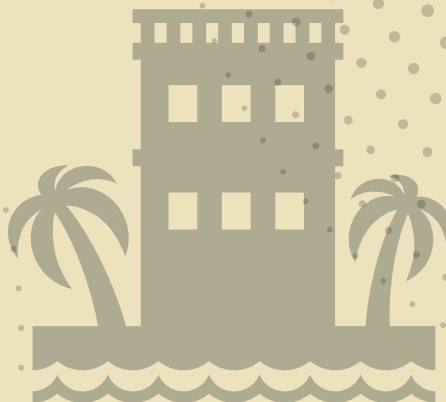




Nasjonalt ID-senter

Statsborgerskap til salgs

Når lovlige investeringer møter kriminelle interesser.
En analyse av risiko og sårbarheter for misbruk av investeringspass
til kriminelle formål i Norge.





Innhold

Innledning	05
Hovedpunkter	06
Bakgrunn	09
Datagrunnlag	12
Sårbarheter ved CBI-ordningene	15
Overordnet situasjonsbilde	22
CBI som tilretteleggende faktor innen ulike kriminalitetsområder	27
Organiserte kriminelle nettverk	27
Narkotikavirksomhet	30
Migrasjon og menneskesmugling	32
Økonomisk kriminalitet	33
Arbeidslivskriminalitet	38
Terrorvirksomhet og radikalisering	42
Etterretningsvirksomhet av fremmede stater	43
Hovedvurderinger	46
Indikasjoner på CBI	47
Sannsynlighetsord	49



Nasjonalt ID-senter takker alle som har bidratt med informasjon til denne rapporten og setter stor pris på forslag til forbedringer i rapportens innhold.

Spørsmål eller innspill til rapportens innhold kan sendes til:
postmottak@nidsenter.no

Nasjonalt ID-senter, 2025.

Innledning

Stadig flere land har de siste tiårene implementert programmer som tilbyr ”Citizenship By Investment” (CBI). Programmene gir privatpersoner mulighet til å skaffe seg nye statsborgerskap og pass, heretter omtalt som investeringspass, gjennom økonomiske investeringer i et land. Per i dag er det stor usikkerhet knyttet til flere aspekter ved CBI. Det er lite tilgjengelig kunnskap om hvem som benytter ordningen, til hvilke formål og hvilket mulighetsrom investeringsordningene skaper for kriminelle aktører og nettverk. På grunn av usikkerhetene rundt fenomenet samtidig som det har vært en økning av registrerte personer med investeringspass i Norge de siste årene, har Nasjonalt ID-senter i denne rapporten utarbeidet en risikovurdering av misbruk av investeringspass til kriminelle formål i Norge.

Denne rapporten har som formål å kartlegge mulige sikkerhetsmessige sårbarheter ved søknads- og innvilgelsesprosessene rundt CBI. Det vil bli gjort ved å beskrive hvordan CBI-programmene er strukturerte, hvordan søknadsprosessene angivelig foregår og krav for innvilgelse. Sårbarhetene vil belyse risikoer knyttet til hvordan kriminelle kan skaffe og misbruke CBI.

Deretter beskriver rapporten et overordnet situasjonsbilde av bruken av investeringspass i Norge. Rapporten har også som formål å fremheve hvordan CBI kan utnyttes som en tilretteleggende faktor innenfor en mengde ulike kriminalitetsområder i Norge. Det blir gjort gjennom eksempler hvor investeringspass er benyttet av kriminelle, både i Norge og internasjonalt. Eksempelene belyser mulige moduser i tillegg til potensialet og konsekvensene knyttet til misbruk av CBI og investeringspass.

Rapporten er aktuell for aktører som på ulike måter arbeider med rettssikkerhet, kriminalitetsforebygging, utlendingsforvaltning, eller kontrollerer identiteter og dokumenter i sitt daglige arbeid. Som kunnskapshevende rapport om fenomenet CBI er den også aktuell for forskningsarbeid.





Hovedpunkter

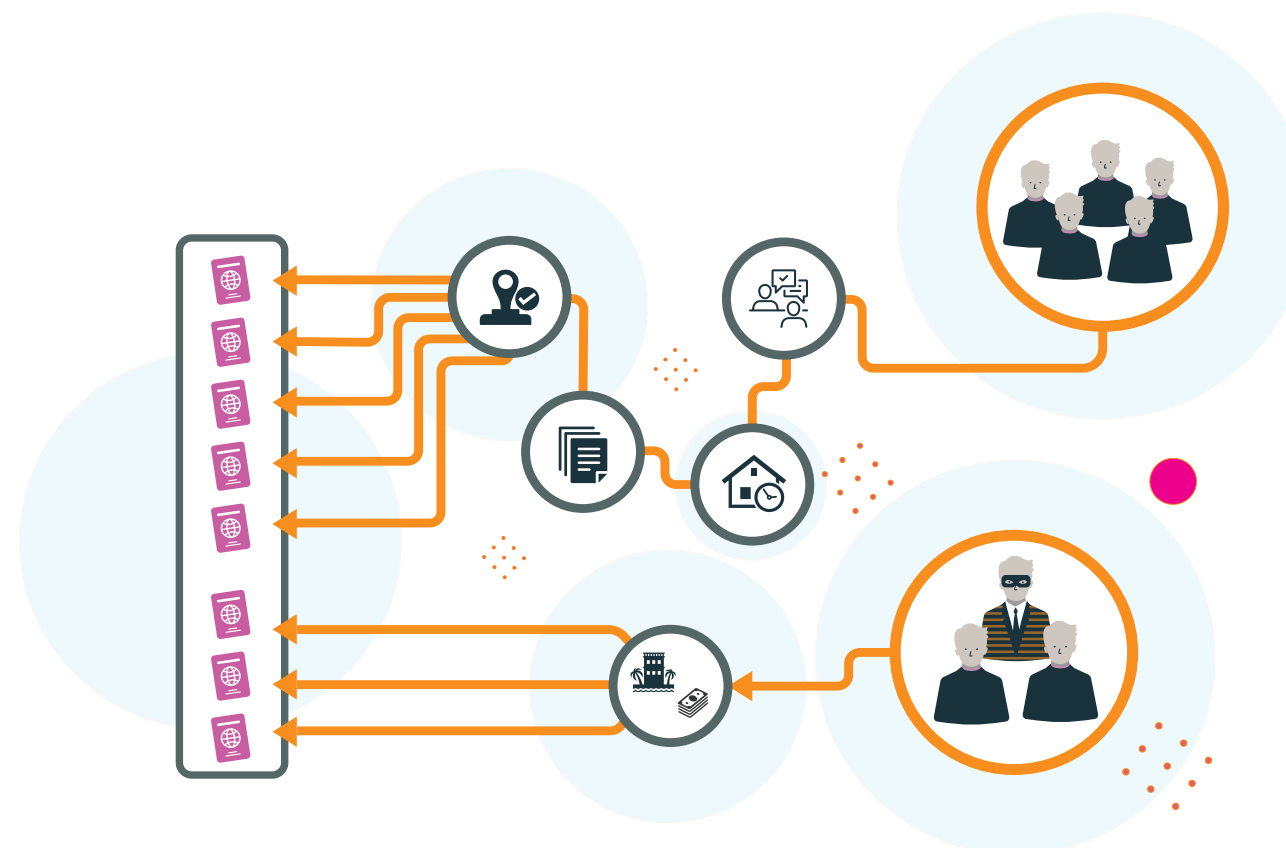
Denne rapporten trekker fram flere sårbarheter ved CBI og mulige handlemåter for å misbruke investeringspass til kriminelle formål. Sårbarhetene innebærer en risiko for at organiserte kriminelle kan misbruke CBI for å tilrettelegge for forskjellige former av kriminalitet i Norge og i utlandet. De mest fremtredende risikoene som trekkes frem i rapporten er følgende:

Økt mobilitet til grenseoverskridende kriminalitet

Statsborgerskap og pass fra investering i CBI-program gir visumfrihet til et hundretalls land, deriblant Schengenområdet. Tredjelandsborgere som er underlagt visumplikt med sitt opprinnelige statsborgerskap kan utnytte CBI for å reise til og oppholde seg i Norge. Økt mobilitet for organiserte kriminelle gjennom besittelse av investeringspass, tilrettelegger for ulovlig inn- og utførsel av penger, mennesker, narkotika og våpen i Schengenområdet. Investeringspass kan dermed bli misbrukt av organiserte kriminelle nettverk som bedriver alvorlig grenseoverskridende kriminalitet.

CBI for å unndra seg utlevering

Investeringspass gir straffedømte kriminelle muligheten til å skaffe seg nytt statsborgerskap i land som ikke har utleveringsavtale med landet de er dømt i. Kjøp av nytt statsborgerskap og pass, gjennom investeringer i CBI-program, gir personer som er dømt for alvorlig kriminalitet i Norge mulighet til å skjule seg i utlandet og unngå utlevering. Handlingsrommet CBI skaper for å unngå straffeforfølgelse kan undergrave Norge som rettsstat.



Manglende åpenhet og etterprøvbarehet rundt søknadsprosessene

Det er begrenset innsyn i strukturering og kontrollrutiner knyttet til behandling av CBI-søknader. Manglende åpenhet rundt programmene gjør at det er lite tilgjengelig informasjon om hvilke aktører som er involverte i eller har ansvaret for søknads- og innvilgelsesprosessene. Det er derfor ikke mulig å etterprøve om det gjennomføres tilstrekkelig bakgrunnsjekk og om riktig identitet fastsettes i søknadsprosessen. Risiko for korrupsjon oppstår ved at utstedende myndigheter kan omgå standardiserte sikkerhetsprosedyrer slik at kriminelle får nytt statsborgerskap og investeringspass.

Hvitvasking av identiteter

Hvitvasking av identiteter betegner prosessen der personer får utstedt nye ekte ID-dokument, og blir registrert med ny identitet i offentlige registre, ved å ha oppgitt falsk identitet til utstedende myndigheter.

