



Innst. O. nr. 60

(2005-2006)

Innstilling til Odelstinget fra justiskomiteen

Ot.prp. nr. 53 (2005-2006)

Innstilling fra justiskomiteen om endringer i straffeloven 22. mai 1902 nr. 10 og utleveringsloven 13. juni 1975 nr. 39 (gjennomføring av FN-konvensjonen mot korrupsjon)

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Hovedinnholdet i proposisjonen

I proposisjonen foreslår departementet endringer i straffeloven 22. mai 1902 nr. 10 og utleveringsloven 13. juni 1975 nr. 39. Departementet foreslår å føye til et nytt annet ledd i straffeloven 1902 § 317, slik at bestemmelsen uttrykkelig rammer det å hvitvaske utbytte fra en straffbar handling man selv har begått. I tillegg foreslår departementet å kriminalisere det å inngå forbund om å begå heleri eller hvitvasking, se forslag til ny § 318. Forslaget til endring i utleveringsloven gjør det mulig å etterkomme en anmodning fra en annen stat om å fryse eller beslaglegge midler med sikte på inndragning, selv om staten som anmoder ikke selv har truffet noen beslutning om å fryse eller beslaglegge midlene.

Hovedformålet med endringsforslagene er å gjøre det mulig å ratifisere FN-konvensjonen mot korrupsjon og bidra til mer effektivt å kunne strafforfølge hvitvasking og til bedre internasjonalt samarbeid om inndragning av utbytte fra straffbare handlinger.

I tillegg til forslagene til lovendringer inneholder proposisjonen redegjørelser for regelverk som dekker de øvrige forpliktelsene i FN-konvensjonen mot korrupsjon.

1.2 Bakgrunnen for forslaget

Formålet med konvensjonen mot korrupsjon er å fremme internasjonalt samarbeid for å forebygge og

bekjempe korrupsjon. Konvensjonen bygger til en viss grad på FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet, men på noen punkter oppstiller konvensjonen mot korrupsjon strengere forpliktelser for medlemsstatene.

Reglene i konvensjonen kan inndeles i fire kategorier. For det første inneholder konvensjonen en rekke bestemmelser om preventive tiltak som skal forebygge at korrupsjon skjer. Dernest pålegger konvensjonen statene å kriminalisere en rekke handlinger av korrumpert karakter. Videre har konvensjonen bestemmelser om etterforskning og internasjonalt samarbeid i korrupsjonssaker. Den siste kategorien gjelder bestemmelser om tilbakeføring av midler som stammer fra korrupsjon.

Norge undertegnet konvensjonen straks den ble åpnet for undertegning i Mexico City 9. desember 2003. Konvensjonen trådte i kraft 14. desember 2005. Departementet sendte i oktober 2005 på høring spørsmålet om ratifikasjon av FN-konvensjonen og forslag til nødvendige regelendringer for å kunne ratifisere.

1.3 Forebyggende tiltak (konvensjonen kapittel II)

I høringsnotatet uttalte departementet at det ikke var nødvendig med lovendringer for å oppfylle forpliktelsene i konvensjonen kapittel II, og høringen har ikke avdekket et slikt behov. I kapittel 3 gis det en oversikt over regelverk som anses å dekke konvensjonens forpliktelser om forebyggende tiltak. Det vises til proposisjonen for denne redegjørelsen.

1.4 Kriminalisering og rettshåndheving (konvensjonen kapittel III)

1.4.1 Innledning

Departementet foreslo i høringsnotatet enkelte lovendringer for å oppfylle forpliktelsene i kapittel

III i konvensjonen. I tillegg ba departementet høringsinstansene uttale seg om enkelte forpliktelser som departementet mente var dekket i norsk rett, men hvor en lovendring kunne vurderes. I tillegg gjøres det generelt rede for hvordan forpliktelsene er oppfylt i norsk rett. Ingen av høringsinstansene har påpekt behov for lovendringer utover det departementet foreslo i høringsnotatet. Det vises til proposisjonen på de punkter hvor regelverket anses å dekke konvensjonens forpliktelser, og hvor lovendring er vurdert, men ikke foreslått.

