

KRIMINALITETENS INTERNASJONALISERING

AV LARS OFTEDAL BROCH

1. INNLEDNING

Da jeg deltok på det forrige nordiske kriminalistmøtet i Stockholm i 1989 skjedde det etter et fravær fra strafferetten på 15 år. Likevel var det med en følelse av betydelig kontinuitet jeg reiste hjem etter tre dagers forhandlinger. Fengslens utilstrekkelighet, straffekøenes avvikling og behandlingstiltak mot nye lovbyggere er viktige emner. De har da også opptatt strafferettsjurister og kriminologer i lang tid. Ett emne pekte klart fremover: miljøkriminalitet.

Det 11. nordiske kriminalistmøtet har et program som står i skarp kontrast. Internasjonale straffedomstoler, internasjonalt politisamarbeid, overførsel av straffullbyrdelse, de internasjonale menneskerettigheter og internasjonale etiske krav til strafferelaterte inngrep, kriminologisk forskningssamarbeid over landegrensene, forholdet mellom EU-strafferett og nasjonal strafferett. Samtlige emner har et internasjonalt utgangspunkt.

Hva har skjedd i de mellomliggende fem år som forklarer en slik nyfokusering? Fenomenet internasjonal kriminalitet – i betydning kriminalitet som berører flere land – er på ingen måte nytt. Spørsmålet er derfor hvilke begivenheter som gjør internasjonal kriminalitet så aktuelt for et nordisk kriminalistmøte nettopp nå.

Enkelte spesifikke trekk som har preget de senere års kriminalitetsutvikling er utvilsomt medvirkende fordi de i særlig grad har økt muligheten for internasjonal kriminalitet.

Ny teknologi har ført til utviklingen av nye kriminalitetsformer. Datateknologiens rivende utvikling og innføringen av ny teknologi i bankene som muliggjør rask elektronisk overføring av penger til utlandet er nærliggende eksempler.

En stadig liberalisering av samhandelen med utlandet har gjort det lettere også for de kriminelle å internasjonalisere seg – men vanskeligere for etterforskerne. Eksempler er flere internasjonale bedragerier, uriktige regnskaper basert på påståtte, men ikke-eksisterende betalingsforpliktelser i utlandet, omgåelse av hjemlandets skatteforpliktelser ved bruk av utenlandske stråselkaper.

Gjennomføringen innen EU – og i stor utstrekning også innen EØS – av "*de fire friheter*", uhindret ferdsel mellom landene av personer og fri etableringsrett, uhindret transport av kapital, varer og tjenester gir utviklingen videre en kraftig oppsving.

Mer generelt har *den internasjonale utviklingen* vært dramatisk de seneste år, ganske særlig i Europa. En slik utvikling legger grunn for omfattende endringer i kriminalitetsbildet. For Norden har særlig den siste tids *omveltninger i Øst-*

Europa ført med seg en kriminalitetsbølge som får virkninger også hos oss: "Svart" fiskemottak i Nord-Norge fra russiske trålere påfulgt av irregulære pengeoverføringer; organiserte tyverier utført i Skandinavia, men der utbyttet overføres til Polen og andre stater; nye kurérruter for narkotika.¹

Som en *overgripende faktor* ligger også diskusjonene i alle de nordiske land om politi og påtalemyndighet er tilstrekkelig effektive i kampen mot nye kriminalitetsformer som økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Økonomisk kriminalitet og andre moderne kriminalitetsformer blir stadig mer sofistikerte og krever en bredere ekspertise, ofte også andre arbeidsformer enn de etterforskningsmetoder politiet tradisjonelt benytter. Ett element som gjør etterforskningen av moderne kriminalitetsformer komplisert, er at de kriminelle utnytter de fordeler som ligger i å spre den kriminelle aktiviteten på flere land. Dette gir grunn til uro, fordi myndighetene i liten grad er rustet for å svare på utviklingen.

Gjennomgangstemaet på årets nordiske kriminalistmøte er sjeldent velvalgt!

2 UTVIKLINGEN I INTERNASJONAL KRIMINALITET

Jeg skal nedenfor beskrive noen typiske grupper som den moderne internasjonale kriminaliteten omfatter og omtale de vansker de medfører sett med straffeapparatets øyne. Jeg vil også behandle noen av de tiltak som er utviklet – og behovet for nye. Men før jeg går nærmere inn i området, er det nødvendig å kommentere tittelen på mitt innlegg: "Kriminalitetens internasjonalisering".

Kriminalitet kan "internasjonaliseres" ut fra ulike kriterier. Kriminologer ville ut fra en slik overskrift kanskje se på handlingsmønstre som spredte seg fra ett land til et annet – eksempelvis narkotikabrukens og dermed narkotikakriminalitetens baner fra Østen og Latin-Amerika til Nord-Amerika og Europa, eller korrupsjonens marsj over landene.

For praktikerene faller det nærmere å konsentrere seg om den straffbare handlingen, med andre ord knytte begrepet til den kriminalitet som trekker inn flere land, enten ved at forbrytelsen *foregår* over landegrensene (flykapring, narkotikahandel, smugling, internasjonale bedragerier, hvitvasking), ved at en organisert kriminell virksomhet *dekker* flere land (mafiaen, kinesiske forbryterorganisasjoner, de colombianske karteller), eller ved at *virkingen inntre*r i flere land (forurensninger over store områder). Alt dette vil jeg kalle "den internasjonale kriminaliteten".

En tredje innfallsvinkel til begrepet "kriminalitetens internasjonalisering" er kriminalitet som må *bekjempes* gjennom internasjonalt samarbeid. Gjennom-

¹ Om de ulike faktorene som binder sammen internasjonale endringer og kriminalitetsendringer, se Kauko Aromaa: "Den europeiska integrationen och den finska brottsligheteten" i NTFK 1992 s 81.

gående vil dette nettopp gjelde den kriminalitet som er omtalt i foregående avsnitt, innfallsvinkelen bringer altså ikke noe nytt til hvilket område vi snakker om.

Det er med praktikerens strafferettslige utgangspunkt jeg nærmer meg ”kriminalitetens internasjonalisering”. Jeg vil behandle kriminalitet med forbindelse til flere land og jeg vil særlig vektlegge de moderne kriminalitetsformer økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet.

Innledningsvis er beskrevet forhold som har gjort det enklere for kriminelle å operere internasjonalt, og som har bidratt til å bringe det internasjonale kriminalitetsbildet i fokus. Ny teknologi, liberalisering av den europeiske handel og verdenshandelen og – med særlig aktualitet for Norden – nye samhandelsformer med land fra tidligere Sovjetunionen og Øst-Europa er sentrale faktorer. Nedenfor utdypes disse utviklingstrekkene, stort sett ut fra nordiske erfaringer. Et lite innledende eksempel på hva vi kan stå over for – hentet utenfor Norden (The Mafia Whitewash Case): En narkotikaorganisasjon med forgreninger i Thailand, England, Italia og USA utførte narkotika fra Thailand til England og videre til USA for endelig salg. Det økonomiske overskuddet ble samlet i England, og skulle derfra overføres til Sicilia. Dette ble gjort ved hjelp av uriktige fakturaer som gav uttrykk for at store mengder tomatpure var blitt produsert i Sicilia og eksportert til London. Betalingen kunne således legitimeres ut fra disse ordinære handelsdokumentene. En ekstra fiffighet ved arrangementet var at det sicilianske ”firma” med basis i fakturaene også kunne kreve – og fikk utbetalt – £ 1,5 mill i eksportsubsidier fra EU!