CBI tilrettelegger for at kriminelle kan operere skjult i Norge gjennom å hvitvaske sine opprinnelige identiteter. Kriminelle eller utviste fra Norge kan dermed skjule sin historikk gjennom å skaffe seg nytt statsborgerskap og investeringspass og øker kapasiteten til å bedrive kriminalitet i Norge. Samtidig skaper det utfordringer for norske myndigheter med hensyn til å ha kontroll over hvem som oppholder seg i Norge. Dette er en trussel mot samfunnssikkerheten.

Lav oppdagelsesrisiko ved misbruk av investeringspass

Investeringspass er ekte pass uten informasjon som tilsier at statsborgerskapet stammer fra CBI. Investeringspass har lik utforming som et ordinært nasjonalitetspass. Uten mistanke om misbruk og utdypende samtaler, er det derfor utfordrende i en dokumentkontroll å identifisere at statsborgerskapet stammer fra investering, at innehaveren har et annet opprinnelig statsborgerskap, eller at passet er utstedt i uriktig identitet.

Ettersom utstedelse av investeringspass er fullt lovlig og dokumentet er teknisk ekte, vekker passet ikke i seg selv mistanke om misbruk. Det gir et stort handlingsrom for kriminelle som reiser til Norge og bedriver kriminalitet.



Bakgrunn

De siste tiårene har det vært en økning av antall stater som har utviklet sine regler og krav knyttet til statsborgerskap for å kunne tilby CBI til velstående utenlandske borgere. CBI er prosessen der privatpersoner skaffer seg statsborgerskap i et land gjennom økonomiske investeringer. I bytte får de statsborgerskap og dermed også et nytt pass, i denne rapporten omtalt som investeringspass. Formålet med ordningen er for stater å få tilført ny kapital til landets økonomi gjennom de finansielle investeringene. I samme periode har det vært en økning av innrapporterte personer som reiser til Norge med investeringspass (se side 20-21).

I tillegg til programmer som tilbyr statsborgerskap mot investering finnes det også land som tilbyr såkalt "Residency By Investment" (RBI) eller "Golden Visas", som gir lovlig opphold i landet og visumfrihet mot investering.¹ Forskjellen fra CBI er således at personene ikke får et nytt statsborgerskap eller pass for denne typen investering, men vil motta fordeler som visumfrihet og økte muligheter for mobilitet.

I 1984 tilbød Saint Kitts and Nevis som første land i verden CBI. Etter den globale finanskrisen i 2008 har stadig flere land innført lignende program², og i dag tilbyr minst 23 land dette. I den senere tid har flere utviklingsnasjoner, blant annet i Karibia, blitt økonomisk avhengige av CBI-programmene sine.³ Ved søk

i åpne kilder finner man mange stater som tilbyr CBI: Dominica, Saint Kitts & Nevis, Antigua & Barbuda, Grenada, Saint Lucia, Bulgaria, Sør-Afrika, Tyrkia, Kypros, Malta, Vanuatu, Østerrike, Kambodsja, Nauru, Egypt, Jordan og Nord-Makedonia.⁴

Investeringsmulighetene i landene er som oftest begrenset til egne eiendomskomplekser, vanligvis luksusleiligheter lokalisert i turiststrøk. Landenes krav på investeringssum varierer, men befinner seg normalt i spennet fra 800 000 – 10 000 000 NOK.

Det er knyttet stor usikkerhet til hvordan prosessen omkring investeringene, behandling av søknad om statsborgerskap og utstedelse av investeringspass foregår. Det er blant annet ikke krav om fysisk oppmøte ved inngivelse av søknad om CBI og utstedelse av investeringspass. Søk i åpne kilder og informasjon politiet har tilgjengelig antyder at det som regel ikke er krav om at personene som søker CBI bor, arbeider eller har noen annen tilknytning til landet fra før. Det blir ofte forklart at passet ble kjøpt uten at kjøperen har besøkt landet som utsteder CBI.

1 Land som tilbyr RBI er Kypros, Malta, Ungarn, Italia, Sveits, Østerrike, Portugal, Spania, Storbritannia, Hellas, Anguilla, USA, Canada, Mexico, Serbia, Latvia, Curacao, Andorra, Caymanøyene, Brasil, Panama, Paraguay, Kambodsja, Jordan, Singapore, Thailand, De Forente Arabiske Emirater, Australia, Nye Zeeland, Fiji, Egypt, Namibia. Tilgjengelig fra: <https://www.globalcitizensolutions.com/residency-by-investment/> (Hentet 17.12.24)

2 Kalm, S. (2023) The Business of Citizenship: Investment Citizenship Firms in Global Governance. (Hentet 10.02.25).

3 Grell-Brisk, M. (2018) Eluding National Boundaries: A Case Study of Commodified Citizenship and the Transnational Capitalist Class. (hentet 10.02.25).

4 Global Citizen Solutions (u.å.) Countries we work in (Hentet 17.12.24)

På den ene siden er det mange fordeler knyttet til CBI-ordningene. På individnivå åpner CBI opp mange muligheter for dem som har høy nok økonomisk kapital til å investere i et slikt program. Blant annet tilrettelegger CBI for visumfri reise til en mengde attraktive land, mulighet for bosetting i et hundretalls land, tilgang til to pass, skattelettelser, beskyttelse og en metode for diversifisering av økonomiske midler.⁵ Dessuten får utviklingsland tilført ny og frisk kapital til statskassen som bidrar til å støtte landenes sosioøkonomiske utvikling gjennom blant annet finansiering av utviklingsprosjekter.⁶ På Dominica er investeringsordningen tett knyttet til landets strategi for å bli det første klimaresiliente landet i verden. Landet har brukt om lag 1 milliard østkarribiske dollar fra investeringsordningen på å gjenoppbygge landet etter orkanen Maria i 2017.⁷

På den andre siden kan de samme fordelene knyttet til visumfrihet og økt mobilitet utnyttes av kriminelle aktører og nettverk som en tilretteleggende faktor i sitt virke. Personer med CBI gis mulighet til å omgå de strenge kravene til å få innvilget et nytt statsborgerskap, da søknadsprosessen foregår i et slags hurtigspor.⁸ Det er også mulig å få statsborgerskap til familiemedlemmer gjennom investeringsordningen. På denne måten har disse landene omgjort statsborgerskap og nasjo-

nalitetspass til en internasjonal geopolitisk valuta og en vare som kan kjøpes på det åpne markedet såfremt man har midlene til det.

På tross av at CBI er en lovlig ordning, skaper den mange muligheter for å utøve kriminalitet i Norge og andre Schengenland. Europakommisjonen fremhever bekymringer for at ordningen kan innebære risiko for de europeiske nasjonenes sikkerhet, i tillegg til økonomisk hvitvasking og korrupsjon.⁹ Utover dette har det den senere tiden også vært stor medieoppmerksomhet knyttet til flere enkeltsaker der høyprofilerte kriminelle har utnyttet ordningen med CBI for å unngå straffeforfølgning og utlevering til andre lands myndigheter eller til å bedrive kriminalitet.¹⁰

Per dags dato er det stor uvisshet knyttet til risiko for misbruk av CBI. Det er lite kunnskap om hvem som benytter ordningen, til hvilke formål og hvilket mulighetsrom investeringsordningene skaper for kriminelle aktører og nettverk. Formålet med denne rapporten er å kartlegge mulige sårbarheter ved CBI, og videre investeringspass, og hvordan dette kan utnyttes innenfor forskjellige kriminalitetsområder i Norge.

5 Global Citizen Solutions (u.å.) [Citizenship by investment](#) (Hentet 13.08.24)

6 Forbes (2025) [CBI/RBI Schemes: Opportunities, Risks And The Need For AML Compliance](#). (Hentet 12.02.25)

7 Government of the Commonwealth of Dominica (2020) [Dominica Climate Resilience Plan 2020-2030](#). (Hentet 18.09.24)

8 Kalm, S. (2023) [The Business of Citizenship: Investment Citizenship Firms in Global Governance](#). (Hentet 10.02.25).

9 Europaparlamentet (2022) [MEPs call for a ban on "golden passports" and EU rules for "golden visas"](#). (Hentet 12.02.25)

10 Se: Washington Examiner (2023) [Turkey is granting citizenship to international criminals](#); Nettavisen (2023) [Kjøpte pass hindrer utlevering av svenske kriminelle i Tyrkia](#); SVT Nyheter (2023) [Analys: Så jagade polisen "Kurdiska räven" – fram till att han köpte skydd i Turkiet](#); EU Observer (2018) [Russian with Malta passport in money-laundering probe](#); VICE (2023) [Gangsters Have a New Way of Avoiding Capture: Becoming Turkish](#)





Risikoer ved CBI-ordningene

Politiet peker i sin trusselvurdering på at norske kriminelle nettverk over tid har blitt mer profesjonelle og viser stor tilpasningsevne som respons på tiltak iverksatt av politi- og kontrollmyndigheter. En lukrativ handlemåte for kriminelle nettverk er å utnytte legale ordninger som gir mobilitet for å bedrive organisert kriminell virksomhet.¹¹ For eksempel er dette aktuelt i forbindelse med menneskesmugling, menneskehandel, narkotikavirksomhet og økonomisk kriminalitet.

Flere aspekter ved CBI-ordningene øker sårbarhetene for utnyttelse av legale ordninger for å tilrettelegge for gjennomføring av kriminalitet i Norge og andre Schengenland. Som nevnt har blant annet EU ytret bekymring for at ordningen utnyttes av kriminelle på måter som innebærer en risiko for sikkerhet, liv og helse, økonomisk hvitvasking og korrupsjon.¹² Denne kriminaliteten truer felles samfunnsverdier, slik som tillit til det norske velferdssystemet og opplevelse av alminnelig trygghet blant befolkningen. Å avdekke sårbarheter ved CBI-ordningene og fremheve risikoer for misbruk og utnyttelse bidrar til at norske myndigheters kan forsterke det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Det vil i de følgende avsnitt fremheves aspekter ved fenomenet som er sårbare for misbruk av kriminelle aktører og nettverk.

