

Redaktør
Paul Larsson og Trond Myklebust

Organisert og økonomisk kriminalitet

– MYTER OG REALITETER



POLITIHØGSKOLEN

PHS Forskning 2004: 2

Organisert og økonomisk kriminalitet

– MYTER OG REALITETER

© Politihøgskolen, Oslo 2004

ISBN 82-7808-039-9
PHS-Forskning 2004:2

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

Alle henvendelser kan rettes til:
Politihøgskolen
FoU-avdelingen
Slemdalsvn. 5
Postboks 5027, Majorstuen
0301 Oslo

www.phs.no

Omslagsdesign: Tor Berglie Grafisk Design
Grafisk formgivning: Eileen Schreiner Berglie
Trykk: Kursiv AS

Forord

Forskningskonferansen 2004 var den 8nde i rekken ved Politihøgskolen. Med valg av temaet: «*organisert og økonomisk kriminalitet – myter og realiteter*» vil forskningsavdelingen ved Politihøgskolen signalisere at vi ønsker å ta for oss dagsaktuelle problemstillinger. Det er knyttet mange myter til organisert og økonomisk kriminalitet i etaten og samfunnet ellers. Politihøgskolen ønsker derfor å løfte frem forskning som kan si noe om realitetene og hva som kan dokumenteres i fagfeltet.

De siste 10 – 15 år har organisert og økonomisk kriminalitet seilt opp som to viktige kriminalpolitiske felt hvor politi- og rettsvesen kanaliserer store ressurser og hvor det skjer gjennomgripende forandringer. Derfor er det særlig viktig med forskningsbasert teori og analyser innen disse feltene. Ved årets forskningskonferanse ønsket Politihøgskolen blant annet å belyse følgende tre sentrale spørsmål:

1. Hva er *bakgrunnen* for politi- og rettsvesenets omfattende aktivitet og ressursbruk innenfor feltet organisert- og økonomisk kriminalitet?
2. *Fungerer* de metoder og virkemidler som settes inn mot organisert- og økonomisk kriminalitet og oppnår politiet de mål de har satt seg?
3. Hvilke samfunnsmessige *konsekvenser og kostnader* oppstår ved bruk av disse metodene?

Vi ønsker å takke alle som har bidratt i arbeidet med konferansen og denne rapporten. Spesielt ønsker vi å trekke frem Eileen Schreiner Berglie, Gunnar Thomassen og våre kollegaer ved Politihøgskolens bibliotek som fortjener en særskilt takk.

Vi håper denne rapporten kan stimulere til videre faglige diskusjoner.

Oslo, november 2004

Paul Larsson og Trond Myklebust

Innhold

Innledning

Dr. polit. Paul Larsson, Politihøgskolen s. 7

Den illegale spriten fra forbudstid til polstreik

Professor Per Ole Johansen, Institutt for kriminologi, UiO s. 17

Organisert kriminalitet - myter og realiteter

Dr. polit. Paul Larsson, Politihøgskolen s. 31

Organiserad kriminalitet - Europa och Finland

Professor Kauko Aromaa,
National Research Institute of legal policy, Helsingfors s. 43

Inndragning og andre utbytterettede tiltak mot organisert kriminalitet

Ass. spesialråd Anne-Mette Dyrnes, Justisdepartementet s. 53

Towards a European Organized Crime Strategy?

Dr. Michael Levi, Cardiff University, Wales s. 63

ØKOKRIMs strategi mot økonomisk kriminalitet

Sjef for ØKOKRIM Einar Høgetveit s. 69

Svenska EBMs verksambhet och betydningen av analys

Professor Dan Magnusson, Ekobrottsmyndigheten, Sverige s. 85

Hvilka kan förebygga ekonomisk brottslighet

Jur. dr. Lars E. Korsell, Brottsförebyggande rådet, Sverige s. 111

Internasjonal regulering av maritim kriminalitet

Rådgiver Jan-Georg Christophersen, KRÅD s. 127

Innledning

Dr. polit. Paul Larsson, Politihøgskolen

«The presence or absence of organized crime here or anywhere else depends upon how you define it.» Politimann om organisert kriminalitet i «The American Mafia»

(Albini 1971 s. 21)

Årets forskningskonferanse besto av en rekke tilsynelatende ulikartede innlegg om organisert og økonomisk kriminalitet. Likevel kom konferansen til å kretse rundt noen sentrale tema. Følgende emner ble berørt av flere av innledderne:

Definisjonsproblematikken

Skillet mellom organisert og økonomisk kriminalitet

De særegne utfordringer med å regulere disse former for kriminalitet

Reaktive og proaktive metoder

Kriminalitetsbildets dynamikk

Den forskningsmessige kunnskapsstatusen

Definisjonsproblematikken. Flere av innledderne var inne på spørsmålsstillinger omkring definisjonen av organisert og økonomisk kriminalitet uten at dette ble noen hovedsak. De fleste definisjoner av organisert kriminalitet er vanskelig å benytte i praksis når en skal forsøke å måle omfanget av organisert kriminalitet påpeker Aromaa¹. «Organisert kriminalitet er et vanskelig, abstrakt og diffust begrep som henviser til mange ulike strukturer og virksomhetsformer» sier han. Dette medfører at beskrivelser av utviklingen innen den organiserte kriminaliteten i Europa eller på verdensmålestokk ofte er av tvilsom verdi. Datakvaliteten blir for dårlig, det rapporteres høyst ulike former for kriminalitet og sammenlignbarheten landene imellom blir liten. Dette medfører at det er svært vanskelig å uttale seg om den hvordan den organiserte kriminaliteten utvikler seg over tid, om den øker,

¹ I denne forbindelse EUs 11 punkts definisjon, men hans resonnering gjelder også for andre definisjoner av organisert kriminalitet.

stagnerer eller avtar. I hvilken grad man har organisert kriminalitet avhenger, som sitatet innledningsvis så tydelig understreker, av hvordan det defineres.

Det er flere uklarheter innbakt i begrepet organisert kriminalitet. En er at det ikke skiller mellom *former* for kriminalitet og *måten* lovbruddene utføres på (i nettverk eller grupper). Disse uklarhetene påvirker spørsmålet om hvilke strategier og metoder som kan benyttes for å møte den organiserte kriminaliteten. Skal man rette innsatsen mot grupper av personer eller former for kriminalitet, spør Levi.

Til tross for dette er de fleste innledeerne enige om at begrepet organisert kriminalitet har en verdi. Det er viktig å sette navn på handlinger for å synliggjøre dem, sier Aromaa. Man ser ikke det man ikke har noe navn på. Interessant i denne sammenheng er, som Johansen påpeker, at man i Norge inntil relativt nylig i liten grad har oppfattet spritsmugling som organisert kriminalitet. Satt på spissen kan en si at organisert kriminalitet *er* narkotika og MC kriminalitet, på denne måten blir vi blinde for andre former for lovbrudd. Larsson spør *om* vi trenger begrepet og i så fall *hvem* som trenger det og til *hva*. Kanskje har begrepet størst betydning i et «praktisk, politisk og økonomisk» perspektiv? Definisjonen av organisert kriminalitet får praktiske konesekvenser. Organisert kriminalitet har i løpet av de siste 10 – 15 årene seilt opp blant de viktigste kriminalpolitiske satsningsområder. Ressurser kanaliseres i retning av handlinger og grupper som defineres som organisert kriminelle. Det opprettes egne avdelinger for organisert kriminalitet i politiet, lovgivningsvirksomheten skyter fart, vitnebeskyttelsesopplegg utvikles, det åpnes for nye etterforskningsmetoder, det utvikles økt internasjonalt samarbeid og det er et press i retning av at straffesaksjonene skjerpes for organisert kriminelle. I et slikt perspektiv er det bemerkelsesverdig at forskningsressursene til organisert og økonomisk kriminalitet i Norge er ytterst begrenset.

Skillet mellom organisert og økonomisk kriminalitet. Flere foredragsholdere, Korsell, Magnusson og Larsson, uttrykte at skillet mellom økonomisk og organisert kriminalitet i akademisk, men også i praktisk henseende er flytende. Avgrensningen virker ofte kunstig. Fra et empirisk ståsted er det ofte tilfeldig om en form for kriminalitet, eksempelvis hvitvasking, behandles og benevnes som organisert eller økonomisk kriminalitet. Ofte begår organiserte kriminelle grupper eller nettverk økonomisk kriminalitet. Et eksempel på dette er de omfattende svindeloppleggene med EU subsidier (Duyn 1993 og Passas og Nelken 1996). Det er heller ikke uvan-

lig at hvitsnippforbrytere samarbeider med organiserte kriminelle. Teoretisk sett synes skillet ofte oppkonstruert. Mange av teoriene som forklarer økonomisk kriminalitet fungerer like bra for den organiserte kriminaliteten. Lovbryterne er ofte relativt ressurssterke, handlingene er i mange tilfeller godt planlagt og de har vinnings hensikt. Forskjellene som fremheves er at økonomisk kriminalitet begås innen ellers legal virksomhet og av personer med høy sosial status, mens de organiserte kriminelle ofte er voldelige, at handlingene skjer i grupper eller nettverk og at korrupsjon og smøring er en viktig del av deres virke. I den virkelige verden glir ofte disse forskjellene over i hverandre.

En kan spørre, slik Ruggiero (1996) gjør, om hvorfor det ofte settes opp et nærmest vanntett skille mellom de to formene for kriminalitet. Ruggiero hevder at dette i den akademiske verden i stor grad henger sammen med fagtradisjoner. Innen studiene av økonomisk kriminalitet har man sett seg blind på å studere *lovbryteren* (av høy sosial status), mens en har glemt *handlingen*, som ofte kan være svært lik. Økonomiske lovbrytere fremstilles som hvitsnipper, mens de organiserte kriminelle forbindes med enklere og mer brutale typer. Men forklaringen kan være så enkel som at oppdelingen i disipliner gjør at de som er spesialisert på økonomisk kriminalitet ikke vet stort om organisert kriminalitet og motsatt. Fordelingen av forskningsmidler og utviklingen av egne fagkurser er ofte med på å forsterke disiplinenes utvikling i retning av «renhet».

Skillet ser en også innen politi og påtalemyndigheten. Det har utkrystallisert seg ved at ØKOKRIM tar den alvorlige økonomiske kriminaliteten, mens Catch eller Kripas tar den organiserte kriminaliteten². Skillet følger oftest lovverket og organenes egne definisjoner³. Hvor en sak havner, hvem som settes til å etterforske den og hvilken lovbestemmelse den rammes av bestemmes i stor grad av om den oppfattes som organisert eller økonomisk kriminalitet. Dette er ofte mer avgjørende enn om lovbruddet teoretisk defineres som organisert eller økonomisk kriminalitet. *De særegne utfordringer med å regulere organisert og økonomisk kriminalitet*. Bildet som vanligvis presenteres av økonomisk kriminalitet er at det er snakk om komp-

² Dette er selvsagt en god del forenklet, man har et langt mer komplekst bilde ved at politiet lokalt kan få ROK midler og Oslo pd har en stor avdeling som arbeider med organisert kriminalitet. Det samme kan sies om økonomisk kriminalitet hvor flere politidistrikter har gode økoavdelinger og hvor ulike tilsynsmyndigheter utfører tilsyn og sanksjonering av avvik.

³ Se ØKOKRIMs hjemmeside og ROKs årsrapporter utgitt av Politidirektoratet. Disse definisjonene inneholder ofte en liste med lovbrudd. Eksempelvis skal ROK konsentrere sitt arbeid om: «alvorlig narkotikakriminalitet, omfattende illegal sprit - og tobakkinnførsel samt omsetning, omfattende og/ eller organisert ran, organisert menneskesmugling, omfattende og organisert vinningskriminalitet og andre saksområder etter Riksadvokatens og Politidirektørens bestemmelser.» (Politidirektoratet 2002, s. 7).

lekse transaksjoner, ofte med internasjonale forgreninger, store beløp og ressurssterke lovbrøyttere som vet hva de gjør og hvordan de skal komme seg unna. Den organiserte kriminaliteten beskrives som profittmotivert, nettverksbasert, internasjonal, utført av voldelige kyniske gjerningsmenn som ikke går av veien for å true eller utsette politi eller rettspersonale for vold. Slike bilder er ikke uten rot i virkeligheten, man finner tilfeller som passer denne beskrivelsen, men like ofte ser en at denne fremstillingen er forenklet. Begge formene for kriminalitet har felles at de speiler samfunnsutviklingen og forandrer seg med denne. En annen likhet er at lovbrøytterne i mange tilfeller ikke er ressursvake, men fremstår som entreprenører eller innovatører innen illegal virksomhet (Merton 1968). Dette medfører at myndighetene står overfor andre utfordringer enn ved tradisjonelle kriminalitet.

Etterforsknings og påtalemessig er slike saker ofte langt tyngre og ressurskrevende enn tradisjonelle, som Høgetveit klart illustrerer. De krever andre former for spisskompetanse og kunnskap av politi og rettspersonell. Samtidig stilles det nye krav til etterretnings- og analysefunksjonene innen politiet. Det viktigste er kanskje likevel spørsmålet om i hvilken grad politiets ledelse makter å styre sin innsats basert på analyse og etterretningskunnskapen. De fleste foredragsholdere var inne på de utfordringer som innsatsen mot organisert og økonomisk kriminalitet medfører både innen det reaktive og det proaktive politiarbeidet. Uansett hvilke metoder politiet benytter så krever disse lovbruddene en kunnskapsstyrt politiinnsats som hviler på god informasjonsbehandling.

Reaktive og proaktive metoder. Det overordnede mål for politiets virke skal i følge Politilovens § 1,2 ledd være at det gjennom «forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet (skal) være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.» Det er vanlig å skille mellom de reaktive og de proaktive aspektene ved politiets virke. Ofte betegnes politiets arbeid med straffesaker og påtale som reaktive, mens de forebyggende, strategiske og fremadrettede oppgavene er proaktive (Torstensson og Wickström 1995). Men det er ikke noe vanntett skille mellom de to. Ofte fremheves, som i Høgetveits innlegg, en forebyggende effekt av at det reageres på lovbrudd og betydningen av straffens allmennpreventive effekt på lovlydigheten.

Innsatsen mot organisert og økonomisk kriminalitet i Norge har, med noen unntak, vært preget av et sterkt fokus på straffesaker. Dette arbeidet er viktig og har

en sentral plass innen politiets virke, men samtidig er organisert og økonomisk kriminalitet godt egnet til forebyggende innsats. Inndragning og «følg pengene» strategien, *follow the money*, har både nasjonalt og internasjonalt seilt opp blant de metodene det er størst tro på overfor organisert kriminalitet. Grunntanken er, som Dyrnes påpeker i sitt bidrag, enkel. Det meste av den organiserte kriminaliteten er profittmotivert og det økonomiske omfanget antas å være meget stort⁴. Ved å gjøre det mindre lønnsomt og mer risikabelt forsøkes det å forebygge disse former for kriminalitet. Levi uttrykker en viss skepsis mot de etablerte strategier mot organisert kriminalitet. Han påpeker at det ennå ikke kan bevises at inndragning reduserer omfanget av kriminaliteten. Et av hovedproblemene mener han er at det er uklart om målet er å bekjempe utpekte *grupper* av lovbrutere eller *former* for lovbrudd. Levi skisserer mulige alternative forebyggende strategier i sitt innlegg.

Høgetveit beskriver ØKOKRIM sine strategier. ØKOKRIM skal i all hovedsak arbeide med større utvalgte eller prinsipielt viktige straffesaker og deres rolle er ikke å arbeide forebyggende eller proaktivt⁵. Dette i kontrast til den svenske Ekobrottsmyndigheten (EBM) som i større grad arbeider strategisk langsiktig mot utvalgte problemområder. Magnusson beskriver hvordan ulike former for kriminalitet velges ut for siden å følges opp med forebyggende tiltak. Korsell fortsetter i stor grad der Magnusson slutter ved å ta for seg det brede spekter av mulige forebyggende tiltak og metoder som finnes fra lovgivningsnivå ned til praktisk handling. Det er ikke viljen til å forebygge det skorter på viser Korsell. Mange ønsker å forebygge økonomisk kriminalitet, men kunnskapen om hvordan det kan gjøres er ofte fraværende.

Det er interessant å merke seg at de fleste innledere som tar for seg forebyggende innsats understreker betydningen av hva som kalles situasjonell eller strategisk problemorientert innsats (Balchen 2004, Larsson 2002). Det er ikke holdningskampanjer eller ungdomsarbeid som vektlegges, men konkrete tiltak som reduserer mulighetene for lovbrudd, påvirker motivasjonen eller bedrer kontrollen av den illegale atferd. Et unntak er Levis presentasjon som også fremhever moralens og normenes betydning samt såkalt sosial forebygging.

⁴ Det har vært gjort en rekke forsøk på å beregne omfanget av denne kriminaliteten (Naylor 2002, Woods 1998 og Duyn, Lampe og Newell 2003)

⁵ Med unntak av de eventuelle forebyggende effekter av å straffe (de allmennpreventive effekter) og av ØKOKRIMs informasjonsarbeid.

Kriminalitetsbildets dynamikk. Organisert og økonomisk kriminalitet kalles ofte moderne kriminalitet i faglitteraturen. Dette betyr nødvendigvis ikke at disse lovbruddene ikke fantes før. Skatteunndragelser har man hatt så lenge det har eksistert skatt, selv innsidehandel og kursmanipulasjon kan man finne eksempler på som er over 200 år gamle⁶. Organisert og økonomisk kriminalitet og reguleringen av dem speiler viktige sider ved samfunnet. Strukturelle og samfunnsmessige forhold som utviklingen av internasjonal handel, IKT teknologi, skattesystemet, politiske forhold, konjunkturer, reguleringen av næringslivet, etnisk sammensetning, klasse og alder, urbaniseringsgrad og politiets og rettesvesnets innsats er forhold som påvirker den illegale virksomheten. Forbudstid og polstreik var to av drivkreftene bak utviklingen av spritsmuglingen og er det først etablert illegale nettverk så tilpasser disse seg nye tider og er vanskelige å bli kvitt sier Johansen. Med den raske utviklingen innen internasjonal handel og moderne teknologi, men også innen internasjonal regulering og kontroll så er det ikke merkelig at man stadig får nye former for illegal virksomhet. Et tilsynelatende paradoks er at man ved mer omfattende og effektiv lovgiving, større ressurser til politi, rettsvesen og toll så vil man også få en registrert kriminalitetsøkning. Flere saker vil anmeldes og dukke opp i statistikken. Det vil avdekkes illegale handlinger i et omfang og av en karakter man før bare kunne ane.

Den forskningsmessige kunnskapsstatusen. Forskningen innen både organisert og økonomisk kriminalitet er fortsatt slik at flere områder knapt er belyst. Hullene er mange selv i et internasjonalt forskningsperspektiv. Sutherland (1983) var den første som åpnet økonomisk kriminalitet for seriøs forskning i 1940, mens man finner få vitenskapelige studier av organisert kriminalitet før Cresseys «Theft of the Nation» fra 1969. I de nordiske land har forskningen innen feltet vært ytterst begrenset før de siste 20 år. Ressursene til forskning i de nordiske land er fortsatt så begrenset at den kunnskapen en har er forholdsvis spredt og tynn. Dette gjelder særlig innen organisert kriminalitet som inntill de siste 15 årene i Norge og Norden ble oppfattet som et relativt ubetydelig problem (se Johansen og Aromaa).

Et spørsmål som i liten grad ble berørt på konferansen er de metodiske utfordringene ved å studere organisert og økonomisk kriminalitet. Feltene setter klare

⁶ Rothschild familien plantet feilaktig opplysninger om utfallet av slaget ved Waterloo ved The City of London og tjente en god slump på dette (Larsson 2001). Galbraith (1977) har mange andre gode eksempler.

metodiske begrensinger. *Kvantitative* undersøkelser⁷, eksempelvis av selvrapportert kriminalitet eller utsatthet for lovbrudd, støter på særegne utfordringer som man i mindre grad har ved forskning på tradisjonelle lovbrudd (Ellingsen 1991 Og SSB 2004). Næringslivet ønsker vanligvis ikke å fremstå som verken offer eller lovbrøyttere og har i mange tilfeller sterke motforestillinger mot å delta i slike undersøkelser (Haagensen og Johansen 1991). I flere tilfeller har *kvalitative* undersøkelser av typen deltakende observasjon eller personlige intervjuer gitt gode resultater, noe både Johansens og Aromaas illustrer. Disse undersøkelsene stiller særskilte krav til forskeren. Det kan i mange tilfeller være vanskelig å komme i kontakt med gode informanter, men det er ikke umulig. De fleste undersøkelser innen feltet har av disse grunner vært utført enten ved å studere politiets virke og andre deler av kontrollapparatet eller ved å bygge på foreliggende data eksempelvis fra etterforskning, etterretning og domsmateriale. Slike undersøkelser krever at forskeren er uavhengighet i forhold til kildematerialet så han ikke ukritisk «fanges» av kildenes perspektiver og fortolkninger.

Sammenfatning

Bidragene i denne rapporten gir et nøkternt bilde av den organiserte og økonomiske kriminaliteten i Norge. Omfanget og skadene av disse formene for kriminalitet er ennå ikke av alarmerende art⁸. På den annen side vil politiet ha mer enn nok å gjøre i årene som kommer. Vi har hatt organisert og økonomisk kriminalitet i flere tiår allerede og det er ingen tegn på at de vil forsvinne innen overskuelig fremtid. Om de øker og eventuelt hvor mye avhenger av hva man ser etter, hvor nøye vi ser og hva vi kaller det vi ser etter. De organiserte kriminelle er innovative og vi vil i årene som kommer stadig støte på nye former lovbrudd. Kriminaliteten vil formes av trekk ved lovbrøytterne, ofrene, av utviklinger innen politiet, rettsvesenet, reguleringen, av «kundenes» etterspørsel, av den internasjonale og lokale samfunnsmessige utviklingen (jmfør Magnussons kriminalitetsmodell).

⁷ Her siktes det med kvantitative undersøkelser til forskning som forsøker å *måle* og vanligvis *tallfeste* utbredelse og omfang, mens kvalitative er de som gjennom beskrivelse forsøker å forstå og forklare.

⁸ Her vil sikkert noen lesere være uenig med forfatteren ettersom dette utsagnet bygger på en relativt subjektiv vurdering. Uenighet må det dessuten være. Det finnes, forfatteren bekjent, ingen objektive kriterier som det råder allmenn enighet om for hvordan man kan sammenligne og rangere fysiske, økonomiske, samfunnsmessige og psykiske skader. Vår kunnskap om skadene ved alle former for kriminalitet er dessuten mangelfull (se POD 2003).

Dette gir konsekvenser for politiet og forskningen. For politiet blir det særlig viktig å forsøke å henge med i utviklingen innen disse former for kriminalitet. Politiet må stadig søke kunnskap og være oppdatert på utviklingstrekk innen de kriminelle miljøene. Hvis lovbrøtterne er tilpasningsdyktige så må også politiet og andre etater som forsøker å regulere dem være det. Dette stiller krav til politiets etterrettings- og analysefunksjoner, men også til bruken av den informasjonen man sitter på. Uten bearbeiding og analyse av informasjonen kommer man ikke langt. Politiets ledelse må forstå betydningen av informasjonen og analysene, slik at de kan nyttiggjøre seg dette til styring av innsats og ressurser. Dessuten må etaten bli flinkere til å nyttiggjøre seg forskningen som skjer innen feltene. Bidragene i denne rapporten bør få praktiske konsekvenser for politiets virke, deres organisering (som kanskje kan lære litt av fleksibiliteten i de kriminelle nettverk) og kanskje særlig for de styringssignaler som sendes fra sentrale myndigheter ut i etaten.

Bidragene aktualiserer spørsmålet om hva politiets rolle er i innsatsen mot organisert og økonomisk kriminalitet. Etatens oppgave er å søke å redusere omfanget og skadene ved disse former for lovbrudd, men hvordan kan vi nå dette målet? Norsk politi i dag er fortsatt i stor grad hendelsstyrt og saksorientert i forhold til disse former for kriminalitet. Det er flere grunner til at det er viktig at straffesaker oppklares og pådømmes, men en kan spørre seg når mer forebyggende, strategiske og proaktive arbeidsmetoder vil få større innpass i arbeidet med organisert og økonomisk kriminalitet⁹. Uansett uteslutter ikke den ene metoden den andre, etaten må stå på to ben i dette arbeidet om den skal stå trygt. Hvem har dessuten sagt at proaktive arbeidsmetoder står i motsetning til det straffesaksorienterte?

Bidragene gir også noen forskningsmessige implikasjoner. De viser at verdien av smalere avgrensede studier, enten av former for kriminalitet, miljøer eller felter. Det vi trenger er nærhet og forståelse, konkret kunnskap om hvem de er, hva de gjør, hvordan de gjør det, hvorfor de gjør det og hvordan de oppfatter sine egne aktiviteter. Hva som i stor grad fortsatt mangler er offerstudier og forskning som kartlegger omfanget av skadene denne aktiviteten påfører samfunnet. Vi trenger i mindre grad generelle studier og overfladiske kartlegginger. Slike har en tendens til

⁹ Bildet er langt fra helsvart. Det er særlig grunn til å fremheve Oslo politidistrikts innsats på dette feltet. De senere årene har de ved flere anledninger vist at slike arbeidsmetoder er en farbar vei i arbeidet med organisert og økonomisk kriminalitet.

å bli sterkt preget av kriminalpolitiske strømninger og common sense argumenter. Det er et behov for å sammenfatte kunnskap fra forskning og å drive aktiv forskningsformidling. Korsell dokumenterer at nesten alle ønsker å arbeide forebyggende, men at de ikke vet hvordan de skal gjøre det. Det er derfor avgjørende at kunnskapen om forebygging av organisert og økonomisk kriminalitet spres i etaten.

Seminaret viser også at vi trenger forskning på tvers av definisjonene. Flere av bidragene viser at det ikke finnes noen klare grenser mellom organisert og økonomisk kriminalitet. I mange tilfeller er grensene også flytende i forhold til tradisjonell kriminalitet, men også terrorisme, som Christophersen viser. Dessuten er lovbrudene som begås av eller i tilsutning til organiserte grupper økonomiske (bedragerier og svindler) eller tradisjonelle (tyverier og vold). Knytningen mellom ulike former for organisert kriminalitet, kanskje særlig narkotikaproduksjon og ran, og terrororganisasjoner er dokumentert og velkjent.

Det trengs dessuten forskning som belyser forholdet mellom mål og middel. I dagens situasjon synes det ofte som målet helliger midlet. Den organiserte kriminaliteten fremstilles som så farlig og truende at det blir vanskelig å argumentere for moderasjon innen tiltakene som iverksettes. I denne situasjonen er det viktig at forskningen setter søkelys på de etiske og samfunnsmessige konsekvensene av det utvidede repertoar av virkemidler som nå settes inn.

Referanser

- Albini, J. L.** (1971) *The American Mafia. Genesis of a Legend*, Appleton-Century-Crofts.
- Balchen, P. C.** (2004) *Problemorientert Politiarbeid*, Politidirektoratet.
- Cressey, D. R.** (1969) *Theft of the Nation. The Structure and Operations of Organized Crime in America*, Harper Colophon Books.
- Duyn, P. C. van, K. von Lampe og J. L. Newell (eds).** (2003) *Criminal Finances and Organising Crime in Europe*, Wolf Legal Publishing.
- Van Duyn, P. C.** (1993) Organized crime and business crime-enterprises in the Netherlands, i *Crime, Law and Social Change* 19.
- Ellingsen, D.** (1991) Næringsdrivende som offer for økonomisk kriminalitet i Johansen (red): *Studier i økonomisk kriminalitet*, Institutt for kriminologi og strafferett.
- Galbraith, J. K.** (1977) *Pengar. Varifrån de kommer och var de hamnar*. Raben och Sjögren.

- Haagensen, K. og P. O. Johansen.** (1991) Økonomisk kriminalitet i Johansen (red): *Studier i økonomisk kriminalitet*, Institutt for kriminologi og strafferett, 1991.
- Larsson, P.** (2001) *Hvitere enn hvitsnippkriminalitet. En studie i reguleringen av kriminalitet i verdipapirmarkedet*, Rapport 49 i Forskningsprogrammet om økonomisk kriminalitet, NFR.
- Larsson, P.** (2001) *I lovens grenseland*, Pax, Oslo.
- Merton, R. K.** (1968) Social Structure and anomie, i *Social Theory and Social Structure*, Free Press.
- Naylor, R. T** (2002) *Wages of Crime. Black Markets, Illegal Finance, and the Underworld Economy*. Cornell University Press.
- Passas, N. og D. Nelken** (1993) "The thin line between legitimate and criminal enterprises: Subsidy frauds in the European Community", i *Crime, Law and Social Change* 19.
- Politidirektoratet** (2002) Årsrapport ROK 2000 – 2001, Oslo.
- Politidirektoratet** (2003) Nasjonal trusselvurdering 2003, Oslo, 2003.
- Ruggiero, V.** (1996) *Organized and Corporate Crime in Europe. Offers that Can't Be Refused*, Dartmouth.
- SSB** (2004) *Undersøkelse av næringsdrivende som offer*, (i trykk).
- Sutherland, E. H.** (1983) [1949] *White-Collar Crime*, Yale University Press .
- Torstensson, M. og P.-O. H. Wickström.** (1995) *Brottsprevention och Problemorienterat Polisarbete*, Rikspolisstyrelsen.
- Woods, B. F.** (1998) *The Art and Science of Money Laundering*, Paladin Press.

Organisert kriminalitet på norsk¹

Professor Per Ole Johansen, Institutt for kriminologi, UiO

Som lutefisk og ostehøvel

Hjemmebrenning og spritsmugling er like norsk som lutefisk og ostehøvel. Det er muligens en av grunnene til at slike lovbrudd ikke er blitt oppfattet som organisert kriminalitet, i motsetning til narkotikasmuglingen som oppleves som langt mer truende og utenlandsk.

Den illegale spriten har vært med oss så lenge, og det er lite som er så legitimerende som «tradisjonen». Den norske selvforståelsen kan ha virket inn på andre måter også, som på 1970-tallet da det var en vanlig oppfatning innen forskningen at Norge var fri for organisert kriminalitet fordi landet var lite, sent industrialisert og egalitært. Sicilia hadde i parentes bemerket omtrent like mange innbyggere, en meget sen industriell debut, og en mafia med fotfeste i *landsbyene*. De sosiale og økonomiske klasseforskjellene mellom Sicilia og Norge førte til at den organiserte kriminaliteten utviklet seg *forskjellig*, men ikke at Norge har vært fri for organisert kriminalitet.

Da jeg begynte å intervju norske spritveteraner for noen år siden for å skrive en bok om spritsmugling på 1990-tallet slo det meg hvor lenge de hadde holdt på. Debut i etterkrigstiden eller på 1950-tallet da veteranene fra den norske forbudstiden hadde sin indian summer var ikke uvanlig. Så kort er altså den illegale spriten mentalitetshistorie at det fortsatt lever smuglere i Norge som traff veteraner fra forbudstiden da de gikk i «lære» etter krigen.

¹ (Fritt etter «Den illegale spriten. *Fra forbudstid til polstreik*» av samme forfatter. Oslo: Unipub 2004)

Tilbake til forbudstiden

Den norske forbudstiden, som varte fra 1917 til 1927, sprang ut av de kortvarige og situasjonsbestemte alkoholforbudene under første verdenskrig. I motsetning til det amerikanske og islandske alkoholforbudene var det norske et partielt forbud, som «bare» gjaldt hetvin og brennevin. Praktikere innen politi og tollvesen advarte mot forbudet, på prinsipielt grunnlag og fordi de fikk alt for kort tid til å forberede seg på de nye kontrolloppgavene. «Man har paalagt os opgaver, som vi aldri har magtet og vel at merke aldri kommer til at magte,» klaget en toller.

Resultatene, i form av et omfattende illegalt marked, lot ikke vente på seg, selv om politi og tollere lærte å bite fra seg etter hvert. Omfanget av surrogatdrikkingen og det såkalte «doktorbrennevinet» var det mest særegne for den norske forbudstiden. «En hel gate formelig stinket av nafta,» ble det meldt fra et stevne på Mosjøen i 1919. Som følge av den tidens overtro på brennevin som medisin ble det skrevet ut svært mange resepter mot influensa, forkjølelse, menstruasjon, ryggplager, spiseforstyrrelser, depresjoner, kronisk mageonde, kulde m.m. Snille husleger ga etter for pasienter de kjente fra gammelt av. Grådighet var et annet motiv for den spesielle omsorgen, lik en lege i Oslo som skrev ut 48 000 brennevinsreseppter i løpet av ett år.

Hjemmebrenningen kom tilbake med forbudstiden for å bli, etter å ha vært en utdøende husflid. Trønderne har allerede erfart «hvor billig og utrolig velsmakende» hjemmebrent kan bli og er allerede i full sving, rapporterte en etterforsker fra Trondheim høsten 1918. Men det gikk en del i «søppelbrenning» også. «Dette stoff kan neppe tituleres nydelsesmiddel,» meldte distriktslegen i Voss. «Men det har en glimrende virkning i forønsket retning; absolutt sanseløshet.» I en stortingsdebatt i 1919 ble sosialminister Lars Abrahamsen konfrontert med hjemmebrenningen. «Litt etter litt vil den bortfalle, eftersom samfundets rettsbevissthet gjør sig gjeldende,» svarte Abrahamsen. «Jeg er ikke bange for hjemmebrenningen.» Noe tidsperspektiv antydte han ikke, og det var kanskje like bra.

Den organiserte sprituglingen kom også med forbudstiden, og fortsatte i ettertid i mye større grad enn hva som har vært antatt. Det begynte «demokratisk» på amatørers vis etter første verdenskrig, og utviklet seg i en stadig mer profesjonell og sofistikert retning i løpet av 1920-tallet, etter hvert som tollvesenet og politiet avslørte de første enkle triksene. Gårsdagens profesjonelle ble dagens amatører, og måtte skjerpe seg for å overleve. Kysten med sine sjøfolk og fiskere hadde et konkurransefortrinn i den nye traden, som byene og trailernæringen i våre dager.

Dertil kom flere nye typer til etter hvert, slik vi kjenner dem fra europeisk smuglerhistorie helt tilbake til 1300-tallet. «Firmasmuglerne» var smuglere med egne firmaer, eller annen bakgrunn i næringslivet. «Smuglere for livet» var yrkessmuglere og stolt av sin «profesjon.» «Generalistene» var tradisjonelle kriminelle som drev med ulike typer illegale opplegg. Forholdet mellom disse gruppene varierte over tid, fra fiendtlighet til samarbeid og rolleblanding.

Foruten stammen av norske elitesmuglere, og en mengde medhjelpere og midlertidig «deltidsansatte» var det særlig tyskerne som ble lagt merke til, i avholdsbevegelsens motpropaganda ikke minst. Kombinasjonen av billig sprit og brennevin i Tyskland, tysk organisasjonstalent og en arme av arbeidsledige med bakgrunn i handelsflåte og krigsmarine var en sikker vinner i den internasjonale konkurransen. Det har jevnet seg ut dette med «nordmenn kontra utlendinger.» Norsk rederier, som ikke engang ville ha drømt om å smugle *til* Norge, gjorde gode penger på brennevinssmugling til USA under det amerikanske forbudet. I 1924 seilte minst ti store norske skip på «Rum Row» med brennevin til amerikansk spritmafia. I september 1924 ble «Sagatind» fra Drammen avslørt av en provokatør fra det amerikanske tollvesenet for smugling av utrolige 540 000 flasker brennevin. Det norske rederforbundet unnskyldte sine medlemmer med at de seilte den *internasjonale* distansen. Ilandføringen tok amerikanerne seg av, de norske rederiene la seg aldri opp i det. «Det kan ikke med rimelighet ventes at små og kapitalsvake norske rederier skal være de første til at utestenges fra et forretningsfelt og derigjennom overlate chansene til sterkere konkurrenter.»

Nissen på lasset, 1927-1939

Årsakene til at det norske forbudets endelig i 1927 og om det var en alkoholpolitisk suksess eller fiasko er et omdiskutert spørsmål, som så vanskelige spørsmål bør være. *Realpolitisk* sett var det uansett ikke noen suksess i og med at det ble opphevet. At forbudet virket på sikt er også hevet over tvil, men på en annen måte enn avholdsbevegelsen hevdet. Smuglingen og hjemmebrenningen fortsatte, stikk i strid med hva politikerne hevdet da brennevinet ble frigitt i 1927, men burde ha forutsett med den restriktive alkoholpolitikken som avløste forbudet. Vin og brennevin ble belagt med meget høye avgifter, og tilgjengeligheten begrenset til 13 utsalgssteder i bystrøk sør for Trondheim. Avstemningsreglene for opprettelse av

nye polutsalg ekskluderte bygde – Norge. Arbeiderstrøkene i byene ble «skjermet» av en allianse av kristelige avholdsfolk og avholdende arbeiderledere med en noe oppdragende holdning til den menige kvinne og mann i bevegelsen.

Vinmonopolet med sine avgifter gjorde at den illegale etterspørselen ble holdt ved like. Nettverk og spisskompetanse som ble bygget opp i løpet av forbudstiden levde videre. Smuglere og hjemmebrennere kjente sitt marked, på 1930-tallet også. Nedbyggingen av tollfaglig spisskompetanse og færre politietterforskere med sprit som hovedoppgave var et tredje forhold som bidro til at det illegale alkoholmarkedet fikk så gode vilkår etter forbudstiden.

Norske sjøfolk smuglet på si som til alle tider, i skjul av ordinær sjøfart. De profesjonelle allierte seg med firmaer som importerte legale varer, eller utenlandske storsmuglere som lå utenfor norskekysten med sine flytende «samlag» i påvente av norske oppkjøpere.

En av de internasjonale smuglerne som fortsatte etter forbudstiden var tyskeren Carl von Wisnagrozki, med «Venus» som smuglende flaggskip, base i Emden og filial i Lerwick. Von Wisnagrozki som hadde gjort det ganske bra siden sin debut i 1924 hadde ingen aning om at seilassen til Vestlandet med 18 000 liter sprit og noen hundre flasker brennevin i desember 1931 skulle bli hans siste. De to forrige turene med i alt 40 000 liter hadde gått etter planen. Von Wisnagrozki skulle møte noen kontaktbåter fra Ålesund utenfor kysten for å selge en del av lasten. Det øvrige skulle lagres i en grotte ute i havgapet som ble benyttet som hemmelig lager, men så langt kom han aldri. Den norske konsulen i Lerwick hadde tipset norske tollere som lå på vent med krysseren «Nordland», som skjøt med skarpt og senket «Venus» fordi skipet nektet å legge bi. Elleve av mannskapet døde i det iskalde vannet. Saken vakte internasjonal oppsikt.

«M/S Trajan», som ble pågrepet noen miles fra St. Pierre med 180 000 flasker brennevin, var en annen av 1930-tallets store og glemte saker.

Rederen var den unge Hilmar Reksten som snakket seg vekk fra ethvert juridisk og moralsk ansvar. Brennevinet som på papiret var ment for Canada, ble losset i rom sjø for å spare havneavgiftene hevdet han, til tross for at brennevinet ble overtatt av skip med tildekte navn og nasjonalitet, under oppsyn av *amerikanske* smuglere. I tillegg til at han ikke var oppdatert på kapteinens disposisjoner forsvarte Reksten seg med at han ikke hadde vært den eneste i den traden, om enn uforskyldt dratt inn i det. «Jeg er bekjent med at andre norske båter, både før og etterdette tilfelle,

har hatt lignende befraktninger uten at det er blitt noe efterspill. Og i skipsrederkretser er denne slags befraktninger anset som fullt lovlige.» Reksten fortalte etterforskerne i Bergen at han var imot smugling av moralske grunner, og planla en kampanje for å bringe norske redere på bedre tanker, og ble trodd på det.

Det norske statspolitiet som ble opprettet etter Menstadslaget 8. juni 1931 var et opprørspoliti med trening og ildvåpen deretter. Hjemmebrenstsjakt i bygder hvor lensmannen hadde mye å gjøre eller tok hensyn til bygdmeningen var en sekundær oppgave mellom de politiske slagene. Men det forhindret ikke den nytilsatte statspolitisjefen å uttale seg med aggressiv optimisme om den oppgaven også, før han gjorde han seg sine erfaringer. Når varmen kommer begir brennerne seg inn i skogen og fjellet for å brenne i fred, uttalte han et mer resignert intervju i februar 1934. «Det vil etter min mening være håpløst å tilveiebringe så store politistyrker som en effektiv avpatuljering av disse brenneriåsteder i tilfelle måtte nødvendiggjøre.» Sats heller på billig, legalt brennevin. «Folk er nu for en stor del slike at brennevin vil de ha. Om de derfor må velge mellom disse to ting. Hjemmebrent eller rent brennevin, så kan ikke valget være tvilsomt.» Statspolitistjef Askvig fikk for pukkelen for den uttalelsen.

