesing av magnetkode på kort og filming/lagring av PIN-kode (skimming), kan medføre store omkostninger for de som rammes direkte, bankene og forsikringsselskapene. En fersk dom fra Høyesterett slår fast at det ikke er straffbart å ta med seg skimmingutstyr til Norge. Regjeringen fremmet i Prop. 14 L (2010 til 2011) forslag om endring av straffeloven §§ 186 og 190 a (ny) om skimmingsutstyr og id-krenkelse.

15. Sikring av elektroniske spor gjennom dataavlesning

Dataavlesning vil være en nødvendig tilpasning til allerede eksisterende etterforskningsmetoder, slik som kommunikasjonskontroll, hemmelig ransaking og beslag. Departementet vil, som ledd i oppfølgingen av NOU 2009:15 Skjult informasjon – åpen kontroll, vurdere behovet for nødvendige lovendringer på området.

16. Datalagringsdirektivet

Kommunikasjonsdata har vist seg å være av stor betydning for politiets etterforskning blant annet for å kontrollere forklaringer til mistenkte og vitner og for å avdekke hvem som er involvert i straffesakene. I den nylig fremlagte Prop 49 L (2010–2011) Lov om endringer i ekomloven og straffeprosessloven mv. (gjennomføring av EUs datalagringsdirektiv i norsk rett) er det gjort grundig rede for politiet og påtalemyndighetens behov for data for å bekjempe kriminalitet. Proposisjonen inneholder blant annet et forslag om å lovfeste en lagringsplikt for tilbyderne av elektronisk kommunikasjon.

17. Økt frihetsberøvelse av utlendinger

Departementet har i år hatt på høring flere forslag til endringer i utlendingsloven som blant annet vil åpne for at det blir større adgang til å benytte frihetsberøvelse overfor utlendinger som skjuler sin identitet, unndrar seg utsendelse eller som begår kriminalitet. Forslagene går blant annet ut på innføring av en ny hjemmel for frihetsberøvelse av utlendinger som har fått vedtak om utvisning på grunn av ilagt straff.

18. Vurdere vilkårene for adgangen til bort- og utvisning

Straffeloven § 224 gjør blant annet utnyttelse av mennesker til tigging straffbart, og politiloven § 7 åpner for bortvisning av tiggere som forstyrrer den offentlige ro og orden. Brudd på disse bestemmelsene kan medføre bortvisning eller utvisning fra riket etter utlendingslovgivningen, særlig for mulige bakmenn. Økningen i den organiserte tiggingen, ofte utført av utlendinger fra EØS-området, er en uønsket utvikling. Justis- og politidepartementet og Arbeidsdepartementet ser nå nærmere på vilkårene for oppholdsrett og adgangen til bort- og utvisning av EØS-borgere.

19. Styrking av rettighetshavernes stilling ved krenkelse av immaterialrettighetskrenkelser

Krenkelse av immaterielle rettigheter (piratkopiering og varemerkeforfalsking) representerer en økende utfordring og stort økonomisk tap for de som rammes. Departementet arbeider med et høringsnotat om styrking av reglene om beskyttelse av industrielle rettigheter.

20. Fiskeriforvaltningens analysenettverk

Politidirektoratet deltar i fiskeriforvaltningens analysenettverk, en tverrfaglig gruppe med deltagere fra Fiskeridirektoratet, tollmyndighetene, skatteetaten og Forsvaret. Gruppen jobber blant annet aktivt med FNs organ for bekjempelse av organisert kriminalitet (UNDOC) for å få fiskerikriminalitet på agendaen i forbindelse med innsatsen mot internasjonal organisert kriminalitet. Det er under utarbeidelse en nasjonal trusselvurdering på dette området. Politidirektoratets engasjement skal videreføres.

21. Kompetansenettverk om organisert kriminalitet

For å styrke kunnskapen om internasjonalt politisamarbeid har Politidirektoratet, sammen med Kripos, opprettet et kompetansenettverk med deltakere fra samtlige politidistrikt og utvalgte særorgan for opplæring i internasjonalt politisamarbeid og samarbeidsordninger innen Norden, EU/Schengen og Interpol. Dette skal videreføres.

22. Operativt, metodisk og analytisk samarbeid i Norden

Etter norsk initiativ besluttet det nordiske justisministermøtet i juni 2010 å se på tiltak for å styrke det operative, metodiske og analytiske samarbeidet mellom de nordiske politimyndighetene mot vinningskriminalitet, herunder mobil vinningskriminalitet.

23. Politisamarbeid mot miljøkriminalitet

ØKOKRIM er involvert i internasjonalt politisamarbeid for bekjempelse av miljøkriminalitet, og har i flere år vært involvert gjennom Interpol, Europol og Baltic Sea Task Force for bekjempelse av dette. Dette arbeidet skal videreføres.