Norge omgjorde sin valutalovgivning i 1990 som ledd i den handelsmessige liberaliseringsprosessen. Tidligere var utgangspunktet at en hver utførsel og innførsel av valuta måtte ha Norges Banks tillatelse. Nordmenn kunne heller ikke uten slik tillatelse eie utenlandske verdipapirer, ha konto i utenlandske banker osv. Alt dette ble avskaffet. Vi har kunnet konstatere at sammen med ordinære forretningsmenn har også kriminelle elementer dratt nytte av forandringen. Selv om området unndrar seg statistikk, er det et bestemt inntrykk at aktiviteten i et rikt utvalg av utenlandske ”investeringstilbud”, som i realiteten er internasjonale bedragerier, har vist stor økning: telefonsalg av mer enn dubiøse aksjer, investeringer i diamanter og antikke mynter som enten ikke eksisterer eller er forfalskninger, pengespill etter pyramideprinsippet. Slike aktiviteter var mindre attraktive så lenge pengeoverføringene til utlandet la igjen papirspor i Norges Bank. De som organiserer slike internasjonale bedragerier følger godt med i hvilke land som er gunstige å operere i.

Korrupsjon har raskt inntatt en plass på så vel den almenpolitiske som den kriminalpolitiske dagsorden i Norge. De største tilfelle der det har vært mistanke om korrupsjon knytter seg til internasjonale anbudsinnbydelser ved olje-

utbyggingen i Nordsjøen. Dette dreier seg om milliardkontrakter hvert eneste år. I 1993 kom investeringene i norsk sektor opp i 60 milliarder kroner. Her er for det første scenen for forbrytelsen særdeles internasjonal. Anbyderne kommer fra en rekke land. Det gjør også deres medhjelpere, de såkalte informasjonsmeglerne. I tillegg forekommer vel knapt at korrupsjonspengene utbetales i Norge. Omfanget av denne kriminaliteten er ukjent. Den tyske rørprodusenten Mannesmann har erkjent å ha utbetalt en Statoilansatt 4,5 millioner kroner. Det er foreløpig den eneste saken som er oppklart. Men det synes på det rene at korrupsjon har forekommet i flere utbygginger. Tapene på at anbudene har vært manipulert er anslått til flere hundre millioner kroner.

I flere saker fra den senere tid er *tilknytning til andre land et sentralt ledd* for å kunne bygge opp en troverdig historie i bedragerihensikt. Den største av disse sakene angikk en marokkaner, som utga seg for å være en prins fra Saudia-Arabia. Dette nokså enkle element var nok av adskillig betydning for at han i løpet av noen måneder i 1991 lykkes å få en av Kreditkassens bankfilialer i Norge til å garantere for 253 millioner kroner overfor banker i Singapore. Marokkaneren brukte garantiene til å få utbetalt dette beløpet som lån fra bankene, og brukte pengene til å bygge opp det som var tenkt å bli et restaurantimperium (med et norsk vikingskip som "centerpiece" i hovedrestauranten – kanskje en bisarr takk til bankfilialen). På tross av den store likviditetstilførselen klarte han å gå konkurs. I Norge ble det reist straffesak mot banksjef og sousjef i filialen for utroskap. Banksjefen hevdet at han dels var uvitende om garantiene, og dels ikke hadde forstått de han hadde kjennskap til, soussjefen at hun ikke skjønnte at de engelskspråklige "letters of credit" som hun fakset til Singapore var garantier. Hun trodde de var introduksjonsbrev. Domstolen så annerledes på saken, og dømte dem i januar 1994 til fengsel i henholdsvis 6 år og 5 1/2 år. Dommen er påanket.

En annen av denne type internasjonale bedragerisaker endte med domfellelse i Gulating lagmannsrett 10. januar 1992. En nordmann ble her dømt 4 1/2 års fengsel for å ha svindlet 37 personer til å betale seg tilsammen 12,3 millioner kroner. Lokkemiddelet var store dollarlån til meget lav rente, som skulle ytes norske forretningsmenn. Ingen av de håpefulle så noe til lånene. Saken krevet etterforskning i Østerrike, Frankrike, England og USA, foruten Norge før den var klarlagt tilstrekkelig for fellende dom.

Et ekstremt eksempel på utnyttelse av det å spre virksomheten til ulike land er de såkalte telefaks- og telexkatalogsakene: Ved hjelp av masseutsendelser av tilbud til næringsdrivende og offentlige virksomheter om å bli oppført i internasjonale telefaks kataloger, lykkes utenlandsregistrerte selskaper å lure betydelige summer fra dem som tror de skal oppføres i bredt distribuerte internasjonale kataloger. Massetilbudet er utformet slik at mange tror de står overfor en

betalingsanmodning for en allerede inngått forpliktelse. Etter det kjennskap vi har til de utenlandske firmaene det er spørsmål om, blir det enten ikke trykket noen kataloger eller de blir trykket i et meget lite opplag, tilstrekkelig til det som er absolutt nødvendig for å sende et eksemplar til de annonsører som insisterer på å få det. Verdien av oppførelse i "katalogen" er dermed lik null. Det samlede "markedet" er anslått til over 100 millioner kroner pr år. Men hver "annonsørs" tap er begrenset til en innbetaling på ca. 4 000 kroner (noen kontrakter er rigtignok på 5 år, som da krever 5 slike innbetalinger). Den vesentligste hindringen for etterforskningen ligger i at katalogselskapet er registrert i et land, utsendelse skjer fra et annet, de ansvarlige bor i et tredje land. Tilbudene rettes aldri til noen av disse landene. Det ble på dansk initiativ gjort anstrengelser for gjennom Interpol å få politiet i de land der virksomheten skjedde og der bedragerne bodde interessert. Med en slik fordeling av den kriminelle handling viser det seg i praksis å være meget vanskelig.

Nye kriminalitetstyper har oppstått i kjølvannet av ny teknologi. *Datakriminalitet* hører til disse. Inntrengning i datasystemer er en kriminalitetsform totalt ubundet av nasjonale grenser. Utstyret består av en PC og et modem som binder PC'en med telefonlinjene – verdensomspennende telefonlinjer. Å sitte et sted i Norden og bryte inn i et datasystem i samme by eller i Sydney, Moskva, Washington eller Buenos Aires kommer ut på ett (og det å sørge for at telefonregningen ikke kommer på eget telefonnummer kan også læres). I 1991 ble to norske datasystemer misbrukt til å foreta et utall oppringninger mot databaser i USA. Saken var spesiell fordi det dreiet seg om militære databaser. Det viste seg at to engelske hackere hadde brutt seg inn i de norske databasene og derfra gjort sine forsøk på å trenge inn i de amerikanske militære databasene. I denne saken lyktes det å få rullet det hele opp, og de to er senere dømt i England i en av de få suksessfulle rettssaker det har vært i England mot hackere.