Den spente internasjonale situasjonen sommeren 1939 med Hitler- Tyskland på krigsfot førte til bensinmangel og rasjonering i Europa. Den særnorske rasjoneringen gikk på fire flasker brennevin eller vin per kunde og eksakt 24 flasker for levering på døren, for å spare bensin på utkjøringen. Samtidig sto det kunden fritt i å handle så mange ganger i løpet av en dag som han eller hun måtte ønske! Derved fikk avholdsbevegelsen en symbolsk innrømmelse, samtidig som Polet solgte som aldri før og staten sikret seg sine inntekter.

Krigen og det «glemte» 1950 tall

Den andre verdenskrig var både et brudd i den illegale alkoholtradisjonen i Norge og kontinuitet. Den klassiske smuglingen gikk sterkt tilbake på grunn av miner, fiendtlige krigsskip og overvåkingen langs kysten. Hjemmebrenningen stagnerte på grunn av sukkerrasjoneringen, men ikke i den grad mange har trodd. Sukker var tilgjengelig på svartebørsen, derav store mengder som stammet fra tyske lagre. Ca 1000 dommer for hjemmebrenning i løpet av krigen viser at tradisjonen overlevde. «Det er påfallende at omtrent alle de personer som statspolitiet har foretatt ransaking hos i forbindelse med svartebørshandel, har vært ualminnelig godt forsynt med sukker.»

Arbeidsledigheten i smuglingens førstedivisjon var forbigående. Smuglere med kjennskap til kysten og grensen, og erfaring fra etterforskning, fengsel, tysting, infiltrasjon og mange slags mennesker var etterspurte for viktige roller i det norsk – tyske krigsteateret. En rekke kjente smuglere, som brødrene Ingvald og Gunnar Furre, ble hyret inn som spioner og provokatører for den tyske marinens etteretningsvesen, Abwehr. Rekrutteringsagenten var en Abwehrmann fra Hamburg som hadde smuglet på Norge i forbudstiden og visste hvem han kunne kontakte. Andre smuglere valgte hjemmefronten, deriblant Johannes «Gulosten» Andersen. En av spesialoppgavene til «Gulosten» gikk ut på å likvidere en tidligere rettstjener som hadde angitt politimannen Øivind Ask, som ledet en motstandgruppe i Sandefjord. De «pragmatiske» snudde kappen etter krigens vinder, lik spritlegenden Einar Sørensen som startet krigen som maritim spaner for Abwehr og avsluttet som sjølos for norske motstandfolk på flukt til Sverige.

Kontinuiteten i det illegale markedet hadde sin bakgrunn i rasjoneringen, som førte til at nesten «alle» søkte om kort for å kunne bruke brennevin som byttemiddel. Det var mangel på det meste under krigen, og veldig vanlig å bytte. Det midlertidige forbudet mot å bruke korn og potet til brennevin, som hadde sin begrunnelse i knappheten på matvarer, ble omgått på en snedig måte da Polet begynte å destillere brennevin av sulfittsprit, som var et avfallsprodukt i celluloseindustrien. Derved havnet «plankespriten» på svartebørsen, som fikk et veldig oppsving for brennevinets del. Dertil ble det stjålet og forfalsket brennevinshort. Forfalskningen var en meget lønnsom, krigstypisk nisje for trykkerier av den resultatorienterte typen.

Den utbredte drikkingen av metanol skyldtes innbrudd og misforståelser. Kyniske tyver stjal metanol fra fabrikker og forretninger. Langs kysten drev det i land fat fra krigsforlisene, som lokalbefolkningen forvekslet med «ekte vare.» «Den som drikker metanol er blind og blir det,» advarte myndighetene, hvilket må sies å være et understatement i forhold til de 150 kvinner og menn som drakk seg til døde på metanol i 1942-43.

Rasjoneringen fortsatte til 1946 da brennevinet ble frigitt, men med så høye avgifter at forbruket ville holde seg på et moderat nivå, trodde regjeringen. Men det tok ikke mange månedene før tyske og norske smuglere tok opp igjen sitt gamle samarbeid, i motsetning til det offisielle samarbeidet mellom Vest Tyskland og Norge som lot vente på seg, på grunn av bitre krigsminner.

1950-tallet har vært et glemt tiår i illegal norsk sprithistorie, inntil veteranene begynte å fortelle om omfattende smugling med de store passasjerskipene som kom fra utlandet. «Jeg har smuglet i over femti år,» forteller «Odd» som startet sin livslange karriere i de årene. «Det har vært et litt umoralsk liv, men ganske morsomt.» Som sønn av en kjøpmann hadde han kremmerens sikre blikk for en lønnsom handel. Brennevinet ble kjøpt inn i av norske stuerter hos engelske skipshandlere som var kjent for sin diskresjon. «Vi var bare distributører. Det var hele, svære containere.»

Konrad startet også på tidlig 1950 - tall, sammen med sin forlovede, etter å ha stampet forlovelsesringene og kjøpt varer av sjøfolk på havna i Oslo. «Hvorfor være stor når man er lykkelig som liten,» var «Konrad» sitt motto, men det gikk seg til for han også med større og mer organiserte opplegg utover 1950- tallet. Sammen med stuerter på et av passasjerskipene dro han hjem opp til 4000 flasker per tur på det meste. På kaien ventet svogeren i egen lastebil. «En stilig kar som alltid gikk i mørk dress. Da begynte det å bli organisert.» Egen, legal forretning skaffet han seg også, etter noen år. «Å holde i gang butikken for de ansatte som hadde jobbet for oss i mange år var et motiv. Jeg tenkte som så at om jeg tok penger fra et sted i staten og investerte dem på et annet, gikk det ut på det samme.»

«Espen» hadde sin far å takke for sin tidlige 1950-talls debut. Senior som var lei av å slite for andre hadde nemlig slått seg på tuskhandel med frukt, tobakk og brennevin. «Det viser hvor utsatt du er for tilfeldigheter. Han hadde ikke sertifikat og ba meg kjøre for seg.» Derved var det i gang som familiens spritsjåfør, for senere å smugle for seg selv i mange år. «Det var masse som ikke ble oppklart. Det var mange måter å få varene i land på.» «Espen» hadde et pre i sin diskresjon og sitt vinnende vesen. «Vårt generelle omdømme har gått på pålitelighet og ordholdenhet.» Lett å selge var det også. «Alle kjøper, alle som ikke har hatt befatning med egen import, uansett status og yrke.»

De tre var bare ungdommene da de begynte å smugle. De gjorde seg sine erfaringer, ble kjent med mange mennesker, utviklet sine respektive nettverk og smuglet inn i vår tid, med og uten legale firmaer som cover.

Tradisjon og modernitet, 1960-1978

Med flytrafikkens ekspansjon fra begynnelsen av 1960-tallet gikk stadig flere av passasjerskipene i opplag, og lønnsomme smuglerruter med dem. Små smugler-

skøyter på klassisk vis var *ett* alternativ. Det ble mindre per tur riktignok, men de små hadde en konkurransefordel i at smugleren kunne losse hvor det passet ham, uten at andre enn mottager visste beskjed. «Gerhard» var en av de ny - gamle smuglerne med egen skøyte i ytre Oslofjord. Avspaseringen fra jobben i et flyselskap gjorde det mulig å seile hjem et par tusen liter sprit i slengen, noen ganger i året. «Han hadde et par hjelpesmenn, men det var et ensomt opplegg,» forteller kompisen som berømmer «Gerhard» fordi han holdt seg unna de kriminelle miljøene, og trakk seg ut etter ti år med fortjenesten og rullebladet intakt. «Han var fornøyd med det han hadde tjent. Var en type som ikke ville fremheve seg.»

Vestfoldmiljøet var tungt inne i maritim smugling i de årene også, som under forbudstiden og i nyere tid. Vestlandet likeledes, med den faste ruten over fjellet med lastebil til Oslo og Østlandsområdet. Lik «Merkur» for eksempel som kom fra Nederland til Ølen med 6000 liter i november 1971, som ble etterlatt av sjåføren på en bygdevei i Telemark etter et anfall av akutt panikk. Ca 1000 liter av disse ble prompte «lånt» og satt frem på en bygdfest i Kviteseid noen dager senere, hvorom lensmannen kunne fortelle at han i grunnen ikke hadde merket noen forskjell fra tidligere år. «Vi prioriterte galt,» forteller en tollere om den ensidige kontrollen med den individuelle reisende på 1960 - tallet, som gikk på bekostning beredskapen i forhold til den profesjonelle smuglingen. «Det hadde blant annet med gamle tollere å gjøre. Det forferdelige var at det kom så sent.»

Samtidig som flyene erobret passasjetrafikken begynte trailerne å etablere seg i godsmarkedet. Det profesjonelle smuglermiljøet taklet den utfordringen også, med egne trailere eller betrodde sjåfører og dekklast for å lure tollerne. «Det var aldri noen kontroll,» forteller en smugler «Jeg sa at dette kan ikke gå så lenge, det er alt for lettvent.» Men lettvent for *tollerne* var det ikke. «Plutselig en mengde trailere, og med trailere ble bildet av omverdenen mye mer uoversiktlig.» 1960-tallet var pionertid for smugling med trailere, slik 1920 - tallet var for maritim smugling. Først en forsiktig start og deretter organisert med interessante erfaringer over tid som er blitt felleseie for nye generasjoner av sjåfører og transportører.

Opphevelsen av sukkerrasjoneringen i 1952 ga en ny giv for hjemmebrenningen på 1950-tallet, og teknologisk fornyelse på 1970- tallet. Avsløringen av et meget moderne, halvautomatisk brenneri på Gjeterøya utenfor Langesund kan vel sies å være det spektakulære høydepunktet for den perioden. «Anlegget var fantastisk,» forteller en etterforsker. «Det var ingen som hadde sett noe slikt før.»

Forpakteren tilsto med engang, selv om han var en mann av få ord og en brenner av den gamle skole. Noe annet ville ha virket dumt når han ble pågrepet i et brenneri som gikk for fullt. En forretningsmann som var gift med Oslofruen som eide det vakre sted, hvor de tilbrakte sommeren med selskapelighet og båtliv, nektet for alt. Riktignok hadde han kjøpt store mengder sukker til sitt firma, men det var til «honning». De mange plastkannene var til «vann», men navnet på høyfjellshotellet som hadde bestilt vannet kunne han ikke «huske.» Vestkantfamilie og losjemedlemskap borget for store og frydefulle overskrifter, men de var likevel for små å regne i forhold til krigstypene da det ble funnet et stort våpendepot i forretningsmannens leilighet i Oslo, etter tips fra en tyster. Depotet var minst like imponerende som brenneriet, med sin moderne elektronikk og avanserte låsemekanisme. Forretningsmannen var utdannet sivilingeniør, og kjent for teknologisk talent og visjon. «Nok til en privat krig,» skrev Dagbladet. Det ble likevel til at tiltalen begrenset seg til hjemmebrent. Forretningsmannen var med i en hemmelig militær aksjonsgruppe fra den kalde krigens første tid og oppbevarte våpnene i forståelse med forsvarrets etterretningstjeneste. Forsvarsadvokaten brukte de militære hemmelighetene for alt hva de var verd da han varslet avhør av viktige personer innen overvåkning og etterretning. Dommen lød på 60 dagers betinget fengsel, med henvisning til «betydelige formildende omstendigheter» som vanskelig økonomi, omtale i pressen og en «rekke harde avhør» hos politiet. En i den saken ikke pågrepet transportør fikk tre års fengsel for et lignende forhold på slutten av 1980-tallet.

Fire polstreiker på ni år, 1978-1986

I motsetning til den rådende oppfatning da jeg startet mine spritstudier på 1990-tallet var det et erfarent spritmiljø i Norge lenge før polstreikene i årene 1978-1986. Smuglerne var ikke så organisert som på 1990-tallet, men effektive nok i forhold til det toll og politi satte inn av mottiltak. De lot seg ikke be to ganger om å smugle da arbeiderne ved Vinmonopolet gikk til streik på høstparten i 1978. Avisene skrev skrekkslagne reportasjer om utsiktene til «den tørreste jul i manns minne.» Veteranene kjørte sine gamle opplegg som avtalt og utvidet etter beste evne, samtidig som nye kom til å for å ta toppene av den ekstraordinære etterspørselen. «Jeg lurte på om jeg ville få solgt den første lasten, men det var aldri noe pro-

blem,» forteller «Johan» som var en av årets debutanter. «Det var snarere motsatt, at jeg aldri fikk nok.» I Sverige fristet «Systembolaget» norske busspassasjerer og privatbilister med sympatiske priser, mens Danmark var fritidsbåtenes destinasjon. Nye brennerier ble åpnet. Svenske reportere skrev i skadefryd om vulgære nordbaggas som drakk hjemmebrent og rapte fusel.

Den neste polstreiken, som startet etter brudd i meklingen sommeren 1982 og varte i hundre dager, var «easy match» for spitmiljøet etter erfaringene med streiken i 1978. Etterspørselen og hamstringen fulgte streikevarslet som en genetisk reaksjon. Turen gikk til Hamburg blant annet, som for profesjonelle smuglere i mange år «Alle dro til Hamburg den gangen for å kjøpe brennevin,» minnes «Jan». «Vel, halvparten sa at de var der for å hente *maskindeler*, men vi havna da på de samme klubbene og horehusene.»

I Fedrikshavn fristet Damsgård norske passasjer med nymontert gangbro fra ferje til butikkhyller med brennevin, tobakk og danskepølse. Det måtte en kynisk danske til for å ta norsk mentalitet på kornet med dette enkle og innbringende grep. «Nordmenn elsker det billige og det sterke, men det er ingen grunn til å presse,» appellerte en talsmann for Systembolaget i Sverige. «Alle får det de skal ha.» Hvorfor ikke privat import, spurte en Skiensmann retorisk, som hadde spesialisert seg på bestilling av brennevin fra utlandet på vegne av tørste nordmenn. «Folk får billige drikkevarer og slipper å stå i polkø.» I Stavanger tok privatimporten nye avveier, med kundelister som blandet levende og døde og fiktive og reelle, i regi av en tidligere toller som hadde begynt som speditør, og ble dømt for både sprit- og narkotikasmugling. Under soning purret han utbetalte spritregninger via et intetanende inkassobyrå, som unnskyldte seg med at postboksadressen til fengslet var så anonym.

«Einars» lag var ett av de tre store på den tiden, med pådømte 550 000 flasker brennevin fra Hamburg da dommen ble avsagt i 1983, men egentlig «en million» i følge en senere presisering fra lagleder. Laget som bygde seg opp fra slutten av 1970-tallet, med suksessiv utvidelse av kjørepark og lagre med plass til innendørs lossing på samleband, jobbet på spreng under streiken i 1982 forteller «Einar»:

«Under polstreiken i 1982 var det helt vilt. Da dro jeg hjem 250 000 flasker. Det var jo oppunder jul den polstreiken. Folk var helt gale for å sikre seg julebrennevinet. Man trodde det skulle bli ho og hei da Polet åpnet igjen, men det sto ikke en kjeft i kø. Vi hadde dekket markedet hundre prosent, jeg og «Christian» som drev stort med nitti-seks på den tiden.»

«Einars» opplegg var profesjonell smugling uten noen legal næringsvirksomhet, men ble knyttet opp mot et reelt firma på et senere tidspunkt, uten at det gjorde noen forskjell for «Einar» i moralsk henseende. «Nei, jeg har vanskelig for å se forskjellen. Det er mitt problem. For vanlig forretningsdrift har også et snev av lureri.»

På det meste avansert ble brennevinet til «Einar» smuglet i trykketanken på en trailer i skyttel mellom Hamburg og Oslo. Tanken var for «etsende vesker» som tollerne hadde sperrer mot å kontrollere, og tegnet av en ingeniørutdannet hjemmebrenner og smugler fra beste vestkant. Veldig lurt og trygt, hadde det ikke vært for en fornærmet ansatt hos en brennevinsgrossist i Hamburg, som mente at han hadde noe å hevne. Men det var slutt på moroa på det tidspunktet uansett, på grunn av nerver og strid i det norske laget. For stort var det blitt også til illegal butikk å være.

«Rent arbeidsmessig ble det alt for mye. Det ble for uoversiktlig. Driftregnskapet ble rett og slett dårligere. Jeg hadde nemlig for vane å runde av til nærmeste tusen kroner, var ikke så veldig nøye. Jeg mistet kontrollen.»

Det var to polstreiker i 1986. Først en tradisjonell arbeidskonflikt som gjaldt lønningene til ekspeditører og kontoransatte, og deretter en streik i produksjonen som ble utløst av en personlig konflikt mellom ledelse og fagforeningsformann. Nok en gave til smuglere og hjemmebrennere, som jo hadde opparbeidet seg visse rutiner med å betjene Polets kunder når de ansatte streiket. Kom til oss, lokket svenskene. «Vi driver ingen kontroll.» To av de store på importsiden hadde sine opplegg på skinner fra tidligere da den første streiken brøt ut sommeren 1986. Utfordringen lå ikke i å improvisere, men å utvide. «For oss var de gode årene 1986/1987, da dro vi inn 30 containere,» forteller en smugler som debuterte med 1982- streiken og posisjonerte seg i 1986. «Det var ingen som reagerte på at det kom inn en container ekstra.» Containerne ble i følge manifestet sendt som «mais» fra Holland, men det var for å avlede «tyvene» hevdet speditøren, med krav om å bli trodd. De såkalte sveitsertailere hadde en forhistorie tilbake til 1982. Spriten kom fra Spania i hemmelige rom i tilsynelatende tomme sveitsisk registrerte trailere. To ganger 5000 liter i uken, fordelt på to trailere år ut og år inn, bortsett fra en pause på midten av 1980 tallet etter at smuglerne hadde fått et tips om at Oslopolitiet hadde forsøkt å fritte ut en annen smugler. Spriten ble hentet av «grossistene» på samme sted og ukedag i måned etter måned. «Det ble ikke snakket noe under lossingen da alle visste hva de skulle gjøre.» Galt gikk det likevel til slutt, da

den nysgjerrige naboen varslet politiet og møtte i retten. Tatt i betraktning at det sto erfarne og intelligente folk bak smuglingen er det pussig at de ikke skjernet seg med et mer uforutsigbart opplegg. Det hadde gått bra så lenge, og med suksess følger rutine og illusjonen om at det man holder på med er «en annen form for business.» Svaret kan ligge der.

Den norske erfaringen

Det illegale norske alkoholmarkedet kan føre sine aner tilbake til forbudstiden

Det norske spritmiljøet med sine nettverk og spisskompetanse, mange år før polstreikene. Betydningen av de fire polstreikene lå i at veteranene gjorde seg nye erfaringer og kom i kontakt med større kundegrupper, og at flere debuterte som smuglere for å ta toppene av den ekstraordinære etterspørselen. Investeringsviljen og organisasjonstalentet bak den «industrialiserte» importen av 96 % sprit fra Syd Europa på 1990-tallet kan sees i det perspektivet også.

Erfaringene og den illegale spisskompetansen overlevde forbudstiden, for senere å bli holdt i hevd av den «svarte» etterspørselen som følge av monopol, avgiftsøkning, begrenset tilgjengelighet, rasjonering eller polstreik. Det illegale alkoholmarkedet er et gammelt marked i sin egen rett som ikke står i gjeld til andre enn Vinmonopolet og avgiftsnivået. Aktørene har stort sett vært etniske nordmenn, fra importøren til den tørste kunde. Det skrives nordmenn med vilje, da det har vært menns verden, i enda større grad enn narkotikasmuglingen.

Sider ved den organiserte kriminaliteten som omtales som nye og særegne for vår tid viser seg ved et grundigere studium å ha vært del av kriminalhistorien i generasjoner. Internasjonal kriminalitet er et eksempel, smugling er et meget internasjonalt anliggende. Sammenblanding av organisert kriminalitet og legale firmer, som har fungert som cover for smugling og hvitvasking av svarte penger er et annet grep som kan følges tilbake til den første verdenskrig. Norske skattemyndigheter har tradisjon for å sjekke «svart» arbeid, i motsetning til penger som «vaskes» og oppgis til beskatning av selvstendige næringsdrivende.

Miljø og nettverk, men ingen organisasjon

Stabiliteten i illegal norsk sprithistorie har ligget i spritmiljøet og nettverkene. Lagene og de konkrete oppleggene har variert, avhengig av kontrollen, etterspør-

selen og personlige egenskaper ved de involverte. Forestillingen om «store, kriminelle organisasjoner» som står bak og styrer det hele er en seiglivet fiksjon, men den vil neppe forsvinne så lenge det ligger en politisk gevinst i å spille på den. Smuglere som har holdt på noen år vet av egen, dyrekjøpt erfaring hvor risikabelt det er å organisere seg for mye i et illegalt marked. Ikke er det nødvendig heller så lenge det er *pengene* de er ute etter. Siciliansk mafia som legger prestisje og ære i territoriale, kriminelle monopol og har ambisjoner om politisk makt har en annen organisatorisk agenda, men det har aldri vært vår verden. Desentraliserte, uformelle opplegg som kommer og går, og tilpasser seg etterspørselen og politiets kontrolliver er sågar en organisatorisk genistrek, på sitt beste. Organisasjonstypen er ikke noe mål i seg selv for en smugler eller hjemmebrenner, men et middel til å tjene penger. I illegal business er ofte det enkleste best økonomisk sett, om ikke moralsk.

Mulig uten korrupte allianser

I internasjonal forskning er det ikke uvanlig å omtale korrupsjon som en forutsetning for organisert kriminalitet. Amerikanske studier som har problemer med å forstå andre kulturer enn det store, motsetningsfylte amerikanske kontinentet er typisk for den retningen. Norske erfaringer matcher ikke den modellen. Frykten for korrupsjon er blitt vår tids moralske vekkelse, med en pendel som har gått fra selvgodhet til påstander om at det er naivt å tro at det ikke er like korrupt i Norge som i utlandet. Norske kriminalhistorie er ikke fri for sammenblanding av korrupsjon og organisert kriminalitet. Jeg beskriver flere eksempler i min siste bok, men de er få, begrenset til lavere nivåer og gir ikke noe grunnlag for sammenligninger med den topptunge og institusjonaliserte korrupsjonen i Russland, Italia, USA og Japan.

Noe av forklaringen ligger i at profesjonell spritsmugling er en mobil affære i høyt oppdrevet tempo. Stasjonære illegale opplegg har et helt annet behov for korrupt beskyttelse. Forsøkene på å avansere fra tradisjonell hjemmebrenning til illegal fabrikkbrenning i 1990-årene er et eksempel. «Fabrikantene» manglet korrupt beskyttelse fra politi og politikere, og tapte den ene fabrikken etter den andre.

I den demokratiske politiske tradisjonen i Norge har det aldri vært noen etterspørsel etter kriminelle «valgmedarbeidere,» som i Italia og USA hvor mafioser har forfalsket valgene, terrorisert oppdragsgivers motkandidat og «fortalt» velgere

hvem de burde stemme på. Norske embetsmenn blir utnevnt. De er aldri blitt valgt i lokale avstemninger med et derav følgende behov for «effektiv» valgkamp og mektige støttespillere. Norske politikere og politimestere har aldri satt seg i gjeld til organiserte kriminelle, som er en kjent side ved korrupsjonen i høy-korrupte kulturer.

Den relative verdighet

Den tillitskrisen som oppsto i det illegale alkoholmarkedet da det ble importert metanol i 2002 med en rekke dødsfall til følge er historisk unik for Norge i fredstid. Før metanolen ble spritsmugling og hjemmebrenning sett på som «lovbrudd uten ofre,» med forholdsvis bred aksept i de fleste sosiale lag. Selv ikke innen politiet ble den illegale spriten oppfattet som noe egentlig *kriminelt* problem sammenlignet med det tradisjonelle trusselbildet, om vi går noen år tilbake i tid. Så lenge «varen» har smakt godt og smuglere og brennere har holdt rimelig pris og fred i laget har smugling og hjemmebrenning blitt oppfattet «som det minst kriminelle vi kan drive med», for å sitere en kriminell generalist som rundet av karrieren med spritsmugling fra Spania. Det høye avgiftsnivået i Norge er en viktig del av forklaringen på at spritsmugling og hjemmebrenning har hatt en slags relativ verdighet, selv om motivene har vært like kyniske som for andre vinningslovbrudd. Det er en frase at «samfunnet får den kriminalitet det fortjener,» men at samfunnet har noen typer *organisert* kriminalitet som er «fortjent» er nok en nærliggende tanke etter studiet av den illegale spriten fra 1914 til 2002.

Organisert kriminalitet - myter og realiteter

Om behovet for en

kunnskapsorientert analytisk tilnærming til den organiserte kriminaliteten.

Dr. polit. Paul Larsson, Politihøgskolen

Mange synes å vite mye om den organiserte kriminaliteten i Norge. Det målføres ofte sterke meninger i media om den organiserte kriminalitetens omfang, skader og natur. Dette i kontrast til den mer dempede tone forskere og praktikere som arbeider innen feltet har. Det er slik at den *sikre viten og kunnskap*, selv internasjonalt, når det gjelder flere former for organisert kriminalitet fortsatt er tynn. Vi vet likevel nok til å fastslå at flere av de påstander som fremføres ikke holder en kritisk prøving og at de i en del tilfeller er direkte feilaktige.

Mitt forskningsprosjekt, og de andre vi har skissert ved Politihøgskolen¹, vil søke å kaste lys over en rekke sentrale spørsmål vedrørende organisert kriminalitet av betydning for både rettsvesenet og forskningsverdenen. Vi vil søke bedre og sikrere kunnskap som vil være av praktisk nytte for politi og rettsvesen. I det følgende vil jeg benytte et velkjent retorisk knep, jeg vil stille spørsmål. Spørsmål som er sentrale innen den forskningen som nå er igangsatt.

Hva er organisert kriminalitet? Svaret avhenger av hvordan vi *definerer* og *avgrensner* organisert kriminalitet fra andre former for kriminalitet. Ulike yrkesgrupper har forskjellige definisjoner, men selv innen de forskjellige profesjoner har man ikke lykkes å enes om en felles begrepsavklaring.

- Et avgjørende spørsmål i denne sammenheng er *hva* som skiller organisert kriminalitet fra annen kriminalitet. (Albini, 1971). Ofte er det opp til *hvem som*

¹ Prosjektskisser finnes tilgjengelig ved å kontakte forfatteren paul.larsson@phs.no

definerer om man kaller noe for økonomisk, tradisjonell eller organisert kriminalitet². Hvordan lovbruddene defineres vil ofte være utslagsgivende for hvem som etterforsker og reiser påtale i disse sakene. Ut fra et begrepsmessig vitenskapelig ståsted synes det som hovedskillet ligger på *graden og formen av organisering* i tilknytning til den kriminelle aktiviteten³. Vinningsperspektivet er også sentralt i de fleste forsøk på å definere organisert kriminalitet. Kriminologen Hagan fant følgende sentrale momenter i sin gjennomgang av ulike definisjoner av organisert kriminalitet⁴: «... det er stor enighet om at organisert kriminalitet innbefatter *et varig rasjonelt økonomisk foretakende rettet inn mot å skape profitt ved bruk av illegale fremgangsmåter.*» (Hagan i Passas & Nelken 1993 s. 236)

- Begrepsmessig er det et problem at organisert kriminalitet benyttes som betegnelse både på *lovbruddskategorier* (narkotika-lovbrudd, TiW og menneskesmugling) og på *hvordan lovbruddene utføres* (i grupper, nettverk eller hele miljøer som begår lovbrudd som ved de «MC-kriminelle», «Russermafiaen», Baltiske nettverk eller ransmiljøet).
- En kan spørre *om vi trenger begrepet* organisert kriminalitet, eventuelt hvem som trenger det og til hva. Vitenskapelig er det strengt tatt et overflødig og lite håndterbart begrep (Passas og Nelken 1993). Dette er en grunn til at de som forsker på ulike former for organisert kriminalitet – som gambling, smugling, narkotika eller «MC-kriminalitet» ofte støter på problemer med å benytte begrepet. Det er likevel ikke uten betydning hva vi kaller handlinger. Begrepet har en praktisk, politisk og økonomisk betydning (Korsell og Hansen 2002). Det har seilt opp som ett av «de viktigste problemene» i dagens kriminalpolitikk og

² Det er mange eksempler på at det kan virke litt tilfeldig om man kaller en sak for økonomisk eller organisert kriminalitet. Et eksempel er de såkalte katalogsakene fra Oslo de senere årene. I katalogsakene ble en hel rekke «kunder» svindlet til å betale for annonsering i reklamekataloger. Disse katalogene kom aldri ut. Det var heller aldri meningen fra svindlernes side at de skulle utgis. Hver enkelt «kunde» tapte et mindre beløp (500 kroner), men totalt ble flere hundre næringsdrivende lurt på denne måten. Svindelen var godt planlagt, flere arbeidet sammen over lengre tid med disse oppleggene og det ble opprettet selskaper som drev med denne gjeskjeften. Ut fra et kriminologisk ståsted vil man lett kunne definere dette som organisert kriminalitet. Opplegget var som nevnt godt planlagt, utført av «eksperter», det ble opprettet et firma, flere drev sammen over en lengre tidsperiode (POD 2003). Det er vanskelig å kalle det økonomisk kriminalitet ut fra et kriminologisk perspektiv fordi svindlerne ikke drev innen rammen av ellers legal næringsvirksomhet (Haagensen og Johansen 1991). Den enkelte svindelsak kan neppe kalles alvorlig kriminalitet, men summen av de svindlete beløp totalt er stort. Denne type svindler nevnes ofte i den internasjonale litteraturen som klassiske eksempler på organisert kriminalitet (særlig knyttet til organiserte kriminelle fra Russland, Finkenauer og Waring 1998).

³ Se også Dag Ellingsens skille mellom tradisjonell vinningskriminalitet, økonomisk og organisert kriminalitet (Ellingsen 1998).

⁴ Holmeutvalget 1999 presenterte en funksjonell definisjon som vektlegger de samme momenter: «Det er ikke mulig å gi en uttømmende definisjon av begrepet organisert kriminalitet. En grunnleggende forutsetning er imidlertid at det gjelder alvorlig vinningsmotivert kriminalitet som foregår innenfor et nettverk. Organisert kriminalitet er med få unntak grenseoverskridende, idet den foregår på tvers av landegrensener og politidistrikter.» (Politidirektoratet 2002)

behandles nærmest som synonymt med alvorlig kriminalitet. Dette medfører at få i dag stiller spørsmål ved i hvilken grad dette er et onde som *bør* eller *skal* prioriteres.

- En annen «nyttig» side ved begrepet er at det styrer vårt blikk og hva vi gjør. Den organiserte kriminaliteten har eksistert i lang tid før begrepet ble myntet, men det er først ved at disse formene for kriminalitet heves frem ved å kalles organisert kriminalitet at de dramatiseres og gis prioritet som satsningsområder. Dette kan medføre både positive og negative konsekvenser for samfunnet, rettsvesenet og lovbrysterne⁵.

Hva kjennetegner de kriminelle miljøene vi har i Norge? Kunnskapen og kartleggingen av de ulike organiserte kriminelle miljøene i Norge i dag varierer betydelig. Det varierer også i hvilken grad informasjon som finnes innen politiet har blitt analysert og kritisk gransket. Den kunnskap som kommer frem, eksempelvis i PODs Nasjonale trusselvurdering 2003, reiser ofte flere spørsmål enn svar. Noen av disse er:

- *Hvor mange* er tilknyttet de organiserte kriminelle miljøene og hvordan kan en regne ut dette? Hva betyr det å være tilknyttet et kriminelt miljø? Sikter man med dette til de tette eller mer løse og perifere «medlemmene»? Hvordan kan en forsker eller analytiker få kunnskap om grad av tilknytning? De forsøk som har vært gjort har bygget på etterretningsinformasjon som kartlegger møtefrekvenser, hvem som har kontakt med hvem, innholdet i møtet, hvor ofte de har kontakt, hva de snakker om (ved kommunikasjonskontroll) og så videre. Ofte kan det være høyst problematisk for en forsker å få tilgang på denne type data. Et annet spørsmål er kvaliteten på de data som finnes. Det er dessuten langt fra uproblematisk å benytte data samlet inn av politiet til deres praktiske oppgaver som datagrunnlag for «objektiv» forskning. Man kan lett havne i den situasjonen at forskningen anklages for å bli ukritisk i forhold til sine kilder, noe som skjedde med Donald Cresseys forskning på feltet (Cressey 1969). Finckenaue og Waring (1998) tar for seg noen av de vitenskapelige utfordringer som ligger i å benytte denne type data i studier av kriminelle nettverk.

⁵ Det kan være positivt at feltet vies oppmerksomhet og at det gjøres noe med den, den organiserte kriminaliteten har i årtier vært et usynlig og underprioritert felt. På den annen side kan en spørre om man ikke i mange tilfeller i dag har gått noe langt når det gjelder dramatiseringen av flere former for organisert kriminalitet i media og innen kriminalpolitikken. Det kan synes som spørsmålet om målet heller midlene havner noe i bakgrunnen for innsatsiveren.

- *Hva gjør de og hvordan gjør de det?* Noen nettverk, som ransmiljøet og den Sicilianske Mafia, er i større grad preget av spesialister, mens andre, som Baltiske kriminelle, i større grad består av generalister. Grad av arbeidsdeling varierer og er avgjørende for hvordan lovbruddene utføres. Noen miljøer er preget av voldsbruk og trusler, mens andre domineres av mer «smarte» og «normale» forretningsmetoder.

Hvem utfører kriminaliteten? Er det de sentralt plasserte i nettverket eller de mer perifere? Disse spørsmål er det viktig å besvare når det velges strategi for møte utfordringene fra disse miljøene.

- *Hvordan håndteres utbyttet og hvor stort er det?* Er det slik at utbyttet av kriminaliteten vaskes og i tilfelle hvordan? Flere undersøkelser har vist (Adler 1993, Duyn 1996) at utbyttet ofte er svært usikkert og at kostnadene forbundet med transaksjonene har vært undervurdert (eksempelvis ved utro tjenere eller gjeld som er vanskelig å drive inn). Hvordan går egentlig pengestrømmene? Hvor mye forblir innen organisasjonene, hvor mye reinvesteres i ny kriminalitet, hva går opp i fest, fart og fyll og hva vaskes eksempelvis ved plasseringer i eiendom og foretninger (puber og barer)? Debatten om hvitvasking i Norge har i stor grad bygget på enkeltteksempler og common sense, ikke på nøktern empiri. Når det gjelder hvitvasking er behovet for god empiri stort.
- *Hvor sentrale er lovbruddene for organisasjonen?* Noen nettverk er utviklet for å utføre lovbrudd, mens det i mange tilfeller kan være slik at kriminaliteten utgjør en mer «parasittær» del av virksomheten. Nettverk eller grupper opprettet med legale hensikter, som Hawalla bankene, kan lett utnyttes av utro medlemmer.
- *Omfanget av kriminaliteten.* Mørketallene er meget store og det er ingen egne kategorier i STRASAK eller kriminalstatistikken som fanger dette opp på noen enkel måte, det er derfor vanskelig å gi annet enn løse estimater. Igjen er spørsmålet om omfang avhengig av hvordan organisert kriminalitet defineres.

Hvilke skadevirkninger har den organiserte kriminaliteten? Det stilles ofte spørsmål om skadevirkningene ved den organiserte kriminaliteten. Fremstillingene av skadevirkningene synes enten å fokusere på de alvorlige skadene som samfunnet, bedrifter og enkeltpersoner påføres eller å stille spørsmål ved om man har noen klare offer. Det er viktig å nyansere skadevirkningene ved å tydeliggjøre, uten å overdramatisere, de konkrete skader som oppstår. En kan skille mellom skader på ulike nivåer:

- Skader på personer. Det er ikke uvanlig med vold innad i mange av miljøene. Det er mange eksempler på streng selvjustis med mishandling og drap. Dette fremheves ofte som et typisk trekk ved den organiserte kriminaliteten⁶. Volden kan også være mellom rivaliserende grupper, hvor den såkalte MC krigen på 1990 tallet er godt kjent. Men også utenforstående gjøres til offer eksempelvis ved metanolsakene eller ved torpedoers voldsbruk. TiW er et annet eksempel hvor kvinner eller deres nære i mange tilfeller trues eller utsettes vold. Vitner, politi og rettspersonale har heller ikke gått fri for å bli utsatt for trusler. Noen av de styggeste sakene er relatert til internasjonalt organsalg utført av organiserte grupper (Ruggiero 1996).
- Skader på eiendom. Flere miljøer har spesialisert seg på ulike former for tyveri og svindel. Internasjonalt er biltyverier og salg av stjålne biler big business. Mange av bilene går østover, men vi har også eksempler på at stjålne biler er solgt til Norge. Det finnes miljøer som utfører omfattende tyverier av klær, parfyme og mobiltelefoner som tas ut av landet og selges videre. Omsetningen av stjålne kunstverk og antikviteter er en annen «bransje». Det finnes markeder for vernede dyrearter, metaller med mer.
- Skader på samfunnet. En skade som organisert kriminalitet påfører samfunnet er nedsatt tiltro og tillit til samfunnsinstitusjoner som politi og toll ved korrupsjon eller manglende innsats på feltet. De «svarte markedene» som finnes gjør det vanskelig å regulere uønskede og skadelige aktiviteter som røyking, drikking og utnytting av kvinner seksuelt. Salg av våpen, smugling og dumping av skadelige avfallsstoffer er store internasjonale markeder hvor grenseoppgangen mot den legale økonomi ofte er glidende. Dette er lovbrudd som påfører det internasjonale samfunn store skader.
- Skader på samfunnsøkonomien. Smugling påfører staten tap av avgifter. Hvis organiserte kriminelle grupper blir sentrale innen samfunnsøkonomien vil tiltroen til at eksempelvis avtaler inngås på en rimelig og riktig måte svekkes. Ved at næringer tas over av kriminelle svekkes også garantiene for at varene og tjenestene holder god standard. Et eksempel fra Sør Italia er at organiserte kriminelle grupper har tatt over styringen av entreprenørvirksomheten og store deler av byggeaktiviteten (Ruggiero 1996). I Norge har Oslo politiet påpekt de pro-

⁶ I EUs 11 punkts definisjon dekker punktene 4 og 7 bruken av vold og trusler (Nasjonal trusselvurdering 2003 s. 24).

blemer som oppstår ved at deler av finansverdenen har fått nære kontakter innen organiserte kriminelle miljøer.

Øker eller avtar den organiserte kriminaliteten i Norge? Problemet med å besvare dette spørsmål avhenger at vi i liten grad har gode kilder eller kjenner omfanget av denne kriminaliteten i tidligere tider. Vi har ikke foreliggende statistikk. Et annet problem er at vi støter på er at stadig flere handlinger omdefineres til organisert kriminalitet. Det er også problematisk å vite *hva* en skal telle, er det antall lovbrudd, antall personer i miljøene eller omfanget av handlingene (liter sprit, kilo hasj, inn-dratte midler eller beslaglagte våpen). En utfordring forbundet med statistikken på feltet er at den er relatert til politiets og tolletatens prioriteringer og ressursbruk. Jo mer midler som settes av til innsats på området jo mer kriminalitet vil vi avdekke, et godt eksempel på dette er den anmeldte narkotikakriminaliteten i Norge.

I hvilken grad er den organiserte kriminaliteten internasjonal? Det internasjonale og grensekryssende aspektet fremheves som et kjennetegn for den organiserte kriminaliteten⁷. Men hva betyr det at den er internasjonal? At man har stadige kontakter med noen i eget nettverk som fungerer i andre land, at varer, personer eller tjenester fraktes over grenser, at penger går over grenser? Hvilke deler av virksomheten har knytninger utenlands og er det i så fall med medlemmer av samme etniske grupper eller nettverk?

Den internasjonale aktiviteten er en grunn til at man ofte finner etniske nettverk. Grupper med tilknytning eksempelvis til Pakistan vil lett kunne gjøre oppkjøp av narkotika dersom omsettes i Norge. En annen side ved etnisitet handler om behovet for å kunne stole på og snakke samme språk med dem man «handler med» Etnisitet gir en form for tillit i et marked preget av mangel på dette og gjør at transaksjonene føles litt sikrere (Finkenauer og Waring 1998).

Hvilke teorier og perspektiver gir oss best forståelse av den organiserte kriminaliteten? Er det som økonomisk aktivitet (Reuter 1983, Gambetta 1997), i et bedrifts- eller organisasjonsperspektiv (Albini 1971), ut fra individuelle trekk ved lovbrysterne – rasjonelle – risikosøkende - (Finkenauer & Waring 1998), ut fra

⁷ Punkt 6 i EU definisjonen.

kulturelle og historiske særtrekk (Finkenauer og Voronin 2001) eller ut fra ett nettverksperspektiv (Granovetter og Swedberg 1992)?

Det økonomiske perspektivet benytter termer og begreper hentet fra økonomien. Det er mange gode eksempler på at analogier til annet økonomisk virksomhet gir oss nyttige kunnskaper og perspektiver for å forstå den organiserte kriminaliteten. De organiserte kriminelle har ofte spesialisert seg innen *markeder* hvor de har ulike roller og fyller noen funksjoner, de leverer *varer og tjenester*, man har *produsenter*, de som utfører frakt, mottakere, forselgere og kunder⁸. Markedene kan være preget av større eller mindre grad av konkurranse med alt fra monopol til atomistiske markeder med mange små entreprenører (Reuter 1983). Noen systemer er komplekse med mange aktører, mens andre er langt enklere. De fleste organiserte kriminelle «bedrifter» søker å holde seg små og enkle for å ha kunne ha bedre oversikt og kontroll.