24. Dreiebok for bekjempelse av mobil vinningskriminalitet

For å tilrettelegge for en enhetlig og nasjonal politiinnsats, for bekjempelse av mobile vinningskriminelle er det utformet en dreiebok. Oppslagsverket skal ivareta fagområdene forebygging, operativt arbeid, etterforskning, påtale og utlendingsforvaltning.

Utlendingsregelverket skal brukes aktivt for bortvisning og utvisning av kriminelle utlendinger. Kripos utarbeidet dreieboken og gjorde den

tilgjengelig i politiets intranettbaserte fagportal KO:DE (kompetansedeling) i august 2010. Dreieboken skal holdes oppdatert.

25. Nasjonal trusselvurdering om kriminalitet

Kripos har et nasjonalt etterretningsansvar blant annet i forhold til organisert kriminalitet. Kunnskapsbasert politiarbeid forutsetter kartlegging av problemet, god informasjonsflyt, beskrivelse av kriminalitetstype og identifisering av aktørene. Kripos fremla en trusselvurdering i september 2009 og en senere oppdatert versjon av denne i juli 2010.

Arbeidet med periodiske trusselvurderinger skal videreføres.

26. Innsats mot MC-kriminalitet

Bekjempelse av MC-kriminalitet er en sentral del av innsatsen mot organisert kriminalitet i Norge. Det er viktig at politiets innsats er bredspektret og vedvarende over tid. Bekjempelse av organisert kriminalitet, herunder kriminalitet som skjer med utgangspunkt i eller med tilknytning til kriminelle MC-gjenger, har vært en prioritert oppgave for norsk politi i en rekke år. Et viktig mål og virkemiddel har i denne sammenheng vært å redusere antallet avdelinger og klubber, rekrutteringen til gjengene samt forhindre opprettelsen av nye gjenger. De kriminelle MC-gjengene skal følges gjennom politiets uro-virksomhet, og så vel små som store lovovertredelser skal følges opp raskt og aktivt. En ny rapport for politiets bekjempelse av kriminelle MC-gjenger for perioden 2011 til 2015, erstatter handlingsplanen fra 2003 og vil videreføre og legge rammene for politiets innsats på området.

27. Innsats mot gjengkriminalitet

Politiets satsing for å bekjempe gjengkriminalitet, hindre nyrekruttering til etablerte gjenger og hindre nyetablering av kriminelle gjenger er videreført i 2010.

28. Innsats mot narkotika

Narkotikainnsatsen må knyttes tett opp mot utviklingen i bruk og omsetning. Det er særlig viktig å gripe inn der man ser spredning eller endring av bruksmønstre. Innførsels- og omsetningsapparatet (bakmennene) er fortsatt høyeste prioritet. Det er nødvendig å styrke den samlede innsatsen for å hindre innførsel slik at tilgangen til ulovlige stoffer blir mindre. Regjeringen vil legge til rette for en videreutvikling av samarbeidet mellom politiet og tollmyndighetene for å gjøre kontrollene mer effektive. I denne sammenhengen kan det for eksempel være aktuelt å styrke det grensenære samarbeidet, samt ved andre innførselsveier som flyplasser og havner. En aktuell modell kan være prosjektet «Grenseløs», der den distriktsovergripende innsatsen styrkes. Det er også nødvendig å styrke innsatsen for å hindre at internett brukes som arena for innførsel, omsetning og distribusjon av illegale stoffer.

Oslo politidistrikt har i samarbeid med Politiets utlendingsenhet (PU) og Utlendingsdirektoratet (UDI) siden april 2009 hatt en målrettet innsats mot den åpenlyse narkotikaomsetningen på Grünerløkka. Et stort antall asylsøkere og innvandrere er pågrepet, domfelt og har fått sin asylsøknad raskt avgjort, for deretter å bli uttransportert. Med bakgrunn i erfaringene fra samarbeidet mellom Oslo politidistrikt, PU og UDI, er det etablert lignende samarbeidsprosjekter mellom politidistriktene Rogaland, Hordaland og Sør-Trøndelag, PU og UDI. Formålet med prosjektene er å fange opp asylsøkere og andre utlendinger som begår kriminalitet, utlendinger uten lovlig opphold og utlendinger som oppgir uriktig identitet nå de søker en tillatelse. Det skal gjennomføres rask etterforskning og iretteføring. Ved rettskraftig dom skal utlendings-/utvisningssaken hurtigbehandles med sikte på en rask uttransportering. Samarbeidsprosjektene er tilpasset lokale forhold i det enkelte politidistrikt.

29. Utarbeidelse av veileder for kommunene for å forebygge organisert kriminalitet

Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) skal i samarbeid med blant andre Politidirektoratet og Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) utarbeide to veiledere som vil være nyttige i kommunenes forebygging av organisert kriminalitet. Den ene vil omhandle det tverretatlige samarbeidet gjennom politiråd og SLT-modellen (Samordning av Lokale kriminalitetsforebyggende Tiltak). Den andre vil omhandle hvorledes kommunene kan vektlegge kriminalitetsforebygging som et selvstendig formål i sine planprosesser etter plan- og bygningsloven. Disse tiltakene skal gjennomføres i 2011.

