



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

St.meld. nr. 18

(1999-2000)

Om Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 17. desember
1999, godkjent i statsråd samme dag.*

1 Innledning og sammendrag

1.1 Innledning

Norges deltakelse i det internasjonale politisamarbeidet ble omtalt i utenriksministerens redegjørelse for Stortinget om Regjeringens europapolitikk 19. januar 1999. Utenriksministeren fremhevet i sin redegjørelse at sikkerhet og stabilitet også handler om å legge til rette for økt trygghet for den enkelte, mot å bli utsatt for kriminalitet. Organisert internasjonal kriminalitet preger kriminalitetsbildet i hele Europa i økende grad. Alle land berøres av denne utviklingen. Internasjonalt samarbeid er nødvendig for å motvirke grenseoverskridende kriminalitet. Utenriksministeren presenterte utviklingen av justissamarbeidet innenfor EU og bemerket herunder at bekjempelse og forebygging av kriminalitet er sentrale temaer, inkludert spørsmålet om en styrking av Europols mandat. Europol er EU-landenes felles politienhet som ble operativ 1. juli 1999. Europol baserer seg på en egen konvensjon, Europolkonvensjonen. Det ble i denne sammenheng stilt spørsmål om Norges fremtidige forhold til Europol.

I Stortingsdebatten om Regjeringens europapolitikk 28. januar 1999 redegjorde statsministeren kort om status for Europol, Europols planer om samarbeid med land utenfor EU og dagens samarbeid mellom Europol og norske politimyndigheter. Det ble understreket at en utvidelse av dette samarbeidet krever avklaring av flere viktige spørsmål, og at disse ville bli behandlet i en egen stortingsmelding om bekjempelse av internasjonal kriminalitet og internasjonalt politisamarbeid.

En foreløpig redegjørelse for Europol ble lagt frem for Stortinget i Ot.prp. nr. 64 (1998-99) Om lov om endringer i straffeprosessloven og straffeloven mv. (etterforskningsmetoder mv.). Det fremgikk at Europol i følge Europolkonvensjonen kan inngå ulike former for samarbeid med tredjeland og internasjonale organisasjoner, herunder samarbeidsavtaler. Europol var på dette tidspunkt ventet å få kompetanse til å forhandle om slike avtaler i løpet av høsten 1999. Regjeringen hadde besluttet å tilkjenne overfor EU at man fra norsk side ønsket å innlede forhandlinger om en tredjelandsavtale om samarbeid med Europol. I innstillingen fra Justiskomiteen til Ot.prp. nr. 64 (1998-99) støttet komiteen Regjeringens beslutning om klart å meddele EU at Norge ønsker en tredjelandsavtale med Europol. Videre imøteså man regjeringens redegjørelse om dette i stortingsmeldingen om internasjonalt politisamarbeid.

Det ble sist gitt en redegjørelse om det internasjonale politisamarbeidet i St.prp. nr. 42 (1996-97) Om samtykke til ratifikasjon av samarbeidsavtale av 19. desember 1996 mellom partene i Schengenavtalen og Schengenkonvensjonen, og Island og Norge om avskaffelse av personkontroll på de felles indre grenser. I den foreliggende meldingen gis en bredere presentasjon av internasjonalt samarbeid om bekjempelse av kriminalitet, med hovedvekt på politisamarbeid og på Europa.

1.2 Om begrepet internasjonalt politisamarbeid, målsetting og historikk

1.2.1 Begrepet internasjonalt politisamarbeid

Samarbeidet om kriminalitetsbekjempelse omfatter i prinsippet alle ledd i straffesakskjeden, forebygging, etterforskning, domstolsbehandling og soning. I alle ledd har man i dag mer eller mindre velfungerende internasjonalt samarbeid som skal gjøre det mulig å forebygge, bekjempe og straffefølge kriminalitet over landegrensene. Begrepet politisamarbeid nyttes i mange sammenhenger svært vidt. Man snakker om «politisamarbeid» når et norsk politidistrikt gjennomfører en felles kontrollaksjon i samarbeid med tilsvarende distrikt på svensk side, og når Østersjølandenes politimyndigheter gjennomfører parallelle aksjoner vedrørende stjalne kjøretøy. I svært mange sammenhenger er politisamarbeid et spørsmål om informasjonsutveksling mellom ulike lands politimyndigheter, direkte eller gjennom f.eks. Interpol. «Politisamarbeid» brukes når det inngås samarbeidsavtaler, om deltakelse i forskjellige internasjonale fora og organisasjoner, utstasjonering av sambandsmenn, politiutdanning eller opplæring i utlandet, politideltakelse i FNs fredsbevarende aksjoner, arbeid i FN med å fremforhandle folkerettslig forpliktende konvensjoner og, i økende grad, om bistand til utvikling av andre lands politimyndigheter.

Et viktig skille går mellom samarbeidstiltak på operativt nivå og overordnet samarbeid. Det er også vanlig å avgrense politisamarbeidet fra rettslig samarbeid. Tradisjonelt har utviklingen av dette foregått i andre fora enn politisamarbeidet, som Europarådet. Internasjonalt rettslig samarbeid kan i hovedtrekk karakteriseres som bistand mellom statene ved den strafferettslige forfølgningen av lovbrudd som innebærer at statenes judisielle myndigheter involveres. Eksempler på rettslig samarbeid på strafferettens område er utlevering av lovbrutere, annen gjensidig hjelp som bistand til forkynning, ransaking, beslag, og fullbyrding av dommer. Selv om det i de fleste tilfeller er klart hva som er internasjonalt politisamarbeid og hva som er rettslig samarbeid, kan det oppstå tilfeller hvor grensen vil være uklar. I meldingen foretas ingen presis avgrensning av hva politisamarbeid omfatter, og det er tatt inn en beskrivelse av det rettslige samarbeidet. I økende grad er det slik at politisamarbeid på overordnet nivå og utvikling av rettslig samarbeid foregår i de samme fora. Denne utviklingen er særlig sterk innenfor EU. Her er samarbeid innenfor hele justis- og innenrikssektoren i økende grad blitt integrert som et satsningsområde for Unionen. Etableringen og videreutviklingen av Europol innebærer også at EU satser på et felles institusjonalisert politisamarbeid som ellers ikke forekommer i det bilaterale og mellomstatlige politisamarbeidet.

Selv om meldingen ikke er avgrenset til politisamarbeid, ligger hovedvekten på dette. Det gis en bredere presentasjon av Europol og det redegjøres for de norske initiativer for å få fremforhandlet en tredjelandsavtale om formalisert samarbeid med Europol. Det redegjøres for samarbeidet innenfor Norden, Østersjøområdet, Europarådet, Interpol og FN. Det er også tatt inn en presentasjon av bistandsarbeidet, deltakelsen i FNs fredsbevarende aksjoner (CIVPOL) og utdanningstiltak i utlandet. Meldingen inneholder også en gjennomgang av utviklingen av den internasjonale kriminaliteten og kriminalitets-trusselen mot Norge, som bakgrunn for hvorfor internasjonalt samarbeid er nødvendig.

1.2.2 Målsetting med det internasjonale samarbeidet

Den overordnede målsetting for det internasjonale politi- og rettssamarbeidet er å forebygge og forfølge kriminalitet, og andre alvorlige forstyrrelser av offentlig orden og sikkerhet, over landegrensene. Siden 1970-tallet har det vært omfattende vekst i det internasjonale samarbeidet på dette området, både når det gjelder omfang og nye former. Mange nye internasjonale initiativer er blitt fremmet for å styrke samarbeidet. Dette har sammenheng med de nye politiske forholdene i Europa, grensenedbygging og veksten i organisert kriminalitet. I forhold til tidligere opererer de europeiske landene nå med et utvidet sikkerhetsbegrep. Man samarbeider for å møte trusselen fra organisert kriminalitet og illegal innvandring og snakker i økende grad om felles indre sikkerhet og sikkerhetssamarbeid. Samarbeidet har fått økende politisk og utenrikspolitisk betydning, parallelt med at de enkelte land legger stadig større vekt på å beskytte borgerne mot kriminalitet. Mens politisamarbeid og rettslig samarbeid tidligere i stor grad var atskilt, er det nå i økende grad begge typer samarbeid innenfor de samme internasjonale fora. Politisamarbeidet på europeisk såvel som på globalt nivå har gjennomgått en økende grad av regulering og formalisering.

1.2.3 Historisk utvikling

Det europeiske politisamarbeidet har tradisjoner tilbake til slutten av forrige århundre. I 1888 inngikk Østerrike, Belgia og Nederland samarbeid om å utveksle opplysninger om kriminelle som opererte i flere land. Den italienske regjering arrangerte en konferanse i Roma i 1898 om anarkistisk aktivitet, begrunnet i en bølge av anarkistisk motivert kriminalitet særlig i Øst-Europa. Denne konferansen hadde også en viss betydning for harmonisert kriminalitetsbekjempelse, i det man kom frem til en avtale om bruk av en felles standard for identifisering av personer. Lignende politikongresser fant sted i Buenos Aires i 1905, Madrid i 1909, Sao Paulo i 1912 og Washington i 1913. Disse konferansene var i bunn og grunn uformelle møter mellom politisjefer som utviklet internasjonale relasjoner på personlig basis. Interpol har opprinnelig en tilsvarende bakgrunn. På Den første internasjonale kriminalpolitikongress i Monaco i 1914 ble det tatt til orde for styrket internasjonalt politisamarbeid. Den første verdenskrig avbrøt videre arbeid, men i Wien i 1923 ble det besluttet å danne en internasjonal forening for politisjefer. Fra 1946 har organisasjonen eksistert mer eller mindre i sin nåværende form. Interpol regnes i dag som en offentlig organisasjon på mellomstatlig nivå, men med en noe uklar folkerettslig status. Samarbeidet er ikke traktatfestet, men reguleres av Interpols egne vedtekter.

Interpol var tidligere omtrent den eneste aktøren når det gjelder internasjonalt politisamarbeid, også innen Europa. Med fremveksten av nye initiativer og særlig EU-landenes engasjement, har det imidlertid oppstått alternative former for samarbeid, samtidig som det er blitt større politisk oppmerksomhet på dette området

De politiske omveltningene i det tidligere Øst-Europa har f.eks. medført at et økende antall land nå deltar i et organisert internasjonalt politisamarbeid i Europa. Interpols europaavdeling har vokst til nesten dobbel størrelse, fra 27 til 44 medlemsland. Samtidig har et område som tidligere var tilnærmet lukket for internasjonalt politisamarbeid blitt åpnet. Østersjøregionen fremstår i dag

som et nytt geografisk område for samarbeid, også når det gjelder samarbeid om kriminalitetsbekjempelse.

De politiske endringene med åpning av grensene mellom tidligere vest- og østeuropeiske land har også bidratt til vekst i den organiserte kriminaliteten rettet vestover. Det tidligere jernteppet var en skranke for kriminaliteten samtidig som det hindret borgerne i Øst-Europa i å reise vestover. Da jernteppet falt, forsvant også den mest omfattende grensekontrollen vi har hatt i Europa. Kombinert med omveltningene i Øst-Europa, oppløsningen av Sovjetsamveldet og det tidligere Jugoslavia har dette medført at de vestlige landene i Europa utsettes for en helt ny kriminalitetstrussel østfra.

Det nye samarbeidet med landene i Øst-Europa og Baltikum har naturlig nok en noe annen form enn det tidligere etablerte samarbeidet i Europa, både på operativt og overordnet nivå. Det er preget av at disse landene er i en gjenoppbyggingsfase når det gjelder politi- og rettsmyndigheter, og at man har liten erfaring med direkte samarbeid fra tidligere. I EU-sammenheng, gjennom Europarådet, Interpol og fra de nordiske lands side er det etablert en rekke samarbeidstiltak i form av bistand til å styrke justissektoren, rettsmyndighetene og politiet, også som ledd i en demokratiseringsprosess. Det operative samarbeidet er også preget av at det er behov for å vinne erfaring med praktisk samarbeid og utvikle dette videre.

EU-landenes opprinnelige politisamarbeid, TREVI (Terrorism, Radicalism, Violence, Internationale), som ble opprettet på 1970-tallet, var motivert av den alvorlige terrorbølgen som flere EU-land var truet av. Samarbeidet var organisert på mellomstatlig nivå og utenfor det daværende EF-samarbeidet. Fra midten av 1980-tallet har EU-landenes planer om å bygge ned personkontrollen på de indre grensene vært viktig for å fremme nærmere samarbeid mellom politi- og rettsmyndigheter. Samme begrunnelse ligger til grunn for politisamarbeidet i Schengen. I Schengen-sammenheng anses politisamarbeid, nærmere rettslig samarbeid mv. først og fremst som tiltak som skal kompensere for bortfall av personkontroll på grensene.

Traktaten om Den europeiske union (Maastrichttraktaten) ble undertegnet av EU-landene 7. februar 1992 og har siden 1. november 1993 vært grunnlaget for samarbeidet mellom EU-landene. Med Maastrichttraktaten ble medlemslandenes politi- og rettssamarbeid en del av Unionen. Flere tidligere separate samarbeidsstrukturer på områder som innvandring, visum og asylspørsmål, sivil- og strafferettslig samarbeid, politisamarbeid og toll ble integrert som ett samarbeidsområde innenfor Union. Det nye justis- og innenrikssamarbeidet utgjorde Unionens såkalte tredje søyle, hvor samarbeidet var på mellomstatlig nivå. Maastrichttraktaten la også grunnlaget for etablering av Euro-pol.

I perioden etter at Maastrichttraktaten trådte i kraft har det foregått en omfattende videreutvikling av samarbeidet innenfor tredje søyle. Organisert kriminalitet har stått sentralt når det gjelder politisamarbeidet og man har etablert en egen ekspertgruppe på høyt nivå på dette området. Det har også foregått en omfattende utvikling og forenkling når det gjelder rettslig samarbeid.

I Amsterdamtraktaten, som ble undertegnet av EU-landene 19. juni 1998 og trådte i kraft 1. mai 1999 ble justis- og innenrikssamarbeidet beskrevet i større detalj enn tidligere. Bestemmelsene om fri bevegelse for personer, som

omfatter visumspørsmål, asyl, innvandringspolitikk og betingelser for grensekontroll, samles i EUs såkalte første søyle hvor samarbeidet er overnasjonalt. Det sivilrettslige samarbeidet overføres også dit. Politisamarbeidet og det strafferettslige samarbeidet blir liggende i tredje søyle, men med noe større innflytelse fra Fellesskapets institusjoner enn tidligere.

Amsterdamtraktaten innebærer også at Schengen-samarbeidet integreres i EU. Utviklingen viser at det i EU er ønsket om å utvikle hele rettsområdet innenfor Unionen, og at det legges stor vekt på å bekjempe organisert kriminalitet. Dette var for første gang tema på EUs toppmøte, 15. og 16. oktober 1999 i Tammerfors i Finland. EUs justis- og innenriksministre var i forkant blant annet enige om å støtte Tysklands forslag om å opprette en felles politiskole.

Europol ble opprinnelig foreslått opprettet fra tysk side i 1991, mens det formelle grunnlaget som nevnt ble lagt i Maastrichttraktaten. Det ble tidlig klart at et flertall av EU-landene anså det nødvendig at et samarbeid av typen Europol rettslig sett måtte baseres på en konvensjon. Forhandlingene om Europolkonvensjonen ble påbegynt i 1992, konvensjonen ble undertegnet 26. juli 1995 og trådte i kraft 1. oktober 1998. Europol ble som nevnt tidligere operativt sommeren 1999.

Formålet med Europol er å styrke og effektivisere EU-landenes rettshandhevelsesmyndigheter og samarbeidet mellom dem, med hensyn til å forebygge og bekjempe terrorisme, illegal handel med narkotika og andre former for alvorlig internasjonal kriminalitet. Det er en forutsetning at en kriminell struktur eller organisasjon er involvert i den aktuelle kriminaliteten og at to eller flere av medlemsstatene er berørt. Europols mandat omfatter i dag illegal handel med narkotika, illegal handel med kjernefysisk materiale, menneskesmugling, illegal handel med forsvunne kjøretøy, handel med mennesker, terrorisme og hvitvasking av penger. Det pågår for tiden en diskusjon innenfor EU om man skal utvide mandatet til også å omfatte bekjempelse av penge- og kredittkortforfalskning og miljøkriminalitet.

Europol arbeider i første rekke med å bistå medlemslandene med å utveksle data (både personlige og ikke-personlige), i samsvar med nasjonal lovgivning og gjennom bruk av sambandsmenn som medlemslandene har stasjonert ved Europols hovedkvarter i Haag. I Amsterdamtraktaten fikk Europol utvidet sin kompetanse noe i forhold til tidligere. I løpet av fem år skal Europol i henhold til traktaten få adgang til å oppfordre politiet i medlemsstatene til å iverksette etterforskning i særlige tilfelle. Det foreligger imidlertid ikke konkrete planer om å videreutvikle Europol til et Europas FBI med operativ politimyndighet.

1.3 Sammendrag

Hovedinnholdet i meldingen er en beskrivelse av norsk deltakelse i det internasjonale politisamarbeidet. Kapittel 1 inneholder meldingens innledende del. Det redegjøres for bakgrunnen for at stortingsmeldingen legges frem, som er regjeringens beslutning om å ta initiativ overfor EU med sikte på forhandlinger om en tredjelandssamarbeidsavtale med Europol. I kapittel 2 presenteres en gjennomgang av utviklingen av den internasjonale kriminaliteten og krimi-

nalitetstrusselen mot Norge, som bakgrunn for hvorfor internasjonalt samarbeid er nødvendig. Kapittel 3 redegjør for norske politimyndigheters deltakelse i internasjonalt politisamarbeid. Kapittel 4 er en gjennomgang av forskjellige typer internasjonalt politisamarbeid i ulike regioner og fora. Kapitlet inneholder en beskrivelse av det nordiske samarbeidet, samarbeidet innenfor Østersjøregionen, ulike bilaterale avtaler, Interpol, Europarådet og FN. Kapittel 5 inneholder en gjennomgang av internasjonalt rettslig samarbeid. I kapittel 6 presenteres norsk politis deltakelse i FNs fredsbevarende operasjoner og i bistandsarbeid. Kapitlet redegjør for de vurderinger som er gjort i forbindelse med beslutningen om norsk deltakelse i Kosovo eller eventuelle andre operasjoner hvor tjenestemennene forutsettes å ha politimyndighet og være bevæpnet. Kapittel 7 inneholder en gjennomgang av opplæring som norsk politi deltar på i utlandet. Kapittel 8 omhandler utviklingen innenfor EU med hensyn til samarbeid på justis- og innenrikssektoren, integreringen av Schengen-samarbeidet i og Europol. Det redegjøres for de initiativer som er tatt fra norsk side i forhold til forhandlinger med Europol, og status i denne sammenheng. Kapittel 9 er en oppsummering og omtale av videre prioriteringer.

Økonomiske og administrative konsekvenser er omtalt i kapittel 10. Stortingetsmeldingen inneholder i det alt vesentlige en beskrivelse av dagens internasjonale politi- og rettssamarbeid. Ut fra dette antas meldingen ikke å føre til vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser. Under punkt 4.4.4 er det redegjort for at samarbeidet med amerikanske myndigheter planlegges utvidet med stasjonering av en politisambandsmann ved ambassaden i Washington. Opprettelse av en slik stilling vil medføre kostnader på ca. 1 mill kr pr. år. Tilsvarende vil være tilfelle dersom en samarbeidsavtale med Europol medfører stasjonering av en person ved Europol (punkt 8.4). Ved deltagelse i FNs Civpol-operasjon i Kosovo vil det kunne påløpe ekstrakostnader (punkt 6.2.4). Kostnadene er foreløpig ikke beregnet nærmere. Det forutsettes at kostnadene dekkes av Utenriksdepartementet på vanlig måte og håndteres i den ordinære budsjettprosessen.

2 Om behovet for internasjonalt politisamarbeid, kriminalitetsutvikling og trusselvurdering

2.1 Innledning

I Ot.prp. nr. 64 (1998-1999) Om lov om endringer i straffeprosessloven og straffeloven mv. og i NOU 1997 nr 15 kapittel 3 Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet, gis det en generell beskrivelse av de viktigste trekk i kriminalitetsutviklingen. Ett kjennetegn ved denne utviklingen er at kriminaliteten i større grad er blitt internasjonal.

Metodeutvalget beskriver dette slik:

«Et viktig utviklingstrekk er også den internasjonalisering som har funnet sted de senere år. Enkelte former for alvorlig kriminalitet er pr. definisjon internasjonal. Dette gjelder f.eks. for narkotikatrafikken. Verken Norge eller noen av våre naboland er produksjonsland for narkotika. Forhold som at det er blitt lettere å krysse landegrensene under stadig mindre kontroll, gir økte muligheter for kriminelle. I kriminelle motorsykkelmiljøer opereres det med et tett samarbeid mellom klubber i Norden. Innvandrere og flyktninger har medført at Norge har blitt et flerkulturelt samfunn. Kriminalitet som har tilknytning til fremmede miljøer kan være umulig å oppklare uten spesiell innsikt i språk og kultur. Disse forhold har medført at betydningen av internasjonalt politisamarbeid har økt betydelig.»

Årsakene til denne utviklingen er mange, men en viktig faktor er økt mobilitet i befolkningen, lettere kommunikasjon og nedbygging av kontroll ved landegrensene. Endringsprosesser i samfunnet gir nye trender innenfor alle typer kriminalitet. Når grenser og mulighet for fri bevegelse av personer, varer, tjenester og kapital åpnes, og potensialet for fortjeneste øker blir også kriminaliteten mer internasjonal.

Også i Norge har man sett uheldige sider ved at tidligere lukkede grenser nå åpner seg. I mange stater er det ennå ikke utviklet et fullgodt regelverk for kontroll med pengetransaksjoner, kontroll med inn- og utførsel av varer og tjenester, hvilket igjen gir mulighet for bedragerier og gode vilkår for en svart økonomi. De tidligere østblokkstatene ligger f.eks. geografisk mellom produsent- og konsumentmarkedene for narkotika, og smuglingen gir enorme fortjenester til nettverkene som styrer denne trafikken. Menneskesmugling er blitt en lukrativ virksomhet hvor mennesker er villig til å betale betydelige summer for å bli fraktet til rikere deler av verden.

Myndighetene i mange europeiske land har i de senere år innsett behovet for å treffe tiltak mot at organiserte kriminelle grupper stadig skal kunne utvide sin virksomhet og derved bli en større trussel. Gruppene er i hovedsak aktive innenfor narkotikasmugling, eksport av stjalne biler, menneskesmugling, særskilte former for økonomisk kriminalitet og kriminalitet rundt prostitusjon. Slike grupper benytter i økende grad metoder som eksempelvis utpressing, frihetsberøvelse og sabotasje for å realisere sine mål. Denne utviklingen er også aktuell i de nordiske land. Man kan allerede nå se at det er eta-

blert nettverk med internasjonale forgreninger som står bak forholdsvis omfattende organisert kriminalitet. Det kan også synes som om skillet mellom ulovlig etterretning og organisert kriminalitet er blitt noe diffust. Det kan spores en utvikling i retning av at personer med bakgrunn fra etterretningsmiljøer i tidligere østblokkland i noen grad trekkes mot kriminelle grupperinger. Dette nødvendiggjør utstrakt kontakt og samarbeid mellom politiet over landegrensene.

Justisdepartementet mottar regelmessige rapporter fra politiet om kriminalitetsutviklingen. Kriminalpolitisenralen utarbeider en årlige rapport med trusselvurdering og utviklingen av den nasjonale og internasjonale kriminaliteten. Med basis i disse rapportene vil det i det følgende bli gitt en oversikt over status og utviklingen på områder hvor innslaget av organisert kriminalitet er sterk.

2.2 Narkotikakriminalitet

Det totale antallet anmeldte narkotikasaker har hatt en økning på drøyt 65 % de siste fire årene, noe som må anses som en svært omfattende vekst. Innsendte narkotikasaker til Kriminalpolitisenralen (Kripos) i første halvår av 1999 har økt til 7902, en økning på over 10 % i forhold til samme periode i 1998, som til da var et rekordår.

2.2.1 Antall beslag og mengde narkotika

Tabell 2.1: Antall narkotikabeslag

Stofftype	1997	1998	1999 1. halvår
Cannabis	5 712	7 421	4 130
Amfetamin	2 394	2 774	1 457
Heroin	2 485	2 614	1 066
Benzodiazepiner & barb.	2 238	2 660	1 365
Smertestillende stoffer	705	812	389
Doping	206	225	136
Kokain	144	206	139
Ecstasy	242	165	186
Khat	112	164	120
LSD	106	63	27
Div.(opium, m.fl)	74	190	18

Tabell 2.2: Beslaglagt mengde narkotika (cirka-tall)

Stofftype	1997	1998	1999 1. halvår
Cannabis	978 kg	1992 kg	355 kg
Heroin	55,5 kg	38,2 kg	36,8 kg
Amfetamin	93,2 kg	183 kg	29,8 kg
Kokain	4,6 kg	92,6 kg	1,1 kg

Tabell 2.2: Beslaglagt mengde narkotika (cirka-tall)

Ecstasy	13 182 tabl	15 142 tabl	16 950 tabl
LSD	6 888 doser	2 757 doser	113 doser

Statistikkene i tabell 2.1 og 2.2 er basert på opplysninger gitt av politidistriktene, som sender beslag inn til Kripas for nærmere kriminalteknisk analyse.