Hvitvasking rammes av straffeloven § 317. Etter denne bestemmelsen er det blant annet straffbart å yte bistand til å sikre utbytte, for eksempel gjennom oppbevaring, skjuling, sending, konvertering eller avhending av utbytte og formuesgjenstander som trer i stedet for utbytte. Straffebudet omfatter utbytte av enhver straffbar handling og rammer både forsettlig og uaktsomt heleri. Videre gjelder bestemmelsen utbytte av straffbare handlinger begått i utlandet dersom handlingen etter sin art er straffbar også i Norge.

I høringsnotatet ga departementet uttrykk for at heleribestemmelsen i hovedsak dekker de forhold artikkel 23 og 24 krever kriminalisert. På to punkter mente departementet likevel det var nødvendig å foreslå endringer for å oppnå best mulig samsvar mellom forpliktelsen etter artikkel 23 til å kriminalisere hvitvaskingshandlinger og norsk rett. Dette gjelder hvitvasking av utbytte fra egen straffbar handling og forbund (avtale om å begå hvitvasking). I det følgende vil forslagene til lovendring på disse to punktene bli drøftet.

1.4.1.1 HVITVASKING AV UTBYTTE FRA EN STRAFFBAR HANDLING MAN SELV HAR BEGÅTT ("SELF-LAUNDERING")

Etter gjeldende norsk rett anses det ikke straffbart for en lovbrøyer å foreta handlinger for å sikre utbyttet for seg selv. Heleribestemmelsen kan for eksempel ikke anvendes i konkurrans med straffebudet mot tyveri eller bedrageri. Standpunktet er begrunnet med at lovovertrederens senere disposisjon over for eksempel tyvgodset konsumeres av tilegnelsen som er skjedd ved tyveriet, og det samme er lagt til grunn ved bedrageri selv om det der ikke er noe vilkår om tilegnelse. På den annen side anvendes ofte § 317 i tilfeller der det ikke kan bevises at den siktede begikk handlingen som fremskaffet utbyttet.

I høringsnotatet viste departementet til at FN-konvensjonen artikkel 23 forplikter medlemsstatene til å kriminalisere hvitvasking av utbytte fra egne straffbare handlinger. Det nærmere innholdet i forpliktelsen og lovtekniske muligheter for å dekke dette i straffeloven er drøftet i høringsnotatet. Departementet tolker artikkel 23 nr. 1 slik at det ikke er påkrevd å kriminalisere særskilt ervervet, besittelsen el-

ler bruken av formuesgoder når det er den som har begått primærlovbruddet som har slik befatning med utbyttet. Det som kreves kriminalisert er sikringshandlinger som f.eks. konvertering eller overføring av utbyttet fra en annen straffbar handling som man selv har begått.

Departementet foreslår at straffeloven § 317 får et nytt annet ledd som særskilt retter seg mot den som hvitvasker utbyttet av en straffbar handling vedkommende selv har begått. Departementet holder fast ved at det er et eget straffverdig forhold å forsøke å sikre utbyttet fra et straffbart forhold - også når det er en selv som har begått primærhandlingen.

Bestemmelsen utformes slik at det direkte dekker konvensjonsforpliktelsen. Kriminalisering av handlinger bør ikke skje i større grad enn nødvendighet og ut fra en vurdering av handlingenes straffverdighet. Dette er i tråd med prinsippene for kriminalisering som er lagt til grunn for den nye straffeloven. Høringen har ikke avdekket noe behov for å kriminalisere hvitvasking utover konvensjonens krav. Dersom det i framtiden skulle vise seg at § 317 ikke dekker faktiske hvitvaskingshandlinger, vil departementet vurdere ordlyden på nytt.

En bestemmelse om hvitvasking av utbytte fra eget straffbart forhold skal i utgangspunktet brukes i konkurrans med straffebudet som rammer primærlovbruddet. Rettsanvenderen må imidlertid foreta en grensedragnings slik at ikke to straffebud brukes på det samme straffverdige forholdet. Det er ikke meningen å dekke befatning med utbyttet som allerede er dekket gjennom gjerningsbeskrivelsen av primærlovbruddet med forslaget til ny hvitvaskingsbestemmelse.