Privatisering av CBI-programmene

En mulig sårbarhet som utpeker seg, er knyttet til hvordan CBI-programmene er strukturert og hvilke aktører som er involvert i søknads- og innvilgelsesprosessene. Siden det i de ulike landene er lite åpenhet rundt programmene, er det lite tilgjengelig informasjon om hvilke myndigheter eller aktører som faktisk er involvert. Det gir mangelfull innsikt i hvordan søknads- og innvilgelsesprosessene foregår i praksis, noe som i seg selv kan innebære en sårbarhet omkring kontroll av etterfølgelse av standarder for innvilgelse av statsborgerskap.

Et fellestrekk er at flere av landene benytter private firmaer til å drive og promotere programmene. Akademiske artikler om CBI har kartlagt at blant annet Henley & Partners og Arton Capital er to av firmaene som bistår flere CBI-land med strategisk konsultasjon, samt implementering, utforming, drift og promotering av programmene.¹³ Henley & Partners er det mest fremtredende firmaet og hevder også offentlig selv å være den opprinnelige gründeren av konseptene CBI og RBI og ledende innenfor "government advisory practice for investment migration".¹⁴ Henley & Partners skal motta en kommisjon på 10 prosent av all investering som går til statskassene i land hvor de har bistått.¹⁵

11 Politiet (2024) [Politiets trusselvurdering 2024](#). (Hentet 19.08.24)

12 Europaparlamentet (2022) [MEPs call for a ban on "golden passports" and EU rules for "golden visas"](#). (Hentet 12.02.25); Se også; Washington Examiner (2023) [Turkey is granting citizenship to international criminals](#); Nettavisen (2023) [Kjøpte pass hindrer utlevering av svenske kriminelle i Tyrkia](#); SVT Nyheter (2023) [Analys: Så jagade polisen "Kurdiska räven" – fram till att han köpte skydd i Turkiet](#); EU Observer (2018) [Russian with Malta passport in money-laundering probe](#); VICE (2023) [Gangsters Have a New Way of Avoiding Capture: Becoming Turkish](#)

13 Kalm, S. (2023) [The Business of Citizenship: Investment Citizenship Firms in Global Governance](#). (Hentet 10.02.25).

14 Henley & Partners (u.å.) [About us](#) (Hentet 10.02.25)

15 Surak, K. (2021) [Marketizing Sovereign Prerogatives: How to Sell Citizenship](#). (Hentet 10.02.25)



Det er også andre mindre fremtredende firmaer, med lignende funksjon som Henley & Partners og Arton Capital, som er involvert i noen lands CBI-program. Videre fungerer disse firmaene som meglere og konsulenter i søknadsprosessene for potensielle investorer. De bistår med blant annet med informasjon om de ulike landenes søknadsprosesser og hvilke rettigheter og goder som følger med de ulike statsborgerskapene.¹⁶

Det fremstår som en risiko at transnasjonale private firmaer har fått en så betydelig rolle i landenes naturaliseringsprosesser. Det markerer et skille fra de tradisjonelle strukturene for innvilgelse av statsborgerskapssøknader, der statlige myndigheter i landene selv har hele ansvaret for prosessen. Søknader om stats-

borgerskap har tidligere, og har i de fleste land fortsatt, strenge krav knyttet til at søkeren må klarlegge sin identitet og har en angitt mengde bosettelsestid i landet, i tillegg til krav om loyldighet, språk- og kulturkunnskaper, arbeid og familierelasjoner. Det er betydelig mindre strenge krav til søkeren for å få innvilget CBI.¹⁷

At private firmaer har en sentral rolle i utformingen av programmene medfører risiko for at kundeservice og effektiv behandling av søknadene går foran foran det å gjennomføre grundige bakgrunnssjekker. I tillegg pekes det på at markedsøkonomiske interesser blant aktører i firmaene og mangel på kontroll og etterprøvbarehet rundt beslutningsprosessene kan innebære sårbarhet for korrupsjon eller på andre måter misbruk av posisjoner.¹⁸

Sårbarhet ved at markedsøkonomiske interesser kan trumfe sikkerhetsmessige interesser kan også utledes fra statusen på økonomien i de landene som har innført CBI-programmer. Sikkerhetsekspertene på området har blant annet advart om at nasjonen Vanuatu er sårbar for utnyttelse, ettersom den er et av de fattigste landene i verden.¹⁹

Journalistorganisasjonen Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP) gjennomførte i 2022 en granskning av Henley & Partners klienter og fant 11 personer som kunne knyttes til forskjellige former for kriminalitet. Disse klientene hadde sitt opprinnelige opphav i Russland, Iran, Irak (Kurdistan), Armenia, De forente arabiske emirater, Mexico,

Nigeria og India. Disse var høyprofilerte og resurssterke individer involvert i blant annet korrupsjon, økonomisk kriminalitet og bedrageri.²⁰

¹⁶ Kalm, S. (2023) [The Business of Citizenship: Investment Citizenship Firms in Global Governance](#). (Hentet 10.02.25)

¹⁷ Se for eksempel [Lov om statsborgerskap](#), §7.

¹⁸ Kalm, S. (2023) [The Business of Citizenship: Investment Citizenship Firms in Global Governance](#). (Hentet 10.02.25)

¹⁹ The Guardian (2021) [Ex-bikie and missing property magnate among Australian names granted Vanuatu citizenship](#). (Hentet 17.12.24)

²⁰ OCCRP (2022) [Politicians, Crooks and Fraudsters: Some Of Henley's Most Controversial Caribbean Clients](#). (Hentet 10.02.25)

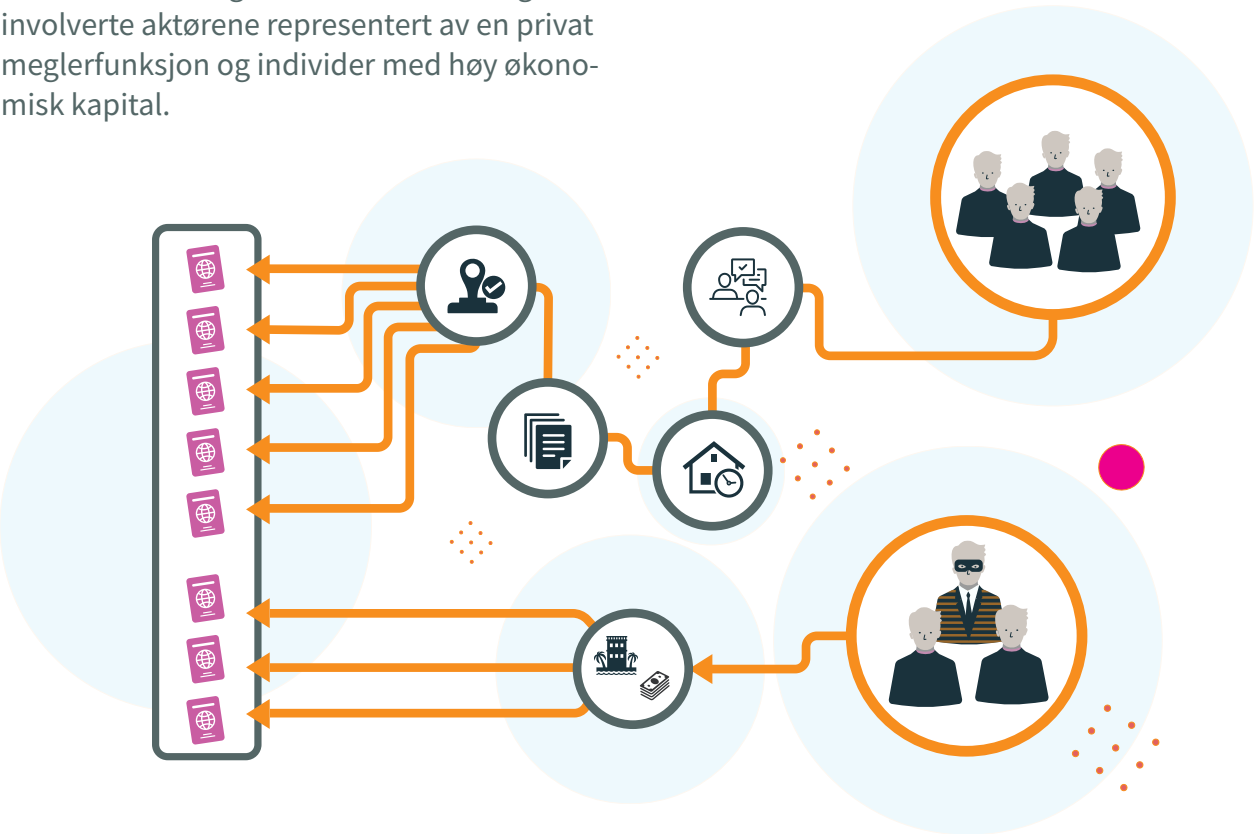
Omgåelse av standardprosedyrer knyttet til visumutstedelse

Majoriteten av landene som tilbyr CBI har visumfrihet til Schengenområdet som i dag består av 29 europeiske land, deriblant Norge. Dersom kjøperen av et investeringspass kommer fra et land som krever visum til Schengen, vil et investeringspass tilrettelegge for at innehaveren kan omgå standardprosedyrer som bakgrunnssjekk og sikkerhetskontroller som gjøres før utstedelse av Schengenvisum.²¹

Det er lite kunnskap om selve gangen i søknadsprosessene for CBI grunnet liten grad av åpenhet fra landenes side. Allikevel er det grunn til å tro at prosessene rundt CBI er strukturert annerledes enn for ordinære statsborgerskapssøknader, tatt i betraktning den økonomiske gevinsten for landet og de involverte aktørene representert av en privat meglerfunksjon og individer med høy økonomisk kapital.