2.2.2 Omfang og utbredelse

Heroin

I første halvår av 1999 er det til sammen beslaglagt 36,8 kg heroin. Det må anses som svært store mengder. I Oslo har det vært gjort beslag på over 7 kg heroinholdig stoffblanding (35%) i en sak og i Drammen 15 kg. Antall beslag i Oslo har imidlertid gått sterkt tilbake i forhold til første halvår 1998 og de fleste beslag dreier seg om relativt små kvanta. Dette kan være et resultat av redusert tilgjengelighet eller redusert politiaktivitet mot brukermiljøene. Det mest iøynefallende er at konsentrasjonen av heroin i beslagene er markert lavere enn tidligere år. Gjennom flere år har denne styrkeprosenten ofte variert mellom 40-50 prosent. Første kvartal 1999 var den gjennomsnittlige styrkeprosent 35. I andre kvartal sank den ytterligere til cirka 25 %. Kilde: Kjemisk avsnitt, Kripas)

Cannabis

Samlet mengde beslaglagt cannabis første halvår 1999 var 355 kg, som fordeles seg på cirka 340 kg hasjissj, 15 kg marihuana og cirka 22 g cannabisekstrakt. Det er gjort særlig store beslag på typiske innførselssteder som Halden, Kristiansand, Larvik og Oslo. Samlet står disse distriktene for cirka 78 % av beslaglagt mengde cannabis i første halvår 1999.

Amfetamin

Antall beslag av amfetaminholdige stoffblandinger var første halvår 1999 1 457. De største beslagene er gjort i østlandsområdet og langs sørlandskysten, men det er også gjort forholdsvis store beslag i Midt-Norge og Finnmark.

Kokain

I 1998 ble det funnet 85,6 kg kokainklorid drivende i sjøen fra Stavanger til Nordmøre, fordelt på 18 funn. Det ble ikke knyttet personer til noen av disse sakene. De øvrige beslag, i alt 188, var på cirka 7 kg. Situasjonen i år er annerledes idet beslaglagt mengde begrenser seg til 1,08 kg. Man skal likevel merke seg at antall beslag første halvår er 139, og dette er markert høyere enn noe tidligere år. Det er fortsatt i Oslo politidistrikt de fleste beslagene blir foretatt. I år er det syvende året på rad hvor antall beslag av kokain øker. I begynnelsen av juli 1999 ble det beslaglagt 50 kg kokain på norskekysten. Sammen med flere beslag av nyere dato indikerer funnene et ekspanderende kokainmarked i Norge.

LSD

LSD-trafikken synes å ha kulminert. Både mengden og antall beslag er synkende, og til dels svært beskjedent med 113 doser fordelt på 27 beslag.

Ecstasy

Mengden av ecstasy som er beslaglagt i første halvår 1999, henimot 17 000 tabletter, er allerede større enn samlet beslag noe tidligere år. De største beslagene er gjort i Kristiansand, Moss og i Oslo.

Khat

Antall beslag av khat i første halvår 1999 viser at det fortsatt er en betydelig økning i khatinnførselen til Norge. Det er tatt 1 932 kg fordelt på 120 beslag, som i de fleste tilfellene er gjort på kurer som kommer med fly. Dette er en økning på over 60 % i forhold til 1998, som tidligere var et rekordår med hensyn til beslag.

2.2.3 Tendenser

Importen av heroin til Norge ser i hovedsak ut til å bli styrt av personer bosatt utenlands. Disse kriminelle står bak heroinomsetningen og har etablert kontaktnett både i- og utenfor Norge og Norden. Gjennom internasjonale kontakter innføres og spres heroin til alle deler av landet. De kriminelle har nære bånd til leverandører i Mellom- og Sør-Europa.

Det siste året har norsk politi deltatt i gjennomføringen av flere internasjonale toll- og politioperasjoner rettet mot tre store kriminelle grupperinger. Operasjonene har dokumentert omfattende internasjonal trafikk, og har resultert i store beslag og pågripelser i Norge, Danmark, Tyskland og Tsjekkia.

Det antas at kriminelle fra de baltiske land i tiden fremover vil kunne spille en enda sterkere rolle når det gjelder innførsel av narkotiske stoffer til Norden og Norge. Det er det siste året gjort flere beslag i Oslo og Finmark av heroin innført av personer fra Russland og Litauen.

De fleste ecstasytabletter beslaglagt i Norden har tidligere vært produsert i Nederland, som er det største produsentlandet i Europa. Høsten 1997 ble det imidlertid rapportert fra Nederland at produksjonen av ecstasytabletter hadde avtatt til fordel for produksjon av amfetamintabletter. Denne trenden har fortsatt i 1998, men det gjøres fortsatt store beslag av ecstasytabletter i Europa. Til tross for dette er det ventet at det først og fremst er beslag av amfetamintabletter som vil øke i Norden i de nærmeste årene. Årsaken kan være at brukerne har blitt mer skeptisk til ecstasy som følge av de alvorlige psykiske bivirkningene, og foretrekker heller amfetamintabletter med logoer som «party droge».

Det er ingen ting som tyder på at misbruket av amfetamin kommer til å avta i løpet av de nærmeste år. Det kan bli en ny generasjon misbrukere i sporene av misbruket av ecstasy og andre «designer drugs». Misbruk av amfetamintabletter er et voksende problem i Norden. Tilvirking og distribusjon av amfetamin ventes å fortsette med uforminsket kraft, dersom ikke internasjonalt samarbeide vanskeliggjør tilgangen på nødvendige kjemikalier og man ikke lykkes i å avdekke og ødelegge de illegale laboratoriene.

2.3 Voldskriminalitet

I de senere år har man sett en utvikling i retning av at profesjonelle kriminelle i større utstrekning enn tidligere benytter seg av tildels grov vold og trusler for å sikre sine interesser.

Også denne voldskriminaliteten er blitt mer internasjonal. Det har forekommet tilfeller hvor kriminelle i Norge har kontaktet likesinnede i utlandet for å utføre torpedo- og trusseloppdrag her i landet.

Det er videre registrert at kriminelle i MC-miljøet synes å ha adoptert metoder som å går ut på å bruke trussel og vold for å oppnå bestemte mål. Dette er metoder som er kjent fra andre land og særlig USA. Truslene ser ut til å kunne deles inn i to grupper, de spontane truslene som kommer i forbindelse med kontroll av MC medlemmer, og de trusler som blir mottatt etter slike kontroller. I tillegg til truslene er det også utført anslag mot tjenestemenn som arbeider mot kriminelle MC-miljøet. Dette er en kjent taktikk blant annet fra USA.

2.4 Økonomisk og annen vinningskriminalitet

2.4.1 Utbytteheleri

Hvitvasking av utbytte fra kriminell virksomhet vil ofte foregå i en prosess bestående av flere faser med ulike delmål, der de enkelte handlinger kan påvirkes av nye kriminalitetstrender og samfunnets evne til å bekjempe kriminaliteten. Prosessen vil variere ut fra type lovbrudd som utbyttet stammer fra, samt utbyttets art og omfang og tilpasses lovbrøtters sosiale og finansielle status.

Med grunnlag i erfaringer fra etterforskning av denne typer saker i Norge, kan man si at første fase i hvitvaskingsprosessen går ut på å endre identiteten på det opprinnelige utbytte, slik at det ikke skal kunne knyttes til det bakenforliggende lovbrudd. Dette gjelder særlig utbyttet fra kontantbasert kriminalitet som ulovlig omsetning av narkotika, sprit, grove ran, sprengning av kontantautomater og nattsafere, men også utbytte fra svart omsetning i kontantbasert næringsvirksomhet.

En betydelig del av kontantutbyttet føres imidlertid ut av landet - enten som oppgjør til utenlandske samarbeidspartnere, eller som betaling for varer og tjenester som inngår i en kontinuerlig eller organisert kriminell virksomhet.

Andre fase i hvitvaskingsprosessen har som formål å vanskeliggjøre en effektiv forfølgelse av «pengesporet» ved å tilsløre både plassering og den reelle råderett til utbytte, inntil det er fremskaffet et «økonomisk alibi». Dette gjøres ved å foreta komplekse og gjerne grenseoverskridende transaksjoner kombinert med bruk av fiktive faktura, låneavtaler mv. I et større antall saker er det avdekket bruk av stråselskaper utenlands.

Tredje og siste fase i en hvitvaskingsoperasjon omfatter transaksjoner hvor utbyttet fremstår som lovlig ervervede midler og dermed kan investeres etter lovbrøtters ulike behov og ønsker. Midlene benyttes til kjøp av verdipapirer, fast eiendom eller andre investeringsobjekt i Norge eller i utlandet. Midlene kan også benyttes til etablering av ulike former for lovlig næringsvirk-

somhet, som igjen kan benyttes til å skjule ulovlige inntektskilder. Likeledes kan midler til personlige investeringer (bolig, bil, båt mv.) kamufleres med fiktive låneavtaler, mens høyt personlig forbruk (reiser, ferie mv.) kan belastes betalings-/kredittkort som dekkes via stråselskapets bankkonti.

2.4.2 Kriminalitet knyttet til finansielle tjenester

Alle tjenester som finansnæringen tilbyr og utfører er egnet til hvitvasking, og de fleste hvitvaskingsoperasjoner vil på et eller annet stadium innbefatte bruk av tjenester som ytes av banker eller andre finansinstitusjoner. For kriminelle som er involvert i kontantbasert kriminalitet, vil målsettingen ofte være å få utbyttet plassert i banksystemet. Når utbyttet først har kommet inn i finanssystemet kan pengene ved hjelp av dagens teknologi forflyttes til kriminelle samarbeidspartnere eller til egne bankkonti i andre verdensdeler i løpet av sekunder. Ved bruk av elektroniske banktjenester kan kriminelle selv foreta overføringer uten noen form for aktiv medvirkning fra de berørte finansinstitusjoner. Institusjonens muligheter til å kontrollere hvem som faktisk utfører overføringene blir derved sterkt begrenset.

2.4.3 Ulovlig konkurranseregulering

Gevinstpotensialet for deltakerene i ulovlige konkurransereguleringer, er betydelig. Den økende internasjonaliseringen av økonomien medfører risiko for flere grenseoverskridende konkurransereguleringer. Dette omfatter både internasjonal kartellvirksomhet, flernasjonalt anbudssamarbeid og geografiske markedsdelingsavtaler. Som en følge av dette vil de økonomiske konsekvensene av den ulovlige aktiviteten antagelig bli større enn i dag. Samtidig innebærer internasjonaliseringen at det blir vanskeligere å avdekke konkurransereguleringene.

Et annet utviklingstrekk er at mistanker om ulovlige konkurransereguleringer synes å bli stadig vanskeligere å dokumentere. Dette har blant annet sammenheng med den teknologiske utviklingen, som medfører at bevis kamufleres på nye medier og at etterforskningen i økende grad trolig må rettes mot søk i elektroniske arkiver og databaser.

2.4.4 Bedragerier

Denne kriminalitetformen rettes mot privatpersoner, næringslivet, organisasjonslivet og offentlig sektor på måter som ofte ikke vekker mistanke eller oppfanges av kontrollrutiner. Dokumentfalsk inngår svært ofte som element i bedragerier. Mange av gjerningspersonene er gjengangere innenfor økonomisk kriminalitet. De opererer i mange tilfeller gjennom bruk av fiktive selskaper, og ofte som del av organiserte grenseoverskridende virksomheter.

Bedrageri er en svært uensartet kriminalitetsform, som også er i kontinuerlig forandring ut fra løpende vurderinger av gevinstpotensiale, oppdagelsesrisiko og mulighet for straffeforfølgning. Likevel inngår mange av lovbruddene hver for seg i flere kjente mønstre når det gjelder modus operandi og offer.

Internasjonalt politisamarbeid har avdekket godt organiserte grenseoverskridende virksomheter som bevisst tilpasser sine ulike aktiviteter i en samlet

gevinst- og risikovurdering i forhold til særtrekk i de enkelte land med hensyn til lovgivning, grad av åpenhet og innsyn, banktjenester mv.

Globaliseringen skaper både nærhet og avstand mellom bedrager og offer. Internasjonale bedragerier når lettere nye grupper, selskaper og personer her i landet gjennom bruk av ny teknologi og gjennom økt internasjonalt samkvem. Samtidig har hovedmennene bak virksomheten ofte hovedbase og nettverk i områder som ligger fjernt fra Norge, både geografisk og juridisk. Dette kan lett medføre at det blir større sprik mellom antall grove bedragerier og antall anmeldte sådanne, fordi de som rammes ikke anser mulighetene for straffeforfølgning av lovbryterne som særlig store.

Med vårt lands sterkt voksende økonomi, er det grunn til å tro at denne type kriminalitet vil utgjøre en økt trussel i årene fremover. Erfaringer indikerer at mange norske privatpersoner og selskaper har liten erfaring med å skulle forholde seg til tilbud og forespørsler som kun er utformet med tanke på å identifisere, komme i kontakt med og bedra kommersielle ofre. Eksempler på dette har vi sett i henvendelser f.eks. fra nigerianske miljøer til norske enkeltpersoner og bedrifter, med tilbud om deltakelse i tilsynelatende svært lukrative transaksjoner. Disse har uten unntak har vist seg å være ren svindel, og har påført mange store tap.

Økt profesjonalisering fra de kriminelles side kombinert med at en større del av markedsføring, handel og transaksjoner skjer over datanett, vil kunne bety at det blir enda vanskeligere for «kundene» å skille mellom ordinær legal næringsvirksomhet og rene bedragerier.

2.4.5 Andre former for vinningskriminalitet (herunder biltyverier)

I de senere år har man sett at en rekke biler blir stjålet og siden ikke kommer til rette. De fleste av disse blir ført ut av landet. Et flertall av bilene antas å havne i østeuropeiske land, spesielt Polen og Russland.

Organiserte biltyverier har vært et økende problem i hele Vest-Europa de siste årene. I Mellom-Europa rapporteres det at opptil 60 % av bilene som stjeles aldri kommer til rette, og at det er velorganiserte ligaer som står bak tyveriene. Derfor er det igangsatt et samarbeid i form av flere prosjekter i regi av Interpol, Europol, Schengen-samarbeidet og «Baltic Sea Task Force» for å bekjempe den virksomheten. Blant tiltakene er intensive grensekontroller, internasjonale databaser over stjalne biler og spesielle ordninger mht. vognkort for leiebiler. Vognkortet gir på flere språk uttrykk for at bilen ikke tillates ført inn i nærmere spesifiserte land. Hvis så skjer, kan den stoppes og holdes tilbake til utleiefirmaet kan hente den.

Vinningskriminaliteten preges også stadig mer av internasjonalisering og høyere profesjonalitet hos de kriminelle. Det synes dessuten å ha utviklet seg en tendens til mer bruk av trusler og vold for å oppnå vinningen, og båndene til annen type kriminalitet er påviselige.

2.5 Organisert kriminalitet gjennom misbruk av teknologi og data

Dagens samfunn er i økende grad avhengig av den teknologiske utviklingen innen data- og telekommunikasjon, og risikoen for anslag mot denne medfører en ny sårbarhet. Dette området representerer en ny arena for internasjonal

organisert kriminalitet, ulovlig etterretningsvirksomhet, ulovlig teknologisk overføring, terrorisme og sabotasje.

Utvikling i datateknologi og Internett har gitt grobunn for en ny type lov- brytere. Enkeltindivider (hackere) anser ulovlig infiltrasjon av datasystemer som en utfordring. Disse personene har i utgangspunktet verken politiske eller vinningsmotiver for å infiltrere datasystemer, men vil likevel kunne påføre samfunnet betydelige skader gjennom ødeleggelse eller lammelse av vital dataavhengig infrastruktur. Dette trusselbildet er i ferd med å endre seg. I dag operer hackere mer og mer i grupper. Disse kan beskrives som hacker- kulturer.

Noen enkeltindivid eller grupper med datahackere påtar seg bestillings- oppdrag. Disse oppdragene kan gå ut på å plante virus eller feilinformasjon i en datamaskin. Det finnes også firmaer som tilbyr hackingtjenester. Som eksempel på denne type virksomhet kan svartlegging og ødeleggelse av infra- strukturen på flyplassen i Berlin nevnes.

Der hackerkompetanse kombineres med vinningsmotiver, oppstår en ny trussel i form av data- og telekommunikasjonssabotasje. Internasjonale orga- niserte kriminelle grupper vil gjennom vinningsmotivert IT-kriminalitet kunne true vitale samfunnsinteresser ved å ramme finanssystemer og institusjoner. Nasjonalt dataavhengig infrastruktur kan rammes gjennom hacking når for- andringer i datasystemer utrettes, eksempelvis forandring av kontonummer, og gjennom virusinfisering i datasystemer eller trussel om virusinfisering hvis ikke krav etterkommes. Denne type angrep kan utføres fra et hvilket som helst land i verden og vanskeliggjør etterforskning og straffeforfølgelse.

Internett brukes i stor grad av kriminelle, ettersom denne teknologien langt bedre kan skjule tradisjonelle kriminelle handlinger enn andre kommu- nikasjonsformer. Mobiltelefoner og vanlige telefoner kan i dag avlyttes uten vesentlige problemer. Men hvis den samme beskjeden eller samtalen overflyt- tes til Internett, er den nesten umulig å avlytte eller rekonstruere. Det betyr at kriminelle kan ha en friere kommunikasjon enn de tidligere har hatt anledning til. Det finnes egne områder på Internett der kriminell handel pågår. Det tilbys alt fra kort- og finanssvindel til hallikvirksomhet og barneporno. Grå og svart internetthandel der tyvegods tilbys er allerede utbredt.

2.5.1 Barnepornografi på Internett

Internett har etterhvert blitt et viktig redskap for å distribuere barneporno- grafi, og fungerer i stor utstrekning som en formidlingssentral for brukere av slikt materiale. Det utvikles stadig nye metoder og kraftigere krypteringsverk- tøy som gjør det vanskeligere for politiet å avdekke virksomheten.

Aktiviteten foregår flere steder på nettet. Enkelte nyhetsgrupper er distri- busjonsfora der brukere fra hele verden kan legge ut artikler og dele erfarin- ger med hverandre om bestemte tema. Det finnes et ukjent antall nyhetsgrup- per der barnepornografi postes. Det synes klart at situasjonen også er aktuell i Norge. Fra tid til annen får norsk politi melding om at barnepornografi er lagt ut på norske web- eller hjemmesider. Mye barnepornografisk billed- og video- materiale hentes fra spesielle utenlandske web-sider i land som hittil har hatt en svært liberal lovgivning på området.

Grovere barnpornografi som viser mishandling finnes på spesielle internettområder gjennom et system som gjør det mulig for den enkelte å ha direkte kommunikasjon med andre brukere. Innenfor dette systemet er det også etablert grupper som utveksler bilder og videoklipp der distribusjonen foregår fra person til person via elektronisk post. For å komme inn i disse lukkede gruppene, må man først bli akseptert, gjerne gjennom selv å sende barnpornografiske bilder før man kan motta bilder fra andre.

Etter at den offentlige oppmerksomheten i stigende grad er blitt rettet mot bruk av IT teknologi og Internett til formål av denne karakter, er brukerne stadig blitt flinkere til å skjule sine spor. Aktiviteten tiltar i omfang og nye tjenester dukker stadig opp som tilbyr distribusjon og formidling av kontakt.

2.6 Smugling av sprit og sigaretter

Tollvesenet har i løpet av første halvår i 1999 beslaglagt 7 469 liter brennevin fordelt på 1978 beslag. Dette er en økning fra samme periode i fjor da det ble beslaglagt 4 366 liter brennevin, fordelt på 1 742 beslag. Når det gjelder sprit (96 %) beslagla tollvesenet 82 760 liter fordelt på 32 beslag. Dette er en økning fra i fjor da det for hele 1998 ble beslaglagt 90 425 liter sprit fordelt på 58 beslag.

Tollvesenet har beslaglagt 3 086 133 stk. sigaretter første halvår i 1999. Disse fordelte seg på 1 551 beslag. Det er beslaglagt nesten tre ganger så mange sigaretter som i samme periode i fjor. I hele fjor ble det tatt 3 862 454 stk. sigaretter, fordelt på 2 777 beslag.

Sprit- og sigarettsmugling er i betydelig grad forankret i internasjonal organisert kriminalitet, og synes å være økende i hele Europa. Velorganiserte smuglergrupper ser bl.a. på Norge som et attraktivt smuglingsområde på grunn av de store profittmulighetene. Det hører dessuten med i bildet at forøverne bak denne virksomheten ofte også er sentrale innen andre former for organisert kriminalitet.

2.7 Menneskesmugling og ulovlig innvandring

Antallet anmeldte menneskesmuglingssaker har økt i de senere år, med en særlig kraftig stigning første halvår 1999. Dette må delvis kunne forklares med at menneskesmugling og ulovlig innvandring har fått større oppmerksomhet fra politiets side etter at det ble kjent at profesjonelle kriminelle organisasjoner, med vinnings hensikt, ofte står bak den organiserte menneskesmuglingen.

Menneskesmugling er derfor en del av den organiserte internasjonale kriminalitet som har fått et fotfeste også her i landet. Som tilfellet er i de fleste vestlige land, fremstår Norge som et attraktivt mål for mennesker som ønsker seg en annen tilværelse. Våre økonomiske og sosiale ordninger virker forlockende på mange som lever under vanskelige forhold i hjemlandet.

En helt avgjørende faktor i saker av denne karakter, er bruk av falske reisedokumenter. I de siste to årene er det avdekket en betydelig økning i antall saker hvor nettopp norske reisedokumenter har vært benyttet i forbindelse med ulovlig innvandring og menneskesmugling. I løpet av det siste året har

norske myndigheter fått melding om at det er beslaglagt nærmere 30 forfalskede norske pass. Disse passene har alle vært benyttet i forbindelse med ulovlig innvandring og menneskesmugling fra Sørøst-Asia hvor passene trolig også er produsert.

I 1997 ble det innlevert meldinger til politiet om tilsammen 13244 tapte eller stjålne pass, mens tallet hadde steget til 14759 i 1998. Det er neppe grunnlag for å trekke noen sikre konklusjoner om hvilken betydning bortkomne norske pass har for forekomsten av falske pass.

3 Oversikt over norsk politis deltakelse i internasjonalt politisamarbeid

3.1 Innledning

Justisdepartementet har det overordnede ansvar for norsk deltakelse i det internasjonale politisamarbeid. Departementet ivaretar norsk deltakelse på høyt nivå og har hovedansvaret for prioritering, videreutvikling og koordinering av deltakelsen.

I noen sammenhenger er ansvaret delt med Utenriksdepartementet. Det gjelder blant annet politiets deltakelse i FNs fredsbevarende operasjoner (Civ-pol). Utenriksdepartementet har det politiske og overordnede ansvar for Norges samlede engasjement, mens Justisdepartementet har ansvar for utvelgelse og opplæring av de aktuelle tjenestemenn og det faglige innhold i tjenesten.

Ansvaret for internasjonalt samarbeid er imidlertid til en viss grad delegert til de sentrale politiinstitusjoner og politidistriktene. Straffesaksamarbeidet innenfor Norden er i henhold til den nordiske samarbeidsavtalen (jfr. kapittel 4.2) delegert til politidistriktene.

Det samarbeid og de avtaler som er inngått om politisamarbeid med andre land og med internasjonale organisasjoner, er basert på folkerettens alminnelige regler. Når det ved inngåelsen av avtaler har vært nødvendig med endring av lover og forskrifter er dette foretatt. Særlig har dette berørt bestemmelser av straffeprosessuell, politirettslig og forvaltningsrettslig karakter som regulerer taushetsplikt og adgangen til informasjonsutveksling.

I påtaleinstruksen § 6-2 er det fastsatt at henvendelser til Interpol eller andre politimyndigheter i utlandet i alminnelighet skal sendes gjennom Kripos. Etter påtaleinstruksen § 35-10 har ØKOKRIM ansvaret for internasjonalt samarbeid innenfor sitt ansvarsområde. Bestemmelser om utveksling av politirelaterte personopplysninger finnes i straffeprosessloven § 61c, 1 ledd nr. 2 og 5, strafferegistreringsloven § 7, 2 ledd, politiloven § 24, 4 ledd, påtaleinstruksen § 6-4, 4 ledd, overvåkingsinstruksen § 7, 1 ledd samt forvaltningsloven §§ 13 flg.

I det følgende beskrives hvordan ansvaret er fordelt mellom de ulike sentrale politiinstitusjonene og politiet lokalt.

3.2 De sentrale politiinstitusjoner

Politiets særorganer deltar i og følger opp det internasjonale samarbeidet som ligger innenfor deres fagområde.

3.2.1 Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (ØKOKRIM)

Økonomisk kriminalitet generelt

Årlig deltar ØKOKRIM på den nordiske økokonferansen. Her utveksles erfaringer mellom politi og påtalemyndighet som har ansvar for bekjempelse av økonomisk kriminalitet i Norden.

ØKOKRIM er representert i operativ komite (OPC) under Baltic Sea Task Force, som er et organ for samarbeid om kriminalitetsbekjempelse i Østersjøområdet (jfr. pkt. 4.2). Arbeidsgruppen består av representanter fra de nordiske og de baltiske landene samt Russland, Polen og Tyskland.

Siden 1993 har ØKOKRIM hatt kontakt med russiske politimyndigheter i forbindelse med etterforskning av økonomiske straffesaker. Samarbeidet har i hovedsak foregått på lokalplanet, i første rekke med politiet og skattemyndighetene i Murmansk, men også med det sentrale innenriksdepartementet i Moskva. I tillegg til samarbeide i konkrete saker har det også vært arrangert møter vedrørende informasjonsutveksling og samarbeidsformer. ØKOKRIM har også avholdt et norsk-russisk seminar med utveksling av informasjon om blant annet de respektive lands lovgivning, etterforskningsprosedyrer og rettssystemer.

