

## INTERNASJONALT POLITISAMARBEID

AV STEIN ULRICH

### 1. KORT OVERSIKT OVER FREMSTILLINGEN

Denne fremstillings hovedtema er politisamarbeid mellom landene. Det må avgrenses mot strafferettslig samarbeid og annet juridisk samarbeid. Det blir likevel en ledetråd at politisamarbeid og rettslig samarbeid er to sider av samme sak. De må gå hånd i hånd for å nå målet: En mer effektiv bekjempelse av internasjonal kriminalitet.

Fremstillingen tar sitt utgangspunkt i politisamarbeidets utvikling de siste 30–40 år. Rammen er Europa – med enkelte avstikkere til den globale scene. Første oppgave er å gi utviklingen en karakteristikk. Først når man får tak i hva som egentlig har skjedd, kan man legge grunnlaget for en debatt om hvordan fremtiden bør se ut. (Avsn. 2).

En nærmere vurdering av situasjonen i dag er også på sin plass. Hvilket nivå har det internasjonale politisamarbeid nådd? Holder man tritt med utviklingen innen kriminaliteten? Har man gode nok tverrfaglige forbindelser til andre deler av strafferettspleien? Svarene på disse spørsmål er neppe så veldig vanskelige, men det kan sikkert råde uenighet om *i hvilken grad* politisamarbeidet lykkes, eller – om man vil – kommer til kort. (Avsn. 3).

Neste sentrale spørsmål er hvilke faktorer som vil påvirke den fremtidige utvikling innen det internasjonale politisamarbeid. Vi står nå midt oppe i store institusjonelle endringer, knyttet til etableringen av Den europeiske union, samtidig som kriminaliteten også gir seg nye utslag og antar langt mer organiserte former enn tidligere. Situasjonen i Europa m.h.t. kriminalitet og kriminalitetsbekjempelse er meget labil, og det er vanskelig å vurdere hvordan det hele vil se ut om 10 år. Alle prognoser og perspektiver må derfor bli usikre, selv om de faktorer som sterkest påvirker utviklingen lar seg identifisere. Fremstillingens hoveddel er et forsøk på en slik identifisering. (Avsn. 4).

I den siste delen trekkes opp noen problemstillinger og mulige strategier som anses relevante når det skal legges planer for det fremtidige politisamarbeid – først og fremst i Europa. Igjen må det presiseres at fremstillingen ikke kan gi noen sikre svar. Men det kan uansett være nyttig å bidra til en klargjøring av de valg og dilemmaer man står overfor. (Avsn. 5).

Det er et grunnleggende problem i alt politisamarbeid over landegrensene at effektivitet og rettssikkerhet må balanseres mot hverandre – akkurat som i andre deler av kriminalpolitikken. Fremstillingen kan derfor – i sin helhet – betraktes som en leveranse av premisser til de verdivalg politikerne må treffe når det gjelder bekjempelsen av internasjonal kriminalitet. (Avsn. 6).

Fremstillingen er skrevet ut fra en politisynsvinkel, der politiets behov for å kunne samarbeide over landegrensene er den røde tråd. Det må også legges vekt på andre hensyn – naturligvis. Men de blir ikke viet bred plass her. Det er behov for en grundig debatt om det fremtidige politisamarbeid i Europa – og i verden for øvrig. Fremstillingen er ment som et bidrag til denne debatten.

Fremstillingen er fundert på en rekke forskjellige kilder. Jeg har ikke funnet det formålstjenlig å nytte kildehenvisninger, tallopplysninger m.v. i selve teksten. Jeg mottar gjerne henvendelse fra de som ønsker å gå nærmere inn i bakgrunnsinformasjonen.

## 2. UTVIKLINGENS KARAKTERISTIKA

### 2.1 *Politi og jurister i ulike baner*

Utviklingen i det internasjonale politisamarbeid har i det store og hele vært drevet frem av politiet selv – ikke i ”splendid isolation”, men likevel på en viss avstand fra det internasjonale juristmiljø og samarbeidet om strafferett, prosess og kriminologi. Verken politiet eller juristene på den internasjonale arena har lagt noen stor vekt på kontakt og koordinering. Politiet har stort sett begrenset seg til det praktiske, utenrettslige samarbeid, uten å skjele for meget til det som skjer på det juridiske felt. Interpol har vært deres hovedforum. Juristene på sin side har syslet med konvensjonsarbeid og rettspolitiske spørsmål, og hatt heller liten sans for de mange praktiske detaljer i det som kan kalles den internasjonale bekjempelse av kriminalitet. Spesielt Europarådet har vært juristenes arena.

Dette forhold henger delvis sammen med at de fleste europeiske land både har et innenriksministerium – som steller med politisamarbeid – og et justisministerium, som steller med det judisielle samarbeid mellom landene. Mellom disse har det tradisjonelt hersket rangforskjell og en viss distanse, akkurat som mellom jurister og politifolk. Man kan tale om en historisk betinget oppdeling i to leire. (Det er vel et utslag av det samme når landenes straffeprosesslover tradisjonelt bare regulerer den rettslige side av straffesakers behandling, og bare i liten grad politiets arbeid. Og likeledes at politirett knapt har status som fag, mens straffeprosess er en tungvekt).

Et speilbilde av situasjonen finner man også innenfor EF-samarbeidet, slik det har virket frem til nå. Politisamarbeidet mellom medlemslandene startet opp allerede i 1975 – med dannelsen av TREVI. TREVI har aldri befattet seg med de rettslige spørsmål, bare med de rent polisiære. Det rettslige samarbeid fikk derimot sin plass innenfor EPS – det europeiske politiske samarbeid, som startet opp midt på 1980-tallet. Først med vedtagelsen av Maastricht-avtalen har man lyktes i å forene disse to samarbeidsområder. Mer om dette under avsn. 3.4.

Et annet interessant trekk er at FN har befattet seg adskillig med strategier mot kriminalitet, men nesten ingenting med politisamarbeid. FN-samarbeidet mot kriminalitet har gått i regi av fora og organisasjoner besatt med departementsjurister, fengselsfolk og kriminologer. Politifolkene har vært praktisk talt helt fraværende – inntil fornylig. Det er nå dannet et eget forum i FN-regi for lederne av de sentrale narkotikapolitienheter (HONLEA – oppr. 1990).

## 2.2 Politisamarbeid unndratt politikken

Det internasjonale politisamarbeid, slik vi kjenner det fra Interpol og fra bilaterale relasjoner, har vært preget av en påfallende mangel på politisk oppmerksomhet. Som påpekt ovenfor har Interpol tradisjonelt vært en forening for politisjefer, og selv om dette forlenget er historie, er det fortsatt helt klart at iallfall de europeiske medlemsland deltar på et rent profesjonelt grunnlag. Den dag i dag nøyer man seg i Interpol med "foreningsvedtekter". Organisasjonen hviler ikke på noen folkerettslig avtale mellom landene, og ligner mer på en NGO enn på en sammenslutning av stater. Noe av forklaringen kan ligge i Interpols lange historie som frittstående organisasjon. Den går helt tilbake til 1923, da en konferanse av politisjefer i Wien besluttet å danne en internasjonal kriminalpolitiforening. Hadde Interpol blitt dannet etter 1945, er det vel sannsynlig at organisasjonen hadde blitt en del av FN-systemet.

Fraværet av politikk er både en styrke og en svakhet. Styrken ligger naturligvis i at man kan konsentrere seg om det faglige. Det bedrives ikke politikk i Interpol, iallfall ikke i noen nevneverdig grad. Enkelte lands stemmegivning på generalforsamlingene kan kanskje være politisk motivert, men det har aldri dukket opp noe krav om at organisasjonen "må komme under politisk kontroll".