Et særkjenne ved datakriminalitet er at så få saker anmeldes. I Norge er det foretatt 2 undersøkelser, 1989 og 1993, som avdekker en anmeldelsefrekvens på henholdsvis 3 % og 16 %.² Utviklingen går altså den riktige vegen, men fremdeles er det et problem at politiet får altfor liten kjennskap til den datakriminalitet som finner sted. Det er vel for øvrig grunn til å tro at mye av den går uoppdaget – også slik at offeret aldri oppdager den kriminelle handling. Etterforskningen vanskeliggjøres av flere forhold: for politiet er dette et nytt og ukjent arbeidsfelt; det kompliseres ytterligere ved at etterforskningen må rettes mot utlandet i mange tilfeller.

Ny teknologi har også medført økte muligheter for å sende penger mellom banker i ulike land. SWIFT-systemet – bankenes elektroniske overføringssystem

² Arve Tjøland: "Mørketallsundersøkelse om datamisligheter" – Næringslivets Sikkerhetsråd, NHO, 1993.

– står åpent for det vanlige forretningsliv, men også for kriminelle som ønsker å skjule utbyttet ved å legge flest mulige land – for etterforskerne bedre beskrevet som jurisdiksjoner der de er uten myndighet – mellom sine penger og de straffølgende myndigheter. Dette har åpnet store muligheter for hvitvasking av penger, et problem av særlig størrelsesorden, som i større detalj blir diskutert nedenfor under punkt 3.

Verdipapirkriminalitet, slik som kursmanipulasjon og innsidehandel, er allerede i dag ytterst komplisert å etterforske. I løpet av de neste år vil vi også her måtte påregne en kraftig internasjonal utvikling ettersom børsene oppretter et samarbeid som vil øke antallet internasjonale transaksjoner og føre med seg at flere verdipapir vil være notert på et stort antall børser og derfor omsettes samtidig på børsene i ulike land.

Miljøkriminalitet er sannsynligvis den kriminalitetsform som har fått størst økning i oppmerksomhetsgrad de senere år sammenlignet med andre kriminalitetsformer. Mye av miljøkriminaliteten er stedlig begrenset og fysisk i sin karakter. Det gjelder det meste av forurensningskriminaliteten. Men også denne kan ha internasjonalt tilsnitt. I januar 1992 gikk det Panama-registrerte skipet "Arisan" på grunn utenfor Runde på Norges vestkyst. Skipet lekket ut betydelige oljemengder. Det kom frem at kapteinen hadde unnlatt å søke assistanse i flere timer mens skipet åpenbart ikke var manøvreringsdyktig. Kapteinen ble tiltalt og fikk en dom på fengsel i 30 dager. Spørsmålet om foretaksstraff for rederiet ble også vurdert, men var verre å få gjennomført. Etter atskillige undersøkelser kom det fram at et japansk selskap, First Line Corporation, var ansvarlig for skipets drift. Det ble utferdiget forelegg mot skipet på 1 million kroner 22. juli 1993. Fremdeles arbeides det med å få forelegget forkynt for selskapet i Japan.

Et mer dramatisk eksempel daterer seg fra 1987, da radioaktivt avfall ble transportert på danske skip ut fra Italia og losset på en strand ved byen Koko i Nigeria. Ingen hadde gitt tillatelse til lossing av det radioaktive avfallet. Innbyggerne omkring stranden var ukjent med hva de rustne containere inneholdt. Det tok ett år før containerne ble undersøkt. I løpet av denne tiden hadde det radioaktive avfallet dels lekket ut og forgiftet grunnen, grunnvannet og en elv i nærheten. Italia påtok seg ansvaret for å frakte bort containerne og rense opp på stranden.

Innen miljøkriminalitet er handel i truede plante- og dyrearter en utpreget internasjonal forbrytelsesform. I Nederland sies det at verdien av denne type kriminalitet kommer som nr 2 på listen, bare slått av narkotikakriminaliteten. Rotterdam havn er den store innfallsporten til Europa. I Norge vet vi at mange jaktfalker, kongeørner og andre vernede fugleslag og deres egg er blitt ulovlig ført ut av Norge til Tyskland hvor de dels blir solgt og dels videreeksportert til Midtøsten der fuglene har salgsv verdier på flere tusen dollar.

3 SÆRLIG OM HVITVASKING

Omfattende kriminalitet – nasjonalt eller internasjonalt – er ytterst profitabel. Den profitten vil profesjonelle kriminelle ønske å skjule, fordi den kan være en linje i etterforskningen, særlig når det gjelder å få tak i bakmennene. "Follow the money", sier amerikanerne. Like viktig for forbryteren er det å kunne ta utbyttet tilbake som tilsynelatende lovlig ervervede midler som kan brukes uten å vekke mistanke. Dette handler hvitvasking om. Som kriminalitetstype er ikke dette noe nytt. I en artikkel i Nordisk Tidsskrift for Kriminalvitenskap 1993 s 210 forteller Coen Muelder og Karen van Hove at verdens eldste aksjeselskap, Det forenede østindiske kompani, drev en omfattende handel med svarte penger i forrige århundre. Fra Norge er det de senere år foretatt etterforskning på to utenlandsformuer som to norske rederfamilier bygget opp – og gjennom ulike hvitvaskingsoperasjoner holdt skjult – i utlandet fra 1940-årene og fremover, begge på flere hundre millioner kroner. Her har unndragelse fra skatt vært drivkraften til omfattende dekkoperasjoner i utlandet.³

Det internasjonale pengefondet har anslått (1989) omfanget av hvitvasking pr år til USD 300 milliarder, tre ganger det norske brutto nasjonalprodukt. Det store omfanget har ført til økt oppmerksomhet omkring hvitvasking ut fra ulike hensyn: For det første det ovenfornevnte ønsket om å kunne følge pengestrømmen fra den lovlige virksomheten fram til de skyldige. Ved organisert kriminalitet vil f. eks. etterforskning av den enkelte kriminelle handling (smugling, narkotikasalg, utpressing) ofte lede til at bare de nederste leddene i organisasjonen blir avdekket. Bakmennene vil man først komme under vær med ved å se hvor pengene går. I andre saker, f. eks. korrupsjon, vil det sjelden være noe annet håndfast bevis enn betalingen. Etterforskningen vil altså sjelden føre fram uten at man kan vise hvem det var som mottok pengene. Dette vet selvsagt lovbyrterne, og de søker følgelig å skjule sine spor gjennom kompliserte hvitvaskingsoperasjoner. I neste omgang vil en avdekking av pengestrømmen gjøre det mulig å inndra den straffbare vinning. Særlig ved organisert kriminalitet vil den beste muligheten til å bekjempe selve organisasjonen være å inndra deres penger. Jeg kommer tilbake til spørsmålet om inndragning nedenfor under pkt 6.