Resultatene av etterforskningssamarbeidet har hatt avgjørende betydning for flere straffesaker som er blitt pådømt ved norske domstoler. Departementet har vurdert dette samarbeidet som så viktig at man inngikk en politisamarbeidsavtale mellom Norge og Russland den 26. mai 1998. Avtalen trådte i kraft 30. september 1999.

Hvitvasking og inndragning

ØKOKRIM er det nasjonale, sentrale organ for bistandsanmodninger som er regulert i Europarådets konvensjon om hvitvasking, ransaking, beslag og inndragning av utbytte fra straffbare handlinger. Konvensjonen er av 8. november 1990 og ble ratifisert av Norge i 1994.

Financial Action Task Force (FATF) ble initiert av de såkalte G7-landene i 1989 for å styrke det internasjonale samarbeidet for bekjempelse av hvitvasking, samt inndragning av utbytte. På vegne av Justisdepartementet representerer ØKOKRIM Norge i FATF. ØKOKRIM leder den norske FATF-delegasjonen, som også har representanter fra Finansdepartementet og Kredittilsynet. Til sammen 26 land, deriblant alle G 7-landene og alle de nordiske landene samt to internasjonale organisasjoner, EU-kommisjonen og Gulf Cooperation Council, deltar i FATF. FATFs mandat er bl.a. å overvåke og evaluere medlemslandenes gjennomføring av 40 anbefalinger om tiltak mot hvitvasking. Norge ble evaluert for andre gang i 1998. Det ble da bl.a. påpekt at det norske politiet har behov for en kompetanseheving i etterforskning av hvitvaskingsaker.

Egmont Group ble etablert i 1995 og er et uformelt forum for ansvarlige sentrale enheter for bekjempelse av hvitvasking (Financial Intelligence Units - FIU) som har til oppgave å motta, analysere og videreformidle opplysninger om finansielle transaksjoner i henhold til nasjonalt regelverk for bekjempelse av hvitvasking. I dag deltar 48 sentrale enheter i gruppen. Formålet med gruppen

pen er å utvikle forsvarlige og effektive samarbeidsrutiner mellom de nasjonale FIU, samt å utveksle erfaringer med henblikk på en hensiktsmessig behandling av slik informasjon både i nasjonal og internasjonal sammenheng.

ØKOKRIMs hvitvaskingsenhet deltar på Interpols årlige møter om hvitvasking. På møtene drøftes aktuelle saker og problemstillinger som Interpol har fått henvendelser om fra medlemslandene i løpet av året.

Korrupsjon

Sammen med Utenriksdepartementet deltar ØKOKRIM på møter om korrupsjon i OECD. I januar 1998 ble OECDs konvensjon om forbud mot bestikkelser av utenlandske offentlige tjenestemenn ratifisert. Medlemslandene skal evaluere hverandre for å kontrollere at forpliktelsene etter konvensjonen er oppfylt. USA, Tyskland og Norge var de første landene som ble evaluert. Norge fikk kritikk for at strafferammen for korrupsjon er for lav slik at foreldelsesfristen derved blir for kort. I tillegg ble det påpekt som uheldig at beslutningen om å anvende foretaksstraff er en skjønnsbestemmelse.

Datakriminalitet

ØKOKRIM er National Central Reference Point (NCRP) i Norge i saker som involverer bruk av informasjonsteknologi. NCRP er et nasjonalt og internasjonalt kontaktpunkt for politiet for denne type kriminalitet. Disse kontaktpunktene ble opprettet etter anbefaling fra Interpol, for å samle ekspertise i deltakerlandene på ett sted for lette det internasjonale samarbeidet på området. Det betyr at slike saker skal sendes direkte til ØKOKRIM, både fra utlandet og fra norske politidistrikt når de trenger utenlandsk assistanse.

Miljøkriminalitet

ØKOKRIM er Norges faste europarepresentant i Interpols Working Group on Wildlife Crime. I gruppen sitter også representanter fra Italia, Tyskland og Tsjekkia.

Annet

I tillegg til ovennevnte utveksler ØKOKRIM verdifulle erfaringer og kompetanse innenfor sitt ansvarsområde med andre land, ved å delta på en rekke internasjonale seminarer og konferanser.

3.2.2 Kriminalpolitisen (Kripos)

Kripos har en sentral rolle i deltakelsen i det internasjonale politisamarbeidet. Dette er dels en følge av rollen som nasjonalt kontaktpunkt for norsk politi mot utlandet, herunder ansvar for det nasjonale Interpolkontor i Norge (NCB). I dagligtale omtales dette som «Interpol Oslo». Det er et krav fra Interpol for å være medlem at man har et slikt kontor. Derigjennom har Kripos døgnskuttet kontakt med tilsvarende politienheter i en rekke land i verden. Gjennom sitt internasjonale kontaktnett behandler Kripos et betydelig antall saker hvert år. I 1998 var det gjennomsnittlig 160 saker pr. uke.

Interpol

Det daglige arbeidet med Interpolsaker på vegne av norsk politi står sentralt i Kripos virksomhet. Statistikken viser at Interpol Oslo i 1998 i anledning behandling av konkrete saker hadde kontakt med 63 av Interpols 177 medlemsland. Flest saker ble behandlet i samarbeid med Tyskland (459 saker), Danmark (113 saker) og Sverige (103 saker).

Interpol arrangerer en rekke møter, konferanser og seminarer for å diskutere aktuelle problemstillinger, høyne kunnskapsnivået blant medlemsstatenes politi-organer og generelt bedre det internasjonale samarbeidet. Kripos deltar på en rekke av disse. Som en illustrasjon på omfanget av denne kontakt nevnes følgende fora:

- International Conference on Fraudulent Travel Documents
- International Symposium on Organized Crime
- European Expert Group on Fingerprint Identification
- AFIS Expert Working Group
- Heads of European Drugs Services
- Forensic Science Symposium (hvert tredje år)
- Conference on Psychotropic Substances
- Heads of Northern European NCB (Norden, Baltikum, Russland, Tyskland, Polen og Nederland)
- Interpols Europakonferanse (i år arrangert i Oslo)
- Standing Working Party on Offences Against Minors, som gjelder arbeidet mot overgrep mot barn
- I tillegg arrangeres det en del møter i regi av forskjellige prosjekter i Interpol, som bl.a. er rettet mot spesielle kriminelle grupper (BALKOM), mot kriminalitet fra Øst-Europa (MILLENNIUM), MC-kriminelle (ROCKERS), stjalne kjøretøy og forskjellige narkotikaprojekter

Det følger av Kripos rolle som nasjonal kriminaletterretningsenhet og de sentrale oppgaver på det kriminaltekniske området at man må ha utstrakt kontakt med utenlandske samarbeidspartnere.

Politi- og Tollsamarbeidet i Norden (PTN)

Kripos har i dag det faglige og administrative ansvar for de norske politiliasoner som inngår i det såkalte PTN-samarbeidet (jfr. punkt 4.1.3). Man har videre jevnlig kontakt med de nordiske liaisonene i forbindelse med behandlingen av enkeltsaker.

Det inngår for tiden åtte narkotikaprojekter i PTN-samarbeidet. Innen narkotikaprojektene er det jevnlig møtevirksomhet, med faste møter to ganger i året pr. prosjekt. Det går på omgang mellom de nordiske land å arrangere møtene. PTN har i den senere tid fått utvidet sitt mandat og skal i fremtiden rette seg mot alle former for organisert, grenseoverskridende kriminalitet. Norge har fra juni i år ansvaret for sekretariatsoppgavene som følger med PTN-samarbeidet.

Politisambandsmenn på utlendingsfeltet

Kripos har det faglige og administrative ansvaret for to norske politisambandsmenn med oppgaver knyttet til utlendingsfeltet, som er utplassert i henholdsvis Kenya (Nairobi) og i Tyskland (Koblenz). Formålet med ordningen er å

skape et kontaktledd mellom landenes myndigheter. Hovedoppgaven er å formidle almen informasjon mellom myndighetene som vedrører utlendingsfeltet, herunder bl.a. menneskesmugling, pass- og dokumentforfalskninger, nye reiseruter og inn- og utvandring.

Annet nordisk politisamarbeid

Kripos deltar også i en rekke andre fora for politisamarbeid innenfor sitt ansvarsområde:

- Nordisk laboratoriesamarbeid
- Nordisk arbeidsgruppe for brannetterforskning
- Nordisk arbeidsgruppe for elektronisk billedbehandling
- Nordisk samarbeid om ID-kort
- Nordiske sentrallaboratorier om dokument-/skriftundersøkelser
- Nordisk samarbeid om anskaffelse av nasjonale AFIS-system
- Nordisk politikonferanse om illegal innvandring

Østersjøsam arbeidet

Kripos deltar i politisamarbeidet i Østersjøregionen, og har ansvaret for å koordinere arbeidet i operativ komite (OPC) under Baltic Sea Task Force, der Justisdepartementet har det overordnede ansvaret fra norsk side. Baltic Sea Task Force er et aktivt internasjonalt samarbeid, og har satt i gang flere prosjekter rettet mot ulike former for kriminalitet i regionen. Gjennom sin operative rolle bidrar Kripos således i arbeidet mot narkotikakriminalitet, biltyverier og menneskesmugling i Østersjøområdet. Norge har hovedansvaret for Baltcom som er et meldingssystem opprettet direkte mellom Interpolkontorene i deltakerlandene, hvor man benytter seg av det eksisterende sambandsnett til Interpol. Ansvaret for Baltcom ligger ved Kripos (jfr. punkt 4.2).

Schengen-samarbeidet

Som beskrevet i Ot.prp. nr. 56 (1998-99) om lov om Schengen informasjonssystem (SIS) og andre lover som følge av Schengen-samarbeidet, skal Kripos stå ansvarlig i Norge for registreringer av norske meldinger i SIS, samt formidle de supplerende meldinger til politiet i andre Schengen-land, i henhold til Schengen-regelverket og den nye norske loven om SIS. Dette er de såkalte Sirene-oppgavene. Disse funksjonene vil skje under kontroll av Datatilsynet.

IGC/TIES

IGC (Inter Governmental Consultations) er et forum for diskusjon av asyl-, flyktning- og migrasjonspolitik mellom europeiske land, USA, Canada og Australia. IGC er et uformelt forum uten beslutningsmyndighet. Samarbeidet, som har 15 deltakerland, innebærer bl.a. utveksling av informasjon om ulovlig innvandring, menneskesmugling og dokumentkontroll.

Kripos deltar i IGC arbeidsgruppene «Trafficking» og «Return», sammen med representanter fra Justisdepartementet og Utlendingsdirektoratet.

I samarbeid med Utlendingsdirektoratet (UDI) deltar Kripos i den internasjonale ekspertgruppen om Trafficking Information Exchange System. (TIES) som arbeider med utveksling av informasjon om immigrasjonsspørsmål innenfor IGC.

International Border Police Conference

Forumet arbeider med bekjempelse av ulovlig innvandring og menneskesmugling, og er det eneste forum på dette området der også land fra Øst-Europa deltar. Konferansen blir arrangert i Budapest. Hovedhensikten med konferansen er å drøfte og komme med anbefalinger når det gjelder utveksling av informasjon mellom grensekontrollmyndighetene i de respektive land.

IFC - International Fraud Conference

IFC ble etablert i 1984 som et internasjonalt forum for eksperter på reisedokumenter. Her orienterer man hverandre om nye reisedokumenter og utveksler opplysninger om forfalskninger, metoder mv. I 1995 ble det besluttet at IFC også skulle utveksle erfaringer med etterforskning av dokumentforfalskning i forbindelse med reisedokumenter. I de siste to årene har Kripos skjøttet Norges ansvar for at relevant bakgrunnsinformasjon om trender og utviklingstrekk innenfor dette området er blitt presentert på konferansen.

IATA og CAWG - International Air Transport Association og Control Authority Working Group

Formålet med dette arbeidet er å styrke samarbeidet mellom flyselskapene og kontrollmyndighetene på flere områder, bl.a. om utarbeidelsen av en trusselvurdering om faren for illegal innvandring over internasjonale flyplasser. Særlig gjelder det flyplasser med dårlig kontroll, såvel av de reisende som deres dokumenter. På grunnlag av analysene iverksetter IATA, i samarbeid med frivillige medlemsland, opplæring av kontrollpersonell på de aktuelle flyplassene. Opplæringen er ment å ha forebyggende virkning. Norske eksperter, bl.a. fra Kripos og Utlendingsdirektoratet har deltatt.

3.2.3 Politiets overvåkingstjeneste (POT)

Politiets overvåkingstjeneste har ansvar for internasjonalt samarbeide innenfor sitt fagområde, angitt i overvåkingsinstruksen § 1, som er å forebygge, motvirke og etterforske lovbrudd mot statens sikkerhet og selvstendighet, ulovlig etterretningsvirksomhet, ulovlig teknologioverføring, spredning av masseødeleggelsesvåpen, sabotasje og politisk motivert vold (terrorisme). Det er gitt en redegjørelse for det internasjonale samarbeidet i NOU 1998:4 Politiets overvåkingstjeneste s. 103-104 (Danielsen-utvalget).

Det internasjonale samarbeidet består først og fremst i utveksling av informasjon. Gjensidighet i informasjonsutvekslingen er avgjørende for at Norge skal få informasjon tilbake. Det internasjonale samarbeidet krever varsomhet både med tanke på hvilke opplysninger man gir fra seg til andre land, og hvordan POT bruker og beskytter informasjon som mottas fra andre land. POT er derfor tilsluttet krypterte kommunikasjonssamband, og har døgnbemannet vaktordning for å ivareta sikkerheten og effektiviteten i samarbeidet.

I det forebyggende arbeidet er internasjonalt samarbeid avgjørende. Aktørene i internasjonal terrorisme, ulovlig etterretning og organisert kriminalitet baserer i økende grad sin aktivitet på bruk av likeartede metoder og kommunikasjonsformer over landegrensene. POT deltar derfor i flere internasjonale fora som har til formål å forebygge og motvirke kriminalitet. For POTs ved-

kommende vil det som oftest være tale om internasjonalt samarbeid på bilateral basis, direkte med samarbeidende tjenester.

I dag samarbeider POT med politi- og sikkerhetsmyndigheter i 30 land. I tillegg samarbeider man gjennom NATO og ca. 15 andre internasjonale organisasjoner og komiteer, herunder NATOs spesialkomite, Police Working Group on Terrorism (PWGT), årlig møte for sjefer for livvakttjeneste og Interpols symposium for bekjempelse av terrorisme. På denne måten ivaretar POT blant annet sitt ansvar for å bekjempe særskilte deler av den internasjonale organiserte kriminaliteten. Etablering av samarbeid med nye land og tjenester skjer i samråd med Justisdepartementet.

For tjenesten er det viktig å ha godt innarbeidede kontakter og samarbeidsrutiner med allierte og andre utenlandske tilsvarende tjenester. I Norden har det alltid vært et godt politisamarbeid, også på de felter som POT skal dekke. Her kan nevnes Nordisk Arbeidsgruppe for Luftfartssikkerhet (NALS) som har årlige møter, og Nordisk kontraterrørsjefsmøte.

POTs omfattende internasjonale samarbeid og kontaktnett har gitt tjenesten god oversikt over ekstreme grupperinger og deres bevegelser. På denne måten har tjenesten sikret seg et godt grunnlag for trusselvurderinger og andre analyseprodukter som basis for forebyggende tiltak. Eksempelvis kan nevnes at POT i dag har rimelig god oversikt over høyreekstreme miljøer, både nasjonalt og internasjonalt.

Samarbeidet har også muliggjort en løpende analysevirksomhet som grunnlag for planlegging av store arrangementer i Norge som stiller helt spesielle krav til sikkerhetsdimensjonering. Eksempelvis nevnes OL på Lillehammer i 1994 og minnemarkeringen i Oslo i november 1999, over drapet på nobelprisvinner statsminister Yitzak Rabin, med besøk av USAs president Bill Clinton og en rekke andre statsledere.

Det økte norske engasjement i konfliktområder forutsetter etter Justisdepartementets mening også et godt og funksjonelt samarbeid med andre lands politi- og sikkerhetstjenester.

3.2.4 Utrykningspolitiet

I mai 1976 opprettet man innen Norden en gruppe som skal arbeide for et bedre og mer ensartet trafikkarbeid i de nordiske land.

Deltakere i gruppen er representanter fra Justisdepartementet og sjefer for de sentrale trafikkorganer i de fem nordiske land.

Gruppen fikk navnet SANT (samarbeidsorganangående nordisk trafikkspørsmål). Det holdes ett møte pr. år.

SANTs arbeide har medført bedre ressursutnyttelse på grunn av gjensidig informasjon og forskning. Man har gjennomført samarbeidsprosjekter med utvikling av metoder og kjøp av trafikkteknisk utstyr, og man har knyttet faglige kontakter landene imellom.

Gjennom Nordisk Råd har SANT gjennomført nordiske trafikk- og kontrolluker for å bedre den nordiske trafikksikkerheten, ved bl.a. at grensepasserende trafikk har sett og følt felles kontrolltjeneste av politiet over landegrensene.

3.3 Politidistriktene

Det internasjonale samarbeidet i politidistriktene er i hovedregel knyttet til samarbeid med politiet i andre land under etterforskning av enkeltsaker. Herunder følger man de regler om dette som finnes i straffeprosessloven og påtaleinstruksen, samt retningslinjer som ligger i konvensjoner om internasjonalt rettshjelpssamarbeid som Norge har sluttet seg til, først og fremst to Europarådskonvensjoner, og avtaler mellom de nordiske land. Når Norge går operativt inn i Schengen-samarbeidet vil vi dessuten kunne benytte oss av bestemmelser i Schengen-regelverket om politisamarbeid og rettslig samarbeid.

En del av politidistriktene som har riksgrense har særlig behov for et godt samarbeid med nabolandets politi og har derfor etablert uformelle samarbeidsordninger for å lette politiarbeidet. Dette samarbeidet består bl.a. av jevnlig møter mellom politimestrene i de grensenære områder, utveksling av informasjon samt gjensidige hospiteringsordninger. Det er videre inngått avtaler om samarbeid for redningstjenester. Når Schengen-samarbeidet tretr i kraft, kommer det regler om grensekryssende politisamarbeid til anvendelse. Dette er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 56 (1998-99) Om lov om Schengen Informasjons System mv.

Av de eksisterende nordiske samarbeidsordninger kan nevnes:

Nordkalottgruppen

På begynnelsen av 90-tallet ble Nordkalottgruppen etablert. Nordkalottgruppen er et samarbeid mellom politi- og tollmyndighetene i Kiruna, Bjørnefjell tollstasjon, Senja, Narvik og Tromsø.

Siden 1992 har det vært faste møter på Bjørnefjell tollstasjon. De fleste møtene har vært dagsmøter. I starten var det 1 møte pr. måned unntatt i sommermånedene, mens det de siste 2-3 årene har det vært 4-6 møter årlig.

På møtene utveksles informasjon om aktuelle personer vedrørende smugling av narkotika, samt annen relevant kriminalitet. Bl.a. har det over flere år vært samarbeid mellom politiet i Kiruna og Narvik og Harstad vedrørende snøscootertyverier. Dette førte til pågrepelse av flere personer i Senja politidistrikt.

I tillegg til møtene i Nordkalottgruppen, har det siden 1996 vært hospitering og utveksling av tjenestemenn mellom politiet i Rovaniemi, Luleå og Tromsø. Målet med hospiteringen har vært utveksling av informasjon med fokus på kriminalitet i Nord-Norge, Nord-Finland og Nord-Sverige.

Årlige møter for politimestrene på Nordkalotten

En gang i året møtes politimestrene i Nord-Norge, Nord-Sverige og Nord-Finland, samt representanter for den sentrale politiledelse i de enkelte land.

Tema på møtene har dreid seg om kriminalitetsbekjempelse og gjensidige orienteringer om samarbeid over landegrensene. Videre har man diskutert samarbeid om redningstjeneste. I den senere tid har også Schengen-samarbeidet vært et naturlig tema. Møtene har lang tradisjon og anses som det viktigste kontakt- og samarbeidsforum på Nordkalotten. De 3 deltagende land har arrangøransvaret etter tur. På norsk side samordnes dette av landsdelspo-

litimesteren i Nord-Norge. På svensk og finsk side foretas samordningen av de respektive länspolitimestre.

Trelandssamarbeidet

Trelandssamarbeidet er et organisert samarbeid mellom grensevaktorganene i Norge, Finland og Russland som på regionalt nivå utgjør Politimesteren i Sør-Varanger og Grensekommissæren i Sør-Varanger, Grensevakten i Lappland län, Rovaniemi og Russlands føderale grensetjenestes arktiske regionale direktorat.

Samarbeidet er basert på en protokoll underskrevet i Åbo i Finland 2. og 3. juni 1998 av statssekretær i Justisdepartementet, sjef for grensevakten i Finland og sjef for grensevakttjenesten i den Russiske Føderasjon. Samarbeidsområdene er :

- utveksling av informasjon om ulovlig grensepassering, smugling og annen virksomhet som synes kriminell på grensepasseringsstedene og i grenseområdene
- utveksling av informasjon om partenes resultater og virksomhetsmetoder i grensekontrollen på grensepasseringsstedene
- utveksling av erfaringer om partenes resultater av virksomheten og virksomhetsmetoder for å avskaffe ulovlige grensekryssninger og andre grensetildragelser
- utvikling av gjensidige meldingsforbindelser
- en rask effektivisering av grenseovervåkingen og grensekontrollen på basis av en innbyrdes avtale eller en hastemelding, hver på sitt eget territorium
- avtale om felles tiltak for å hindre ulovlig virksomhet ved grensene mellom Norge, Finland og Russland
- andre felles tiltak som man blir enige om i hvert enkelt tilfelle

Redningstjenestesamarbeid

På redningssiden består samarbeidet i korte trekk i at den nærmeste redningsressurs med riktig kompetanse skal benyttes uavhengig av nasjonalitet. Denne ordningen gjelder også utrykning ved brann.

Politidistriktene har lagt opp til lokale felles øvelser i redningsarbeid over grensene. Bl.a. har Bodø politidistrikt gjennomført øvelser i samarbeid med tollmyndighetene, Statsskog, berørte kommuner og Fylkesmannen ved miljøvernavdelingen som samarbeidspartnere sammen med tilsvarende svenske myndigheter.

Øvrig samarbeid

I enkelte politidistrikter som har grense mot Sverige, utveksler man regelmessig informasjon med svenske kolleger om det alminnelige kriminalitetsbildet i området, samt om spesielle saker som har felles interesse. Slik informasjonsutveksling har sitt rettslige grunnlag i strafferegistreringsloven § 4 jfr. strafferegistreringsforskriften § 11, 2 ledd. I tillegg har man hatt gjensidig deltakelse på kurs og opplæringstiltak samt felles hospiteringsordninger.

4 Internasjonalt politisamarbeid

4.1 Nordisk samarbeid

4.1.1 Innledning

Det nordiske politisamarbeidet må forstås på bakgrunn av det nære og omfattende samarbeidet mellom de nordiske land i sin alminnelighet. Samarbeidet har lange historiske røtter. Det foreligger et omfattende og velutviklet politisamarbeid som bygger på likeartet lovgivning og samfunnsstruktur, kjennskap til nabolandenes rettssystemet og tillit til hvordan det fungerer. Samarbeidet foregår innenfor rammen av de internasjonale konvensjoner som samtlige land har tiltrådt, og på grunnlag av avtaler om samarbeid mellom nordiske myndigheter. I tillegg har man et omfattende uformelt samarbeid som baserer seg på nasjonal lovgivning. Politisamarbeid er, som beskrevet i innledningen til meldingen, en del av det totale samarbeidet om kriminalitetsbekjempelse. Også det rettslige samarbeidet i Norden går langt tilbake. Allerede i 1907 ble det inngått en bilateral avtale om utlevering mellom Sverige og Norge. I kapittel 5 om rettslig samarbeid inngår en beskrivelse av dagens nordiske samarbeid på dette området.

I Nordisk Råd, som ble opprettet i 1952, har det pågått et løpende arbeid for å finne løsninger på praktiske nordiske problem, også når det gjelder justissamarbeid. I mange sammenhenger har dette vært begrunnet i behov for felles løsninger på grunn av Den nordiske passoverenskomsten fra 1957. Gjennom nasjonal lovgivning og utforming av rutiner har det vært mulig å komme frem til harmoniserte løsninger på områder som også har betydning for politiet. Ett eksempel på dette er bestemmelsene om utlevering hvor man ikke har noen nordisk konvensjon eller gjeldende bilaterale avtaler, men hvor lovgivningen er blitt harmonisert etter samråd.

På de nordiske justisministermøter er det også fremmet en rekke initiativer for politisamarbeidet. Narkotikakriminaliteten har gjennom de siste ca. 30 årene virket som en katalysator på utviklingen av dette samarbeidet. Nordisk kontaktmannsorgan for narkotikaproblemer, nedsatt av de nordiske sosial- og justisministrene som et uformelt, tverrfaglig samarbeidsorgan i 1970, spilte en aktiv rolle som pådriver. Fra og med 1. januar 1997 er dette samarbeidet formalisert i et eget Nordisk Ministerråd (MR-Narkotika) med en tilhørende embetsmanngruppe (EK-Narkotika)

4.1.2 Den Nordiske politisamarbeidsavtalen av 1972

I 1968 ble det i forbindelse med nordisk rikspolitisjefmøte inngått en samarbeidsavtale mellom politiet i Danmark, Finland, Norge og Sverige. Samarbeidsavtalen ble inngått mellom ledelsene for de nordiske staters politi. Avtalen la opp til et effektivt samarbeid som i minst mulig grad skulle begrenses eller forsinkes av omstendelige saksbehandlingsprosedyrer. Retningslinjene for samarbeidet var:

- det skulle arrangeres regelmessige møter for politipersonell som arbeidet

- med narkotikaspørsmål.
- systematisk utveksling av informasjon skulle finne sted med sikte på rask videreformidling av tips mv.
- i akutte tilfelle skulle politiet ha anledning til å følge eller delta i etterforskning i et annet nordisk land
- kopier av rapporter vedrørende illegal handel med narkotika som sendes Interpol, skulle også sendes de nordiske land.