Det bilaterale politisamarbeid mellom landene har i en enda større grad fått utvikle seg etter faglige behov og retningslinjer, unndratt politikkenes krav om kontroll med samfunnsutviklingen på alle områder, spesielt der det er tale om maktbruk. Dette er i grunn litt av et paradoks. Det er først og fremst domstolene som har regulert utviklingen – ved f.eks. å nekte føring av bevis som er fremskaffet via politiet i et annet land.

Ulempen ved manglende politisk interesse er naturligvis at samarbeidet utvikler seg for langsomt fordi det ikke får den nødvendige ressurstilgang. Dette kan man vel påstå var tilfellet med Interpol helt frem til organisasjonen begynte på sin modernisering og opprustning sent på 1980-tallet.

Ulempen kan også være at man ikke henger med i den rettslige utvikling, slik at nasjonal lovgivning plutselig skaper hindringer i samarbeidet. Det synes i stigende grad å være tilfelle der hvor man har fått den strengeste lovgivning om personvern og databeskyttelse. Det kan også hevdes at manglende politisk opp-

merksomhet lettere kan gi rom for tendenser som rettspolitisk er uønsket, f. eks. uvøren omgang med sensitive persondata og utilbørlige metoder ved fremskaffing av bevis.

### 3. HVOR STÅR VI NÅ?

Jeg vil bygge dette avsnitt opp rundt noen teser. Kanskje er de provoserende, men det er nettopp meningen:

#### 3.1 *Kriminaliteten har løpt fra politisamarbeidet*

Kriminalitetens internasjonale utvikling er ikke hovedtema for denne fremstilling. Det må dog være tillatt å konstatere at utviklingen er meget bekymringsfull. Mens det for tyve år siden var et særstykke at kriminelle beveget seg fra land til land, er det nå nærmest det normale. Lovbryterne forflytter seg ofte svært raskt, og pengene deres enda raskere. Og det blir stadig flere av dem – både personene og pengene. Det er ikke overdrevet å tale om en kriminologisk revolusjon siden midten av 70-tallet. De kriminelle miljøer er annerledes sammensatt og opptrer annerledes. Bildet av den alvorlige kriminaliteten er endret: Økonomisk kriminalitet, organisert kriminalitet, kriminalitet i næringslivet er stikkord. (Se avsn. 4.2 nedenfor).

Har så politisamarbeidet greid å holde følge? Dette samarbeid har sannelig også utviklet seg, især på det bilaterale plan. De som etterforsker narkotikaforbrytelser og hvitvasking av penger sitter i dag med kofferten ferdig pakket til enhver tid – for å bruke et bilde. Strømmen av informasjon mellom landenes politi er i dag meget, meget større enn for bare få år siden. Men er det nok? Ser man på problemene politiet i dag møter når man skal etterforske internasjonal kriminalitet, sikre bevis i andre land og konfiskere de kriminelles formuer, må svaret bli et entydig NEI. Men, som vi skal se, skyldes ikke dette først og fremst politiet selv.

#### 3.2 *Politisamarbeidet har løpt fra det rettslige samarbeid*

Det er min påstand at politisamarbeidet har løpt fra det rettslige samarbeid enda hurtigere enn kriminaliteten har løpt fra politisamarbeidet. Det er således skapt en betydelig ubalanse innen det apparat som – samlet og samvirkende – skulle beskytte våre samfunn mot den stadig mer profesjonelle kriminalitet. Jeg skal begrunne denne tese litt nærmere.

Det internasjonale samarbeid på strafferettspleiens område skjøt fart i den første etterkrigstid. Det var den gang Europarådets strafferetts- og folkeretts eksperter la grunnen for de gjensidige bistandsordninger som den dag i dag utgjør rammen for de europeiske lands samarbeid mot kriminalitet over landegrensene. Dette er berørt ovenfor. Senere er det foregått noe knoppskytning her

og der med tilvekst så sent som i 1983, da man fikk Europakonvensjonen om overføring av domfelte fra domlandet til hjemlandet. På de vesentlige områder derimot, gjensidig bistand i straffesaker og utlevering av lovbrytere, har rettsutviklingen stått stille nokså lenge.

Politisamarbeidet har vist seg mer dynamisk, og grunnen til dette er meget enkel: Alle land i Europa har vært i stand til å utvikle det praktiske, utenrettslige politisamarbeid uten å kreve inngåelse av folkerettslige avtaler. Man har altså ikke behovd å ha med seg juristene!

Politisamarbeidet har i bunn og grunn ligget utenfor jussens verden. Dette kan ikke sies å være noen selvsagt ting, men sånn har det faktisk vært. Det har vært full samstemmighet om at politietterforskning som ikke krever bruk av de tradisjonelle straffeprosessuelle tvangsmidler, eller rettslige bevisopptak, kan gjennomføres på grunnlag av samtykke fra de kompetente rettshåndhevende myndigheter. I Norden er vi svært uformelle når det gjelder dette. En norsk politimester kan f. eks. beslutte at utenlandske etterforskere skal få komme til hans distrikt og delta i etterforskningen der sammen med hans egne folk, endog i politiavhør. Når det gjelder informasjonsutveksling mellom landenes politi har vi, ihvertfall i Norge, ikke hatt nevneverdige begrensninger, bortsett fra de som klarligvis følger av det sunne, forsvarlige politimessige skjønn og den yrkesetikk man måtte være i besittelse av.

Et annet interessant poeng er at Norge ikke har inngått politisamarbeidsavtale med noe land – utenom de nordiske. Og dette er helt bevisst. Man har satset på en gradvis, ”organisk” utvikling. I Norden har man siden 1972 hatt en – meget enkel og praktisk – politisamarbeidsavtale, inngått mellom de nordiske lands politisjefer. Men den sier langt fra alt. Politisamarbeidet mellom de nordiske land kan best karakteriseres ved at ”det er som å samarbeide med nabo-distriktet”. Men igjen: Dette er det utenrettslige samarbeid.

### 3.3 Koordinering mangler

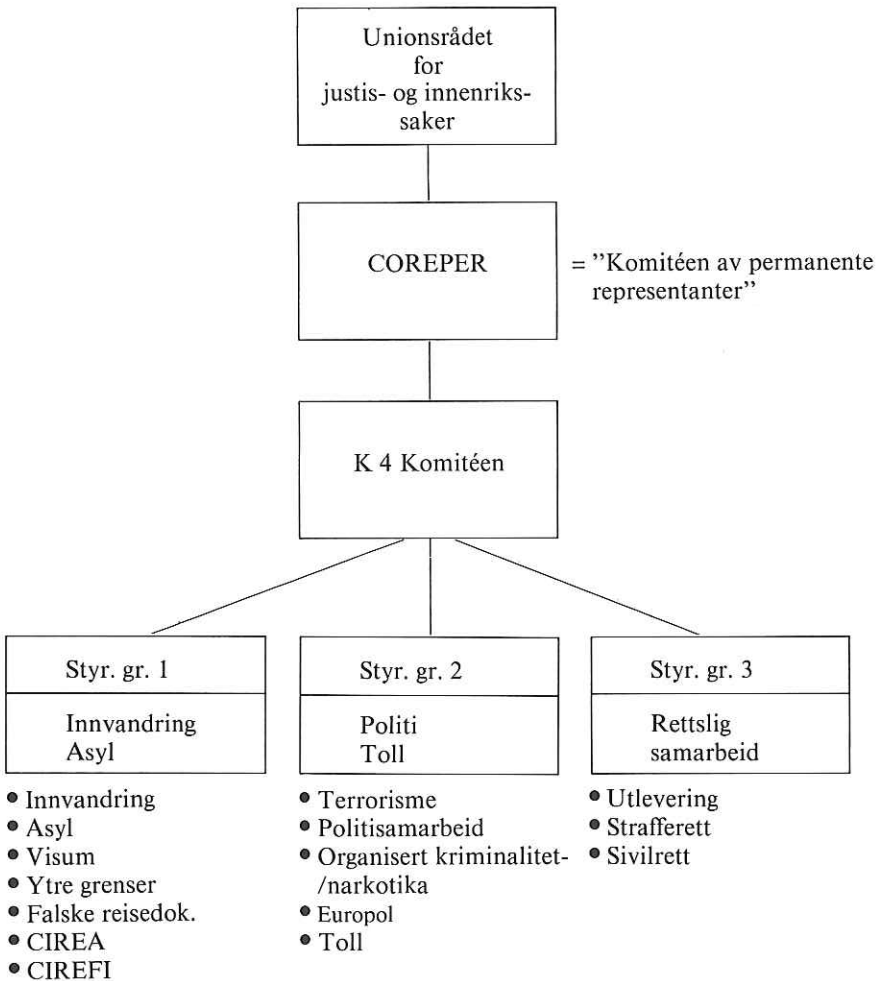
Når politisamarbeidet og det juridiske samarbeid ikke utvikler seg parallelt, må det ha en årsak. Årsaken er antydnet ovenfor, men det forklarer ikke alt. Hvis de to sektorer hadde vært bedre koordinert, hadde forskjellen sikkert vært mindre. Man har hittil ikke hatt noe organ eller forum der man har forsøkt å integrere behov og muligheter for samarbeid på politi- og justissiden. Det har heller ikke vært vanlig at begge parter har møtt hverandre på internasjonale seminarer og konferanser. Derimot har det vært svært vanlig på politikonferanser å beklage det juridiske samarbeids langsomme utvikling og utilstrekkelighet i forhold til den moderne kriminalitet. Jeg har selv deltatt på en rekke slike evenementer. De er like opphissende som de er nytteløse!