En side ved organisert kriminalitet som stadig oftere trekkes frem, er utviklingen i retning av å *blande kriminalitet og ordinær forretningsvirksomhet*. Kriminelle organisasjoner overtar vanlig næringsvirksomhet og finansierer forretningsdriften ved utbyttet av de straffbare handlingene. Derved oppnår den organiserte kriminalitet dels å kontrollere sin egen hvitvaskingsoperasjon, og dels får kriminelle organisasjoner ytterligere innflytelse og økonomisk makt i det van-

³ Sakene er inngående beskrevet av advokat Jens Kr. Thune: "Jakten – på sporet av Hilmar Reksten" (1991) og journalist Alf R. Jacobson: "Uten skrupler" (1993).

lige politiske liv og den ordinære forretningsvirksomhet. Dette er åpenbart et forhold som aktualiserer viktigheten av å avdekke pengers kriminelle opprinnelse og dernest sørge for at de blir inndratt. Utviklingen mot en sammenblanding av omfattende organisert kriminalitet og lovlig økonomisk virksomhet er en utvikling som – etter det vi kjenner til – hittil er unngått i Norden.

Et ytterligere hensyn som forklarer fokuseringen på hvitvasking, er at når bankene forvalter store summer som stammer fra kriminelle handlinger, kan de selv risikere å bli trukket inn i straffbar virksomhet – med eller mot sin vilje. Og under enhver omstendighet risikerer de å få ødelagt sitt renommé, samtidig som hele bankvesenet kan bli påført et mer eller mindre frynset rykte. En kraftig påminnelse om denne siden av problemet, fikk man da den internasjonale banken BCCI sommeren 1991 måtte gå i likvidasjon, og dette igjen førte til oppdagelsen av en kriminalitet så omfattende at den ble sagt å være grunnlaget for bankens virksomhet, og bokstavende BCCI ble utlagt til "Bank of Crooks and Cocaine International".⁴

Etterforskning av hvitvaskingsaker har – i allfall hittil – vært særdeles vanskelig, og de fleste land har få resultater å vise til. Et unntak er "Operation Green Ice" fra desember 1992, en av de største internasjonale politiaksjoner som har vært gjennomført. Et omfattende forarbeid inkluderte bruk av infiltratører og opprettelse av falske "hvitvaskingsruter" drevet av politifolk. Deretter aksjonerte politi fra USA, Canada, England og Italia samtidig mot narkotikaforbrytere fra Cali-kartellet i Colombia og Cosa Nostra på Sicilia. I løpet av få dager ble 31 personer arrestert i Italia, 108 i USA. I Italia ble beslag tatt i penger og bankkonti på til sammen 30 milliarder lire. I USA ble beslaglagt 183 kilo kokain og USD 27 millioner.⁵

Den økte oppmerksomhet dels generelt om hvitvasking av utbyttet av straffbare handlinger og dels spesifikt om bankenes rolle ved å bidra til å skjule vinningen fra omfattende kriminalitet har ført til oppsiktsvekkende endringer og internasjonale tiltak, som er blitt satt i verk i løpet av de siste 6–7 årene.

I desember 1988 vedtok sentralbanksjefene i "10-landsgruppen" på sitt møte i Basel en prinsippdeklarasjon der bankene oppfordres til å gjennomføre prinsippet om "Kjenn dine kunde" og videre til å samarbeide med myndighetene for å motvirke at bankene benyttes til hvitvasking.

På samme tid ble *FNs narkotikakonvensjon* (Wien, 19. desember 1988) vedtatt. Denne konvensjonen har – ut over regler som skal bekjempe omsetning av narkotika – bestemmelser som pålegger statene

⁴ BCCI-saken er nærmere omtalt i "Behind Closed Doors", utgitt av Financial Times, 1991.

⁵ Sidney Ribeiro-Bitancourt, Interpol: Dokument forberedt til Den 6. internasjonale antikorrupsjonskonferanse, Mexico, november 1993.

- å kriminalisere hvitvasking av narkotikautbytte
- å vedta regler som hjemler inndragning av narkotikautbytte
- å gi assistanse til andre stater for å oppspore, beslaglegge og inndra narkotikautbytte.

To år senere, i november 1990, ble *Europarådets konvensjon om hvitvasking, oppsporing, beslag og inndragning av utbytte fra straffbare handlinger* åpnet for undertegning. Konvensjonen begrenser seg ikke til narkotikautbytte, men gjelder utbytte av straffbare handlinger generelt. Den pålegger statene å ha regler som kriminaliserer hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger og videre regler om midlertidig beslag og inndragning av slikt utbytte. Disse pliktene beskrives i atskillig detalj. I tillegg pålegges en vidtgående plikt til internasjonalt samarbeid innen konvensjonens område.⁶

På tross av Basel-deklarasjonen fra 1988 og de to nevnte konvensjonene bestod fortsatt det grunnleggende forhold som gjorde *bankene* tiltrekkende for kriminelle klienter, nemlig deres plikt til å bevare taushet om klienters forhold, en plikt som i de fleste land er straffesanksjonert, og som gjør det ytterst vanskelig under etterforskningen å få tilgang til bankopplysninger. Denne rettsstillingen fikk ytterligere betydning ved utbredelsen av teknologi som gjør det mulig å overføre penger med elektronisk hastighet. Hvis bankene der overførslene skjer ligger i ulike land, vil det som bankkunden har kunnet gjøre på få minutter påføre etterforskerne måneder av arbeid om det over hodet lykkes dem å komme frem.

Prinsippet om at en bank bevarer hemmelighet om sine kunders forhold inn-til en dommer pålegger banken å fremkomme med opplysninger ville vel mange anse å være så etablert i det internasjonale samfunn at lite kunne gjøres med det. Likevel var det dette som skjedde ved EU-direktivet 10. juni 1991 om hvitvasking. Direktivets fremste nyhet ligger i et pålegg til statene om å innføre vidtgående plikter for banker og andre finansinstitusjoner til aktivt å samhandle med politiet eller annen offentlig myndighet for å medvirke til å hindre at finansinstitusjonene benyttes til å skjule utbyttet fra straffbare handlinger. Direktivet er gjennomført i alle de nordiske land. De viktigste punktene skal raskt påminnes: plikt til å kjenne (identifisere) sine kunder, plikt til å melde fra til politiet/offentlig myndighet ved mistanke om hvitvasking, plikt til å bevare taushet overfor kunden om slik melding. Direktivets pålegg gjelder i utgangspunktet bare ved narkotikautbytte, men statene oppfordres i innledningen til direktivet til å la regelverket gjelde utbytte fra andre straffbare handlinger ”i den utstrekning slike handlinger kan antas å resultere i hvitvasking som rettfærdiggjør bruk av regelverket”.

⁶ Konvensjonen er omtalt av Hans G. Nilsson i NTfK 1991 s 49–51 og 1993 s 315.