I 1972 ble avtalen utvidet og revidert og Island sluttet seg til. Avtalen tok sikte på å regulere en rekke spørsmål i tilknytning til det praktiske samarbeid mellom politi- og påtalemyndighet i de nordiske land. I samsvar med bestemmelsene i samarbeidsavtalen kan de nordiske politimyndigheter i de fleste tilfeller ta direkte kontakt med hverandre uten bruk av internasjonale kanaler som f. Eks. Interpol. Sakens karakter og lokale forhold skal være avgjørende for om kontakten skal rettes til sentrale eller lokale myndigheter. For Finlands del medfører språkvanskelighetene at kontakten som oftest bør stilles til den sentrale politimyndighet.

4.1.3 Møter og konferanser

Behovet for videreutvikling og koordinering av det nordiske politisamarbeidet ivaretas i stor grad gjennom fast organiserte møter på forskjellig nivå.

Få overordnet nivå møtes de nordiske rikspolisjefer fast en gang årlig, vanligvis på forsommeren. Siktemålet er å bevare og utvikle de gode kontaktene mellom de nordiske land når det gjelder politisamarbeid. Fra norsk side er det Justisdepartementet som møter, ved ekspedisjonssjefen i Politiavdelingen.

Den nordiske viserikspolisjefgruppen møtes flere ganger årlig. Viserikspolisjefene er nordisk kontaktorgan mellom Rikspolisjefmøtene, og har ansvar for å følge opp beslutninger fra disse og forberede møtene. Funksjonen som viserikspolisjef ivaretas i Norge av en av avdelingsdirektørene i Politiavdelingen.

I forbindelse med de nordiske lands felles inntreden i det operative Schengen-samarbeidet er det etablert en nordisk styringsgruppe med representanter på høyt nivå fra de ansvarlige departementer i de nordiske land (jfr. Ot.prp. nr. 56 (1998-99)). Gruppen har ansvaret for å koordinere de nordiske lands forberedelser og rapportere om disse til det nordiske justisministermøtet.

4.1.4 PTN-samarbeidet (Politi- og Toll i Norden)

PTN-samarbeidet er et politi- og tollsamarbeid mellom de aktuelle nordiske myndigheter. Slikt samarbeid har pågått gjennom mange år i Norden, men var tidligere lite formalisert. Grunnlaget for PTN-samarbeidet ble lagt på et nordisk justisministermøte i 1982. Bakgrunnen var et ønske om effektivisering av kampen mot narkotika. Samarbeidet ble formalisert i 1984. Det foregikk en løpende evaluering av samarbeidet frem til våren 1987, hvorefter det nordiske justisministermøtet på Island samme år fastslo at PTN var å anse som et permanent organ i Norden i kampen mot narkotika.

Det ble samtidig foreslått å styrke samarbeidet når det gjaldt bruk av tekniske hjelpemidler, utveksling av personell, samordning av etterutdanning og koordinering av opplysninger. De nordiske justisministrene gav senere ytter-

ligere retningslinjer for samarbeidet. De gikk ut på at det skulle oppnevnes faste PTN-kontaktpersoner med ansvar for å organisere arbeidet videre.

PTN-kontaktene arbeidet etter dette videre med følgende områder:

- systematisk bearbeidelse av informasjoner med henblikk på kartlegging og vurdering av strømmen og fordelingen av narkotika til Norden
- videre utplassering og effektivisering av den nordiske liaisonordningen
- videre utvikling av samarbeidsrutiner med hensyn til operativ innsats som berører annet nordisk land, herunder prosedyrer ved kontrollerte leveranser av narkotika
- etablering av nordisk forum for drøfting av samarbeidsspørsmål og utveksling av erfaringer med sikte på å bedre og effektivisere politi- og tollsamarbeidet

PTN-samarbeidet har gjennom årene utviklet seg til et velfungerende samarbeid mellom tollvesenet og politiet i Norden. Formannskaps- og sekretariatsfunksjonen veksler hvert annet år, og det avholdes to faste årlige møter.

De viktigste samarbeidsområdene er den felles *nordiske liaisonordningen* og de nordiske etterretningsprosjektene og -programmene. Liaisonene er tjenestemenn fra politiet og tollvesenet utplassert av det enkelte nordiske land, men som arbeider for hele Norden og ikke bare for det land de er utstasjonert fra. Liaisonene tjenestegjør i land som enten har omfattende produksjon eller transitt av narkotika, eller står sentralt når det gjelder annen alvorlig organisert kriminalitet. Liaisonene er i de fleste tilfeller stasjonert ved den aktuelle nordiske ambassaden i vedkommende land. Liaisonen formidler relevant informasjon til nordiske politi- og tollmyndigheter og bistår vertslandets myndigheter med aktuell informasjon. De fleste liaisonene har diplomatisk status og arbeider ikke operativt. Det foretas en kontinuerlig evaluering av nytteverdien av hvert enkelt utplasseringssted. For tiden er det utplassert 33 nordiske politi- og tolltjenestemenn som liaisoner.

Modellen med at de nordiske liaisonene arbeider for samtlige nordiske land har vakt internasjonal oppmerksomhet. Andre land, blant annet innenfor Schengen-samarbeidet og EU har forsøkt å utvikle lignende ordninger, men har foreløpig ikke lykket. Det er utarbeidet en felles nordisk normalinstruks for liaisonene. Denne er i tillegg supplert med nasjonale instruksjoner. Det er videre utarbeidet standard skjema for utveksling av etterretningsopplysninger.

De nordiske *etterretningsprogrammene* har gjennom innsamling av informasjon til hensikt å effektivisere og utnytte de samlede nordiske ressurser bedre. For hvert av programmene er det utpekt ett land som har hovedansvaret for å samle inn og meddele informasjon videre til de øvrige. Flere av programmene har vakt internasjonal interesse på grunn av samarbeidsformen. Eksempler på programmer er heroinstrømmen fra Sørøst-Asia og amfetamininnførsel fra andre deler av Europa.

Andre samarbeidstiltak som er gjennomført i regi av PTN er felles nordisk opplæring i etterretningsvirksomhet og analysearbeid, utarbeidelse av retningslinjer for kontrollerte leveranser av narkotika, gjennomgang av informasjonsutvekslingen landene imellom, grensesperrer og samarbeid om gjensidig representasjon i internasjonale møter mv.

Den videre utvikling av PTN-samarbeidet må sees i lys av at narkotikakriminalitet og annen organisert kriminalitet er en økende trussel også i Norden. Både på toll- og politisiden har liaisontjenesten i flere år sett nødvendigheten av, og i praksis også arbeidet opp mot andre kriminalitetsproblemer enn narkotikakriminalitet.

PTN har derfor behandlet og foreslått utvidelse av mandatet fra entydige narkotikaoppgaver til også å omfatte annen kriminalitet. Dette forslaget har blitt behandlet av både den nordiske viserikspolitisjefgruppen og de nordiske rikspolitisjefer. De nordiske justisministrene sluttet seg til forslaget på sitt årlige møte i Helsingfors høsten 1996. Norge påtok seg hovedansvaret for å utarbeide forslag til nytt PTN-konsept for samarbeidet.

Det nye PTN-konseptet gir grunnlag for at PTN-samarbeidet fremstår som et bredt og helhetlig nordisk toll- og politisamarbeid. Samarbeidet skal identifisere og oppnå felles mål innenfor politiets og tollvesenets arbeids- og ansvarsområder, i kampen mot grenseoverskridende kriminalitet av betydning for de nordiske land.

Konseptet danner samtidig grunnlag for detaljerte og fleksible tilpasninger, som gir rom for nasjonale prioriteringer slik at samarbeidet foregår med den nødvendige respekt for den nasjonale suverenitet.

Under arbeidet med konseptet har de nordiske land slått fast at politiets og tollvesenets prioriterte kontrolloppgaver overlapper hverandre på enkelte områder. Begge etater er sentrale i kampen mot den organiserte og grenseoverskridende kriminaliteten. Det er derfor viktig at det nordiske politi- og tollsamarbeidet identifiserer de til enhver tid viktigste felles arbeids- og ansvarsområder.

Videreutviklingen av PTN-samarbeidet har dessuten klarlagt at nye samarbeidsområder for PTN må sees i sammenheng med etatenes organisasjon ansvarsområder, nåværende samarbeid, PTNs formelle status, og ikke minst innføringen av generalistbegrepet. Det vil si at liaisonenes oppgaver ikke skal være begrenset til bare narkotikakriminalitet. For å oppnå best mulig dynamikk i det nordiske politi- og tollsamarbeidet, må PTN-styringsgruppen følge kriminalitetsutviklingen og til enhver tid treffe avgjørelser i forhold til aktuell type kriminalitet. Selve samarbeidet bør vedrøre alle kriminalitetsformer som har en grenseoverskridende karakter, og som berører to eller flere av de nordiske landenes politi- og tolletater. Eksempler på aktuelle nye samarbeidsområder kan være bekjempelse av:

- miljøkriminalitet, herunder ulovlig handel med nukleære substanser
- smugling av høyt beskattede varer
- ulovlig handel med kunst/antikviteter
- barnepornografi
- menneskesmugling

Norge overtok i juli 1999 formannskapet i PTN-samarbeidet etter Sverige. For det norske formannskapet er det av interesse å belyse PTNs rolle i forhold til andre internasjonale fora, og da spesielt EU/Europol. Det er viktig at det foregår relevant informasjonsflyt mellom PTN og andre aktuelle kriminalitetsbekjempende samarbeidsorganer, slik at dobbeltarbeid unngås og at samarbeid eventuelt kan innledes på aktuelle områder.

4.2 Samarbeid i Østersjøområdet

4.2.1 Innledning

Østersjøregionen er i dag et prioritert samarbeidsområde for Norge og de øvrige nordiske land. Østersjøen fungerer som en felles grense for en rekke land med forskjellige samfunnssystemer og en broket historie. Som et ledd i samarbeidet med de baltiske landene har Norge, sammen med de øvrige nordiske land, tatt del i forskjellige tiltak innenfor justisområdet. Norsk justissamarbeid med de baltiske land omfatter politisamarbeid og kriminalitetsbekjempelse, utlendingsspørsmål, fengselssamarbeid, rettslige spørsmål og grensekontroll. Politisamarbeidet foregår særlig gjennom Baltic Sea Task Force on Organized Crime (BSTF).

I 1993 ble The Baltic Sea Conference on Combatting International Crime (Baltic Sea Conference) opprettet som et forum for landene rundt Østersjøen på justisministernivå. Baltic Sea Conference befattet seg med problemene i tilknytning til kriminalitetsutviklingen i Østersjøregionen. Forumet avholdt tre ministerkonferanser (Borgholm i 1993, Warszawa i 1995 og Helsinki i 1996) og flere møter for de profesjonelle aktørene i arbeidet mot internasjonal kriminalitet i regionen. Norge hadde i 1995-96 formannskapet i en arbeidsgruppe med ansvaret for videre- utvikling og forbedring av samarbeidet mellom politi, toll- og kystvaktjenestene i østersjøstatene. Det ble lagt vekt på å fremme forslag om konkrete tiltak for bedre informasjonsutveksling, samt å gi retningslinjer for en sambandsmannsordning. Norge arrangerte flere konferanser med hensikt å diskutere praktiske samarbeidsordninger og å utvikle kontakten mellom de forskjellige faginstanser. Baltic Sea Conference er nå i praksis erstattet av Baltic Sea Task Force on Organized Crime.

4.2.2 Baltic Sea Task Force on Organized Crime (BSTF)

Arbeidet mot internasjonal kriminalitet i Østersjøregionen gikk inn i en ny fase i forbindelse med østersjølandenes toppmøte i Visby 3.-4. mai 1996, hvor Norge deltok. Her møttes statsministrene i østersjøregionen for første gang, og det ble påpekt at øyeblikkelige tiltak mot organisert kriminalitet var påkrevet. Særlig aktive i denne sammenheng var Tyskland og Norge, som støttet dette initiativet. BSTF består av statsministrenes personlige representanter og rådgivere for dem. For Norges del er det nå en av statssekretærene i Justisdepartementet som er personlig representant. Funksjonen lå tidligere ved Statsministerens kontor. Sekretariats- og rådgivningsfunksjonen ivaretas av Politivdelingen i Justisdepartementet.

4.2.3 Omorganisering av BSTF etter toppmøtet i januar 1998

BSTF la frem et omforenet forslag om forlengelse av mandatet for østersjøtoppmøtet i januar 1998. Man mente at det var etablert en svært god arbeidsmetode og at forlengelse vil signalisere fortsatt prioritet til arbeidet mot organisert kriminalitet. Mandatet ble forlenget foreløpig for et år. Samtidig ble det vedtatt en omorganisering. I tillegg til BSTF hvor de personlige representantene møter med rådgivere ble det opprettet en operativ komite, OPC. I OPC deltar tjenestemenn på operativt nivå, fra politi, toll, påtalemyndighet og i noen tilfeller kystvakt og grensestyrker. OPC følger opp og iverksetter samarbeids-tiltak etter signaler fra BSTF og rapporterer også direkte til BSTF. EU, ved for-

mannskapet og Rådssekretariatet deltar som observatør i BSTF. I OPC har Norge foreslått og fått aksept for at også Interpol deltar som observatør.

Mandatet for arbeidet i BSTF er senere forlenget ut år 2000. Det foregår for tiden en evaluering av om mandatperioden bør forlenges og eventuelt hvilken form samarbeidet videre bør ha, opp mot toppmøtet i Østersjøregionen våren år 2000. Spørsmål som vurderes, dersom man kommer frem til at BSTF bør videreføres, er organisering av formannskaps- og sekretariatsfunksjon og om samarbeidet fortsatt bør være konsentrert om operative tiltak Justisdepartementet har foreløpig gitt tilslutning til en videreføring av BSTF.

4.2.4 Arbeidet i Baltic Sea Task Force

De viktigste kriteriene for BSTF har vært at:

- samarbeidet baseres på å utvikle konkrete, operative tiltak
- det bør være så uformelt og fleksibelt som mulig
- eksisterende strukturer og samarbeid nyttes så langt mulig
- økt deltakelse fra EUs side gjennom bistandsprogrammene Phare og Tacis var ønskelig

Begrunnelsen for disse kriteriene er ønsket om høyt tempo. Tiltak innenfor nasjonal lovgivning og eventuelt bygget på eksisterende strukturer og samarbeidsmønster kan etableres langt raskere enn dersom det skal utvikles gjennom konvensjonsfestet samarbeid. Arbeidet i BSTF har vist at et vesentlig samarbeidspotensiale kan realiseres med denne modellen.

BSTF har fire hovedinnsatsområder:

Bedre og mer informasjonsutveksling

På dette området har BSTF prioritert etablering av faste kontaktpunkter og kommunikasjonssystemet Baltcom som Norge har hovedansvaret for. Baltcom bygger på det eksisterende Interpol nettverket. Det skal sikre 24 timers service, direkte kommunikasjon, mulighet til å utveksle foto og fingeravtrykk og med on-line kryptering. BSTF har fastslått at det er vanskelig å sikre rask informasjonsutveksling på det strafferettslige området, særlig p.g.a. dårlige kommunikasjonssystemer og språkproblemer. Når det gjelder de baltiske land og særlig Estland har det vist seg å være nødvendig med noe bistand for at Baltcom skulle fungere fullt ut i følge disse kriteriene. Slik bistand ble gitt høsten 1998 i samarbeid mellom Norge og Sverige.

Felles operative tiltak og aksjoner

Arbeidet i BSTF er organisert slik at de ulike deltakerlandene har hovedansvaret for å utvikle samarbeidet på forskjellige områder. Fem områder har vært prioritert: amfetamin (Polen og Sverige), stjalne kjøretøy (Norge og Russland), illegal immigrasjon (Tyskland), hvitvasking (Finland) og smugling av våpen og avgiftspliktige varer (Litauen). Det er blitt gjennomført en rekke felles aksjoner. Dette er en vesentlig utvidelse av det praktiske samarbeidet i området.

Når det gjelder stjalne kjøretøy har man fra norsk side arrangert flere ekspertmøter med sikte på å kartlegge generelle problemer ved samarbeidet om stjalne biler og søke å forbedre de generelle betingelser for samarbeid på

dette området. Det er gjennomført en rekke kontrollaksjoner, dels i fellesskap mellom alle deltakerlandene og dels bilateralt. Man har også gitt teknisk og operativ bistand til flere aksjoner som har vært gjennomført i russisk regi, blant annet en kontrollaksjon i Kaliningrad.

Rettslig samarbeid

BSTF har foretatt en gjennomgang av hvilke land som har ratifisert viktige internasjonale konvensjoner på det strafferettslige området. Det arbeides også med spørsmål om vitnebeskyttelse. Et møte i Vilnius i januar 1999 konkluderte med at man foreløpig sikter mot et pilotprosjekt med registrering av forekomst og behov for vitnebeskyttelse.

Det er også etablert kontakt mellom de respektive lands Riksadvokatembeter. Uavhengig av BSTF nedsatte Riksadvokatene i østersjøregionen i 1997 en hurtigarbeidende ekspertgruppe som skulle ta for seg det strafferettslige samarbeidet i regionen. Gruppen utarbeidet en manual som skal tjene som et praktisk hjelpemiddel for de innen politi- og påtalemyndighet som arbeider med saker med internasjonal tilknytning. Manualen ble overlevert Riksadvokatene på deres tredje konferanse i Polen i mars 1998. På dette møtet ble det også besluttet at den samme ekspertgruppen skal ha ansvar for å evaluere og oppdatere manualen hvert år.

Særlige undersøkelser, opplæring og annet samarbeid

Danmark har innhentet opplysninger om behov for nye initiativer på dette området. Behovet er vurdert som størst for praktiske og operasjonelle kortvarige seminarer. Sverige har tatt initiativ til et særlig samarbeid vedrørende illegal innvandring.

Samarbeidet i østersjøområdet er viktig for å bekjempe organisert kriminalitet. Arbeidet under BSTF er positivt fordi det er operativt preget samtidig det omfatter både rettslig samarbeid og rent politisamarbeid. Samarbeidet med Russland er viktig for Norge i og med spesialansvaret for prosjekter på stjalne kjøretøy.

4.3 Samarbeid basert på bilaterale avtaler

4.3.1 Innledning

Bilateralt, praktisk politisamarbeid er svært viktig. Slikt samarbeid inngår i politiets alminnelige virksomhet, for eksempel i forbindelse med etterforskning av straffesaker og gjennom etterlysning og søk etter savnet person i utlandet. Det kan gjelde bistand til politiavhør, fastsettelse av en persons identitet eller innhenting av andre bevis i utlandet. Bilateralt samarbeid kan foregå på grunnlag av egne avtaler eller uformelt innenfor rammen av nasjonal lovgivning etter at det er opprettet kontakt med andre lands politimyndigheter, bl.a. gjennom Interpol.

Norge har tradisjonelt valgt det uformelle samarbeidet som grunnlag for vårt bilaterale politisamarbeid. Vi samarbeider med en rekke land på et generelt grunnlag om løsning av enkeltsaker.

Når det gjelder det mer formelle, avtalefestede politisamarbeidet har det tradisjonelle norske utgangspunktet vært å inngå formaliserte avtaler om deltakelse i internasjonale fora, herunder tilslutning til flernasjonale konvensjoner, og medlemskap i internasjonale organisasjoner som f.eks. Interpol og Europarådet, i stedet for å inngå formaliserte bilaterale avtaler med andre lands politimyndigheter. Justisdepartementet vil holde fast på denne holdningen. Bilaterale avtaler medfører mye arbeid både i forberedelses- og gjennomføringsfasen, og kan dessuten føre til utenrikspolitiske virkninger som ikke er ønsket. Justisdepartementet har av disse grunner alltid vært ytterst tilbakeholdende med å inngå bilaterale avtaler om politisamarbeid.

Norge har imidlertid hatt en felles politisamarbeidsavtale med de andre nordiske land fra 1972, idet en slik avtale anses som svært nyttig og helt uproblematisk, og man inngikk en avtale med Russland i 1998 (jfr. punkt 4.3.3).

4.3.2 Avtale om nærmere regulering av det grenseoverskridende politisamarbeidet i henhold til Schengenkonvensjonen

Schengenkonvensjonens bestemmelser om politisamarbeid finnes i artiklene 39 til 47 (jfr St.prp. nr. 42 (1996-97)). Artikkel 39 er en intensjonserklæring hvor konvensjonslandene innenfor rammen av nasjonal lovgivning forplikter seg til å yte gjensidig bistand for å forebygge og oppklare straffbare handlinger. I artikkel 40 reguleres adgangen til og vilkårene for grenseoverskridende observasjon.

Grenseoverskridende forfølgelse på ferske spor er hjemlet i artikkel 41. Adgangen til forfølgelse uten å innhente forhåndssamtykke er etter artikkel 41 meget begrenset. Etter konvensjonen kan det inngås bilaterale avtaler for å regulere det grenseoverskridende samarbeidet nærmere. Justisdepartementet har innledet en dialog med Sverige og Finland om en avtale våre land imellom om slikt grenseoverskridende politisamarbeid.

Når det gjelder grenseoverskridende forfølgelse skal konvensjonspartene avgi en erklæring som fastsetter nærmere under hvilke vilkår forfølgelsesretten kan utøves på nabostatens territorium. I den norske erklæringen er det fastsatt at det ikke skal være noen begrensning i tid eller rom for forfølgelsen. Det vil si at svensk og finsk politis adgang til forfølgelse på ferske spor ikke er begrenset til et bestemt tidsrom eller antall km, men av andre forutsetninger. Tjenestemenn som forfølger en person kan anholde vedkommende og forfølgelse kan finne sted ved enhver straffbar handling som kan medføre utlevering.

4.3.3 Avtale mellom Norge og Russland om samarbeid om kriminalitetsbekjempelse

Justisdepartementet og russiske politimyndigheter inngikk 26. mai 1998 en avtale om å samarbeide for å bekjempe visse typer forbrytelser, bla. terrorisme, ulovlig handel med narkotika, økonomisk kriminalitet, tyveri og overtredelser av tollovgivningen.

Avtalen omfatter i hovedsak informasjonsutveksling og gjelder ikke rettslig samarbeid og utlevering. Den gir mulighet for gjensidig utveksling av opplysninger om personer og deres kriminelle aktivitet. Videre legger avtalen opp

til at det skal utveksles generell informasjon på de kriminalitetsområdene som omfattes av avtalen.

Avtalen trådte i kraft 30 september 1999.

4.3.4 Samarbeid med USA

Det er av stor interesse å kunne følge kriminalitetsutviklingen på det amerikanske kontinentet. Narkotika fra land i Sør-Amerika blir ikke bare smuglet til USA, men også til Europa. Etterretningsinformasjon om smuglerruter, smuglermetoder og hvem som organiserer slik kriminalitet er av vesentlig betydning for hvilke tiltak land i Europa må iverksette mot denne type kriminalitet. Det er videre viktig å følge utviklingen i USA når det gjelder den moderne, organiserte kriminaliteten. Ikke minst gjelder dette innenfor det vi kan kalle «kriminalitet på nettet», og å skaffe oss kunnskaper om hvordan myndighetene gjennom lovgivning og metodeutvikling kan bekjempe denne type kriminalitet.

Under justisministerens besøk i USA i september 1999, presenterte man fra norsk side et ønske om opprettelse av en norsk sambandsmannsstilling i Washington. Spørsmålet ble drøftet med den amerikanske justisminister, som stilte seg positiv. Tanken er å etablere kontakt på høyt nivå med amerikanske myndigheter for å utveksle informasjon og erfaringer fra alle sider ved arbeidet med å bekjempe organisert kriminalitet

Justisdepartementet har derfor igangsatt prosessen med å få en slik kontaktperson på plass ved den norske ambassaden i Washington.

4.4 Interpol

4.4.1 Innledning

Den internasjonale kriminalpolitiorganisasjon-Interpol går tilbake til Den første internasjonale kriminalpolitikongress i Monaco i 1914, der det ble tatt til orde for et styrket internasjonalt politisamarbeid. Den første verdenskrig avbrøt videre arbeid med dette. På Den andre internasjonale kriminalpolitikongress i Wien i 1923 ble forløperen til dagens Interpol, Den internasjonale kriminalpolitikommisjon, stiftet som en internasjonal organisasjon for politisjefer. Dagens Interpol ble stiftet i 1956. Generalsekretariatet ble i første omgang lagt til Paris, men flyttet i 1989 til sitt nåværende sete i Lyon.

4.4.2 Regelverk, folkerettslig status og oppbygging

Interpols formelle basis er organisasjonens egne statutter. Dette er en omfattende regelsamling som regulerer samarbeidet. En egen Interpol-konvensjon har vært foreslått, men forslaget har ikke ført frem. Mangelen på en formell folkerettslig regulering av Interpol har ikke vært ansett som problematisk fra norsk side. Årsakene er i første rekke at medlemslandene mener at det praktiske samarbeidet i organisasjonen fungerer godt uten det formelle rammeverket som en konvensjon innebærer. Interpol har imidlertid fått økende folkerettslig status. Blant annet anerkjenner FN Interpol som en mellomstatlig organisasjon og Interpol fikk observatørstatus i FN's generalforsamling fra oktober 1996.