### 3.4 EF-samarbeidet er en viktig katalysator

Min siste tese går ut på at det er EF-samarbeidet som medfører en endring av den tradisjon og de tilstander som har rådet på dette området siden den annen verdenskrig. Nå er det riktignok slik at EF eksisterte i mange år uten at man så noe tilløp til konvergens mellom politi- og justissamarbeid.

Politisamarbeidet tok til i 1975 under navnet TREVI. Det judisielle samarbeid startet mye senere, først midt på 1980-tallet, og det var fra først av liten

#### TREDJE SØYLE I EU-STRUKTUR



eller ingen forbindelse mellom dem. Den egentlige katalysator er derfor ikke EF som sådant, men etableringen av det indre marked og oppbyggingen av de såkalte kompensierende tiltak, som skulle erstatte bortfallet av grensekontroll på de indre grenser.

Det er først når dette arbeid skyter fart fra rundt 1989 (Palma-dokumentet), og frem mot vedtagelsen av Maastricht-avtalen høsten 1991, at man for alvor ser konturene av den nye samarbeidsstruktur:

Justis- og politisamarbeid samlet under én hatt – under ett organ som har til oppgave å koordinere, og å stake ut den helhetlige kurs. Det organ jeg sikter til er naturligvis unionsrådet for justis- og innenrikssaker med dets utførende ledd: K 4-komiteén og de underliggende styrings- og arbeidsgrupper som er arvet fra h.h.v. TREVI-, immigrasjons- og tollsamarbeidet og (NB!) fra det judicielle samarbeid, som tidligere sorterte under Europeisk Politisk Samarbeid (EPS). (Se diagram).

Uttrykket "kompenserende tiltak" høres nærmest ut som et slags surrogat: Defensive tiltak, som skal erstatte noe man taper. Begrepsmessig forholder det seg slik, siden tiltakene var ment å skulle erstatte grensekontroll på de indre grenser. Men her bedrarr skinnet. De mange samarbeidstiltak på politi-, toll- og grensekontrollsidene som dekkes av dette begrep utgjør egentlig et langt steg fremover i EF-landenes kamp mot den internasjonale kriminalitet. Uaktet det indre marked, burde disse tiltak vært satt ut i livet. Men ville de blitt det? Og like hurtig?

Det må her gjøres en henvisning til Schengen-avtalen og Schengen-konvensjonen fra 1990, som er en forløper for en helhetlig tilnærming til kriminalitetsbekjempelsen. Schengen-konvensjonen inneholder regler såvel om vanlig politisamarbeid og utveksling av politiformasjon, som gjensidig rettslig bistand i straffesaker, utlevering, straffedommers rettskraft m. m. Men også Schengen har sin bakgrunn i kravet om bortfall av grenser.

#### 4. HVILKE KREFTER VIL PÅVIRKE DEN FREMTIDIGE UTVIKLING?

##### 4.1 *Institusjonelle faktorer*

##### 4.1.1 Den europeiske union

Den europeiske union ble iverksatt 1. november 1993, og dermed er også den såkalte "Tredje søyle" på plass, med ministerråd og K 4-komite som ovenfor nevnt.

I Tredje søyle inkorporeres fire viktige områder i kampen mot internasjonal kriminalitet: Ytre grensekontroll, toll, politi og juridisk samarbeid. Palma-dokumentet er det første steg på denne vei, og representerer vel den egentlige milepel. Men tankegangen er videreført i Maastricht-avtalen og innstøpt i en struktur, som vil kunne bli et meget slagkraftig redskap i bekjempelsen av inter-

nasjonal kriminalitet. Vi er fortsatt nødt til å uttrykke oss i kondisjonalis, for ennå har vi ikke sett hva dette redskap duger til. Vi bør imidlertid legge merke til den høye prioritet som bekjempelse av kriminalitet nå har fått på de ulike EU-lands agenda. En viktig årsak til dette er naturligvis utviklingen i Øst-Europa. Der man opprinnelig regnet med en svært så trygg østgrense ("jernetpet"), har man nå et meget slett filter.

Problemet med Europa-unionen er først og fremst at den teller så mange land, hvis mål og aspirasjoner divergerer adskillig, og som må ta prestisjehensyn på grunn av opinionen hjemme. Således diskuterte man et helt år før det endelig ble fastsatt hvor Europol skulle ligge. Og det konvensjonsarbeid som skal regulere utveksling av politiinformasjon – enten det skjer gjennom Europol eller "European Information System" (EIS) – skrider langsomt fremover. Her møtes nemlig politiet og juristene ansikt til ansikt. Effektivitetshensyn og personvern skal brynes mot hverandre. Det er en nødvendig konfrontasjon; den må tas før man kan komme videre. Men det smerter mens den står på.

Det politisamarbeid som startet under TREVI, og som nå videreføres innenfor Tredje søyle, inneholder mange tiltak som ikke pranger i avisene slik som Europol, men som har et utviklingspotensiale. Jeg nevner som eksempler:

- Utveksling av forbindelsesoffiserer
- Oppnevning av "permanent correspondents" på visse områder
- Utvikling av felles kommunikasjonssystemer (IT)
- Systemer for utveksling av informasjon og erfaring på prioriterte områder
- Samarbeid om vurdering av terrortrusselen
- Politioperativt samarbeid i kriminalsaker
- Kriminalteknisk samarbeid
- Politiutdanning
- Samarbeid om forsterket innsats mot visse former for internasjonal kriminalitet, f.eks. terrorisme, narkotika, svindel med betalingsmidler, hvitvasking, forbrytelser mot kulturverdier, rasistisk vold, "hooliganism", miljøkriminalitet
- etc.

Alle disse temaer, og mange flere, er behandlet på TREVI's ministermøter i årenes løp og danner nå basis for det videre samarbeid innen Tredje søyle. En dansk kollega, vicepolitimester Henning Thiesen, som har inngående kjennskap til såvel TREVI som EU-samarbeidets form og innhold, har sagt om dette:

"Vi kan videre konstatere at det tradisjonelle, politifaglige samarbejde EF-landene imellem bliver stadigt mere omfattende og tilfredsstillende – efterhånden også til gavn for flere og flere praktisk arbejdende politifolk."