30. Fremleggelse av handlingsplan mot økonomisk kriminalitet

For å styrke den helhetlige og langsiktige innsatsen mot økonomisk kriminalitet tar Justis- og politidepartementet og Finansdepartementet sikte på å legge frem en ny handlingsplan mot økonomisk kriminalitet.

31. Handlingsplan mot menneskehandel

Regjeringens handlingsplaner mot menneskehandel har de senere år lagt til rette for en bred innsats mot menneskehandel. En ny plan er under utarbeidelse.

Politiet har etablert flere spesialprosjekter rettet mot bakmenn, eksempelvis STOP i Oslo politidistrikt og EXIT i Hordaland politidistrikt. Politiets kompetanse på dette området skal videreutvikles. Politiets kompetansegruppe mot menneskehandel, som i dag samler etterforskere og jurister med erfaring på området, skal gis et tydeligere mandat for virksomheten. Politiets håndbok om bekjempelse av menneskehandel skal revideres. Gjennom et samarbeid med aktuelle etater og kontrollorgan, eksempelvis Arbeidstilsynet, skal innsatsen mot menneskehandel i form av tvangsarbeid styrkes.

En pågående evaluering av ordningen med refleksjonsperiode for ofre, vil gi innspill til tiltak for å øke antall ofre som settes i stand til å samarbeide med politiet.

Norge har stått i spissen for en bred innsats for å forebygge menneskehandel ved å støtte ulike prosjekter i land der ofre rekrutteres. Regjeringen har iverksatt tiltak for å beskytte og yte bistand til ofre som identifiseres i Norge, knyttet til den midlertidige oppholdstillatelsen («refleksjonsperiode»), med egne lovbestemmelser for beskyttelse av ofre etter utlendingsloven. Dette er et viktig tiltak for å få ofre i menneskehandelssaker til å vitne mot bakmennene.

Det skal gjennomføres et forskningsoppdrag som vil evaluere politiets innsats mot menneskehandel. Det skal undersøkes hvilke saker som er blitt henlagt, og klargjøres hvilke faktorer som er særlig vesentlige for at en etterforskning resulterer i en fellende dom. Juridiske og praktiske hindringer skal søkes avklart.

Regjeringen etablerte i 2006 en koordineringsenhet for ofre for menneskehandel (KOM) som et prosjekt for å styrke det tverrfaglige arbeidet mot menneskehandel. KOM skal videreføres som en permanent del av Politidirektoratets virksomhet.

32. Soningsoverføring og retur av straffedømte utlendinger

Retur av straffedømte utlendinger er en høyt prioritert oppgave for politiet og utlendingsforvaltningen. Dette er nedfelt i et felles styringsdokument (2010) som ligger til grunn for innsatsen på returfeltet. For å øke antallet tvangsreturer, herunder av straffedømte, har regjeringen i 2010 styrket utlendingsforvaltningen. For politiet spesielt har dette bidratt til å øke tvangsmessig retur av utlendinger. Norge har inngått returavtaler med en rekke land for å sikre effektiv gjennomføring av tvangsmessige returer, senest med Romania i september 2010. Regjeringen vurderer løpende muligheten for inngåelse av ytterligere returavtaler. Straffedømte utlendinger skal fortsatt være en prioritert gruppe hva angår tvangsmessig retur.

Departementet har i tildelingsbrevet for 2010 til Riksadvokaten vektlagt samarbeidet med utlendingsmyndighetene slik at det opprettes utvisningssak for straffedømte utlendinger så snart dommen er rettskraftig. På denne bakgrunn besluttet Riksadvokaten i begynnelsen av juli 2010 at påtalemyndigheten skal gjennomføre enkelte tiltak for å påskynde rettskraft og sikre fullbyrdelsesordre.

Prosessen rundt soningsoverføring av domfelte til hjemlandet er tungrodd og tar ofte svært lang tid. EUs rammebeslutning om soningsoverføring forplikter ikke medlemsstatene til å ta imot egne borgere, selv om vilkårene for overføring er oppfylt. Avtaler som legger større forpliktelser på statene til å godta soningsoverføring, og som samtidig legger opp til enklere saksbehandlingsprosedyrer og enklere vilkår for overføring er derfor viktig. Det er på denne bakgrunn foreslått en endring i lov om overføring av domfelte med den hensikt å utvide muligheten til å inngå slike avtaler. Endringsforslaget går hovedsakelig ut på at det i bilaterale avtaler om soningsoverføring ikke må være krav til samtykke til overføringen selv om domfelte ikke er utvist. EUs rammebeslutning om soningsoverføring trer i kraft i EU i desember 2011 og regjeringen vil arbeide for en tilslutningsavtale til denne.

Hovedregelen etter den europeiske overføringskonvensjonen er at det er mottakerlandets politimyndighet som selv henter den domfelte. Departementet vurderer å etablere en ordning i regi av Politiets utlendingsenhet hvor Norge tilbyr seg å gjennomføre uttransporteringen.