Interpol har i dag 177 medlemsland. For å bli opptatt som medlem av Interpol kreves det at landet godkjenner FNs menneskerettighetserklæring. Det er forbudt for et medlemsland å benytte organisasjonen i saker av politisk, militær, religiøs, eller rasemessig karakter. De nasjonale Interpolkontorer forutsettes å utøve sin virksomhet innenfor rammene av og med hjemmel i nasjonal lovgivning, og under full nasjonal suverenitet. Interpol er organisert med Generalforsamlingen som det øverste besluttede organ, som utformer organisasjonens policy og godkjenner budsjettet. Generalforsamlingen settes en gang i året. Medlemslandene møter med delegasjoner av varierende størrelse, men ingen har mer enn en stemme. Den nasjonale representant, eventuelt delegasjonslederen, forutsettes å være utpekt av og møte med mandat fra sin regjering. Generalforsamlingen velger i tillegg 13 delegater til Eksekutivkomiteen som møtes tre ganger i året. Eksekutivkomiteens fremste oppgaver er å forberede Generalforsamlingen og følge opp dens vedtak, samt å utøve overordnet styring av Generalsekretariatet som er Interpols faste sentrale organisasjon. Generalsekretariatet ligger i Lyon og beskjeftiger ca. 285 ansatte.

De Nasjonale Sentrale Interpol-kontorer (NCB) er kjernen i Interpols praktiske virksomhet. Hvert medlemsland har et slikt kontor, og disse ligger som regel ved en nasjonal kriminalpolitiinstitusjon. Kommunikasjonen innen Interpol foregår gjennom disse kontorene. At hvert medlemsland har et Interpolkontor er av sentral betydning for Interpol som kommunikasjonsnettverk på internasjonal basis.

4.4.3 Norsk deltagelse i Interpol

Norge ble medlem av den Internasjonale Kriminalpolitikkommissjon i 1931. Det nasjonale Interpolkontor lå ved Oslo politikammer inntil opprettelsen av Kripos i 1959. Interpol-kontoret er i dag en integrert del av Kommunikasjons- og Serviceenheten ved Kripos. Siden 1973 har det vært stasjonert norske polititjenestemenn ved Interpols generalsekretariat. Det er gitt nærmere omtale av dette på side 18. Norge har i årenes løp øvet innflytelse på utvalgte deler av Interpols virksomhet, særlig på områder som har vært sett på som kriminalpolitisk viktige for Norge. Herunder kan bl.a. nevnes at man tidlig satte søke-lyset på organisasjonens arbeid for å bekjempe seksuelle overgrep mot mindreårige. Tidligere politimester Ann Kristin Olsen var i flere år formann for og ledet Interpols permanente arbeidsgruppe mot utnyttelse av barn. Gruppen har i dag sentral betydning og denne kriminalitetstypen er høyt prioritert av Interpol. Det er nylig utplassert ny norsk polititjenestemann som skal arbeide i generalsekretariatet med nettopp dette problemet.

4.4.4 Interpols praktiske arbeid

En sentral del av Interpols arbeid er å fungere som kanal for utveksling av informasjon, bistandsanmodninger og rettsanmodninger medlemslandene imellom.. Interpol har de senere år nedlagt mye arbeid i å gjøre denne formidlingsrollen så effektiv som mulig, blant annet ved innføring av elektronisk postsystem for den internasjonale meldingstjenesten. Interpol driver ikke egen etterforskningsvirksomhet utover informasjonsformidlingen. Det operative politiarbeidet utøves av vedkommende lands egne politistyrker innenfor rammen av nasjonal lovgivning. Interpol har i økende grad befattet seg med kriminaletterretning. Det drives flere prosjekter for nærmere analyse av sær-

skilte kriminalitetsområder eller omfattende, internasjonale saker i regi av Interpol, blant annet behandles organiserte biltyverier, pengefalsk, menneskehandel og narkotika. Interpol har databaserte registre med politirelatert informasjon som medlemslandene, med grunnlag i nasjonal lovgivning, finner å kunne dele med andre. Det dreier seg om register over ettersøkte personer, meldinger om stjalne kjøretøyer og fingeravtrykk av kriminelle. Interpol har i denne sammenheng etablert mekanismer for databeskyttelse som er i samsvar med en sentral rekommandasjon fra Europarådet. Interpol driver opplærings tiltak for politiet og organiserer forskjellige seminarer, samt utgir bladet *International Criminal Police Review*.

4.4.5 Europakontoret

Interpols europakontor (The European Liaison Bureau), i Interpols generalsekretariat i Lyon, ble etablert i 1986. Bakgrunnen var et forslag om å styrke Generalsekretariatets bistandsfunksjon til den europeiske region. Europa sto den gang for ca. 80% av organisasjonens virksomhet, en situasjon som forsviddt eksisterer fortsatt, til tross for sterk satsing for å fremme og aktivisere Interpols virksomhet i andre regioner. Kontorets ansvarsområde omfatter i dag 45 europeiske Interpol medlemsland, Hovedoppgaven er «å bidra til å styrke og forbedre politisamarbeidet mellom disse. Europakontorets ansatte tar i mot henvendelser fra Interpolkontorene i de enkelte medlemsland og søker å påskynde svar eller oppklare misforståelse hvis etterforskning eller andre politimessige forhold eller henvendelser tar urimelig lang tid eller stopper opp. Det ytes også konkret bistand i enkeltsaker hvor de ansattes lokal-kunnskap om nasjonale politi og juridiske forhold sammenholdt med sterk språkkunnskap utgjør et direkte effektiviserende og tidsbesparende element.

Kontoret tar også selvstendige initiativ og retter henvendelser til Interpolkontorene i medlemslandene for å søke å oppnå raskere saksbehandling, etablere omforenet praksis og fremme større effektivitet. Det utøves en selvstendig rådgivnings og støttefunksjon ved besøk i de enkelte europeiske medlemslands Interpolkontorer. Det arbeides også med å reetablere og støtte Interpolkontorene i land hvor de stedlige forhold har vært eller er slik at effektiviteten er lav. Europakontoret gir de europeiske medlemsland råd og veiledning mht. juridiske og praktiske muligheter for etterforskning og samarbeid i de enkelte medlemsland. Håndbøker om dette og andre temaer av interesse gis ut. Kontoret bidrar til koordinering av etterforskning i større eller vanskelige saker, som angår flere land, ved å arrangere arbeidsmøter og sørge for praktisk bistand. Et viktig arbeid for europakontoret består i å koordinere samarbeidet med forskjellige europeiske organisasjoner som for eksempel Europarådet, Europol og The Baltic Sea Task Force on Organized Crime, med sikte på å unngå dobbeltarbeid og sløsing med ressurser.

4.4.6 Interpols muligheter og begrensninger

Med et stort antall medlemsland, et nasjonalt kontor i hvert land, og satsing på moderne informasjonsteknologi ligger forholdene vel til rette for at Interpol også for fremtiden skal være en viktig kommunikasjonskanal for politiets samarbeid over landegrensene. Interpol baserer seg på et direkte samarbeid mellom medlemsland uten de formalitetene som følger av en konvensjon. Dette kan være en styrke, fordi det i noen tilfeller er lettere å oppnå pragmatiske løs-

ninger enn innenfor et samarbeid med strenge formelle rammer. Her er utveksling av informasjon og formidling av bistandsanmodninger helt sentrale oppgaver. Dette er og blir viktige bidrag i et forsterket globalt politisamarbeid i dag såvel som i årene som kommer. Interpols begrensninger ligger bl.a. i at medlemslandene ikke er konvensjonsmessig forpliktet til å reagere på henvendelser, men håndterer disse etter nasjonale vurderinger og rutiner samt intern lovgivning. Dette kan svekke flyten og fremdriften i samarbeidet om enkeltsaker.

4.4.7 Konklusjon

Norge har tradisjonelt lagt stor vekt på Interpols virksomhet og fremhevet at organisasjonen spiller en viktig rolle for å fremme internasjonalt politisamarbeid i den hensikt å bekjempe kriminalitet. Dette er fortsatt et helt sentralt utgangspunkt for Justisdepartementets deltakelse. Man vil holde fast på engasjementet i Interpol, og videreutvikle norsk politis bruk av Interpol i kommunikasjon med andre lands politimyndigheter. Det vil være en målsetning å koordinere arbeidet i Interpolsammenheng med andre samarbeidsfora som stilles til rådighet for politimyndighetene.

4.5 Europarådet

4.5.1 Innledning og oversikt

Europarådets mål er å skape større likhet mellom medlemslandene, for å verne og fremme felles idealer om demokrati og menneskerettigheter, og økonomisk og sosial trygghet. Organisasjonen ble opprettet i 1949 som et mellomstatlig, traktatfestet samarbeid. Den viktigste og mest banebrytende innsatsen til Europarådet gjelder arbeidet for å styrke menneskerettighetene. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen er basis for dette arbeidet. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen sikrer gjennomføringen av den europeiske menneskerettighetskonvensjonen i medlemslandene.

Arbeidet i Europarådet foregår både direkte mellom regjeringene i medlemslandene, i Ministerkomiteen og underliggende komiteer og mellom representanter for nasjonalforsamlingene i medlemslandene, i Parlamentarikerforsamlingen og underliggende komiteer. Europarådet legger vekt på en rettslig forankring i den praktiske samordningen i samarbeidet mellom medlemslandene. I 1999 er medlemstallet kommet opp i 41 stater, etter at mange av de østeuropeiske landene etter 1989 er kommet med. Det opprinnelige antallet var 10 stater. Europarådet har dermed blitt en pan-europeisk organisasjon. Dette har samtidig bidratt til å endre Europarådets profil på det rettslige området. Europarådet har to hovedorganer:

Ministerkomiteen (Committee of Ministers) er det besluttede organ, sammensatt av landenes utenriksministre. Ca. 100 ekspertkomiteer arbeider på mellomstatlig basis under Ministerkomiteen.

Parlamentarikerforsamlingen (Parliamentary Assembly) er sammensatt av representanter fra medlemslandenes parlamenter. Forsamlingen diskutere aktuelle internasjonale emner og har ca. 50 komiteer og underkomiteer.

Europarådet har først og fremst spilt en rolle når det gjelder utviklingen av det rettslige samarbeidet mellom medlemslandene. Fra 1949 og utover er det utarbeidet og vedtatt en rekke viktige konvensjoner på det strafferettslige

området. Konvensjonssamarbeidet innebærer at statene forplikter seg til å endre sin lovgivning slik at denne er i samsvar med konvensjonen, og å samarbeide om straffeforfølgning og -fullbyrdelse. Europarådets ekspertgruppe for anvendelsen av de europeiske konvensjoner på det strafferettslige området (PC-OC) tar opp praktiske problemer tilknyttet anvendelsen av de strafferettslige konvensjonene. (jfr. nærmere omtale under pkt 5.7). De senere år har Europarådet i økende grad fokusert på demokratiseringsprosessene i Sentral- og Øst-Europa, også på problemer med økende kriminalitet og utvikling av rettssamfunnet.

Parlamentarikerforsamlingen åpnet i 1989 for at sentral- og østeuropeiske land, som hadde satt i gang interne reformer, kunne få medlemskap i Europarådet. Etter en sentral gjennomgang av landenes situasjon mht. demokrati og menneskerettigheter fikk de status som «spesielle gjester», som en mellomstatus på vei til fullt medlemskap. Situasjonen i Øst-Europa avledet at Europarådet etablerte Den europeiske kommisjon for demokrati gjennom lovgivning. Kommisjonen skal arbeide for å støtte demokratiseringsprosessen i de sentral- og østeuropeiske land ved å gi rettslig bistand til å utforme grunnlover og andre sentrale lover. Dessuten arbeider Kommisjonen med utredning og generelle rettslige spørsmål av betydning for utviklingen av demokratiet og rettsstaten.

4.5.2 Europarådets rolle i kriminalitetsbekjempelsen

Europarådets viktigste rolle når det gjelder å bekjempe internasjonal kriminalitet har tradisjonelt vært i forbindelse med etablering av konvensjoner på det strafferettslige området. De senere år har Europarådet i økende grad fokusert på demokratiseringsprosessene i sentral- og Øst-Europa, også på problemer med økende kriminalitet og utvikling av rettssamfunnet.

På narkotikaområdet har Europarådet videre forhandlet frem Europarådsavtalen om ulovlig håndtering av og handel med narkotika og psykotrope stoffer til sjøs av 1994. Avtalen gjennomfører artikkel 17 i FNs narkotikakonvensjon fra 1988. Artikkel 17 forutsetter at landene samarbeider for å inngå bilaterale og regionale avtaler for å styrke og effektivisere konvensjonens bestemmelser om ulovlig narkotikatrafikk til sjøs. Europarådet spiller også en rolle for narkotikasamarbeidet gjennom Pompidougruppen.

4.5.3 Pompidougruppen

Gjennom Pompidougruppen (Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs) har Europarådet funksjoner i forhold til det internasjonale narkotikasamarbeidet. Pompidougruppen ble opprettet i 1971 etter initiativ fra den franske presidenten Georges Pompidou, som et forum for utveksling av synspunkter og planlegging av tiltak mot det voksende narkotikaproblemet i Vest-Europa. Frem til 1979 hadde gruppen ingen formell status, men i 1980 ble gruppen del av Europarådet (partial agreement), med et fast sekretariat, og medlemslandene ble gitt anledning til å slutte seg til gruppen på frivillig basis. Også land som ikke er medlem av Europarådet kan slutte seg til gruppen, forutsatt at medlemslandene er enige om det. Pompidougruppen har ingen utøvende myndighet; utformer ingen konvensjoner, yter ikke direkte bistand eller fungerer som kanal for operativ informasjonsutveksling.

Derimot representerer gruppen et forum for utveksling og utvikling av ideer mellom vesteuropeiske regjeringer som, fordi de har felles kultur og geografisk nærhet, også møter felles problemer. Fra en start med seks deltakende land har gruppen vokst til tretti medlemmer (29 medlemsland samt EU-kommisjonen). Norge sluttet seg til gruppen 1.3.1983 og hadde også formannskapet i periodene 1991-94 og 1994-97). EU-kommisjonen har tatt del i gruppens arbeid siden 1986.

Hvert annet eller tredje år samles helse-/sosial- og justis-/innenriksministre fra medlemslandene for å gjennomgå gruppens arbeid og utarbeide nytt program. Embetsmenn (faste representanter - i Norge fra Sosial- og helsedepartementet) samles for å fremme programmet gjennom møter, arbeidsgrupper, seminarer, symposier og andre aktiviteter som involverer eksperter på forskjellige felt. Gruppen har vurdert en rekke spørsmål av generell interesse som bl.a. har omfattet europeisk samordning av kontrolltiltak rettet mot narkotika-omsetning, problemer knyttet til narkotikamisbrukere i fengslene, tiltak for tunge misbrukere, problemer knyttet til bemanning av behandlings- og rehabiliteringstjenestene, utvikling av administrative overvåkingssystem for å kunne fastslå omfanget av helse- og sosiale problemer knyttet til narkotikamisbruk, narkotikasmugling til sjøs, politiets, påtalemaktens og domstolenes rolle i forhold til narkotikamisbrukeres behov, metoder for å nå risikogrupper blant ungdom, problemer som gjelder kvinner og narkotika, kontrollen ved store europeiske flyplasser, cannabis-misbruk i Europa, AIDS blant narkotikamisbrukere, og vurdering av elementer i ny FN-konvensjon for ulovlig omsetning av narkotiske og psykotrope stoffer.

På denne måten har Pompidougruppen en viktig rolle i å ta opp problemstillinger som andre internasjonale fora ikke har tatt opp. Gruppen har store fordeler av å virke på tverrfaglig basis, slik at den kan se på spørsmål i hele spekteret av narkotikamisbruk og illegal omsetning.

Pompidougruppens mandat har fellestrekk med mandatet til EUs Europeiske Senter for Overvåking av Narkotika og Narkotikamisbruk i Lisboa (EMCDDA) som ble opprettet i 1999. I stedet for å overlape hverandre samarbeider de to organisasjonene, særlig innenfor spørsmål knyttet til epidemiologi og reduksjon av etterspørsel. EMCDDAs samling og analyse av data fra 15 EU-medlemsland gir et godt grunnlag for fellesprosjekter. Samarbeid mellom de to organisasjonene sikres ytterlig ved at Pompidougruppen også sitter som observatør i EMCDDAs styre, og gjennom løpende konsultasjoner.

Et MOU (Memorandum Of Understanding) mellom EMCDDA og Pompidougruppen ble underskrevet så sent som 28. september 1999 og vil gi grunnlag for videre samarbeid. Konkrete prosjekter innenfor områder av felles interesse vil bli etablert på årlig basis.

Behovet for det ovennevnte MOU skyldes i særlig grad at man i de senere år har fremmet ideer og planer for flere viktige prosjekter i Pompidougruppen - samtidig som man i EU har gjort det samme. Resultatet har som regel blitt at midlene fra EU-landene har gått til EU-prosjektene, med det resultat at virksomheten i Pompidougruppen har gått tilbake. Det uheldige ved dette er at prosjektene i EU kan gjennomføres uten at ikke-medlemsland deltar aktivt prosessen, selv om prosjektene omfatter forhold og geografiske områder utenfor EU.

Justisdepartementet har deltatt i Pompidougruppen sammen med den faste representanten fra Sosial- og Helsedepartementet i møter på embedsmannsnivå, mens representasjonen på arbeidsgruppenivå har vært fra Justisdepartementet og/eller ytre etat, avhengig av tema. Aktiv deltakelse i Pompidougruppen anses som viktig og nyttig, særlig fordi problemer knyttet til narkotikamisbruk og omsetning tas opp i en større bredde enn i andre fora. På denne måten får man en langt mer helhetlig vurdering av alternative løsninger og prioriteringer enn om problemene vurderes sektorvis. Et annet viktig moment er at Europa er langt større enn det området som EU-landene representerer og at aktiv deltakelse fra ikke-EU-land er viktig både for den generelle debatt og som grunnlag for en vellykket planlegging og gjennomføring av bilaterale prosjekter ut fra en basis av felles forståelse og felles plattform. Det bør likevel tilføyes at EU har besluttet å inkludere nye søkerland i EMCD-DAs arbeid. Høsten 1999 legges det frem en stortingsproposisjon om godkjenning av avtale om norsk tilknytning til senteret. Avtalen ble underskrevet 1. juli 1999.

4.6 FN

4.6.1 Innledning

FNs rolle når det gjelder kriminalitetsbekjempelse, humanisering av straffetrettspleien og utvikling av justissektoren i medlemslandene går tilbake til 1950-tallet. Arbeidet er organisert som en del av FN i Wien (UNOV), under Det økonomiske og sosiale råd (ECOSOC). FNs rolle er global. I alt 186 land er medlem av FN, som traktatmessig er regulert gjennom FN-pakten.

FNs kriminalitetskonferanser har funnet sted hvert femte år siden 1955. Den neste finner sted våren 2000. Tema for konferansene er stadig blitt utvidet. Det er blitt utarbeidet en rekke viktige dokumenter, i form av anbefalte standarder for enkelte deler av strafferettssystemet, eller konvensjonsmodeller. FN-systemet har lagt ned store ressurser i å dokumentere kriminalitetsutviklingen internasjonalt og konferansene har fulgt opp utviklingen. De senere år har det foregått en restrukturering av arbeidet som i praksis har ført til at FNs tidligere arbeid med kriminalitetsforebygging og utvikling av justissektoren har fått en sterkere orientering mot kriminalitetsbekjempelse, og særlig organisert kriminalitet. Det blir lagt større vekt på praktisk og teknisk bistand enn tidligere.

Grunnlaget for restruktureringen ble lagt i 1990, på en konferanse som ellers bl.a. hadde organisert kriminalitet og terrorisme på dagsorden. I 1994 avholdt FN to sentrale konferanser i Italia, The International Conference on money-laundering and the Use of Proceeds of Crime, og på initiativ fra dommer Giovanni Falcone, kjent for sin innsats mot den italienske mafiaen, den såkalte Napoli-konferansen om organisert kriminalitet.

4.6.2 UN Office for Drug Control and Crime Prevention (ODCCP)

FNs virksomhet når det gjelder narkotika og kriminalitet er nå samlet innenfor ett FN-organ; UN Office for Drug Control and Crime Prevention (ODCCP), som er lokalisert som en del av FN i Wien. ODCCP omfatter United Nations

International Drug Control Program (UNDCP) og United Nations Center for International Crime Prevention (UNCICP). ODDCP ble opprettet høsten 1998. UNDCP og UNCICP ble slått sammen fra 1. november 1998. Sammenlåingen ble gjennomført for å styrke koordineringen av FNs arbeid på områdene narkotikakontroll, kriminalitetsforebygging, organisert kriminalitet og internasjonal terrorisme.

United Nations Drug Control Program (UNDCP):

UNDCP utgjør den ene hoveddelen av ODCCP. Enheten ble opprettet ved FNs generalforsamlings vedtak av 21. desember 1990, gjennom sammenslåing av tre organer innen FN-systemet som hadde narkotikaproblematikk som arbeidsområde. Siktemålet var å etablere et sterkt og effektivt sekretariat som skulle koordinere og lede FNs innsats i den globale kampen mot narkotikamisbruk.

Oppgavene kan i hovedsak inndeles i 3 hovedområder:

For det første den normative virksomheten som gjelder gjennomføring, etterlevelse og oppfølging av tre internasjonale konvensjoner på narkotikaområdet. Konvensjonene er vedtatt i 1961, 1971 og 1988 og samtlige er ratifisert av Norge. UNDCP har også sekretariatsfunksjonen for INCB (International Narcotics Control Board).

Det andre hovedområdet er den operative virksomheten som omfatter bistandsprosjekter i produsent- og transitland. Denne virksomheten er i dag UNDCPs største og viktigste. Prosjektene er særlig i land i Asia, Latin-Amerika og Afrika. Prosjektene omfatter bistand til utvikling av narkotikalovgivning og rettshåndhevelse og til å redusere eller avskaffe dyrking av narkotika og erstatte denne produksjonen med tradisjonell landbruksproduksjon.

Det tredje hovedområdet er pådriverrollen. Man søker å inspirere andre FN organer, internasjonale finansinstitusjoner og enkeltland til å gi kampen mot narkotikamisbruket en fremtredende plass på agendaen og i sine konkrete utviklingsprogram.

Ca. 90% av UNDCPs virksomhet finansieres gjennom frivillige bidrag fra medlemslandene, resten ved overføringer fra FNs ordinære budsjett. Budsjettet for 1998 var ca. 70 mill USD, hvilket må kunne karakteriseres som beskjedent. Til sammenligning kan nevnes at USAs samlede budsjett for narkotikabekjempelse i 1998 var ca. 17 milliarder USD. Omlag 3/4 av UNDCPs budsjett er øremerket av givne til konkrete prosjekter og programmer. Norge er en av «major donors» (hovedbidragsytere). Norges bidrag, som bevilges over UD's budsjett, var i 1998 NOK 12,5 mill. Beløpet i 1999 er NOK 15 mill. Av dette er ca 2/3 øremerket konkrete prosjekter, mens det resterende kan disponeres til generelle formål innenfor organisasjonens arbeidsområde (General Purpose Fund).

Commission on Narcotic Drugs (CND - narkotikakommisjonen) er UNDCPs styrende organ som fastsetter de politiske retningslinjene i tillegg til administrative og budsjettmessige beslutninger. Kommisjonen har 53 medlemmer. Norge er for tiden ikke medlem av kommisjonen, men har observatørstatus og deltar under de årlige sesjoner.

Under 1999 sesjonen ble det i hovedsak fokusert på arbeidet med oppfølgingen av vedtakene i de tematiske dokumentene og den politiske erklæring-

gen som ble vedtatt på FNs generalforsamlings spesialsesjon om narkotika i juni 1998 (UNGASS 20). Hovedtema under spesialsesjonen var det globale narkotikaproblemet. FNs restriktive linje i narkotikapolitikken ble bekreftet og medlemslandene fastslo at narkotikaproblemet ikke bare var et «nord/syd» spørsmål, men et felles ansvar for såvel produsent-, transitt- og konsumentlandene. Medlemsstatene forpliktet seg til å samarbeide med UNDCP om strategier for å avskaffe eller vesentlig redusere den ulovlige narkotikaproduksjonen innen 2008 ved bl.a. å medvirke til alternativ utvikling i de områder hvor produksjon av narkotika finner sted. I tillegg forpliktet man seg til å innføre lover og iverksette tiltak mot hvitvasking. En prinsipperklæring om etterspørselsreducerende tiltak i konsumentlandene ble også vedtatt.

Center for International Crime Prevention (CICP)

Senteret utgjør den andre hoveddelen av ODCCP og har ansvar for kriminalitetsforebygging, strafferettspleie og strafferettsreformer. Man er spesielt opptatt av kampen mot organisert kriminalitet, korrupsjon og menneskehandel. Senterets virksomhet var tidligere mest rettet mot arbeidet med internasjonale konvensjoner, men i de senere år har man vært mest opptatt av å sikre gyldigheten og bruken av kriminalitetsforebygging og strafferettspleiens standarder og normer.