Thiesen er imidlertid opptatt av at utviklingen ikke går hurtig nok:

”Hvis vi i Europa fortsatt vil kunne hamle op med den organiserte, grænseoverskridende kriminalitet, skal der anderledes slagkraftige midler til. Der skal ske mærkbare forbedringer i de muligheder, som de 12 medlemslandes politistyrker har i deres daglige, operationelle arbejde med kriminalitetsbekæmpelsen.”  
(Dansk Politi nr. 8/1993).

Siden dette blev skrevet er ”Europol Drugs Unit” kommet på plass. Men fortsatt har Thiesen rett. Man kan kun tale om et potensiale for politisamarbeid innen EU, som er til stede i dag. Hvorvidt det blir godt nok i forhold til de store utfordringer politiet møter i dagens Europa, vil bare fremtiden gi svar på.

Politisamarbeidet i Europa-unionen er av mellomstatlig art, uten noen overnasjonale elementer. Unionstraktaten tillater ikke overføring av dette område til Fellesskapet – altså Første søyle – og dermed til det overnasjonale plan. Likevel har Fellesskapet mulighet til å innvirke indirekte på politisamarbeidet gjennom sine forordninger og direktiver på visse områder underlagt dets egen kompetanse. Som eksempler kan nevnes Hvitvaskingsdirektivet av 10. 6. 1991, forordningen av 13. 12. 1990 og direktivet av 14. 12. 1992 angående prekursorer, samt Våpendirektivet av 18. 6. 1991.

Det skal bli interessant å følge samspillet mellom Tredje søyle og Kommisjonen i årene som kommer. Man skal ikke undervurdere Kommisjonens evne til å ta initiativ innenfor sitt eget myndighetsområde, som får følger for kriminalitetsbekjempelsen og politisamarbeidet. Kommisjonen kan lettere komme med nye utspill enn kollegiet av 12 ministre i Tredje søyle.

M.h.t. Schengen-konvensjonen må man kunne anta, at dette regelverk gradvis vil bli overflødig etterhvert som tilsvarende bestemmelser vedtas i regi av Tredje søyle.

#### 4.1.2 Interpol

Interpol er hovedbastionen i det internasjonale politisamarbeid, og dens eksistens har fått mange til å spørre om utbyggingen av en separat struktur for europeisk politisamarbeid egentlig er nødvendig. Spørsmålet kan lettest besvares slik: I TREVI og i EF/EU har det lenge vært et politisk ønske om å utvikle et særskilt politisamarbeid mellom medlemslandene. Det henger sammen med selve integrasjonsprosessen. Land som samarbeider mer og mer intimt om å utvikle ”en stadig tettere union” kan ikke holde kampen mot den felles kriminalitetstrussel utenfor.

Men likevel, diskusjonen om hvordan man skal unngå dobbeltarbeid og spill av krefter i det internasjonale politisamarbeid er høyst relevant, og den blir slett ikke avvist av EU-landene. Den vil skyte ny fart når Europol begynner å vokse, og all sunn fornuft tilsier at det må bli et samarbeid om arbeidsdeling mellom

Europol og Interpol. Men la oss ikke glemme at faren for dobbeltarbeid alltid vil være der. Det gjelder kanskje særlig ved innsamling av kriminaletterretninger.

Hvor vil så Interpol ha sin styrke? Svaret gir seg ved et blick på kartet: Interpol er den eneste universelle, og den eneste pan-europeiske politiorganisasjon. Ikke minst de sentral- og østeuropeiske lands medlemskap har gitt Interpol en ny vitalitet og en ny viktig dimensjon i kampen mot internasjonal kriminalitet i vår del av verden.

Interpol har de senere år gjennomgått en kraftig kur, og fremstår i dag som en langt mer moderne og dynamisk organisasjon enn før flyttingen til Lyon i 1989. Årsakene til forbedringen er sikkert flere: IT-alderen nådde til slutt Interpol med et brak. Man begynte å ta kritikken mot organisasjonen alvorlig. Kriminalitetstrusselen økte. Og sist men ikke minst: Interpol begynte å kjenne pusten fra Europol i nakken. Man måtte begynne å selge seg. Og det kan bare gjøres med høy kvalitet på de tjenester som tilbys.

Interpol har i dag, etter mitt skjønn, gode forutsetninger for å fortsette i sin viktige rolle som den universelle politiorganisasjon, og sogar være en pionér når det gjelder å gripe fatt i nye utfordringer. Interpol har nylig engasjert seg på områder som miljøkriminalitet (3 arbeidsgrupper), forbrytelser mot barn (1 arbeidsgruppe), EDB-kriminalitet (1 arbeidsgruppe), organiserte biltyverier (1 arbeidsgruppe), hvitvasking (særskilt gruppe ved Generalsekretariatet), MC-kriminalitet og organisert kriminalitet i Øst-Europa – for å nevne noe. Enda viktigere kan Interpols nye satsing på krim.analyse (Crime Analysis) vise seg å bli. I et nært samarbeid med Nederland og Storbritannia er Interpol her med på å bryte ny mark gjennom opprettelsen av en "Analytical Criminal Intelligence Unit". Det er stort behov for innovasjon når det gjelder politiets metoder mot internasjonal kriminalitet. Interpol er med og viser vei.

Interpol har hittil klart seg bra med sin noe uklare folkerettslige status. Men organisasjonen synes nå å bli innviklet i en intern debatt om egen identitet. Arbeidet med ny konstitusjon viser uenighet om hva slags rettslig fundament Interpol skal ha. Skal det være en traktat, eller "foreningsvedtekter", slik som hittil? I bakgrunnen spøker større politisk innflytelse over organisasjonen og en streng regulering av informasjonsutvekslingen. Mye står ennå åpent her. Sannsynligvis vil prosessen trekke i langdrag, og utfallet er usikkert. Vesteuropiske land, blant dem Norge, ønsker å beholde Interpols uformelle juridiske basis og en informasjonsutveksling som er basert på nasjonale rettsregler. I Norge føler man at over-formalisering av Interpol vil kunne true organisasjonens effektivitet.

#### 4.1.3 Europarådet

Som tidligere nevnt har Europarådet først og fremst vært juristenes tumleplass. På 1950-tallet skapte man ny folkerett om samarbeid i straffesaker som fortsatt utgjør våre viktigste instrumenter i den internasjonale kamp mot kriminalitet. I de senere år har dynamikken i Europarådet avtatt på dette området – hvis man skal dømme etter resultatene. Man har ikke foretatt løpende evaluering av de instrumenter man selv har skapt; og det til tross for at juridiske problemer knyttet til internasjonal kriminalitetsbekjempelse lenge lå utenfor EF's interesse-sfære. Hvitvaskingskonvensjonen fra 1990 setter et foreløpig punktum for Euro-parådets innsats. Og det var ikke Rådet selv som tok initiativet til den, men FATF – se avsn. 4.1.4.

Fra og med Schengen-konvensjonen (1990) har imidlertid EF-landene kastet seg over de juridiske problemstillinger – en utvikling som Maastricht og Tredje søyle forsterker. De praktiske resultater begynner vi nå å få øye på: Tredje søy-les styringsgruppe for rettslig samarbeid, forslagene fra ad hoc-arbeidsgruppen for organisert kriminalitet (1993) og sist men ikke minst arbeidet med ny konvensjon om utlevering av lovbrytere, som skal være en EU-konvensjon. Man er ikke fornøyd med Europa-konvensjonen fra 1957.

Av det som nå skjer på EU-siden må man kunne trekke den slutning at Euro-parådet neppe vil kunne ta initiativet tilbake igjen. Det blir imidlertid Rådets oppgave å få de sentral- og øst-europeiske land til å slutte seg til de eksisterende Europa-konvensjoner, og gi dem den nødvendige opplæring i bruken. Mange av disse land vil trenge rådgivning for å få sine nasjonale lover på plass, slik at de kan praktisere konvensjonene om rettslig samarbeid i straffesaker.