33. Forskningsprogram rettet mot organisert kriminalitet

Både Utenriksdepartementet og Finansdepartementet deltar i dag, både finansielt og faglig, i et samarbeid med Norges forskningsråd om forskningsprosjekter som er relevant i forhold til organisert kriminalitet. Justis- og politidepartementet vil ta initiativ til en ny satsing på forskning innrettet mot ulike sider av organisert kriminalitet. En slik satsing bør legge vekt på å gjøre seg kjent med og basere seg på den kunnskap som utvikles andre steder, blant annet EUs forskningsprogrammer innenfor samme tematikk, og eventuelt legge opp til samarbeid med forskningsmiljøer som deltar i disse. Hvor stor andel det er naturlig at departementet forplikter seg til, vil en komme tilbake til i de årlige budsjettene.

10 Administrative og økonomiske konsekvenser

Politi- påtalemyndighetens evne til å forebygge, etterforske og iretteføre kriminalitet vil i stor grad være en konsekvens av de rammebetingelser som stilles til rådighet, herunder bemanning. Det gjelder også for innsatsen mot organisert kriminalitet. Bevilgningen til politi og påtalemyndighet er styrket betydelig i de senere år. Bevilgningene til politi- og påtalemyndighet er i perioden 2005 til 2011 økt med om lag 3,9 milliarder kroner nominelt. Økningen i 2010 utgjorde alene hele 1,3 milliarder kroner. Fra 1. oktober 2005 til 1. mars 2010 er bemanningen i politi- og påtalemyndighet økt med 1 637 årsverk. I tillegg kommer 230 årsverk som følge av den nye arbeidstidsavtalen. Regjeringen minner også om at det i forbindelsen med opprettelsen av 460 sivile årsverk i politiet i 2009 ble frigjort om lag 280 polititjenestemenn til politioperativt arbeid.

Regjeringen har vært spesielt opptatt av å legge til rette for å styrke bemanningen i politi- og lensmannsetaten. Opptaket ved Politihøgskolen er derfor økt fra 360 studenter i 2005 til 720 studenter i 2010. Det rekordhøye opptaket i 2010 er foreslått videreført i 2011.

Ut over den betydelige generelle styrkingen av politi- og lensmannsetaten i de senere år og gjennomføring av tiltak som skal bidra til økt politikraft, oppsummeres det i kapittel 10 en rekke tiltak som også viser en særskilt prioritering av innsatsen mot organisert kriminalitet. Tiltakene vil bli videreført.

10.1 Ressursbehov og tiltakenes konsekvenser

Regjeringen mener det gjennom de senere års budsjetter er lagt et godt fundament for forsterket innsats mot organisert kriminalitet.

De sentrale og viktigste tiltakene som regjeringen ønsker skal avledes og iverksettes fra denne meldingen, retter seg mot behov for metodiske og organisatoriske grep, for å sette politiet og påtalemyndigheten i bedre stand til å forebygge, etterforske og iretteføre organisert kriminalitet.

Det er i den forbindelse regjeringens klare intensjon å styrke den sentrale styring og ledelse av den distriktsoverbyggende politiinnsatsen mot organisert kriminalitet. I 2010 er det etablert et nasjonalt samordningsorgan som erstatning for Rådet for samordnet bekjempelse av organisert kriminalitet (ROK). Gjennom en omdisponering av de tidligere ROK-midlene og en ytterligere styrking i 2010, er det satt av 18 millioner kroner som en incentiv-/støtteordning for politidistrikter som påføres ekstraordinære utgifter knyttet til innsatsen mot organisert kriminalitet. Ordningen videreføres for 2011.

10.1.1 Forsterket sentral samordning av politiinnsatsen

En forsterket samordningsfunksjon vil håndteres innenfor eksisterende budsjettrammer. Gjennom å kunne pålegge samarbeid over distriktsgrenser og ta initiativ til landsdekkende operasjoner, vil det forsterkede samordningsorganet kunne legge føringer på ressursbruk og prioriteringer i det enkelte politidistrikt. Den etablerte støtteordningen vil bidra til å redusere den ressursmessige belastningen for politidistriktene i denne forbindelse.

10.1.2 Måleparametre

Måleparameterne og resultatkravene i politi- og lensmannsetaten skal gjennomgås, og arbeidet med dette er allerede i gangsatt. I den forbindelse vil det som et supplement til dagens støtteordning også ses på muligheten for å utvikle måleparametre som stimulerer til bedre samarbeid over distriktsgrenser.

10.1.3 Forsterket samarbeid med næringslivet

Samarbeidet med næringslivets organisasjoner om forebygging og bekjempelse av kriminalitet er et viktig anliggende i meldingen. Regjeringen foreslår en forsterkning av nåværende samarbeidsstrukturer, blant annet med utgangspunkt i

Næringslivets sikkerhetsråd. Strukturen og forumets formål og arbeidsform blir skissert i meldingen, men de ressursmessige, organisatoriske og faglige rammer skal utredes nærmere.