1.4.1.2 FORBUND (AVTALE) OM Å BEGÅ HVITVASKING

I høringsnotatet antok departementet at straffeloven § 317, sammen med § 49 om forsøk, oppfyller forpliktelsen i artikkel 23 bokstav b ii, bortsett fra det å inngå en avtale om hvitvasking.

I høringsnotatet foreslo departementet en ny forbundsbestemmelse i straffeloven § 318 for best mulig å oppfylle forpliktelsen i konvensjonens artikkel 23. Konvensjonen forplikter statene bare til å kriminalisere forsettlige hvitvaskingshandlinger. Skyldkravet i straffelovens øvrige forbundsbestemmelser er forsett. På den bakgrunn foreslo departementet at skyldkravet i en ny forbundsbestemmelse om hvitvasking skulle være forsett. Videre gikk departementet inn for at strafferammen skal være bøter eller fengsel inntil 3 år. Dette ble begrunnet med at en avtaleinngåelse ligger nær opptil rådgivning og annen psykisk medvirkning som kan straffes med bøter eller fengsel inntil 3 år etter § 317 første ledd. Departementet vil også etter høringsrunden foreslå en ny be-

stemmelse i straffeloven § 318 som kriminaliserer det å inngå forbund med noen om å hvitvaske utbytte fra en kriminell handling som foreslått i høringsnotatet.

1.4.1.3 ØVRIGE ENDRINGER I STRAFFELOVEN § 317

I høringsnotatet gav departementet uttrykk for at det var behov for enkelte redaksjonelle endringer i straffeloven § 317. Det har ikke kommet fram motforestillinger mot dette under høringen, og departementet opprettholder disse forslagene.

Videre ba departementet i høringsnotatet høringsinstansene uttale seg om uaktsomme overtredelser av nytt ledd om hvitvasking av utbytte av egen straffbar handling bør rammes, jf. § 317 femte ledd. Flere høringsinstanser peker på at selv om det kan virke mindre praktisk at slike overtredelser skal skje uaktsomt, er det bevismessige grunner til å ha et slikt skyldkrav også for disse overtredelsene. Departementet er enig i dette og foreslår derfor at også uaktsom hvitvasking av utbytte fra eget straffbart forhold skal rammes av straffeloven § 317.

I høringsnotatet ble høringsinstansene også bedt om å uttale seg om § 317 fjerde ledd om narkotikaforbrytelse bør få anvendelse på slike handlinger som er foreslått dekket av nytt annet ledd. Departementet foreslår med støtte i uttalelsene fra høringsinstansene at regelen i § 317 nåværende fjerde ledd også skal gjelde ved hvitvasking av utbytte fra eget straffbart forhold.

1.5 Internasjonalt samarbeid (konvensjonen kapittel IV)

I kapittel 5 gis det en oversikt over regelverk som dekker konvensjonsforpliktelsene om internasjonalt samarbeid. Det foreslås ingen lovendringer i kapittel 5, og det vises til proposisjonen på dette punkt.

1.6 Tilbakeføring av midler (konvensjonen kapittel V)

1.6.1 Innledning

Konvensjonen slår fast at tilbakeføring av midler som stammer fra en ulovlig handling, er et fundamentalt prinsipp, og at statene skal gi hverandre den mest utstrakte assistanse og samarbeid i dette henseende.

Departementet foreslår enkelte lov- og forskriftendringer for å oppfylle forpliktelsene i konvensjonens kapittel V. Det vises for øvrig til proposisjonen på de punkter hvor regelverket anses å dekke konvensjonens forpliktelser.

1.6.2 Forebygging og avdekking av overføring av utbytte fra en forbrytelse (artikkel 52)

Artikkel 52 gjelder forebygging og avdekking av overføring av utbytte fra en forbrytelse.