Senteret støtter arbeidet i FNs forskjellige fora og er sekretariat for kriminalitetskommisjonen. (Commission on Crime Prevention and Criminal Justice (CCPCJ)) som har 40 medlemmer. Norge er for tiden ikke medlem av kommisjonen, men har observatørstatus. Det har ingen praktisk betydning å ha medlemsstatus i forhold til å ha observatørstatus. Kommisjonen avholder årlige sesjoner og har som ansvar å utvikle, overvåke og følge opp kriminalitetsforebyggende programmer. Sekretariatet har utarbeidet tre programmer med tematisk fokus på menneskesmugling, korrupsjon og kartlegging av organisert kriminalitet. I kommisjonen har det tradisjonelt vært konflikt om fokus skal være på forebygging eller mer på politi- og rettslig problematikk. Under sesjonen i 1999 ble det vist til at verdenssamfunnet har erkjent at global kriminalitet innebærer en av de alvorligste trussler mot velstanden i det neste århundre. FNs medlemsland har anerkjent nødvendigheten av et tettere rettslig samarbeid og sett behovet for å vedta en konvensjon mot transnasjonal kriminalitet. Under sesjonen vedtok kommisjonen en rekke resolusjoner vedrørende korrupsjon, eksplosiver, fengselsvesenet, ungdomsrett, kriminalitetsforebygging og arbeidet med konvensjonen mot transnasjonal organisert kriminalitet. Det ble også vedtatt et utkast til en slutterklæring til den tiende FN kongressen om «Prevention on Crime and the Treatment of Offenders» som avholdes i år 2000. Utkastet omhandler hvordan man kan møte neste århundredes utfordringer. Arbeidet med en konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet har medført at kommisjonen og senteret har kunnet konkretisere målsetningene innenfor sin virksomhet.

Senterets viktigste pågående prosjekt er arbeidet med konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet (Convention Against Transnational Organised Crime (CATOC)) med 3 tilleggsprotokoller om hhv. våpen, menneskesmugling og menneskehandel. FNs generalforsamling opprettet 9.

desember 1998 en ad hoc-komite for å utarbeide en konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet (resolusjon 53/111).

Ad hoc-komiteens arbeid kom i gang i 1999, og planlegges avsluttet høsten år 2000. Over 100 stater deltar i forhandlingene. Norge er aktivt med i arbeidet med konvensjonen og tilleggsprotokollene ved representanter fra Justisdepartementet og Utenriksdepartementet. Norge har bevilget kr 100 000,- for at delegater fra de minst utviklede stater skal ha anledning til å delta. I forbindelse med protokollen om skytevåpen, har Norge arrangert et internasjonalt møte i Bergen for å øke forståelsen for de tekniske utfordringer knyttet til protokollforhandlingene.

Det tas sikte på at konvensjonen skal forplikte konvensjonsstatene til å forby deltakelse i kriminelle organisasjoner eller sammensvergelses for å begå alvorlig kriminalitet, hvitvasking av penger og korrupsjon. Konvensjonen skal også inneholde regler om samarbeid mellom statene for å forebygge og bekjempe organisert grenseoverskridende kriminalitet, herunder regler om utlevering av lovbrøtere, gjensidig bistand i straffesaker og politisamarbeid. Det tas også sikte på å opprette en mekanisme for å overvåke at partene oppfyller sine forpliktelser etter konvensjonen.

Arbeidet som skjer i regi av ODCCP er viktig i kampen mot kriminalitet. Sesjonsmøtene er viktige internasjonale fora hvor FNs medlemsland møtes til både formelle og uformelle konsultasjoner. Uten internasjonal samhandling kan man ikke bekjempe kriminaliteten som i alle sammenhenger stadig er blitt mere internasjonal. Samarbeid er nødvendig både praktisk og rettslig og behovet for utarbeidelse og inngåelse av internasjonale konvensjoner og annet forpliktende samarbeid er åpenbar.

4.6.3 Dublingruppen

Dublingruppen ble dannet i 1990 på initiativ fra USA og omfatter EU-landene, Australia, Canada, Japan, Norge, USA, UNDCP og EU-kommisjonen. Gruppen er et forum for uformell diskusjon av narkotikaspørsmål mellom de store bidragsyterne (major donors) til UNDCP. Lokale mini-Dublingrupper, på ambassadenivå, er opprettet i produksjons- og transittland for samordning av bistand og dialog med disse landenes regjeringer og myndigheter i spørsmål som gjelder narkotika. Ved aktiv og riktig bruk av tilgjengelige kilder kan mini-Dublingrupperne bidra med supplerende opplysninger til den offisielle informasjonen om narkotikasituasjonen i vertslandene. Informasjonen er et viktig grunnlag for vurdering av bistand og andre tiltak når Dublingruppen trer sammen med UNDCP for å delta i utformingen av organisasjonens program.

Det er skilt ut en mini-Dublingruppe for de tre baltiske land som Norge har påtatt seg ansvaret for.

Justisdepartementet deltar fast i to årlige møter i Brussel i tillegg til enkelte uformelle samlinger for å drøfte eller bli orientert om særlig aktuelle spørsmål. Ved siden av Justisdepartementet deltar regelmessig representanter fra Utenriksdepartementet og Sosial- og Helsedepartementet. Utførlige regionrapporter har i flere tilfelle gitt nyttig informasjon for nasjonalt arbeid.

4.6.4 HONLEA (Heads Of National Law Enforcement Agencies)

HONLEA er et forum for politi- og tollorganer, og en underkomite av Commission on Narcotic Drugs (CND). Det er opprettet regionale møter. Anbefalingene fra HONLEA behandles av CND. Justisdepartementet er representert i det europeiske HONLEA-møtet. Deltagerne er i stor grad de samme som på Interpols narkotikamøter, det samme gjelder innhold og emner.

5 Rettslig samarbeid

5.1 Innledning

Internasjonalt rettslig samarbeid kan i hovedtrekk karakteriseres som bistand mellom statene ved den strafferettslige forfølgningen av lovbrudd som innebærer at statenes judisielle myndigheter involveres. Eksempler på rettslig samarbeid på strafferettens område er utlevering av lovbrutere, annen gjensidig hjelp som bistand til forkynning, ransaking, beslag, og fullbyrding av dommer.

5.2 Gjensidig hjelp i straffesaker

Behovet for gjensidig hjelp i straffesaker oppstår i saker der det innledes straffeforfølgning i et land og det blir behov for bistand fra myndighetene i et annet land. Det vil da kunne fremsettes en rettsanmodning om bistand til for eksempel forkynning, bevisopptak, ransaking og beslag.

Lovgrunnlaget for å fremsende rettsanmodninger, samt yte bistand etter rettsanmodninger følger av lov om domstolene av 13. august 1915 §§ 46-51 og § 180 og lov om utlevering av lovbrutere av 13. juni 1975 § 24. Det fremgår her at med mindre annet følger av avtale eller konvensjon, skal rettsanmodninger fra utlandet oversendes via Justisdepartementet. I 1998 mottok Justisdepartementet 284 rettsanmodninger fra utlandet, og videresendte 93 rettsanmodninger til utlandet.

Rettsanmodninger som skal fremmes til utlandet forberedes av påtalemyndigheten før den oversendes Justisdepartementet og vedkommende norske utenriksstasjon. Utenriksstasjonen oversender anmodningen til vedkommende lands myndigheter med anmodning om bistand, eller utfører anmodningen selv dersom den er kompetent til det og det ikke strider mot mottagerlandets rett. Fremsendelse via diplomatisk vei gjelder stort sett for rettsanmodninger til stater vi ikke har avtale med. I disse sakene vil en eventuell gjennomføring av anmodningen være basert på frivillighet fra den annen stats side.

5.3 Den europeiske konvensjon om gjensidig hjelp i straffesaker og andre konvensjoner og avtaler

Norge er part i forskjellige konvensjoner og avtaler som tar sikte på å regulere det rettslige samarbeidet mellom statene. Den Europeiske konvensjon om gjensidig hjelp i straffesaker av 20. april 1959 har lenge vært den viktigste konvensjonen når det gjelder rettsanmodninger i straffesaker. Norge ratifiserte denne konvensjonen 14. mars 1962. Prinsippet for samarbeidet etter konvensjonen er at statene påtar seg å yte hverandre størst mulig gjensidig bistand ved forfølgningen av straffbare handlinger. Statene forplikter seg til å bistå hverandre når det gjelder straffeforfølgning over landegrensene, i tillegg til at innføringen av felles regler skal forsøke å effektivisere samarbeidet statene i

mellom. Blant annet er oversendelsesmåtene etter konvensjonen forenklet ved at anmodninger om bevisopptak oversendes direkte til landenes justisdepartementer. Hasteanmodninger kan dessuten oversendes direkte fra de rettshåndhevende myndigheter til de rettshåndhevende myndigheter i den anmodede stat. Anmodningen kan da oversendes via Interpol. Konvensjonen inneholder også regler om når en rettsanmodning kan nektes etterkommet.

Norge sluttet seg til Schengen-samarbeidet ved samarbeidsavtalen 19 desember 1996. Schengen-regelverket inneholder regler om gjensidig hjelp i straffesaker som skal supplere og fremme anvendelsen av Europarådskonvensjonen om gjensidig hjelp. Disse bestemmelsene utvider anvendelsesområdet for anmodninger om gjensidig hjelp, og gir adgang til ytterligere forenklet oversendelse av rettsanmodninger. Eksempler på forenklet oversendelse av rettsanmodninger er at forkynning av visse rettsdokumenter kan skje direkte med post til den person dokumentene skal forkynnes for i utlandet. Videre vil anmodninger om gjensidig hjelp kunne oversendes direkte mellom landenes rettslige myndigheter. I forhold til andre konvensjoner er rettslige myndigheter definert som domstolene og påtalemyndigheten. Rettsanmodningene vil således kunne oversendes uten å gå via de respektive lands justisdepartementer.

I tillegg til disse avtalene har Norge inngått bilaterale samarbeidsavtaler om gjensidig hjelp i straffesaker med Canada og Thailand. Avtalen med Thailand er ennå ikke ratifisert. Avtalene har blant annet bestemmelser om forkynning, bevisopptak, ransaking og beslag, fremskaffelse av opplysninger, dokumenter og bevismateriale.

Det foreligger også enkelte bestemmelser om gjensidig hjelp i andre konvensjoner som Norge har tiltrådt, f. eks. FNs konvensjon av 20. desember 1988 om ulovlig håndtering av og handel med narkotika og andre psykotrope stoffer (Narkotikakonvensjonen).

I tillegg finnes bestemmelser om gjensidig hjelp i lov av 24. juni 1994 om gjennomføring i norsk rett av FNs sikkerhetsråds vedtak om å opprette internasjonale domstoler for forbrytelser i det tidligere Jugoslavia og Rwanda.

5.4 Påtalemyndighetens rolle ved anmodninger om gjensidig hjelp

Påtalemyndighetens rolle i saker om gjensidig hjelp varierer ettersom det gjelder en rettsanmodning til Norge eller til utlandet. Ved anmodning til utenlandske myndigheter om bistand er det normalt påtalemyndigheten som utarbeider selve rettsanmodningen, og vedlegger de dokumenter som er nødvendige for utførelsen. Dette kan f. eks. være beslutning fra retten når det gjelder anmodninger om ransaking og beslag. Rettsanmodninger om bevisopptak, ransaking og beslag skal som regel oversendes via statsadvokat og riksadvokat før de blir oversendt Justisdepartementet. Anmodninger om forkynning kan oversendes direkte til Justisdepartementet fra det enkelte politidistrikt. Når det gjelder rettsanmodninger til Norge med anmodning om bistand, blir disse oversendt Justisdepartementet fra utenlandske myndigheter. Justisdepartementet videresender disse til Riksadvokaten som igjen oversender den videre til rette statsadvokat og politikammer for gjennomføring. Anmodninger fra utlandet om forkynning av dokumenter kan oversendes direkte til politikammeret der vedkommende person befinner seg.

5.5 Utlevering

Utlevering er en tvangsmessig overføring av en person som er siktet, tiltalt eller domfelt i en straffesak og som befinner seg i et annet land enn det land som har straffesaken. Bakgrunnen for utleveringsinstituttet er å hindre at lov- brytere unndrar seg rettsforfølgning eller soning av straff ved å reise til eller oppholde seg i andre land. Det norske lovgrunnlaget består av den nordiske utleveringsloven av 3. mars 1961 som regulerer utlevering innen Norden og utleveringsloven av 13. juni 1975 (heretter utleveringsloven) som gjelder resten av verden. Når det gjelder den nordiske utleveringsloven vises det til pkt. 5.6.

Utleveringsloven regulerer utlevering av lov- brytere til og fra Norge. De fleste bestemmelsene omhandler likevel vilkår for utlevering av lov- brytere fra Norge til utlandet. En begjæring fra en fremmed stat om utlevering av en lov- bryter fra Norge til utlandet må settes frem via diplomatisk vei til Justisdepar- tementet med mindre annet følger av overenskomst med fremmed stat. Justis- departementet kan avslå begjæringen straks, men dersom dette ikke gjøres blir anmodningen om utlevering oversendt påtalemyndigheten. Det er dom- stolene som avgjør ved kjennelse om lovens vilkår for utlevering foreligger. Dersom dette er tilfelle oversendes saken Justisdepartementet for avgjørelse. Justisdepartementets utleveringsvedtak kan påklages til Kongen i statsråd.

Ved utlevering av lov- brytere til Norge blir utleveringsbegjæringen forbe- redt av påtalemyndigheten. Justisdepartementet prøver om anmodningen bør etterkommes. Utleveringsbegjæringen settes i tilfelle frem på diplomatisk vei dersom ikke annet er avtalt med den fremmede stat.

Når det gjelder våre konvensjonsmessige forpliktelser på utleveringsret- tens område har Norge ratifisert den Europeiske konvensjon om utlevering av 13. desember 1957. Konvensjonen er ratifisert av de fleste europeiske land. Medlemsstatene er etter konvensjonen på visse vilkår forpliktet til å utlevere lov- brytere. Konvensjonen inneholder blant annet materielle vilkår for utleve- ring, bestemmelser om fremgangsmåten for utlevering, og den setter bestemte grenser for straffeforfølgning og videreutlevering for den stat som har fått en person utlevert.

Schengen-regelverket inneholder også bestemmelser om utlevering. Disse bestemmelsene utvider utleveringsgrunnlaget, gir adgang til direkte oversendelse av utleveringsbegjæringer og legger opp til forenklede prosedy- rer når vedkommende som er begjært utlevert samtykker i utlevering.

For øvrig har Norge inngått bilaterale avtaler om utlevering med USA og Australia. Det foreligger også andre konvensjoner og avtaler som inneholder bestemmelser om utlevering, f. eks. Haagkonvensjonen av 16. desember 1970 om ulovlig bekjempelse av luftfartøyer og FNs narkotikakonvensjon.

I tillegg finnes bestemmelser om utlevering i lov av 24. juni 1994 om gjen- nomføring i norsk rett av De forente nasjoners sikkerhetsråds vedtak om å opprette internasjonale domstoler for forbrytelser i det tidligere Jugoslavia og Rwanda.

Justisdepartementet har i 1998 registrert 13 utleveringssaker der vedkom- mende er begjært utlevert fra Norge til utlandet. I 6 av sakene ble utleverings- begjæringen imøtekommet. Når det gjelder utlevering fra utlandet til Norge er det registrert 36 utleveringssaker i 1998. Utlevering ble imøtekommet i 10

av sakene. De øvrige utleveringssakene er i hovedsak saker der vedkommende lovbrøyer enten ikke er blitt lokalisert, eller utlevering foreløpig avslås fordi vedkommende allerede er inne til soning.

5.6 Rettslig samarbeid innen Norden

Det nordiske samarbeidet på strafferettens område er mer omfattende enn det som følger av våre øvrige internasjonale forpliktelser om rettslig samarbeid på strafferettens område. Når det gjelder anmodning om gjensidig hjelp foreligger det en overenskomst av 26. april 1974 mellom Norge, Danmark, Finland, Island og Sverige om gjensidig retts hjelp. Overenskomsten gjelder både rettsanmodninger i sivile saker og i straffesaker. Overenskomsten supplerer den europeiske konvensjon om gjensidig hjelp i straffesaker og gir anvisning på forenklet fremgangsmåte ved oversendelse av rettsanmodninger og inneholder dessuten regler om oversettelse. Rettsanmodninger kan oversendes direkte mellom landenes rettshåndhevende myndigheter. Dette innebærer at anmodningene kan oversendes direkte mellom politi- og påtalemyndighet, eller mellom domstolene.

En komite bestående av embetsmenn fra alle de nordiske landene vurderer for tiden om konvensjonen og de nordiske lovene om rettslig samarbeid (se punkt 5. 5) bør revideres for å effektivisere samarbeidet ytterligere. Komiteen har bedt de nordiske riksadvokatene om å avgi en vurdering av dette.

Når det gjelder utlevering mellom de nordiske land er grunnlaget lov om utlevering av lovbrøyttere til Danmark, Finland, Island og Sverige av 3. mars 1961 (heretter den nordiske utleveringsloven). Loven bygger på nordisk samarbeid og er i det alt vesentlige i samsvar med tilsvarende lover vedtatt i de andre nordiske land. Utleveringsloven av 13. juni 1975 og den nordiske utleveringsloven er i hovedsak basert på de samme prinsipper og vilkår, men den nordiske utleveringsloven gir en videre adgang til utlevering. For eksempel tillater den nordiske utleveringsloven på visse vilkår utlevering av norske borgere, mens utleveringsloven inneholder et absolutt forbud mot dette. Når det gjelder fremgangsmåtene for utlevering innen Norden, er både oversendelsesmåte og vedtaksmyndighet annerledes. Innen Norden er det påtalemyndigheten i vedkommende land som fremsetter utleveringsbegjæringen direkte overfor påtalemyndigheten i Norge. Påtalemyndigheten bringer bare saken inn for forhørsretten dersom vedkommende krever det. På visse vilkår kan også påtalemyndigheten beslutte utlevering. Det nordiske samarbeidet på utleveringsrettens område har vist seg i praksis å fungere svært bra.

5.7 Internasjonale fora og den videre utvikling av det rettslige samarbeidet

Representanter for norske myndigheter deltar i flere fora når det gjelder gjensidig hjelp på strafferettens område. To ganger i året er det møter i Europarådets ekspertgruppe om anvendelsen av de europeiske konvensjoner på det strafferettslige området (PC-OC). Ekspertgruppen tar opp praktiske problemer tilknyttet anvendelsen av de strafferettslige konvensjonene og utvikler eventuelt nye instrumenter hvis og når dette er nødvendig. For tiden arbeides det med å utarbeide andre tilleggsprotokoll til Konvensjon om gjensidig hjelp

i straffesaker som blant annet vil gi mulighet for at statene kan anvende video og telefonavhør av vitner. Innen EU arbeides det med en EU-konvensjon om gjensidig hjelp i straffesaker. I den utstrekning bestemmelser i EU-konvensjonen kan antas å være en videreutvikling av Schengen-regelverket, skal disse drøftes med norske og islandske representanter i Fellesorgansmøter.

Rettslig samarbeid er en viktig forutsetning for effektiv rettsforfølgning på tvers av landegrensene, og det er derfor svært viktig at det fortsatt arbeides for å effektivisere og forenkle det eksisterende samarbeidet. Spesielt når det gjelder saker som er på etterforskningsstadiet er det svært viktig at rettsanmodningene ikke tar for lang tid. I enkelte saker kan nettopp tidsperspektivet være til hinder for hele straffeforfølgningen av saken. For å bekjempe internasjonal kriminalitet er det derfor svært viktig at det arbeides med å utvikle rammer for det rettslige samarbeidet som gir et mer effektivt internasjonalt system for gjensidig bistand. Norges deltagelse i internasjonale fora der det arbeides med å forenkle det rettslige samarbeidet er derfor svært viktig.

6 Politiets innsats i fredsoperasjoner og i bistandsarbeid.

6.1 Innledning

Tidligere ble FNs fredsbevarende operasjoner i hovedsak anvendt for å overvåke våpenhviler, og de stridende parters samtykke var en forutsetning for igangsettelse av en operasjon. I dag har operasjonene flere funksjoner. Mandatene kan bl.a. omfatte fredsoppretting, hvor partenes samtykke ikke nødvendigvis må foreligge, og hvor målet er å stanse en pågående konflikt som kan true internasjonal fred og sikkerhet. Fredsoperasjoner blir i dag også brukt til å trygge sivilbefolkningens sikkerhet i land med interne konflikter, og bidra til sosiale- og politiske utviklingsprosesser i samfunn ødelagt av krig. Internasjonale fredsstyrker overvåker også gjennomføringen av valg, økonomisk- og politisk gjenoppbygging, demobiliseringsprosesser, repatriering av flyktninger og humanitær katastrofebistand. Sivilt politi (CIVPOL) (internasjonal betegnelse på politikomponentet), er etterhvert blitt en viktig del av internasjonale fredsoperasjoner. Civpols oppgaver har tradisjonelt vært å observere landets lokale politi, veilede og gi opplæring. Civpol bidrar slik til gjenoppbygging av de sivile prosessene i samfunnet.

Rettsvesen, politi og fengselsvesen er av stor betydning for demokratisk utvikling av samfunnet. Det har i de senere år vokst frem en økende forståelse for at heving av politiets kompetanse i land i den tredje verden er et nøkkelområde når det gjelder å fremme demokrati og menneskerettigheter. Slik kompetanseheving har derfor blitt et satsningsområde for internasjonale organisasjoner som Europarådet og FN. Satsningen er rettet inn mot å fremme kunnskap om menneskerettighetene, politiets rolle i demokratiske samfunn, så vel som det rent politifaglige. FNs satsning på utdanning av politi har også sammenheng med at sivilt politi spiller en stadig viktigere rolle i mange fredsbevarende operasjoner hvor utfordringen ofte er å gjenoppbygge det sivile samfunn etter interne konflikter.

6.2 Politi i internasjonale fredsoperasjoner

6.2.1 Bakgrunn

De tradisjonelle fredsbevarende operasjonene som ble igangsatt under den «kalde krigen», betegnes gjerne som «første generasjons fredsoperasjoner». Etter det internasjonale sikkerhetspolitiske klimaskiftet som fulgte etter at Berlinmuren falt i november 1989, er antall internasjonale fredsoperasjoner økt betydelig. Halvparten av alle FNs operasjoner er blitt til på 1990-tallet. Etter den kalde krigen har man fått et nytt konfliktbilde, hvor konflikter innad i stater i større grad preger bildet. Operasjonene på 1990-tallet har hatt et betydelig sivilt innslag, hvor blant annet internasjonale politistyrker er satt inn i konfliktområder for å kontrollere og rettlegge gjenværende lokalt politi. FNs operasjon i Namibia i 1989 var den første multifunksjonelle eller «andre gene-

rasjons fredsoperasjoner». En fredsstyrke bestående av FNs militære styrker, Civpol, valgobservatører og administrativt personell ble satt inn for å sikre landet selvstendighet, sørge for demilitarisering, avvikling av frie valg og sikre hjemvendingen av flyktninger.

Deltagelse med polititjenestemenn i internasjonale fredsoperasjoner er tradisjonelt ikke en del av det norske politiets hovedoppgaver. Justisdepartementet har likevel funnet det naturlig at Norge, i tråd med regjeringens generelle utenrikspolitiske linje, bidrar til fred og stabilitet også utenfor landets grenser, ved å stille polititjenestemenn til disposisjon i freds- og stabilitetsbevarende operasjoner i konfliktbelastede land. Dette krever administrative og operative forberedelser og gjennomføringstiltak som styres av Justisdepartementet, mens finansieringen av sivil politis deltakelse i hovedsak bæres av Utenriksdepartementet.

6.2.2 Mandat og oppgaver

Civpol har tradisjonelt ikke hatt ansvar for opprettholdelse av lov og orden eller utførelse av annen politivirksomhet i konfliktområdene. Civpols oppgaver har vært å observere landets lokale politi, med påfølgende veiledning og rapportering. Dette innebærer at Civpol arbeider nær den lokale politistyrken for å sikre at den enkelte tjenestemann løser sine oppgaver iht. internasjonale lover, regler og praksis, og at sivilbefolkningen ikke forskjellsbehandles med bakgrunn i f.eks ulik etnisk tilhørighet. Opplæring av politipersonell er en annen viktig Civpol-oppgave. Enkelte lands politistyrker må «avmilitariseres» og omdannes til et sivilt politi, både med hensyn til arbeidsmetoder og holdninger. Civpol fører også kontroll med de lokale politistyrkenes virksomhet i forbindelse med forberedelser til og avvikling av valg.

Norsk politi har gjennom sin innsats i en rekke fredsoperasjoner opparbeidet et godt renommé. FN har ved flere anledninger vist til vårt politis demokratiske tradisjon og sivile profil, og søkt norsk ekspertise i forbindelse med utdanning av internasjonalt politi til Civpol-tjeneste.

Rekruttering og utdanning av lokalt politi er trolig de faktorer som kan gi den beste langtidsvirkningen i potensielle konfliktområder. I de siste årene har FN henvendt seg særskilt til Norge og fått bistand til gjennomføringen av kurs med særskilt vekt på utførelse av politiarbeid i henhold til internasjonale menneskerettsstandarder. Slike kurs er blitt holdt for representanter fra politikorps i Europa, Afrika og Asia.

I forbindelse med Kosovo-konflikten og etableringen av en internasjonal fredsstyrke i Kosovo (KFOR) har FN iverksatt en Civpol-operasjon hvor politiet er gitt utøvende myndighet og er bevæpnet. Dette har gjort det nødvendig for Justisdepartementet å vurdere deltakelse i denne type operasjon.

6.2.3 Norsk politis deltagelse i fredsoperasjoner

Norsk politi har siden 1989 deltatt i tilsammen 19 fredsoperasjoner. Omkring 500 norske polititjenestemenn har bidratt til stabilitet og fred i de forskjellige konfliktområdene, og skaffet seg selv og norsk politi nyttig internasjonal erfaring.