10.1.4 Rettslige rammebetingelser

I meldingen varsles det en gjennomgang av de metodiske og rettslige rammebetingelsene i kampen mot organisert kriminalitet, herunder reglene i straffeloven om organisert kriminalitet (§ 60 a), om innsyn, vitneførsel og foreldelse av inndragningskrav. Eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser av endret lov og regelverk vil bli utredet som et ledd i dette arbeidet.

Regjeringen fremmet i Prop. 14 L (2010–2011) forslag om endring av straffeloven 1902 §§ 186 og 190 a (ny) om skimmingutstyr og ID-krenkelse.

10.1.5 Økt forskningsinnsats

Meldingen varsler også om behovet for kunnskap og kompetanse i kampen mot organisert kriminalitet. Innsats på forskningsområdet innrettet mot ulike sider av organisert kriminalitet blir skissert. Rammene for en slik økt forskningsinnsats vil måtte utredes nærmere, og eventuelt prioriteres innenfor de til en hver tid gjeldende budsjettrammer.

10.1.6 Handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, menneskehandel og ekstremisme

I meldingen vises det til at Justis- og politidepartementet, i samarbeid med Finansdepartementet, tar sikte på å fremme en ny handlingsplan for bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Justis- og politidepartementet arbeider også med en ny handlingsplan knyttet til innsatsen mot menneskehandel, og har nylig lagt frem en handlingsplan for å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme.

10.1.7 Konkluderende bemerkninger

Regjeringen vil i de årlige budsjettforslagene komme tilbake til de generelle rammebetingelsene for politi- og påtalemyndighet og andre relevante myndighetsområder. Alle økonomiske og administrative konsekvenser av tiltak som er omtalt i denne meldingen, vil bli dekket innenfor gjeldende bevilgninger.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 17. desember 2010 om kampen mot organisert kriminalitet blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Litteraturliste

Litteratur

Andenæs, Johs.: Alminnelig strafferett (5. utgave)
Bratholm, Andres og Matningsdal, Magnus: Straffeloven med kommentarer Første Del. Alminnelige bestemmelser.
Bratholm, Andres og Matningsdal, Magnus: Straffeloven med kommentarer Anden Del. Forbrytelser.
Bratholm, Andres og Matningsdal, Magnus: Straffeloven med kommentarer Tredje Del. Forseelser.
Dean, Georff, Fahsing Ivar and Gottschalk, Petter: Organized Crime. Policing illegal Business Entrepreneurialism (Oxford University Press 2010)
Dyrnes, Anne-Mette: Inndragning. Hva må gjøres?
Eidet, Torstein: Hvem domfelles etter straffeloven § 60 a?
Ellefsen, Birgitte: Årsrapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (2007–2009)
Faksing, Ivar A: Kriminelle organisasjoner. Hvordan forstå organisert kriminalitet. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke A/S (2008)
Kruize, Peter; Identitetstyveri. Københavns Universitet
Kvam, Bjarne: Norge og Schengen. Et svekket samarbeid mot kriminalitet
Kvello, Ø: Utredning av adferdsvansker (2007)
Kvello, Ø: Transaksjonsmodeller (2008)
Reve, Torger og Stokke, Per R.: Strategisk analyse. Grunnlaget for praktisk strategiutvikling, Fagbokforlaget, 1996.
Sunde, Marie: Lov og rett i cyberspace

Stortingsdokumenter

Ot.prp. nr. 22 (1994–95) Om lov om politiet (politiloven)
Ot.prp. nr. 56 (1998–99) Om lov om Schengen informasjonssystem (SIS) og lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover som følge av Schengen-samarbeidet
Ot.prp. nr. 7 (1999–2000) Om lov om endring i politiloven (den sentrale politiledelsen)
Ot.prp. nr. 117 (2001–2002) Om endringer i politiloven og straffeloven (fiktiv identitet)
Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)
Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)
Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) Om lov om straff (straffeloven)
Ot.prp. nr. 4 (2004–2005) Om lov om endringer i utlendingsloven (menneskesmugling m.m.)
Ot.prp. nr. 48 (2005–2006) Om lov om endring i lov av16. juni 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS)
Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)
Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 26 mv.(skjerpende og formidlende omstendigheter; folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet og offentlig myndighet)
Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – sluttføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning)
Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) Om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)
Prop. 12 L (2009–2010) Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)
Prop. 73 L (2009–2010) Om endringer i lov om merverdiavgift
Prop. 151 L (2009–2010) Om endringer i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven (behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen, innsyn i benådningssaker o.l.)
Prop. 14 L (2010–2011) Endringer i straffeloven 1902 (skimmingsutstyr og idkrenkelse)
Prop. 49 L (2010–2011) Lov om endring i ekomloven og straffeprosessloven mv. (gjennomføring av EUs datalagringsdirektiv)