Artikkel 52 nr. 5 og 6 er vurderingspunkter som etter sitt innhold ikke fordrer lovendringer. Departementet viser til at det etter norsk rett foreligger ulike opplysnings- og rapporteringsplikter om privatpersoners økonomi, for eksempel rapportering av ligningsopplysninger til skattemyndighetene. Departementet tar sikte på å ta initiativ til at ordninger for økonomiske opplysninger mv. for offentlige tjenestemenn blir vurdert. Det kan være naturlig at vurderingens gjøres i forbindelse med gjennomføring av EUs tredje hvitvaskingsdirektiv.

Når det gjelder kravene i nr. 1, vises det til at det er fastsatt utførlige krav til finansinstitusjoners kontroll av kunders identitet i hvitvaskingsloven, jf. hvitvaskingsforskriften, samt krav til registrering og oppbevaring av opplysninger om kunder. Hvitvaskingsloven setter ikke spesielle krav til økt kontroll ved etablering av konti av enkeltpersoner som innehar offentlige tjenester eller verv, og deres familiemedlemmer og nære medarbeidere, jf. nr. 1. Etter hvitvaskingsloven kan departementet i forskrift fastsette nærmere regler om gjennomføring av identitetskontroll, hva som anses som gyldig legitimasjon og unntak fra plikten til å kreve legitimasjon og til å foreta identitetskontroll. Departementet legger til grunn at bestemmelsen gir adgang til å fastsette forskrifter som måtte være nødvendige for at kravet i konvensjonen artikkel 52 nr. 1 kan oppfylles. Alternativt kan Kredittilsynet fastsette rundskriv om slik skjerpet kontroll. På denne bakgrunn anses det ikke nødvendig med lovendringer for å oppfylle kravet i konvensjonen nr. 1.

Spørsmålet om krav til økt kontroll ved etablering av konti av personer som innehar offentlige tjenester eller verv har direkte berøringspunkter med EUs tredje hvitvaskingsdirektiv av 26. oktober 2005. Direktivet trådte i kraft 15. desember 2005. Gjennomføringsfristen er 15. desember 2007. Det tredje hvitvaskingsdirektiv er EØS-relevant. Direktivet inneholder blant annet bestemmelser hvor det stilles krav om økt kontroll i forbindelse med etablering av kundeforhold med visse personer som innehar offentlige tjenester eller verv. Finansdepartementet skal etter planen sette i gang arbeidet med gjennomføring av det tredje hvitvaskingsdirektiv våren 2006. Etter Finansdepartementets oppfatning vil det være naturlig å vurdere regelendringer i forbindelse med dette arbeidet.

1.6.3 Tiltak for tilbakeføring av formuesgoder gjennom internasjonalt samarbeid om inndragning (artikkel 54)

Artikkel 54 gjelder tiltak for å få tilbakeført utbytte gjennom internasjonalt samarbeid i inndragningssaker. Artiklene 54 og 55 henger sammen på den måten at artikkel 54 skal sikre at det nasjonale re-

gelverket gir grunnlag for den bistanden artikkel 55 gir anvisning på.

Norge har omfattende regler om inndragning i straffeloven. For å oppfylle forpliktelsene om internasjonalt samarbeid i artikkel 54 foreslår departementet enkelte lov- og forskriftendringer.

Etter artikkel 54 nr. 1 bokstav a er statene forpliktet til å fullbyrde en utenlandsk avgjørelse om inndragning. I høringsnotatet antok departementet at norsk rett ikke fullt ut oppfylte denne bestemmelsen. Departementet vil derfor sørge for å endre forskriften senest samtidig med ikraftsettingen av lovforslagene i proposisjonen her.

I henhold til artikkel 54 nr. 2 bokstav b er statene forpliktet til å gi kompetente myndigheter adgang til å fryse eller beslaglegge midler etter anmodning, forutsatt at det gis et rimelig grunnlag for å anta at det er tilstrekkelige grunner for å foreta en slik handling og at midlene vil bli inndratt. Til forskjell fra bokstav a er det ikke et vilkår at et kompetent organ i den anmodende staten har besluttet beslag.