Mangelfull bakgrunns- og sikkerhetssjekk

For at utstedelse av investeringspass skal anses å oppfylle grunnleggende sikkerhetskrav, er det nødvendig at ansvarlige myndigheter i forkant gjennomfører strenge bakgrunns- og sikkerhetskontroller av individene. Europakommisjonen har belyst sårbarheter ved å peke på den raske behandlingstiden og manglende transparens omkring rutiner i forbindelse med hvordan sikkerhetskontroll av søkerens kriminelle bakgrunn og de finansielle midlenes opprinnelse foregår.²²



Europaparlamentet har beskrevet programmenes manglende infrastruktur for søk i strafferegistre i andre land og informasjonsutveksling med land hvor søkere har opprinnelig statsborgerskap. Fravær av nødvendig kommunikasjon og verifikasjon fra andre nasjoner medfører en betydelig risiko for at individer med sikkerhetstruende hensikter og kriminell historikk får innvilget CBI.²³ Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) har også fremhevet bekymring knyttet til at det sjelden er krav om fysisk oppmøte ved behandling av søknaden.²⁴ Fravær av krav om fysisk oppmøte gjør det utfordrende å bekrefte søkerens oppgitte identitet.

Andre indikasjoner på at det ikke gjennomføres tilstrekkelige sikkerhetssjekker i søknadene er at av land der det finnes tall om avslagsprosent i søknader om CBI, har andelen søknader som har fått avslag, vært bemerkelsesverdig lav. For eksempel innvilget Vanuatu 10 500 søknader og avslø kun én søknad i perioden 2013-2021, før landet avviklet ordningen.

Det er også dokumentert en rask saksgang i prosessene fra mottatt søknad til innvilgelse av statsborgerskap.²⁵ Dette vekker bekymringer for hvorvidt vilkårene og retningslinjene i kontrollprosessene er tilstrekkelige til å bli ansett som pålitelige. Lite transparens rundt formaliserte retningslinjer og vilkår skaper

videre bekymringer for at jo høyere investering privatpersonene er villige å betale, jo større er risikoen for at landet velger å overse forhold i bakgrunnssjekken for å få tilført pengene til landet.

Den arabiske tv-kanalen Al Jazeera belyste i 2020 et eksempel på hvordan korrupsjon blant tjenestemenn har foregått i forbindelse med søknadsprosessen av CBI i Kypros. Gjennom Al Jazeeras granskning "The Cyprus Papers" ble det avslørt at høytstående politiske tjenestemenn i Kypros gjennom korrupsjon bisto dømte kriminelle med å få innvilget CBI i landet. Involverte aktører i landets CBI-program valgte å overse søkeres kriminelle historikk hvis søkeren var villig å betale høye nok beløp for investeringene. Som følge av granskningen ble Kypros presset av den europeiske kommisjonen til å avvikle landets investeringsprogram. Siden avviklingen har landet tilbakekalt minst 233 pass, men de ansvarlige myndighetene har ikke utgitt noen informasjon om årsaken til tilbakekall i enkeltsaker.²⁶

21 Europakommisjonen (2022) Proposal for a Council Decision: On the partial suspension of the application of the agreement between the European Union and the Republic of Vanuatu on the short-stay visa waiver. (Hentet 10.02.25)
22 European Parliament Research Service (2018) Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) schemes in the EU. (Hentet 17.12.24)

23 Europaparlamentet (2024) Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation (EU) 2018/1806 as regards Vanuatu (Hentet 14.01.2025)
24 Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (2018) Preventing abuse of residence by investment schemes to circumvent the CRS. (Hentet 14.01.2025)
25 Europakommisjonen (2022) Proposal for a Council Decision: On the partial suspension of the application of the agreement between the European Union and the Republic of Vanuatu on the short-stay visa waiver. (Hentet 10.02.25)
26 OCCRP (2023) US Treasury Sanctions Former Afghan Officials with Cypriot Passports (Hentet 10.02.25)



Mulighet for hvitvasking av identiteter

En betydelig sårbarhet ved ordningen med investeringspass er at det kan fungere som en metode for kriminelle til å operere skjult gjennom å hvitvaske opprinnelige identiteter. Med hvitvasking av identiteter menes prosessen der personer skaffer seg nye, ekte ID-dokument og blir registrert med ny identitet i offentlige registre på grunnlag av falsk identitet oppgitt til utstedende myndighet.

Det er viktig at norske myndigheter kjenner riktig identitet til personer som oppholder seg i riket. Utlendingsdirektoratet og politiet i Norge fremhever at korrekte opplysninger om identitet er vesentlig i forbindelse med å ta riktige avgjørelser i søknader om beskyttelse, permanent oppholdstillatelse eller norsk statsborgerskap. ID-kriminalitet i form av å operere i uriktige eller flere identiteter øker også risikoen for utnyttelse av støtteordninger og andre velferdsgoder. For eksempel kan personer motta uberettiget trygd og ytelser til flere identiteter samtidig.²⁷ Hvitvasking av identiteter er også en handlemåte blant aktører i kriminelle nettverk for unndragelse av straffeforfølgelse.²⁸ Svenske offentlige myndigheter har i en felles rapport beskrevet at svenske kriminelle nettverk i stadig høyere grad opererer i andres eller falske identiteter for å unngå å bli identifisert av svenske myndigheter.²⁹

Det eksisterer kjente eksempler som illustrerer at CBI og investeringspass kan bli benyt-

tet til hvitvasking av identiteter. I Al Jazeeraes granskning om korrupsjon i forbindelse med Maltas CBI-program ble det avslørt at en saksbehandler for CBI-søknader foreslo å gjennomføre en navneendring for en søker med kriminell historikk. Navneendringen skulle foregå via innvilgelsesprosessen av nytt statsborgerskap i landet og utstedelsen av nytt nasjonalitetspass.³⁰ Et annet eksempel er at den høyprofilerte lederen for det kjente svenske kriminelle nettverket Foxtrot, Rawa Majid, kjøpte statsborgerskap mot investering i Tyrkia. I søknaden ble det fremlagt et falskt irakisk pass med uriktige opplysninger.³¹

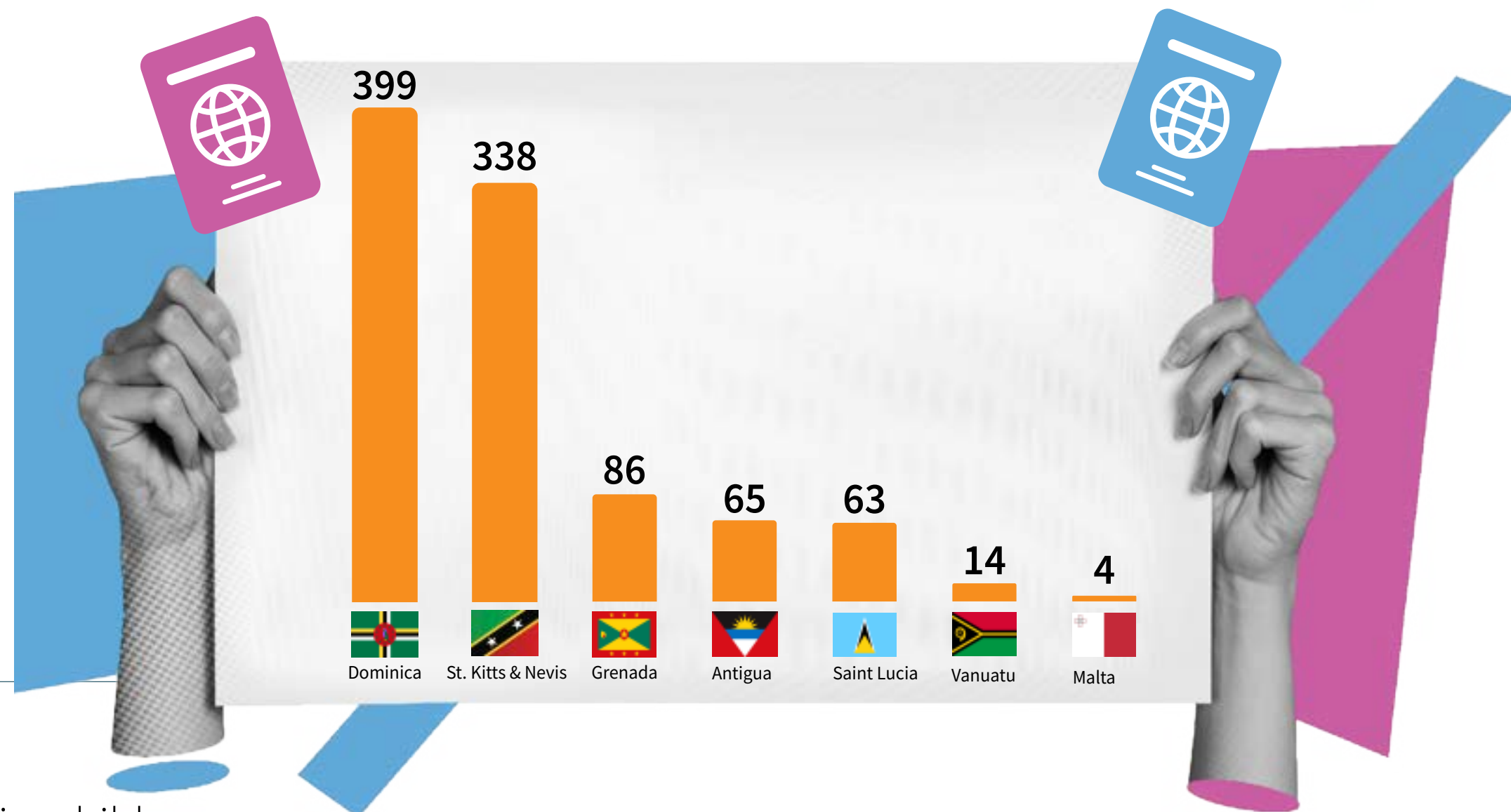
²⁷ Utlendingsdirektoratet og Politiet (u.å.) [Norske borgere med uriktig identitet – en utfordring for norske myndigheter](#). (Hentet 10.02.25)

²⁸ Utlendingsdirektoratet og Politiet (u.å.) [Norske borgere med uriktig identitet – en utfordring for norske myndigheter](#). (Hentet 10.02.25)

²⁹ Polisen med fl. (2023). [Cross-agency situation report](#). (Hentet 14.01.25)

³⁰ Al Jazeera (2020) [Cypriot politicians implicated in plan to sell criminals passport](#); OCCRP (2020) [Cyprus to Abolish its Golden Passport Program](#) (Hentet 14.01.25)

³¹ SVT Nyheter (2023) [Analys: Så jagade polisen "Kurdiska räven" – fram till att han köpte skydd i Turkiet; Gänglederna kopplas till våldsvågen - gömmer sig utomlands](#) (Hentet 14.10.24)



Overordnet situasjonsbilde

CBI i Norge

Selv om det ikke eksisterer en klar oversikt over omfanget av personer som har reist inn og ut av Norge med et investeringspass, er det i arbeidet med rapporten blitt laget en statistikkssammenstilling av fenomenet. Denne oversikten viser en økning av personer som reiser til Norge med investeringspass. I perioden januar 2022 til september 2024, er det totalt registrert 969 hendelser som kan kategoriseres som reiser med investeringspass.