Hva er årsakene til den organiserte kriminaliteten? Innen forskningen om den organiserte kriminaliteten finnes det flere ulike forklaringer på hvorfor det oppstår organisert kriminalitet og hva som kan forklare de store variasjonene som finnes innen mellom ulike land og regioner i utbredelsen av dem. Noen av de årsakene som trekkes frem er:

- *Tradisjoner.* Organisert kriminalitet er ofte knyttet opp mot hva som etegnes som innformelle økonomier (Ferman, Henry og Hoyman 1987). Noen land har sterke grå eller svarte økonomier. Eksempler på dette er tidligere Sovjetunionen og Sør Italia. Her finnes det tradisjoner med at varer og tjenester kjøpes eller byttes innen den innformelle økonomien (Finkenauer og Waring 1998). Flere av disse økonomiske nettverk kan utvikle seg til sterke aktører innen både den lovlige og ulovlige økonomien, særlig hvis staten er svak.
- Individuelle trekk hos lovbrysterne. Mange studier har understreket at de organiserte kriminelle ofte *søker risiko og raske penger*. I mange tilfeller er ikke det de mest ressursvake, men snarere driftige personer som går inn i den organiserte kriminaliteten (Adler 1993). Van Duyn (1993) viser at det forekommer eksem-

⁸ Gambetta benytter et økonomisk perspektiv i sin analyse av den Sicilianske Mafia. «The hypothesis developed here is that the mafia is a specific economic enterprise, an industry which produces, promotes, and sells private protection.» (Gambetta 1997 s. 1)

pler hvor de går fra legal næringsvirksomhet over i den kriminelle. Mange kan beskrives som innovatører (Merton 1968), personer som går nye veier i sin søken etter å tjene penger. Det kan være slik at ulike grupper i liten grad har tilgang til legale karrieremuligheter og derfor søker illegale.

- *Etniske grupper.* Store deler av forskningslitteraturen påpeker at organisert kriminalitet er knyttet opp mot etniske grupper. Man snakker eksempelvis om Italiensk (Siciliansk) og Jødisk Mafia. Dette forklares ofte med at disse grupper har tatt med seg sine tradisjoner, verdier og måter å utføre lovbrudd på fra eget hjemland. Dette kan forklare hvorfor noen etniske grupper spesialiserer seg innen eksempelvis heroinomsetning, sigarettsmugling eller pengeinnkreving. Ofte har de et nettverk som gjør at de lett kan skaffe narkotiske stoffer eller motta tyvegods. Etnisitet er, som nevnt, ofte en løsningen på problemet med **tillit** (Duyn 1996). Det er alltid en mulighet for å bli lurt og at transaksjoner er usikre fordi man ikke har noen rettslige beskyttelse eller garanti. Den utstrakte bruken av vold og trusler innen disse miljøene er et forsøk på å skape en viss trygghet i en usikker verden (selv om det i liten grad fungerer). At man benytter seg av folk fra ens egen nasjon er et forsøk på å opprettholde en viss forut-sigbarhet og tillit i disse ustabile markedene.
- *Muligheter.* Mye av den organiserte kriminaliteten er profittmotivert og har spesialisert seg på å tilby varer og tjenester som enten er forbudte eller strengt regulerte. Internasjonalt er bedragerier og svindel eksempelvis av avgifter, subsidier (EU) eller tilskudd en stor bransje. Ulikheter i regulering og beskatning land i mellom er en kjærkommen mulighet til å tjene penger. Med økt internasjonal handel, forenkling av flytting av varer, tjenester og kapital over landegrensene så åpner dette nye muligheter for organisert kriminalitet. Men det er ikke kun sterk statlig regulering som åpner muligheter, det samme gjør den svake stat – som eksempelvis åpner for smøring, bestikkelser og ledige roller som «tredjemenn».
- *Motivasjon.* Når mulighetene er store for på en enkel måte å gjøre profitt på kriminalitet og kontrollen er svak så øker dette lovbrüternes motivasjon. Hvis lovene som brytes mangler folkelig støtte, så vil de moralske og normative hinder for å bryte loven være svake.
- *Kontroll.* Med kontroll så siktes det til både den uformelle og formelle kontrollen, det vil si alt fra normer, sedvane, rettsregler, håndhevingen av rettsregler til

toll, politi og rettsvesenets ytterste sanksjoner. Ofte synes det som organiserte kriminelle grupper er pragmatiske i sin aktivitet. De retter inn virksomheten mot felter hvor kontrollen er svak, sannsynligheten for å oppdages, tiltales og dømmes er liten eller straffenivået er lavt⁹. Men på dette området er vår kunnskap fortsatt ganske tynn. Noen miljøer synes å være langt mer risikovillige enn andre, rettshåndhevernes innsats er en av flere begrensende faktorer som organiserte kriminelle tar hensyn til.

Hvilke tiltak kan iverksettes? Det er lite forskningsbasert kunnskap som belyser spørsmålet om effekten av de tiltak som rettsvesenet setter inn mot organisert kriminalitet. På den annen side vet vi noe om årsakene som bør kunne gi en pekepinn. De faktorer som er nevnt tidligere er alle av betydning for nivået av organisert kriminalitet i samfunnet. Ikke alle faktorene er like enkle å gjøre noe med, eksempelvis tradisjoner, kulturelle og samfunnsmessige forhold. Flere av de tiltakene som kan iverksettes vil det være vanskelig å få bred politisk støtte for, eksempelvis å innføre en annen alkohol- eller narkotikapolitikk.

Rettsikkerhetsmessige og etiske prinsipper gir også klare begrensninger for hvilke tiltak som *kan* eller *bør* iverksettes. Spørsmålet om forholdet mellom mål og middel er også sentrale når det gjelder hvilke tiltak som kan iverksettes mot den organiserte kriminaliteten. I mange tilfeller fremstilles den organiserte kriminaliteten som et så alvorlig onde, at politi og rettsvesen må rustes til tennene for å kunne møte denne utfordringen. Få synes å stille seg spørsmålet om *det er kuler og krutt og strengere straffer vi egentlig trenger?* Etter min mening kan mye gjøres ved å søke å påvirke mulighetene, motivasjonen og kontrollen av handlingene.

Hvordan er koblingene og forholdet mellom:

- *Næringsliv og organisert kriminalitet?* Johansen (1996) er en av dem som har fokusert på dette spørsmålet i et av sine tidligere arbeider. Han påpeker at det i Norge er koblinger mellom deler av det legale næringslivet (restaurant og trailernæringen) og den organiserte kriminaliteten, men at bindingene mellom disse fortsatt er forholdsvis svake. Forbindelsene har nok blitt noe tettere i løpet av det siste tiåret, noe blant annet Oslo politiets trusselvurderinger påpeker.

⁹ Omsettelighet og verdi av varer spiller også inn. Disse grunnene kan være medvirkende til at smugling av øl, vin og sigaretter ser ut til å øke, foruten metanolsakene som definitivt var bad for business.

Duyn (1993) belyser spørsmålet i forhold til Nederland og viser at grensene er flytende, en del driver illegal virksomhet på bakrommet, andre kommer fra legalt virke og driver med smugling for så å forsvinne tilbake til legal drift igjen. Få bygger seg opp på kriminalitet for siden å gå over i legal virksomhet. De som gikk over til næringslivet kom vanligvis derfra i utgangspunktet.

- *Økonomisk og organisert kriminalitet?* I mange tilfeller er det flytende grenser og litt tilfeldig om det kalles det ene eller det andre. Eksempelvis kan en spørre om de såkalte Nigeriabrevene, Katalogsakene og hvitvaskingsproblematikken hovedsakelig er å regne som økonomisk eller organisert kriminalitet. Store svindelsaker fra utlandet er ofte begått av en rekke personer, knyttet sammen over et lengre tidsrom, som har spesialisert seg på eksempelvis å melke EUs subsidieordninger (Passas og Nelken 1993, Ruggiero 1994 og 1996). Ut fra et kriminologisk perspektiv vil de kalles organiserte fordi gruppene primært er opprettet for å utføre svindelen, men ofte håndteres denne type saker som økonomisk kriminalitet innen politi og rettsvesen. Hvis derimot svindelen skjer innen en bedrift eller organisasjon opprettet for legal virksomhet så vil det oppfattes som økonomisk kriminalitet (Haagensen og Johansen 1991).

Avslutning

Det finnes en velkjent lignelse flere har benyttet om betydningen av å ha kunnskap for å forhindre og forebygge kriminalitet – eller for den slags skyld andre sosiale problemer. Den går slik:

En mann står ved en elv. I elven kommer det stadig flytende kropper nedover. Flere kommer til og man begynner å forsøke å redde de som kommer flytende. En person derimot forvinner oppover elven, de andre blir forbannet på ham fordi han ikke hjelper til med redningsoperasjonen. De roper til ham at han må se til å bli med på redningsoppdraget. Han svarer at det er jo det han gjør, han går oppstrøms for å søke ut hva årsaken er til at det flyter kropper i elven slik at han kan gjøre noe for å forhindre dette.

Selv om dette bildet kanskje ikke er helt dekkende på innsatsen mot den organiserte kriminaliteten så har det likevel noe for seg. I løpet av de siste 10 – 15 år har rettsvesenet og politiet fått opp øynene for den organiserte kriminaliteten som problem. Man kan ikke lenger beklage seg over at denne ikke tas alvorlig. Politiet er

godt i gang med å trekke kropper opp av elven, det vil si store ressurser settes inn på saksrettet arbeid, etterretning, etterforskning og påtale mot de saker som «kommer flytende».

Noen har også kommet et godt stykke oppover elven. Det finnes forskere og analytikere som har kartlagt deler av feltet og enkelte problemområder. Arbeidet med å trekke kroppene opp av elven kan dessuten fortelle oss en god del om hva det var som gjorde at de falt i. Med det er fortsatt langt igjen før man kan svare på en god måte på de spørsmål jeg har stilt i mitt foredrag.

Noen har etter hvert utviklet metoder som kan benyttes for å forebygge at «folk faller i vannet». Disse metodene, situasjonell kriminalitetsforebygging og POP, må bygge på god analytisk kunnskap om årsakene og en kartlegging av fenomenene som skal forebygges. *Det finnes i så måte ingen enkel løsning.*

Avslutningsvis vil jeg understreke at vi trenger både livreddere – saksorientert innsats – og enkeltpersoner som går oppover elven – analytikere, forskere og forebyggere. Det burde ikke være og er ingen motsetning mellom disse oppgavene. Jeg vil likevel understreke at mye av det som hittil har vært gjort har vært rettet inn mot håndteringen av *straffesaker*. Nå er tiden inne å tenke mer langsiktig strategisk og forebyggende.

Politiet må bli flinkere til å nyttiggjøre seg både egne analyser og forskning i arbeidet med den organiserte kriminaliteten, men forskere må også bli flinkere til å kommunisere med politi og å lytte og lære. Målet er at det må være høyt under taket og at det kan utvikles en gjensidig respekt og forståelse for verdien av hverandres arbeid og kunnskap.

Referanser

- Adler, P. A.** (1993) *Wheeling and Dealing. An Ethnography of an Upper-Level Drug Dealing and Smuggling Community*. Columbia University Press.
- Albini, J. L.** (1971) *The American Mafia. Genesis of a Legend*. Appleton - Century - Crofts.
- Cressey, D. R.** (1969) *Theft of the Nation: The Structure and Operations of Organized Crime in America*, Harper and Row, .
- Ellingsen, D.** (1998) Vinningskriminalitet i Finstad og Høigård (red): *Kriminologi*, Pax.
- Ferman, L. A., Stuart H. & Hoyman M. (eds).** (1987) *The Informal Economy*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Sage.

- Finkenauer, J. O. & Voronin, Y. A.** (2001) *The Threat of Russian Organized Crime*, Issues in International Crime, U.S. Department of Justice, 2001.
- Finkenauer, J. O. & Waring, E. J.** (1998) *Russian Mafia in America. Immigration, Culture and Crime*. Northeastern University Press.
- Gambetta, D.** (1993) *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*, Harvard University Press.
- Granovetter, M. & Swedberg R. (eds).** (1992) *The Sociology of Economic Life*, Westview Press.
- Haagenen, K. & Johansen, P. O.** (1991) Økonomisk kriminalitet i P.O. Johansen (red): «*Studier i økonomisk kriminalitet*», Universitetet i Oslo, KS-serien nr. 1.
- Johansen, P. O.** (1996) *Nettverk i gråsonen. Et perspektiv på organisert kriminalitet*, Ad Notam.
- Korsell, L. E. og Hansen H. Ö. (red)** (2002) *Organiserad brottslighet – lösa maskor eller fasta nätverk*, BRÅ rapport nr. 7.
- Merton, R.** (1968) Social Structure and Anomie i *Social Theory and Social Structure*, Free Press.
- Passas, N. & Nelken, D.** (1993) The thin line between legitimate and criminal enterprises: Subsidy frauds in the European Community, i *Crime, Law and Social Change* 19.
- Politidirektoratet** (2003) *Nasjonal trusselvurdering*.
- Politidirektoratet** (2002) *Definisjoner av organisert kriminalitet*, Notat.
- Reuter, P.** (1983) *Disorganized Crime. Illegal Markets and the Mafia*, The MIT press, 1983.
- Ruggiero, V.** (1994) *Organised Crime and Drug Economies*, The International Journal of Drug Policy, vol 5, no 2, .
- Ruggiero, V.** (1996) *Organized and Corporate Crime in Europe. Offers that Can't Be Refused*, Dartmouth.
- Van Duyn, P. C.** (1993) «Organized crime and business crime-enterprises in the Netherlands», i *Crime, Law and Social Change* 19.
- Van Duyn, P. C.** (1996) The phantom and threat of organized crime, i *Crime, Law and Social Change* 24.

Organiserad kriminalitet - Europa och Finland

Professor Kauko Aromaa,
National Research Institute of legal policy, Helsingfors

Jag har tagit för mig en dubbel uppgift, att presentera en lägesrapport om organiserad brottslighet i Europa och en ny finsk empirisk undersökning om professionella brottslingar och deras organiserad brottslighet i Finland.

Lägesrapport om organiserad brottslighet i Europa

En expertgrupp för Europarådet har sammanställt en årlig situationsrapport om organiserad brottslighet från och med 1996, den senaste analyserar situationen 2002. För år 2003 har arbetet inte fortsatt i samma format. Metoden har varit sådan att man har skickat en förfrågning till alla medlemsländer. Frågeformuläret börjar med kriterier som skall användas när man identifierar organiserade brottsliga grupper.

Kriterierna är i stort sett likadana som de som rekommenderats av Europol och av FN. Det finns fyra obligatoriska och sju valfria kriterier.

a) obligatoriska:

- 1 samarbete av 3 eller fler personer
- 2 för en längre eller ospecificerad tidsperiod
- 3 misstänkt eller dömd för allvarliga brott
- 4 syftet att få ekonomisk vinst och/eller inflytande/makt

b) valfria tilläggs-kriterier

- 5 uppgiftsfördelning bland deltagarna
- 6 någon slags intern disciplin och kontroll
- 7 användning av våld och andra lämpliga påverkningsmetoder

- 8 påverkning av politiska aktörer, media, myndigheter eller ekonomin genom korruption eller andra metoder
- 9 strukturer som liknar kommersiella eller företagsstrukturer
- 10 idkar penningtvätt
- 11 agerar på internationell nivå

Det har visat sig vara svårt att tillämpa den typen av definitioner - inget land beskriver sin situation på ett enhetligt sätt, och svaren har därför hellre en kvalitativ än en kvantitativ karaktär. Sålunda har man i de nordiska länderna länge valt att tänka att organiserad brottslighet egentligen inte förekommer «hos oss», och även forskningen (kriminologin) har länge varit benägen att tänka på samma sätt. Det finns rätt torftigt på forskning om temat. Jag delar Per Ole Johansens uppfattning om att denna tanke är felaktig, i viss mån. Det är dels ett problem av att det är svårt att se sådant som man inte har namn för. Detta kommer fortfarande tydligt fram i många myndighetsrapporter. Organiserad brottslighet är ett svårt, abstrakt och diffust begrepp som hänvisar till många olika strukturer och verksamhetsformer. Men detta begrepp är ändå värdefullt inte minst för att den uppmärksammar något som har försumrats. Den ger ett namn åt något osynligt och gör detta på så sätt synlig. Eller också – när man i traditionellt spaningsarbete och i forskning om brottslighet letade efter och såg enstaka aktörer och händelser, så visar detta alternativa infallsvinkel vägen till samband och strukturer vilka ofta är tillfälliga, förbigående och föränderliga. Vi har ett finskt ordspråk för dilemmat: man ser inte skogen för träden – detta är ett enkelt sätt att uttrycka skillnaden. Begreppet måste dock tillämpas med förstånd. Likaså är begreppet oklart för praktiska ändamål och för systematisk forskning: det finns ett stort behov för entydiga operationaliseringar så att mätningar, uppskattningar och jämförelser kan över huvud taget göras.

I frågeformuläret som skickats till medlemsländerna frågas om det nationella brottslighetsläget med hänsyn till organiserad brottslighet. Därtill frågas uppgifter om olika marknader. Dessa innehåller:

- narkotikamarknaden
- bilstöld
- kulturegendom
- människosmuggling
- människohandel, prostitution

- barnpornografi
- miljöbrott
- hasardspel
- beväpnade rån
- utpressing (inkl. skyddspengar)
- bedrägeri
- penningtvätt
- förfalskning
- tobak och alkohol
- vapen
- mm.

Det är alltså på dessa brottsmarknader som man i praktiken föreställer sig att organiserad brottslighet förekommer. Det finns säkerligen fler.

Listan är förstås så omfattande och bred att min tid inte tillåter en utförlig genomgång. Jag skall begränsa mig på bara ett intressant område, nämligen rapportens sammanfattning om trender, såsom landssvaren tillåter, alltså såsom myndigheterna i medlemsländerna har skildrat dem. Trenderna som antydast gäller ökning, globalisering, ökande samband med den legala världen, och ökad professionalisering.

a. Ökning? I många länder – Ungern, Litauen, Moldova, Norge, Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM) och Rumänien - tycker myndigheterna att organiserad brottslighet håller på att öka; i andra länder verkar situationen vara rätt stabil; i några länder har antalet brottsliga organisationer minskat. Detta illustrerar åter en svårighet med definitioner: det kan förekomma att antalet och sammansättningen av organisationer minskar samtidigt som volymen av organiserad brottslig aktivitet minskar, förblir oförändrad, eller ökar. Likaså kan antalet och sammansättningen av involverade personer, företag mm. minska, öka eller förbli oförändrad samtidigt som volymen och innehållet av brottsliga affärer, av drabbade personer (offer) och av omsättningen i branschen kan minska, öka eller förbli oförändrad - och strukturen och innehållet av organiserad brottslig verksamhet kan variera kraftigt oberoende av volymen av denna verksamhet, och därmed kan de samhälleliga konsekvenserna samtidigt variera kraftigt. Det lyckas ofta inte att urskilja dylika nyanser med dagens redskap.

b. Globalisering. I många medlemsländer rapporteras ett inflytande av utländska organiserade brottsliga grupper. I vissa länder påstår man även att utländska grupper dominerar vissa sektorer av organiserad brottslighet. Exempel för detta är ledare av grupper från Estland och Ryssland vilka påstås ha delat mellan sig territorier i viktiga sektorer av organiserad brottslighet i Finland, och samtidigt «nedgraderat» de finska brottslingarna till en status av medhjälpare. En dylik sektor är hallickverksamheten, en annan är narkotikamarknaden. Estniska och ryska grupper är också involverade i egendomsbrott såsom bilstölder och smuggling av alkohol och cigaretter. Dessa kriminella nätverk når till flera europeiska länder, och även till andra världsdelar (denna analys av finska myndigheter illustrerar åter ett seriöst problem med information: hur man har kommit till den slutsatsen är totalt oklart – denna skildring är ett resultat av analytisk tänkande vilket inte har en deduktiv utan en kreativ karaktär. Om det är «sant» kan inte bekräftas eftersom det inte består en empiriskt hållbar definition av «dominera» eller «kontrollera» el. dyl.

Estniska myndigheter har observerat att deras organiserade brottslingar i ökande grad har internationella kontakter. Dessa kontakter finns mellan estniska och utländska grupper (främst då ryska grupper) men också grupper med en blandad etnisk medlemskap har börjat förekomma.

Rysktalande brottslingar är i ökande grad aktiva i Polen, även som ledare av polska grupper.

Irland observerar att i flera tillfällen under de senaste åren har mängden av konfiskerade narkotika varit klart större än den lokala drogkonsumtionen, vilket tyder på att landet har en transitofunktion. Flera irländska organiserade grupper har utvecklat en stor kapacitet för internationell narkotikahandel. De tycks ha kapaciteten att samarbeta med andra internationella droghandlare så att de kan leverera narkotika till alla delar av världen. Till exempel har irländska organiserade grupper handlat cannabis från Sydafrika till västra Afrika; detta visar tydligt hur den irländska organiserade brottsligheten har utvecklat sig att överskrida de traditionella nationella gränserna, och att involvera helt andra medarbetare än bara sina egna landsmän. (Fast om den tolkningen stämmer kan man fråga sig - med den logiken kunde vi också påstå att finska forskare styr delar av den globala forskningsverksamheten eftersom de deltar i samarbetsprojekter som förmår mobilisera kolleger i många andra länder i samarbetsprojekter till exempel med EU-finansiering. Tolkningen kunde alltså också vara, att planerad brottslig före-

tagsverksamhet följer samma slags rutiner som den legitima företagsverksamheten där en «globalisering» och/eller «internationalisering» håller på att bli allt mer vanligt).

Italien observerar att den traditionella italienska organiserade brottsligheten - Mafia, 'Ndrangheta, Camorra - håller på att expandera sin verksamhet även till andra länder, i synnerhet i västra Europa, och samtidigt håller utländska brottsliga grupper på att intaga en starkare roll i Italien. Det finns även ett ökande samarbete mellan italienska grupper och liknande organisationer i Balkanområdet. För några av de starkare kriminella nätverk aktiva i Italien har exploateringen av prostituerade och barn förlorat i betydelse jämfört med illegal handel av vapen och narkotika. Deras narkotikahandel började med att smuggla marijuana från Balkanområdet, och expanderade sedan till handeln med asiatisk heroin, och sedan även till handeln med sydamerikansk kokain. Både nigerianska och albaniska grupper deltar i kokainhandeln i Italien.

Myndigheterna i Slovenien har observerat att allt fler av deras brottsliga grupper har samband med grupper från de andra ex-jugoslaviska länderna. Dessa länder fungerar som mellanstationer för narkotika- och invandrartransporten. En annan illustration av det ökande internationella samarbetet är situationen i Litauen. Organiserade brottsliga grupper i Litauen har ingått förhållanden/kontakter med medlemmar av organiserad brottslighet från Ryssland, Vitryssland, Lettland, Ukraina, Polen, Tyskland, England, Spanien, Holland, Belgien, Schweiz, Frankrike mm.

c. Ökande samband med den legala världen. Flera länder, såsom Tyskland, Polen och Portugal noterar att organiserade brottsliga grupper tenderar att engagera sig i ett brett spektrum av kriminell verksamhet, och att investera profiler i den legala ekonomin, eller att exportera pengar till utlandet. Den ökande intensiteten av samband av den undre världen till legala företagsvärlden har noterats i många nationella lägesrapporter, till exempel i Kroatien, Tjeckien, Estland, Ungern, Norge, Polen, Portugal, Rumänien och Turkiet. Denna tendens manifesteras närmast i investeringar av brottsligt kapital i olika slags privata företag. De sektorer av ekonomin som mest påverkas på detta sätt är fastighetssektorn, turist- och nöjesindustrin (såsom restauranger och hoteller), och finansmarknaden.

d. Ökande professionalisering. En sista allmän tendens är den ökande professionaliseringen av organiserade kriminella grupper. Detta observeras i flera medlemsländer, såsom Island, Litauen, Polen, Portugal och Storbritannien. Grupper i Ungern och Polen använder allt fler högt kvalificerade specialister/expertter såsom finans-, skatte- och investeringskonsulter, högklassiga advokater, specialister i IT-teknologi, högt placerade banktjänstemän mm. De försöker också att undvika störningar från polisens sida med olika skydds- och neutraliseringsmetoder. Till exempel placerar man de kriminella aktiviteterna långt borta från var de själva är bosatta, eller också byter de sitt verksamhetsområde varje år eller vartannat år.

Professionaliteten manifesteras också i att man ofta byter sitt modus operandi, t.ex. när det gäller transportrutter av narkotika. Brittiska, norska, portugisiska och spanska myndigheter rapporterar att nya teknologier, i synnerhet för kommunikationssyften, används av organiserade brottsliga grupper i ökande grad. De nya teknologierna och Internet i synnerhet gör det lättare för brottslingar att agera över nationella gränser, snabbt, anonymt och i hemlighet. Internet erbjuder även nya marknader för kriminella grupper, t.ex. för illegal pornografisk material, narkotika- och vapererbjudanden, internationell bedrägeri, hantering av stöldgods, och penningtvätt.

Den finska situationen - en alternativ rapport

Rapporten av Europarådet bygger alltså på myndighetsuppgifter. En slags sammanfattning av myndighetsuppfattningen är utlåtandet av generalsekreteraren av Interpol, Ronald K. Noble, som nyligen besökte Finland. Han konstaterade att den internationella brottsligheten närmast använder Finland som transitland. Genom Finland transporteras bilar och annat stöldgods samt narkotika, och resedokument.

Denna utlåtande vållade några besvikna protester i pressen: tolkningen var att Finland spelar ingen betydande roll i världen även i detta hänseende, och duger alltså inte till mer än transitland. Detta tycktes kränka de patriotiska känslorna hos vissa skribenter.

Den nya finska undersökningen om professionella brottslingar tyder också på att Interpol-chefen och den finska polisedningen inte hade helt rätt. Om den finska situationen har nämligen nyligen en annan typ av rapport färdigställts. Den använder en helt annan metodologi än myndighetsrapporterna. Det är Dr. Mika Junninens avhandlingsarbete som belyser situationen genom «expertintervjuer» -

han har intervjuat 21 finska brottslingar av hög professionell rang dels i fängelse (10), dels i frihet (11). Intervjuerna belyser det sena 1990-talet, datainsamlingen/fältarbetet gjordes hösten år 2001. Intervjupersonerna (sammanlagt 33 intervjuer) representerar fyra olika brottsliga bakgrund; det handlar sig typiskt om brott som på något sätt överskrider landsgränsen: de brott som finska brottslingar begår över finska gränsen består av 1) olika slags smuggling (alkohol, tobak, narkotika), samt 2) organisering av prostituerade kvinnor till landet och deras verksamhet i landet. De brott som finska brottslingar begår från Finland till utlandet är främst 3) handel av stöldgods; och 4) pengarna som skapats genom den kriminella verksamheten behöver tvättas för att den skall kunna användas för normala legitima aktiviteter/transaktioner. Penningtvättet genomförs i olika affärer i Finland och i utlandet. Det är alltså om dylika brottsfenomen som intervjupersonerna hade egna kunskaper.

Om brottslingarna. Författaren beskriver sina informanter som «äventyrare» och «risktagare». De har en säker känsla att de förmår bli rika genom brott - och flera av dem har faktiskt gjort det. I jämförelse med vanligt folk är deras färdighet att ta risker enorm - och ofta överdrivet optimistisk. Dessa män är beredda att även riskera sina liv och mycket stora mängder av pengar som de har förtjänat med tidigare brott, om det finns en chans att begå ett ännu mer spännande, krävande och profitabelt brott. Över lag begår de dock inte brott impulsivt och utan noggrann planering.

Dessa män hade blivit professionella brottslingar på två olika sätt: som en fortsättning av en karriär som ungdomsbrottsling, eller genom en slumpmässig/katastrofal händelse senare i livet. De som hade bakom sig en karriär som ungdomsbrottsling hade gjort sitt «yrkesval» rätt tidigt. Men de som hade blivit yrkesbrottslingar genom en senare katastrof/slumpmässig händelse hade utvecklat sitt nya «yrke» då problem i deras civila liv hade ackumulerat, eller efter de hade dömts till ett fängelsestraff.

Alla informanterna var manspersoner mellan 25 och 45 år – det tar tid att bli en bra specialist i brott. De flesta av dem hade bara ett minimum av formell skoling, bara några hade avlagt studentexamen. De hade avtjänat från 1 till 6 fängelsestraff, med strafftider från några år till över 10 år.

Kanske det bästa kriteriet av den professionella kvalitén av verksamheten av dessa män är deras skattefria intäkter: alla av informanterna konstaterade att de

hade på årsnivå tjänat ett minimum av flera hundra tusen FIM, några även flera miljoner FIM.

Om brotten. De intervjuade manspersonerna hade profilerats för att representera olika brottssektorer. De kunde dock även ofta berätta om många andra typer av brott som de hade begått själva, och även om brott som begåtts av andra. Likväl kunde de beskriva nya brottstillfällen. Det centrala om att begå brott är att brotten är planerade, förberedda och genomförda med den största noggrannheten. En av de viktigaste kännetecknen av yrkesbrottslingens rykte/status/anseende, vid sidan om hur mycket pengar han förmår att dra in, är hur storartade och märkvärdiga brott han kan planera och genomföra utan att bli fast.

En intressant observation är att dessa män producerar/levererar sådana tjänster och varor för vilka det finns en klar efterfrågan bland det vanliga folket, såsom prostitution, narkotika, alkohol, tobak, och stulna varor/stöldgods. Detta reflekterar en klar konflikt av värden – parlamentet valt av folket stiftar lagar som polisen försöker att kontrollera, och samtidigt köper och konsumerar folket dessa samma tjänster och varor i ökande grad. En slutsats av detta kunde vara att sådana brottslingar och förmedlare/leverantörer av dylika tjänster och varor kommer inte att försvinna så länge som det finns en efterfrågan för tjänsterna och varorna. - Informanterna i undersökningen kommenterade detta genom att säga att om de åker fast, kommer det säkert att vara andra som fortsätter att marknadsföra samma tjänster och varor.

Några kommenterade även den mytiska solidariteten mellan brottslingar: var och en visade sig vara en vanlig «homo oeconomicus» för vilken bara hans egen materiell framgång hade någon betydelse. Brottslingarna sade själva att det var ofta mycket nyttigt/ändamålsenligt att informera myndigheterna om en eller annan konkurrent, exempelvis för att taga över marknaden.

Ett mål i yrkesmässig brottslighet, vid sidan av spänningen, är att pengarna som förtjänats genom brott överförs till laglig företagsverksamhet - och när kapitalet växer, finns det en uttryckt benägenhet att utveckla verksamheten till en ökande grad av lagliga affärer, så att man kan undvika icke-önskade störningar, fängelsestraffen.

Det är av betydelse att ju mer hela samhället blir sammankopplat med organiserade brottsliga aktiviteter, desto större blir antalet vanligt folk som blir direkt eller indirekt beroende av företagsverksamhet som finansieras eller skyddas av brottslig verksamhet.

De finska brottsliga grupperna. De finska professionella brottsliga grupperna som ingick i undersökningen fyllde inte de internationella kriterier för transnationell organiserad brottslighet som förekommer i litteraturen, eller som presenteras av Europeiska Unionen, Europarådet eller Förenta Nationerna. Även informanterna själva tyckte att detta var fallet. Av de 14 finska brottsliga grupper som undersöktes kunde man klassificera de bästa såsom semi-organiserade brottsliga grupper, och en tredjedel av dem kunde helst benämnas som företrädare av gruppkriminalitet. Alltså: de allmänt använda definitionerna har konstruerats från toppen, inte från «gräsrötterna», från fenomenologiska kunskaper om kriminalitet. Det är då inte märkvärdigt att vi möter konstanta svårigheter att tillämpa dessa definitioner i praktisk verksamhet.

De största problemen av finska brottsliga grupper är frånvaron av monopol samt den osäkra kontinuiteten av verksamheten. Som en konsekvens blir aktiviteten icke-systematisk och får en kortvarig karaktär, och förmår bara syfta åt momentana profiter. Därför har de inte heller långtidsmål som skulle syfta åt makt, eller planer om hur man kan utveckla verksamheten vidare från fasan där man gör pengar till en högre nivå där man stabiliserar sin egen ekonomiska och kriminella status. Detta kan då bara ske på individnivå.

Enligt informanterna försöker de finska organiserade yrkesbrottslingarna agera med låg profil, och undvika att attrahera intresset av kontrollmyndigheterna, klart olika från exempelvis kollegerna i Sicilien eller Kolumbien, där organiserade kriminella grupper spelar öppet mot myndigheterna och skyddar sina monopol utan hänsyn till myndigheterna.

Den viktigaste egenskapen av finska professionella kriminella grupper var att de inte är solida grupper med en hierarkisk struktur även om de tillämpar operationsmodellen av en marknadsföringskedja. I kedjan distribueras varorna från toppen ner, och alla deltagare får sina intäkter bara för utfört arbete och inget mer. Ett speciellt kännetecken av marknadsföringskedjan är att när det inte finns några varor så finns det ingen kedja heller. Istället får varje medlem i kedjan göra pengar på sådana sätt han kan. Samarbetet kan fortsätta senare, om något som kan försäljas dyker upp igen därför att i en sådan situation frågar man först personer man känner och litar på om de är intresserade att delta i marknadsföringen igen.

Grupperna hade också en annan viktig svaghet: förhållanden mellan deltagarna var mycket individualistiska och av en ad hoc -karaktär. Individualiteten uttrycks

i att deltagarna var helt likgiltiga när det gällde den ekonomiska framgången av de övriga deltagarna - det vara bara deras egen framgång som hade betydelse. Ad hoc-karaktern uttrycktes i orealistiska optimistiska förväntningarna om hur enkelt och lätt det skulle vara att realisera brottet och hur sofistikerade och lojala medbrottslingarna var.

Det är dock av stort intresse, att några av de finska grupperna var mycket ivriga att utveckla sina brottsliga aktiviteter och att begå brott som har allvarliga, och i ökande grad allvarliga konsekvenser, och en större tidsmässig utsträckning. Det är därför viktigt, att deras verksamhet övervakas på en löpande basis/ på ett systematiskt och allvarligt sätt, för att motverka risken av en framtid som redan har hänt t.ex. i Estland, Ryssland, Italien, Kolumbien, delar av USA - där lokala brottsliga grupper kan vara för starka för att staten skulle förmå att kontrollera dem, och inte har resurser eller styrkan att effektivt förhindra eller försvåra deras aktiviteter.

Referenser

- Council of Europe.** (2003) *Organised Crime Situation Report 2002*. PC-S-CO 7E, Provisional, Strasbourg, December 2003.
- Mika Junninen & Kauko Aromaa** (1999). *Crime across the Border*. Finnish Professional Criminals and Estonian Crime Opportunities. Helsinki: National Research Institute of Legal Policy, Research Communications 45.
- Mika Junninen** (2004). *Finnish professional criminals and their cross-border activities in the 1990s*. Ph.D. Thesis, University of Trento.

Inndragning og andre utbytterettede tiltak mot organisert kriminalitet

Ass. spesialråd Anne-Mette Dyrnes, Justisdepartementet

Profittmotivet, det vil si ønsket om økonomisk lønnsomhet og overskudd, er sentralt ved de fleste former for organisert kriminalitet. Eksempler er ran av verditransporter og tellesentraler, narkotikahandel, våpensmugling, menneskesmugling og – handel, korrupsjon, smugling av sprit og sigaretter, piratkopiering og former for handel med utryddingstruede dyrearter.

Profittmotivet er ikke nødvendigvis det eneste eller det endelige motivet. Spenning, makt og seksuell utnyttning er eksempler på andre motiver som kan stå mer eller mindre sentralt. Ved terrorvirksomhet er pengene bare et middel til å nå politiske mål. Men ved de aller fleste former for organisert kriminalitet vil profittmotivet være helt sentralt, enten fordi det økonomiske utbyttet er det endelige målet, eller en nødvendig betingelse for å nå andre mål.

Vi kjenner ikke omfanget av organisert kriminalitet, og dermed heller ikke omfanget av *utbyttet* som kommer fra slik kriminalitet. Men det antas å utgjøre store beløp, både her hjemme og internasjonalt. Eksempler som er omtalt mediene gir indikasjoner på hva det kan dreie seg om i enkeltsaker og på enkelte saksfelt.

Et første eksempel er ran av verditransporter og tellesentraler. Omkring 200 millioner skal være oppnådd i utbytte av grove ran de siste årene. Utbyttet fra de fem største sakene er som sunket i jorden.¹ I mai 2004 beslagla politiet i Oslo mer enn 60 kilo heroin i en enkeltsak.² Gateverdien av dette partiet her i Norge vil være minst 60 millioner kroner hvis det ble solgt for 1000 kroner pr. gram.

¹ Se Dagbladet nettavisen 1. juni 2004.

² Se pressemelding 2. juni 2004 på Oslo-politets hjemmeside, oslo.politiet.no.

Verdensbanken har anslått at narkotikahandel utgjør halvparten av økonomien i Afghanistan. I 2003 tjente bøndene og narkotikaprodusentene omkring 2.3 milliarder USD i dette landet, en fordobling fra 2002.³

Et annet saksområde er korrupsjon. I følge en amerikansk undersøkelse utført ved Northwestern University i Chicago av korrupsjon i Verdensbanken, har mellom 26 og 130 milliarder USD som Verdensbanken har gitt i lån siden 1946, havnet på statslederes kontoer i skatteparadiser i stedet for å bedre levevilkårene til de fattige. I følge den samme undersøkelsen utgjør den totale korrupsjonen i utviklingsbankene 200 milliarder USD.⁴

Et siste saksområde som jeg vil nevne er menneskehandel. Slik virksomhet er en milliardindustri som antas å utgjøre den tredje største illegale økonomien i verden.⁵

Det kan synes opplagt at det er nødvendig å redusere den økonomiske lønnsomheten for å redusere omfanget av slik kriminalitet. Spørsmålet om det er mulig å effektivisere forebygging og bekjempelse av organisert og annen profittmotivert kriminalitet uten tiltak mot det økonomiske utbyttet, må besvares med et nei. De fleste erkjenner dette, men det er et betydelig problem å omsette erkjennelsen til praktisk politi- og påtalearbeid. I alt for mange saker ser man at all oppmerksomhet i etterforskningen har vært konsentrert om spørsmålene om skyld og straff, slik at utbyttet av den straffbare virksomheten forblir på lovbryternes hender.

I dette foredraget skal jeg først forklare nærmere hvorfor straffesaksbehandlingen bør fokusere på det økonomiske utbyttet av kriminaliteten, ikke bare på skyld og straffespørsmål. Dernest skal jeg beskrive hva slags utbytterettede tiltak vi trenger, og hvordan disse er gjennomført i Norge. Jeg skal kort komme inn på den internasjonale utviklingen på feltet. Til slutt skal jeg si noe om virkningen av tiltakene og hvilke utfordringer vi står overfor.

Hvorfor bør straffesaksbehandlingen fokusere på utbyttet av kriminaliteten?

Det er et sentralt mål at kriminalitet ikke skal lønne seg. Det er derfor nødvendig å ta utbyttet fra kriminelle. Dette målet har flere grunner. En viktig grunn er den

³ Se Dagbladet 4. august 2004.

⁴ Se Aftenposten 3. juni 2004.

⁵ Se Kim Traavik, Menneskehandel er milliardindustri, kronikk i Dagbladet 21. oktober 2004.

etiske. Et demokratisk samfunn kan rett og slett ikke forsvare at enkelte beriker seg på kriminalitet. Det ville være både støtende og urettferdig hvis man tillot det. En annen viktig grunn er hensynet til individualprevensjonen. Hvis lovbrøtteren får beholde utbyttet av den straffbare virksomheten, vil hans incitament til fortsatt straffbar virksomhet kunne øke. Virkningen av straffen på den enkelte kan således svekkes. Det er ikke sikkert at det gjør så mye å sone et par år i fengsel hvis en millionformue er saltet ned i utlandet. Også allmennpreventivt er det meget uheldig å la kriminaliteten forbli lønnsom. Det kan bidra til å minske straffens avskrekkende funksjon, og rekrutteringen til organisert kriminalitet kan øke.

En siste grunn som jeg vil nevne er at bruk av finansiell etterforskning for å oppspore og beslaglegge utbyttet kan føre til bedre oppklaring av saker som gjelder organisert kriminalitet. Det jeg sikter til her er muligheten til å finne bakmennene. Alt for ofte er det bare de små fiskene som tas, for eksempel i narkotikasakene. Tollere stopper kurerer på grensen. I en del tilfeller følger man disse til en mottaker, men stopper der. I alt for mange saker gjør man ikke engang det. Det er antakelig lett å erstatte kurerene. Straff mot disse rammer derfor ikke den organiserte kriminaliteten særlig hardt. Bakmenn deltar sjelden i gjennomføringen av smugling eller omsetning av narkotika. De har ikke befattning med det narkotiske stoffet. Men de vil helt sikkert innkassere store deler av utbyttet av virksomheten. Det er derfor større mulighet for å finne bakmenn ved å ta i bruk finansiell etterforskning.