Tabell 6.1: Operasjoner hvor norsk politi har deltatt

1989 - 1990	UNTAG/Namibia	20	politiobservatører
1992 - 1993	ONUSAL/El Salvador	5	politiobservatører
1992 - 1993	UNTAC/Kambodsja	31	politiobservatører
1992 - 1995	UNPROFOR/Jugoslavia	107	politiobservatører
1994	ONUMOZ/Mosambik	11	politiobservatører
1994 - 1997	TIPH I/Hebron	15	politiobservatører
1994 - 1999	UNDP/El Salvador	4	politiinstruktører
1994 -	MINURSO/West Sahara	10	politiobservatører
1995 -	IPTF/Bosnia	96	politiobservatører
1995 -	WEU/Brussel	2	politirådgivere
1996 - 1998	UN HQ/New York	1	politirådgiver
1996 - 1997	UNTAES/Kroatia	70	politiobservatører
1996 - 1998	TRC/Sør-Afrika	6	politietterforskere
1997 -	MAPE/Albania	9	politiekspert
1997 -	TIPH II/Hebron	50	politiobservatører
1998 -	MINIGUA/Guatemala	2	politiobservatører
1998	UNPSG/Kroatia	15	politiobservatører
1998 - 1999	UNOMSIL/Sierra Leone	1	politirådgiver
1998	OSSE/Kroatia	14	politiobservatører
1999	OSSE/Kosovo	3	politiinstruktører
1999	UNMIK/Kosovo	2	politirådgivere
1999	UN HQ/New York	1	politirådgiver
1989 - 1999	19 forskjellige oppdrag	475	polititjenestemenn/kvinner

I dag er Norge representert med 53 polititjenestemenn/kvinner i 8 forskjellige fredsoperasjoner i regi av FN, OSSE (Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa), VEU (Den vesteuropeiske union) eller TIPH II (Temporary International Presence in the City of Hebron)

Herved gis en kort redegjørelse for den enkelte operasjon:

- *UNIPTF/Bosnia* - United Nations International Police Task Force (21 norske tjenestemenn/kvinner). Operasjonen har pågått siden Dayton-avtalen ble undertegnet i 1995. På det meste har antallet Civpol-tjenestemenn talt over 2000 internasjonale tjenestemenn. Politistyrken har ansvaret for rapportering, rådgivning og utdanning av Bosnias lokale politi. Flere norske tjenestemenn har hatt ledende stillinger i operasjonen.
- *OSSE/Kroatia/Øst-Slavonia* (12 tjenestemenn). Det internasjonale politikomponentet Øst-Slavonia monitorer dagens kroatisk politi i regi av OSSE. FN overførte operasjonen til OSSE i 1998 og den teller 105 tjenestemenn. Mandatet utgår 31.12.99, men forlengelse kan være aktuelt. En norsk tjenestemann er i dag sjef for operasjonen.
- *TIPH 2/Hebron* - Temporary international presence in the city of Hebron (10 tjenestemenn). Norge er en av 6 nasjoner som har ansvar for observasjon av lokalt politi i Hebron by.

- *VEU/MAPE - Albania* - Multinational Advisory Police Element (2 tjenestemenn). De norske polititjenestemennene deltar som rådgivere i oppbyggingsfase av et nytt albansk politi, med logistikk som spesialfelt.
- *VEU/Brussel* (1 tjenestemann). En norsk tjenestemann er tilsatt som politirådgiver i Norges delegasjon til VEU/Brussel.
- *MINUGUA/Guatemala* (1 tjenestemann). Den norske polititjenestemannen deltar i et sivilt menneskerettighetsprosjekt i regi av FN.
- *MINURSO/Vest-Sahara* (2 tjenestemenn). Tjenestemennene deltar for tiden i registreringsprosessen av flyktninger til Vest-Sahara. De har blant annet ansvar for fingeravtrykk- og fotoregistrering. Norge har nylig mottatt anmodning fra FN om å utvide det norske bidraget fra 2 til 7 tjenestemenn.
- *OSMIK/KOSOVO* - OSSEs politiskole i Kosovo. OSSE er av FN tildelt oppdraget med utdanning av en lokal politistyrke i Kosovo. 3 norske tjenestemenn deltar for tiden og det kan bli aktuelt å øke bidraget. En norsk tjenestemann er nestsjef for politiskolen, med hovedansvar for all instruksjon.
- *FNs hovedkvarter i New York* (1 tjenestemann). En norsk polititjenestemann tiltrådte 1. november 1999 stillingen som FNs politirådgiver og hovedansvarlig for FNs politioperasjoner.

6.2.4 Håndbok for Civpol-personell i internasjonale fredsoperasjoner

Justisdepartementet utgav i 1998/1999 en håndbok for Civpol-personell. Boken ble trykket i et opplag på 750 og distribuert til samtlige tjenestesteder i Norge. En del klassesett ble stilt til rådighet for Politihøgskolen og deltagere på høgskolens FN-grunnkurs. Målet med boken er å informere norske tjenestemenn/kvinner om norsk politis deltakelse i fredsoperasjoner og dermed øke rekrutteringen til slik tjeneste. Håndboken vil ble oppdatert jevnlig.

6.2.5 Rekruttering/utdanning/ettervern

Justisdepartementet foretar årlig utlysning av deltagelse i internasjonale fredsoperasjoner og mottar i gjennomsnitt 130-150 søknader. Minimumskriteriet er 6 års allsidig erfaring etter Politihøgskolen. Det stilles ekstra krav hva angår engelskkunnskaper og helse. Aktuelle kandidater blir intervjuet av en uttaknemnd, og de som passerer deltar på 2-ukers FN-grunnkurs i regi av PHS. Kurset går i sin helhet på engelsk og fokuserer mye på menneskerettighetsspørsmål og internasjonale standarder for utførelse av politivirksomhet. Etter kurset bli tjenestemennene plassert på en beredskapsliste og utsendelse til misjonene skjer etter anmodning fra FN/OSSE/VEU og i samarbeid med Utenriksdepartementet. Forut for utreise gis tjenestemennene et ukes kurs som fokuserer spesielt på forholdene i konfliktområdet de skal til. 6-8 uker etter hjemkomst fra misjonen innkalles den enkelte til to dagers oppfølgingssamtaler og evaluering, som gjennomføres i regi av fagpersonell.

6.2.6 Operasjoner som krever utøvende myndighet og bevæpning - KOSOVO

Operasjonen i Kosovo har aktualisert spørsmålet om norsk deltakelse i internasjonale politioperasjoner med utøvende myndighet. Justisdepartementet mottok i juni 1999 henvendelse fra FN om å avgi tjenestemenn til FNs Civpol-

operasjon i Kosovo. Det serbiske spesialpolitiet (MUP) som sammen med den lokale serbiske politistyrken håndhevet lov og orden frem til KFORs deployering, ble trukket ut av Kosovo sammen med de jugoslaviske militære styrkene (VJ). Det oppsto derfor et sikkerhetsvakuum, og provinsen mangler i dag en fullt utviklet lokal sivil politistyrke. Ved inngåelsen av fredsavtalen for Kosovo, påtok FN seg derfor ansvaret for politioppdragene i provinsen inntil en lokal politistyrke er opprettet. Den internasjonale politistyrken har politimyndighet og skal være bevæpnet.

Norske polititjenestemenn har ikke tidligere hatt tilsvarende funksjon i internasjonale fredsbevarende operasjoner. Det var i utgangspunktet vesentlige innvendinger mot å sende tjenestemenn til Kosovo for å håndheve lov og orden, særlig forbundet med sikkerheten for personellet.

Opplæringen av norske polititjenestemenn og -kvinner i kriminalitetsbe kjempelse er tilpasset det norske kriminalitetsbildet, og er basert på norsk språk og kultur, lovgivning og rettsoppfattelse. Selv om Norge har markert seg som ledende i verden hva gjelder utdanning av sivilt politi for fredsoperasjoner, er den opplæringen som er gitt våre mannskaper solid forankret i prinsippene for tradisjonelle Civpol-oppdrag. En dreining bort fra disse prinsippene vil derfor kreve et helt nytt opplæringskonsept, og det må vurderes hvordan personell til denne type operasjoner best kan organiseres for å løse sitt oppdrag og redusere risikoen.

Enkelte andre land, bl.a. Frankrike, Italia og Spania, har i tillegg til sine ordinære politistyrker også militært organiserte politistyrker (gendarmer), som i tillegg til andre oppgaver også er forberedt på operativ innsats utenfor egne lands grenser. Tilsvarende ordning er ikke etablert i Norge.

I tradisjonelle Civpol-operasjoner har relativt få norske polititjenestemenn/kvinner med spisskompetanse og høy erfaring bidratt vesentlig til operasjonens suksess. Under et Civpol-konsept hvor Civpol har utøvende politimyndighet, vil antallet tjenestemenn også være svært viktig fordi man rent fysisk skal opprettholde lov og orden. Tjeneste i denne type operasjoner innebærer en høyere risiko og samarbeidet mellom personellet vil være avgjørende i kritiske situasjoner.

Justisdepartementet har vurdert saken grundig. I utgangspunktet reserverte departementet seg mht. deltakelse, med bakgrunn i at Norge for første gang er anmodet om å delta med politipersonell i et internasjonalt oppdrag hvor utøvelse av politimyndighet og bevæpning er en forutsetning.

En delegasjon fra Justisdepartementet og Utenriksdepartementet besøkte Kosovo i oktober 1999 og hadde mulighet til å innhente førstehånds informasjon om oppdraget. Det ble særlig lagt vekt på mannskapenes sikkerhet. Følgende observasjoner ble gjort:

- NATO er til stede med en styrke på ca. 50 000 mann og detaljerte planer for bistand til politistyrken er utarbeidet
- I tilspissede og kritiske situasjoner overtar Nato-styrken ansvar for utførelsen av politioppdragene, som for eksempel ved demonstrasjoner og opp-tøyer
- Det er lagt til rette for at politistyrken skal operere etter et lovverk tilpasset internasjonale standarder
- Domstoler og fengselsapparatet er under oppbygning
- En lokal, sivil politistyrke er under oppbygning

Det ble også notert at i alt 39 land deltar med polititjenestemenn i Kosovo, inkludert Sverige, Danmark, Finland og Island. Styrken er i dag på ca. 1740 mann og skal økes til ca. 5000. Norge er anmodet om å stille politipersonell til disposisjon i en trengt situasjon. Norske tjenestemenn har fra tidligere operasjoner et godt renommé og vår ekspertise er etterspurt. På bakgrunn av en overordnet norsk strategi for å påvirke utviklingen når det gjelder internasjonale fredsoperasjoner er det ønskelig med deltakelse.

OSSE har uteksaminert første kull fra politiskolen i Uuciton, og disse er satt i tjeneste sammen med FN Civpol. Det er således en liten, lokal sivil politistyrke i operasjon og denne vil vokse etter hvert som nye rekrutter uteksamineres.

Etter en samlet vurdering har man kommet frem til at sikkerhetssituasjonen for politipersonell er akseptabel. Justisdepartementet har derfor besluttet å åpne for deltakelse med norsk politipersonell i Kosovo.

Som forutsetning for deltakelse legges for det første til grunn at deltakelsen skal være frivillig for mannskapenes del. Det skal gjennomføres en utvelgesprosess hvor det vil bli stilt krav til tjenestemennenes operative bakgrunn, motivasjon for oppdraget og mental og fysisk skikkethet. Det forutsettes også relevant tilleggsutdanning forut for utreise, og relevant utstyrstilpassning.

6.3 Opplæring av utenlandsk politi

Norge har vært, og ønsker fortsatt å være, et foregangsland i denne satsningen. Det bør nevnes at Norge var et av de første land som inngikk et samarbeid med afrikanske land om oppbygging av kapasitet for deltakelse i fredsoperasjoner. Samarbeidsprosjektet kalles Training for Peace in Southern Africa (TfP), og ble opprettet i 1995. Dette prosjektet konsentrerer seg om det såkalte SADC-området (Southern African Development Community) og finansieres av NORAD over Regionalbevilgningen for det sørlige Afrika med et budsjett på ca. NOK 15 millioner over 5 år. Gjennom dette prosjektet har en rekke polititjenestemenn/kvinner fra SADC-området deltatt på Politihøgskolens UN Police Officers Course (UNPOC). TfP har også gjennomført nasjonale og regionale kurs og seminarer om fredsoperasjoner i 11 SADC-land. Over 600 militære og sivilt politi har deltatt på disse kursene.

I forbindelse med årets SADC-fredsøvelse Blue Crane, som ble avholdt i Sør-Afrika i perioden 12. til 30. april, spilte Norge en nøkkelrolle i å utvikle kurs om sivilt politis rolle i fredsoperasjoner.

Det må også nevnes at Norge på anmodning fra FN gjennomførte et meget vellykket Civpol-kurs (Train the Trainers Workshop) i Malaysia i april 1999 hvor politi fra 10 asiatiske land deltok. Tilbakemeldingene fra FN i forbindelse med Norges kursvirksomhet er positive.

6.4 Bistandsarbeid

6.4.1 Innledning

Justissektorens betydning i utviklingen av et samfunn har tidligere vært relativt lite påaktet i bistandssammenheng. Med økt satsning på demokratiutvikling er dette i endring. En studie utført av Norsk Utenrikspolitisk Institutt i

1999 peker også på den betydning en godt fungerende justissektor har for at folk skal våge å satse i en gjenoppbyggingsperiode etter en konfliktsituasjon. Med justissektor forstås her politiet, rettsapparatet og fengselsvesenet. Studien ble utført for OECDs utviklingskomite (DAC), som er i ferd med å revidere retningslinjene for medlemslandenes arbeid på området konflikt, fred og utviklingssamarbeid.

Fra norsk side deltar man aktivt i dette arbeidet.

En demokratisk utvikling forutsetter godt fungerende offentlige institusjoner. Gjennom norsk bistand tilbys samarbeid om den krevende oppgaven det er å bygge opp og vedlikeholde et offentlig apparat som fungerer i tråd med demokratiske prinsipper. Utenriksdepartementet er nå i ferd med å revidere retningslinjene for demokratibistand. I dette arbeidet vil det også bli lagt vekt på bistand til områder som rettsvesen, politi og fengselsvesen.

Denne form for bistandsarbeid og engasjement har på lengre sikt i tillegg til bidrag i demokratiseringsprosesser og menneskerettighetsarbeidet, en preventiv effekt i forhold til virkningene av den organisert kriminaliteten man også ser virkningene av her i Norge.

Ved at flere land har et effektivt og demokratisk organisert politi vil også flere land i større grad være i stand til å bekjempe kriminalitet.

En viktig sideeffekt av deltakelsen i internasjonale oppdrag er at man derigjennom erverver betydelig kunnskap om andre lands politimyndigheter. Mange polititjenestemenn har også knyttet kontakter som senere har hatt direkte betydning for løsning av konkrete oppdrag i den ordinære polititjenesten.

6.4.2 Bistand gjennom Europarådet, særlig om Tyrkia

Norge ga i 1998 et bidrag på NOK 500 000 til Europarådets program «Police and Human Rights 1997-2000», øremerket de deler av programmet som gjelder Tyrkia. Under en konferanse om status og oppfølging av programmet i Strasbourg 3.-4. juni 1999, presenterte representanter for tyrkiske myndigheter resultatene av et forprosjekt som er utarbeidet i samarbeid med det nederlandske konsulentfirmaet Cirquest. Forprosjektet er finansiert av bidraget fra Norge, og har form av en behovsanalyse og en handlingsplan for styrking av menneskerettighetsopplæringen (MR-opplæring) i det tyrkiske politiet.

Tyrkia erkjente på konferansen mangler som eksisterer når det gjelder MR-opplæring i det tyrkiske politiet, og Europarådets sekretariat har opplyst at man på tyrkisk side er innstilt på å begynne gjennomføringen av handlingsplanen allerede i september 1999. Det er dessuten håp om at det med basis i erfaringene fra programmet nå vil være mulig å utvide MR-opplæringen til også å gjelde det tyrkiske gendarmeriet.

Handlingsplanen som foreligger gir detaljerte forslag til omorganisering av opplærings- og lederutviklingsmetodene i det tyrkiske politivesenet, med sikte på å styrke bevisstheten om menneskerettighetene i alle deler av organisasjonen. Planen har i utgangspunktet en kostnadsramme på \$ 2 732 725, hvorav en vesentlig del antas dekket av tyrkiske myndigheter.

Europarådets sekretariat legger stor vekt på å opprettholde nær kontakt med tyrkiske myndigheter i gjennomføringen av planen, bl.a. for å sikre en tilfredsstillende faglig kvalitet i tråd med Europarådets standarder. En slik opp-

følging vil være avhengig av ytterligere bidrag fra medlemslandene, i form av finansiering og ekspertbistand.

Vektlegging av MR-opplæring er et viktig bidrag til det arbeidet som gjøres for å sikre oppfølgingen av de mange dommene mot Tyrkia i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen og av Torturovervåkningskomitéens arbeid. Utenriksdepartementet vil derfor gi et bidrag for år 2000 på NOK 500 000 til Europarådets engasjement i gjennomføringen av handlingsplanen for styrking av MR-opplæringen i det tyrkiske politiet.

6.4.3 Nordic Baltic Police Academy

Som ledd i de nordiske lands bistand til landene i Baltikum på justissektoren, besluttet de nordiske rikspolitisjefer i 1995 å igangsette et prosjekt for opplæring av politiet i dette området. Prosjektet fikk navnet Nordic Baltic Police Academy. Initiativet til dette prosjektet ble tatt på bakgrunn av et ønske om å videreføre den bilaterale bistand som de enkelte nordiske land allerede hadde igangsatt overfor de baltiske land når det gjelder opplæring av politiet. Samtidig så man muligheter for å effektivisere denne aktiviteten gjennom felles koordinering og gjennomføring av undervisningsopplegget.

Målet er å øke kvaliteten og profesjonaliteten innen de baltiske lands politistyrker, og å sørge for at tjenesten utformes i pakt med de krav som stilles til demokrati og menneskerettigheter i en rettsstat. Undervisningen legges slik opp at man trener personell som i sin tur kan videreføre kunnskapene til flest mulig tjenestemenn. På denne måten søker man å formidle kompetanse til store deler av politikorpene. Det tas videre sikte på at temaene under undervisningsopplegget inngår i de interne samarbeidsrelasjonene mellom de baltiske lands politistyrker.

Norge har konsentrert sin innsats i dette prosjektet omkring temaene narkotikaetterforskning og forebyggende tjeneste. Det undervises i 5 dager innenfor hvert tema og deltakerne kommer fra alle de tre landene. I tillegg til personell fra politiet er også representanter for samarbeidende institusjoner og etater med på undervisningen. Det kan f.eks. nevnes at man nå i de baltiske land har begynt å trekke folk fra instanser med ansvar for barnevern inn i dette opplegget, etter nordisk modell.

Erfaringene så langt er gode og Justisdepartementet er innstilt på å fortsette deltakelsen i prosjektet som ses på som et praktisk og målrettet initiativ som gir grunnlag for gode relasjoner med politiet i Baltikum.

7 Deltakelse i utenlandske utdanningsprogram

7.1 Innledning

Som en følge av de internasjonale kontaktene norsk politi har opparbeidet gjennom en årrekke, har man fått flere tilbud om å la norske tjenestemenn ta del i utdanningsprogrammer i regi av utenlandske politimyndigheter. Fra norsk side er dette sett på som en verdifull tilvekst til den alminnelige opplæringsvirksomhet som skjer i vårt eget politiutdanningssystem.

Ved siden av konkrete kunnskaper som tjenestemennene blir tilført under opphold ved utenlandske læresteder, og som vedkommende derved kan videreføre til eget tjenestested, får politiet på denne måten impulser og nye ideer innen politiutdanningen. I tillegg er det knyttet verdifulle kontakter som har vist seg å være nyttig i vårt internasjonale politisamarbeid.

Justisdepartementet som sentral politiledelse har valgt ut enkelte utdanningstilbud som de mest relevante for norske tjenestemenn, og har jevnlig sendt kvalifiserte representanter for å gjennomgå kurs og opplæringstiltak av ulik varighet. Man har gjennomgående gode erfaringer fra denne virksomheten.

7.2 Utdanningsprogrammene

I det følgende gis en kortfattet oversikt over de sentrale internasjonale opplæringstiltakene :

FBI-National Academy

Akademiet utdanner FBI tjenestemenn i USA. Norge har bl.a. hatt deltakere i lederkurs som varer i 11 uker. Denne opplæringen gir kompetanse både i lederfunksjoner og i generelle politifaglige kunnskaper.

The Police Staff College, Bramshill, England

Skolen arrangerer kurs for utenlandske polititjenestemenn av ulike slag, Det er språkkurs, forebyggende kurs, etterforskingskurs og kurs i ordenstjenester.

Flere norske tjenestemenn både på ledernivå og fra mer operative stillinger har vært elever her.

Polizei-Führungs Akademie, Münster, Tyskland

Denne skolen utdanner tyske politiledere, og tilbyr jevnlig studieplasser til norske kolleger. Det aktuelle kurset gir god innføring i flere sider ved tysk politi, dets utfordringer og oppgaveløsning.

Den Franske Politihøgskolen i Lyon

Justisdepartementet har hatt to deltakere ved det ettårige kurset ved den franske politisjefutdanningen.

Skolen ligger utenfor Lyon og er den eneste i Frankrike som utdanner politisjefer på høyeste nivå. Kurset er obligatorisk for å bli « Commissaire de police ».

Skolen holder et meget høyt faglig nivå og har hvert år hatt ca. 2.500 søkere til 54 plasser.

Studentene har enten politibakgrunn eller høyere universitetsutdannelse. Felles er imidlertid at de må gjennomgå ett år med studier for å forberede seg til opptaksprøven og den videre undervisningen på skolen.

I tillegg inviteres hvert år en del land til å sende en student som får følge undervisningen og avlegge eksamen på linje med de franske studentene.

Undervisningen gir grundig kunnskap i bl.a. fransk strafferett, straffeprosess, politirett, kriminologi, statsadministrasjon, forvaltningsrett for politiet, europeisk rett, menneskerettigheter, opprettholdelse av ro og orden bl.a. i forbindelse med demonstrasjoner. I tillegg undervises det i ledelsesteori.

Svensk og Dansk Politihøgskole

I våre nordiske naboland har norsk politi jevnlig kunnet dra nytte av ulike kurs og opplæringstilbud innenfor flere områder.

Deltakelsen ved disse kursene har gitt godt utbytte og godt grunnlag for videre samarbeid.

8 EU

8.1 Innledning

EU-landene (EF-landene) opprettet på 1970-tallet et eget forum for politisamarbeid som ble kalt TREVI (jfr. pkt. 1.2.3). TREVI var opprinnelig en arena hvor EU-landenes justis- og innenriksministre kunne diskutere terrorspørsmål. TREVI ble etterhvert bygget ut til et mellomstatlig samarbeid på ministernivå, en sentral embetsmannsgruppe og flere arbeidsgrupper. Organisasjonen spilte blant annet en sentral rolle i planleggingen av nødvendige politisamarbeidstiltak ved opprettelsen av det indre marked. Norge, sammen med andre såkalte likesinnede land, deltok i et forum kalt «Friends of TREVI». Dette ga status som observatør i samarbeidet på ministernivå og innebar at man fikk informasjon om viktige beslutninger i etterkant av ministermøtene. Ordningen bortfalt da politisamarbeidet ble integrert i EU. Fra norsk side har man etter folkeavstemningen om medlemskap i EU forsøkt å opprettholde informasjonen om den videre utviklingen av samarbeidet, bl.a. gjennom en ordning med halvårlige samtaler med det avtroppende EU formannskap.

Politisamarbeid og annet samarbeid på området justis- og innenrikssaker er blitt vesentlig styrket og utvidet innenfor EU de senere år. Politisamarbeid ble innført som et område innenfor EU gjennom Maastrichttraktaten, som trådte i kraft 1. november 1993. Politisamarbeid ble da etablert som et av i alt ni politikkområder innenfor EUs såkalte tredje søyle, justis- og innenrikssamarbeidet. Traktaten la også grunnlaget for å opprette Europol. I likhet med utenriks- og sikkerhetspolitikken i andre søyle var samarbeidet innenfor rammen av Unionen, men på mellomstatlig nivå. Samarbeidet ble underlagt EUs nye Råd for Justis- og innenrikssaker.

Begrunnelsen for det intensiverte politi- og rettssamarbeidet innenfor EU er todelt. Dels er bakgrunnen den samme som motiverte politisamarbeidet i Schengen-sammenheng, dvs. at målsettingen om å bygge ned grensekontrollen skapte et behov for andre kompensierende tiltak. Parallelt med utviklingen av Schengen-samarbeidet forhandlet også EU-landene tidlig på 1990-tallet om en yttergrensekontrollkonvensjon som skulle legge grunnlaget for å fjerne den indre grensekontrollen og etablere felles yttergrensekontroll. Dette arbeidet ble imidlertid stoppet av uenighet mellom Spania og Storbritannia om kontrollen på Gibraltar. Innenfor Unionen har imidlertid justis- og innenrikssamarbeidet i senere år fått en videre begrunnelse relatert til Unionens behov for indre sikkerhet. Artikkel 2 i Traktaten om den Europeiske Union (TEU) uttrykker at det er Unionens mål å opprettholde og utvikle Unionen som et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet, hvor man har sikret fri bevegelse for personer, med nødvendige tiltak når det gjelder yttergrensekontroll, asyl, innvandring og forebygging og bekjempelse av kriminalitet. Dette er et nytt samlende politisk begrep i EU sammenheng.