Et siste initiativ må nevnes: De største industrilandene (G-7 landene) besluttet i juli 1989 å nedsette "Financial Action Task Force" for å følge utviklingen og trusselen fra hvitvasking av utbytte fra kriminell virksomhet. Gruppen er senere utvidet, og består nå av 26 land (deriblant alle de nordiske) og flere internasjonale organisasjoner. I 1990 ble det utarbeidet 40 rekommandasjoner av gruppen som stort sett tilsvarer de ovennevnte konvensjonene og EU-direktivet. Samtlige land har påtatt seg å sørge for rekommandasjonenes gjennomføring i sin lovgivning og forvaltningspraksis. FATF, som fysisk er knyttet til OECD i Paris, møtes 4-6 ganger i året og diskuterer bl. a. utviklingen i forskjellige hvitvaskningsmetoder og søker å utvikle de nødvendige tiltak.

4 ETTERFORSKNING AV INTERNASJONAL KRIMINALITET I PRAKSIS

Den foregående gjennomgang har vist at meget av den moderne og sofistikerte kriminaliteten har tilknytning til flere land. Jo større summer det dreier seg om, jo mer sannsynlig er det at den kriminelle virksomheten vil ha en eller annen form for internasjonal tilknytning.

På ulike måter gjør den internasjonale tilknytningen det særlig vanskelig å ramme de skyldige. Tre aktuelle eksempler fra Norge – alle referert til ovenfor under pkt 2 – viser dette:

I saken om den marokkanske "prinsen" som gikk konkurs i Singapore, er to medhjelpere som nevnt domfelt i Norge. Store ressurser ble brukt i etterforskningen mot hovedmannen – marokkaneren, bl. a. oppholdt flere norske etterforskere seg i to uker i Singapore, der han satt fengslet med sin konkurs, uten at de noensinne oppnådde å få avhøre ham. Senere ble han løslatt, og benyttet anledningen til å unnsnippe fra Singapore. Gjennom Interpol er det sendt ut en internasjonal etterlysning. Han ryktes nå å være i Marokko. For norske domstoler kommer han neppe. Igjen sitter den norske banken med et tap på kr. 253 mill + renter overfor bankene i Singapore (deler av dette beløpet er erkjent, for andre deler tvistes det om hvem som skal bære tapet).

Det andre eksempelet knytter seg til den norske låneformidleren som fikk 4 1/2 års fengsel i Gulating lagmannsrett i 1992. Dette var i og for seg eksempel på en godt gjennomført straffesak, men likevel ikke helt vellykket. Da nordmannen skulle inn til soning, var han forsvunnet fra Norge. Han er nå, såvidt vi kjenner til, i Mexico der det er indikasjoner på at han fortsetter sine bedrageriske lånetransaksjoner. Hittil har internasjonal etterlysning gjennom Interpol vært resultatløs.

Sakene om telefakatalogene er på sin måte et skrekkens eksempel på vår evne i dagens situasjon til å takle internasjonal kriminalitet. Her fører sprednin-

gen av virksomheten på mange land til at politiet i de stater som har mulighet til å angripe forholdet likevel ikke engasjerer seg.

At etterforskning i utlandet er tungt er ikke vanskelig å innse. Her møtes to ytterpunkter i synet på nasjonalstatens betydning. På den ene siden står utviklingen i retning av stadig større åpenhet mot verden for øvrig. Folk skal få reise fritt. Forhold skal legges til rette for samhandel. Multinasjonale foretak har vist en økonomisk robusthet til å erobre verdenshandelen. Internasjonalisering såvel av industri, handelsforetak og banker går raskt fremover. Økonomisk, sosialt og fysisk ønsker vi å bygge ned barrierene mellom landene. Mot dette står på den annen side nasjonalstatens suverene enerett til å anvende tvangsmakt, og som et særlig tydelig eksempel: makt som går ut fra offentlige myndigheter slik som politiet, påtalemyndigheten, rettsvesenet. I krysningpunktet mellom disse to verdener befinner den internasjonale etterforskningen seg. Behovet er for etterforskeren å kunne bevege seg med like stor fart og selvfølghet til utlandet som de personer han skal etterforske. Men såvel politiets som domstolens myndighet stopper ved de nasjonale grenser.

Forsøkes raske løsninger for å møte politiets behov, oppstår fare for politiske tilbakeslag. Maastricht-traktatens bestemmelser om politisamarbeid (Europol) er illustrerende. Jeg skal her ikke behandle det internasjonale politisamarbeid gjennom Interpol og andre kanaler. Dette er gjenstand for en egen sesjon. Derimot skal jeg ha bemerkninger til slik etterforskning i utlandet som krever rettsapparatets medvirkning: bevisopptak, beslag i dokumenter, pågripelse.

Det internasjonale rettsamfunns svar på behovet for bistand over landegrenser har vært detaljerte konvensjoner om samarbeid innen strafferettspleien som så vel gjennom sine saksbehandlingsregler som ved adgang for statene til å ta forbehold har vært godt egnet til å ivarata nasjonalstatens suverenitet – kanskje ikke så velegnet til å ivareta politiets behov for effektivitet. I Europa er den grunnleggende avtalen Europarådets konvensjon av 20. april 1959 om gjensidig hjelp i straffesaker. Den fastsetter hvordan rettergangsskritt kan begjæres foretatt utenfor landets grenser i et annet konvensjonsland. Den normale saksgangen i Norge etter 1959-konvensjonen er at begjæring om rettsanmodning utformes av politiet og sendes (eventuelt via statsadvokat) til norsk domstol som i medhold av domstolovens § 47 beslutter at bevisopptak skal søkes foretatt ved utenlandsk domstol. Retten sender saken tilbake til politiet/statsadvokaten. Deretter sender statsadvokaten rettens beslutning til Riksadvokaten for videre-sendelse til Justisdepartementet. Fra Justisdepartementet oversendes rettsanmodningen til justisdepartementet i vedkommende utland for deretter å bli fordelt til en dommer. Saken tilbakesendes gjennom de samme ledd. Det er rike muligheter for at saken "går seg vill" på vegen. Dertil skal dokumenter oversettes – gjerne både til det fremmede språk og så fra dette til norsk når svar

kommer. Det er ikke uvanlig at et slik enkelt etterforskningskritt, for eksempel et bevisopptak, tar mange måneder. Mange misforståelser kan også oppstå dersom det ikke oppnås personlig kontakt med vedkommende dommer, noe konvensjonen i utgangspunktet ikke legger opp til. Ut over de formelle skritt som må gjennomgås preges nok politiets holdning til rettsanmodninger av mangel på kunnskap og erfaring. Den psykiske barriere blir stor.

På nordisk nivå er saksgangen meget lettere og følger av en samarbeidsavtale av 1972. Den avgjørende forskjell ligger i at påtalemyndigheten og politiet i de ulike land kan ta direkte kontakt med hverandre om de etterforskningskritt som skal foretas. Til dette kommer at det psykologisk utvilsomt føles lettere å ta nordisk kontakt sammenlignet med kontakt til f. eks. Tyskland, Frankrike, Italia.

Til tross for de internasjonale initiativene oppfattes etterforskning i utlandet som særdeles tung – og ofte med rette: Innenfor den europeiske rettshjelpskonvensjonen er den formelle saksgangen preget av stor formalisme. Utenfor konvensjonstilfellene (for Norge er Russland et praktisk eksempel) er vi avhengig av en forståelse i det enkelte tilfelle, f. eks. en konkret tillatelse til vitneavhør, aksept av en anmodning om ransaking, beslag, forkynnelse osv.