Å hindre at kriminalitet lønner seg, er således ikke bare et mål, men også et middel til en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse.

Hva slags tiltak trenger vi?

Generelt antas det at omkring en tredjedel av det som oppnås i økonomisk utbytte blir brukt opp nokså umiddelbart. Resten blir hvitvasket. Det vil si at det blir gjenstand for handlinger som medfører at utbyttet fremstår som lovlig oppnådde midler, slik at det kan tas i bruk uten at det vekker oppsikt.

Ved organisert kriminalitet er det regelmessig tale om store utbytter, og det vil oppstå behov for hvitvasking. Et eksempel er verditransportran hvor det er oppnådd et stort kontantbeløp. Slike penger kan ikke brukes uten at det vekker oppsikt. De må vaskes godt før de kan brukes, for eksempel ved at de settes i banken eller investeres i fast eiendom eller aksjer.

Muligheten til hvitvasking er en nødvendig forutsetning for organisert kriminalitet, på samme måte som heleri er en nødvendig forutsetning for tradisjonelle tyverier. Tyven trenger ikke 20 DVD-spillere. Bare hvis noen er villig til å kjøpe tjuv-godset, får han glede av den straffbare virksomheten. Den organiserte kriminelle har ikke behov for store mengder kontanter med mindre de kan brukes.

Det vi trenger er således tiltak som kan bidra til å forebygge og bekjempe hvitvasking av utbytte.

Kort om gjennomføringen av tiltakene i norsk rett

Et sentralt tiltak er kriminalisering av hvitvaskingshandlinger. I norsk rett har vi hatt en skrittvis utvikling i retning av økt kriminalisering av slike handlinger. I 1989 ble det straffbart å hvitvaske utbytte av narkotikakriminalitet. Vi fikk en ny bestemmelse om såkalt utbytteheleri i straffeloven § 162a. Bestemmelsen ble opphevet 11.6.93 da virkeområdet til straffeloven § 317 ble utvidet til å omfatte hvitvaskingshandlinger; det å yte bistand til å sikre utbytte av en straffbar handling for en annen.⁶

Vår hvitvaskingsbestemmelse er vidtrekkende sammenlignet med tilsvarende bestemmelser i andre land som vi pleier å sammenligne oss med. Den rammer for det første befatning med utbytte av enhver straffbar handling, også fiskale lovbrudd. Det er ingen smutthull, og dermed potensial for større effektivitet. For det andre kreves det ikke konkretisert hvilken straffbar handling utbyttet stammer fra. Det er tilstrekkelig at det er bevist at utbyttet stammer fra en eller annen straffbar handling, likegyldig hvilken. For det tredje rammer § 317 også uaktsom hvitvasking. Det kan være vanskelig å bevise forsettlig hvitvasking. Men personen kan ofte bebreides for at han burde ha forstått at det han hadde befatning med, var utbytte av en straffbar handling. En mulig svakhet er at § 317 ikke rammer hvitvasking av eget utbytte («self-laundering»). I de fleste europeiske land er det en selvstendig straffbar handling å hvitvaske utbytte av egne straffbare handlinger. For lovbryteren er det tryggest om han greier å gjennomføre hvitvaskingen uten hjelp fra andre.

Inndragning av utbytte av straffbare handlinger er også et viktig tiltak mot hvitvasking. Hvis utbyttet inndras, blir det ikke noe å hvitvaske. I norsk rett har vi hatt

⁶ Begrepet hvitvasking benyttes ikke i straffeloven, men er brukt i forarbeidene til straffeloven § 317.

inndragningsregler siden straffelovens tilblivelse i 1902. Vi har enkelte inndragningsregler i spesiallovgivningen, men hovedreglene er plassert i straffeloven §§ 34 flg. Reglene har gjennomgått to større revisjoner, i 1973 og 1999. Etter 1973 er inndragning ikke lenger straff.

Fra den siste revisjonen skal jeg nevne to endringer som er spesielt viktige i saker som gjelder organisert kriminalitet.

For det første er inndragning etter hovedregelen i straffeloven § 34 nå obligatorisk. Om dette sier forarbeidene⁷:

«Det er normalt ikke opp til påtalemyndigheten om det skal legges ned påstand om inndragning eller opp til retten om en påstand om inndragning skal tas til følge. Inndragning skal skje hvis vilkårene er oppfylt, og hele utbyttet skal inndras.»

Regelen er ikke unntaksfri. Men i saker som gjelder organisert kriminalitet vil allmenne hensyn stå sterkt slik at unntaksregelen i § 34 første ledd annet punktum neppe får anvendelse.

For det andre fikk vi en ny regel om utvidet inndragning i straffeloven § 34a. Ved grov kriminalitet som er av en slik art at den kan gi betydelig utbytte, kan alle formuesgoder som tilhører lovbrøyteren inndras hvis han ikke gjør det sannsynlig at de er oppnådd på lovlig måte. Bevisbyrden for lovlig erverv ligger på lovbrøyteren. Regelen er fakultativ. Det er således opp til rettens skjønn å avgjøre om, og i hvilken utstrekning utvidet inndragning skal finne sted. I saker som gjelder organisert kriminalitet vil det sjelden være grunn til å redusere inndragningskravet, eller la det bortfalle.

Generelt er oppdagelsesrisikoen liten for organisert kriminalitet. Det har blant annet sammenheng med at det er tale om såkalt offerløs kriminalitet, det vil si at det ikke er noen fornærmet i rettslig forstand, som rammes av, og anmelder forholdet. Voldsutøvelsen i organiserte kriminelle miljøer rammer gjerne internt, og fornærmede anmelder ikke forholdet. Dessuten er det sjelden vitner. Eventuelle vitner trues ofte til taushet. Vitner som er villige til å snakke, vet lite og har sjelden oversikt over hele det kriminelle nettverket. Aktørene er mer profesjonelle enn andre kriminelle, og derfor også mer omhyggelige med å skjule sine spor. Bakmenn deltar sjelden utover finansierings- og planleggingshandlinger og etterlater derfor sjelden andre spor enn pengesporene. I mange tilfeller blir derfor den organiserte kriminaliteten ikke oppdaget.

⁷ Se Ot. prp. nr. 8 (1998-99) s. 64.

Et viktig tiltak er å øke oppdagelsesrisikoen for den organiserte kriminaliteten ved å øke oppdagelsesrisikoen for utbyttet, det vil si øke oppdagelsesrisikoen for hvitvaskingshandlingene som nødvendigvis følger når det er oppnådd et stort utbytte. Et eksempel er narkotikahandel som gir utbytte i form av kontanter. I siste ledd - på gata - betales det alltid i kontanter. Det er et betydelig problem for lovbyrterne å håndtere kontantene uten at det vekker oppsikt. På et eller annet tidspunkt vil pengene bli forsøkt vasket ved at de settes inn på en bankkonto, investeres i aksjer, fast eiendom eller annet. Pengene setter spor, og det bør være mulig for politiet å få opplysninger om sporene fra dem som oppdager dem, for eksempel en bank.

I norsk rett er det gjennomført en rekke tiltak som bidrar til å øke oppdagelsesrisikoen for hvitvaskingshandlinger. Noen av tiltakene har dette som et av målene, mens andre har det som en virkning.

Det sentrale tiltaket er plikten for banker og finansinstitusjoner og etter hvert en rekke profesjoner og andre til å rapportere mistenkelige transaksjoner til ØKOKRIM. Dette tiltaket ble først innført ved endring av finansieringsvirksomhetsloven⁸ 11. juni 1993, samme dag som straffeloven § 317 ble endret. Reglene trådte i kraft 1. januar 1994 og er senere endret i 1996 og 2003. Ved lovendring 20. juni 2003 ble de tatt inn i en egen lov om forebyggende tiltak mot hvitvasking av utbytte mv. – hvitvaskingsloven. Formålet med loven er etter § 1 å forebygge og bekjempe hvitvasking av utbytte av straffbare handlinger. Loven gjelder som nevnt en rekke institusjoner og profesjoner, som betegnes som rapporteringspliktige, blant andre banker, meglerforetak, advokater (med visse begrensninger), revisorer, regnskapsførere, eiendomsmeglere og forhandlere når de mottar store kontantbeløp.⁹

En rekke plikter ligger på de rapporteringspliktige. Sentralt står plikten til å kjenne og identifisere sine kunder. De øvrige plikter etter loven har liten betydning hvis denne ikke etterlevs. Hvis det oppstår mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av en straffbar handling, har den rapporteringspliktige for det andre plikt til å gjøre nærmere undersøkelser. Hvis undersøkelsene ikke fører til avkrefteelse av mistanken, oppstår plikt til å rapportere den mistenkelige transaksjonen til ØKOKRIM. I ØKOKRIM foretas videre undersøkelser i hvitvaskingsenheten. Disse kan føre til at opplysninger om transaksjonen kan brukes i straffesaks-

⁸ Lov 10. juni 1988 nr. 40.

⁹ Se en fullstendig liste over rapporteringspliktige i hvitvaskingsloven § 4.

behandlingen, enten som grunnlag for åpning av en helt ny sak, eller som bevis i en allerede verserende straffesak.

Et annet tiltak som bidrar til økt oppdagelsesrisiko for blant annet organisert kriminalitet, er valutaregisterloven som ble vedtatt i Stortinget 27. april 2004. Den medfører at opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler ut og inn av landet, samt transport av kontanter ut og inn av landet, kan brukes til etterforskningsformål. Opplysningene fra bankene, kortelskapene og tollvesenet om slike transaksjoner blir lagt inn i et register – valutaregisteret – som politiet vil få direkte tilgang til.¹⁰ Det kan også bidra til økning av oppdagelsesrisikoen at skattemyndighetene nå er gitt adgang til å gi politiet opplysninger om mulig straffbare forhold utenfor sitt eget ansvarsområde på eget initiativ.

Internasjonalt samarbeid

Hvitvasking foregår mest effektivt internasjonalt. Internasjonalt samarbeid er derfor svært viktig, både på det generelle planet og i enkeltsakene.

At utbytterettede tiltak var nødvendige, var en erkjennelse som først kom i land som var hardere rammet av den organiserte kriminaliteten enn vi er i Norge. Man innså i økende grad at tradisjonelle virkemidler og metoder kom til kort ved bekjempelsen av organisert og annen alvorlig kriminalitet. Utviklingen i Norge er først og fremst resultat av trykk utenfra.

Den internasjonale utviklingen av utbytterettede tiltak startet på 1980-tallet. Jeg vil begynne med å nevne Basel-deklarasjonen av 1988. Sentralbanksjefene i en gruppe av 10 av verdens rikeste land utformet retningslinjer som blant annet gikk ut på at bankene burde kjenne sine kunder – kjenn-din-kunde-prinsippet. Kundernes identitet skulle i det minste være kjent for bankene.

Dette rokket ikke ved bankenes taushetsplikt. Først ved dannelsen av Financial Action Task Force (FATF) i 1989 og vedtakelsen av de førti FATF-anbefalingene i 1990, begynte oppfatninger om den til da nærmest urørlige banksekretessen å endres. Flere og flere saker avslørte at store pengebeløp som stammet fra alvorlig kriminalitet ble gjemt i bankene, for eksempel i Sveits og Liechtenstein, og at bankene dekket seg bak taushetsplikten for å slippe å gi opplysninger til politiet. I før-

¹⁰ Loven skal erstatte det såkalte BRAVO-systemet som administreres av Norges Bank. Den er ikke trådt i kraft.

ste omgang var det penger fra narkotikakriminalitet som var bekymringen. Etter hvert kom avsløringene om de mange korrupte statsledere, for eksempel Marcos og Mobuto, som gjemte sine svarte penger i de sveitsiske bankene.

Etter at EU vedtok sitt første hvitvaskingsdirektiv i 1991 startet beskjæringen av banksekretessen for alvor. Bankene fikk i land etter land en ofte straffesanksjonert plikt til å samarbeide med myndighetene.

Så sent som i 1998 hevdet Lucien Thiel, leder av bank- og banksjefsforeningen i Luxembourg, at opphevelsen av bankenes taushetsplikt var et angrep på menneskerettighetene.¹¹ I dag blir land som ikke har utviklet et minimumsvern mot hvitvasking – blant annet rapporteringsplikt om mistenkelige transaksjoner for finansinstitusjonene – møtt med internasjonale reaksjoner, for eksempel i form av svartelisting fra FATF.¹²

En rekke konvensjoner har bestemmelser om tiltak mot hvitvasking. FNs narkotikakonvensjon av 1988¹³ påla konvensjonsstatene å kriminalisere hvitvasking av narkotikautbytte, og å ha regler om inndragning av slikt utbytte. Europarådets hvitvaskingskonvensjon av 1990¹⁴ påla tiltak også mot annen alvorlig kriminalitet. Etter 11. september 2001 er Det internasjonale pengefondet og Verdensbanken engasjert i evaluering av landenes hvitvaskingstiltak.¹⁵ I dette ligger en erkjennelse av de makroøkonomiske konsekvensene av hvitvaskings- og terrorfinansierings-problemene.

Virkingen av tiltakene

Det er foreløpig vanskelig å vurdere virkingen av de utbytterettede tiltakene. En viktig grunn er mangel på gode måleinstrumenter, det vil si pålitelig statistikk. Hvis vi ser på antall inndragningskrav og kravenes størrelse, antall hvitvaskingsdommer (dommer for overtredelse av straffeloven § 317) samt bruken av hvitvaskingsmeldinger i straffesaksbehandlingen, er det problemer med statistikk på alle områdene.

¹¹ Se Eva Joly, *Er det en slik verden vi vil ha?*, 2003 s. 225.

¹² Pr. 2. juli 2004 står følgende land på FATFs liste over "non cooperative countries and territories": Cook Islands, Indonesia, Myanmar, Nauru, Nigeria og Filippinene.

¹³ Se FNs konvensjon om ulovlig håndtering av og handel med narkotika og psykotrope stoffer av 19. desember 1988. Konvensjonen ble ratifisert av Norge i 1994.

¹⁴ Se Europarådets konvensjon om hvitvasking, ransaking, beslag og inndragning av utbytte av straffbare handlinger av 8. november 1990. Konvensjonen ble ratifisert av Norge i 1994.

¹⁵ Evalueringene foretas som en del av Financial Sector Assessment Program (FSAP)

Statens Innkreivingsentral rapporterer om antall inndragningskrav og kravenes størrelse. Inndragningsstatistikken skiller ikke mellom inndragningsgrunnlagene. Det er derfor ikke mulig å få sikre opplysninger om antall saker om utvidet inndragning og beløp som er inndratt ved slik inndragning. Statistikken viser bare totalt antall inndragningskrav og totalbeløpene.¹⁶ Disse tallene tyder på at politiet arbeider mer med inndragning enn tidligere. Fra 2002 til 2003 økte antall saker fra 628 til 929 (+ 47,9%) og totalbeløpet fra 58,5 millioner til 143,4 millioner kroner (+ 145,3 %). Statistikken for første halvår 2004 viser en fortsatt økning. I forhold til tilsvarende periode i fjor er antall saker økt med 16%, mens totalbeløpet er økt med 41,6 %. Beløpet for første halvår er på mer enn 57 millioner kroner, det vil si omtrent det samme som for hele 2002. Aktiviteten øker også i Oslo politidistrikt. For første halvår var det en økning på 30,6 % i antall saker og 54 % i beløp.

Straffeloven § 317 rammer både hvitvasking og tradisjonelt heleri. Første straffalternativ gjelder det å motta eller skaffe seg eller andre del i utbytte av en straffbar handling. Dette alternativet omtales gjerne som helerialternativet, men benyttes også ofte ved hvitvaskingshandlinger. Det er lettere å bevise at en person har mottatt utbyttet enn at han har bistått med å sikre det. Ved første alternativ er den passive mottakelsen straffbar, mens det for det andre alternativet kreves at det er foretatt en handling som er (egnet til å være) til nytte. Det er derfor vanskelig å skille mellom dommer for hvitvasking og tradisjonelle helerier i STRASAK. Ved oppslag i LOVDATA på søkeordet ”hvitvasking” er det få treff. Dette har sammenheng med at straffeloven ikke bruker begrepet hvitvasking, samt at ulike begreper benyttes om samme fenomen i rettspraksis: hvitvasking, utbytteheleri og heleri.

Når det gjelder bruk av hvitvaskingsmeldinger i straffesakene, tyder statistikken på at den er beskjeden. Men også her er det problemer med statistikkføringen. Det har vist seg at anmeldelse av hvitvaskingsmeldinger i flere tilfeller er registrert som henlagt i statistikken (STRASAK), selv om opplysningene faktisk benyttes i straffesakene.

De utbytterettede tiltakene er nye og medfører en rekke utfordringer. Et hovedproblem er å innarbeide dem i praksis. Dette tar tid og krever i seg selv en rekke tiltak, for eksempel av kompetansehevende art. Politiet og påtalemyndigheten er

¹⁶ Det skilles mellom statistikkgruppene i STRASAK. Det gis også opplysninger om antall saker og beløp pr. politidistrikt samt totaltall for hele landet.

tradisjonsbundne etater. De er som et stort skip som det tar lang tid å snu. Dette reflekteres også i våre utdanningsinstitusjoner. Eksempelvis har Politihøgskolen ennå ikke undervisning i finansiell etterforskning på grunnutdanningen. Manglende opplæring medfører problemer med kompetanse og rekruttering. I Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet – en plan som også har betydning for bekjempelsen av organisert kriminalitet – heter det at finansiell etterforskning skal være et eget fag på grunnutdanningen innen skoleåret 2005/2006.¹⁷

Jeg vil avslutte med å si at det er for tidlig å trekke konklusjoner. De utbytterettede tiltakene må læres og tas i bruk. Dessuten må de få virke i noen år, slik at saker kommer gjennom rettsapparatet. Deretter bør resultatene undersøkes og vurderes. Jeg håper vi innen den tid har utviklet bedre metoder for å måle resultatene. Både utvikling av bedre måleinstrumenter og vurdering av resultatene av de utbytterettede tiltakene er oppgaver som jeg antar kan være interessante for forskningsmiljøet ved Politihøgskolen.

¹⁷ Planen ble publisert 9. juni 2004.

Towards a European Organized Crime Strategy?

Problems and Opportunities

Dr. Michael Levi, Cardiff University, Wales

Defining the Problem

One of the key questions that one might ask is to what problem is a European organised crime strategy a necessary (but not sufficient) response?

Is the core problem

- specific forms of criminal act (drugs, fraud, cybercrimes), or
- some socio-economic threat posed by particular social groups, such as (without myself endorsing this view) bikers, Albanians, or drugs traffickers, to take three forms of example?

If the core problem is viewed as particular social groups, how is this threat manifested? If the existence of the group is the threat, why should we prioritise particular offences? This leads us to ask whether we can prioritise particular *offences* when dealing with multi-offence crime networks/groups. If we do not rank our priorities but merely list them, we will not have a coherent strategy, since scarce resources always require us to sacrifice some things in favour of others.

The assumption made in this paper is that there have been and may continue to be Mafia-type criminal associations in some countries. However the majority of crimes, even transnational crimes, are committed within looser network structures. These are harder to destroy (and indeed to visualise) than a hierarchical pyramid of the traditional image. Within this broad framework, there are pockets of very major crime groups with national and transnational economic and criminal interests, which have hitherto eluded successful criminal justice intervention.

However, given the illegality of what they do and the need for a certain level of secrecy, *dispersed* rather than *centralised* crime networks may represent the best way criminals have of dealing with law enforcement agencies.

Analysing and dealing with «organised crime» requires attention both to national and international components. It is helpful to think of the tasks that need to be performed to commit serious crimes over a long period, and also where these crimes (a) are required to be committed before this can happen and (b) are merely optional. These are:

1. obtain finance for crime;
2. find people willing to commit crimes (though this may not always be necessary except to the legal definition of the behaviour as transnational organised crime or as the activity of an «organised crime group»);
3. obtain equipment and transportation necessary to commit the crimes;
4. convert, where necessary, products of crime into money or other usable assets; find people and places willing to store proceeds (and perhaps transmit and conceal their origin); and
5. neutralise law enforcement by technical skill, by corruption, and/or by legal arbitrage, using legal obstacles to enforcement operations and prosecutions which vary between states, as well as the simple fact of lower priority to other countries» problems.

When analysing the dynamics of particular crimes, these procedural elements can be broken down further into much more concrete activities or points of strategic prevention. Though some of these functional components of crime may involve or even require transnational movement and some criminal collaboration, many actions from credit card fraud, drug sales, sexual services to funds placement in financial institutions remain local.

If we look broadly at the interventions we might consider for organised crime to supplement law enforcement activity, they fall into three main categories (see further, Levi and Maguire, 2004):

1. Community approaches;
2. Regulatory, disruption and other non-criminal justice approaches; and
3. Private sector involvement.

Table 1. Non-traditional approaches to organized crime prevention

<p>Community approaches</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Community crime prevention 2. Passive citizen participation: giving information about harms and risks, hotlines for reporting suspicions and crimes 3. Active citizen participation: civic action groups
<p>Regulatory, disruption and non-justice system approaches</p>	<ol style="list-style-type: none"> 4. Regulatory policies, programmes and agencies (domestic and foreign, including the Council of Europe/EU/FATF/IMF/ OECD/World Bank) 5. Faster customs & other regulatory treatment (e.g. anti-laundering measures, container and customs importation) for firms & countries that have instituted internal compliance programmes approved by the authorities 6. Routine & suspicious activity reports as investigative triggers for illegal drugs precursors and money laundering 7. Tax policy and programs 8. Civil injunctions and other sanctions (RICO, contract vetting) 9. Military interventions 10. Security and secret intelligence services 11. Foreign policy and aid programmes (certification, Most Favoured Nation, EU accession)
<p>Private sector involvement</p>	<ol style="list-style-type: none"> 12. Individual corporate responses 13. Professional and industry associations 14. Special private sector committees 15. Anti-ID fraud and money laundering software 16. Private policing and forensic accounting

Organized crime prevention in practice has continued to focus largely on the repression of dangerous people and groups. In many European countries, the notion of intervening in opportunities to commit crimes remains largely undeveloped. One reason for this may be that the core activities commonly engaged in by organized crime groups – the supply and distribution of goods and services that are in popular demand – are not seen as preventable in the same way as other crimes (like domestic violence and robbery) where there are specific victims who seek protection.

Measuring effects is difficult. What are the longer-term effects on the availability of drugs in local markets of drugs busts at home or abroad? If demand for drugs is inelastic (i.e. largely unaffected by price), a rise in their price might do little more than increase the number and/or seriousness of the crimes committed to pay for them. The «supply-side» approach therefore has clear limits. The impact of anti-money laundering and asset confiscation measures needs also to be thought through. Taking money from criminals is desirable in itself (and it politically popular), but the evidence that it reduces levels of crime does not yet exist (Levi, 2002).

We also need to create a set of outcome criteria for organized crime reduction. Part of this might be not to say «this operation reduced these crimes by this percentage» or «these operations shifted the organisation of crime from threatening hierarchy to less threatening network». Instead, we might say «these controls reduced the operational and innovative capacities of criminal organizations» or «reduced the opportunities available for organized crime to exploit». These criteria might fruitfully be labeled organized crime *indicators* rather than «measures»: measures can seem more objective than they actually are.

Finally, we need to determine ways to measure improvements in the capacity of European law enforcement and non-law enforcement bodies to reduce organized crime. How good are we at collecting the right sort of information, analyzing it and the results of our actions intelligently? For measurable improvements in co-operation to reduce the supply of illegal goods and services within a European framework:

1. Co-ordination should aim at strategic management of law enforcement resources over 2-5 year periods, with in-built international monitoring of (a) actions undertaken and (b) both short-term impacts and medium-term adaptations by organised criminals.
2. Freedom must exist for smaller geographic scale actions by smaller groups of countries (e.g. Nordic, Baltic) with collective problems that do not always affect all European countries. Otherwise we have an over-bureaucratic centralist model that does not conform to the principle of subsidiarity, under which controls should exist at the lowest efficient level.

References

Levi, M. and Maguire, M. (2004) Reducing and preventing organised crime: An evidence-based critique, *Crime, Law and Social Change*, 41 (5), pp. 397-469

Levi, M. (2002) Money laundering and its regulation, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 582: July pp. 181-194.

ØKOKRIMs strategi mot økonomisk kriminalitet

Sjef for ØKOKRIM Einar Høgetveit

Vern av viktige verdier

ØKOKRIMs oppgave er å bekjempe økonomisk kriminalitet, datakriminalitet og miljøkriminalitet. Ved sin innsats på disse områdene bidrar ØKOKRIM til å verne viktige verdier i det norske samfunnet. *Vern av viktige verdier* er ØKOKRIMs visjon. Hvordan kan vi si at vårt arbeid bidrar til å verne viktige verdier? Resonnementet er følgende:

Norge er en demokratisk rettsstat med ganske harmoniske politiske forhold og grunnleggende enighet om spillereglene for konfliktløsning. Norge er et velferds-samfunn med relativt stor grad av sosial og økonomisk trygghet. Norge har en regulert markedsøkonomi med velutviklede rettsregler for samhandel, konkurranse og arbeidsforhold i næringslivet. Norge har en vakker natur med rike ressurser både til lands og vanns som viktig grunnlag for økonomisk aktivitet og rekreasjon. Kort sagt, Norge er et godt land å bo i, og vi har en rekke viktige verdier å verne.

Kriminalitet er en trussel mot disse verdiene. Skatte- og avgiftskriminalitet underminerer det offentlige inntektsgrunnlag og truer velferdsstaten. I likhet med svindel med offentlige subsidier og støtteordninger virker slik kriminalitet konkurransevridende og skaper mistillit mellom næringsdrivende og mellom det offentlige og borgerne. Også andre brudd på kjørereglene i næringslivet, for eksempel ved konkurskriminalitet og brudd på konkurranseregler, undergraver tillitsforholdet både til kunder og omverdenen for øvrig. Verdipapirkriminalitet ødelegger tilliten i verdipapirmarkedet og svekker tilgangen på kapital til næringslivet. Korrupsjon i næringslivet eller i offentlige organer skaper mistillit og kan framtvinge et kontroll-

samfunn vi egentlig ikke ønsker. Hvitvasking vanskeliggjør oppdagelsen av alle former for profittmotivert kriminalitet og underminerer i verste fall myndighetenes økonomiske politikk. Datakriminalitet, for eksempel i form av hacking, skaper uttrygghet og koster penger. Miljøkriminalitet truer naturgrunnlaget. Og så videre.

Ved vårt arbeid med å bekjempe økonomisk kriminalitet, datakriminalitet og miljøkriminalitet bidrar ØKOKRIM på denne måten til å verne viktige verdier i det norske samfunnet.

ØKOKRIMs hovedstrategi i kriminalitetsbekjempelsen

Tradisjonelt opereres det med to hovedstrategier i kriminalitetsbekjempelsen: 1) generelle forebyggende tiltak (som for eksempel synlig, tilstedeværende polititjeneste og holdningsskapende arbeid) og 2) straffesaksbehandling. Men det er viktig å understreke at også straffesaksbehandlingen har som sitt primære formål å hindre kriminalitet gjennom den individualpreventive og (kanskje særlig den) allmennpreventive virkningen av at straffbare handlinger blir etterforsket og lovbrutere blir strafforfulgt. Det er derfor en nær sammenheng mellom rent forebyggende virksomhet og ordinær straffesaksbehandling.

Av og til gis det uttrykk for en oppfatning om at politiet først og fremst bør konsentrere seg om generelle forebyggende tiltak, og at straffesaksbehandlingen er mindre viktig. For eksempel synes man innledningsvis i programmet for denne konferansen å tilkjenne en preferanse for generelle forebyggende tiltak. Det heter blant annet:

«Bort fra hendelsesstyring og enkeltsaker over i et mer fremadrettet og strategisk arbeide innen feltene (dvs. i forhold til organisert og økonomisk kriminalitet). I denne sammenhengen bør også politiet i større grad tenke forebygging overfor disse former for kriminalitet – og da ikke kun gjennom almenprevensjon – men ved eks. POP og situasjonell forebygging.»

Det ville selvfølgelig være gledelig dersom man greide å forhindre all kriminalitet ved forebyggende arbeid. Men det er særdeles naivt å tenke seg at man klarte dette fullt ut. Når det gjelder økonomisk kriminalitet er det som regel tale om bevisste og planlagte handlinger. Det vil fortsatt bli begått profittmotiverte lovbrudd, som det er nødvendig å sanksjonere gjennom strafferettssystemet. Derfor er begge strategier viktige og nødvendige for politiet samlet sett. En vesentlig pillar i kriminalitetsbekjempelsen ville falle bort dersom straffesaksbehandlingen ble ansett for mindre viktig.

Håndteringen av store økonomiske straffesaker – fra etterforskning, påtale og irettesføring til rettskraftig dom – er svært ressurskrevende, jf. nedenfor. Et hovedpoeng fra min side er derfor følgende: ØKOKRIM må med sine begrensede ressurser (ca. 135 ansatte og ca. 100 millioner kroner i årsbudsjett) prioritere arbeidet med straffesakene og vil bare i begrenset grad kunne engasjere seg i generelle forebyggende tiltak.

Nærmere om ressursforbruket i store økonomiske straffesaker

For å illustrere hvor ressurs- og tidkrevende håndteringen av store økonomiske straffesaker kan være, skal jeg kort omtale to av sakene ved ØKOKRIM, nemlig den såkalte Mohr-saken og Finance Credit-saken.

Mohr-saken

ØKOKRIM iverksatte etterforskning mot August Wilhelm Mohr i desember 1997. Saken gjelder investeringsbedragerier, og etterforskningen har vært meget omfattende, blant annet med etterforskningsskritt i mange ulike land (USA, Panama, Sør-Afrika, Isle of Man, Sveits, England, Nederland og Norge). Mohr ble tiltalt i juni 1999. Saken ble aktorert i Oslo byrett i 2001. To aktorer pluss bisitter var 40 dager i retten. I Oslo byretts dom i januar 2002 ble han dømt til 6 års fengsel, rettighetstap for alltid, inndragning av 3,5 millioner kroner og erstatning på 4 millioner kroner. Han ble blant annet dømt for forsøk på bedrageri på ca. 6 milliarder kroner, bedrageri/hvitvasking av ca. 180 millioner kroner. Mohr anket dommen. Lagmannsretten brukte nesten ett år på å ta stilling til om anken skulle slippe igjen. Lagmannsrettsbehandlingen tok 12 uker fra mars 2004. Dom forventes i september 2004. Saken startet altså i 1997 og er ennå ikke rettskraftig. ØKOKRIMs kostnader i Mohr-saken så langt utgjør til sammen ca. 7 millioner kroner.

Finance Credit-saken

Saken gjelder grovt bedrageri og regnskapsøvertredelser i forbindelse med lån fra en rekke norske banker og låneinstitusjoner på til sammen ca 1,5 milliarder kroner. To hovedmenn er foreløpig tiltalt, og saken er den første i ØKOKRIMs historie hvor tapet som følge av de straffbare handlingene overstiger en milliard. Det alt vesentligste av midlene har gått tapt. Det dreide seg om komplekse selskapsstrukturer i

Norge og utlandet – over 30 selskaper i 8 land. Flere av selskapene var etablert i såkalte «skatteparadis». En rekke transaksjoner ble kjørt gjennom disse skatteparadisene. Hovedforhandlingen mot én av hovedmennene startet 5. februar 2004 og varte i ca 13 uker. Dom er forventet i månedsskifte september/oktober 2004. Hovedforhandling mot den andre hovedmannen er foreløpig ikke berammet. Det kan være grunnlag for å åpne etterforskning også mot flere andre personer eller selskaper i sakskomplekset.

På grunn av sakens kompleksitet og omfang ble det i etterforskningens innledende fase engasjert en rekke revisorer/regnskapskyndige medarbeidere fra revisjonsfirmaet Ernst & Young. Det ble gitt ekstrabevilgninger på flere millioner kroner fra Politidirektoratet til dette. Det er ekstraordinært at vi leier inn private granskere på denne måten. ØKOKRIMs kostnader utgjør hittil til sammen ca 13 millioner kroner, hvorav 7.5 millioner til Ernst & Young

Disse sakene er av ØKOKRIMs største, men de er ikke enestående. Vi har også mange andre store saker. Mitt poeng er at behandlingen av store økonomiske straffesaker er så ressurskrevende at ØKOKRIM i hovedsak må konsentrere seg om denne virksomheten og i mindre grad jobbe med rent forebyggende tiltak.

Utvelgelse av saker - sakstype

I tillegg kommer at ØKOKRIM bare kan behandle en mindre del av de økonomiske straffesakene i Norge. ØKOKRIM skal behandle de største og tyngste økonomiske straffesakene – og de prinsipielle, som ikke nødvendigvis alltid er store. Antallsmessig håndteres langt de fleste sakene på dette området av politidistriktene.

Ifølge påtaleinstruksen § 35-4 bestemmer ledelsen ved ØKOKRIM selv hvilke saker enheten skal behandle. En annen ordning ville vært umulig. ØKOKRIM kunne ikke maktet å behandle alle anmeldelser vi mottar.

De fleste avvisninger skyldes at saken saklig sett ikke hører hjemme hos oss. Men det er også noen eksempler på at saker som det ville vært naturlig å ta inn, likevel avvises av ressursmessige grunner. Selv om det kunne være ønskelig med noe økning i ressursene til ØKOKRIM, blant annet for at vi skal bli noe mer robuste på de ulike områdene vi dekker, tror jeg likevel at vi alltid vil oppleve at vi må avvise saker vi ellers ville tatt. Det er noe paradoksalt ved at jo mer ressurser man avsetter til bekjempelse av økonomisk kriminalitet, jo flere lovbrudd vil bli anmeldt. For

eksempel vil det komme flere anmeldelser fra bostyrere dersom de ser at politiet gis mer ressurser til å behandle konkursskriminalitet. Målt ved kriminalstatistikken vil kriminaliteten øke.

Hvordan velger så ledelsen ved ØKOKRIM ut de sakene enheten skal etterforske? Utgangspunktet er påtaleinstruksen § 35-4:

«Enheten skal behandle særlig alvorlige overtredelser av straffeloven kapittel 24 (dvs. underslag – tyveri er mindre aktuelt), 26 (dvs. bedrageri, utroskap og korrupsjon) og 27 (dvs. forbrytelser i gjeldsforhold), skatte- og avgiftslovgivningen, valutalovgivningen, prisloven, verdipapirhandelloven, forurensingsloven, arbeidsmiljøloven og andre lovovertridelser som naturlig faller inn under økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet.

Avgjørelsen av om enheten skal behandle en sak treffes av leder eller nestleder. Ved avgjørelsen skal det særlig legges vekt på:

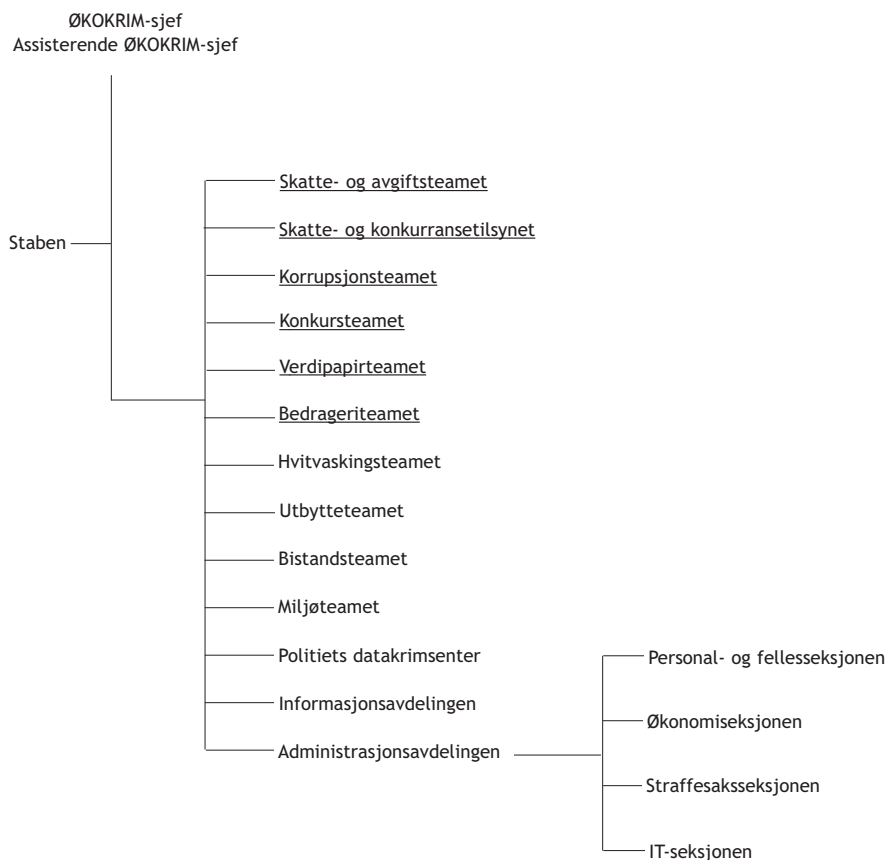
- a) etterforskingens omfang, sakens kompleksitet og den økonomiske størrelse,
- b) hvorvidt saken har forgreninger til utlandet,
- c) sakens prinsipielle karakter.»

Bestemmelsen er ikke helt à jour med hensyn til lovhenviisningene, men angir i hovedsak hvilke sakstyper enheten skal befatte seg med. I tillegg opererer vi med følgende formuleringer i skriftlige inntaks- og avslagsbeslutninger vedrørende økonomiske straffesaker:

«For så vidt gjelder økonomiske straffesaker, skal enhetens begrensede ressurser først og fremst settes inn mot overtredelser av bredere samfunnsmessig betydning. Eksempler her er alvorlige brudd på offentligrettslig reguleringslovgivning, som skatte- og avgiftsunndragelser, verdipapirkriminalitet og brudd på konkurranseregler. Andre prioriterte områder vil være korrupsjon, alvorlige bedragerier overfor en større krets av personer eller offentlige støtteordninger, større konkurssaker og hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger. For så vidt gjelder strafforfølgning mot enkeltpersoner, bør den forventede straffereaksjonen som hovedregel være ubetinget fengsel. Saker som i hovedsak dreier seg om sivilrettslige tvister og hvor erstatning ofte fremstår som en adekvat reaksjon, faller utenfor de prioriterte områdene.»

Det er altså tale om en vurdering både av sakstype og av sakens alvorlighet. I tillegg vil ressurs hensyn spille inn; arbeidet med store økonomiske straffesaker er som nevnt svært ressurskrevende; ØKOKRIM har mulighet til å etterforske bare et relativt lite antall saker; det er liten mening i å ta inn saker som vi ikke får gjort noe med innen rimelig tid.

For så vidt gjelder sakstyper, har vi også søkt å organisere oss slik at vi dekker de ulike områdene som det er naturlig å dele våre ansvarsområder opp i. Organisasjonskartet vårt ser slik ut:



Når det gjelder egne saker om økonomisk kriminalitet, håndteres de hovedsakelig av følgende team (understreket i den forrige figuren):

- Skatte- og avgiftsteamet
- Skatte- og konkurranseteamet
- Korrupsjonsteamet
- Konkursteamet
- Verdipapirteamet
- Bedrageriteamet

I tillegg er vi i ferd med å etablere et eget team til å etterforske saker som litt upresist kan betegnes som subsidiesvindel.

Muligens kan det også være grunn til å vurdere nærmere opprettelsen av et eget team til å etterforske fiskerikriminalitet. Det er et område hvor vi gjennom Bistandsteamet vårt har fått erfaring for at det er mye å ta fatt i.

Det er ønskelig at ØKOKRIM er organisert slik at alle delområder innenfor økonomisk kriminalitet (som er temaet her) er dekket. Og det er mitt syn at vi bør være aktiv og synlig på alle områder hele tiden. Formålet med straffesakene er først og fremst å sende ut et signal til allmennheten om at det er forbundet med en strafferisiko å overtre reglene på våre områder. Dersom vi i en periode skulle prioritere ett område, ville det samtidig innebære at vi måtte nedprioritere noe annet. Et signal utad om at visse typer økonomisk kriminalitet er nedprioritert, ville kunne svekke den allmennpreventive effekten på dette eller disse områdene.

Nedenfor er det gitt en oversikt over hvilke sakstyper ØKOKRIM har tatt inn for så vidt gjelder økonomisk kriminalitet, i perioden fra 2000 til i dag.

Nye sakskomplekser etter sakstype	2000	2001	2002	2003	30.6.04
Bedrageri	5	4	9	5	1
Underslag	1	2	4	1	-
Forbrytelser i gjeldsforhold - regnskapsopptredelser	3	3	2	1	1
Skatt - merverdiavgift - toll	8	3	8	5	2
Verdipapirhandel - finans	29	26	23	6	1
Konkurranse	3	3	5	1	-
Utroskap	5	5	8	6	-
Heleri - hvitvasking	4	8	5	6	2
Dokumentfalsk	-	-	1	-	-
Økonomisk kriminalitet - annet	3	4	2	4	4

Man ser at det generelt sett er tale om lave tall. De relativt høye tallene innenfor verdipapirhandel fram til og med 2002 skyldes en stor andel relativt mindre alvorlige saker om brudd på melde- og flaggeplikten etter verdipapirhandelloven. Sakene ble tatt inn for å bygge opp bransjekunnskap i Verdipapirteamet, men anmeldes i dag (av Kredittilsynet) til politidistriktene.