Man bør ikke forlate Europarådet uten å nevne dets særlige forum for samarbeid mot narkotikaproblemet – Pompidou-gruppen. Rettshåndhevelse inngår her som et av flere hovedelementer. Gruppens viktigste oppgave etter en utvi-delse av EU, vil bli å være et fellesforum for Øst- og Vest-Europa når det gjelder samarbeid mot narkotikaproblemene.

#### 4.1.4 G 7 og OECD

De færreste forbinder "rikmannsklubben" G 7 og OECD med bekjempelse av internasjonal kriminalitet. Men der tar man feil. Det var i 1987 G 7 tok et vik-tig skritt i denne kampen gjennom opprettelsen av Financial Action Task Force (FATF). Mange land, også Norge, har senere sluttet seg til. OECD fungerer som FATF's sekretariat. De såkalte 40 anbefalinger fra FATF utgjør en global stra-tegi mot hvitvasking. Anbefalingene går vesentlig på kontroll med bank- og finansvesenet, men mange av dem er straffe- og politirelatert. Arbeidet i FATF går ufortrødent videre, bl.a. med inspeksjon av landenes oppfølging av anbe-

falingene. Norge var gjenstand for slik inspeksjon i november 1993 – en unik erfaring så langt i det internasjonale politisamarbeid.

Et annet G 7 initiativ er opprettelsen av Chemical Action Task Force (CATF) i 1990, hvis oppgave er å legge opp strategien mot ulovlig produksjon av prekursorer og kjemikalier som benyttes ved fremstilling av narkotika og psykotrope stoffer.

OECD har i tillegg en særskilt ad hoc arbeidsgruppe rettet mot "illicit payments", d.v.s. bestikkelser på det internasjonale plan.

#### 4.2 Kriminologiske faktorer

Utviklingen i det internasjonale kriminalitetsbilde er svært broget, og mange faktorer påvirker politisamarbeidet mellom landene. Det blir ikke plass til å behandle dem alle. Jeg skal her nøye meg med tre fenomener, som iallfall for Europas del reiser spesielt store utfordringer.

##### 4.2.1 Kriminalitet som følge av europeisk integrasjon

Etableringen av EF's indre marked bærer i seg mange faktorer av kriminogen betydning. Det er tydelig, og udiskutabelt, at de fire friheter kan misbrukes av kriminelle og at bortfall av grensekontroll kan redusere oppdagelsesrisikoen og dermed svekke straffesystemets avskrekkende virkning. Debatten går på *hvor meget* dette betyr. Det er motstridende oppfatninger, også innen faglige kretser. Så mye er under rask forandring i Europa nå, at det er vanskelig å isolere de enkelte faktorer. Man forestilte seg f.eks. at det indre marked skulle vokse frem med et "cordon" mellom seg og landene østenfor. Det slo ikke til.

EF har i lengre tid hatt en felles landbrukspolitikk, med store utbetalinger av subsidier fra felleskassen i Brussel. I den seneste tid har det kommet for en dag at svindelen med disse subsidier har vært enorm, og kontrolltiltakene helt utilstrekkelige. Hvor mange milliarder det er svindlet for i årenes løp vet ingen. En uavhengig beregning sier 10 milliarder ECU *pr. år*. Det svindles også med strukturfondene. Denne omfattende kriminalitet setter et negativt stempel på europeisk integrasjon! Det kan sikkert hevdes at byråkratiet i Brussel er mye lettere å lure enn landenes egne myndigheter, som tross alt kjenner miljøet og kulturen bedre. Altså: Integrasjon er i virkeligheten sentralisering, med dårligere kontroll og mer kriminalitet til følge.

Fri bevegelse for personer var den eneste "frihet" man ikke greide å innføre innen Enhetsaktens frist 1. 1. 1993. Frykten for økt kriminalitet og ulovlig innvandring var hovedårsaken. Og fortsatt står man der. Det hele er blitt en svært varm potet for Den europeiske union. Europaparlamentet anlegger sak mot Kommisjonen for dens unfallighet, samtidig som det hevdes at opinionen nå er blitt mer interessert i sikkerhet enn i å kunne krysse grenser uten å vise pass.

Det blir her som på mange andre områder: Selv om man ikke kan peke på en større faktisk trussel, er den opplevde trussel reell nok og influerer på de politiske beslutninger. På denne måte er EF's indre marked blitt en drivfjær i politisamarbeidet – basert på forestillingen om de nødvendige kompenserende tiltak, ikke minst et mer velutviklet politisamarbeid mellom EU-landene. Siden slutten av 80-tallet er det blitt hevdet fra mange hold at disse tiltak må være på plass – og virke i praksis – før det kan bli tale om å eliminere all grensekontroll. Slike standpunkter har virket som et press for å forsere samarbeidstiltakene.

Vi ser nå en tendens til at politisamarbeidet i EU "tar av" fra problemstillingen "kompenserende tiltak". Politisamarbeidet blir tilført andre begrunnelser, og får etterhvert sin egen dynamikk. Tredje søyle-strukturen vil trolig bidra til en slik utvikling.

På dette område ligger det store oppgaver å venter på forskningen: Hvilke følger har egentlig den europeiske integrasjon for kriminaliteten i våre samfunn? Er det de kriminelle som best utnytter den nye mobilitet? Ville de greid å gjennomføre sin internasjonalisering selv uten det indre marked? Man frapperes jo stadig over hvor raskt og effektivt de kriminelle forflytter seg og sine penger på tvers av alle markedsgrenser og politiske systemer. Har da grensekontroll og lignende formaliteter noe mer enn marginal innvirkning på småkriminelles adferd?

#### 4.2.2 Veksten i organisert kriminalitet

Fenomenologien må vel være den grunnleggende disiplin innen kriminologien. Hva slags kriminalitet blir begått og hvem begår den? Det er etterhvert blitt et aksiom at organisert kriminalitet øker over hele Europa, men som fenomen unndrar den seg de vanlige kartleggingsmetoder. Den fanges ikke opp av kriminalstatistikken slik den føres i våre land, og de gjengse metoder for undersøkelse av faktisk kriminalitet kommer også til kort. Et grunnleggende problem er at felles kriterier for hva som er org. krim. fremdeles mangler. En utfordring til våre forskningsmiljøer, som, med respekt å melde, for lenge har latt den organiserte kriminalitet i fred.

Bundeskriminalamt har arbeidet seriøst med kartlegging av organisert kriminalitet i Tyskland og med forbedrete statistiske metoder. BKA's årsrapport for 1992 viser at kriminelle organisasjoner har fått et solid fotfeste i Tyskland.

Ingen vil vel benekte at trusselen fra organisert kriminalitet øker – i mange europeiske land. Det er interessant å merke seg hvor alvorlig den offisielle trusselvurdering er blitt. Organisert kriminalitet bedømmes i flere land som en fare for demokratiet og velferdsstaten. Man skal naturligvis vokte seg for det motepreg som slike vurderinger alltid vil ha et snev av. Men noen grunn til å møte fenomenet med overbærenhet finnes iallfall ikke. Man kan også slå fast at org.

krim. nå er blitt hoved-katalysator i det internasjonale politisamarbeid, mens terrorismen var det på 1970-tallet og langt inn på 80-tallet. Org. krim. er et globalt fenomen i enda større grad enn terrorismen. De mektigste organisasjonene opererer samtidig i mange land.

En ad hoc arbeidsgruppe for internasjonal organisert kriminalitet nedsatt av EF-landene i 1992 rapporterte i 1993 at

*"all member states agree that this extremely serious problem, which recent decades have witnessed growing nationally as well as internationally, necessitates enhanced joint efforts against this threat to social stability in Europe and the rest of the world."* (Min uthevnning).

Et av gruppens funn er at det lovlige næringsliv i stadig større grad blir de kriminelle organisasjoners mål. Dette kan skade medlemslandenes økonomiske stabilitet, sies det.