De forhold som jeg kort har pekt på betyr at barrieren mot å etterforske i utlandet – iallfall utenfor Norden – i praksis blir formidabel.⁷

Tradisjonelt har norsk kriminalitet i hovedsak vært slik at etterforskning utenlands har tilhørt sjeldenhetene. Vi har i stor grad kunnet nøye oss med å konstatere at etterforskning i utlandet *er* meget vanskelig, uten dermed å analysere hva som skal til for å gjøre denne etterforskning mindre vanskelig.

De utviklingstendenser jeg ovenfor har redegjort for, innebærer etter min mening at vi ikke lenger kan unnlate å interessere oss for spørsmål etterforskning i utlandet reiser – mao spørsmålet om hvordan barrierene kan bygges ned. Behovet for å avklare forhold utenfor eget land under en etterforskning er allerede til stede i mange saker. Alt tilsier at behovet vil øke de nærmeste år. Internasjonal kriminalitet er mobil i forhold til landegrensene. Den må møtes med *etterforskning i flere land*, og når det er nødvendig *bekjempes i samarbeid* mellom flere land. Vi er i dag ikke godt nok rustet til denne oppgaven. Hva kan gjøres for bedre å møte behovet?

Tiltakene kan grupperes rundt internrettslige og administrative tiltak på den ene side og på den annen side utvikling av nye bilaterale og multilaterale tiltak. I dette innlegget skal jeg begrense meg til førstnevnte, og vil måtte bruke norske erfaringer som bakgrunn.

⁷ Det er ikke bare i Norge de praktiske vansker føles, se eksempelvis His Honour Judge Peter Jackson om et tysk-engelsk samarbeid i en sak om internasjonal kriminalitet i *The Journal of Asset Protection and Financial Crime* 1993 s 73 (Vol 1, No 1).

5 TILTAK PÅ NASJONALT NIVÅ FOR Å BEKJEMPE INTERNASJONAL KRIMINALITET

5.1 Tilslutning til internasjonale avtaler

Ovenfor er det redegjort for den særdeles raske utvikling i internasjonale samarbeidsinstrumenter for å motarbeide hvitvasking. Disse instrumentene dekker til sammen noe langt mer enn en enkelt forbrytelsestype. Tvert om vil de kunne komme inn som et ledd i etterforskningen av all kriminalitet med økonomisk vinning ved at de søker å motvirke forsøk på å skjule fortjeneste fra forbrytelser og videre tilrettelegger for et effektivt samarbeid om å avdekke og inndra denne fortjenesten, jfr særlig omtalen av den europeiske konvensjonen om hvitvasking mm av 1990.

Et første vilkår for å kunne delta i denne utviklingen er at vi raskt ratifiserer disse nye instrumentene slik at de kan danne et nytt og mer effektivt rettslig grunnlag for etterforskning i utlandet. Ofte er det slik at kampen om prioriteringene innenfor det enkelte departementet gjør at ratifikasjonsprosedyren nasjonalt tar unødig lang tid. Også dette er nok et uttrykk i praksis for at utenlands-etterforskning ikke har vært oppfattet som et presserende saksfelt. I dette tilfellet har nå nordiske land dels ratifisert og er dels godt i gang med ratifikasjonen av de nye konvensjonene i tilknytning til hvitvasking.

Europarådet startet i oktober 1992 en ekspertkomité som skal vurdere prosessuelle spørsmål i tilknytning til datarelatert kriminalitet, inkludert internasjonalt samarbeid i slike saker. Forhåpentlig vil arbeidet resultere i en avtale som forenkler bevissikring og andre etterforskningskritt over landegrensene når beviset eller etterforskningen er knyttet til datautrustning. På ett felt av sentral interesse, og der er et effektivt internasjonalt samarbeid i etterforskningen kan være avgjørende, ventes arbeid igangsatt i Europarådet innen kort tid. Det gjelder internasjonalt samarbeid i korrupsjonssaker, der det også er å ønske at arbeidet leder fram til en særskilt rettshjelpsavtale i disse sakene.

Disse initiativ bør følges aktivt fra de nordiske land. Jeg er lite i tvil om at våre land bør være interessert i et godt utbygd og effektivt samarbeid på de to områdene. Vår innsats ved utviklingen av disse to regelsettene og tiltredelse til dem bør gjenspeile dette.

5.2 Anvendelsen av rettshjelpsavtaler i praksis⁸

I Norge har det vært gjort svært lite for å gjøre de internasjonale rettshjelpsavtaler kjent og for å lære opp politi og påtalemyndighet i deres praktiske anvendelse. Avtalene og hvilke stater som er parter til dem er vanskelig tilgjengelig

⁸ Se J. Koers "International Cooperation between Investigation Authorities and Public Prosecutors", *The Journal of Asset Protection and Financial Crime*, 1993 s 156 (Vol 1, No 2).

utenfor Justisdepartementet. Praksis synes i stor grad å basere seg på at alle rettsanmodninger til land utenfor Norden skal gå dit, jfr ovenfor pkt 4 om saksgangen etter den europeiske rettshjelpkonvensjonen av 1959. Konvensjonen har riktignok en særdeles nyttig "hasteparagraf" i artikkel 15 pkt 2 som tillater direkte henvendelse fra rettshåndhevende myndigheter i et land til de samme myndigheter i et annet. Etter den norske tiltredelseserklæringen til konvensjonen skal i Norge med retshåndhevende myndighet forstås domstolene og påtalemyndigheten inkludert politimesteren. Praksis drar neppe full nytte av denne bestemmelsen.

Selve *publiseringen* av rettshjelpsavtalene er utilfredsstillende. I dag er situasjonen i Norge at den grunnleggende europeiske konvensjonen om gjensidig hjelp i straffesaker av 1959 som 21 land har tiltrådt, er inntatt i det 5 bind store samleverket "Norges traktater" som neppe er tilgjengelig ved flesteparten av politikamrene. Der får man imidlertid ikke opplyst hvilke *andre stater* som har tiltrådt konvensjonen, heller ikke hvilke forbehold og erklæringer som de kan ha avgitt. Disse opplysningene er av avgjørende betydning for konvensjonens anvendelse i praksis. Konvensjonen har videre en *tilleggsprotokoll* av stor betydning. Den er av 17. mars 1978 og utvider samarbeidsområdet til å omfatte "fiskale" forbrytelser (toll, avgift, skatt). Tilleggsprotokollen som Norge sammen med 14 andre land har tiltrådt, er såvidt vites over hodet ikke offentliggjort her i landet.

Dagens praksis for offentliggjøring er for øvrig særdeles mangslungen: den praktisk viktige samarbeidsavtalen mellom de nordiske lands politimyndigheter fra 1972, som regulerer vårt nordiske politisamarbeid i etterforskning mv, er i Norge offentliggjort i Justisdepartementets telefonkatalog for justissektoren. Forsåvidt et eksempel på den praktiske betydning avtalen må ha vært tillagt, men vanskelig å finne fram til for de uinnvidde.