Forholdet til politidistriktene

Forholdet til politidistriktene er viktig. ØKOKRIM kan som nevnt bare håndtere et mindre antall straffesaker. De fleste sakene blir etterforsket av politidistriktene. ØKOKRIM skal være et spissorgan i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet. Men vi må hele tiden være opptatt av at politiet *samlet sett* skal bli best mulig i å håndtere saker på dette området. ØKOKRIM kan ikke gjøre jobben alene.

ØKOKRIM har ingen instruksjonsmyndighet overfor politidistriktene. Men vi har kontakt med distriktene og bidrar til en best mulig håndtering av økosaker (og miljø- og datasaker) der på ulike måter:

- vi gir bistand i forbindelse med etterforskning (og av til også irettføring) av konkrete saker
- vi gir bistand til opprettelse av såkalte økoteam – en ambisjon må være at iallfall en god del av dagens ØKOKRIM-saker skal være morgendagens saker i økoteamene
- i forbindelse med begge de forannevnte tiltakene arrangerer vi kurs og seminarer
- vi nedtegner våre erfaringer i en egen skriftserie som distribueres blant annet til alle politidistriktene
- vi underviser på Politihøgskolen og i andre sammenhenger for deltakere fra politidistriktene
- vi mottar polititjenestemenn, jurister og politirevisorer fra politidistriktene til hospitantopphold ved enheten

Utvelgelse av saker - anmeldelser kontra etterretning

Mørketallene når det gjelder økonomisk kriminalitet er antakelig meget store. For eksempel er det all grunn til å tro at det er mange ligningsovertredelser, lovbrudd

innenfor verdipapirhandel og konkurranseområdet mv. som aldri noen gang kommer til overflaten.

Fordi mørketallene er store, er det uråd å ha som ambisjon å avdekke, etterforske og iretteføre all økonomisk kriminalitet. ØKOKRIMs oppgave (i samspill med resten av politiet) vil være å håndtere et «passende antall» økonomiske straffesaker for å sikre en tilstrekkelig grad av lovlidighet (og slik at ikke dette samfunnet i verste fall går i oppløsning). Slik jeg ser det, er det dette ØKOKRIM dyppest sett er til for. ØKOKRIM og politiet ellers er samfunnsbevarende og konservative institusjoner. (Hva som for øvrig i denne sammenhengen er et passende antall, finnes det ikke noe fasitsvar på. Faktum er imidlertid at Norge fortsatt er et godt og ryddig land å bo i.)

Også i forhold til mørketallene vil man oppleve det samme paradokset som er nevnt foran; jo flere ressurser som stilles til rådighet for bekjempelse av økonomisk kriminalitet, jo flere saker vil bli registrert i kriminalstatistikken. Men slik vil det være på alle kriminalitetsområder hvor mørketallene er store. Mer av den skjulte kriminaliteten vil bli synlig.

Så kan man spørre: Fordi mørketallene er store, bør ikke da ØKOKRIM drive utstrakt etterretning for selv å bringe fram straffesaker istedenfor primært å aksjonere på grunnlag av anmeldelser?

(Først en digresjon: Å ha som målsetting å *reduere* kriminaliteten – en formulering man ofte ser benyttet i ulike offentlige dokumenter – er egentlig en meningsløshet, når man på grunn av mørketallssituasjonen ikke kjenner utgangspunktet. Hva er det man skal redusere i forhold til? Blir det ikke egentlig umulig å måle resultatopptakelsen?)

Men altså: Hva med ØKOKRIM og etterretning, her forstått som taktisk etterretning for å frambringe konkrete straffesaker? Mitt syn er at ØKOKRIM ikke bør ha særlig stor etterretningsaktivitet, men først og fremst etterforske straffesaker på grunnlag av anmeldelser.

Bakteppet er følgende: Å etterforske og iretteføre store økonomiske straffesaker er svært ressurskrevende. ØKOKRIM har begrensede ressurser og kan bare ta et mindre antall saker (av et stort antall prinsipielt sett mulige saker). ØKOKRIMs oppgave er å drive kriminalitetsbekjempelse gjennom straffesaksbehandling på våre ansvarsområder. Man må da spørre seg hvilken aktivitet som gir størst allmennpreventiv virkning.

Etter min mening får vi mest allmennprevensjon igjen ved å jobbe med anmeldte saker kontra å drive dem fram ved egen etterretning. Å ta saker først fra anmeldelsesstadiet gir mulighet for å etterforske flere saker. Etterretning kan i seg selv være svært ressurskrevende, og antall saker må nødvendigvis reduseres dersom vi skulle satse mer på etterretning. Og hva skulle være poenget med det når vi uansett ikke kan behandle alle saker?

I tillegg gir etterretningen i seg selv som regel liten allmennpreventiv effekt. Etterretningsaktiviteter kan ikke på samme måte som konkrete straffesaker gjøres kjent for allmennheten, jf. nedenfor.

Et siste moment er at det på de fleste av ØKOKRIMs ansvarsområder innenfor økonomisk kriminalitet finnes ulike kontrollorganer med til dels betydelig flere ressurser enn ØKOKRIM, og med en nærhet til kontrollobjektene som gjør at de har større mulighet og foranledning til å drive etterretning enn politiet. Jeg tenker blant annet på liknings- og fylkesskattekontorene, tollvesenet, Kredittilsynet, Konkurransetilsynet og ulike offentlige organer som utbetaler forskjellige former for offentlige tilskudd. ØKOKRIM har regelmessige kontaktmøter med flere av disse og sender dem også tips som vi dels mottar utenfra, og dels erverver som overskuddsinformasjon fra våre egne saker. Gjennom dette kan vi påvirke hva de skal rette oppmerksomheten mot i kontrollvirksomheten og i anmeldelser. Men det er lite formålstjenlig at ØKOKRIM selv skulle stå for etterretningsvirksomheten på slike områder.

Samspill med andre aktører

I det hele tatt er det viktig å ha for øye når temaet er ØKOKRIMs strategi mot økonomisk kriminalitet, at ØKOKRIM og det øvrige politiet selvsagt ikke er alene i bekjempelsen av slik kriminalitet. Det er en rekke aktører som har samme målsetting som politiet, nemlig å sikre størst mulig grad av lovlidighet i økonomiske forhold. Jeg har allerede nevnt de mange ulike offentlige kontrollorganene som opererer på våre områder. I tillegg skjer det mye både holdningsskapende virksomhet og kontroll i næringslivet, blant annet gjennom den ansvarsfordeling som er etablert mellom administrasjon, styre, generalforsamling og bedriftsforsamling i aksjeselskaper. Revisorer og advokater, ikke minst bostyrere, bør nevnes. Betydningen av en aktiv og undersøkende presse må heller ikke glemmes.

Vi er altså mange aktører som på ulike måter bidrar til den samme målsettingen, å sikre størst mulig grad av lovlidighet. Det er om å gjøre å få til en fornuftig arbeidsdeling mellom disse. Bare ett synspunkt i denne sammenheng:

Vi er omgitt av regler på alle bauger og kanter, ikke minst når det gjelder økonomisk aktivitet. Det er ikke til å unngå at det skjer en rekke regelbrudd hele tiden. De fleste av disse – i den grad de i det hele tatt oppdages – bør avgjøres av kontrollorganer (der hvor slike finnes) uten at politiet bringes inn. Bare de mer alvorlige sakene bør avgjøres i straffesakssystemet, og bare et fåtall av de alvorligste bør gjøres til gjenstand for etterforskning og irettesføring av ØKOKRIM.

Forholdet til media

Som nevnt er formålet med straffesakene først og fremst å sende ut et signal til allmennheten om at det er forbundet med en strafferisiko å overtre reglene på våre områder. Det er med andre ord vår oppgave å sikre at straffesakene vi behandler, har en allmennpreventiv effekt. Forutsetningen for det er at allmennheten blir kjent med virksomheten i ØKOKRIM.

Det er derfor i samfunnets interesse at det som skjer i straffesaker, refereres i media. Ifølge regelverket er det da også lagt opp til stor grad av offentlighet i straffesaker; for eksempel har pressen etter påtaleinstruksen § 22-7 krav på en kopi av tiltalebeslutninger, og rettsforhandlingene er som hovedregel offentlige. Vi er meget bevisst på at det innebærer en betydelig belastning å komme i ØKOKRIMs søkelys. Under etterforskningen skal det derfor vanligvis ikke meddeles utad straffesaksopplysninger som ikke allerede er offentlig kjent. Annerledes derimot når det er tatt ut tiltale; da veier hensynet til allmennprevensjonen tyngre enn personvernet, og åpenhet er ønskelig.

Når påtalespørsmålet er avgjort, er vi derfor aktive i forhold til media. Vi legger ut informasjon på hjemmesiden om påtalevedtak med en gang påtalevedtaket er forkynt. Vi sender melding til de største redaksjonene og journalister som står på vår mailingliste om dette. Vi legger ut informasjon om dommer og berammede rettssaker. Sistnevnte gjør vi blant annet for at journalister skal kunne planlegge hvilke rettssaker de ønsker å følge. Da jeg ble ØKOKRIM-sjef i 2000, opprettet jeg en ny stilling som informasjonsrådgiver ved enheten. Siden nyttår i år har vi hatt en egen informasjonsavdeling i ØKOKRIM, og vi har for tiden to og en halv person

som jobber med eksternt og intern informasjon. Som ledd i informasjonsarbeidet har vi avholdt møter med de største redaksjonene og redegjort for vår mediepolitikk.

En aktiv mediepolitikk er en forutsetning for at straffesakene har en allmennpreventiv effekt.

Betydningen av ØKOKRIMs omdømme

Det er også en forutsetning for at ØKOKRIMs arbeid skal ha en allmennpreventiv virkning, at vi gjør en skikkelig jobb, og at folk oppfatter det slik. Det ville neppe gi mye allmennprevensjon dersom ØKOKRIM fikk frifinnelser i en stor andel av sakene sine.

Men slik er det da heller ikke. Ifølge måltallene våre skal domfellelsesprosenten i våre saker (målt i forhold til hver tiltalepost) være på minst 90. Nedenfor er gjengitt domfellelsesprosenten for perioden fra 2000 til og med første halvår 2004.

Domfellelsesprosent	2000	2001	2002	2003	30.6.04
	94	87	98	88	92

Vi får altså gjennomslag for vårt syn i de absolutt fleste saker vi bringer inn for retten.

Også med hensyn til oppklaringsprosent (dvs. andelen positive påtalevedtak) er tallene gode. Målet er her minst 80 prosent. Nedenfor er gjengitt oppklaringsprosenten for samme periode som foran.

Oppklaringsprosent	2000	2001	2002	2003	30.6.04
	83	88	88	86	90

Men gode tall hjelper ikke hvis oppfatningen blant folk er annerledes. I mai i år fikk vi gjennomført en MMI-undersøkelse. Undersøkelsen viste følgende:

97 prosent kjenner til eller har hørt om ØKOKRIM – (Det indikerer en særdeles god merkevarebygging.)

93 prosent tror ØKOKRIMs arbeid bidrar til å forhindre økonomisk kriminalitet,

miljøkriminalitet og datakriminalitet i noen, ganske stor eller meget stor grad

87 prosent er helt eller delvis enig i at ØKOKRIM gjør en god jobb

82 prosent er helt eller delvis enig i at ØKOKRIM framstår i mediene som seriøs og dyktig

40 prosent er helt eller delvis enig i at ØKOKRIM vinner flere saker enn man taper – 39 prosent vet ikke

På det siste punktet har vi, som dere forstår, en jobb å gjøre med å formidle den virkelige situasjonen. Men for øvrig er tallene så gode at jeg spøkefullt har sagt at det ikke vil bli gjennomført noen tilsvarende undersøkelse så lenge jeg er ØKOKRIM-sjef. Det skal en del til for at en ny undersøkelse vil «matche» denne.

Det er hyggelig å arbeide ved en enhet som er kjent på en positiv måte blant folk. Det virker motiverende for de ansatte at det arbeidet de gjør blir lagt merke til og verdsatt. Men dette er ikke det viktigste. Det vesentlige i denne sammenheng er at det må antas å ha en direkte allmennpreventiv virkning at folk oppfatter at vi har et spissorgan i norsk politi som anses å gjøre en god jobb for å bekjempe kriminaliteten på sine ansvarsområder. Det er viktig for bekjempelsen av økonomisk kriminalitet at dette bildet opprettholdes.

Noen reservasjoner

Noen av synspunktene foran er med hensikt tegnet med bred penn for å understreke poengene. Men det er også ting å tilføye:

Jeg har framholdt at ØKOKRIM hovedsakelig skal drive med straffesaksbehandling og i mindre grad rent forebyggende tiltak. Dette er likevel ikke til hinder for at vi driver – og skal drive – forebygging gjennom utstrakt foredrags-, undervisnings- og opplysningsvirksomhet. Blant annet har vi stor aktivitet i forbindelse med utvikling av og undervisning på kurs her ved Politihøgskolen.

Jeg har framholdt at ØKOKRIM skal drive lite taktisk etterretning og primært ta inn saker på grunnlag av anmeldelser. En hovedgrunn er at det finnes kontrollorganer som står nærmere aktørene og er mer egnet til å drive etterretning. Men på noen av våre ansvarsområder eksisterer det ingen kontrollorganer og tilbøyeligheten til å anmelde saker er liten. Dette gjelder for eksempel typisk korrupsjonssaker, som har ledet oss til å drive oppsøkende virksomhet i noen miljøer. Andre eksem-

pler kan være innenfor miljøkriminalitet (som ikke er tema i dag, men som ØKOKRIM også har ansvar for); ulv kan her være et stikkord.

Vektleggingen av anmeldelser kontra egen etterretning skal heller ikke forstås som at vi ikke er mottakelige for tips. Tvert om bør ØKOKRIM arbeide aktivt for å innrette seg slik at vi sørger for at whistleblowerne og andre med kunnskap om straffbare handlinger finner veien til ØKOKRIM.

Jeg har framholdt at etterretning i seg selv har liten allmennpreventiv effekt. Men i noen tilfeller kan etterretning fra politiet bidra til å øke oppdagelsesrisikoen på områder hvor kriminaliteten ellers ikke ville blitt avdekket, slik at man derved oppnår en positiv allmennpreventiv effekt.

Når det gjelder etterretning, er det dessuten naturlig å trekke fram at ØKOKRIM er mottaker av såkalte hvitvaskingsmeldinger fra banker og en rekke andre. Gjennom dette systemet mottar vi en strøm av etterretningsinformasjon, som det er vår oppgave å bearbeide. I noen tilfeller finner vi grunnlag for å åpne straffesak. De fleste av disse sakene oversendes politidistriktene. Men noen saker tar ØKOKRIM selv.

Arbeidet med konkrete straffesaker over tid på bestemte områder gir dessuten ansatte ved ØKOKRIM en innsikt som fra tid til annen nedfelles i strategiske analyserapporter. Hovedansvaret for å utarbeide slike ligger nå i Politidirektoratet, men vi gir innspill når det gjelder våre ansvarsområder.

En viktig reservasjon – eller snarere et supplement – gjelder inndragning. Temaet er ikke nevnt her fordi det var hovedtema i et innslag under konferansen i går. Men inndragning skal så å si alltid utgjøre et sentralt element i straffesakene om økonomisk kriminalitet. I bekjempelsen av økonomisk kriminalitet gjennom straffesaker må det anses å være av stor allmennpreventiv betydning at man gjennom inndragning i størst mulig grad søker å virkeliggjøre slagordet om at «forbrytelser ikke skal lønne seg».

Oppsummering

Selv om det således kan være grunn til nyanser, la meg likevel oppsummere mine synspunkter slik:

1. I forhold til todelingen mellom rene forebyggende tiltak og straffesaksbehandling skal ØKOKRIM legge hovedvekten på det siste.

2. ØKOKRIM bør være organisert slik at alle hovedområder innenfor økonomisk kriminalitet er dekket. For å sikre best mulig allmennprevensjon bør enheten være aktiv og synlig gjennom straffesaker på alle områder hele tiden.
3. Bekjempelse av økonomisk kriminalitet er en oppgave for hele politiet. En viktig oppgave for ØKOKRIM er å bidra til å dyktiggjøre politidistriktene på dette området.
4. ØKOKRIM bør ikke ha særlig stor etterretningsaktivitet, men først og fremst etterforske straffesaker på grunnlag av anmeldelser.
5. Bagatellmessige profittmotiverte regelbrudd bør ofte avgjøres av kontrollorganer uten at politiet bringes inn. Bare de mer alvorlige sakene bør avgjøres i straffesakssystemet, og bare et fåtall av de alvorligste bør gjøres til gjenstand for etterforskning og irettføring av ØKOKRIM.
6. En aktiv mediepolitikk er en forutsetning for at straffesakene har en allmennpreventiv effekt.
7. Folk flest oppfatter ØKOKRIM som et spissorgan i norsk politi som anses å gjøre en god jobb for å bekjempe kriminaliteten på sine ansvarsområder. Det er viktig for bekjempelsen av økonomisk kriminalitet at dette bildet opprettholdes.

Svenska EBMs verksamhet och betydningen av analys

Professor Dan Magnusson, Ekobrottsmyndigheten, Sverige

Den svenska Ekobrottsmyndigheten

Den svenska Ekobrottsmyndigheten (EBM) bildades den 1. januari 1998. EBM har till uppgift att bekämpa och förebygga ekonomisk brottslighet och skall vara motorn i samhällets kamp mot ekobrottsligheten. Verksamheten är uppdelad på två verksamhetsgrenar, brottsförebyggande arbete samt utredning och lagföring.

Som samordnande myndighet följer och analyserar EBM utvecklingen och bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten, tar initiativ till myndighetsgemensamma aktioner samt utarbetar förslag till författningsändringar som är inriktade på att underlätta och effektivisera ekobrottsbekämpningen.

Vid EBM handläggs ärenden som hänför sig till Stockholms län, Västra Götalands län, Skåne län, Hallands län, Blekinge län och Gotlands län avseende framför allt: 11 kap brottsbalken, Skattebrottslagen, Aktiebolagslagen samt Insiderstrafflagen. I övriga län samverkar EBM med åklagarorganisationen och polisväsendet.

Vid utgången av 2003 hade EBM 396 anställda, som utgjordes av 72 åklagare, 173 poliser, 36 ekorevisorer, 57 administratörer samt 29 personer i staben. Åklagare, poliser, ekonomer och administratörer samarbetar i grupp med ett ärende. EBM tar hand om alla ärenden inom sitt jurisdiktionsområde, såväl stor som små och kan inte välja bort vissa mindre ärenden.

EBM har sedan starten analyserat ekobrottslighetens utveckling och dess bekämpning samt kontinuerligt avlämnat rapporter till regeringen.

Teoretisk bakgrund till Ekobrottsmyndighetens analyser av ekobrottsligheten

När Ekobrottsmyndigheten gjorde den första samlade lägesredovisningen som underlag för regeringens myndighetsgemensamma riktlinjer för ekobrottsbekämpningen inför år 2000 (Rapport 1999:2), var det första gången som en samlad redovisning och analys av ekobrottsligheten gjordes. Det ansågs då lämpligt att lägga en generell kausal modell till grund för analysen. Avsikten med den samlade analysen var att den skulle tjäna som underlag för en effektivare brottsförebyggande verksamhet och en effektivare ekobrottsbekämpning och i det perspektivet ansågs det lämpligast att fokusera på orsakerna till ekobrottsligheten, eftersom det måste vara lättare att angripa ett missförhållande om man vet orsakerna. Detta hindrade inte att även effekterna av ekobrotten analyserades systematiskt.

Det konstaterades i rapporten, att empirisk forskning rörande orsakerna till olika typer av ekobrott i stort sett saknades. Vad som fanns var vissa teoretiska antaganden av mycket generell karaktär som ville förklara den ekonomiska brottslighetens framväxt med i huvudsak en orsaksfaktor, såsom ett högt skattetryck, en låg legitimitetsaccept av de grundläggande spelreglerna i samhället, lågkonjunktur med åtföljande arbetslöshet eller exemplets makt.

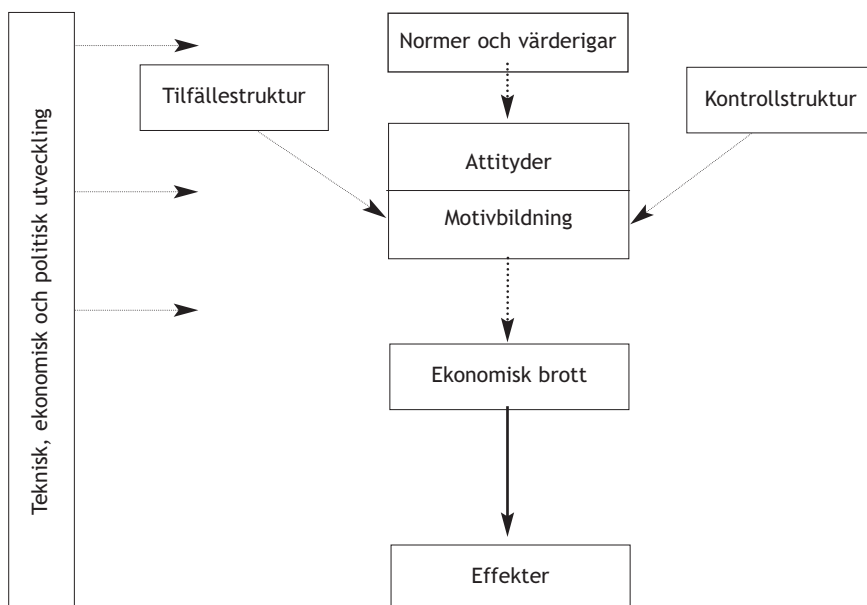
I rapporten betonades att i själva verket är orsaksbilden bakom de ekonomiska brotten synnerligen komplicerad jämfört med de traditionella brotten. Detta hindrar dock inte att en teoretisk förklaringsmodell som används för att studera orsakerna till traditionell brottslighet även lämpar sig för att undersöka orsakerna till den ekonomiska brottsligheten.

I den första samlade analysen utgick vi ifrån en modell som kallas för rutinaktivitetsteorin och som har konstruerats av Cohen & Felson (1979). Modellen vill förklara ett brott med tre grupper av orsaksvariabler, nämligen en motiverad gärningsman, brottsillfällesstrukturen samt avsaknaden av effektiva väktare eller m.a.o. avsaknad av effektiv kontroll. I Ekobrottsmyndighetens analys anpassades rutinaktivitetsteorin till att analysera den ekonomiska brottsligheten efter en rätts-sociologisk modell som utvecklats av Stjernquist (1973).

Olika typer av ekonomiska brott

Den samlade analysen kom primärt att inriktas på att insamla uppgifter om olika typer av ekonomiska brott – tillvägagångssätt, omfattning samt geografisk utbredning.

Sekundärt var ambitionen att analysera dessa brott genom att de inplacerades i förklaringsmodellen med avseende på vilka orsaksvariabler som kunde anses vara aktuella, vilka effekter som kunde antas uppkomma samt vilka motåtgärder som framstod som tänkbara.



Figur 1. Analysmodell för den ekonomiska brottsligheten

Gärningsmannens motivbildning

I EBM:s analys kom begreppet motiverad gärningsman hos Cohen & Felson (1979) att vidareutvecklas genom att mera neutralt avse människors motivbildning. Med motivbildning avses då dels människors målsättningar och dels deras uppfattningar om bästa sätten att nå målen.

I analysen studerades således hur olika faktorer i tillfällestrukturen och i kontrollstrukturen (vad som kallas avsaknad av effektiva väktare) påverkade människors motivbildning så att de begick ekobrott.

Socialpsykologiska variabler som påverkar motivbildningen

Utöver tillfällesstrukturen och kontrollstrukturen infördes ytterligare en grupp orsaksvariabler i EBM:s modell, nämligen sociala värden, normer och attityder som har betydelse för om en person väljer att begå ett brott.

Tillfällesstrukturen

Tillfällesstrukturen kan beskrivas utifrån olika indelningsgrunder. Träskman (1977) har gjort en indelning som var baserad på vilka som blir offer för ekobrotten och som ansågs användbar. Offret kan ju sägas ha erbjudit brottstillfället. Detta kan i sin tur ske på många olika sätt. En klassificering av olika variabler i tillfällesstrukturen måste därför innehålla ytterligare indelningsgrunder utöver en grundläggande indelning i offer. Indelningen i offer innehöll följande huvudgrupper:

1. Staten
2. Delägare, bolagsmän, aktieinnehavare och andra investerare
3. Borgenärer, borgensmän och garantier
4. Anställda
5. Konkurrenter och medtävlare
6. Den yttre miljön
7. Konsumenterna.

Varje offerkategori kan sedan lämpligen kategoriseras genom att det anges vilka rättsregler som används och missbrukas för att uppnå orättmätig ekonomisk vinning eller vilka rättsregler man direkt bryter mot antingen genom överträdelse eller underlåtelser.

Rättsregler och rättsliga institut som används och missbrukas samt regler som bryts genom överträdelse eller underlåtelser

- a. **Staten.** Här motiveras gärningsmannen att bryta mot skattelagar, tullagstiftning och olika lagar som gäller subventioner och bidrag av olika slag. Även olika associationsformer missbrukas för att uppnå fördelar i skatte- och avgifts-

hänseende. Konkursinstitutet liksom likvidations- och ackordsinstituten missbrukas även för att uppnå skatte- och bidragsvinster på ett brottsligt sätt.

- b. **Delägare, bolagsmän, aktieinnehavare och andra investerare.** Här sker brott mot bokföringslagen genom för stora nedskrivningar av tillgångar, genom erläggande av skenfakturor eller andra överföringar av medel till luftbolag och andra handlingar som minskar den vinst i ett bolag som en investerare har rätt till.
- c. **Borgenärer, borgensmän och garanter.** Hit hör brott mot borgenärer och bedrägerier såsom leverantörsbedrägerier och försäkringsbedrägerier.
- d. **Anställda.** Brotten inom denna kategori kan indelas i fyra undergrupper. nämligen:
 - brott mot arbetarskyddsbestämmelser
 - brott mot arbetstidsbestämmelser
 - brott mot bestämmelser rörande avlöning, sociala förmåner, pensionsskydd etc
 - brott mot bestämmelser om arbetsförmedling och arbetstillstånd.
- e. **Konkurrenter och medtävlare.** Brott mot konkurrenslagstiftningen samt brott mot marknadsföringslagen är exempel på rättsliga regleringar som kommer in under denna kategori.
- f. **Miljön.** Ett brott mot miljölagstiftningen kan leda till en billigare produktion och en illojal konkurrens.
- g. **Konsumenterna.** Genom att systematiskt bryta mot de olika konsumentskyddslagarna kan en företagare vinna orättmätiga förtjänster.

Det skall framhållas att ovanstående rättsregler endast är exempel på aktuella regler. Det finns ytterligare ett flertal regleringar och rättsinstitut som kan bli aktuella. Dessutom är det så att en viss rättsregel eller ett visst brott kan användas mot eller drabba mer än en offerkategori.

Kontrollstrukturen

I detta sammanhang avses framför allt myndigheter av olika slag, men även fackliga organisationer och branschorganisationer kan komma ifråga.

Ekonomiska, tekniska och politiska förändringar på samhällsnivå

När det gäller ekonomiska brott påverkas människornas motivbildning även av förändringar inom samhällsekonomin och politiken, men också stora tekniska förändringar kan påverka ekobrottsligheten. Dessa makrobetonade samhällsförändringar kan påverka individernas motivbildning antingen direkt eller indirekt genom påverkan på de andra variabelklustren i modellen. Ett exempel på en sådan förändring är övergång till eurovalutan.

Effekterna av ekobrotten

Effekterna av olika ekobrott är viktiga att kartlägga, eftersom ekobrottsbekämpningen naturligtvis bör lägga mest resurser på de skadligaste formerna av ekobrott.

Den omedelbara skadliga effekten av ett ekobrott kan mätas i det antal kronor som någon blir bestulen på. Det är emellertid angeläget att även försöka fånga in indirekta eller långtgående skadliga effekter av ekobrotten såsom

- Vissa ekobrott binder upp orimligt stora andelar av myndigheternas utredningsresurser
- Fördelningspolitiken saboteras
- Ökad kapitalflykt / minskad BNP
- Ökad arbetslöshet
- Snedvriden konkurrens
- Hot mot demokratin och rättsstaten
- Förtroendeskada för det politiska systemet

Ekobrottsmyndighetens arbete med hotbildsanalyser

Framtagandet av hotbilden

Ekorådets arbetsgrupp beslöt i augusti 2002 att det skulle tillsättas en s.k. expertgrupp med representanter för de myndigheter som ingår i arbetsgruppen för att identifiera de ekonomiska brott som kunde anses utgöra de främsta hoten.

Expertgruppen som kom att bestå av ett tjugotal representanter för de flesta av Ekorådets myndigheter. Gruppen arbetade i tre mindre grupper med att ta fram de områden inom ekobrottsligheten som man ansåg ha störst skadeverkningar i nuläget men som även ansågs utgöra ett hot om än värre skadeverkningar inom ett

femårsperspektiv. Analysen av olika ekobrott bedrevs utifrån den ovan redovisade modellen. Skadeverkningarna av de olika ekobrotten värderades utifrån samtliga variabler i modellen.

De tre grupperna enades slutligen om att lyfta fram följande områden.

- Svart arbete
- Mervärdesskattebedrägerier
- Punktskatter
- Oredlighet mot borgenärer
- Missbruk av associationsformer och bokföringsbrott
- Brott på aktiemarknaden
- Bedrägerier och trolöshet mot huvudman
- Organiserad brottslighet
- Ekobrottslighetens servicefunktioner

Vid sammanträde 2002 09 23 beslöt Ekorådets arbetsgrupp att man skulle arbeta vidare med dessa breda områden men att EBM:s utvecklingsenhet skulle specificera dem i aktuella modus operandi inför det seminarium som Ekorådets arbetsgrupp skulle genomföra 24-25 oktober för att diskutera hotbilden. Till detta seminarium lämnade EBM:s utvecklingsenhet även ett specificerat förslag till vad som inom ovan nämnda breda brottsområden skulle utgöra hotbilden. Vid seminariet den 24 och 25 oktober diskuterades detta förslag och efter vissa preciseringar fastslogs följande förslag till hotbild att presenteras för Ekorådet vid dess sammanträde 6-7 november 2002.

Hotbilden

Ekobrottslighetens servicefunktioner

- Oseriösa lagerbolagsbildare och missbruk av associationsformer
- Oseriösa rådgivare och skatteparadis

Svart arbete

- Näringsidkares svartarbete inom kontantbranscherna
- Svartjobb och bemanningsföretag

Mervärdesskattebedrägerier

- Särskild inriktning mot gränsöverskridande handel

Brott på den finansiella marknaden

- Insiderbrott
- Övrigt (t.ex. falska bankgarantier)

Konkursrelaterad brottslighet och oredlighet

Organiserad brottslighet.

Fördjupad analys

Ekorådet beslöt vid sammanträde 6-7 november 2002 att Ekorådets arbetsgrupp skulle arbeta vidare med

Ekobrottslighetens servicefunktioner

- Oseriösa lagerbolagsbildare och missbruk av associationsformer
- Oseriösa rådgivare och skatteparadis

Svart arbete

- Näringsidkares svartarbete inom kontantbranscherna
- Svartjobb och bemanningsföretag

Resultatet av detta arbete finns redovisat i Rapport om den ekonomiska brottsligheten, Ekobrottsmyndigheten, Rapport 2004:1.

Svart arbete inom kontantbranscherna

Det hotfulla beteendet

Hotbildsanalysen har koncentrerats till de s.k. kontantbranscherna, men det förekommer lika mycket svart arbete inom faktureringsbranscherna, där byggbranschen i vidsträckt bemärkelse är det främsta exemplet. Hotbildsanalysen har i denna

etapp främst av resursskäl fokuserat på kontantbranscherna och det är naturligt att i nästa steg ägna analysen åt övriga branscher.

Brottsligheten består helt enkelt i att man undanhåller och inte deklarerar kontant mottagna intäkter vilket får konsekvenser för framför allt inkomstbeskattningen men även för mervärdesskatten och de sociala avgifterna. Den allra allvarligaste formen av svart arbete består emellertid i att företagen anlitar svart arbetskraft för att sänka sina kostnader och därigenom förbättra sitt konkurrensläge gentemot de seriösa företagen. Själva tillvägagångssätten för att dölja intäkterna är utpräglat branschspecifika.

Ett sentida fenomen utgörs av de oseriösa bemanningsföretag som finns i stor omfattning. Genom att de har F-skattsedel kan den som anlitar ett sådant företag svära sig fri från att anlita svart arbetskraft.

Det finns spridda undersökningar från olika branscher om modus operandi, exempelvis beträffande restaurangbranschen, städbranschen, taxi, frisörbranschen, åkeribranschen när det gäller flyttningsarbete, livsmedelsbranschen, den tillfälliga handeln m. fl. Det finns dessutom så mycket kunskaper spridda på myndigheter och inom fackliga organisationer och branschorganisationer att det med relativt små resursinsatser skulle vara möjligt att göra en ganska heltäckande beskrivning av de olika tillvägagångssätten. Vissa branscher utgör en blandning av kontantbransch och faktureringsbransch, som exempelvis bilreparationsbranschen.

Omfattning

RSV har beräknat att skattefelet beträffande den skatt som belöper på svart arbete och oredovisade företagarinkomster (inkomstskatt, moms och arbetsgivaravgifter) till 56 miljarder kronor för år 2000. Hur stor andel kontantbranscherna svarar för av detta belopp är inte beräknat.

Som ett exempel redovisas i nedanstående bild de taxerade inkomsterna för enskilda näringsidkare inom ett antal typiska kontantbranscher. Som jämförelse kan nämnas att genomsnittslönen för anställda inom många kontantbranscher ligger i storleksordningen 180.000 – 200.000 kronor.

Det svarta arbetet är genom sin omfattning ett synnerligen allvarligt problem för välfärdssamhället. De oseriösa bemanningsföretagen som växt fram sedan det blivit tillåtet att bedriva personaluthyrning är en stor riskfaktor i detta sammanhang. EBM har planerat en undersökning av dessa men det har än så länge saknats

resurser att genomföra projektet. Påståendet att många små enskilda företagare inom kontantbranscherna betalar skatt efter vilja och inte efter förmåga tycks stämma väl med verkligheten.

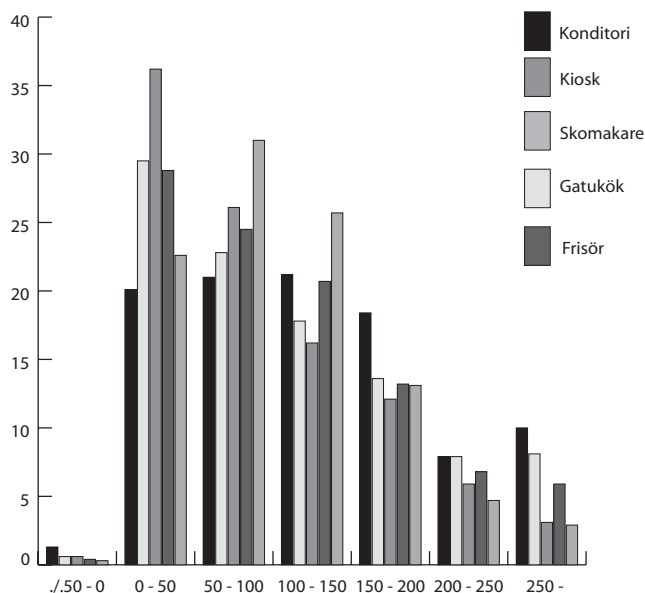


Diagram 1. Deklarerad inkomst i tkr för vissa grupper enskilda näringsidkare

Tillfällesstrukturen

En del av tillfällesstrukturen när det gäller kontantbranscherna består i att det är lätt att starta och inregistrera företag hos skattemyndigheterna både när det gäller moms, F-skattsedel och som arbetsgivare. De oseriösa lagerbolagsbildarna hjälper ju även till med att förse folk med aktiebolag för 4000 –5000 kronor utan att aktiekapitalet betalas in.

Kontantbranscherna har under de senaste tio åren varit föremål för snabb förändring, delvis sammanhängande med förändringarna på arbetsmarknaden under 1990-talet.

Antalet små enskilda företag inom främst detaljhandeln och servicenäringsarna har vuxit mycket snabbt. En annan del i tillfällesstrukturen är naturligtvis höga skatter och avgifter som gör det lönsamt att arbeta svart.

Kontrollstrukturen

Kontanthandeln i sig är svårkontrollerad eftersom den inte avsätter några spår i form av bokföring, fakturor eller kvitton. För närvarande förfogar skattemyndigheterna inte över lämpliga kontrollinstrument när det gäller kontantbranscherna. Revisionsinstrumentet är alltför resurskrävande för att kunna användas i större omfattning och när det gäller kontantbranscherna finns det ett mycket stort antal företag som behöver kontrolleras.

EBM:s pilotprojekt när det gäller brottsförebyggande åtgärder inom frisörbranschen, restaurangbranschen och den tillfälliga handeln visar att information och positiv påverkan och till och med kontrollbesök inte är tillräckligt när det gäller att förebygga ekonomisk brottslighet utan att det är nödvändigt att åtal väcks och straff faktiskt utdöms när man upptäcker brott i samband med kontrollen. Sker inte detta bryr sig företagarna inte om kontrollen.

Värderingar och attityder

Attitydundersökningar som gjorts av såväl RSV som EBM visar att yngre generationer inte har samma grundvärderingar och skattemoral som äldre generationer har. Yngre generationers avvikande grundvärderingar kan utgöra ett för framtiden allvarligt hot mot det svenska skattesystemet.

Effekter

Det är helt uppenbart att staten förlorar mångmiljardbelopp i skatter och avgifter. Man vågar nog påstå att svartarbetet ökar även om det saknas empiriska undersökningar som belyser helheten. Erfarenheterna från myndigheter och fackliga organisationer samt näringslivets branschorganisationer vittnar om att en kontinuerlig ökning äger rum.

Momsbedrägerier

Det hotfulla beteendet

Det finns i princip fyra grundläggande drag i momsbedrägerierna.

- Man deklarerar inte en transaktion och betalar inte in någon moms. Med detta följer att inkomstskatt inte blir betald på den vinst som kan uppstå genom transaktionen. Eventuella punktskatter blir inte heller betalda.

- Man deklarerar momsen men betalar inte in någon moms. Detta är ofta fallet i planerade konkurser.
- Man deklarerar på falska grunder överskjutande ingående moms så att man får ut rena pengar från skattemyndigheten.
- Man smugglar in varor till Sverige från länder utanför EU med avsikt att sälja varorna utan att inkomstbeskatta vinsten. Detta har till följd att momsen inte heller betalas in.

Dessa principella sätt tar sedan form i ett 20-tal modus operandi enligt Johanson & Magnusson (2001). De bedrägliga förfarandena när det gäller mervärdesskatten är väl dokumenterade såväl i myndigheternas dagliga arbete som i den kriminologiska forskningen. När myndigheternas kontroll skärps mot någon av dessa brottsliga modeller utvecklas det nya bedrägliga förfaranden.

Någon säker uppskattning av mervärdesskattebedrägeriernas omfattning finns inte. Helt säkert är dock att det rör sig om många miljarder kronor. Eftersom momsbedrägerierna är så omfattande skulle det vara av stort värde om det kunde avsättas resurser för att genomföra en empirisk undersökning av momsbedrägeriernas omfattning.

Tillfällesstrukturen

Själva förekomsten av en skatt som man kan undgå att betala in eller som man till och med kan manipulera så att man får ut rena nettopengar i handen är naturligtvis det som är att betrakta som den aktuella tillfällesstrukturen. Att Sverige dessutom har de högsta momsskattesatserna inom EU gör det ännu mer attraktivt att begå momsbedrägerier i Sverige.

Kontroll

Det finns ett flertal kontrollstrategier som skattemyndigheterna och tullen samt även i mindre utsträckning vissa andra myndigheter använder för att bekämpa momsbedrägerierna. Det skall dock påpekas att det inte finns några enkla systemlösningar som kan stoppa momsbedrägerier. EU-medlemskapet med dess destinationsprincip har också öppnat för nya och svårkontrollerade bedrägerier. Exempel på det senare utgör momsbedrägerierna i samband med karusellhandeln och

momsbedrägerierna i samband med den kontanthandel med livsmedel från annat EU-land som för närvarande är föremål för det nationella myndighetsgemensamma kontrollprojektet.

Det finns ett stort behov av en samlad beskrivning av den totala momskontrollen kopplad till den ovan nämnda empiriska undersökningen av momsbedrägerierna omfattning.

Värderingar och attityder

De personer som ägnar sig åt olika former av momsfusks torde ha en positiv inställning till momsfusks. Allmänheten i form av konsumenter är i många sammanhang delaktiga i momsbedrägerierna och tycker det är bra om de kan köpa en vara eller en tjänst «momsfritt» och till lägre pris än normalt.