Ad hoc-gruppens forslag i de to rapporter den har avgitt, er så omfattende at det vil ta mange år å følge dem opp. I den siste rapporten konsentrerer man seg om kartleggingen av organisert kriminalitet innen EU og forbedring av de rettslige instrumenter som er særlig viktige i den strafferettslige forfølgning av kriminelle organisasjoner. Uten adekvat, og harmonisert, lovgivning er det umulig å vinne kampen mot organisert kriminalitet.

I de land som tidligere befant seg bakenfor "Jernteppet" er veksten i organisert kriminalitet særlig alvorlig. Russiske myndigheter regner selv med at det finnes over 4.000 organiserte kriminelle grupper i Russland alene (Interpolstudie 1994). I et land som Estland opererer 7–10 kriminelle grupper; de fleste er forgreninger av russisk mafia med kaukasiske bakgrunn. Interne oppgjør mellom gruppene har gitt hovedstaden Tallinn en høyere drapsfrekvens enn Detroit! Fra kolleger i de nye demokratier i øst kommer advarsler om at bølgen i neste omgang vil skylle over Norden og Vest-Europa. I øst er man ikke istand til å demme opp for den.

Den organiserte kriminalitet treffer politiet og justismyndighetene på mange svake punkter. Blant de svakeste er manglende erfaring og uegnede metoder. I de fleste europeiske land er fenomenet så nytt, de kriminelles dyktighet, ressursstyrke og forslagenhet så stor, at myndighetene kommer til kort. Det vil ta politiet mange år å utvikle metoder som effektivt kan bekjempe de kriminelle organisasjoner – hvis man da overhodet makter det. Det kreves også en langt mer aktiv og kreativ holdning enn i tradisjonell kriminaletterforskning. Og fortsatt avviser mange vestlige land bruken av ekstraordinære etterforskningsmetoder som telefonavlytting, romavlytting, infiltrasjon m.v. De kriminelle organisasjoner kan alliere seg med jurister, politikere og presse, som forsvarer den liberale rettsstat mot politiets makt. Så spørs det om tradisjonell rettssikkerhetsideologi vil tåle den påkjønning som antagelig kommer.

En moderat prognose må bli at org. krim. kommer til å påvirke såvel politisamarbeidet som politiets metodologi ganske betydelig de kommende 10 år. Men skaden org. krim. påfører samfunnet vil bli meget større enn i dag, før den – eventuelt – begynner å minke igjen. Org. krim. vil bl.a. føre til en videre brutalisering av samfunnet og utgjøre en betydelig fare for korrupsjon innen politikk og offentlig administrasjon. Våre nordiske samfunns mentale og fysiske beredskap mot korrupsjon er langt fra det man kunne ønske. Det viser bl.a. de mange avsløringer av korrupsjon og utroskap i næringsliv og forvaltning de senere år.

#### 4.2.3 Innvandring og kriminalitet

Migrasjon fra mange kanter av verden i retning Vest-Europa er blitt en faktor av kriminogen betydning. Alle land i Vest-Europa har restriksjoner på innvandring, og oppfinnsomheten er stor hos migrantene når det gjelder å omgå regelverket. Samtidig kommer en jevn strøm av mennesker som etter gjeldende folkerett og nasjonal rett har krav på beskyttelse: Krigsflyktninger og politiske flyktninger. Dette har stilt Vest-Europa overfor store problemer i de mange vanskelige krysningpunkter mellom flyktningepolitikk og bekjempelse av ulovlig innvandring. Man får for eks. slike paradokser som visumplikt for mennesker som automatisk gis opphold dersom det lykkes dem å komme inn uten visum, eller straff for menneskesmugling mens det gis belønning i form av opphold dersom smuglingen lykkes.

Ulovlig innvandring og menneskesmugling – med tilhørende aksessorier – er blitt lovbruddstyper som nå virker som drivfjærer i det internasjonale politisamarbeid. Vi ser det tydelig i den såkalte Berlin-prosessen, som er et paneuropeisk samarbeid mot menneskesmugling og ulovlig innvandring. Vi ser det også i Tredje søyle-samarbeidet – med EIS- og Grensekontrollkonvensjonen og ministervedtak om samarbeid mellom EU-landene på dette området.

Migrasjonen har også en annen kriminologisk dimensjon: Kriminalitet som er spesiell for etniske grupper, p.g.a. modus operandi eller måten virksomheten organiseres på. Og ikke minst p.g.a. ofrene. Etnisk kriminalitet har ofte som kjennemerke at det er medlemmer av samme etniske gruppe som blir ofre. Motivene kan være forskjellige: Vinning, politikk, religion eller rett og slett kontroll over gruppens medlemmer.

Lukkede etniske miljøer, som delvis består av illegale immigranter, betyr et alternativt samfunn innen hver enkelt stat. Tendensen til dette er svært tydelig i mange land – også i Norden. Det er uhyre vanskelig å trenge inn i disse miljøer for å avdekke kriminalitet og få tak i de som profiterer på den. Trusler, frykt, avhengighet, men også etniske brorskapsbånd og klanfølelse må overvinnes for å skaffe vitner. Ingen lett oppgave for et politi som står miljøet fjernt.

I våre en gang homogene nordiske samfunn er etnisk kriminalitet i ferd med å bli et betydelig problem. Men tabustemplet kleber ved det. Mange er engstelige for å ta disse spørsmål opp, av frykt for å stigmatisere en hel gruppe og for å gi skyts til nasjonalister. Politiet har adskillig viden om fenomenet, men det må antas å være store mørketall. Som eksempel på de vanskelige irrganger i denne materie: Etniske organisasjoners "skattlegging" av gruppens medlemmer. Et annet fenomen: Krav om beskyttelsespenger rettet særlig mot restaurant- og butikkeiere tilhørende samme etniske gruppe. Et noe mer trivielt, men likefullt skremmende fenomen, er at det i enkelte innvandremiljøer er blitt vanlig å fremsette trusler mot offentlige tjenestemenn som kommer på næringsinspeksjon o.l.

Kriminelle etniske organisasjoner som den sicilianske mafia, de kinesiske triader, jugoslaviske kriminelle grupper, colombianske karteller, de kaukasiske tsjetsjener o.a. er nå aktive over store deler av Europa. Den organiserte kriminalitet er ofte synonym med visse etniske organisasjoners virksomhet.

I våre nordiske land har man knapt nok begynt å diskutere hvordan denne type kriminalitet skal møtes fra samfunnets side. Det er lett å se at integrasjon av etniske minoriteter i storsamfunnet vil være egnet til å forebygge. Men hvordan? Og hva skal man gjøre med de kriminelle – eller rettere sagt, hvor skal man gjøre av dem? Og nytter det her å snakke om "rehabilitering"?

For denne fremstillingens formål får det være nok å si: De kriminalitetstyper det her er tale om kan bare bekjempes gjennom utstrakt internasjonal politisamarbeid.

### 4.3 Politiske faktorer

#### 4.3.1 Personvernets inntog

Rettsutviklingen har vært rask og meget interessant de seneste år når det gjelder beskyttelse av personopplysninger. Strenge regler for opprettelse og bruk av personregistre, datatilsynsmyndigheter o.s.v. finner vi nå i en rekke vestlige land. Det er ikke rom for å behandle dette spørsmål her, men man bør begynne å feste blikket på konsekvensene for politiets virksomhet. I enkelte vest-europeiske land er det oppstått konflikt mellom datatilsynet og politiet, som får begrenset sine muligheter til å samarbeide med kolleger, såvel innen- som utenlands. Personlig informasjon betraktes som den enkeltes eiendom, og innsamling av slik informasjon som inngrep i personens rettsfære. Utveksling av informasjon mellom landene blir derved en meget alvorlig sak.