Den avstand politi og påtalemyndighet føler til utenlandsetterforskning ville bli vesentlig redusert dersom Justisdepartementet tok initiativ til å utgi en egen avtale- og regelsamling, og eventuelt samle materialet i en database, der alt konvensjons-, lov- og forskriftsverk som angår internasjonal strafferett og straffeprocess ble samlet og holdt ajour.

Selve utformingen av en rettsanmodning krever også sin spesielle kompetanse. I Norge er det skrevet meget lite om disse spørsmål og det finner ingen opplæring sted innen politi og påtalemyndighet. Behandlingen av rettsanmodninger i vedkommende utland avhenger selvsagt av hvordan anmodningen presenteres, at fremstillingen av saken er tilstrekkelig, men ikke vidløftig. På det praktiske plan henger behandlingen av rettsanmodningen meget på om det oppnås personlig kontakt med det utøvende organ i utlandet. Et navn og telefonnummer å henvende seg til kan her være avgjørende.

Kunne vi således i løpet av et par år få gjennomført en hensigtsmessig, lett tilgjengelig *publisering* av regelverket for internasjonal etterforskning, en *opp-læring* i bruken av regelverket som iallfall omfatter påtalemyndigheten og etterforskere som spesialiserer seg i bekjempelsen av internasjonale kriminalitetsformer og i rimelig grad en rettsdogmatisk og praktisk *skriftlig fremstilling* av dette stoffet, ville vi stå bedre rustet enn i dag til å møte de utfordringer en internasjonal kriminalitet stiller oss overfor. Som Koers sier i sin artikkel (jfr. ovenfor note 8): "The succes of international cooperation has everything to do with knowledge of the means available".

Disse praktiske forbedringer anser jeg som et første, og helt nødvendig steg som skal sikre at et tilstrekkelig antall personer innen politi og påtalemyndighet har den nødvendige kunnskap om de regler som gjelder for etterforskning i utlandet. Det neste steg må være å tilrettelegge for den praktiske gjennomføring av utenlandsetterforskning: språkkunnskaper, forståelse av fremmede rettsystemer, kontakter i utenlandsk påtalemyndighet. Det siste kan være utslagsgivende for effektiviteten i systemet. I små land som de nordiske må nok mye av denne kunnskapen sentraliseres, selv om tiltak slik som utvekslingsprogrammer og språktilbud bør være åpne for alle med interesse for det.

5.3 Norsk bistand til utenlandsk politimyndighet

Det rettslige utgangspunkt for norsk samarbeid med utenlandsk myndighet under etterforskningen er gitt i *påtaleinstruksens kapittel 6* (sml også domstol-loven §§ 46-51). Regler om vår vurdering av anmodninger *fra utenlandsk politimyndighet* finnes i *påtaleinstruksens § 6-4 tredje ledd*:

"Politiet kan etterkomme anmodning fra politimyndighet i annet land om å innhente opplysninger i anledning av en straffbar handling når dette finnes ubetenkelig. Politimesteren avgjør om utenlandsk polititjenestemann skal få være til stede ved avhør og andre etterforskingsskritt i saken. Når særlige grunner foreligger, kan det tillates at utenlandsk polititjenestemann stiller spørsmål til den som avhøres.

Regelen lar seg praktisere – på tross av sin forsiktige språkbruk – slik at man oppnår et godt samarbeid. Det har vi da også hatt med mange politienheter – nordiske og andre. Det er nok likevel uheldig at påtaleinstruksens regel om norsk bistand til utenlandsk politimyndighet er formet så restriktivt, særlig når mange vil ha hatt liten praksis med slikt samarbeid. Under disse forhold kan den restriktive ordlyden lett både sende gale signaler og gi grunnlag for uheldige avgjørelser. Utgangspunktet og normalregelen bør etter min mening være at vi så langt vi kan, hjelper utenlandsk politimyndighet som i en etterforskning er avhengig av hjelp fra Norge. Gjelder det å foreta et politiavhør, vil det oftest være en stor fordel at den utenlandske tjenestemann er til stede. Likeledes vil det regelmessig være langt å foretrekke at det er han/hun som stiller

spørsmålene. Det er den utenlandske tjenestemannen som kan saken og som skal bruke avhøret. Den realitet som ligger i § 6–4 tredje ledd – og som må respekteres – er at det i formen er et *norsk* politiavhør som foretas. En norsk polititjenestemann må formelt lede det og påse at norsk straffeprosesslov får anvendelse. Det er et reelt behov for en slik kontroll. Det har vi praktiske eksempler på. Styrken i behovet avhenger av sakstype og hvilket lands politivesen som er involvert.

Det er nærliggende å reise spørsmål om ikke påtaleinstruksen ytterligere burde åpne for å gi tillatelse til å avholde *utenlandsk politiavhør i Norge* når det finnes ubetenkelig. Dersom utenlandsk politimyndighet f. eks. skal avhøre en egen statsborger på norsk territorium, vil dette allerede i dag kunne skje på vedkommende lands ambassade, som i slik sammenheng ville bli ansett like med dette landets eget territorium. Det synes for meg som vi burde ha mulighet til å samtykke i at det samme politiavhøret fant sted i et møtelokale eller på et politikammer i Norge uten – slik vi må nå – å kreve tilstedeværelse av norsk polititjenestemann og at norske processregler følges. Men det må selvsagt nøye vurderes i hvilke tilfeller et slikt samtykke bør gis.

Hvilke regler og hvilken praksis vi ønsker for bistand til utenlandsk politimyndighet har i liten grad hittil vært diskutert. Det er uheldig. Dels kan det – i tråd med påtaleinstruksens ordbruk – utvikles en praksis som i liten grad tar hensyn til behovet for et omfattende og effektivt internasjonalt politisamarbeid. Dels vil kanskje åpenbare feilgrep, slik det også finnes eksempler på, kunne unngås gjennom mer diskusjon og økt bevissthet omkring vilkårene for internasjonalt politisamarbeid på norsk jord.

6 FREMTIDIG SAMARBEID OM BEKJEMPELSE AV INTERNASJONAL KRIMINALITET

Moderne økonomiske forbrytere har blitt beskrevet å være mer tilpassningsdyktige enn nasjonale regjeringer og mer effektive enn mange bedrifter. I kampen mot dem må også vi vise tilpassningsdyktighet og effektivitet.

Den internasjonale utvikling går raskt. Vi kan dra nytte av erfaringer andre vinner, og behøver således ikke hver for oss begynne på bar bakke. I for liten grad har norsk diskusjon om moderne kriminalitetsbekjempelse søkt å trekke på andre lands erfaringer. To områder kan tjene som eksempel på at slik erfaringsutveksling kan være av stor nytte.

Ovenfor under pkt 3 har jeg vist til utviklingen på hvitvaskingsområdet. De tre internasjonale instrumentene som der ble gjennomgått – Wienkonvensjonen av 1988, Europarådskonvensjonen av 1990 og EU-direktivet av 1991 – vil, når de alle er gjennomført i intern rett, gi et helt nytt grunnlag for å bekjempe hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger både nasjonalt og internasjonalt.