St.prp. nr. 42 (1996–1997) Om samtykke til ratifikasjon av samarbeidsavtale av 19. desember 1996 mellom partene i Schengenavtalen og Schengenkonvensjonen, og Island og Norge om avskaffelse av personkontroll på de felles grenser
St.prp. nr. 50 (1998–1999) Om samtykke til inngåelse av avtale mellom Rådet for Den europeiske unionen og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte staters tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket
St.prp. nr. 98 (2000–2001) Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Kongeriket Norge og Den europeiske politienhet (Europol) om samarbeid om bekjempelse av alvorlige former for internasjonal kriminalitet
St.prp. nr. 58 (2004–2005) Om samtykke til inngåing av ein samarbeidsavtale mellom Noreg og Eurojust for å styrkje kampen mot alvorlige former for internasjonal kriminalitet
St.prp. nr. 71 (2004–2005) Om samtykke til godtakelse av vedtak om videreutvikling av Schengen-regelverket (rådsforordning (EF) nr. 2007/2004 om opprettelse av et europisk byrå for forvalting av det operative samarbeidet ved de ytre grensene til medlemsstatene i EU) og 2) inngåelse av avtale om Norges og Islands deltakelse i det europeiske byrå for forvaltning av det operative samarbeidet ved de ytre grensene til medlemsstatene i EU
Prop. 1 S (2008–2009) for Arbeidsdepartementets
Prop. 1 S (2009–2010) for Justis- og politidepartementets
Prop. 1 S (2010–2011) for Justis- og politidepartementets
St.meld. nr. 18 (1999–2000) Om Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid
St.meld. nr. 37 (2007–2008) Straff som virker
St.meld. nr. 10 (2008–2009) Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi
Meld. St. 9 (2009–2010) Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europisk perspektiv
NOU 1996: 21 Mer effektiv inndragning av vinning
NOU 2000: 24 Et sårbart samfunn
NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern
NOU 2003: 27 Mellom effektivitet og personvern. Politimetoder i forebyggende øyemed
NOU 2009: 19 Skatteparadis og utvikling
NOU 2009: 15 Skult informasjon – åpen kontroll
NOU 2009: 20 Ny grenselov
Innst. 79 S (2010–2011) Innstilling fra kontroll og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot organisert kriminalitet

Traktater, internasjonale tekster og dokumenter

Den alminnelige narkotikakonvensjon av 16. mars 1961 (FN-konvensjon)
FN-konvensjon av 21. februar 1971 om og psykotrope stoffer
De forente nasjoners konvensjon om ulovlig håndtering av og handel med narkotika og psykotropiske stoffer av 20. desember 1988
FN-konvensjon av 15. november 2000 mot grenseoverskridende organisert kriminalitet
De forente nasjoners konvensjon av 31. oktober 2003 om korrupsjon
Konvensjon av 29. mai 2000 om gjensidig hjelp i straffesaker mellom Den europeiske unions medlemsstater
Konvensjon av 19. juni 1990 om gjennomføring av Schengenavtalen av 14. juni 1985 (Schengenkonvensjonen)
Konvensjon av 15. desember 2005 om overlevering for straffbare forhold mellom de nordiske land (Nordisk arrestordre)
Europarådets konvensjon mot korrupsjon med tilleggsprotokoll (CETS 173 og 174)
Europarådets konvensjon om datakriminalitet (CETS 185)
Europarådets konvensjon om hvitvasking, ransaking, beslag og inndragning av økonomisk utbytte av straffbare handlinger (CETS 141)
Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel (CETS 197)
Avtale av 2. september 2002 mellom de nordiske lands politimyndigheter om politisamarbeid
Tilleggsavtale nr. 1 av 25. august 2004 til avtale mellom de nordiske lands politimyndigheter om politisamarbeid
Avtale av 29. mai 2000 mellom Den europeiske union og Republikken Island og Kongerike Norge om anvendelsen av visse bestemmelser i konvensjonen om gjensidig hjelp i straffesaker mellom Den europeiske unions medlemsstater og protokoll av 2001 til denne konvensjonen
Samarbeidsavtale av 6. februar 1970 mellom riksadvokatene i de nordiske land om i rettføring i et annet nordisk land enn der den straffbare handling er begått
Avtale av 12. oktober 1972 om endring i samarbeidsavtale av 6. februar 1970 mellom riksadvokatene i de nordiske land om i rettføring i et annet nordisk land enn der den straffbare handling er begått

Avtale av 18. mai 1999 med Den europeiske union om Norge og Islands tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket (tilknytningsavtalen)

Avtale av 2. september 2002 mellom de nordiske lands politimyndigheter om politisamarbeid

Avtale av 28. juni 2006 mellom Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om overleveringsprosedyre mellom medlemsstatene i Den europeiske union og Island og Norge (avtale om europeisk arrestordre)

Avtale av 1. februar 2010 mellom Den europeiske union og Island og Norge om anvendelse vise bestemmelser i rådsforordning 2008/615/JUS om en intensivering av det grenseoverskridende samarbeidet, særlig, ved bekjempelse av terrorisme og grenseoverskridende kriminalitet, og rådsforordning 2008/616/JIS om gjennomføring av beslutning2008/1615/JIS om en intensivering av det grenseoverskridende samarbeidet, særlig ved bekjempelse av terrorisme og grenseoverskridende kriminalitet (Prüm-avtalen)