Etter utleveringsloven § 24 nr. 2 kan begjæringer om bruk av tvangsmidler bare etterkommes dersom det godtgjøres at det foreligger beslutning om bruk av tvangsmidler, utferdiget i samsvar med vedkommende stats lovgivning. Etter ordlyden i artikkel 54 nr. 2 bokstav b kan det ikke stilles krav om at det foreligger en beslutning i den anmodende staten.

I høringsnotatet foreslo departementet en endring i utleveringsloven slik at det gjøres unntak for kravet til beslutning i § 24 nr. 2 for de tilfellene det følger av en overenskomst med en fremmed stat at beslutning ikke kan kreves. Ingen høringsinstanser har hatt motforestillinger mot endringen. Departementet foreslår etter dette at utleveringsloven § 24 nr. 2 endres i tråd med forslaget i høringsnotatet.

1.6.4 Internasjonalt samarbeid om inndragning (artikkel 55)

Artikkel 55 fastsetter prosedyrer for anmodninger om inndragning. I henhold til artikkel 55 nr. 1 er konvensjonsstatene forpliktet til å forelegge en anmodning om inndragning for kompetent myndighet med sikte på en beslutning om inndragning og, hvis inndragning besluttes, gjennomføre den. Alternativt kan statene forelegge en utenlandsk avgjørelse om inndragning for nasjonale myndigheter slik at den kan fullbyrdes. Anmodninger om inndragning er ikke regulert i utleveringsloven i dag.

Departementet foreslår etter dette at forpliktelsen i artikkel 55 nr. 1 bokstav a oppfylles ved at FN-konvensjonen mot korrupsjon tas inn i forskrift 1. februar 1995 nr. 90, slik at en avgjørelse om inndragning fra en annen konvensjonsstat kan fullbyrdes i Norge etter reglene i lov om overføring av domfelte.

1.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet opplyser at det er vanskelig å angi eksakte tall, men kostnadene må antas å bli beskjedne og vil bli dekket innenfor eksisterende budsjettrammer.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Anne Marit Bjørnflaten, Thomas Breen, Ingrid Heggø og Hilde Magnusson Lydvo, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen, Solveig Horne og Thore A. Nistad, fra Høyre, Elisabeth Aspaker og André Oktay Dahl, og fra Sosialistisk Venstreparti, Olav Gunnar Ballo, er glad for den økende erkjennelse av hvilke problemer korrupsjon fører med seg både nasjonalt og internasjonalt. Hovedformålet med de endringer som foreslås er å få ratifisert FN-konvensjonen mot korrupsjon og bidra til mer effektivt å kunne straffeforfølge hvitvasking.

Komiteen viser til at forslagene som fremmes vil gjøre det enklere å inndra utbytte fra straffbare handlinger også internasjonalt. Komiteen vil påpeke at siden vi i Norge har mange organer som helt eller delvis har antikorrupsjonsarbeid som sitt ansvar, er det nødvendig med et tett og nært samarbeid på tvers av disse. Komiteen vil spesielt nevne det særskilte ansvaret ØKOKRIM har, både for å etterforske og føre for retten store, komplekse og/eller prinsipielle saker, og for å veilede og støtte de enkelte øko-teamene ute i politidistriktene. ØKOKRIM må også ha et særskilt ansvar for at informasjonsflyten mellom de andre organene, som for eksempel tollvesen, Kredittilsynet og Rikstrykdeverket, fungerer godt. Hvordan dette arbeidet skal håndteres, er det redegjort for i proposisjonen.

Komiteen vil understreke at lovendringen synliggjør at bestemmelsen i straffeloven 1902 § 317 også rammer hvitvasking, og gjør det til et selvstendig straffbart forhold å hvitvaske utbytte fra egen straffbar handling. Videre vil lovforslaget oppfylle kravene til norsk rett etter FN-konvensjonen ved at en ny § 318 i straffeloven kriminaliserer det å inngå forbund om hvitvasking. Komiteen er enig i departementets forslag om at maksimumsstraffen forhøyes til det dobbelte om overtredelsen skjer som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe.