Nasjonalt har vi fått en oppsiktsvekkende rettsutvikling ved pålegget til finansinstitusjoner om å underrette myndighetene om mistenkelige transaksjoner. *Internasjonalt* vil samarbeid mellom alle EU/EØS-land bli betydelig lettere ved at vi i hovedtrekkene vil ha samme materielle lovgivning og samme administrative/prosessuelle system ved nasjonale sentrale enheter som mottar finansinstitusjonenes meldinger. En slik parallellutvikling åpner for et meget omfattende samarbeid over landegrensene. Men utviklingen stopper ikke med det. FATF-samarbeidet, som omfatter langt mer enn Europa, følger statenes oppfølging av tiltakene mot hvitvasking, slik hovedpunktene har nedfelt seg i de 40 FATF-rekommendasjonene. Og denne oppfølging skjer aktivt og kritisk gjennom de evalueringsrapporter som utarbeides om de enkelte land og som deretter diskuteres i FATF-gruppen. Like viktig er det at FATF kontinuerlig utveksler informasjon om utviklingslinjer og metoder når det gjelder hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger. Samtidig vurderes nye mottiltak. Eksempelvis er ett problem som i det siste har vært diskutert i FATF bruken av bankkonti som lyder på utenlandske selskaper. Her er kravet om at banken skal identifisere sin kunde ofte vanskelig å konkretisere. Bl. a. ved aktiv dansk deltakelse har en kommet et godt stykke på veg i å utvikle kravene til identifikasjon i slike tilfeller. En annen sentral utvikling er at når bankene blir vanskeligere å benytte til hvitvaskingsoperasjoner flyttes virksomheten til andre kanaler: verdipapir- og eiendomsmeglere, handel i edelstener, edle metaller og kunst osv. Også dette krever nye mottiltak.

Ut fra egen erfaring med internasjonale organisasjoner kjenner jeg ingen som arbeider så raskt, så ubyråkratisk og så målstyrt som FATF. Det er da også nødvendig om resultater skal oppnås på dette ytterst kompliserte felt. Fra norsk side betyr deltakelse i FATF-arbeidet meget for vår kunnskap om og innsikt i spørsmålene om hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger.

Et annet felt der det har skjedd en rask utvikling såvel i internasjonalt samarbeid som på nasjonalt nivå – og der denne utvikling hittil i liten grad har vært reflektert i nordiske land – er reglene omkring *inndragning av utbyttet* fra den straffbare handling.

Hovedpunkter i utviklingen er de følgende:

- Oppmerksomheten er blitt fokusert på betydningen av å inndra utbytte av straffbare handlinger som middel i kriminalitetsbekjempelsen, særlig i forbindelse med organisert kriminalitet.
- Lovregler om inndragning er blitt til dels betydelig skjerpet. USA ledet an i utviklingen ved en lov fra 1970: RICO (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations) Act som bl. a. fastsetter at når en person er dømt etter denne lov kan alt han eier inndras, med mindre han viser at eiendelene stammer fra lovlig virksomhet.

- I Nederland er det nylig vedtatt lovregler som skal sikre at personer blir fratatt utbyttet av kriminell virksomhet. To virkemidler er tatt i bruk:
 - Når en dom inneholder et pålegg om fraleggelse av fortjeneste oppnådd ved en straffbar handling, skal det fastsettes en separat fengselstraff på inntil 6 år som må sones dersom beløpet ikke betales.
 - Videre inneholder den nye lovgivningen hjemmel til å iverksette en egen *finansiell etterforskning etter domfellelse* med det formål å etterspore midler som stammer fra straffbare handlinger. Denne finansielle etterforskningen kan resultere i inndragning av vinning fra den pådømte handling, men også i en dom på ytterligere inndragning når påtalemyndigheten sannsynliggjør at domfelte har oppnådd ulovlige fordeler ved lignende straffbare handlinger eller (grovere) forbrytelser. Den nye lovgivningen ble vedtatt 10. desember 1992 og trådte i kraft 1. mars 1993.⁹ Som Wilma Groos sier i sin artikkel: Den tradisjonelle *lovbryter-baserte* etterforskning vil nå bli supplert med en *formues-basert* etterforskning som tar sikte på å frata lovovertrederen økonomisk utbytte vunnet ved straffbar virksomhet.
- Et siste utviklingstrekk knyttet til internasjonalt samarbeid om oppsporing av midler fra straffbare handlinger, er regler som tillater flere land å *dele* det inndratte utbyttet. Også her begynte utviklingen i USA gjennom RICO Act. Man finner også en anbefaling om å overveie slike delingsregler i Wienkonvensjonen av 1988, artikkel 5 b. I løpet av de siste år har slik lovgivning blitt gjennomført også i England, Nederland og Canada. Begrunnelsen er at ofte vil flere stater ha grunnlag for å kreve utbyttet inndratt. Det kan da virke urimelig at staten der pengene fysisk befinner seg skal kunne inndra alt, alternativt godta en rettsanmodning om bistand slik at en annen stat får hele beløpet. Dels er det nok uttrykk for at i større samarbeidsoperasjoner mellom flere land kan det være fremmede for samarbeidet at alle de involverte land får noe "å vise for seg" når operasjonen er avsluttet.

Utviklingen internasjonalt når det gjelder inndragning vil kunne gi ringvirkninger i Norden etter hvert som vi tiltrer Europaråd-konvensjonen av 1990. Den omfatter også rannsaking, beslag og inndragning av utbytte fra straffbare handlinger og gir vidtgående regler om et forpliktende internasjonalt samarbeid omkring oppsporing av slikt utbytte.

I konvensjonens innledning understrekes at inndragning av utbytte fra kriminelle handlinger krever et godt fungerende system for internasjonalt samarbeid.

⁹ Rettssituasjonen i Nederland er beskrevet av Wilma F. Groos: "Squeeze 'em: From Legislation to Confiscation", *The Journal of Asset Protection and Financial Crime*, 1993 s 128 (Vol 1, No 2).

Det samme kan sies generelt om all bekjempelse av internasjonal kriminalitet!

* * * * *

Fra mange kanter kommer nå rapporter om truende rask vekst i organisert internasjonal kriminalitet.¹⁰ Utviklingen omfatter land som Russland og Øst-europa, Tyskland og Italia. Hittil har Norden i meget liten grad vært et nedslagsfelt for omfattende kriminalitet av dette slag. Så raskt som endringene nå skjer i det internasjonale samfunn, kan også Nordens forhold til den store organiserte kriminaliteten endre seg på kort varsel. Vi kan derfor ikke tillate oss lengre å ha så liten beredskap og oppmerksomhet omkring problemene som må løses for at nasjonale grenser ikke skal bli vesentlige hindre i fremtidens etterforskning og kriminalitetsbekjempelse.

Adresse: ØKOKRIM-sjef Lars Oftedal Broch
ØKOKRIM
Postboks 8193 Dep.
N-0034 Oslo

¹⁰ Se som eksempler Newsweek 13. desember 1993; Spesialrapport om organisert kriminalitet s 8 flg og Uffe Østergaards omtale i Børsen 10. desember 1993 av Martin Burchhardt "Mafiaen. Økonomisk kriminalitet over grenser".