Tilleggsprotokoll av 15. november 2000 for å forebygge og bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn

Tilleggsprotokoll av 15. november 2000 mot smugling av mennesker over land, sjøveien og luftveien

Tilleggsprotokoll av 31. mai 2001 mot ulovlig produksjon av og handel med skytevåpen og deres deler, komponenter og ammunisjon

Protokoll nr. 2 til Amsterdamtraktaten om integrering av Schengenregelverket i Den europeiske union (Amsterdamtraktatens Schengen-protokoll)

EU-parlaments- og rådsforordning nr. 562/2006 av 15. mars 2006 om innføring av fellesskapsregler som regulerer bevegelsen av personer over grenser (*grenseforordningen*)

Rådsforordning nr. 2007/2004 av 26. oktober 2004 om et europeisk byrå for gjennomføringen av operasjonelt samarbeid på de ytre grenser til medlemsstatene i Den europeiske union (*Frontex-forordningen*).

Europaparlaments- og Rådsforordning nr. 1987/2006 av 20. desember 2006 og Rådsbeslutning nr. 2007/533 JHA av 12. juni 2007 om opprettelse, drift og bruk av annen generasjon av Schengen informasjonssystem (*SIS II*).

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee on Regions av 13. februar 2008 (COM(2008) 68 final)

Commission staff working document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee on Regions av 13. februar 2008 (COM(2008)68final) Sec(2008) 151)

Rådets rammebeslutning 2002/584/JHA av 13. juni 2002 om den europeiske arrestordren og overleveringsprosedyrene mellom medlemsstater (europeiske arrestordren)

Rådets rammebeslutning 2006/960/RIA av 18. desember 2006 om forenkling av utveksling av opplysninger og etterretning mellom medlemsstatenes rettshåndhevende myndigheter *(«det svenske initiativet»)* og retningslinjene for implementeringen av rammebeslutningen datert 7. april 2009.

Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2008/115/EF av 16. desember 2008 om felles standarder og prosedyrer i medlemsstatene for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold

Rådsbeslutning 2008/615/JIS av 23. juni 2008 om en intensivering av det grenseoverskridende samarbeidet, særlig ved bekjempelse av terrorisme og grenseoverskridende kriminalitet

Rådsbeslutning 2008/616/JIS av 23. juni 2008 om gjennomføring om gjennomføring av det grenseoverskridende samarbeidet, særlig ved bekjempelse av terrorisme og grenseoverskridende kriminalitet

Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2008/115/EF av 16. desember 2008 om felles standarder og prosedyrer i medlemsstatene for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold

Rådsbeslutning 2008/977/JIS av 27. november 2008 om personvern i forbindelse med politi og strafferettssamarbeid

Rådsbeslutning av 6. april 2009 (2009/371/JHA) om Europol

Written undertaking for access to the Interpol DNA Gateway 13. august 2009

Rådets rammebeslutning 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime

Europarlamentets- og rådsforordning (EF) nr. 1987/2006 av 20. desember 2006 om SIS II

Stockholmsprogrammet (Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens), Rådsdokument 17024/09

Europarådets Rec (2005) 9 om beskyttelse av vitner og medarbeidere i rettsvesenet

Europarådets Rec (2005) 10 om «spesielle etterforskningsteknikker» i samband med alvorlig kriminalitet, inkludert terrorhandlinger

Europarådets Rec (2001) 11 om retningslinjer for bekjempelse av organisert kriminalitet

Rettspraksis

Rt. 2006 side 111
Rt. 2006 side 120
Rt. 2007 side 1056 (NOKAS)
Rt. 2008 side 598
Rt. 2008 side 1217
Høyesteretts dom av 14. oktober 2010 (HR-2010–1745-A)
LB-2008–20980

Lover med tilhørende forskrifter

Lov av 22. mai 1902 nr. 10 Alminnelig borgerlig Straffelov (straffeloven)
Lov av 22. mai 1902 nr. 13 Militær Straffelov
Lov av 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone (økonomisk soneloven)
Lov av 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av avfordringer (foreldelsesloven)
Lov av 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)
Lov av 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).
Lov av 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem *(SIS-loven)*.
Lov av 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)
Lov av 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven)
Lov av 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven 2005)
Lov av 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering o på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven)
Lov av 14. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)
Lov av 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende maritime ressursar (havresssurslova)
Lov av 19. september 2008 nr. 77 ompågripelse og overlevering mellom de nordiske stater på grunn av straffbare forhold (lov om nordisk arrestordre)
Lov av 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)
Forskrift av 28. juni 1985 nr. 1679 med senere endringer (påtaleinstruksen)
Forskrift av 22. juni 1990 nr. 3963 med senere endringer om Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen).
Forskrift av 17. desember 1999 nr. 1391 om politidistrikt, namsmannsdistrikt, lagdømme og domssogn for utøvelse av politimyndighet, namsmannsmyndighet og domsmyndighet på kontinentalsokkelen, samt om politimyndighet i havområdet utenfor Svalbards territorialfarvann.
Forskrift av 16. mars 2010 om bestemmelser om midlertidig tildeling av politioppgaver og politimyndighet utenfor norsk territorialgrense – utpeking av særskilte politimestere for et begrenset tidsrom
Våpeninstruks for politiet, fastsatt av Justisdepartementet 1. august 1989.
Instruks gitt ved kgl.res. av 5. august 2005, om tildeling av begrenset politimyndighet til militære grensevakter ved den norsk-russiske grensen.
Forskrift av 21. desember 2000 til lov om Schengen informasjonssystem (SIS-forskriften)
Forskrift av 15. oktober 2009 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften)