Utover de bekreftede tilfellene med investeringspass, er det totalt 2285 innreiseregistrerte

personer med pass fra de karibiske landene Dominica, Saint Kitts & Nevis, Antigua & Barbuda, Saint Lucia, Grenada, og Vanuatu. De karibiske landene som tilbyr CBI er relativt små nasjoner med mellom 50.000 - 300.000 innbyggere. Tidligere var det få borgere fra disse landene som reiste til Norge. Til sammenligning var det i perioden fra januar 2013 til januar 2017 totalt 23 innreiseregistrerte personer med pass fra disse landene. Rapporteringen tilsier en økning på om lag 100% av reisende med statsborgerskap fra disse landene i perioden 2022-2024 om vi sammenligner med perioden 2013-2017.

Nasjonaliteter på investeringspass

I vårt datagrunnlag omhandler flest rapporteringer av investeringspass fra de karibiske øyene Dominica (399) og St. Kitts & Nevis (338). Investeringspass fra disse to landene reklameres på åpne kilder som det rimeligste av CBI-alternativene. I tillegg er dette landene som gir visumfrihet til flest land.

Det er viktig å presisere at denne rapportens statistikkgrunnlag ikke inkluderer reisende med blant annet tyrkisk statsborgerskap, grunnet vansker med å skille mellom pass som stammer fra ordinært statsborgerskap og statsborgerskap mot investering. Tyrkia har en viktig og strategisk geografisk plassering mellom Europa og Asia og mangler utleveringsavtale med flere europeiske land. Tyrkia antas derfor å være et ettertraktet land for å søke om CBI.³² Selv om det ikke er mulig å spore kildene og validiteten til tallene, foreligger det opplysninger om at Tyrkia siden oppstarten av programmet i 2017 har innvilget CBI til 25 000 personer.³³

Innehavere av CBI

På spørsmål rundt hvorfor innehaverne har skaffet seg investeringspass, er en vanlig formulering at de har ”kjøpt seg pass”, istedenfor å fokusere på at de har investert i eiendom. Motivasjonen for å skaffe seg CBI oppgis dermed vanligvis å være mobiliteten som kommer med statsborgerskapets visumfordeler. I noen få tilfeller oppgis motivasjonen å være å tilrettelegge for reise til Norge for å utforske jobbmuligheter.

Videre oppgis formålene med oppholdene som oftest å være å besøke personer som

de har familiære eller sosiale knytninger til, turisme eller for å utforske forretningsmuligheter i Norge. Av de rapporteringer der formål er oppgitt, er det klar overrepresentasjon av besøk av familie eller venner (41 prosent) og turisme (38 prosent) i Norge.

Oppholdssted og varighet

I informasjonsgrunnlaget har det blitt registrert informasjon om den intenderte varigheten på oppholdet i Norge for 254 reisende. Blant disse oppgir litt over halvparten at oppholdets varighet er opptil en uke (1-7 dager). Videre oppgir 28 prosent at oppholdets varighet er mellom 8 – 14 dager, 16 prosent oppgir en varighet på 15-30 dager, og 5 prosent oppgir en varighet mellom en og tre måneder.

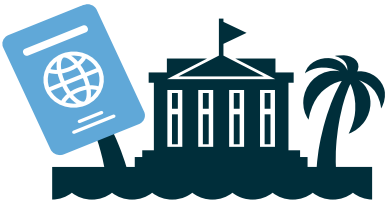
I de få sakene der det er oppgitt en forklaring om søknadsprosessen, opplyser majoriteten at de aldri har besøkt landet hvor de har kjøpt CBI.

Flere oppgir å være studenter eller å drive egen virksomhet innenfor IT, salg av kosmetikk, alkohol- og tobakksalg eller å ha jobb som farmasøyter i hjemlandet. I tillegg er det flere som ikke ønsker å oppgi inntektskilde i hjemlandene sine. Det er dermed uvisst om personenes økonomiske midler og forutsetninger er proporsjonal med prisen som er betalt for å få et investeringspass.

Det finnes informasjon om at innehaverne før reisen har opprettet kontakt med kriminelle individer som er omtalt i politiets register i forbindelse med organisert kriminalitet, og kan ha økonomisk kapasitet til å bistå med betaling av CBI. I tillegg er en gjentatt forklaring om at andre familiemedlemmer har betalt

og søkt om CBI på vegne av innehaverne. Som oftest er dette foreldre.

I Al Jazeeraes granskning om korrupsjon rundt innvilgelsene av CBI i Kypros, ble det oppdaget at familiemedlemmer uten kriminell historikk benyttes av kriminelle som ikke selv kan investere eller søke om CBI.³⁴ Granskingen belyste at problemet kan omgås gjennom at familiemedlemmer først investerer og søker om CBI i landene. Deretter kan den kriminelle søke om statsborgerskap i landet via dette familiemedlemmet.



32 Global Citizen Solutions (u.å.) [Turkey Citizenship Investment - The Ultimate Guide 2025](#) (Hentet 10.02.25)

33 Nomad Capitalist (u.å.) [Nomad Citizenship Map - Turkey](#). (Hentet 25.08.25)

34 Al Jazeera (2020) [Cyprus officials implicated in plan to sell passport to criminals](#). (Hentet 14.01.24)

Vurdering

Det anses som *meget sannsynlig* at det reelle omfanget av personer med CBI og investeringspass i Norge er betydelig større enn hva som er registrert i politiets registre. Dette baseres på at det er utfordrende å avdekke at statsborgerskapet stammer fra CBI i en passkontroll og den siste tidens store økning i antall reisende til Norge fra land med CBI-program sett opp mot nasjonenes faktiske størrelse.

Det anses som *meget sannsynlig* at tredjelandsborgere fra land som ikke har visumfrihet til Schengen, utnytter CBI som en lovlig måte å omgå visumkrav og reise til Europa på.

Det vurderes som *sannsynlig* at de reelle formålene med reisene kan være noe annet enn det som oppgis under en kontroll. Prisen for investeringspass forutsetter en svært god økonomisk kapasitet som ikke er proporsjonal med inneha- veres oppgitte inntektskilde i hjemlandet. I tillegg er det bemerkelsesverdig at man er villig til å betale betydelig beløp i norske kroner, for å reise korte perio- der til Norge for turisme eller besøke venner og familie.

Det vurderes som *sannsynlig* at enkelte innehavere mottar økonomisk bistand fra kriminelle nettverk eller familiemedlemmer til å kjøpe investeringspass. Videre anses det som *sannsynlig* at enkelte innehavere finansierer investerings- pass med egne midler som stammer fra kriminell virksomhet. Flere innehavere vurderes til ikke å ha inntektskilder som gir økonomisk forutsetning for å beta- le for investeringspass, og har opprettet kontakt med organiserte kriminelle i Norge.

Det er *mulig* at kriminelle skaffer seg nytt statsborgerskap gjennom at familie- medlemmer først søker om CBI.

CBI som tilretteleggende faktor innen ulike kriminalitetsområder

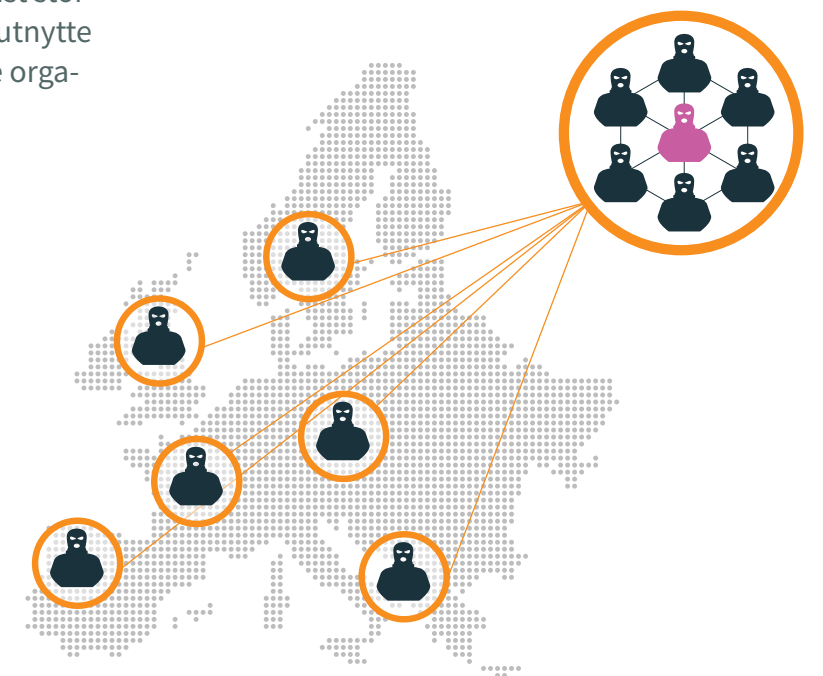
Denne rapporten har som formål å kartlegge på hvilke måter ordningen med CBI og inves- teringspass kan tilrettelegge for forskjellige typer kriminalitet i Norge. I denne delen av rapporten presenteres informasjon om saker der personer som er i besittelse av investe- ringspass, er eller kan være involvert i kri- minell virksomhet. Sakene belyser hvordan investeringspass misbrukes til å drive ulovlig virksomhet, eller hvordan ordningen kan skape handlingsrom for å bedrive ulovlig virk- somhet i Norge. Sakene er kategorisert utfra de mest aktuelle og alvorlige kriminalitetsom- rådene.