Effekter

Statskassan går miste om stora intäkter. Konkurrensen snedvrids när vissa företag kan hålla lägre priser än konkurrenterna genom att inte betala in moms. Den snedvridna konkurrensen får spridningseffekter så till vida att vissa företag för att överleva går in på den brottsliga banan.

Den framtida utvecklingen i ett treårsperspektiv

Med oförändrade kontrollresurser och kontrollstrategier från myndigheternas sida kan man med största sannolikhet utgå från att momsbedrägerierna inte minskar. Snarare torde de öka allt eftersom Sveriges befolkning integreras inom EU och EU utvidgas med tio länder.

Ekobrottslighetens servicefunktioner

Oseriösa lagerbolagsbildare

Det hotfulla beteendet

Ett antal personer och företag bildar sammantaget i Sverige under ett år ett stort antal lagerbolag som man säljer för 4000 – 5000 kronor utan att tillse att aktiekapitalet betalas in. Aktiekapitalet kommer inte heller att någonsin betalas in.

Köparna avser i flertalet fall att använda bolagen bland annat för att olagligt få ut överskjutande ingående moms och för att genomföra olika typer av bedrägerier.

Tillvägagångssätten är noggrant kartlagda och beskrivna av Ekobrottsmyndighetens projektgrupp Oseriösa lagerbolagsbildare i rapporten Lagerbolag och ekonomisk brottslighet, EBM Rapport 2003:3.

Omfattning

Myndigheterna känner till de oseriösa lagerbolagsbildare som bedriver en större verksamhet. Det rör sig om 15 – 20 personer som driver företag som bildar och säljer lagerbolag på ett oseriöst sätt.

Den ovan nämnda projektgruppen har kartlagt ett antal lagerbolagskejdor bildade av oseriösa lagerbolagsbildare. Efter kort tid försätts flertalet av de sålda bolagen i konkurs och köparna uppvisar mycket höga skulder både till det allmänna och till enskilda.

Under de senaste tre åren har det bildats cirka 17 000 aktiebolag varje år. Av dessa har cirka 3000 bildats av oseriösa lagerbolagsbildare.

Tillfällesstrukturen

I dagens läge kan lagerbolagsbildarna tjäna pengar på att sälja lagerbolag eftersom det finns en efterfrågan på aktiebolag av människor som vill slippa att betala in 100 000 kronor i aktiekapital. Flertalet av dessa personer skulle antagligen inte heller ha möjlighet att låna 100 000 kronor ens under en kort tid för att på så sätt uppfylla kraven vid själva överlåtelsen. Man kan med en liknelse säga att köparna bedriver enskilda firmor i verkligheten men formellt mot borgenärer och leverantörer och andra i aktiebolagets form.

Kontroll

Det finns ingen myndighet som har ansvar för en övergripande kontroll när det gäller bildande av lagerbolag. Den kontroll som finns av att gällande regelverk följs utövas av revisorerna. Dessutom finns det vissa möjligheter att stoppa oseriösa lagerbolagsbildare genom att åtala dem för brott mot låneförbudet. Hovrätten har fällt en lagerbolagsbildare för brott mot låneförbudet genom att säljaren överlätit bolagets fordran avseende aktiekapitalet på köparen (Svea hovrättens mål 11007-02). Domen har överklagats till Högsta Domstolen.

Värderingar och attityder

Det kan låta som en självklarhet men det är likväl ett viktigt faktum att såväl säljare som köpare på denna marknad i flertalet fall har värderingar och attityder som bejakar och accepterar dessa brottsliga beteenden. I några enstaka fall torde det kunna visas att köparna är okunniga om gällande regler och tror sig handla helt legalt.

Effekter

Aktiebolaget blir brottsverktyget. Det förekommer även att de oseriösa lagerbolagsbildarna hjälper köparna att begå olika typer av skattebrott och andra ekobrott. De oseriösa lagerbolagsbildarnas verksamhet är redan en skola i ekobrottslighet. Statskassan förlorar stora skatte- och avgiftsintäkter. Leverantörer och borgenärer gör stora kreditförluster. Dessutom har vissa anpassningseffekter redan visat sig genom att vissa s.k. oseriösa lagerbolagsbildare har börjat saluföra handels- och kommanditbolag istället för aktiebolag, när de märkt att myndigheterna har visat intresse för deras verksamhet.

Den framtida utvecklingen i ett treårsperspektiv

Vidtas inga motåtgärder kommer den oseriösa verksamheten sannolikt att fortsätta i minst nuvarande eller troligare ökande omfattning. Fler och fler personer lärs upp att begå ekonomiska brott. Statskassan kommer att fortsätta att förlora stora skatte- och avgiftsintäkter. Leverantörer och borgenärer kommer att göra stora kreditförluster. Det rör sig om hundratals miljoner kronor årligen. De indirekta negativa verkningarna på längre sikt av att man systematiskt utbildar folk i att begå skattebrott och andra ekobrott är svårbedömda.

Oseriösa rådgivare och skatteparadis

Det hotfulla beteendet

Affärer via skatteparadis sker i många olika skattemässiga syften och sammanhang. Den gemensamma nämnaren är att man, via olika bolags- och trustbildningar, försöker dölja det verkliga syftet med affären eller vilka som är de verkliga parterna/ägarna som är inblandade i transaktionerna. Genomförda kontroller visar

på att flertalet transaktioner sker antingen för «egen vinning» (dvs. utbetalare och mottagare sammanfaller) eller för att gynna annan än utbetalaren såsom anlitad konsult, idrottsmän, artister etc. Ett antal tillvägagångssätt är kartlagda och beskrivna i olika kontrollprojekt som genomförts av Skatteverket.

Tillfällesstrukturen

Skatteparadis har använts sedan länge. Före avregleringarna på 90-talet var det mycket dyrt och komplicerat att använda sig av skatteparadis. Sedan dess har det blivit mycket enklare och billigare och ett stort antal aktörer är verksamma med att ge råd och erbjudanden om paradislösningar. Erfarenheter från de ovan nämnda projekten visar på att användandet av skatteparadis ökar, särskilt för mindre och lönsamma företag. På senare år har merparten av affärerna skett via s.k. fasadbolag i mindre iögonfallande länder som England och Holland.

Kontroll

En fungerande kontrollmetodik har byggts upp inom skatteförvaltningen. Metodiken bygger på utnyttjande av Riksbankens uppgifter om betalningar till och från utlandet samt informationsutbyte med andra länder, exempelvis England. Någon närmare uppfattning om mörkertalet i förhållande till antalet upptäckta fall är dock svår att ange. När det gäller hantering i skattedomstolarna har verksamheten varit framgångsrik. Processerna bygger ofta på indiciekedjor och «genomsyn». Domstolarna har under senare år, sedan en mer «aggressiv» processföring infördes, i hög grad accepterat skatteförvaltningens argument. Det senaste inslaget i kontrollen är Skatteverkets kontrollaktion som bygger på att samla in upplysningar om innehavare av utländska kontokort som används i Sverige.

Omfattning

Skatteparadis har funnits under en avsevärd tid. Efterhand har allt fler tillkommit. Den stora ökningen har skett efter avregleringarna på valuta- och finansmarknaderna på 1990-talet. Man beräknar att skatteparadisen står för 1,2 % av jordens befolkning men för en fjärdedel av de ekonomiska tillgångarna. En avsevärd del av de förvaltade beloppen torde bestå av inkomster från andra brott än skattebrott.

I Sverige har man uppskattat det s.k. skattefelet med internationell anknytning till någonstans mellan 20-35 mdkr. Av det internationella felet beräknas 2-5 mdkr

avse bolagskonstruktioner via skatteparadis och 8 mdkr främst fysiska personers kapitalplaceringar i lågskatteländer med bristande insyn.

Värderingar och attityder

Man kan göra en grov indelning i företag och hushåll. Den företagare som gjort arrangemang genom att bilda bolag i ett skatteparadis för att lotsa ut pengar för att undgå skatt torde knappast påverkas av annat än ökad kontroll och risk för upptäckt. Möjligen är det annorlunda när det gäller privatpersoners placeringar utomlands. Utflödet kan under kommande år starkt påverkas av förändringar i lagstiftning och skatternas nivå. Kommer exempelvis nya regler som föreskriver förmögenhetsskatt för OTC-aktier kan utflödet öka. Kommer förändringar när det gäller förmögenhetsskatt och arvsskatt som är under utredning kan möjligen ett återflöde ske. Man rör sig här dock i områden som är svåra att uppskatta. En hel del av de belopp som placeras utomlands är nog del i planering där man utnyttjar luckor i regler, kontroll och informationsutbyte mellan länder. Dessa kan möjligen påverkas av förändringar i Sverige. Har däremot belopp placerats utomlands bakom en mur av ogenomträngliga sekretessregler i syfte att aldrig beskattas i Sverige kommer de säkert inte att påverkas av lättnader i beskattningen.

Effekter

Statskassan förlorar skatteintäkter. Internationellt skattefusk skiljer sig från annat fusk genom att skattebasen ofta förloras för alltid. Beloppen återförs inte till den svenska ekonomin för att skapa nya inkomster.

Den framtida utvecklingen i ett treårsperspektiv

OECD och EU har sedan ett antal år lagt ner stor möda på att kartlägga och bedöma förekomsten av skadeverkningar på grund av skillnader i beskattning. EU har benämnt detta illojal skattekonkurrens och främst koncentrerat sig på medlemsländernas försök att med förmånliga regler locka till sig företag, kapital och personer på andra medlemsländers bekostnad. OECD har benämnt de skadliga skatteåtgärder (harmful tax practices) och har koncentrerat sitt arbete på skatteparadis. Efter ett omfattande utrednings- och förhandlingsarbete har flertalet av de utpekade, drygt 40-talet, skatteparadisen förbundit sig att ändra sina regelverk. Detta gäller exempelvis att öka möjligheterna till informationsutbyte och insyn i vilka som är

de egentliga ägarna bakom bolag. När detta ställs samman råder dock stor tveksamhet om och när sådana förändringar kommer att ske. Några verkliga förbättringar under den kommande treårsperioden framstår som osannolika.

Förslag till åtgärder

Svart arbete

- Det är väsentligt att det lagstiftningsarbete som pågår beträffande entreprenadavdrag inom byggbranschen snarast fullföljs samt att förberedelser vidtas så att likartade system även införs inom andra områden där kedjor av underentreprenörer är vanligt förekommande.
- Beträffande kontantbranscherna är det angeläget att införa en lagstiftning om typgodkända kassaapparater.
- Informationsinsatser bör genomföras i syfte att förändra ungdomars positiva attityder till vissa former av svart arbete utifrån Skatteverkets erfarenheter från en särskild ungdomskampanj.
- De samverkande myndigheterna har bedrivit och bedriver brottsförebyggande projekt tillsammans med näringslivets organisationer, både löntagarorganisationer och arbetsgivarorganisationer samt branschorganisationer. Dessutom förekommer samarbete med kommuner och landsting.

Det är viktigt att dessa aktiviteter fortsätter och fördjupas och även kommer att beröra andra branscher. Särskilda insatser avses dessutom genomföras för att utveckla de regionala samverkansorganens delaktighet och att involvera de lokala brottsförebyggande råden i förebyggande åtgärder mot svart arbete.

Momsbedrägerier

- Särskild uppmärksamhet ägnas indirekta skatter vid gränsöverskridande handel.
- Ett utökat internationellt myndighetssamarbete är även av betydelse för en effektivare kontroll.

Oseriösa rådgivare

- Ekorådet har givit arbetsgruppen i projektet Oseriösa lagerbolagsbildare förlängt mandat att arbeta med och kraftsamla kring genomförandet av de före-

slagna åtgärderna. Åtgärderna följer två huvudlinjer.

- Den första gäller information om rapportens innehåll till bl.a. de samverkande myndigheternas medarbetare, till lagerbolagsbildare, till revisorsorganisationerna och till revisorer i lagerbolagskedjor. Förhoppningsvis får detta en preventiv effekt och ett ändrat beteende hos aktörerna.
- Den andra huvudlinjen i förslagen till åtgärder är att använda befintlig lagstiftning för lagföring av de personer som medverkar i oseriös lagerbolagshandling.

Skatteparadis

- De viktigaste åtgärderna torde vara att fortsätta på den inslagna vägen med att utveckla kontrollmetoder, följa och analysera utvecklingen på marknaden för rådgivning samt framför allt intensifiera det internationella samarbetet både på ett övergripande plan med EU:s och OECD:s olika organ men även på det rent operativa området. Det torde vara speciellt angeläget att vidta åtgärder mot oseriösa rådgivare eftersom i stor omfattning dessa utgör navet i hjulet för den ekonomiska brottsligheten.

Myndighetsgemensamma kontrollaktioner

Momsbedrägerier i samband med karusellhandel

I regeringens myndighetsgemensamma mål och riktlinjer för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten år 2000 anges att minst en gemensam kontrollaktion med nationell räckvidd skulle genomföras under år 2000. Ekorådet beslutade att mervärdesskattebrott i samband med karusellhandel skulle utgöra ett sådant gemensamt kontrollprojekt för år 2000.

EBM tillsatte i början av år 2000 en samverkansgrupp med representanter för EBM, Finanspolisen, Kronofogdemyndigheten i Stockholm, Riksskatteverket och Tullverket med EBM som sammankallande..

Arbetet organiserades så att insatserna samordnats och diskuterades i samverkansgruppen. Varje myndighet beslutade självständigt om sina insatser. Någon för alla myndigheter gemensam central projektstyrning ägde inte rum. Det visade sig likväl att denna typ av projektuppläggning fungerade utmärkt och kan rekommenderas även för andra myndighetsgemensamma insatser i ekobrottsbekämpningen.

Sammanfattningsvis kan sägas att genomförda utredningar avseende s.k. karusellbedrägerier inom mervärdesskatteområdet var framgångsrika.

De totalt undandragna belopp avseende mervärdevärdesskatt som varit i fråga kan uppskattas till 1,5 miljarder kronor. Beslut om betalningssäkring har fattats avseende ett belopp på cirka 140 miljoner kronor och avdrag för ingående mervärdesskatt har vägrats med 52 miljoner kronor.

Från projektstarten 1999 04 01 till projektets avslutande 200 12 31 genomfördes ett femtontal mycket omfattande utredningar och de samverkande myndigheterna använde cirka 40 årsarbetskrafter.

Skattemyndigheten (SKM) upptäckte karusellhandelsföretagen genom att flertal informationskällor.

- Information lämnad av de som registrerats
- Extern information, t.ex. från branschorganisationer
- Aktivt letande genom registerkörningar i VAT Information Exchange System (VIES) och Periodiskt urval för moms- och arbetsgivarkontroll (PUMA)
- Annat aktivt letande t.ex. genom tredjemansrevisioner hos grossistföretag (Final Link) för att utreda vilka leverantörer de haft
- Kontrollinformation om utländska företag genom Central Liaison Office (CLO) hos RSV

Övriga informationskällor som användes i projektet var följande:

- Ekobrottsmyndighetens kunskaper baserade på pågående ärenden
- Finanspolisens betydande kunskaper om överföringar och valutatransaktioner mellan olika företag och länder
- Tullens underrättelseverksamhet som ibland kan bistå i karusellutredningar t.ex. genom sina sambandsmän utomlands
- Uppgifter från andra länders skatteförvaltningar och brottsutredande myndigheter
- Speditörer; EBM har uppmärksammat landets speditörer på problemen med karusellhandel dels genom en artikel i deras branschtidning och dels genom besök hos vissa speditörsföretag.

Inom projektet Karusell 2000 har tyngdpunkten i det myndighetsinitierade kontrollarbetet framför allt lagts på samarbete med speditörsfirmorna för att genom deras observationer upptäcka nya karuseller.

Brottsligheten som utnyttjar införselreglerna inom EU i större skala är beroende av den seriösa transportbranschen för att framför allt transportera varorna men även för att kunna få betalt för varorna på ett säkert sätt. En annan viktig orsak till att brottsligheten är beroende av speditörerna är att de är måna om att deras verksamhet skall få en prägel av seriös handel.

Arbetsmetoden går ut på att lokalisera gods som är skickat från en leverantör inom EU till en «missing trader», formulera grunden för att inleda förundersökning och sedan antingen ta varorna i beslag eller förvar. Fördelen med detta är att utredningen påbörjas under pågående brottslighet, vilket gör det näst intill omöjligt för eventuella målvakter att påstå att de inte kommer ihåg.

Efter att ha säkrat varorna utreds kedjan av bolag med målet att lokalisera vilka bolag som varit inblandade och vilka av dessa som varit «passiva» respektive «aktiva».

Att kunna konstatera vilka bolag som varit passiva respektive aktiva är en relativt enkel uppgift. En företrädare för ett passivt bolag kan i princip inte förklara någonting om hur affärerna går till.

Syftet med uppdelningen i dessa två kategorier är att kunna lagföra företrädarna för det första aktiva bolaget för skattebrott och sedan åtala de övriga bolagens företrädare för medhjälp till skattebrottet i det första aktiva bolaget.

De speditörer som hanterat varor åt karusellbolagen har ofta ett brett kunnande om de personer som varit inblandade i karusellerna och ofta har speditörerna känt att någonting varit fel men inte haft tillräcklig kunskap för att förstå att det rört sig om karusellhandel.

Genom ett väl uppbyggt kontaktnät med speditörerna kan man i praktiken få information om pågående misstänkta transporter redan dagen innan införseln vilket gör det lättare för myndigheterna att fatta rätt beslut.

Preventiva effekter av karusellutredningarna uppnåddes genom att karusellerna avseende mobiltelefoner rapporterades i allt väsentligt ha avstannat vid projekttidens utgång. Spridningen av karusellbedrägerierna utanför storstadsområdena blev inte av den omfattning som kunnat befaras. En viss förskjutning till andra varugrupper har dock kunnat iakttas. I dagsläget har det dock dykt upp några nya karuseller.

Trots de positiva erfarenheterna av samarbetet mellan myndigheterna och även utanförstående organisationer i Karusellhandelsprojekten är det många omständigheter som försvårar en effektiv brottsbekämpning. I arbetsgruppen för Karusell 2000 diskuterades olika förslag till åtgärder och i diskussionen hölls EU-relaterade och icke EU-relaterade åtgärder isär. Gruppen framhöll särskilt nedanstående åtgärdsförslag.

EU-relaterade åtgärder:

- Kortare redovisningstider beträffande VIES.
Förenklat och snabbare system för informationsutbyte mellan myndigheter inom unionen.
- Ökade möjligheter för SKM att fördröja återbetalning av moms vid misstänkt karusellhandel.
- Speciellt VAT nummer vid EU handel.
- Alla företag som ägnar sig åt gemenskapshandel skall vara månadsredovisare.

Icke EU-relaterade åtgärder:

- Utökad registreringskontroll.
- Försvåra användandet av s.k. målvakter (gäller även annan ekobrottlighet än karusellhandel)
- Möjlighet för samverkande myndigheter att i speciella kontrollprojekt lägga upp tillfälliga dataregister.

Livsmedelsprojektet

Livsmedelsprojektet är ett myndighetsgemensamt projekt som beslutats av Ekorådet. Ekorådet har delegerat genomförandefrågor till Ekorådets arbetsgrupp. Projektet startade 2003.01.01 och skall pågå till 2005.12.31.

Syftet med projektet är att undersöka handeln mellan företag i livsmedelsbranschen såväl inom Sverige som mellan företag i Sverige och företag i annat EU-land eller tredje land. Undersökningen fokuserar på att uppdaga, kartlägga och lagföra samt störa allvarligare, systematiska former av mervärdesskatte- och punktskattebedrägerier. Fusk med pantavgifter kommer även att belysas i den mån problemet

uppdagas i ärendena. Syftet är även att undersöka vilka förebyggande åtgärder som kan utarbetas i framtiden.

Det är svårt att uppskatta mervärdesskatte- och punktskattebedrägeriernas omfattning inom EU. Några säkra uppgifter finns inte. För att få en bild av omfattningen av oredovisade EG-förvärv har Skatteverket Malmö inhämtat uppgifter från två vanligt förekommande livsmedelsgrossister i ett annat EG-land. Under perioden den 1 januari 2000 t.o.m.

30 juni 2003 har de två grossisterna enligt VIES systemet sålt varor till svenska företag för ca 645 miljoner kronor. Åtminstone 536 miljoner kronor, eller 83 %, av dessa förvärv eller påföljande försäljning har inte redovisats i Sverige. På projektets nuvarande stadium är det inte lämpligt att uttala sig om hur många grossister i andra EU-länder som är aktuella. Detsamma gäller antalet svenska grossister som är aktuella.

Projektet omfattar alla typer av varor som säljs i en livsmedelsbutik. Utredningarna har hittills inte i någon större omfattning avsett handel med färskvaror. Vanligast förekommande varor i utredningarna är läsk, 3,5 % öl och tvätt-/sköljmedel. Kontanthandel är vanligt förekommande.

Skattefusket vid EG-handel med livsmedel tar sig många olika former. Det kan vara fråga om livsmedelshandlare som endast redovisar en del av förvärven, bulvarner som inte redovisar någonting alls utan gör förvärven för någon annans räkning eller att företagare inom helt andra branscher passar på att göra förvärv för privat bruk utan att dessa redovisas.

Projektet är i full gång i hela landet. Skatteverket arbetar med omfattande aktiviteter och på bred front. Olika arbetsmetoder utvecklas. Under 2004 ökar insatsen.

Det finns inga enkla vägar att komma till rätta med fusket. För att nå framgång med utredningarna krävs ett aktivt myndighetssamarbete och goda utlandskontakter. Hittills har Skatteverket bland annat kunnat konstatera:

- Fusket synes vara mest utbrett i storstadsregionerna.
- Utredningarna berör oftast mindre närbutiker.
- Olaglig försäljning förekommer.
- Fusk med returpacksystemet förekommer.
- Brott mot märkningsbestämmelserna förekommer.
- En sned konkurrenssituation har uppstått genom fusket, i första hand när det gäller läsk.

Ekobrottsmyndigheten har inlett förundersökningar mot ett sjuttioal företag. Övriga åklagar- och polismyndigheter i landet deltar även i projektet. Än så länge har endast sex domar fallit.

Finanspolisen medverkar i projektet genom att utreda misstänkta penningströmmar.

Jordbruksverket utreder och anmäler brott mot lagen om vissa dryckesförpackningarna.

Tullverket Mälardalsregionen har inom ramen för projektet genomfört en kartläggning av livsmedelsimporten i regionen. Tullen genomför även tullrevisioner i hela landet.

Kronofogdemyndigheterna verkställer aktuella betalningssäkringar i projektet.

Ekobrottsmyndighetens brottsförebyggande projekt

EBM bedriver i samverkan med andra myndigheter och näringslivets organisationer brottsförebyggande projekt inom följande branscher:

- Frisörbranschen
- Restaurangbranschen
- Transportbranschen
- Byggbranschen
- Städbranschen
- EBM har tidigare haft ett projekt avseende tillfällig handel.

Referenser

Cohen, L.E., & Felson, M. (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, Vol. 44 (August), 588-608.

Ekobrottsmyndigheten. (1999). *Ekonomisk brottslighet och dess bekämpning*. Lägesrapport som underlag för myndighetsgemensamma riktlinjer inför 2000. Rapport 1999:2.

Ekobrottsmyndigheten. (2003). *Lagerbolag och ekonomisk brottslighet*. Ekobrottsmyndigheten, Rapport 2003:3.

Ekobrottsmyndigheten. (2004). Rapport om den ekonomiska brottsligheten, Rapport 2004:1.

- Johanson, L., & Magnusson, D.** (2001), Momsbedrägeri som «affärsidé» – ett hot mot stat och näringsliv i Appelgren, L., & Sjögren, H., red. (2001). *Ekonomisk brottslighet och nationalstatens kontrollmakt*. Gidlunds förlag.
- Magnuss, D., & Sigbladh, R.** (2001). *Ekonomisk brottslighet. Så skyddar du dig och din verksamhet*. Björn Lundén Information AB, Näsviken.
- Magnusson, D., & Olsson, K.** (2004). Livsmedelsprojektet – Samverkansprojektet Mat Utan Mervärdesskatt – MUMS i *Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket*, Delrapport 2004 04 21.
- Magnusson, D., & Nord, K-E.** (2001). Slutrapport avseende kontroll av karusellhandel inom momsområdet i *Ekonomisk brottslighet och dess bekämpning*. Rapport om den ekonomiska brottsligheten under år 2000 samt underlag för myndighetsgemensamma riktlinjer inför år 2002. Ekobrottsmyndigheten, Rapport 2001:1.
- Stjernquist, P.** *Laws in the Forests: A Study of Public Direction of Swedish Private Forestry*. Acta Regiae Societatis Humaniorum Litterarum Lundensis LXIX.
- Träskman, P.O.** (1977). Ekonomins kriminalitet i *Straffesysteme i Norden*, NU B, 1977:25.
- Träskman, P.O.** (1979). En modell för forskning om ekonomins kriminalitet i *Ekonomisk brottslighet*. Rapport från en konferens den 12 och 13 mars 1979 i Stockholm. BRÅ Rapport 1979:1.

Vilka kan förebygga ekonomisk brottslighet?

Av jur. dr. Lars Korsell, Brottsförebyggande rådet

Sammanfattning

I artikeln diskuteras vad regering och riksdag, myndigheter med olika uppgifter och näringslivet självt kan göra för att förebygga ekobrott.

För att börja i toppen är regering och riksdag viktiga ekobrottsförebyggande aktörer eftersom de kan motverka brott genom «brottssäkrare» lagstiftning. De kan också på ett övergripande plan styra och prioritera myndigheternas arbete mot en mer brottsförebyggande inriktning, till exempel genom att begära att kunskap tas fram om hur ekobrottsligheten ser ut på olika områden.

Myndigheter med kontroll- och tillsynsfunktioner möter dagligen de företag i vilka brotten begås. Sådana myndigheter har därför stora möjligheter att, utifrån kunskap om brottslighetens orsaker och vilka motåtgärder som fungerar, arbeta för att laglydnaden ska öka i näringslivet. Det handlar om allt från service och information till kontroll och sanktioner.

De brottsbekämpande myndigheterna har ett handikapp gentemot kontrollmyndigheterna eftersom de befinner sig långt från de platser där brotten begås. Polis och åklagare kommer som regel in i bilden först när ett brott har begåtts, upptäckts och anmälts. Men polis och åklagare har en styrka genom att de besitter stora kunskaper om brott. Genom att systematisera och analysera denna kunskap kan de agera som brottsförebyggande konsulter och påverka sådana samhällsfunktioner som befinner sig närmare brotten, till exempel myndigheter med kontrollfunktioner och branschorganisationer inom näringslivet, eller andra som har en faktisk möjlighet att förebygga brotten, till exempel lagstiftaren.

Det är i näringslivet som ekobrotten begås och det är också inom de egna leden som brotten till stor del kan förebyggas. Företag kan bli bättre på att skydda sig mot ekobrott som riktas mot dem själva. Företagen har också en viktig roll att verka för sanering av olika branscher genom att ställa krav på sina medaktörer. En fråga som är högaktuell i Sverige är att öka etiken inom näringslivet, bland annat genom uppförandekoder.

För att minska brottsligheten räcker inte enbart traditionell brottsbekämpning. Den behöver kompletteras med breda förebyggande insatser. De aktörer som nyss beskrivits har en viktig roll i en strategi för att minska brottsligheten

Viljan finns men inte kunskapen

År 2002 genomförde Brottsförebyggande rådet (BRÅ) en omfattande enkätundersökning riktad till personer som arbetar med ekobrottsfrågor i kontroll- och rättsskedjan (Canow, 2003). Syftet var att få en lägesbild av hur ekobrott förebyggs och hur sådana insatser skulle kunna utvecklas.

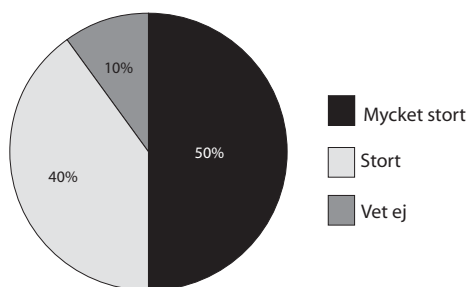


Diagram 1. Andel svarande om behovet av att förebygga ekonomisk brottslighet. Augusti 2002. n = 342. Källa: BRÅ 2003:1.

Som framgår av diagram 1 anser inte mindre än 90 procent av de poliser, åklagare, skattebrottsutredare, skatterevisorer, kronofogdar och konkursförvaltare (totalt 342 personer) som besvarat en BRÅ-enkät om ekobrottsförebyggande frågor, att behovet av att förebygga ekobrott är stort eller mycket stort (Canow, 2003). Det är en tydlig signal om att det finns en uppslutning kring att flytta fram positionerna på det ekobrottsförebyggande området.

Däremot saknar vi rutiner att arbeta förebyggande. Det framgår också av enkäten, se diagram 2, där det mest förekommande svaret på frågan om lämpliga förebyggande metoder var «vet ej» (26 procent)!

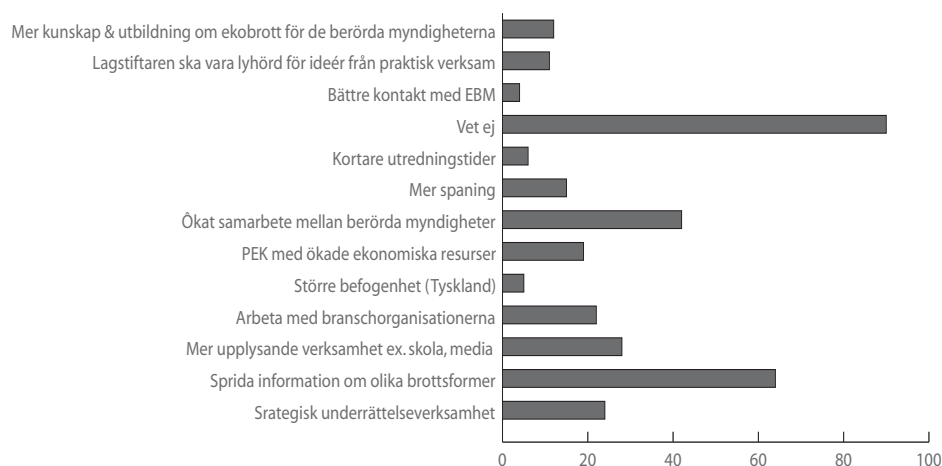


Diagram 2. Antal enkätbesvarandes svar på frågan: «Hur skulle Du vilja arbeta med ekobrottsförebyggande frågor på Din arbetsplats, med vilka metoder?» Augusti 2002. n = 342. Källa: BRÅ 2003:1.

Slutsatsen är därför att vi saknar kunskaper och rutiner för att förebygga ekobrott och att behovet att utveckla det ekobrottsförebyggande kunnandet och praktiken är stort. Som en följd av den bristande kunskapen känner de flesta enbart till ett fåtal ekobrottsförebyggande metoder. Verktygslådan behöver därför fyllas på med olika redskap för att rå på olika problem.

Gynnsamt läge för en förebyggande strategi

De personer som dagligen hanterar ekobrott i kontroll- och rättskedjan är således positiva till att arbeta mer med förebyggande frågor. Det finns därför en stor potential att flytta fram positionerna på det ekobrottsförebyggande planet och därmed kunna påverka brottsligheten. Vi befinner oss därför i ett gynnsamt läge mot bakgrund av att resurserna knappast kan öka för traditionella åtgärder som kontroll

och brottsbekämpning. Begränsade resurser talar för att försöka utveckla lågbudgetmässiga förebyggande lösningar.

Även om det skulle finnas mer resurser till traditionell ekobrottsbekämpning har en sådan inriktning ändå effektmässiga begränsningar. Kännetecknande för många ekobrott är att de begås i privata miljöer dit samhällets kontrollfunktioner sällan har tillträde (Clarke, 1990; Katz, 1979; Persson, 1980; Stinchcombe, 1963). Brotten sker dessutom integrerat med näringsverksamheten, det vill säga av *rätt* person på *rätt* plats och i *rätt* sammanhang. Brotten döljs därför av organisationens funktionella normalitet och av gärningsmannens legitimitet. Det är en stor skillnad mot många traditionella brott, som är synliga på ett helt annat sätt. Eftersom det är svårt att upptäcka ekobrotten på grund av den miljö de begås i kommer straffrättsliga kontrollsystem att ha svårt att vara framgångsrika.¹

Många ekobrott tillhör spaningsbrotten. De upptäcks inte av skadelidande personer eller företag, utan genom myndigheternas kontrollverksamhet. Det betyder att vilka brottstyper som upptäcks, hur dessa brott ser ut och hur många brott som upptäcks beror på omfattningen och inriktningen på kontrollverksamheten. (Korsell, 2003). Följaktligen finns ett samband mellan antalet skatterevisioner som skattemyndigheten genomför och antalet anmälda skattebrott (BRÅ, 2002). På liknande sätt finns ett samband mellan konjunkturutvecklingen och antalet brott mot borgenärer och bokföringsbrott som anmäls, eftersom dessa brott upptäcks av konkursförvaltare som förordnas i samband med att företag försätts i konkurs (Korsell, 2003).

Detta talar för att komplettera brottsbekämpningen med förebyggande åtgärder som även biter på sådana brott som inte upptäcks genom kontrollsystemen.

Samtidigt är behovet stort

Det är positivt att intresset för att förebygga ekobrott är stort liksom insikten om att det är nödvändigt att komplettera den traditionella brottsbekämpningen med en förebyggande strategi. Skälet är att ekobrott leder till stora skador och det är därför väsentligt att begränsa denna brottslighet.

¹ En kriminalpolitisk strategi som bygger på avskräckning (allmänprevention) förutsätter att det också finns goda möjligheter att upptäcka brotten, bevisa dem och få till stånd fällande domar. I vårt komplexa samhälle är det mycket svårt att uppfylla dessa krav. Den allmänpreventiva effekten är inte särskilt hög, eftersom den upplevda risken för att bli upptäckt och bestraffad är låg (Reiss, 1984). Detta talar för att man inte ska förlita sig för mycket på avskräckning utan att också arbeta i andra riktningar (Johansen, 1991).

Den största skadan av ekobrott är att förtroendet mellan både företag och enskilda minskar. Exempelen Worldcom och Tycon i dagens USA är ett exempel på att hela världsekonomin kan påverkas av enskilda – visserligen stora – ekobrott.² Om förtroendet för näringslivet minskar påverkar det investeringsviljan. I Sverige har till och med en Förtroendekommission nyligen lämnat förslag på hur förtroendet för näringslivet ska kunna stärkas (SOU 2004:47).

Förtroende är grundläggande för både affärlivet och samhället i övrigt. Alternativet med krav på ökad säkerhet i affärsuppställningar leder till höga transaktionskostnader. Enligt Cressey (1953) är det exempelvis fullt möjligt att få bort vissa ekobrott i näringslivet genom att införa omfattande interna säkerhetssystem. Problemet är bara att dessa system skulle lägga en sådan hämsko på verksamheten att några affärsuppställningar knappast heller skulle förekomma. Det finns också begränsade möjligheter att övervaka vår tids komplexa verksamheter – arbetet måste bygga på förtroende (Shapiro, 1990; Jamieson, 1984; och Reiss, 1984). Förtroendet är således av avgörande betydelse för ett fungerande samhälle och det som utmärker ekobrott är att de slår mot detta, som kanske är samhällets dyrbaraste kapital (Sutherland, 1949; Poveda, 1994).

Ekonomisk brottslighet leder också till illojal konkurrens som i sin tur påverkar ekonomins funktionssätt. Många bedömare anser att ekobrotten medför ekonomiska skador som vida överstiger den traditionella brottslighetens skador (Coleman, 2001, Nelken, 1994 och Shapiro, 1984). Som ett exempel på ekobrottslighetens skadeverkningar framhåller Coleman (2001) att de bedrägerier som under 1980-talet drabbade det amerikanska banksystemet överstiger den totala ekonomiska skadan för samtliga anmälda brott under en period av 18 år! Andra undersökningar instämmer i att ekobrotten kostar samhället åtskilligt mer än de konventionella brotten, uppskattningsvis 10 till 35 gånger mer (Slapper och Tombs, 1999).³

Den vanliga uppfattningen att den ekonomiska brottsligheten enbart eller främst drabbar diffusa kollektiva intressen är lika grundmurad som felaktig. Croall (2004) har inventerat ekobrottslighetens offer och menar att *vanligt folk* i hög grad drabbas av ekobrott i vardagen genom konsumentbedrägerier, fuskande reparatörer och hantverkare, hälsofarliga preparat, oärliga kapitalplaceringar med mera.

² I den amerikanska ekobrottsdiskussionen ingår också laglösheten i det politiska livet (Poveda, 1994). Watergate-affären hade exempelvis en mycket stor påverkan på det politiska systemets legitimitet.

³ En tidig svensk undersökning beräknade att den ekonomiska brottsligheten omsatte mellan 5 och 20 miljarder kronor om året medan den traditionella brottsligheten kostade hushållen omkring 350 miljarder kronor om året (AMOB, 1977).

Vilka är aktörerna och vad kan de göra?

Nyss konstaterades att ekobrott är svåra att upptäcka, eftersom de döljs av organisationens funktionella normalitet och av gärningsmannens legitimitet. Men det som är nackdelar i detta sammanhang innebär också möjligheter för att förebygga brotten. Dessa begås trots allt inom organisationer med många, täta och långvariga kontakter med potentiella brottsförebyggare som anställda, leverantörer, kreditgivare, kontrollmyndigheter, branschorganisationer och fackföreningar. Dessutom är den brottsliga verksamheten starkt knuten till annan lagstiftning än den rent straffrättsliga. Detta är en stor skillnad mot många traditionella brott som ofta sker helt utanför liknande fasta strukturer (Kagan, 1984).

Ett systematiskt betraktelsesätt av olika ekobrott borde därför skapa goda förutsättningar för att förebygga brotten, med tanke på att det finns åtskilligt med möjliga åtgärder i form av alla potentiella brottsförebyggare och deras resurser. Utmaningen ligger i att nå ett sådant kunskapsläge att det går att utnyttja alla åtgärder som står till buds och sedan sprida kunskapen om vilka möjligheter som finns.

Låt oss därför identifiera de förebyggande aktörerna och undersöka vilka förebyggande uppgifter de kan tänkas ha.

Regering och riksdag

Många ekobrott är primärt riktade mot annan lagstiftning än den rent straffrättsliga. De regler som missbrukas handlar om skatter, stöd, bidrag, förutsättningar att driva företag, begränsningar och skyldigheter i olika verksamheter och mycket annat. Till dessa regelsystem är visserligen kopplade straffrättsliga regler och det är alla dessa som gör att gärningarna är brottsliga, men det är genom att missbruka det materiella regelsystemet som brotten sker. Vi talar nu om en stor mängd regelsystem. I överträdelserna av denna lagstiftning ligger också en stor del av lösningen på brottsligheten eftersom reglerna kan utformas på ett sådant sätt att de i högre grad än i dag tillgodoser brottsförebyggande syften.

Det är regering och riksdag som har ansvaret för lagstiftningen. Genom att inhämta uppgifter om hur regelverket fungerar och inte fungerar samt att kombinera det med kriminologisk och regleringsmässiga kunskap kan ny lagstiftning på ett mer systematiskt sätt än i dag utformas så att den minimerar riskerna för inte önskvärda konsekvenser (crime proofing). Genom att göra systematiska conse-

kvensanalyser kan lagstiftning utformas på ett sådant sätt att den i största möjliga utsträckning medför önskvärda konsekvenser.

Det är också möjligt att efter konsekvensanalyser gå ytterligare steg genom att konstruera regler som är direkt brottsförebyggande. Finns det problem med ekobrott på ett visst område, kan regler justeras eller införas som exempelvis syftar till att på olika sätt «öka priset» för att begå dessa, till exempel genom att göra det svårare att begå brott. Här är det möjligt att utgå från de erfarenheter som finns att förebygga traditionell brottslighet genom den så kallade situationella brottspreventionen. Utmärkande för den situationella brottspreventionen är att man tar för givet att det finns personer som är motiverade till att begå brott. Det gäller därför att vidta sådana åtgärder som gör att gärningsmannen «i stunden» tycker att ett brott «kostar» för mycket. Följande illustrativa exempel kan nämnas på hur situationella brottspreventiva lagstiftningsåtgärder mot ekobrott tillämpas.

Tablå 1. Exempel på lagstiftning som situationellt förebygger ekobrott.

Åtgärder som gör det svårare att begå brott	Åtgärder som gör det mer riskabelt att begå brott	Åtgärder för att minska utbytet av brott	Åtgärder som motverkar bortförklaringar som underlättar brott
Om arbetsgivare riskerar att skatta för anställda för vilka de inte kan visa hur de försörjer sig, blir det svårare att arbeta svart utanför anställningen.	Om skatteförvaltningen får göra oannonserade besök för att kontrollera vilka som arbetar på arbetsplatsen ökar risken för upptäckt	Genom schabloner kan en minimibeskattning införas i problembanscher vilket minskar vinningen av skattefuskar	Genom ROT-avdrag stimuleras beställare av hantverkstjänster att anlita reguljära företag och kräva faktura vilket stimulerar ett laglydigt beteende

De exempel som jag har valt kan bli aktuella i ett utredande lagstiftningsarbete som jag leder på Finansdepartementet (2004). Det går ut på att införa schabloniserade inslag vid beskattningen för att förebygga ekobrott.