Rapporter, rundskriv, instrukser m.m.

Politidirektoratets brukerinstruks for registrering og treff i SIS (Schengen informasjonssystem) av 18. februar 2004
Justisdepartementets midlertidige retningslinjer av 18. desember 2009 for tollmyndighetens bistand til politiets ved inn- og utreisekontroll m.v.
Riksadvokatens rundskriv av 5. oktober 1970 del II — nr. 12/1970 Samarbeid mellom de nordiske lands politi- og påtalemyndigheter. Samarbeidsavtale om overføring av straffesaker
Riksadvokatens rundskriv av 30. april 1973 del II nr. 1/1973 Nordisk samarbeidsavtale om overføring av straffesaker
Riksadvokatens rundskriv av 22. desember 1999 del II – nr. 3/1999 (Etterforskning)
Riksadvokatens rundskriv av 8. mars 2010 nr. 1/2010
Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet – 2010
Politidirektoratets rundskriv 2004/003 Brukerinstruks ved registrering i SIS (Schengen informasjonssystem)
Politidirektoratets rundskriv 2006/0010 Instruks fro bruk av Indicia

Politidirektoratets rundskriv 2007/005 Formalisert samarbeid mellom kommunale myndigheter og politiet (Politiråd)
Politidirektoratets fagtemahefte Strategisk analyse – kunnskap for å lede
Politidirektoratets rapport Prosjekt organisert kriminalitet
Politidirektoratets fagtemahefte Nasjonal strategi for etterretning og analyse av 2007
Politidirektoratets brev til sjef Kripos og politimesteren i Oslo av 1. februar 2008
Instruks for Politidirektoratets og riksadvokatens samordningsorgan for tildeling av økonomisk støtte til politidistrikt ved bekjempelse av alvorlig kriminialitet av 12. mai 2010
Tendenser i kriminaliteten – utfordringer i Norge i 2010–2012 (rapport fra Politidirektoratet)
Politidirektoratets rapport: Driftsanalyse av politi- og lensmannsetaten — perioden 2002–2008
Politidirektoratets rapport: Inndragning. Forslag til tiltak
Politidirektoratets rapport: Organisert kriminalitet i Norge. Trusselbildet, utfordringer og anbefalte tiltak av mai 2009
Politidirektoratets brev av 5. mai 2010 til Justisdepartementet Inndragning av utbytte fra straffbare handlinger
Politidirektoratet rapporten våren 2010: Tendenser i kriminaliteten – utfordringer i Norge i 2010–2012
Rapport om samarbeidet mellom ØKOKRIM, Kredittilsynet og Oslo Børs i arbeidet mot verdipapirkriminalitet
Justisdepartementets handlingsplan 2009: Gode krefter
ØKOKRIMs årsrapport 2008
ØKOKRIMs trusselvurdering — økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2011— 2012
Dokument 3: 10 (2009–2010) Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot organisert kriminalitet
Årsrapport STOP-prosjektet 2009
Dansk rigspoliti: Rockere og bander, 2010
EC: Report on global illicit drug markets 2009
Joint Eurojust-Europol press release 23.06.2008: European-wide network of people smugglers dismantled.
Europol, 09.04.2010: Joint Investigation Team behind arrests of child traffickers in Romania
Datatilsynets utredning: Identitetstyveri
Finansnæringens felleorganisasjon; Trusler og sikkerhetsutfordringer i finansnæringen 2010. Mars 2010
Næringslivets sikkerhetsråds Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelse
Næringslivets sikkerhetsråds Mørketallsundersøkelsen 2010
PriceWaterhouseCoopers rapport fra 2009: Global Economic Crime Survey
Oslo politidistrikts trendrapport for 2011
Det sentrale straffe- og politiopplysningsregisteret (SSP)
KO: DE (Politiets databaserte fagportal)
Svenske forsikringskassens Rapport 7: Vad kostar felen? Delegationen mot felaktige utbetalningar. November 2007
Svenske forsikringskassens Rapport 2008: 6: Samverkan mot bidragsbedrägerier

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: iStockphoto

Trykk: 07 Aurskog AS 12/2010