8.2 Dagens politisamarbeid i EU

Med Amsterdamtraktaten, som trådte i kraft 1. mai 99, fikk Justis- og innenrikkssamarbeidet i EU ny struktur. Deler av samarbeidet ble overført til det overnasjonale samarbeidet om fri bevegelighet for personer i første søyle. Området fri bevegelse for personer omfatter nå også asylpolitikk, bestemmelser som gjelder personkontrollen på de ytre grensene, utvikling av felles visumpolitikk, betingelsene for fri bevegelse for tredjelandsborgere som er bosatt i Unionen, felles strategier mot organisert illegal innvandring og menneskesmugling og felles policy når det gjelder asyl og behandling av asylsøknader. Politisamarbeidet er fortsatt en del av det mellomstatlige samarbeidet i Unionens tredje søyle. Samarbeidsområdet politi- og strafferettslig samarbeid omfatter bestemmelser vedrørende politisamarbeid og rettslig samarbeid på strafferettens område. I dette inngår detaljerte bestemmelser om samarbeid mellom politiet, toll- og påtalemyndighet og også domstolene i de enkelte land, og om harmonisering av lovgivningen. Det er særlig lagt vekt på tema relatert til organisert kriminalitet. Det er gitt mer utførlige bestemmelser om Europol enn tidligere og Europol får utvidet sine fullmakter noe.

I perioden fra Maastrichttraktaten trådte i kraft og frem til nå har det foregått en vesentlig videreutvikling både av samarbeidet på området justis- og innenrikkssaker som helhet og av politi- og rettssamarbeidet spesielt innenfor EU. Virkemidler mot organisert kriminalitet har i økende grad stått sentralt.

På møtet i Det europeiske råd i desember 1996 ble behovet for økt innsats mot organisert kriminalitet understreket, og behovet for samlet og koordinert innsats på dette området innenfor Unionen ble fremhevet. Rådet vedtok å etablere en gruppe av nasjonale eksperter på høyt nivå om skulle utarbeide en aksjonsplan med spesifikke rekommandasjoner og en realistisk tidsplan for gjennomføring. Planen ble lagt frem for Rådsmøtet våren 1997.

Planen inneholdt forslag til 30 rekommandasjoner og 15 såkalte «political guidelines», dvs. forslag til rekommandasjoner som gruppen anså som så viktige at Rådet burde vedta dem som sine egne. Forslagene spente over et vidt område innenfor politisamarbeid, rettslig samarbeid, strafferettslig harmonisering og andre tiltak.

Blant forslagene var at Rådet skulle vedta en rekommandasjon med sikte på at hvert enkelt medlemsland i nasjonal lovgivning skal kriminalisere medlemskap i kriminelle organisasjoner, uavhengig av i hvilket medlemsland organisasjonen er etablert eller utøver sine kriminelle handlinger. Rådet ble videre bedt om å etablere en mekanisme for evaluering av hvordan ulike samarbeidstiltak om kriminalitetsbekjempelse blir anvendt og implementert i de forskjellige medlemsland. Betydningen av videre utvikling av det rettslige samarbeidet, særlig gjennom ferdigstillelse av EUs konvensjon om gjensidig rettsbistand, ble understreket. Det ble også foreslått et nettverk for rettslig samarbeid på EU-nivå. Det ble dessuten lagt grunnlag for etablering av egne pre-tiltredelsesavtaler med søkerlandene med hensyn til kriminalitetsbekjempelse, basert på landenes nasjonale lovgivning og med mulighet for nærmere samarbeid med Europol. Planen foreslo etablering av en multidisiplinær gruppe for organisert kriminalitet innenfor EU. Denne gruppen har senere hatt ansvaret for å følge opp planen og er i dag meget viktig når det gjelder å videreutvikle politisamarbeidet innenfor EU.

Betydningen av vel utviklet og vid nasjonal lovgivning med hensyn til inn-
dragning av utbytte av kriminell virksomhet ble understreket, og også betyd-
ningen av utvidet innsyn i privat og offentlig virksomhet og administrasjon for
å motvirke korrupsjon. Det ble også foreslått at EUs strukturfond, særlig det
sosiale fond og Urban programmet burde mobiliseres for å forebygge at de
store byene i Unionen skal bli yngleplasser for kriminalitet.

Planen inneholdt også forslag om at Europol skulle tildeles utvidet kompe-
tanse, tilsvarende det som senere er blitt traktatfestet i Amsterdamtraktaten.
Et flertall av rekommandasjonene i planen ble vedtatt av Rådet, slik at grunn-
laget ble lagt for videreføring av samarbeidet på disse områdene i forkant av
at Amsterdamtraktaten trådte i kraft.

Schengen-samarbeidet, som Norge sluttet seg til ved samarbeidsavtalen
av 19. desember 1996 mellom Norge, Island og Schengen-landene, er etter at
Amsterdamtraktaten trådte i kraft også en del av samarbeidet innenfor EU (jfr.
St.prp. nr. 42 (1996-97)). Schengen-regelverket, som Norge har sluttet seg til,
er dermed blitt en del av EUs regelverk (jfr. St. meld. nr. 33 (1998-99)). Regel-
verket er fordelt innenfor EU, slik at det Schengen-regelverk som gjelder fri
bevegelse for personer, derunder bestemmelsene angående ytre grensekon-
troll, er inkorporert i første søyle. Bestemmelsene som gjelder politisamar-
beid er inkorporert i tredje søyle.

Norge vil i henhold til den samarbeidsavtale som er inngått mellom EU og
Norge og Island om de institusjonelle ordninger for videre deltakelse i Schen-
gen-samarbeidet, delta i den videre utvikling av samarbeidet innenfor EU i de
sammenhenger hvor det bygger videre på Schengen-regelverket. Når det gjel-
der politisamarbeid vil det for eksempel si at i de tilfeller hvor en videre utvik-
ling anses som en videreføring av regelverket om politisamarbeid i Schengen
vil Norge kunne delta. Dette vil skje i det såkalte Fellesorganet, hvor Norge og
Island møter sammen med EU-landene (jfr. St.prp. nr. 50 (1998-99)). I de tilfel-
ler hvor en videre utvikling av politisamarbeidet blir definert som en viderefø-
ring av Unionens politisamarbeid, som ikke bygger på Schengen-regelverket,
har vi etter dagens modell ikke adgang til å delta. For en nærmere beskrivelse
av politisamarbeidet i Schengen, se St.prp. nr. 42 (1996-97) om Schengenavta-
len.

8.3 Europol

Europol er EU-landenes viktigste tiltak for å forebygge og bekjempe alvorlig
organisert kriminalitet. Europol ble vedtatt opprettet i Maastrichttraktaten og
etablert på et foreløpig rettslig grunnlag i 1993, mens forhandlingene om
Europolkonvensjonen fortsatt pågikk. Konvensjonen trådte i kraft 1. oktober
1998 og Europol ble operativ fra 1. juli 1999. Bare EU-land kan være parter i
Europolkonvensjonen og medlem av Europol. Etter konvensjonen kan imid-
lertid Europol inngå ulike former for samarbeid og kontakter med tredjeland
og organisasjoner, herunder samarbeidsavtaler. Europol ventes å få myndig-
het til å forhandle slike avtaler. Det foreligger utkast til en Rådsbeslutning som
vil tildele Europol slik kompetanse. Det er imidlertid ikke klart når denne vil
bli behandlet i Rådet.

Etter at Europol ble operativ har man fra norsk side sett det som viktig å
etablere et nærmere samarbeid. Europol må forventes å bli en dynamisk og

viktig instans i arbeidet mot internasjonal organisert kriminalitet. Det er grunn til å tro at organisasjonen vil få økende betydning både EU-landene imellom og internasjonalt. USA, Sveits og Canada er blant de land som ønsker nærmere samarbeid med Europol. På operativt nivå vil norsk politi kunne ha nytte av et formalisert samarbeid med Europol med sikte på etterforskning av saker med internasjonale forgreninger. Det er også ønskelig å kunne dra direkte nytte av Europols analysekapasitet og innsamlete informasjon.

De nordiske EU-landene legger økende vekt på samarbeidet gjennom Europol, også på områder som tradisjonelt er meget viktig innenfor det nordiske politisamarbeidet. Det gjelder for eksempel forskjellige narkotikaprojekter. Det er viktig å bevare det tette nordiske samarbeidet på dette området. Formalisert norsk tilknytning til Europol vil gjøre det enklere å bevare den nordiske enheten når det gjelder politisamarbeid.

Formålet med Europol er å styrke og effektivisere EU-landenes rettshåndhevelsesmyndigheter og samarbeidet mellom dem, med hensyn til å forebygge og bekjempe terrorisme, illegal handel med narkotika og andre former for alvorlig internasjonal kriminalitet. Det er en forutsetning at en kriminell struktur eller organisasjon er involvert i den aktuelle kriminaliteten, og at to eller flere av medlemsstatene er berørt. Europols mandat omfatter illegal handel med narkotika, illegal handel med kjernefysisk materiale, menneskesmugling, illegal handel med forsvunne kjøretøy, handel med mennesker, terrorisme og hvitvasking av penger i forbindelse med slike forbrytelser. Andre områder som er foreslått inkorporert er bekjempelse av penge- og kredittkortforfalskning og miljøkriminalitet.

Europol bistår medlemslandene gjennom å lette utvekslingen av data, på grunnlag av Europolkonvensjonen og i samsvar med nasjonal lovgivning. Informasjonsutveksling vil også foregå direkte mellom liaisoner som medlemslandene har stasjonert ved Europol. Europol utarbeider operative analyser til støtte for etterforskning i medlemslandene og generelle strategiske rapporter, kriminalitetsanalyser og trusselvurderinger på grunnlag av informasjon og etterretningsopplysninger som mottas fra medlemslandene, er generert ved Europol eller samlet inn fra andre kilder. I tillegg kan Europol tilby rådgivende ekspertise og teknisk støtte (lokaler og datautstyr f.eks.) i forbindelse med større etterforskningsoperasjoner som involverer kompetente myndigheter i flere medlemsland og krever tett samarbeid og koordinering. Det er et mål for Europol å styrke bevisstheten om betydningen av kriminalanalyse og harmonisering av analysemetoder i medlemslandene. I Amsterdamtraktaten fikk Europol utvidet sin kompetanse noe i forhold til tidligere. Innenfor EU vil Europol kunne støtte og bidra i forberedelsen og koordineringen av særlige etterforsknings saker som gjelder flere medlemsland. Representanter for Europol vil også kunne delta i operative etterforskingsteam i slike saker. I løpet av fem år skal Europol få adgang til å oppfordre politiet i medlemsstatene til å iverksette etterforskning i særlige tilfelle. Fortsatt er det imidlertid ikke planer om å videreutvikle Europol til et Europas FBI med operativ politimyndighet.

Europols bemanning er i øyeblikket på ca. 155 personer hvorav 41 er sambandsmenn utstasjonert fra de respektive medlemsland. Sambandsmennene kommer fra EU-landenes ulike politikorps, tollmyndigheter, utlendingsmyn-

digheter mv. Personellet består forøvrig av fast ansatte analytikere, kriminaletterretnings- og andre eksperter, tolker og administrativt personale.

Europols datasystem (The Europol Computer System TECS) er under utvikling og skal være ferdigstilt i år 2001. Det vil bestå av tre komponenter, et informasjonssystem, et analysesystem og et indekssystem. Parallelt med at konvensjonen trådte i kraft ble det etablert et foreløpig system for kriminalanalyse.

Europol er ansvarlig overfor EUs justisråd. Det er også opprettet et styre for Europol hvor alle medlemslandene har en representant. Styret har det overordnede ansvaret for Europols aktiviteter. I tillegg har Europol et kontrollorgan sammensatt av personvernekspertene fra medlemslandene.

Europolkonvensjonen

Europol ble opprinnelig foreslått opprettet fra tysk side i 1991, mens det formelle grunnlaget som nevnt ble lagt i Maastrichttraktaten. Det ble tidlig klart at et flertall av EU-landene anså det nødvendig at et samarbeid av typen Europol rettslig sett måtte baseres på en konvensjon. Forhandlingene om Europolkonvensjonen ble påbegynt i 1992, konvensjonen ble undertegnet 26. juli 1995 og trådte i kraft 1. oktober 1998. Konvensjonen omfatter detaljerte bestemmelser om målsetting, oppgaver, oppbygging og samarbeidet med medlemslandene og Europols informasjonssystem. Den mest omfattende delen av konvensjonen gjelder behandling av opplysninger (innsamling, behandling og bruk), og regelverk angående databeskyttelse og personvern (underretningsplikt, databeskyttelsesnivå, bestemmelser om registrering, videreformidling av opplysninger til tredjeland, tilgang, retting og sletting, nasjonal kontrollinstanser og felles kontrollorgan).

8.4 Fremtidig samarbeid med Europol

Regjeringen har tilkjennegitt overfor EU-landene at man fra norsk side ønsker å innlede forhandlinger om en tredjelandsavtale om samarbeid med Europol. Justisdepartementets politiske ledelse har ved flere anledninger besøkt Europol og på et foreløpig grunnlag diskutert eventuelt videre samarbeid. Ønsket om en nærmere avtale har også vært fremmet på politisk nivå i ulike sammenhenger. Som nevnt foran er det ventet at Europol vil få kompetanse til å forhandle slike avtaler. Det foreligger et utkast til Rådsbeslutning som vil tildele Europol slik kompetanse dersom den blir vedtatt. Det er imidlertid ikke klart når EUs råd vil behandle beslutningen. Hvilken prioritet de ulike landene vil få er ikke avgjort i Rådsbeslutningen. På denne bakgrunn har både Island og Norge tilskrevet EUs formannskap med sikte på å oppnå prioritet.

Europol har utarbeidet utkast til en modellavtale for samarbeid med tredjeland. Modellavtalen som er utarbeidet av Europol foreslår bestemmelser på en rekke områder. Utover innledende definisjoner slås det fast at hensikten med avtalen er å utvikle og styrke samarbeidet mellom det aktuelle tredjeland og Europol for å bekjempe organisert kriminalitet, gjennom utveksling av informasjon og etterretningsopplysninger og nær kontakt på alle aktuelle nivåer. Kriminalitetsområdene foreslås å være illegal handel med narkotika, illegal handel med kjernefysisk materiale, menneskesmugling, handel med mennesker, stjålne kjøretøy og hvitvasking av penger i forbindelse med denne

kriminaliteten. Det forutsettes at det aktuelle tredjeland, i likhet med EU-landene, gir en sentral nasjonal politimyndighet kompetanse til å fungere som kontaktpunkt og ivareta det løpende samarbeid. Videre foreslås bestemmelser om utveksling av informasjon og informasjonsbeskyttelse, innsending av informasjon til Europol og betingelser for å motta personlige data fra Europol. Avtalen omfatter også bestemmelser om stasjonering av en eller flere sambandsmenn ved Europol og muligheten for Europol-sambandsmenn i tredjelandet. Det foreslås også at direktøren for det nasjonale kontaktpunktet skal møte med Europols direktør jevnlig for å diskutere spørsmål relatert til avtalen og samarbeidet generelt.

Avtalen er et mulig utgangspunkt for forhandlinger fra Europols side. Den eventuelle avtalen det vil være aktuelt å forhandle frem for Norges del vil være avhengig av hvilket utgangspunkt Norge velger for forhandlingene og Europols interesser, og kan i praksis være mer eller mindre omfattende enn modellavtalen.

Fra norsk side har man igangsatt arbeidet med å utforme et forhandlingsutgangspunkt. Som en generell holdning vil Norge gå inn for at man på norsk side sikres en tilstrekkelig grad av drøftelser og konsultasjoner etter hvert som Europol-samarbeidet utvikler seg. Det må i denne forbindelse erindres at Europol ikke er en organisasjon som typisk vil være konsentrert om utvikling av regelverk ettersom organisasjonens kjernevirksomhet er informasjons- og erfaringsutveksling. Norge vil måtte beslutte på selvstendig grunnlag hvorvidt Norges avtale med Europol også skal omfatte eventuelle senere utvidelser av Europols mandat.

Ved en eventuell tilknytning til Europol gjennom en tredjelandsavtale vil det være behov for å utplassere norske politisambandsmenn ved Europols sambandsmannsavdeling for å ivareta og lette utvekslingen av informasjon mellom Europol og Norge. Europol har også en kriminalitetsanalyseavdeling som det satses sterkt på å utvikle videre og hvor det vil være av interesse for Norge å delta. Hvorvidt det vil være tilstrekkelig å utplassere en person, vil således være avhengig av innholdet i avtalen mellom Norge og Europol i forhold til samarbeidsområder og eventuelle forpliktelser i den sammenheng.

9 Oppsummering og videreføring

Nordisk politisamarbeid

Det nordiske politisamarbeidet har stor betydning for Norge. Departementet legger stor vekt på å bevare og videreutvikle dette. PTN-samarbeidet er en hjørnesten i bekjempelsen av narkotikakriminalitet og annen grenseoverskridende kriminalitet. Det tas videre sikte på å avslutte forhandlingene med Sverige og Finland om en politisamarbeidsavtale som regulerer adgangen for politiet til å krysse grensene ved forfølgelse og observasjon.

I dagens situasjon innebærer det en utfordring å sikre det nordiske samarbeidet, fordi det EU-baserte politisamarbeidet er i så sterk vekst og et flertall av de nordiske land er medlem av EU. Det er en fare for at det nordiske samarbeidet blir skadelidende fordi fokus og ressurser i de nordiske EU-landene i økende grad rettes mot samarbeidet i EU. Det må være en målsetting å sikre norsk deltakelse og innflytelse blant annet når tradisjonelt nordiske samarbeidsprosjekter videreføres i en EU-basert ramme. Dette er også en begrunnelse for at Regjeringen ønsker en samarbeidsavtale med Europol.

Østersjøregionen

Samarbeidet innenfor Østersjøregionen har som nevnt i innledningen vokst frem i løpet av de siste årene. Norge har deltatt aktivt i utviklingen av dette samarbeidet. Departementet vil støtte fortsatt videreføring av samarbeidet.

Interpol

Norge deltar aktivt i Interpol. Interpol er den sentrale internasjonale politiorganisasjonen og en nødvendig aktør i sak-til-sak samarbeidet internasjonalt. Interpol spiller en meget viktig rolle med hensyn til formidling av etterlysninger, anmodninger om rettslig bistand og forespørsler om etterforskningsbistand. Interpol er dessuten et viktig forum når det gjelder spredning av politifaglig informasjon. Det foregår mye opplæring i Interpols regi. Norge har bidratt aktivt til utviklingen av Interpol de senere år, blant annet ved at man har spilt en pådriverrolle med hensyn til Interpols innsats og funksjon mot misbruk og handel med barn.

Bilateralt politisamarbeid

Det er viktig å understreke betydningen av det praktiske, bilaterale politisamarbeidet. Bilateralt samarbeid kan foregå på grunnlag av egne avtaler, eller med hjemmel i nasjonal lovgivning og etter at det er formidlet kontakt mellom to lands politi, for eksempel gjennom Interpol. Norges prinsipielle holdning har som beskrevet i pkt. 4.3.2 vært å unngå bilaterale politisamarbeidsavtaler med enkeltland. Dette vil fortsatt være departementets hovedsyn.

Europarådet og FN

Europarådet og FN er også arenaer hvor Norge tradisjonelt deltar. Europarådets rolle er de senere år endret, fra i hovedsak å arbeide med utvikling av rettslig samarbeid til aktiv bistand til utvikling av demokratiet i øst- og sentraleuropa. Samtidig er kriminalitetsbekjempelse kommet mer i fokus. Pompidougruppen er et tverretatlig og tverrfaglig forum for narkotikasamarbeid knyttet til Europarådet, som Norge deltar aktivt i (jfr. 4.7.2). Også i FNs narkotikasamarbeid deltar Justisdepartementet aktivt. Norge er en hovedbidragsyter til UNDCP, FNs narkotikakontrollprogram. Deltakelsen i FNs samarbeid om kriminalitetsbekjempelse, som er av nyere dato, har fått noe mindre oppmerksomhet fra norsk side. Man deltar som observatør under de årlige sesjonene i FNs kriminalitetskommisjon. Deltakelsen er svært ressurskrevende. Norge deltar også i FNs forhandlinger om en konvensjon mot organisert kriminalitet (CATOC) og dette arbeidet vil bli videreført.

Schengen-samarbeidet

Fra norsk side har man de senere år lagt stor vekt på deltakelse i politisamarbeidet innenfor Schengen. (Jfr. St.prp. nr. 42 (1996-97)). Schengen-samarbeidet gir et utgangspunkt for nærmere politimessig samarbeid med de vesteuropeiske land utenfor Norden. Når Schengen-regelverket iverksettes vil norsk politi få tilgang til Schengen Informasjonssystemet (SIS). SIS ventes å bli det mest effektive ettersøkingssystemet innenfor Europa. Iverksettelse vil etter planen skje i annet halvår år 2000. Schengen-samarbeidet ble, som omtalt i innledningen, integrert i EU da Amsterdamtraktaten trådte i kraft. Fortsatt norsk deltakelse er sikret gjennom en samarbeidsavtale mellom EU, Norge og Island.

Regjeringen har tilkjennegitt overfor EU-landene at man fra norsk side ønsker å innlede forhandlinger om en tredjelandsavtale om samarbeid med Europol. Europol har fått tildelt kompetanse til å fremforhandle slike avtaler. Departementet har tilskrevet det finske EU-formannskap høsten 1999 og uttrykt ønske om prioritet når forhandlingene innledes. Arbeidet med å utforme norsk forhandlingsposisjon pågår.

Deltakelse i Civpol

Deltakelse med polititjenestemenn i internasjonale fredsoperasjoner er tradisjonelt ikke en del av det norske politiets hovedoppgaver. Justisdepartementet har likevel funnet det naturlig at Norge, i tråd med regjeringens generelle utenrikspolitiske linje, bidrar til fred og stabilitet også utenfor landets grenser, ved å stille polititjenestemenn til disposisjon i freds- og stabilitetsbevarende operasjoner i konfliktbelastede land.

Civpol har tradisjonelt ikke hatt ansvar for opprettholdelse av lov og orden eller utførelse av annen politivirksomhet i konfliktområdene. Civpols oppgaver har vært å observere landets lokale politi, med påfølgende veiledning og rapportering. Dette innebærer at Civpol arbeider nær den lokale politistyrken for å sikre at den enkelte tjenestemann løser sine oppgaver iht. internasjonale lover, regler og praksis, og at sivilbefolkningen ikke forskjellsbehandles med bakgrunn i f.eks. ulik etnisk tilhørighet. Opplæring av politipersonell er en annen viktig Civpol-oppgave. Enkelte lands politistyrker må «avmilitariseres»

og omdannes til et sivilt politi, både med hensyn til arbeidsmetoder og holdninger. Civpol fører også kontroll med de lokale politistyrkenes virksomhet i forbindelse med forberedelser til og avvikling av valg.

I forbindelse med Kosovo-konflikten og etableringen av en internasjonal fredsstyrke i Kosovo (KFOR) har FN iverksatt en Civpol-operasjon hvor politiet er gitt utøvende myndighet og er bevæpnet. Dette har gjort det nødvendig for Justisdepartementet å vurdere deltakelse i denne type operasjon. Etter grundige vurderinger er departementet kommet til at man vil tilby deltakelse med væpnet norsk politi i Kosovo. Det forutsettes frivillig verving av deltakere og egnet tilleggsutdanning.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Stortingsmeldingen inneholder i det alt vesentlige en beskrivelse av dagens internasjonale politi- og rettssamarbeid. Ut fra dette antas meldingen generelt sett ikke å føre til vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser. Det er imidlertid vekst i det internasjonale samarbeidet på de fleste områder og internasjonalt politi- og rettssamarbeid er ikke unntatt fra denne utviklingen. Over de siste 20 år har det således vært en omfattende vekst og utvikling av samarbeidet og denne utviklingen vil fortsette. Det har sammenheng med utviklingen av den internasjonale kriminaliteten, med at samarbeidet utvides til å omfatte flere land og at det etableres nye former for samarbeid. Denne utviklingen vil generelt medføre at deltakelse i det internasjonale samarbeidet krever store ressurser.

Under punkt 4.4.4 er det redegjort for at samarbeidet med amerikanske myndigheter planlegges utvidet med stasjonering av en politisambandsmann ved ambassaden i Washington. Opprettelse av en slik stilling vil medføre kostnader på ca. 1 mill kr pr. år. Tilsvarende vil være tilfelle dersom en samarbeidsavtale med Europol vil medføre utstasjonering av en person ved Europol. Disse kostnadene vil man komme tilbake til i den ordinære budsjettprosessen.

Politiets innsats i fredsbevarende operasjoner er omtalt i kapittel 6. Kostnadene ved deltakelse i Civpol fordeler seg på administrative kostnader, opplæring og lønn. Utenriksdepartementet dekker kostnadene ved deltakelse i Civpol-operasjoner. Disse kostnadene beløper seg til ca. NOK 700 000 pr. år for en tjenestemann. Deltakelse i FN-operasjonen i Kosovo eller eventuelle andre operasjoner hvor tjenestemennene forutsettes å ha utøvende myndighet vil kunne medføre ekstrakostnader. Kostnadene er foreløpig ikke beregnet nærmere. Det forutsettes at kostnadene dekkes av Utenriksdepartementet på vanlig måte og håndteres i den ordinære budsjettprosessen.

Justis- og politidepartementet

tilrår:

Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 17. desember 1999 om Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid blir sendt Stortinget.