Organiserte kriminelle nettverk

Organiserte kriminelle nettverk utgjør en stadig økende trussel for grenseoverskriden- de kriminalitet og for samfunnssikkerheten i Norge. Kriminelle nettverk har over tid blitt mer profesjonelle i sin handlemåte og vist stor tilpasningsevne i form av blant annet å utnytte legale ordninger for migrasjon til å drive orga- nisert kriminell virksomhet.³⁵

Rettigheter og lettelser som følger med CBI er attraktivt for transnasjonale kriminelle nettverk og fremmede stater. Disse er imid- lertid avhengige av mellommenn i Norge for å bedrive sin virksomhet. Kriminelle nettverk er avhengige av lojalitetsbånd mellom venner og familiemedlemmer. Det er ikke sjeldent at organiserte kriminelle nettverk vokser frem i lokale diasporaer og ledes av personer med familieknytninger i andre land.

Gjennom å bistå i prosessen med å få utstedt investeringspass kan kriminelle nettverk tilret- telegge for visumfrihet til mellommenn, ven- ner og familie og plassere disse i Norge. Disse kan videre bistå kriminelle nettverk med alt fra bestillingsoppdrag, våpen-, narkotika- og kontantsmugling, arbeidslivskriminalitet, be- dragerier, menneskehandel og hvitvasking.³⁶



³⁵ Politiet (2024) [Politiets trusselvurdering 2024](#). (Hentet 19.08.24)

³⁶ Polisen med fl. (2023). [Cross-agency situation report](#). (Hentet 14.01.25)

I en rapport utarbeidet av myndighetssamarbeidet mot organisert kriminalitet i Sverige, er det beskrevet at svenske kriminelle nettverk i høyere grad planlegger å operere i andres eller falske identiteter for å unngå å bli identifisert av svenske myndigheter.³⁷ Ordningen med CBI og investeringspass kan fungere som en tilretteleggende faktor for kriminelle nettverk å operere skjult ved å hvitvaske opprinnelige identiteter. Med hvitvasking av identiteter menes prosessen der personer innregistreres med en ny identitet i offentlige registre på grunnlag av falske identitetsopplysninger, som eksempelvis fremlegges gjennom falske dokumenter, og deretter får utstedt et nytt og ekte ID-dokument for den nye identiteten.

De siste årene har internasjonale medier rapportert om flere eksempler på at etterlyste aktører tilknyttet kriminelle nettverk har kjøpt seg statsborgerskap i Tyrkia, men også i andre land som tilbyr CBI.³⁸ Statsborgerskap i Tyrkia har blitt pekt ut som særlig lukrativt for kriminelle på grunn av landets geografiske posisjon og fordi det ikke eksisterer en formalisert utleveringsavtale mellom Tyrkia og flere Schengen-land.

I 2023 ble det mye oppmerksomhet i media rundt at den høyprofilerte Foxtrot-gjenglederen Rawa Majid hadde fått statsborgerskap i Tyrkia etter å ha investert litt under 3 millioner svenske kroner i hoteller og restauranter i landet. Majid skal angivelig også ha kjøpt beskyt-

telse av tyrkisk sikkerhetspoliti.³⁹ I søknaden om statsborgerskap skal Majid ha fremlagt et falskt irakisk pass med uriktige opplysninger. Svenske medier oppgir at det kan dreie seg om over 100 svenske gjengekriminelle som har kjøpt tyrkisk CBI og som oppholder seg i Tyrkia.⁴⁰ Kilder melder til SVT at kriminelle blir statsborgere i Tyrkia med det formål å oppnå økt beskyttelse mot utlevering til Sverige. Informasjonen fra Sverige belyser sårbarhetene ved at kriminelle kan benytte CBI-programmene til å hvitvaske falske identiteter for å operere i det skjulte og unngå utvisning.

Et annet eksempel fra media omhandler det fremtredende medlemmet Marco Francis Coffen i MC-klubben Comanchero. Coffen er etterlyst for blant annet mord i Australia og har klart å unngå utlevering ved å kjøpe seg CBI fra Vanuatu.⁴¹

37 Polisen med fl. (2023). [Cross-agency situation report](#). (Hentet 14.01.25)

38 Se: Washington Examiner (2023) [Turkey is granting citizenship to international criminals](#); Nettavisen (2023) [Kjøpte pass hindrer utlevering av svenske kriminelle i Tyrkia](#); SVT Nyheter (2023) [Analys: Så jagade polisen "Kurdiska räven" – fram till att han köpte skydd i Turkiet](#); EU Observer (2018) [Russian with Malta passport in money-laundering probe](#); VICE (2023) [Gangsters Have a New Way of Avoiding Capture: Becoming Turkish](#)

39 SVT Nyheter (2023) [Analys: Så jagade polisen "Kurdiska räven" – fram till att han köpte skydd i Turkiet](#) (Hentet 14.10.24)

40 SVT Nyheter (2023) [Gänglederna kopplas till våldsvågen - gömmer sig utomlands](#) (Hentet 14.10.24)

41 21 The Guardian (2021) [Ex-bikie and missing property magnate among Australian names granted Vanuatu citizenship](#). (Hentet 17.12.24)



Narkotikavirksomhet

Trusselen fra organiserte kriminelle nettverk har aldri vært høyere i Europa enn nå, og flere nettverk er involvert i salg- og distribusjon av narkotika. Ekspansjonen av kriminelle nettverk som bedriver narkotikavirksomhet i Norge utgjør en betydelig risiko for gjenvekst og voldshandlinger mellom disse. Dette kan bidra til å svekke sikkerheten i det offentlige rom.⁴²

Misbruk av ordningen med CBI er aktuell i forbindelse med narkotikavirksomhet hovedsakelig ut ifra to perspektiver. For det første tilrettelegger investeringspass at personer fra visumpliktige land kan reise fritt til og fra Schengen, og oppholde seg i området over lengre perioder. Økt mobilitet i Europa er attraktivt for kriminelle å utnytte også i forbindelse med innførsel og omsetning av narkotika.

Dessuten er CBI et attraktivt gode for kriminelle som bedriver transnasjonal narkotikavirksomhet som ønsker å unngå utlevering for straffeforfølgelse. Ledere for nettverkene oppholder seg ofte i utlandet der de enkelt kan koordinere og styre narkotikavirksomheten i flere land.⁴³ De seneste årene har det vært mye oppmerksomhet rettet mot at personer i høye posisjoner i kriminelle nettverk kjøper nytt statsborgerskap og oppholder seg i land som ikke har utleveringsavtale med landet aktørene er etterlyst i.

Blant annet ble det i 2023 rapportert i media om to belgiske narkobaroner som var involvert i en av de største kokainsmuglingene i Belgias historie. Saken omhandler Sani AM og

Flamur S som smuglet minst 3,2 tonn kokain inn i landet. Begge mennene har i dag fått tyrkisk statsborgerskap etter å ha investert i eiendom i landet tilsvarende 5.000.000 NOK. Tyrkiske myndigheter har nektet å utlevere mennene til Belgia fordi landene ikke har noen utleveringsavtale.⁴⁴

42 Politiet (2024) [Politiets trusselvurdering 2024](#). (Hentet 19.08.24)

43 Politiet (2025) Nasjonal trusselvurdering Kriminelle Nettverk 2024.

44 The Brussels Times (2023) [Two Belgian drug lords escape justice with Turkish passports](#). (Hentet 14.10.24)





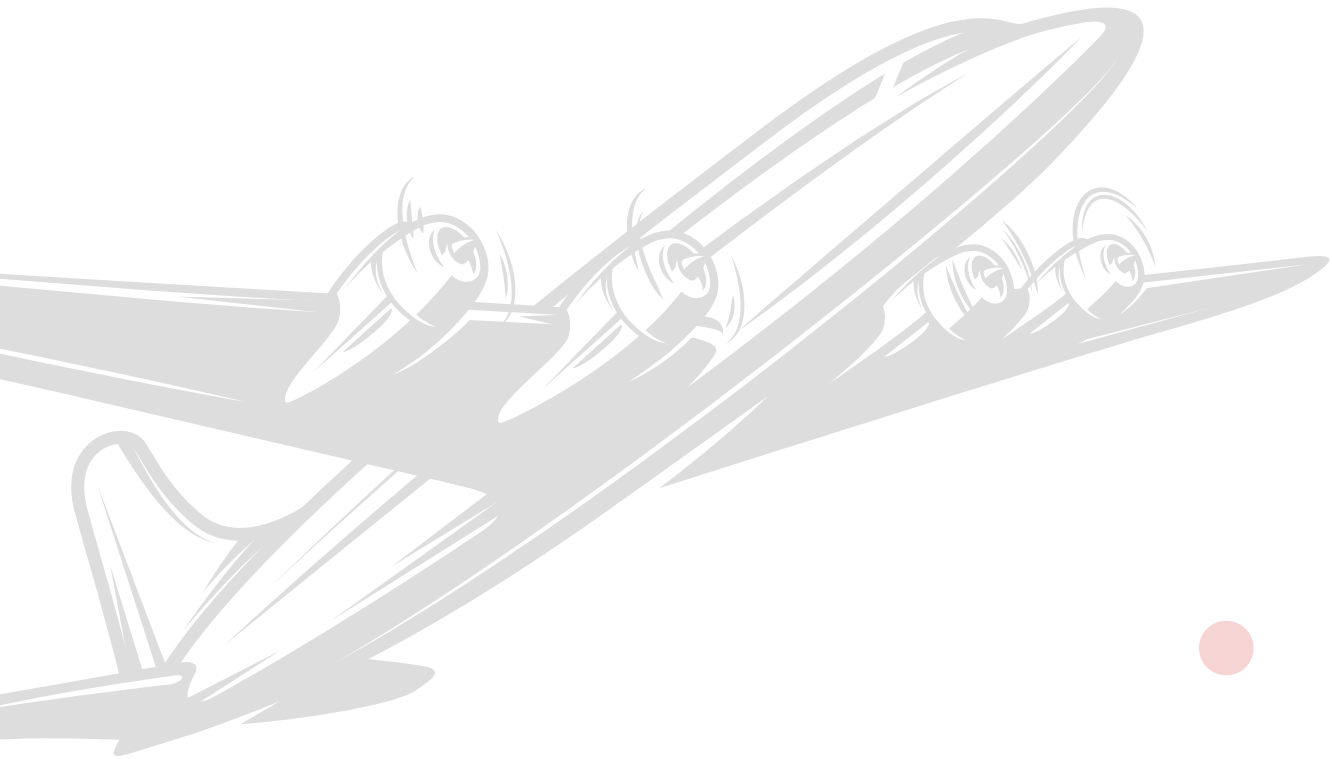
Økonomisk kriminalitet utført av organiserte kriminelle