Regering och riksdag styr också myndigheterna på ett övergripande plan. För att effektivt kunna ge övergripande mål för myndigheternas kontrollverksamhet är statsmakterna beroende av kunskap om ekobrotten på olika myndigheters områden och vilken effekt olika åtgärder har (Korsell och Nilsson, 2003). De som borde ha bäst kunskaper om dessa förhållanden är myndigheter som utför kontroll och i viss mån myndigheter med brottsbekämpande uppgifter. Av en undersökning framgår emellertid att endast en tredjedel av myndigheterna med kontrollfunktioner hade dokumenterade kunskaper om förekomsten av fel och fusk inom sina

områden (RRV, 2002:20). Det innebär att styrningen kan bli mycket bättre för att få fram kunskap om brottsituationen, kunskaper som sedan kan leda till myndighetsvisa kontrollstrategier, faktiska åtgärder och uppföljning.

Myndigheter med tillsyns- och kontrollfunktioner

Myndigheter med tillsyns- och kontrollfunktioner har centrala brottsförebyggande uppgifter eftersom dessa dagligen möter företagen och har möjlighet att påverka dessa. Kännetecknande för sådana myndigheter, till skillnad mot de brottsbekämpande myndigheterna, är dessutom att relationen till olika företag är långsiktig och under vissa perioder kan vara tät. Ett företag kan vara verksamt under mycket lång tid och denna relation skapar goda förutsättningar för att med lock och pock öka laglydnaden. Larsson (2003) har undersökt fyra norska myndigheters regleringsstrategier med den passande titeln «Straffe, veiled eller overtale?», som anspelar på vilka strängar en myndighet kan spela på för att uppnå långsiktig laglydnad (jfr. också Korsell och Nilsson, 2003).

Myndigheter med tillsyns- och kontrollfunktioner möter allt från «goda» till «dåliga» företag och behöver därför en rik arsenal med åtgärder för att få till stånd en laglydnad, från service och information till kontroll och sanktioner. Om myndigheterna kan ta till mycket stränga sanktioner är det lättare att «tala allvar» med trotsiga företag. Om de bakom sig dessutom har gynnsamma domstolsutslag ökar förutsättningarna ytterligare att «overtale».

I det följande illustreras några situationella brottsförebyggande åtgärder för myndigheter.

Tablå 2. Exempel på kontroll- och tillsynsmyndigheters situationella brottsförebyggande åtgärder.

Åtgärder som gör det svårare att begå brott	Åtgärder som gör det mer riskabelt att begå brott	Åtgärder för att minska utbytet av brott	Åtgärder som motverkar bortförklaringar som underlättar brott
Rätt hela vägen, kontroll genom hela processen och uppgifter inhämtas från tredje man	Stickprovskontroller och kontroller i efterhand	Informera om nackdelarna med svart arbete (försäkring, pension, sjukpenning etc.)	Service, information, enkla system och andra belöningar

Brottsbekämpande myndigheter

Vad kan då de brottsbekämpande myndigheterna göra för att förebygga ekobrott? Myndigheter som polis och åklagare har små möjligheter att inverka på avlägsna orsaker som grundats i de blivande gärningsmännens barn- och ungdomstid. Dessa myndigheter kan inte heller ensamma ha mer än en på sin höjd marginell inverkan på normbildningen och samhällskulturen. Att förebygga brott genom att de brottsbekämpande myndigheterna försöker påverka gärningsmännens djupgående motiv är därför knappast en framkomlig väg.

Även för att minska tillfällena till brott måste möjligheterna anses vara begränsade. Skälet är att de brottsbekämpande myndigheterna befinner sig långt ifrån de situationer – tillfällen – där brotten begås. Polis och åklagare kommer sällan in i bilden förrän ett brott har begåtts och deras mål blir gärna att uppnå en fällande dom. Till skillnad mot myndigheter med kontroll- och tillsynsfunktioner är de brottsbekämpande myndigheterna mindre intresserade av att uppnå en långsiktig laglydnad utan de tror snarare att det målet kan uppnås genom straffets preventiva effekt. En förhoppning vars infriande långtifrån är självklart (Simpson, 2002). På grund av de brottsbekämpande myndigheternas uppgift har de en straffrättslig inriktning på arbetet vilket innebär att de ofta nöjer sig med att ha löst det enskilda fallet utan att försöka lära något av brottet för att på generell nivå se till att det inte upprepas. De brottsbekämpande myndigheterna kan därför sägas ha ett stort utrymme för att lägga en större tonvikt på att förebygga brott och lite mindre på att handlägga ärenden. En sådan strategi bör leda till en minskad brottslighet jämfört med det nuvarande traditionella sättet att arbeta.

Nedan följer några situationella åtgärder som illustrerar vad de brottsbekämpande myndigheterna kan göra för att förebygga brott.

Tablå 3. Exempel på brottsbekämpande myndigheters situationella brottsförebyggande åtgärder.

Åtgärder som gör det svårare att begå brott	Åtgärder som gör det mer riskabelt att begå brott	Åtgärder för att minska utbytet av brott	Åtgärder som motverkar bortförklaringar som underlättar brott
Myndighetsgemensamma aktioner som Operation krogrensning och andra störningar på brottsligheten	Systematisk tipshantering som sedan leder till åtgärder	Utnyttja bättre möjligheterna till förverkande och skadestånd. Spåra och återföra egendom	Medverka vid informationsträffar med näringsliv och fack. Verka för ökad etik i näringslivet

Näringslivet

Från forskning vet vi att de flesta företag drivs av övertygelsen om ett långsiktigt egenintresse. De är måna om sitt rykte, om att upprätthålla goda relationer med facket, förebygga rättsliga tvister och undvika att betraktas som oansvariga. De skulle nödvändigtvis inte agera ansvarsfullt om det inte fanns ett realistiskt hot från myndigheterna, men de har en benägenhet att följa reglerna. Sådana företag gör överväganden och är villiga att kompromissa. Däremot kan de göra motstånd mot regler som de upplever som orättvisa.

Det finns också hyggligt välskötta företag, som dock är mindre framgångsrika med internkontroll och med att följa reglerna. Däremot är de villiga att rätta till fel när de får påpekanden. De väger inte vinster med lagbrott mot upptäcktsrisk och sanktioner.

De dåliga företagen följer enbart kortsiktiga och inskränkta ekonomiska mål. En del bryter mot lagen eftersom ägarna är själviska, andra befinner sig i en ekonomisk kris och har inte råd att följa lagen. De bryter mot reglerna enbart för att minska kostnaderna, inte för att de tycker att reglerna är orättvisa. Så fort de får tillfälle kommer de att bryta ett löfte att rätta till brister, och de betraktar rättsliga processer som en möjlighet att förhala ett ärende.

Erfarenheter från kontrollmyndigheter i USA är att 20 procent av företagen kommer att följa reglerna av det skälet att de utgör landets lag. Sedan är det 5 procent som kommer att trotsa reglerna. De återstående 75 procenten företag kommer att följa reglerna så länge de tror att dessa 5 procent kommer att sanktioneras (Braithwaite, 1993).

Näringslivet bör kunna göra mycket mer för att förebygga ekobrott. Det handlar inte enbart om brott som begås med ledningens goda minne utan sådana brott som också sker längre ned i organisationen och som ledningen inte känner till, eller inte vill känna till.

Tablå 4. Exempel på situationella åtgärder som näringslivet kan vidta för att förebygga ekobrott.

Åtgärder som gör det svårare att begå brott	Åtgärder som gör det mer riskabelt att begå brott	Åtgärder för att minska utbytet av brott	Åtgärder som motverkar bortförklaringar som underlättar brott
Enskilda personer samt miljö- och konsumentorganisationer kan få en tydligare roll att övervaka regelefterlevnaden hos företag	Utökad internrevision och intern kontroll av andra frågor än enbart ekonomi som miljö, prisöverenskommelser etc.	Avtal om viten om svart arbetskraft används och andra negativa incitament för att «straffa» bristande internkontroll.	Företag kan införa interna belöningssystem som premierar laglydnad.

I tablå 4 illustreras några förebyggande åtgärder som främst har betydelse för de välskötta och hyggligt välskötta företagen.

Mot de dåliga företagen biter sannolikt främst myndighetskontroll och tvingande åtgärder från branschorganisationer och andra företag.

Några hinder mot att förebygga

Hittills har främst möjligheterna till att förebygga ekobrott diskuterats. Det finns också en rad hinder, som bör redovisas.

Det är inte enbart ett stort problem för myndigheterna att systematisera den kunskap som finns inom myndigheten. Informationen är också splittrad mellan många myndigheter, både brottsbekämpande och kontrollerande. Till detta kommer den kunskap som finns inom näringsliv och fackliga organisationer, genom forskning och hos myndigheter i andra länder. Dessutom är kunskaperna om att förebygga ekobrott otillräckliga i jämförelse med traditionell brottslighet.

I BRÅ:s enkätundersökning riktades kritik mot att det är för många myndigheter som bekämpar ekobrott och att därför samordningen brister (Canow, 2003; BRÅ, 2003). Flera av dem som besvarade enkäten var kritiska till revirtänkandet mellan de olika myndigheterna, som bland annat bottnar i resursbrist. Detta leder till bristande effektivitet.

Ett problem är att myndigheternas arbete är «resultatinriktat» och det ekobrottsförebyggande arbetet blir lidande, eftersom det inte kan mätas och därför inte prioriteras av arbetsgivaren. Organisationsteoretisk forskning visar att organisationer fungerar på ett sådant sätt att medarbetarnas aktiviteter kontrolleras så att de kan belönas eller bestraffas (Ahrne, 1990). Organisationer tenderar att kontrollera sina anställda genom att noga ange standardiserade handlingsmönster och knyta organisatoriska belöningar och bestraffningar till dessa (March och Simon, 1958). Arbetsuppgifterna utformas efter möjligheten att koordinera och kontrollera dem.⁴ Den viktigaste uppgiften för myndigheternas medarbetare tenderar inte att kunna minska brottsligheten och öka tryggheten, utan att hantera de anmäl-

⁴ Som exempel anger Ahrne (1990) att resultatet av en försäljares verksamhet inte i första hand är en nöjd kund, utan pengar i kassan. För en socialsekreterare är resultatet i första hand inte en klient som fått hjälp, utan en ifylld blankett och ett avslutat fall. Resultatet av en lärares arbete är inte i första hand elever eller studenter som fått nya kunskaper, utan betyg och statistik över examinationer.

ningar som kommer in och att avgöra ärenden (Korsell, 2003). Det finns en kontroll inbyggd i själva utformningen av arbeten i organisationer. Att avgöra ärenden innebär samtidigt en kontroll av den som utför uppgifterna. Dessa former av diskret kontroll innebär att organisationens medlemmar på olika sätt leds till att begränsa sin uppmärksamhet till vad organisationen har definierat som relevant (Ahrne, 1990). Det ligger därför nära till hands att i en myndighet som hanterar ärenden kommer förvaltningen av dessa i första hand, medan brottsförebyggande åtgärder som inte lika tydligt låter sig mätas inte värderas lika högt.

En metod för att driva de förebyggande frågorna är att organisationerna på det brottsbekämpande området formulerar uppgifter och mål på ett sådant sätt att det brottsförebyggande arbetet går att mäta och kommunicera i organisationen. I annat fall riskerar det brottsförebyggande arbetet att enbart utgöra en marginell företeelse.

Information är helt avgörande för att förebygga och bekämpa ekobrott. Skälet är att ekobrotten inte är lika uppenbara som traditionella brott. Därför kan det krävas information om exempelvis ett företags tidigare skattebetalningar för att rätt kunna bedöma om det finns indikationer på brott.

Av de kontakter som tagits med personer verksamma i kontroll- och rättskedjan framgår dels att det finns en grundmurad osäkerhet om vad sekretessreglerna egentligen föreskriver vid utbyte av information, dels att reglerna – i den mån de är klarlagda – ger för litet utrymme för att utbyta information. Trots utbildningssatsningar är det tydligt att osäkerheten fortfarande är stor och följden är att man antingen bryter mot reglerna eller är alltför försiktig, vilket hämmar effektiviteten. Det är därför viktigt för myndigheternas metodik att arbeta mer med sekretessfrågorna.

Nya grepp

Ett troligt scenario är att ekobrottsbekämpningen står inför stora utmaningar. Det har att göra med att tillfällena till brott ökar. Globaliseringen och alla transaktioner över gränserna leder till möjligheter att styra eller manipulera med varor, tjänster, inkomster och kostnader i syfte att kringgå eller bryta mot regler för skatter, avgifter och tullar. Den ökade komplexiteten i samhället leder till att möjligheterna ökar att begå brott samtidigt som kontrollen försvåras. IT skapar möjligheter till

nya former av bedrägerier eftersom det är svårt att bedöma vilka som befinner sig bakom välgjorda hemsidor med förtroendeingivande information. Modern teknik gör det också möjligt att hålla ihop stora nätverk som ägnar sig åt brott.

Utvecklingen går också i motsats riktning. Globaliseringen medför att även det internationella samarbetet ökar och ny teknik används för att förebygga brott. Om utvecklingens netto blir en ökad brottslighet eller om det sker en balansering är naturligtvis svårt att veta. Vad som är troligt är emellertid att myndigheternas resurser kommer att vara fortsatt ansträngda och enbart med en inriktning på traditionell brottsbekämpning är det osannolikt att brottsligheten nämnvärt kommer att kunna påverkas. Brottsbekämpning är ett tydligt exempel på tjänsteproduktion och det är svårt att uppnå stordriftsfördelar på detta område. Brottsbekämpningen behöver därför kompletteras med att en ökad tonvikt läggs på breda förebyggande åtgärder.

Det finns emellertid en rad hinder för att förebygga ekobrott. Kunskapsläget är bristfälligt och vanans makt är stor. Resurserna satsas gärna på traditionell brottsbekämpning. De brister som finns när det gäller att förebygga ekobrott innebär samtidigt att det finns goda möjligheter att utveckla detta arbete. Kan vi i ökad utsträckning tillämpa en förebyggande strategi bör brottsligheten kunna påverkas i större grad än om vi enbart fortsätter med traditionell brottsbekämpning.

Olika brottsförebyggande aktörer har därför identifierats och exempel har lämnats på hur situationella åtgärder kan sättas in för att förebygga ekobrott. Förhoppningen är att dessa kan inspirera till att formulera brottsförebyggande strategier.

Referenser

- Ahrne, G.** (1990). *Agency and Organization*. Towards an organisational theory of society. London: Sage.
- AMOB** (1977). *Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige*. Arbetsgruppen mot organiserad brottslighet (AMOB). Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Braithwaite, J.** (1993). Transnational Regulation of the Pharmaceutical Industry. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 525, s. 12-30. Sage Periodicals.
- BRÅ** 2002:1. *Ekobrott. Utvecklingen av några centrala brottstyper*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- BRÅ** 2003:1. *Förebygga ekobrott. Behov och metoder*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.

- Canow, I.** (2003). Enkätundersökning om ekobrottsförebyggande arbete. Webb-publikation publicerad på BRÅ:s hemsida www.bra.se, som bilaga till den tryckta rapporten *Förebygga ekobrott*. Behov och metoder. BRÅ-rapport 2003:1.
- Clarke, M.** (1990). *Business Crime. Its Nature and Control*. Oxford: Polity Press.
- Coleman, J. W.** (2001). *The Criminal Elite. Understanding White-Collar Crime*. New York: St Martin's Press.
- Cressey, D.** (1953). *Other Peoples Money: A Study of the Social Psychology of Embezzlement*. Lencoe, Illinois: Free Press.
- Croall, H.** (2004). *Lurad och förgiftad. Att avslöja utsatthet för ekobrott*. BRÅ-rapport 2004:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- Finansdepartementet** (2004). Förordnade i arbetsgrupp, beslut 2004-05-17, med promemoria 2004-04-28. Dnr. Fi2004/2294.
- Jamieson, K. M.** (1984). *The Organization of Corporate Crime. Dynamics of Antitrust Violation*. Thousands Oaks: Sage.
- Johansen, P-O.** (1991). Corporate Crime Control. Den amerikansk - australiske debatten om alternative måter å sanksjonere økonomisk kriminalitet - sett fra sidolinjen: I: Johansen, P-O. Studier i økonomisk kriminalitet. KS-serien nr. 1-91. Oslo: Institutt for kriminologi og strafferett.
- Kagan, R. A.** (1984). On Regulatory Inspectorates and Police. I: Hawkins, K. och Thomas, J. M. (red.), *Enforcing Regulation*. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing.
- Katz, J.** (1979). Legality and Equality: Plea Bargaining in the Prosecution of White-Collar and Common Crime. *Law & Society Review*. s. 431-459.
- Korsell, L.** (2003). Bokföringsbrott - en studie i selektion. Akademisk avhandling. Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet. Edsbruk: Akademitryck.
- Korsell, L. och Nilsson, M.** (2003). Att förebygga fel och fusk. Metoder för reglering och kontroll. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Larsson, P.** (2003). Straffe, veiledning eller overtale? En studie av fire tilsynsmyndigheters reguleringsstrategier. Det Kriminalitetsforebyggende råd.
- March, J. G och Simon, H. A.** (1958). *Organizations*. Second edition, 1993. Cambridge: Blackwell Business.
- Nelken, D.** (1994). *White Collar Crime*. I: Maguire, M. m.fl. (red.). The Oxford Handbook of Criminology. Oxford: Clarendon Press.
- Persson, L. G. W.** (1980). *Hidden Criminality – theoretical and methodological problems, empirical results*. Stockholm: Dept. Of Sociology, University of Stockholm. Akademisk avhandling.
- Poveda, T. G.** (1994). *Rethinking White-Collar Crime*. Westport: Praeger.
- Reiss, A. J. Jr.** (1984). Selecting Strategies of Social Control over Organizational Life. I: Hawkins, K. och Thomas, J. M. (red.), *Enforcing Regulation*. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing.

- RRV 2002:20.** *Välfärdsystemet behöver förenklas! Krångliga regler med många ingrepp gör kontrollen och regeltilämpningen i redan hårt belastade välfärdsystem dyr och svår.* Stockholm: Riksrevisionsverket.
- Shapiro, S.** (1984). *Wayward Capitalists. Target of the Securities and Exchange Commission.* New Haven: Yale University Press.
- Shapiro, S.** (1990). Collaring the Crime, Not the Criminal: Reconsidering the Concept of White-Collar Crime. *American Sociological Review*, 55, s. 346–365.
- Simpson, S.** (2002). *Corporate Crime, Law, and Social Control.* Cambridge: University Press.
- Slapper, G. och Tombs, S.** (1999). *Corporate Crime.* Harlow: Pearson Education Limited
- SOU 2004:47.** *Näringslivet och förtroendet.* Betänkande med bilagedel. Stockholm: Fritzes.
- Stinchcombe, A. L.** (1963). Institutions of Privacy in the Determination of Police Administrative Practice. *American Journal of Sociology*, 69, s. 150–160.
- Sutherland, E. H.** (1949). *White Collar Crime.* Reprint 1983. Westport: Greenwood Press.

Internasjonal regulering av maritim kriminalitet¹

Rådgiver Jan-Georg Christophersen, KRÅD

Maritim terrorisme er handlinger som retter seg spesielt mot skipsfart, hvaneanlegg, off-shorevirksomhet, eller andre aktiviteter knyttet til det maritime miljø. Terroraksjonen i USA 11. september 2001 viser sammenheng mellom terrorisme og organisert kriminalitet.

Den sentrale konklusjonen er at, for skipsfarten og havneindustrien har sammenfallet av terrorisme og organisert kriminell virksomhet fått avgjørende betydning. Etter 11. september kom det nye, strengere og mer detaljerte regelverk, med betydelige konsekvenser for næringene, men også i høy grad for forvaltningen, politi og Forsvaret. Innføringen av ISPS-koden er ett av flere preventivt tiltak som har som målsetting å vinne slaget om sjøsikkerheten.

Artikkelen peker på at etterretningsmateriale kan tyde på at det er fare for angrep mot den internasjonale handelsflåten. Terrorangrep mot handelsskip kan få meget alvorlige konsekvenser både for mennesker og naturmiljø. Dette medfører at skipsfartsnæringen og havneindustrien i samarbeid med myndigheter må sørge for effektive tiltak for å motvirke terroraksjoner. Vi står overfor et globalt problem av ubestemmelig omfang og utforming som må bekjempes internasjonalt.

Bakgrunn

Bekjempelse av terrorisme har fått stor politisk oppmerksomhet den senere tid.

Terrorangrepet mot USA den 11. september 2001 utløste mottiltak som man ikke

¹ Et første utkast til denne artikkelen ble presentert på Politi- og sikkerhetskonferansen i Oslo, forskningskonferanse 2004 «Organisert og økonomisk kriminalitet - myter og realiteter.»

har sett gjennomført i fredstid. FNs organ for sjøfartsspørsmål, International Maritime Organization (IMO), vedtok i november samme år, enstemmig å utvikle nye målsettinger for sikkerhet for skip og havneanlegg. Det ble tatt siket på å legge fram forslagene for godkjenning av International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974 (SOLAS 74) i London desember 2002. Det fulle navnet på forslaget som ble presentert var International Code for the Security of Ships and Port Facilities, (ISPS). Koden er regulering XI-2/1 i SOLAS 74. Alle sikkerhetsrelaterte krav som behandles i Kapittel XI-2 er tatt med for å høyne den maritime sikkerheten. Andre bestemmelser som angår sikkerheten, er dekket i Kapittel V og i et nytt Kapittel XI-1 spesielle tiltak for å høyne maritim sikkerhet.

ISPS-koden trådte i kraft 1. juli 2004, og gjelder for alle skip over 500 bruttotonn i internasjonal fart. Utfordringene dette medfører er betydelige for de involverte nasjonale kontrollmyndigheter, skipsfartsnæringen og havneindustrien. På verdensbasis omfattes 165 nasjoner. IMO anslår at ca. 56 000 skip, 20 000 havnefasiliteter dvs. anløpssteder og olje/fraktkterminaler jorden rundt skal terrørsikres. I tillegg kommer anslagsvis 1,2 millioner sjøfolk fra alle verdens land som skal sikkerhetsklareres.

Formålet med koden

Den primære målsetting med ISPS-koden er å etablere et internasjonalt rammeverk for samarbeid mellom signaturmaktene, offentlige kontrollorganer, lokaladministrasjon, skipsfartsnæringen og havneindustrien. Intensjonen er på et tidlig stadium å oppdage trusler mot maritim sikkerhet, og sette i verk preventive tiltak for å hindre at farlige situasjoner oppstår som kan skade skip og havnefasiliteter som brukes i internasjonal skipsfart. Dessuten tas det sikte på å utvikle sikker praktisering av reguleringene hos offentlige myndigheter og private parter som ivaretar maritim sikkerhet. Koden omfatter «security»² for skip og for havneterminaler.³ En havn kan bestå av mange havneterminaler, som hver må få godkjent sin security plan og sørge for at ISPS-koden implementeres.

² Det er ikke funnet et passende norsk ord for «security». For å unngå enhver form for misforståelser er derfor ordet «security» «brukt her security plan, security tiltak osv.). Det viser seg en tendens til at «security uttrykkene» etablerer seg i sjøfart og havneindustri.

³ En havneterminal er den del av havnen hvor operasjonen mellom skip og havn foregår, inkludert ankerplasser og atkomstveier.

Konkret betyr dette å hindre at personer uten fullmakt kommer inn på havneområder og om bord i skip, eller kan nå skipet fra sjøsiden når fartøyet befinner seg i havn, eller ved å borde skipet til havs. Kontrollen skal videre sørges for at last som skal fraktes med skip skal være kontrollert før det tas om bord. Våpen og annet gods som kan benyttes i terrorøyemed skal ikke kunne komme til havnen og eller tas om bord, gjemt i lasten, forråd eller i bagasje. Myndighetene skal også ha beredskap i tilfeller hvor det kan oppstå sikkerhetsspørsmål, for eksempel ved bording og når mistenkelige objekter blir oppdaget. Videre må oppmerksomheten fra kontrollmyndighetene rettes mot selve skipet som kan benyttes som våpen, og derved utgjøre en risiko for skader i havner, kanaler, og omgivelsene generelt. Fokus skal dessuten rettes mot at skip kan benyttes til smugling av terrorister, våpen og lignende. Som middel i arbeidet med å øke samfunnssikkerheten gjennom regulering av skipsfart og havneindustri blir det nødvendig med økt samarbeid mellom kontrollorganene.

Dokumentasjon

Dersom et selskap som driver skipsfart eller eier et havneanlegg ikke innen 1. juli 2004 har sørget for sertifisering, foreligger det brudd på ISPS-koden med tilhørende nasjonale vedtekter. I tillegg til eierskapet har flaggstaten dokumentasjonsansvar, det vil si at selskapet skal implementere, og forvaltningen sertifisere at innføringen svarer til kravene i normen. Risikovurderinger er selskapets ansvar og skal utføres av kvalifisert personell, enten selskapets egne folk eller av tredjepart som kan være et klassifikasjonsselskap. Skipets sikkerhetsplan er også eierskapets ansvar, og skal utarbeides for hvert fartøy basert på det som kommer fram i risikovurderingen. Her skal skipsførerens ansvar framgå og den skal vise at vedkommende har overordnet fullmakt og ansvar. Planen skal godkjennes av flaggstaten. Flaggstaten har ansvar for loggføringen i Continuous Synopsis Record (CSR) hvor skipets historie skal framgå, inkludert alle forandringer som skjer under fartøyets levetid. CSR skal finnes om bord og kunne framlegges på oppfordring. Det har ikke vært mulig til denne tid (medio september 2004) å få fram statistiske oversikter over implementeringsgraden av ISPS-koden for skip. Paris MOU utfører for tiden en intensiv havnestatskontroll som avsluttes 30. september 2004.

Etter denne tid vil det forligge tallmateriale som viser etterlevelse for skip og eierselskaper.

For havnenes del viser de siste tallene fra IMOs sekretariat (06. august 2004) som baserer seg på nasjonalstatenes rapportering, at 89,5 prosent dvs. over 9000 havner hadde implementert reguleringene.

Selskapet som eier eller driver skip er gjennom koden pålagt å oppnevne en sikkerhetsansvarlig for sin landadministrasjon og en sikkerhetsoffiser for hvert skipet. Selskapets sikkerhetsansvarlige skal sørge for at skipenes sikkerhetsvurderinger er forsvarlig utarbeidet, og behørig godkjent. Sikkerhetsplanen for skipet skal vise de operasjonelle og fysiske sikkerhetstiltakene skipsledelsen selv skal ta for å sikre at det alltid opereres etter sikkerhetsnivå 1 (normalt sikkerhetsnivå). Planen skal også inneholde de sikkerhetstiltak som skal til for å oppnå høyere sikkerhetsnivå dersom det blir gitt instruksjon om det. Skipet skal ha om bord et International Ship Security Certificate som viser at de etterlever kravene i SOLAS kap. XI-2 og del A i ISPS-koden.

Ifølge de nye reglene skal hver flaggstat utpeke en Recognised Security Organisation (RSO) som får ansvaret for å iverksette sikkerhetstiltak og følge dem opp. Verdens skipseiere og lasteiere er gjennom ISPS-koden med tilhørende vedtekter forpliktet til å sørge for at det finnes sikker dokumentasjon på all last og alle bevegelser.

Internasjonal, regional og nasjonal regulering

Parallelt med de internasjonale vedtakene i IMO, har EU og USA innført egne regionale tiltak for skip og havner for å øke sikkerheten mot terrorhandlinger. Krisehåndteringen i Norge har vært under omlegging siden midten av 90-tallet, og bygger i stor grad på samarbeid mellom myndighetene og eierinteresser i skipsfartsnæringen. Innholdet i tiltakene har i det vesentlige vært knyttet til risikovurderinger, mulige terrorhandlinger⁴ og piratvirksomhet.⁵

⁴ Terrorisme forstås her som systematisk bruk av vold og ødeleggelse, eller truser om dette, ved å skape frykt, for derved oppnå sine målsetninger. I sammenheng med ISPS-koden retter maritim terrorisme seg spesielt mot skip, havneanlegg eller installasjoner knyttet til sjøfart. Det er imidlertid i denne sammenheng viktig å presisere slik Bjørge (1990; 11-12) gjør at terrorisme, internasjonal terrorisme, maritim terrorisme og sabotasje har grenser som ikke er enkelt å trekke.

⁵ Med piratvirksomhet menes her organisert kriminalitet som retter seg mot skipet, besetningen, passasjerer eller lasten ved at skipsføreren fratras kommando, passasjerer og besetning utsettes for plyndring, og det skjer tyveri av last, dessuten forekommer det skadeverk på skip og last.

ISPS-koden tar i første rekke sikte på å beskytte maritim virksomhet mot terrorangrep. Men terror er ikke lett definerbart. Skillelinjene mellom trusler om politisk motivert terrorisme og sabotasje, økonomisk motivert utpressing og piratvirksomhet er uklare. Piratangrep eller moderne former for sjørøveri rettet mot handelsflåten, er det som øker mest. «Terrorpiratenes» metoder varierer, men ofte blir skipene kapret til havs, passasjer og besetning blir ranet og det stjeles av lasten. Kapringene finner også sted i havner. Dette faller inn under definisjonen av piratvirksomhet. Men som eksemplene nedenfor vil vise, forekommer det også politisk motivert terrorangrep mot handelsskip. Ifølge International Maritime Bureau (IMB), ble 234 skip angrepet av pirater i første halvår 2004, en oppgang på nær 40 prosent i forhold til samme periode ifjor. Flere er nå bekymret for at metodene vil bli brukt av terrorister.

Sjøfartsnæringen er opptatt av at IMO's resolusjoner skal praktiseres, og langt mindre interessert i regionale og nasjonale reguleringer, fordi det kan føre til ulik praktisering av tiltakene, noe som igjen kan resultere i økt utsatthet for terrorangrep på handelsskip og konkurransevridning. Forskjellig praktiseringen av tiltak mot «terrorpirater» har medført at noen av verdens havområder er langt mer utsatt for denne type angrep enn andre. Særlig er dette tilfelle i havområdene i Sydøst Asia, Indonesia, Malaysia, Filippinene, Malakkastredet. Andre utsatte områder er Rødehavet og Vest-Afrika. Dette er i de samme områdene som viser seg å ligge etter i implementeringen av ISPS-koden for havnene. Til denne tid kan det synes som om piratens angrep har vært av økonomisk motivert karakter, men det kan tenkes at denne organiserte kriminaliteten kan være med på å finansiere politisk terrorisme rettet mot skipsfart og havnefasiliteter.

Tiltak til beskyttelse av skip og havner

Mennesker har et fundamentalt behov for trygghet. Etter 11. september ønsker mange å leve med større forsiktighet. Vi bør derfor være opptatt av de aktiviteter og forhold som på kort og lang sikt kan bety en trussel mot liv og helse, mot miljø og materielle verdier. Skipfart og havneindustri representerer både en betydelig skadeandel og et vesentlig skadepotensiale. Analyse av hvilke farer som truer virksomhetene og de menneskene som kommer i kontakt med dem, samt systematisk å arbeide for forebygging av skade, skal derfor inngå i industrigrenenes oppgaver i henhold til ISPS-koden med tilhørende vedtekter.

Security for havner eller terminal har som formål å beskytte skipet. Skip kan brukes som våpen eller som våpenbærer dersom ikke effektive security og kontrolltiltak settes i verk. Last kan ha eksplosive eller giftige egenskaper som kan være et motiv for terrorister til å sprengte skipet, for eksempel når det ligger i havn, med mulige katastrofale konsekvenser for mennesker, miljø, og alle typer infrastruktur. Hertil kommer at skip kan benyttes til å smugle terrorister og våpen. Det er heller ikke vanskelig å forestille seg kapringer og gisseltaking.

Havne- og terminaleiere skal bygge sin sårbarhetsvurdering på relevante security trusler som det er viktig å beskytte seg mot. Prosessen med å bestemme hvilke trusler mot sikkerheten som er relevant for en havn eller terminal bør gjøres i samarbeid med politiets og Forsvarets sikkerhetstjeneste.

Etter en periode med forholdsvis stabil økonomisk vekst, har vi vennet oss til at vi i de fleste sammenhenger kan arbeide uhindret videre uten å frykte at noen gjennom ulovlige handlinger direkte hindrer oss. Det er nå klart at etter 11. september forholder det seg ikke slik. Derfor har det med stor hastighet blitt innført obligatorisk lovgivning som skal regulere skipsfart og havneindustri. I en rekke havner har det vært utarbeidet «sårbarhetsanalyser» som skal danne grunnlag for kontroll- og sikkerhetstiltakene. I Norge er det ofte en havnekaptein som har vært prosjektleder for denne type analyser i samarbeid med politi, Forsvaret, fylkesmann og kommuner. Forslagene fra disse arbeidsgruppene går deretter til Kystdirektoratet for godkjenning av tiltak som gjelder havner, og til Sjøfartsdirektoratet for de forslag som angår skip.

ISPS-koden krever at skipsselskapene må skaffe utstyr for installering av Automatic Identification System (AIS), Ship Identification Number og Ship Security Alert System. Dette betyr i praksis at hvert skip skal være GPS-definert, slik at signalene kan lastes ned av havne- og flaggstatenes myndigheter, ikke bare eierselskap og lasteier.

Et av de nye antiterroriltakene er at alle eierselskaper skal foreta sikkerhetsvurdering og utarbeide en plan for skipssikkerhet for lasteskip over 500 bruttotonn, og for passasjerskip i internasjonal fart. Dette skal være en antiterrorplan, og planen skal godkjennes av offentlige myndigheter, eller av klassifikasjonsselskap som arbeider med delegert myndighet fra forvaltningen. Hvert skip skal dessuten ha en egen sikkerhetsoffiser om bord. Det vil normalt være snakk om at en av skipets offiserer får dette som tilleggsoppgave. Hvert skipsselskap skal dessuten opp-

nevne en sikkerhetsansvarlig for sin landadministrasjon. Krav om at skipet skal anskaffe AIS ble vedtatt for noen år siden, men tidsplanen for implementering er nå kortet ned i betydelig grad, slik at alle SOLAS-skip må anskaffe slikt utstyr senest ved utgangen av 2004.

Det skal settes i verk tiltak som hindre uautoriserte personer adgang til havneområdet og til skipet. Tiltakene skal også hindre at skipet kan bordes til havs, og at noen skal kunne ta seg til skipet fra sjøsiden når skipet ligger fortoyd ved kai eller til ankers innenfor havnegrensene. Det skal også settes i verk tiltak som hindrer at uautoriserte våpen og annet gods bringes inn i havneområdet, eller blir tatt om bord, gjemt i lasten, forråd eller i bagasje. Videre skal politiet varsles ved tilfeller av brudd på sikkerheten, for eksempel ved at skipet blir bordet eller når mistenkelige gjenstander blir oppdaget. Ufordringen blir å få til en kostnadseffektiv integrering av de nye sikkerhetsreguleringene, en fornuftig praksis og etterlevelse av reguleringene.

Et meget stort problem vil være kontroll av lasten, som vil kreve overvåkning fra det øyeblikk produktet pakkes hos produsenten, stues i containeren på produksjonsstedet, fraktes til havnen, og overføres fra haveterminalen til skipet. Som eksempel kan nevnes at ca 95 prosent av all internasjonal varetransport til og fra USA går med skip. Tall for Norge viser at vi eksporterte ca. 161 millioner tonn (offshore kvantum inkludert), og import er omlag 24 millioner tonn gods i 2003. Dette tilsier at sikkerheten for skip og havner bør ha høy prioritet.

Alle berørte havner må innberette sin sikkerhetsstatus til IMO før godkjente skip får anløpe. Hvis ikke, er havnene stengt for de sikrede, internasjonalt godkjente skipene.

Adgang til skipet under havneopphold

Tiltakene i havnene vil medføre avsperrede områder. Man forsøker så godt som mulig å unngå å ramme privat virksomhet. Innenfor de inngjerdede områdene skal det innføres adgangskontroll, arealene rundt skipene skal ha full belysning og det skal være overvåket elektronisk. Havnemyndighetene skal ha kontroll med alle personer om bord på skip som anløper fra utlandet, og som forlater havne for å dra til utlandet. For enkelte norske havner vil dette skape spesielle problemer. Særlig i havner med innenriks trafikk, hvor fartøyene benytter de samme havneterminalene som utenrikstrafikken. Grunnen er at ISPS-koden i første rekke er tenkt for store

internasjonale havner, hvor skip i innenriks- og utenriks fart normalt ikke benytter samme terminaler. Spørsmålet som bør stilles er – hva er forskjellen på internasjonal og nasjonal passasjertransport i sikkerhetssammenheng? Et eksempel vil vise hva som skjer når ulik kontrollfilosofi møtes.

Hurtigruteskipene viser de kontrollmessige vanskeligheter man står overfor i innenriks passasjerfart. For eksempel kan hvem som helst gå om bord og i land på hver anløp, uten å vise landgangspass, billett eller bli fysisk kontrollert ved hjelp av elektroniske system. Selskapene som driver skipene mener at det er viktig å framstille «verdens vakreste sjøreise» som sikker, noe som også framgår av markedsføringen. Kystfarten har bygget opp sitt renommé gjennom mange år, og skaffet seg ny kostbar tonnasje. Derfor er det særlig viktig at det ikke kan oppstå tvil om at alle krav til sikkerheten er ivaretatt. Ettersom det nå er vanlig med sikkerhetskontroll i internasjonal passasjerfart, har det ikke gått upåaktet hen at denne delen av norsk innenriks skipsfart ikke pålegger seg selv samme krav til sikkerhet. Det mest påfallende eksempel på at selskapene ikke ser sikkerhetsspørsmålet som særlig viktig, er når det annonseres over høytaleranlegget om bord før avgang noe slikt som: «Alle som ikke skal reise videre med skipet må være vennlig å forlate fartøyet, og de som ikke har kjøpt billett må henvende seg i resepsjonen». Dette legges det merke til, og noen passasjerer, særlig utenlandske turister, ser det som ren ignorering av deres sikkerhet. Når samme terminal som internasjonal passasjertrafikk benyttes må dette handlingsmønsteret endres. Da har Hurtigrutens passasjerer krav på de samme kontrolltiltak som passasjerer som reiser med skip i internasjonal fart. Hovedargumentet for fortsatt praktisering av den «norske varianten» av kontroll i innenriks fart, er at kostnadene forbundet med sikkerhetstiltakene i mindre norske havner vil tyngre en allerede tungt belastet passasjertrafikk på kysten. Kostnadene ved sikkerheten hevder man dessuten, vil medføre konkurransevridning i forhold til vei og jernbanetransport. I tillegg kommer en utbredt oppfatning blant næringsfolk, både på sjø og land, at de krav ISPS-koden foreskriver, er å gå vesentlig for langt i sikkerhetstiltak dersom reguleringene skulle praktiseres for innenriksfarten.

Et annet eksempel på mangelfull innenriks kontroll av passasjertrafikk er det sikkerhetsdirektiv fra EU som hurtigbåttrafikken bygger på. Direktivet foreskriver at på reiser med over 20 nautiske mil mellom havnene, skal de reisendes navn registreres. Praksis langs kysten er at passasjerene taler inn sitt navn på bånd når de går om bord (elektronisk passasjerliste). Båndet overleveres i selskapets varetekt når

fartøyet forlater havnen. Derved har man i beste fall navn på passasjerene, men som sikkerhetsforanstaltning er dette ikke et alternativ.

Den motsatte utviklingen kan man se i kontrolltiltakene som den internasjonale cruiseindustrien setter i verk for å øke sikkerheten. Passasjerer og besetningsmedlemmer som ved havneanløp ønsker å gå en tur på land, må passere metalldetektorer og gjennomlysningsapparater lik dem man har i lufthavner, og man må være utstyrt med landgangspass. Etter ikrafttreden av ISPS-koden skal personer som har oppgaver om bord i samband med skipets anløp, ha spesiell tillatelse for å få adgang til området rundt fartøyet, og til å gå om bord. På utsiden av skipet skal havnevesenet sørge for patruljering eller annen sikring slik at andre fartøyer holder avstand til passasjerskipet. I Kystverket blir det opplyst at i Norge blir dette bare praktiseres i de tilfeller hvor skipet fører amerikansk flagg eller hvor det er amerikanske passasjerer om bord. Sannsynligheten er stor for at denne praksis i framtiden ikke kan fortsette, alle skip vil måtte ha større sikkerhet for at utsiden av skipet ved havneanløp sikres bedre. Denne selektive holdning til kontrollspørsmålet som norske havnemyndigheter viser, er egnet til å svekke sikkerheten, og er trolig heller ikke forenlig med kravene i ISPS-koden.