Vi har langt fra sett slutten på denne utvikling. EU-landene diskuterer hvordan disse spørsmål skal reguleres i Europol-konvensjonen og EIS-konvensjonen. Disse to konvensjoner vil legge rammen for utviklingen av politisamarbeidet de kommende år, ikke bare innad i EU, men langt videre. Faren er til stede for at



politiinformasjonskanalene skal bli innsnevret, nettopp som man står på terskelen til et samarbeid med bruk av "myke data" – kriminaletterretning.

#### 4.3.2 Kriminalitet høyt på den politiske agenda

Begrepet "Indre sikkerhet" er i ferd med å få økende tyngde i vår politiske debatt. Og da tenker man ikke på spionasje og sabotasje fra fremmede makters side, men på kriminelle elementers anslag mot samfunnet og en stigende usikkerhet for vanlige, lovlidige borgere. Opinionsundersøkelser fra flere land tyder på at befolkningen betrakter kriminalitet som et økende problem og noe som truer deres velferd og frihet. I demokratiske land vil slike strømninger naturligvis finne gjenklang hos politikerne. Vi har neppe nådd toppen ennå. Kriminaliteten vil fortsette sin marsj oppover på den politiske agenda.

Det er nærliggende å anta at denne tendens også vil gi seg utslag i større satsing på internasjonalt politisamarbeid – og det er vel nettopp dette vi er vitne til innenfor Den europeiske union. Men utviklingen er ikke entydig. I den danske debatt om Maastricht-avtalen ble politisamarbeidet i EU et problem – noe man måtte ta forbehold mot, eller iallfall la det se ut som et forbehold. Et forpliktende politisamarbeid med andre EU-land så ut til å fremkalle fobier i deler av dansk opinion. I Norge har man sett den samme tendens, men ikke så sterkt. Deler av "nei-pressen" bruker (et forvrengt) Europol som skremmebilde – samtidig som det påstås at EU vil medføre langt høyere kriminalitet ("fri flyt av narkotika og kriminelle").

#### 4.3.3 Ønsket om politisk kontroll med politiet

Samtidig som samfunnet ønsker større effektivitet fra politiets side, og mener det må slås hårdere til mot den grove kriminalitet, kreves også mer kontroll med politiet, særlig med dets bruk av maktmidler. Opinionen i våre nordiske land er meget følsom for overtramp fra politiets side, og politiet føler selv at dets virksomhet stadig foregår i det offentlige rampelys. Dette er for øvrig en tendens innen hele den vestlige verden. Men hvordan skal man sikre seg mot politiovergrep? Det kan gis mange svar, og meningen er ikke å drøfte temaet her. Men ofte fremheves det at den demokratiske kontroll med politiet må sikres. Det vil i praksis si politikerkontroll. Den norske debatt om politidirektorat/sentral politiledelse har nettopp vært preget av slike synspunkter. De fleste politikere ønsker et politikerstyrt politi, som garanti mot misbruk innen politiet og misbruk av politiet.

Dette at politiet oppfattes som et organ med farlige iboende krefter, som må kontrolleres politisk, får en "spill-over" effekt på det internasjonale plan. Det fordres fra mange hold større kontroll med det internasjonale politisamarbeid, med flyten av informasjon mellom de ulike lands politi, med bruk av registre

o.s.v. Dette er en tendens man ser meget klart innen EU, og den begynner å nærme seg Interpol, som politikerne hittil – merkelig nok – har latt være ”i fred”.

Kravet om politisk kontroll følges gjerne av krav om mer regelfesting, mer detaljerte lover og instruksjer o.s.v. Også denne tendens slår nå ut på den internasjonale arena. Politiet i Europa må i fremtiden regne med å forholde seg til et langt mer omfattende og samtidig strengere regelverk for den daglige, praktiske politivirksomheten. Spørsmålet er om man vil kunne finne den rette balanse mellom effektivitet og rettssikkerhet. Man må ha for øye at kriminaliteten stadig blir bedre organisert, de kriminelle mer ressurssterke. I det øyeblikk politiet ikke lenger har lovlige midler til å stanse organisert kriminalitet, er samfunnet påført et ulivssår.

I EU har kravet om politisk kontroll med det internasjonale politisamarbeid ført til ganske pussige konstellasjoner. Europaparlamentet har gjentatte ganger forlangt innflytelse over dette samarbeid. Ifølge Unionstraktaten har Parlamentet en rett til å uttale seg om Tredje søyle-saker, men ingen avgjørende myndighet, fordi det ville bryte med samarbeidets karakter av mellomstatlighet. Dette er ikke godt nok for de europeiske parlamentarikere, som forlanger reell innflytelse. Først og fremst vil de ha kontroll over Europol. Det kan de bare få ved at politisamarbeidet i EU blir overnasjonalt, d.v.s. overføres til Første søyle (Felleskapet) og underlegges Felleskapets lovgivningsmyndighet. Men her støter man på det motsatte argument, nemlig at et overnasjonalt politi er en trussel mot borgernes rettssikkerhet og mot demokratiet. Foreløpig ser det ut til at sistnevnte betraktning går av med seieren. Egentlig er denne diskusjon ganske forvirret. Det er naturligvis mulig å gi overnasjonale regler for det europeiske politisamarbeid – uten å gi overnasjonal politimyndighet til noen.

#### 4.4 Teknologiske faktorer

##### 4.4.1 Informasjonsteknologi

Man kan ikke drøfte hvilke krefter som påvirker det internasjonale politisamarbeid uten å berøre den teknologiske utvikling. Nye kommunikasjonssystemer og EDB-baserte registersystemer (databaser) er i ferd med å revolusjonere politisamarbeidet når det gjelder responstid og tilgjengelighet av informasjon.

Interpol har de seneste år gjennomgått en radikal teknologisk moderniseringsprosess, der on-line søking i registrene fra de nasjonale Interpol-kontorers side og bruk av elektronisk post i meldingstjenesten er de to største nyvinninger. Politisamarbeidet i EU ville vært en torso uten de elektroniske kommunikasjons- og registersystemer som bygges opp: SIS/EIS og Europol. En nyvinning er det også at et lands politi kan gis adgang til å søke direkte i et annet lands politiregistre, f.eks. registre over stjalne motorkjøretøyer. Et meget effektivt instrument, f.eks. i relasjon til handelen med stjalne biler i Øst-Europa.

Nettopp denne utvikling har bidratt sterkt til de betenkeligheter som har ført til debatten om strengere regler for politiets virksomhet – jfr. ovenfor. EDB-teknologi fører til større bekymring for retssikkerheten. Løsningen kan bare ligge i en grundig avveining mellom kryssende interesser. Problemet – sett med politiets øyne – er at opinionsskaperne ofte kjører ut med svært ensidige påstander om faren for misbruk. Mange synes å mene at EDB hos politiet er lik ”Storebror ser deg”. Det er naturligvis de kriminelle organisasjoner som har størst nytte av den mytologi som er spunnet rundt dette.

Fremtiden er uvisst på dette området, men politiet i flere vestlige land frykter at det internasjonale samarbeidet skal bli vanskeliggjort, nettopp når det er mer nødvendig enn noen gang.

#### 4.4.2 Nye metoder mot kriminalitet

Fremveksten av organisert kriminalitet i Europa har ført til innovasjon og metodeutvikling innen politiet for å unngå å miste grepet på utviklingen. Metoder som før ble karakterisert som ”ekstraordinære” blir mer og mer ”ordinære”. Telefonavlytting, romavlytting, infiltrasjon, kontrollerte leveranser, dekkoperasjoner og bruk av informanter over lang tid – for å nevne noen. Den nye virkelighet avspeiles også ved at vitnebeskyttelse, ny identitet for vitner og sikkerhet for rettens personell er blitt en egen politidisiplin.

Også i det grenseoverskridende politiarbeid er disse metoder etterhvert blitt vanlige – der hvor lovhjemmel finnes. Kontrollerte leveranser, f.eks., kan bli fulgt gjennom flere land frem til bestemmelsesstedet. Politiet ønsker seg en mer harmonisert lovgivning i de forskjellige land, slik at medlemmene av internasjonale forbrytersyndikater kan følges fra land til land og holdes under oppsikt med de samme metoder. Her er det ennå langt igjen. Problemet er ikke at noen metoder krever rettens samtykke, men at en del land helt forbryr metoder som andre steder er tillatt.