Det er flere finansielle aspekter ved ordningen som er lukrativt å utnytte for organiserte kriminelle som er involverte i økonomisk kriminalitet. For det første kan visumfriheten til Schengenområdet utnyttes til innsamling, overlevering og transport av pengeutbytte som stammer fra kriminell virksomhet. For det andre kan gevinst fra kriminell virksomhet i Norge benyttes til nye investeringer i utlandet. På denne måten kan CBI skape handlingsrom for kriminelle å sette investering i utlandet i system, både til å hvitvaske gevinster fra kriminalitet utenlands og til nye innvilgelser av CBI til aktører i nettverkene.

En modus er at personer som har fått avslag på oppholdstillatelse i Norge eller er tidligere utviste kriminelle, kjøper investeringspass i ny identitet på grunnlag av falske underlagsdokumenter. I noen land, f.eks. Dominica, kan legal navneendring gjennomføres i søknaden uten at dette rapporteres til hjemlandets myndigheter.⁴⁵ Dermed hvitvaskes identiteter gjennom å få utstedt nytt pass i uriktig identitet. For kriminelle er dette en attraktiv måte å beskytte og skjule finansielle midler i CBI-land, operere med falsk identitet i Norge og skjule utbytte fra kriminell aktivitet.

⁴⁵ Grell-Brisk, M. (2018) Eluding National Boundaries: A Case Study of Commodified Citizenship and the Transnational Capitalist Class, s. 13. University of Neuchâtel, Schweiz.

Det er registrert personer reisende til Norge med investeringspass som har knytninger til kriminelle nettverk innenfor ulovlig hawala-virksomhet og økonomisk kriminalitet. Hawala-virksomhet er en form for uregulert betalings- og pengeformidling gjennom et tillitsbasert nettverk av formidlere og penge-sendebud. Disse benyttes oftest til å sende finansielle midler til land med manglende fungerende banknæringer. Hawala-nettverk mistenkes for å medvirke i systematiske hvitvaskingstransaksjoner og tilrettelegge for overføring av gevinster fra kriminell aktivitet ut fra landet.⁴⁶



46 Ekobrottsmyndigheten (2024) Tilslag mot hawala-verksamheter i Göteborg. (Hentet 10.02.25)

Økonomisk kriminalitet av velstående individer og bedrifter

De siste årene har det vært mye internasjonal oppmerksomhet rettet mot risikoer for at CBI-programmene misbrukes til økonomisk kriminalitet.⁴⁷ Det fins mange eksempler på velstående individer og forretningspersoner som har utnyttet ordningene med det formål å drive økonomisk hvitvasking og skattebedrageri. Flere nasjoner med CBI-program tilbyr fordelaktige skattelettelser for å tiltrekke seg utenlandske investorer som plasserer sine formuer i landet.

Indiske medier har rapportert om at over 70 høyprofilerte forretningspersoner mistenkt for bedrageri og økonomisk kriminalitet har flyktet til ulike karibiske øyer som ikke har utleveringsavtaler med India.⁴⁸ Eksempler fra India er diamantforhandlerne Mehul CHOKSI og Jatin MEHTA, borgere av Antigua & Barbuda og St. Kitts & Nevis. Disse utførte bedragerier i India tilsvarende henholdsvis 1,7 milliarder USD og 9 000 000 USD.

I tillegg har den indiske Preeti CHANDRA, involvert i eiendomsbedragerier for 260 000 000 USD, kjøpt statsborgerskap i Dominica.

Ytterligere en kjent sak, omhandler forretningsmannen Zhou Xiang HUANG fra Australia, grunnlegger av investerings- og eiendomsforvaltningsgruppen iProsperity. Huang flyktet fra Australia etter at selskapet hans ble slått konkurs.⁴⁹ Han hadde kjøpt statsborgerskap i Vanuatu og etterlot seg gjeld til klienter tilsvarende 350 000 000 AUD.

I Tyrkia har blant annet MASAK (Financial Cri-

mes Investigation Board) avslørt flere eksempler på personer som innehar tyrkisk CBI og har gjennomført økonomisk hvitvasking.⁵⁰

I kartleggingen til denne rapporten er det per i dag ikke identifisert eksempler fra Norge der kriminelle misbruker CBI og investeringspass til økonomisk kriminalitet.



47 OECD (23) Misuse of citizenship and residency by investment programs. (Hentet 10.02.25)
48 The Straits Time (2022) India struggles to bring overseas white-collar crime suspects home. (Hentet 10.02.25)
49 The Guardian (2021) Ex-bikie and missing property magnate among Australian names granted Vanuatu citizenship. (Hentet 17.12.24)
50 OECD (23) Misuse of citizenship and residency by investment programs. (Hentet 10.02.25)



Omgåelse av finansielle sanksjoner mot Russland og Iran

Sanksjoner fra USA og Vesten har gjort det vanskelig å overføre penger ut av Russland og Iran gjennom internasjonale finanssystemer. Det er avdekket at bedrifter og privatpersoner fra Russland og Iran har brukt mellommenn som er i besittelse av CBI til å gjennomføre pengetransaksjoner ut fra disse landene som en form for Crime as a service (CAAS).⁵¹

Oppmerksomhet har blitt rettet mot russiske oligarker og forretningspersoner som har skaffet seg flere statsborgerskap gjennom CBI-programmene. Blant annet har media belyst hvordan russiske oligarker erverver statsborgerskap i Dominica og Malta til seg selv og familiemedlemmer for å bedrive grenseover-skridende hvitvasking av finansielle midler.⁵²

I Tyrkia har det blitt avslørt flere eksempler på kriminelle som innehar tyrkisk CBI og er involvert i økonomisk hvitvasking på vegne av andre aktører med store formuer.⁵³ Blant annet organiserte en aserbajdsjansk forretningsmann, som skaffet seg tyrkisk CBI, pengetransaksjoner og økonomisk hvitvasking som CAAS for prominente russiske og iranske enkeltpersoner og bedrifter.⁵⁴ Mannen var eier av flere tyrkiske og kinesiske skallselskaper som gjennomførte bankoverføringer tilsvarende 1.2 milliarder USD, hvorav halvparten stammet fra bedrifter i Russland.

Selv om ovenstående eksempler viser at enkeltpersoner benytter CBI for å omgå sanksjoner, har geopolitiske og sikkerhetsmessige forhold ført til at flere land har innført restriksjoner angående hvilke nasjonaliteter som kan få CBI gjennom programmene. Noen gjengående nasjonaliteter som omfattes av restriksjonene fra enkelte land er Iran, Afghanistan, Somalia, Yemen, Nord-Korea og Sudan.

Internasjonale sanksjoner som respons på Russlands krigføring mot Ukraina har medført at borgere fra Russland og Belarus siden 2024 har hatt forbud mot å søke om CBI.⁵⁵ Samtidig har Malta fortsatt å selge statsborgerskap til russiske borgere til tross for sterk press fra EU.⁵⁶

51 OCCRP (2023) Spain's 'La Liga' Soccer League Received Iranian Money Through Shell Company Set Up With Purchased Dominican Passport (Hentet 14.01.25); Newsbook (2024) Russian man who bought Maltese citizenship ran money laundering bank for criminals. (Hentet 14.01.25).

52 Forbes (2023) Inside Dominica, The Tiny Caribbean Island Offering "Golden Passports" To Billionaires And Oligarchs. (Hentet 10.02.25); Se også: Times of Malta (2022) Not a Golden Passport : Malta sticks by citizenship scheme for Russians (Hentet 10.02.25).

53 OECD (23) Misuse of citizenship and residency by investment programs. (Hentet 10.02.25)

54 OCCRP (2020) By suitcase and by wire: How Reza Zarrab smuggled Russias money; (Hentet 17.12.24)

55 Global Citizen solutions (u.å.) Dominica - CBI; St. Kitts and Nevis - CBI; Antigua and Barbuda - CBI (Hentet 12.02.2025)

56 Times of Malta (2022) Not a Golden Passport : Malta sticks by citizenship scheme for Russians (Hentet 10.02.25)



Åpne kilder oppgir også at Tyrkia og Vanuatu kan akseptere søknader fra borgere fra Russland og Belarus.⁵⁷ Manglende transparens rundt søknads- og innvilgelsesprosessene og hvem som har fått innvilget CBI i landene gjør det vanskelig å bekrefte at restriksjonene faktisk etterfølges i praksis.

Arbeidslivskriminalitet

Arbeidslivskriminalitet (a-krim) er et annet aktuelt kriminalitetsområde der det foreligger informasjon om personer med CBI og investeringspass i Norge. Visumfriheten som kommer med CBI gjør det mulig å oppholde seg i riket inntil 90 dager uten arbeidstillatelse fra norske myndigheter. Visumfriheten gir ikke rett til arbeid i seg selv men kan misbrukes til å utføre svart arbeid i perioden for oppholdet. Slikt misbruk av ordningen med CBI vil videre være et ledd for kriminelle i utnyttelse av velferdsstaten og undergraving av naturlig konkurranse.