Balanse i kontrolltiltakene

Det er forståelse i IMO for at det må finnes en rimelig balanse mellom kravet til sikkerhet, beskyttelsen av menneskerettigheter for sjøfolkene og havnearbeidere, og de krav som må stilles til sikkerhet og effektivitet i arbeidet om bord på skipene. Særlig når det åpnes for tilgang som er nødvendig for lasting og lossing, ta om bord proviant, når reparasjoner skal utføres på viktig utstyr, og andre vesentlige aktiviteter som normalt utføres mens skipet er fortøyd til havnefasiliteter. Konkret vil oppgavene bestå av en rekke tiltak, som for eksempel å kontrollere adgangen til skip og havn av personer, kontroll av bagasje, hindre at uvedkommende får adgang til kritiske områder, overvåke området rundt skipet og havnen, overvåke lasting og lossing av skip, overvåke forsyninger til skip, og sikre at antiterroroppgaver ivaretas til enhver tid. Rettighetene til de som reiser med skipene skal ivaretas. Passasjerer og besetningsmedlemmer har krav på fritt å kunne bevege seg bort fra skipet når det anløper havn. Kampen mot terrorisme må ikke få karakter av overreaksjon i forhold til de som tilfeldigvis befinner seg om bord på skipene. Men risikoen må heller ikke undervurderes.

I den situasjonen som forligger er det stort behov for kunnskap. Det første som må gjøres er å undersøke om de tiltak som er iverksatt på grunnlag av ISPS-koden, faktisk har medvirket til bedre sikring av skip og havner. Det kan være grunn til å spørre om foranstaltningene som er satt i verk er de mest effektive i forhold til forebygging av terrorismen slik de gjerne framstilles som. For det andre er det behov for vesentlig styrking av etterretningen. Normen krever at det skal utføres sårbarhetsanalyse. Analysen skal blant annet omfatte besiktelse av skip og havn, kartlegging av nåværende tiltak, vurdering av mulige trusler og sannsynlighet for ulike hendelser, samt kartlegging av svakheter. Videre skal det utarbeides en sikkerhets- og antiterrorplan som er basert på sårbarhetsanalyse og kravene i ISPS-koden. Planen skal inneholde prosedyrer og tiltak for trusselnivå 1, 2 og 3. I prinsippet skal denne planen være hemmelig, også for havnestatskontrollen. I spesielle tilfeller kan likevel myndighetene i skipets flaggstat gi en havnestat anledning til se planen.

Både havnen og eierskapet skal oppnevne en sikkerhets- og antiterroransvarlig. Det skal utføres terrorøvelser i alle havner og på alle skip. Antiterrorssystemet skal opprettes, vedlikeholdes og oppdateres. Dessuten skal antiterrorssystemet verifiseres i forhold til kravene i ISPS-koden og sikkerhets- og antiterrorplan. Skipet skal i tillegg ha installert utstyr for automatisk identifisering, samt terroralarmsystem. Etter at det er verifisert at skipet oppfyller kravene, skal eierskapet eller operatøren sørge for at det utstedes internasjonalt sikkerhets sertifikat for skipet.

Betydningen av maritim sikkerhet i amerikanske farvann og havner

I sikkerhetsspørsmål til sjøs er det vanskelig å komme utenom amerikanske forhold. Grunnen er åpenbar, USA er uten sammenligning den nasjon med størst betydning for skipsfarten. For USA har derfor maritim sikkerhet de senere tiår, fått stadig større betydning med bakgrunn i havrettskonvensjonen (Law of the Sea), som blant annet har resultert i 200 miles økonomisk sone.

Det kan virke som et paradoks at internasjonaliseringen av kriminalitet og former for terrorisme forbindes sammen med utviklingen av økonomiske og kulturell forhold over landegrensene. Det åpne samfunnets politikk slår voldsomt tilbake. At USA etter 11. september klarte å få tilnærmet hele verden med på å innføre regler med målsetting å sikre verdens skip og havner mot terror er bemerkelseverdig. På omtrent 2 år var regleverket vedtatt, noe som normalt ville ta 10 til 15 år å

gjennomføre. Ingen har i realiteten satt seg imot at normen ble innført med stor hastighet, noe som styrker antakelsen at reguleringen anses som viktig. Bakgrunnen er selvsagt også her USAs betydning for sjøfarten.

Direktør Ted Gold fra det amerikanske Institute of Defense Analysis har uttalt at «krigen mot terror vil bli like voldelig som annen verdenskrig». Tidligere CIA-sjef James Wolsy hevder at krigen mot terror vil vare i «flere tiår». At regulerings-spørsmålet tas på alvor i USA behøver ingen å være i tvil om, noe som forøvrig også framgår av den politiske situasjonen i USA, hvor demokratenes presidentkandidat i 2004 John Kerry tok opp spørsmålet i sin tale til nominasjonsmøtet. Her heter det: «We shouldn't be letting ninety-five percent of container ships come into our ports without ever being physically inspected.»⁶

U.S. Coast Guard (USCG) erklærte 15. april 2004 at de ville implementere et såkalt «International Port Security Program» for å hjelpe sine handelspartnere å beskytte sine havner i tråd med ISPS-koden. Dette programmet er den nye betegnelsen på «Maritime Transport Security Act» (MITSA) «Foreign Port Assessment». Det innføres et nytt element i dette internasjonale havnesikkerhetsprogrammet, «trevling teams» og «liaison officers». De omreisende gruppene vil besøke/kontrollere omlag 45 utenlandske havner hver år. Sambandsoffiserene vil bli stasjonert rundt omkring i verden for å formidle informasjon om «best practices» og for å bistå de omreisende gruppene. Her vil det være snakk om internasjonalt politi- og tollsamarbeid, og kan sammenlignes med arbeidet mot narkotika hvor norske sambandsfolk har vært stasjonert i utlandet. Omreisende utenlandske kontrollgrupper og utplassering av sambandsoffiserer vil i vårt land trolig ikke kunne gjennomføres uten politiske vedtak om politi- og tollsamarbeid.

Det har fremkommet kritiske kommentarer til denne utviklingen fordi man frykter det kan føre til inflasjon i uforholdsmessige og urimelig dyre forebyggende tiltak. Særlig har denne misnøyen vist seg i forholdet mellom EU og USA. Motsetningene tilspisset seg ytterligere da USA innførte sitt internasjonale sikkerhetsprogram for å hjelpe handelspartnere med å beskytte sine havner. Bakgrunnen var USAs behov for selv å kunne kontrollere innholdet i noen av de seks millioner containere som årlig fraktes inn til USA. Protestene fra EU førte ikke frem, i dag er tollfunksjonærer utplassert i flere titalls havner i Europa og i den øvrige verden.

⁶ Demokratenes presidentkandidat ved valget i 2004 i USA John Kerry tale til nominasjonsmøtet i Boston 30. juli 2004.

Arbeidet som disse omreisende gruppene og sambandsoffiserene skal gjøre er å møte med nasjonale havnemyndigheter for å diskutere det maritime sikkerhetsregimet og implementering av ISPS, bistå havnevesen med å verifisere effektiviteten av vertslandets implementering av ISPS-koden, bistå med teknisk assistanse for å innfri kravene i normen, og dele informasjonen om «best practices» – både med vertslandet og internasjonalt.

De to handelsblokkene USA og EU har innsett at samarbeid i terrorens tidsalder er nødvendig selv om fellesprosjekt både har vakt interesse og møtt kritikk. Overvåkning av den stadig voksende containertrafikken må skjerpes. USAs nye ministeriet for «Homeland Security» Tom Ridge, har forhandlet frem et kontrollprogram «Container Security Initiative» (CSI). Dette prosjektet kom i stand til tross for IMOs vedtak i 2002 om innføring av ISPS-koden. CSI innebærer at USA har fått utplassert inspektører fra tollmyndighetene og grensestyrken i 25 havner utenfor USA, fra Vancouver vest i Canada til Rotterdam i nord og Singapore i øst. Arbeidet for de utplasserte inspektørene er å kontrollere lastemanifestene. På denne måten kan man dersom det skulle oppstå mistanke om innholdet i containeren slå alarm og få denne kontrollert maulet eller gjennomlyst av røntgenmaskiner. Skrekkvisjonen er at terrorister skal benytte containere til å frakte masseødeleggelssvåpen inn i USAs havner med tanke på å gjennomføre attentater som kan sette angrepene 11. september 2001 i skyggen.

I prinsippet pålegger «Maritime Transport Security Act» (MITSA) forvaltningen å kontrollere alle utenlandske havner som betjener skip/last som skal til USA. Da det her er snakk om er ca 2000 havner, er dette urealistisk. USCG må derfor foreta et utvalg. Noen utvalgsmetoder er utviklet og går i hovedsak ut på å kontrollere havner som anløpes av skip som fører amerikansk flagg, eller havner som betjener skip/last som skal til USA. Andre kriterier tar hensyn til antall skip som kommer til USA fra vedkommende land, lastemengde, hvor økonomisk viktig lasten er for USA, trusselnivået i havner, størrelsen på flaggstatens flåte, og hvor mange tilbakeholdelser som er registrert hos havnestatskontrollen for vedkommende nasjon og skip. For Norges del har innføringen av ISPS-koden resultert i at amerikanske myndigheter er i forhandlinger med Narvik kommune om å benytte havnen til utskipning av last fra Kina til USAs østkyst. Lasten skal transporteres i containere på jernbane fra Kina til Narvik som i dag har kapasitet til å håndtere skip opptil 300 000 tonn. Dette vil kunne medføre meget betydelige sikkerhetsrelaterete oppgaver for politi og tollmyndigheter.

USCG pålegger visse flaggstater å dokumentere hvordan de ser på ISPS-koden med hensyn til havnesikkerhet. Dersom et land utarbeider dokumentasjon som ikke er i overensstemmelse med USAs synspunkter, forbeholder man seg å være uenig i andre lands fortolkning av ISPS-koden. Konsekvensen for havner som ikke innfrir kravene kan bli meget alvorlig. Skip som kommer fra slike havner og har til hensikt å anløpe havner i USA hvor det på forhånd ikke foreligger sammenfall i tolkningen av ISPS-koden, kan føre til at skipet blir bordet av amerikanske myndigheter. Det kan foretas kontroll av skipenes bevegelser med bevæpnet eskorte. Videre kan det bli snakk om å gjennomføre omfattende sikkerhetsinspeksjon i havner eller i åpen sjø, eller skipet kan bli nektet å anløpe havn i USA. Slike tiltak vil bli gjennomført inntil vedkommende land viser etterlevelse av ISPS-koden som er i overensstemmelse med USAs oppfatning.

Et eksempel på hvordan kontrollen foregår i praksis er et tilfelle som Sjøfartsdirektoratet rapporterer i sin Sikkerhetsmelding⁷. Ved en sikkerhetsinspeksjon som fant sted i februar 2004 ble et norskregistrert fartøy kontrollert av USCG hvor det ble funnet en rekke mangler i forhold til ISPS-koden. USCG så derfor med bekymring på gyldigheten av skipets internasjonale sikkerhets- og antiterrorsertifikat utstedt i desember 2003. Manglene var særlig knyttet til mannskapets utilstrekkelige kjennskap til ISPS-koden. Kravene som er gitt i koden var ikke implementert. For eksempel var identifisering av personer som kom om bord og deres hensikter ikke ivaretatt. Likeledes var det ingen adgangskontroll ved gangvei. Skipets sikkerhets- og antiterroroffiser var ikke kjent med sine plikter som ansvarlig for sikkerhet og antiterror om bord. Sikkerhetsmelding viser også til at representanter for USCG har gått om bord i fartøy, gitt seg ut for å være sivile og tatt seg fram til maskinrommet, og på bakgrunn av dette utstedt bot.

Et annet tiltak er at USCG inviterer andre nasjoners myndigheter til å komme til USA for å sjekke sikkerheten i amerikanske havner. Hele det maritime kontrollsystemet har endret karakter når, som i dette tilfelle, USA påtar seg oppgaver som vi er vant til å tenke på som nasjonale sikkerhetstiltak for den maritime industrien.⁸ Det er ikke vanskelig å forstå at selv om noen nasjoner kan ha et ønske om å nekte utenlandske toll- og etterretningsfolk å operere fra sitt territorium, er det få som våger å sette seg imot et slikt krav. Årsaken er enkel, ingen ønsker å bli utestengt fra

⁷ Nr. 05-2004, datert 4.5.2004, Saksnrn. 2004/08457-2.

det amerikanske markedet. Sier man nei til amerikansk kontroll sier man samtidig nei til takk til å frakte varer til og fra USA. Det er ingen god løsning, siden 80 prosent av alle varer fraktes med skip, og en femdel har USA som destinasjon.

De tiltakene USA har satt i verk vil føre til radikalt endrede betingelser for skipsfarten. For det første er fart på USA av så stor betydning for mange lands skipsfart, inkludert den norske, at å neglisjere anbefalingene vil være umulig. For det andre har erfaringer vist at endret lovgivning i USA har påvirket resten av verden jf. «Oil Pollution Act 1990» (OPA 90). Et eksempel som viser at norske skipseiere anbefales av norske utenriksmyndigheter at skip som skal anløpe havner som ikke er «godkjent» av USA, bør heve sitt sikkerhetsnivå til nivå 2, og gi beskjed til USCG i god tid før beregnet ankomst havner i USA.

Scenarier

Internasjonal terrorisme kjennetegnes ved at den er transnasjonal. Den er bygget på et usynlig nettverk av enkeltpersoner, grupper og organisasjoner som opererer grenseoverskridende. I dag kan en se en ny utvikling innenfor transnasjonal terrorvirksomhet. På 70 og 80-tallet var den politiske profilen klarere, og ofrene var færre. Utløsende faktorer i dag synes å ha som mål å ramme hvor det gjør størst skade. Det er derfor ikke noe samfunnsområde som kan føle seg trygg. For å beskytte seg settes det, med bakgrunn i ISPS-koden, i verk tiltak over hele verden som skal forebygge terrorangrep på skipsfartsnæringen og havneindustrien. Næringen kan rammes svært effektiv fordi den er global og meget sårbar. Det kan påføre samfunn enorme skader og kostnader, utløse meget omfattende og kompliserte forsikringsoppgjør. Men kanskje det mest alvorlige er at skadepotensialet er så omfattende at det ikke finnes noen form for dekning for verken de menneskelige eller materielle krav det kan bli snakk om. Det såkalte objektive ansvaret har sine klare økonomiske begrensninger.

Scenario 1

Cunards «m/s Queen Mary 2» besøkte sommeren 2004 norske havner. Med sine 150 000 bruttotonn, passasjerkapasitet på 2620 og 1253 besetningsmedlemmer utgjør ski-

⁸ Maritim industri menes her både selve skipsfarten og tilknyttet havneaktivitet.

pet et av verdens største passasjerskip tonnasjemessig, men det finnes skip med større passasjerkapasitet. Skipet kan frakte like mange mennesker som det finnes i en liten norsk by. Slike skip som dette har brutt grensene for konvensjonelle oppfatninger om konstruksjon og størrelse. Sikkerhet blir derfor avgjørende for passasjerer, besetning, skipskonstruktører og operatører. Den minste forstyrrelse av sikkerhetsbildet kan skade hele cruiseindustrien voldsomt. Grunnen er at industrien har en markedsmessig høy profil som enkelt kan skades. Det er ikke slik som når et lasteskip bygges for å betjene eierens oppfatning av markedet. Cruiseskipseiere bygger skipene først, for så å skape markedet. Det er ingen grunn til å legge skjul på at en rekke hendelser de senere år har vist hvor sårbart disse skipene er. Skip av dette slaget kan enkelt nå 25 knops fart og ta seg unna værmessige vanskelige situasjoner, men de er for eksempel lang mer utsatt for brann. Skipet er ikke røkfritt. Hver passasjer er en potensiell antennelseskilde i en hotellkonstruksjon som dette. Etter 11. september har terrortrusselen kommet i tillegg og gjør at kontrolloppgavene i forhold til denne type skip er vesentlig endret. Med dagens trusselbilde for skipsfarten er det med forundring en observerer situasjonen som oppsto da fartøyet for kort tid siden anløp Geiranger, hvor en person fra lokalbefolkningen klatret rundt på bulben⁹, og lot seg avfotografere mens skipet lå til ankers. Slike ulovlige handlinger skal ikke kunne forekomme dersom ISPS-koden med tilhørende vedtekter skal følges. En tenkt situasjon med utgangspunkt i et terrorangrep mot et skip i denne kategori kan sammenlignes med 11. september. Spørsmålet blir derfor – hvor befant havnemyndighetene i Geiranger seg, hvor var politiet og hva gjorde selskapet for å sikre passasjerene og besetningen?

Scenario 2

At frykten for «terrorpirater» er reell er på det rene når en tar i betraktning at internasjonal skipsfarten utsettes for omkring 400 sjørøverangrep pr. år, et tall som for øvrig har økt urovekkende sterkt. IMB er bekymret for at den samme teknikken skal bli brukt av grupper med terror som mål. Et eksempel kan være at terrorpirater border skip med flytende naturgass, kjemikalier eller olje, og bruker skipet som en «flytende bombe» for å angripe blant annet landfaste mål eller andre skip. Likeledes kan en tenke seg at terrorister border skip som tvinges til et sted der deler av lasten suppleres med ekstremt farlig last, ABC-type (Atom-, bakteri-

⁹ Bulben er den torpedolignende utbyggingen av skipets baug i vannlinjen, som bidrar til minskning av vannmotstand, og således skal øke farten og minske bunkersforbruket.

ologisk eller kjemiske våpen). Deretter sprenges skipet eller lasten i en havn, gjerne inne i en storby for å få maksimal effekt av aksjonen. La oss tenke oss et slikt angrep på Rotterdams oljehavnen eller containerhavn, eller for den saks skyld Singapores containerhavn. Ingen kan i dag forestille seg konsekvensene.

Et særlige sårbart område er innløpet til Rødehavet ved Jemen hvor trafikken gjennom Suez til og fra Europa og USA og Fjerne Østen må passere. Lokale pirater har i mange år utnyttet den store trafikken i havet og langs kystene i Sydøst Asia. Et område som har vært tungt belastet er Malakkastredet mellom Malaysia og Indonesia, hvor man regner med av ca. 50 000 skip passerer årlig. To tredjedeler av verdens skipstransport og halvparten av verdens oljetransport går gjennom stredet. Problemet med piratvirksomheten er at ingen land er villig til å ta konsekvensene ved å øke sikkerheten til sjøs. Etter 11. september opprettet USCG noen grupper i et forsøk på å hindre terroraksjoner, men disse tiltakene har ikke i vesentlig grad dempet bekymringen. Det klages over at det ikke finnes nok fly og skip til å overvåke alt. Kontrollområdet flyttes stadig lengre ut i havet, men dersom et skip har nådd inn til havnen er det for sent.

Terrorangrep og trusler om angrep

Verdens nasjoner gjennom FN og IMO har ikke presset så hardt på med nye regler fordi man oppfatter terror til sjøs for å være et stort problem i dag. Det finnes bare et fåtall eksempler på terroranslag mot handelsflåten, men blant fagfolk og i politiske kretser erkjennes det at et angrep mot handelsmarinen vil kunne ramme hardere og ha mer effekt enn angrepene i New York og Washington i 2001. Dette har satt fart i verdenssamfunnets oppmerksomhet rettet mot sikkerheten mot terrorangrep på handelsskip. Men det er ikke bare handelsflåten som er utsatt, også krigsmarinen er det, noe eksemplet nedenfor vil vise.

Eksempel 1

Maritim kaping var ukjent da verden fikk nyheten om at det portugisiske passasjerskipet «m/s Santa Maria» 22. januar 1961 var kapret av terrorister. Kapingen fant sted mens skipet seilet i Vest Indisk farvann. For første gang i moderne tid fikk vi høre om en kaping av et passasjerfartøy. Om bord befant det seg 600 passasjerer og besetningsmedlemmer. Skipet ble kapret av kaptein Henrique Galvao og

en gruppe portugisiske og spanske politiske aktivister som bestod av 24 personer. De holdt skipet i 13 dager. Terroristene som opererte ut fra Venezuela hadde bestemt seg for å kapre et skip fra det iberiske området for å protestere mot Francos diktatur i Spania og Salazar i Portugal. «Santa Maria» ble valgt fordi hun var blant de største og beste skipene, men to spanske skip ble også vurdert.

Eksempel 2

Fire tungt bevæpnede palestinske terrorister kapret den 7. oktober 1985 utenfor kysten av Egypt det italienske passasjerskipet «s/s Achille Lauro». Om bord befant seg 420 passasjerer og mannskap. Kaprerne holdt skipet i tre dager. Deres krav var at Israel skulle frigi 50 palestinske fanger. En person ble drept og kastet over bord. Etter «Achille Lauro»- kapringen satte IMO i gang et arbeid med sikte på bedre kontroll med cruise- og passasjertrafikken. I 1986 ble det vedtatt en resolusjon med tilhørende retningslinjer for å hindre ulovlige handlinger mot passasjer og mannskaper på skip. Fram til kapringen av «Achille Lauro» hadde sikkerhetstiltakene mot terrorhandlinger mot passasjerskip vært billett- og passkontroll. I praksis ble det ikke gjennomført noe form for bagasjekontroll. IMOs anbefalinger har etter 1986 og fram til ISPS-koden trådte i kraft blitt neglisjert av en hel næring. Det store spørsmålet blir derfor – vil innføringen av en ny norm endre dette forhold?

Eksempel 3

En annen hendelse var terrorangrepet på den amerikanske krysseren «USS Cole» i oktober 2000 utenfor Jemen, hvor 17 soldater miste livet, og meget betydelige materielle skader ble resultatet. Konsekvensene av et slikt angrep til havs eller inne i en havn kan en jo bare forestille seg, lastet som disse skipene er med ulike typer våpen og ammunisjon. For ikke å snakke om de atomdrevne marinefartøyene, og de er det mange av.

Eksempel 4

Videre skal nevnes det (antatte) terrorangrepet på den franske supertankeren «m/t Limburg» i Aden-bukta utenfor Jemen 07.10.2002. Funn om bord kan tyde på ifølge Inetrnational Chamber of Commerce's (ICC), og IMB være et terrorangrep. Dette angrepet fikk begrenset skadevirkning. Man snakker om moderate materielle skader, ingen betydelig forurensning, likevel gikk ett menneskeliv tapt og 12 ska-

det, og 14 millioner liter olje rant ut. Faren for terrorangrep i Adenbukta eller Suezkanalen har lenge skapt bekymring for både oljeproduserende stater i Midtøsten og for oljeimportører i Vesten.

Eksempel 5

Selv om det i dag finnes få eksempler på konkrete terrorangrep mot handelsfartøy mangler det ikke på trusler og mistenkelige situasjoner.

Et eksempel var en gresk passasjerferge som den 23. april 2004 på vei fra Patras i Hellas til Ancona i Italia ble tvunget til å returnere til Patras på grunn av en bombetrussel. Trusselen ble framsatt gjennom en telefonsamtale, og gikk ut på at det var plassert en bombe om bord i fartøyet. Fergen hadde 284 passasjerer. Dette viser at situasjonen i skipsfarten har likhetstrekk med luftfarten når det gjelder terrortrusler. Konsekvensen vil bli at politimyndigheten i stadig større grad involveres i straffbare handlinger også i skipsfarten.

Andre hendelser er at skip er blitt bordet av myndigheter i internasjonalt farvann og hele laster med illegale våpen og ammunisjon er blitt konfiskert. Hele besetninger er påmønstret skip utstyrt med falske sertifikater og pass. Med seg har de hatt stor pengebeløp og detaljerte kart over europeiske storbyer. Det er avslørt mystiske personer som har innredet leiligheter i containere, medbringende høyteknologisk utstyr og falske papirer. Det er også avdekket planer om selvmordsaksjoner mot skip som passerer trange farvann som for eksempel Gibraltarstredet.

Krav til personell

Skips-eierselskapet er ansvarlig for å utpeke nøkkelpersonell, gi dem opplæring og fullmakter for å oppfylle kravene i ISPS-koden. For å imøtekomme behovet til maritime næringer er det mange institusjoner som har utviklet og tilbyr totalkonsept som innebærer analyse, sikkerhetsplaner, opplæring og rådgivningstjeneste til maritim sektor både i Norge og internasjonalt. ISPS-koden setter krav til utdanning av ansatte om bord på skipene og i eierselskapene. Målgruppen er selskapenes sikkerhetsansvarlig på land og sikkerhetsoffiserer om bord. I denne opplæringen gjennomføres sikkerhetsanalyser for skipene. Ut fra analysen utarbeides det sikkerhetsplaner med ulike sikkerhetsnivåer. Det gis opplæring i regelverk, trusselidentifisering, metode for gjennomgang av sikkerheten på skip. Hensikten med

denne opplæringen som tilbys er å sette selskapene i stand til selv å overføre den kompetanse og kunnskap som skal til for å drive virksomhet i samsvar med ISPS-koden krav.

Sikkerhetsøvelser skal holdes minst hver tredje måned for effektivt å kunne utføre skipets sikkerhetsplan. Hvis mer en 25 prosent av mannskapet blir byttet ut, skal nykommerne delta i sikkerhetsdrillen i løpet av den første uken om bord. Hver år skal selskapet organisere en fullskalaøvelse eller en simuleringsøvelse der selskapets sikkerhetsansvarlig også er til stede.

Hver havneadministrasjon skal oppnevne en utvalgt person «Port Facility Security Officer». Det er avgjørende at denne personen og vedkommendes stab, har den riktige holdning, kunnskap og erfaring.

Organiseringen og godkjenningen av opplæring til stillingene som sikkerhetsoffiser for skip og selskapets sikkerhetsansvarlig er i dag ikke regulert i ISPS-koden. IMOs underkomité for opplæring har likevel fastsatt diverse kriterier for slik opplæring. Det er viktig å legge merke til at ISPS-koden krever at opplæring blir gitt, men setter i dag ingen krav til at opplæringen skal være godkjent av myndighetene. På lignende måte forholder det seg til sikkerhetsansvarlig for havner.

En rekke institusjoner tilbyr opplæring på dette feltet, men ikke alle er like seriøse. Det er derfor å anbefale at man legger seg på et nivå som samsvarer med de internasjonale bestemmelsene. Dette kan gjøres i samarbeid med en seriøs aktør som man forventer vil bli godkjent av flaggstaten hvis/når opplæringen blir regulert i mer formelle former i framtiden.

Trusselnivå og myndighetenes oppgaver

Selv om trusselbildet som er skissert ovenfor viser til faktisk forhold er det likevel viktig å peke på at det har vært få tilfeller av terroranslag mot handelsfartøyer, og mot krigsmarinen. Med det mediebilde som ofte trekkes opp og en globalisert maritim nærings behov for sikkerhet, er det nærliggende at risikoen kan overvurderes blant politikere, i offentlig forvaltning, hos politi og påtalemyndighet og i allmennheten. Terrorisme som organisert kriminalitet representerer utvilsomt et reelt og meget alvorlig problem for den internasjonale sjøfarten. Men en bør være klar over at trusselbilder kan begynne å «leve sitt eget liv» en situasjon som kan skape eller kanskje forsterke frykten.

I det nye regelverket er det definert tre forskjellige trusselnivåer. Det er opp til myndighetene i hvert enkelt land å bestemme hvilket nivå som til enhver tid skal gjelde for landets skip og havner.

Nivå 1: Normal risiko. Minimum beskyttelsesnivå skal opprettholdes kontinuerlig. Oppmerksomheten rettet mot mistenkelige hendelser, gjenstander eller personer, uten at man har mistanke om noe spesielt.

Nivå 2: Høynet risiko. Tilleggstiltak skal iverksettes.

Nivå 3: Høy risiko. Ytterligere tiltak skal iverksettes. Ved nivå tre antas det å være overhengende fare for terrorangrep, og det kan bli krav om 100 prosent kontroll. For skip som frakter passasjerer betyr det full personkontroll, all bagasje og alle biler. Skulle en tilsvarende alarm gå for lastefartøyer vil all last måtte kontrolleres. Saken er den at en slik mulighet for kontroll foreligger ikke i dag, noe som viser de store svakheter den internasjonale havnekontrollen har.

Med dagens teknologi vil det være mulig å ramme skipsfarten meget hardt gjennom terroraksjoner. Eksemplene på bruk av sprengningsteknikker for å senke skip er kjent helt tilbake til 1.verdeskrig. Den gang ble sprengstoff innkapslet i kull som ble brukt som drivstoff.¹⁰ I dag er variasjonen i metoder som kan komme til anvendelse stor og i stadig utvikling.

For å komme i gang med det forebyggende arbeidet vil hver nasjons myndigheter som har ratifisert konvensjonen foreta en sikkerhetsvurdering. En slik vurdering vil ha tre komponenter. For det første må myndighetene evaluere viktige tilganger og infrastrukturer som er kritisk for havneanlegget, så vel som de områdene eller strukturer som hvis de skades, kan gi tap av menneskeliv eller skade på havneanlegget og naturmiljøet. For det andre må sikkerhetsvurderingen identifisere de aktuelle truslene mot disse kritiske verdier og infrastruktur, for derved å kunne prioritere sikkerhetstiltakene. Til slutt må vurderingen ta hensyn til utsattheten for det konkrete havneanlegget ved å identifisere dets fysiske svakheter, strukturelle situasjon, forsvarsystem, prosedyrer, kommunikasjonssystemer, infrastruktur for transport, og andre områder av et havneanlegg som kan tenkes å være et mål for angrep. Når disse vurderingene er foretatt kan myndighetene evaluere risiko.

¹⁰ Søhr, Joh. (1938; 80-81 og 151).

Rollefordeling

ISPS-koden vil føre til en ny rollefordeling hvor også politiet i tiden som kommer vil få andre oppgaver i forhold til skipsfart og havneindustri enn det har hatt tidligere. Politiets sikkerhetstjeneste vil gjennom etterretning måtte ha sterkt fokus på terrormuligheten rettet mot disse deler av vårt næringsliv. Skip og havneanlegg kan være aktuelle mål for terror på lik linje med fly og lufthavner. Politiets må derfor være forberedt på utrykking til skip i havner og til havneanlegg. Dersom ISPS-kodens bestemmelser overtres forligger det sanksjonsmulighet for politi og påtalemyndighet. Det er derfor utarbeidet forskrifter for dette formål.¹¹ Den nye rollen politiet vil få i forhold til skip og havner vil på mange måter ligne på den de lenge har hatt i forhold til lufthaver og fly. Politiet er godt kjent med kontrollsystemene i lufthavnene, mange vil i tiden som kommer måtte lære seg lignende kontrolltiltak i sjøhavnene. I denne sammenheng kan det være grunn til å peke på det potensialet som terrorhandlinger i skipsfartsnæringen kan representere. Passasjerskipene blir større og frakter stadig flere passasjerer, og utgjør av den grunn en sikkerhetsmessig utfordring. Tørrlastskipene frakter i stadig økende grad lasten i containere, lukket og forseglet, bare med manifestets beskrivelse av innholdet. Man behøver ikke ha studert den økonomiske og organiserte kriminaliteten i skipsfartsnæring over lang tid, før man forstår at ikke all deklarerings i skipningsdokumentene nødvendigvis er korrekt.

Et annet forhold ved kontrollen er i ferd med å endre seg. Handelsfartøyer fra noen nasjoner må i større grad enn andre, regne med å bli bordet til havs av andre nasjoners sjøstridskrefter i internasjonalt farvann dersom det foreligger etterretning som tyder på at skipet kan frakte kontrabande. USA har for eksempel inngått avtale med Panama om at US Navy skal kunne kontrollere handelsskip som fører Panamaflagg i internasjonalt farvann utenfor den amerikanske kysten. Panama er verdens største skipsregister med 5 500 registrerte skip. Skulle denne utviklingen fortsette kan man se konturene av at internasjonal skipsfart ikke lenger kan betraktes utfra prinsippet om «havet frihet». Det kan også skje at bekvemmelighetsregistre ikke lenger er like attraktivt som før, når skip under konkrete flagg kan bordes for kontroll i internasjonalt farvann av andre nasjoner enn flagg-

¹¹ For skip har Sjøfartsdirektoratet fastsatt forskrifter: Forskrift nr. 972 av 22.06.2004, nr. 969 av 01.07.2003 og endringsmelding nr. 1031. For havnene har Kystdirektoratet godkjent følgende forskrifter: Forskrift 1017 av 23.06. 2004, og for Svalbard forskrift 0918 av 18.6.2004

staten. Kanskje ser vi her at «nettet» snører seg om lavkvalitetsskipsfart under bekvemmelighetsflagg. Skipseiere og operatører vil kanskje få større problemer med å skjule seg i skatteparadiser med sin substandard tonnasje for på den måten vri konkurransen til sin fordel. For Norge betyr dette at sjøforsvaret i framtiden vil ha et utvidet ansvar i samband med terrortrusselen. Kystvakten og andre deler av sjøforsvaret vil måtte koordinere sin virksomhet med politiets. Her er det viktig å peke på at dette ikke behøver å bety overlapping av ansvarsområder, politiet har sitt ansvarsområde knyttet til skip og havn, og forsvaret tar seg av kontrollen til havs. Det som imidlertid blir viktig er å ha et nært samarbeid på etterretning.

Full sikkerhet er ikke mulig

Det er ikke mulig å sikre seg fullt ut mot terroranslag mot skipsfart og havneindustri. Et skip vil alltid kunne rammes på åpent hav. Angrep på havneterminaler hvor skip befinner seg ville være mulig å gjennomføre. Angrepet skjer plutselig uten mulighet til å beskytte seg. Det betyr ikke at reguleringene som nå er trådt i kraft og tiltakene som er iverksatt er overflødige. Det som kan være et spørsmål er om tiltakene ikke er mer tilpasset importkontroll enn terrorbeskyttelse.

Myndigheter og sjøfartsnæringen er enig om to ting. For det første at ISPS-kodens krav til tiltak mot terror vil gjøre det vanskeligere å benytte skip som terrormål eller som våpen. For det andre at det vil koste store beløp å gjennomføre reguleringene. Noen har forsøkt å kalkulere kostnadene, uten at det er framlagt spesielt overbevisende beregningsgrunnlag. Under enhver omstendighet vil det dreiers om flersifrede milliardbeløp for skipseiere og terminaleiere å kontrollere og styre om lag seks milliarder tonn last, som fraktes med skip hvert år. Likeså vil det å sørge for etterretning og forfalskningssikker identifikasjon av om lag 1,2 millioner sjøfolk, fra alle verdens nasjoner, som bemanner skipene være en formidabel oppgave som vil koste mye. Kostnadene er en viktig del av alle sikkerhetstiltak, som spres til brukerne av transporttjenestene som igjen sender regningen videre til forbruker. Resultat, varer og tjenester blir dyrere noe som slår inn i nasjonaløkonomien. Sikkerhet for menneskeliv og naturmiljø kan imidlertid ikke omregnes i noen valuta, det er ikke kalkulerbart. Derfor får kostnadene for forebyggende tiltak bli så høye som de må, beskyttelse av mennesker og verdier må samfunnene sørge for uansett kostnad.

Den økonomiske samarbeidsorganisasjonen OECD har fortatt beregninger som viser at implementeringen av ISPS-koden vil koste skipseierne vel 8 milliarder kroner i investeringer til implementeringen er fortatt i 2004, og 4,6 milliarder kroner i driftskostnader i årene som følger. I tillegg kommer milliardbeløp for å sikre havnene. Men OECD peker i tillegg på at et terroranslag som tvinger myndighetene i USA til å stenge havnene for trafikk, vil i løpet av kort tid føre til fullstendig opphopning og stopp i verdenshandelen. Det kommer til å koste hundrevis av milliarder kroner og vil få tidligere kjente svingninger i handelskonjunkturerne til å fortone seg som bagateller. Den amerikanske regjeringen har foretatt beregninger over hva det ville koste at havnen i Los Angeles ble rammet av et terrorangrep, og deretter stengt. Resultatet ble 370 milliarder kroner, mer enn et halvt norsk brutto nasjonalprodukt (BNP).

Terrorisme skal finansieres og her er det at den organiserte kriminaliteten møter den maritime terrorismen. Terroranslagene den 11. september har hatt betydning for arbeidet med å bekjempe misbruk av det internasjonale finansieringssystemet. Det er kommet økt oppmerksomhet og prestisje i arbeidet som utføres av organisasjoner som «Financial Action Task Force» (FATF), Organisasjonen for økonomisk samarbeid (OECD) og Financial Stability Form (FSF). Disse institusjonene har forskjellige formål, men de arbeider mot det samme mål, bedre nasjonale reguleringer og håndheving. FATF har identifisert og lagt press på stater som har vist motstand mot å innføre strengere lovgivning mot for eksempel hvitvasking. OECD arbeider for å minske skadevirkninger av ulike skatteregler i ulike medlemsland. FSF arbeider med å øke effektiviteten i regulering av finanssektoren.

En medvirkende årsak til at terrortilslag kan gjennomføres er at tiltakene mot de nasjoner som beskytter svarte penger ikke har lyktes. Det er derfor av avgjørende betydning at tiltakene mot hvitvasking, skattelovbrudd og korrupsjon virker. I dag er det slik i mange land at finansinstitusjoner styrer pengestrømmer på en måte som gjør at politi, skattemyndigheter og rettssystemet ikke har kunnet gjennomføre effektiv kontroll. Det er langt igjen før bekjempelse av internasjonale finansieringen av terror, kan sies å være under nasjonal og internasjonal kontroll.

Sluttord

Terrorisme, økonomisk- og organisert kriminalitet rettet mot skipsfart og havneindustri er vanskelig å bekjempe. Innføringen av ISPS-koden kan betraktes som et første internasjonalt tiltak som skal øke sikkerheten. Reguleringene har åpenbart kommet for brått på både forvaltningen, skipsfartsnæringen og havneindustrien. Godkjenningsarbeidet for skip og eierselskap har Sjøfartsdirektoratet delegert til de fem store og anerkjente klasseinstitusjonene. Klaseselskapene har lang erfaring med sertifiseringsarbeid for skip. De fleste eierselskaper og skip er blitt godkjent, og har fått sine sertifikater. Langt mindre tilfredsstillende er det med havneindustrien. Her har det vært nødvendig med anbudsrunder og bestillinger som har gått for langsomt, mye står igjen av implementeringen av ISPS-koden. Kystdirektoratet som fører tilsyn med havnene, og godkjenner forskrifter, har delegert myndighet til konsulentselskaper.

Rapporteringsrutiner er etablert. Direktoratene tar seg av det som direkte angår skip og havner når alt fungerer normalt, og det ikke foreligger en direkte trussel. Dersom politiet eller Forsvaret skulle sitte inne med etterretning som tilsier at det kan være en direkte trussel knyttet til et konkret skip sivilt eller militært, er det en sak for politi og forsvar, og ikke for forvaltningen. ISPS-koden har ført til at Kystdirektoratet, Sjøfartsdirektoratet, politi og forsvar har fått et nytt og utvidet ansvarsområde i forhold til den maritime virksomheten.

Tradisjonelt har det vært nasjonalstatene som har ivarett håndheving av lovbrudd i skipsfarten. Den internasjonale normen gir imidlertid andre nasjoner anledning til å håndheve brudd på ISPS-koden med tilhørende vedtekter. Dette har skapt uro i sjøfartsnæringen som frykter at rettsikkerhetskravene ikke blir oppfylt når det gjelder enkeltpersoner og eierselskaper. ISPS-koden har ført til ulike implementering i de nasjonale lovverkene rundt om i verden, noe som naturligvis vil føre til ulik håndheving. Næringens utøvere føler sterk uro for at det ikke finnes tilstrekkelig garantier mot urimelige behandling.

I en globalisert næring som sjøfart er det en rekke utviklingstrekk som bør tillegges vekt når terrorisme og organisert kriminalitet skal bekjempes. Disse kan være av politisk, økonomisk, ideologisk, rettslig og demografisk karakter, men det som trolig vil få størst betydning for skipsfart og havneindustri er den teknologiske utviklingen. Terrorfrykten har satt seg, og viser ingen tegn til å avta, tvert imot.

Debatten bør derfor holde sterkt fokus på betingelsene for internasjonal næringsvirksomhet, og engasjerte myndigheter må driver sikkerhetsspørsmålene i internasjonale fora.

Referanser

- Bjørge, T.** (1990). *Maritim terrorisme – En trussel mot norsk skipsfart og oljevirksomhet?* Rapport nr. 146. Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Oslo.
- Søhr, Joh.** (1938). *Spioner og bomber*. Johan Grundt Tanum. Oslo.
- Sjøfartsdirektoratet** (2003). FOR 2003-07-01 nr 969. Forskrift om kontroll med fremmede skip og flyttbare innretninger i norske havner mv. m/ends. nr 1031
- Sjøfartsdirektoratet** (2004). FOR 2004-06-22 nr 972: Forskrift om sikkerhet og terrorberedskap. om bord på skip og flyttbare boreinnretninger.
- Sjøfartsdirektoratet** (2004). Sikkerhetsmelding nr. 05/2004, av 4.5.2004. ISPS-krav til adgangskontroll m.m. Saksnr. 2004/08457-2

Politi­høgskolen
Slem­dals­veien 5
Postboks 5027, Majorstuen
0301 Oslo
Tlf: 23 19 99 00
Faks: 23 19 99 01
www.phs.no



POLITI­HØGSKOLEN

PHS Forskning 2004: 2