Et gjennombrudd i metodebruken har allerede skjedd når det gjelder jakten på de kriminelle pengestrømmer: Bankenes beskyttelse av sine kunder har måttet vike for forbryterjegernes ønske om å kunne følge transaksjonene. Et nytt europeisk regelverk er kommet på plass i løpet av få år, som følge av nært politisk samarbeid mellom de vestlige land. Det har skjedd i regi av FATF, Europarådet og EF/EØS. Bankenes meldeplikt til politiet er en av de viktige nyskapingene på dette felt.

I TREVI-samarbeidet og nå i EUs Tredje søyle har man arbeidsgrupper som sysler med metodeutvikling. Man har også avtaler om å utveksle erfaring når det gjelder kriminaltekniske fremskritt.

De nye etterforskningsmetoder er et meget dynamisk element i det internasjonale politisamarbeid. Metodene spres fra land til land gjennom kontakt og samarbeid, og påvirker i neste omgang samarbeidets omfang og innhold.

## 5. OPPSUMMERING: HVA SLAGS POLITISAMARBEID FØRER UTVIKLINGEN TIL?

### 5.1 *Høyere grad av integrasjon mellom ulike systemer – jus og politi, immigrasjon og politi*

Det er ovenfor forsøkt påvist at utviklingen har en slik retning. EUs Tredje søyle er en historisk sett viktig milepel. For første gang i europeisk samarbeid er alle områder som omfattes av begrepet "indre sikkerhet" blitt samlet under et politisk potent beslutningsorgan – EUs ministerråd for justis- og innenrikssaker. Dette skulle kunne borge for en mer helhetlig strategi i bekjempelsen av internasjonal kriminalitet – der de mange ledd i landenes nasjonale retts- og politisystemer kan bli bedre synkronisert.

### 5.2 *Overnasjonal politimyndighet?*

Her må det settes et stort spørsmålstegn. Det er vel kjent at enkelte europeiske politikere ønsker seg et europeisk politi med overnasjonal myndighet. Men motstanden er sterk – fra enkelte lands side helt kompakt. Foreløpig finnes ingen planer, ingen vedtak, ingen erklæringer som kan tas til inntekt for at EU beveger seg i en slik retning. Man kan vel også fastslå at behovet ikke er særlig stort. Det er ikke selve inngrepet mot de kriminelle som er hovedproblemet i internasjonalt politisamarbeid, men å finne ut hvem det skal gripes inn mot, og å identifisere vedkommende. Det er m.a.o. forarbeidet som er avgjørende. Er dette skikkelig gjort, er det ikke noe problem å få de nasjonale politimyndigheter til å foreta pågripelse, ransaking og beslag m.v. Dessverre har debatten om Europol's rolle og oppgaver fått et noe manisk preg: Man diskuterer et "skremmebilde" noen har tegnet opp, men som ligger langt unna hva man egentlig trenger i det internasjonale politisamarbeid – nemlig informasjonsutveksling og velsmurt operativt samarbeid mellom nasjonale politistyrker.

På ett område kan det anføres at EU trenger et organ med – iallfall en begrenset – politimyndighet. Det gjelder kampen mot svindelen med EU-subsidier, og annen økonomisk kriminalitet rettet mot EU's finanser. Det er nemlig et faktum at ikke alle medlemsland bekjemper slike lovbrudd med den nidkjærhet Brussel ønsker. Det er jo også et faktum at noen land er "giverland" mens andre er støttemottagere. De har derfor ulik interesse av å forfølge slike lovbrudd.

### 5.3 *Større effektivitet?*

Utviklingen er avgjort inne i et spor der politisamarbeidet blir mer effektivt. Men det gjør også de kriminelles metoder. Spørsmålet er jo ikke absolutt, men relativt: Holder politiet tritt med utviklingen? I forhold til Øst-Europa må bedømmelsen bli at man *ikke* greier å holde tritt. Samarbeidet med øst- og sentraleuropeisk politi blir bedre for hver dag. Men man startet jo nesten på null,

og fortsatt har mange av landene i øst store problemer med å etablere adekvat lovgivning og effektive, pålitelige politistyrker. Selv om mange land i vest nå hjelper øst, er det langt – meget langt – igjen til man når et tilfredsstillende nivå. Politisamarbeidet lider under dette. De kriminelle har et stort forsprang. De har utnyttet Jernteppets fall uhyre effektivt.

#### 5.4 Parallelle organisasjoner – mer dobbeltarbeid?

Igjen et spørsmålstegn. Det knytter seg først og fremst til forholdet mellom Interpol og EU-samarbeidet. Vil man klare å fordele arbeidet på en fornuftig måte mellom Interpol og Europol, mellom arbeidsgrupper og prosjekter i Interpol-regi og i Tredje søyle-regi? Det gjenstår å se. Politifolkene vil trolig klare det, hvis de får lov. Dermed vil de to organisasjoner kunne utfylle hverandre, og ressursene i kriminalitetsbekjempelsen øke totalt sett. Men saken har også en politisk dimensjon: EUs ministerråd skal ha resultater å vise til, og man må følge opp de politisk prioriterte områder. Man kan ikke forhandle vekk muligheten til politiske markeringer. Taperen i dette ”gamet” blir naturligvis Interpol, som ikke har noen særlig politisk tyngde. Vi har allerede sett visse tendenser til dobbeltarbeid, f.eks. i form av arbeidsgrupper begge steder på samme tema og dobbelt-innhenting av den samme informasjon.

Når Europol kommer skikkelig igang, oppstår spørsmålet om Interpols prosjekter innen narkotikatrafikk og organisert kriminalitet vil tørke ut p.g.a. manglende informasjon, fordi EU-landene bare vil fore Europol. Det er EU-landene som i dag holder Interpol flytende økonomisk. Vil Europol gjøre innhugg i disse ressurser? Vi får se.

I beste fall vil det kunne bli en form for sunn konkurranse mellom Interpol og Europol, samtidig som man unngår å trække i hverandres bed.

## 6. RETTSPOLITISKE PROBLEMER

Fremstillingen kan passelig avsluttes med noen ord om de rettspolitiske problemer i og rundt det internasjonale politisamarbeid. Flere er nevnt lenger foran, men uten at rettspolitiske innvendinger mot økt politisamarbeid eller bestemte former for slikt samarbeid er blitt inngående drøftet.

Etter mitt skjønn er hovedproblemet knyttet til kontroll med strømmen av personrelatert informasjon mellom landene – hvor det dreier seg om såkalte ”myke data”, altså det materiale man samler inn gjennom kriminaletterretningen. Uten en effektiv kriminaletterretning som kartlegger aktørene i de kriminelle organisasjoner og miljøer, og deretter samarbeid mellom landene om bruken av denne informasjon, vil kartellene, syndikatene og mafiaen ikke kunne bekjempes. MEN: Samtidig dreier det seg om meget sensitive persondata, som kanskje aldri holder til noen siktelse og dermed åpen etterforskning. Men det

vet man ikke med en gang. Opplysningene må kanskje lagres, og benyttes i analysearbeid, over lang tid før det eventuelt blir snakk om å slette dem. Man kan sammenligne med overvåkingstjenestens langsiktige arbeid for å avsløre spioner. Behandlingen av denne type informasjon krever meget strenge sikkerhetsregler, og kontroll av at sikkerheten ivaretas. Man kan heller ikke lage et slikt system uten å ta hensyn til de personer og miljøer som vil kunne bli registrert. Her ligger det an til en stor øvelse i politisk og juridisk balansekunst.

Stein Ulrich

Specialrådgiver for europeisk politisamarbeid i Justisdepartementet siden 1991