Informasjon i politiets registre knyttet til a-krim handler i all hovedsak om reisende som oppgir gjentakende steder de skal besøke i Norge eller kontaktpersoner i Norge. Kontaktpersonene driver ofte virksomheter som mistenkes for a-krim på de oppgitte stedene. Virksomhetene opererer ofte innenfor noen bransjer som går igjen, som for eksempel bilpleie, matservering, og skjønnhetssalonger. Dette er noen av bransjene som blant annet NTAES fremhever som vanlige i forbindelse med a-krim. Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) skriver:

”Store deler av disse bransjene karakteriseres ved mye bruk av ufaglært arbeidskraft, kontantsetning og arbeidsintensitet. De er preget av stor aktivitet, mobilitet og tidsbegrensede oppdrag. Dette gir mulighetsrom for å oppnå ekstra profitt fra lovbrudd.”⁵⁸

Ved to tilfeller i 2023 kom fire irakiske borgere til Norge med investeringspass fra St. Kitts og Nevis.

Samtlige oppga samme kontaktperson i Norge. En av dem reiste alene, og oppga at formålet med oppholdet var å besøke familie. Det viste seg at dette var sammenfallende med den kontaktpersonen var registrert på. Denne kontaktperson er videre registrert som innehaver av en skjønnhetspleiesalong som er godt omtalt i politiets register i forbindelse med arbeidslivskriminalitet, hvitvasking og organisert kriminalitet. Videre foreligger det informasjon om at kontakten kan knyttes til et menneskesmuglingsnettverk. Dette nettverket er lokalisert i Frankrike, og bedriver utstrakt menneskesmugling av tredjelandsborgere til blant annet Norge.

Ved to tilfeller i 2023 og 2024 ble en irakisk borger innreiseregistrert med investeringspass fra St. Kitts & Nevis. Den reisende skal tidligere ha fått avslag på søknad om arbeidstillatelse som faglært i Norge. I søknaden fremviste han et investeringspass og en arbeidskontrakt som bilvasker. Videre foreligger det informasjon om at mannen kan ha benyttet falske underlagsdokumenter i sin arbeidstillatelsessøknad. Det ble videre oppgitt at formålet med reisen var å besøke familie. Det viste seg at et av flere familiemedlemmer var bosatt i Innlandsområdet og jobbet med bilpleie i et firma hvor politiet mistenker arbeidslivskriminalitet og ulovlig svart arbeid. Familiemedlemmet er også mistenkt for salg av falske greske ID-dokumenter til tredjelandsborgere.

Som nevnt tidligere i rapporten krever beløpene på investeringene for å få CBI resurssterke søkere. I eksemplene med de irakiske borgere som arbeider innen bilpleie i Norge, er det tvil om hvorvidt deres finansielle kapasitet er tilstrekkelig til å betale for investeringspass. Dette på bakgrunn av at flere har opplyst at de er studenter, bilmekanikere, farmasøyter eller selgere av dagligvarer i hjemlandet. Dette er profesjoner hvor inntekten normalt ikke

tilsvarer beløpene og prisen som kreves for å få innvilget CBI.

I starten av 2024 kom en irakisk borger med et investeringspass fra St. Kitts & Nevis. Den reisende fremviste en arbeidskontrakt som bilvasker hos et firma som er kjent av politiet for arbeidslivskriminalitet. Mannen oppga å ha betalt 650.000 NOK for passet. Det fremgår ikke om beløpet kun inkluderer prisen på passet eller også investeringene for å få CBI. Forklaringen vekker spørsmål om hvordan en person som skal arbeide som bilvasker har kapasitet til å betale for investeringspass, og hvorfor denne er villig til å betale det høye beløpet for å arbeide som bilvasker i Norge.



⁵⁷ Best Citizenships (2024) [Can Russians apply for citizenship by investment?](#) (Hentet 12.02.2025)

⁵⁸ Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (2018) [Kriminelle i arbeidslivet.](#) (Hentet 17.12.2024)

Etterretningsvirksomhet fra fremmede stater

I kjølvannet av økede sikkerhetspolitiske spenninger mellom Vesten og flere nasjoner har det de siste årene vært en økning av rapporterte mistenkte etterretningsaktiviteter fra fremmede stater i Norge. PST vurderer i sin nasjonale trusselvurdering (NTV) at Norge i 2025 vil utsettes for etterretning, påvirkning og potensiell sabotasje, fra statlige aktører. Russland og Kina fremheves som de mest sentrale aktørene, men også øvrige land vi ikke har et sikkerhetspolitisk samarbeide med vil kunne utgjøre en etterretningstrussel.⁵⁹

Stater som bedriver etterretningsvirksomhet, kan være motivert til å bistå med økt mobilitet for egne borgere til Schengen for å forenkle innhenting av taktisk informasjon som også er av strategisk interesse. Personer som fremviser ID-dokumenter fra land som Norge ikke har sikkerhetspolitisk samarbeid med, vil som regel bli grundigere kontrollert av norsk politi. I tillegg foreligger det sterkere innreiserestriksjoner og krav for å få utstedt norsk visum mot borgere fra disse landene. For personer som ønsker å reise til Europa fra disse landene kan det å skaffe seg nytt statsborgerskap og pass være svært lukrativt.

Reisende fra risikonasjoner til Norge

I arbeidet med denne rapporten har det blitt avdekket flere tilfeller der borgere fra eksempelvis Kina, Russland og Iran har reist med investeringspass. Det er utenfor politiets mandat å vurdere om noen av disse tilfellene kan knyttes til fremmed etterretning.

I Canada ble en kinesisk borger utvist etter å ha fremvist pass fra St. Kitts & Nevis i falskt navn for å få opphold i landet. Den kinesiske borgeren hadde fått utstedt ett nytt investeringspass med et nytt navn for å opptre som britisk.⁶⁰ En årsak til at kinesiske borgere oppgir falsk identitet i søknader om CBI, kan være at Kina ikke tillater dobbelt statsborgerskap. På denne måten kan ikke identitetene kobles til hverandre.

I Bulgaria ble det i 2022 rettet stor oppmerksomhet mot misbruk av landets CBI-ordning i perioden etter at parlamentet mottok informasjon om at over 120 personer, i perioden 2015-2021, hadde fått utstedt investeringspass og oppholdskort etter å ha oppgitt falsk bakgrunnsinformasjon. Saken berørte i all hovedsak kinesiske borgere, men også noen russiske borgere, hvorav flere skal ha arbeidet for hva som benevnes som kinesisk "special service".⁶¹ Investeringene skal ha vært identiske i utførsel og beløp. De omhandlede skal ha investert rundt 6 millioner NOK i landet etter bistand fra samme mellommann i firmaet InvestBulgaria. Etterforskning avslørte videre at investeringene kun ble plassert i landet som deposisjon, som deretter ble trukket tilbake umiddelbart etter at de omhandlede fikk innvilget søknadene.

Hovedvurderinger

Det vurderes som *sannsynlig* at tredjelandsborgere, som er underlagt visumplikt med sitt opprinnelige statsborgerskap, utnytter investeringspass til å reise til og oppholde seg i Norge. CBI er lukrativt å benytte til migrasjon siden det er en lovlig metode for å skaffe seg nytt statsborgerskap og pass i land med visumfrihet til Schengen.

Det er *sannsynlig* at organiserte kriminelle nettverk vil misbruke investeringspass til å bedrive kriminalitet. Vurderingen baseres på informasjon om personer med investeringspass som kan knyttes til blant annet narkotikavirksomhet, menneskesmugling, økonomisk kriminalitet, a-krim, menneskehandel eller ulovlig etterretnings- og terrorvirksomhet.

Det vurderes som *sannsynlig* at investeringspass vil utnyttes av aktører som tilbyr bestillings- og voldsoppdrag (CAAS) til kriminelle nettverk og/eller fremmede stater.

Det vurderes som *sannsynlig* at kriminelle som dømmes for alvorlig kriminalitet i Norge, vil kjøpe seg nytt statsborgerskap via CBI-ordningene i land som ikke har utleveringsavtale med Norge. Det er kjent at etterlyste personer har benyttet denne handlemanen for å unngå utlevering og straffeforfølgelse.

Siden CBI kan utnyttes til å hvitvaske identiteter, vurderes det som *mulig* at personer med investeringspass vil oppholde seg i Norge på uriktig identitet. Det er *mulig* at kriminelle eller utviste fra Norge, vil skjule historikken sin gjennom å skaffe seg investeringspass i ny identitet.



⁵⁹ Politiets sikkerhetstjeneste (2025) [Nasjonal Trusselvurdering 2025](#). (Hentet 05.05.25)

⁶⁰ Immigration and Refugee Board of Canada (2017) [Chen v Canada \(Public Safety and Emergency Preparedness\)](#), 2017 CanLII 72967.

⁶¹ Bulgarian News Agency (2022) [Opposition Party Alerts Prosecutors about "Golden passports" schemes](#). (Hentet 13.09.24)



Sannsynlighetsord

Vurderinger vil alltid inneholde en grad av usikkerhet. For å håndtere dette på en standardisert og strukturert måte, er det benyttet sannsynlighetsord (se tabell):

Nasjonal standard	Beskrivelse	NATO standard
Meget sannsynlig	Det er meget god grunn til å forvente...	Highly likely (>90%)
Sannsynlig	Det er grunn til å forvente...	Likely (60-90%)
Mulig	Det er like sannsynlig som usannsynlig...	Even chance (40-60%)
Lite sannsynlig	Det er liten grunn til å forvente...	Unlikely (10-40%)
Svært lite sannsynlig	Det er svært liten grunn til å forvente...	Highly unlikely <10%

Nasjonalt ID-senter

Adresse: Økernveien 11-13, 0653 Oslo, Norway

Postadresse: 2091 Vika, 0125 Oslo, Norway

Telefonnummer: +47 22 69 90 22

Organisasjonsnummer: 996 879 828

postmottak@nidsenter.no

www.nidsenter.no

November 2025