Komiteen er på generelt grunnlag opptatt av å intensivere innsatsen mot økonomisk kriminalitet og styrke det etterforsknings- og forvaltningsmessige arbeidet for å avdekke svart økonomi, deriblant hvitvasking. Kompetanse hos lokale politimyndigheter og samarbeidet med skattemyndigheter, trygdeetat

og sosialmyndigheter, skal prioriteres. Komiteen vil understreke at ØKOKRIM skal settes bedre i stand til å avdekke og straffeforfølge aktører som har økonomiske ressurser til å skjule sin kriminalitet.

Komiteen viser til behandlingen av St.prp. nr. 49 (2005-2006), og har for øvrig ingen merknader til det fremlagte lovforslaget.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i straffeloven 1902 og utleveringsloven (gjennomføring av FN-konvensjonen mot korrupsjon)

I

I lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) gjøres følgende endringer:

Kapitteloverskriften til kapittel 31 skal lyde:

31te Kapitel. Heleri og hvitvasking.

§ 317 skal lyde:

Den som mottar eller skaffer seg eller andre del i utbytte av en straffbar handling (*heleri*), eller som yter bistand til å sikre slikt utbytte for en annen (*hvitvasking*), straffes med bøter eller fengsel inntil 3 år. Som å yte bistand regnes blant annet det å innkreve, oppbevare, skjule, transportere, sende, overføre, konvertere, avhende, pantsette eller la investere utbyttet. Likestilt med utbyttet er gjenstand, fordring eller tjeneste som trer istedenfor utbyttet.

For hvitvasking straffes også den som gjennom konvertering eller overføring av formuesgoder eller på annen måte skjuler eller tilslører hvor utbyttet fra en straffbar handling han selv har begått, befinner seg, stammer fra, hvem som har rådigheten over det, dets bevegelser, eller rettigheter som er knyttet til det.

Den som overtrer første ledd eller annet ledd kan straffes selv om ingen kan straffes for handlingen ut-

byttet stammer fra på grunn av bestemmelsene i §§ 44 og 46.

Grov overtredelse av første eller annet ledd straffes med fengsel inntil 6 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på hva slags straffbar handling utbyttet stammer fra, verdien av utbyttet, størrelsen på den eventuelle fordelene gjerningspersonen har mottatt eller skaffet seg eller andre, og om den skyldige har drevet heleri eller hvitvasking sedvanemessig. Gjelder det utbytte av narkotikaforbrytelser, skal det også legges vekt på art og mengde av det stoffet utbyttet knytter seg til.

Gjelder overtredelsen utbytte av en narkotikaforbrytelse, kan under særdeles skjerpene omstendigheter fengsel inntil 21 år idømmes.

Uaktsom overtredelse av første eller annet ledd straffes med bøter eller fengsel inntil 2 år.

Straff etter denne paragrafen får likevel ikke anvendelse på den som mottar utbyttet til vanlig underhold av seg eller andre fra en som plikter å yte slikt underhold, eller på den som mottar utbyttet som normalt vederlag for vanlige forbruksvarer, bruksting eller tjenester.

Ny § 318 skal lyde:

Den som inngår forbund med noen om å begå en handling som nevnt i § 317 første eller annet ledd, straffes med bøter eller fengsel inntil 3 år.

II

I lov 13. juni 1975 nr. 39 om utlevering av lov- brytere m.v. skal § 24 nr. 2 lyde:

Begjæringen framsettes overfor departementet, med mindre annet er fastsatt ved overenskomst med fremmed stat. Begjæringen skal inneholde opplysninger om arten av og tiden og stedet for den straffbare handling. *Hvis ikke annet er fastsatt ved overenskomst med fremmed stat, kan begjæringen bare etterkommes dersom det godtgjøres at det foreligger beslutning om bruk av tvangsmidler, utferdiget i samsvar med vedkommende stats lovgivning.*

III

Loven trer i kraft straks.

Oslo, i justiskomiteen, den 1. juni 2006

Anne Marit Bjørnflaten

leder

Thomas Breen

ordfører

